

CONSEIL D'ORIENTATION DES RETRAITES
Séance plénière du 22 janvier 2014 à 14h30
« Niveau des pensions et niveau de vie des retraités »

Document N°11

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

La couverture vieillesse des personnes les plus pauvres

Cour des comptes, Rapport sur la sécurité sociale pour 2012 - Chapitre XIV

Chapitre XIV

La couverture vieillesse des personnes les plus pauvres

PRESENTATION

Selon l'INSEE, près d'un million de personnes âgées de plus de 64 ans vivaient sous le seuil de pauvreté en 2009³⁵⁸, soit plus de 10 % de cette classe d'âge.

Devant un tel constat, la Cour a cherché à analyser les modalités de la couverture vieillesse mise en place au bénéfice des personnes les plus pauvres dont l'essentiel des ressources provient de fait de la protection sociale, régimes de retraite d'une part et dispositif de solidarité nationale, avec le minimum vieillesse, d'autre part.

Elle observe à cet égard non seulement que le minimum vieillesse conserve toujours aujourd'hui un rôle essentiel, en dépit de la généralisation des minima de pensions, pour limiter le taux de pauvreté des retraités les plus modestes (I), mais que sa place devrait dans la période à venir encore s'élargir, alors même que les possibilités de régulation de la dépense qui en résulte sont des plus limitées (II).

I - Une généralisation des minima de pensions qui n'a pas supprimé le rôle majeur du minimum vieillesse

Dès lors qu'elles n'ont pas pu suffisamment cotiser aux régimes de retraites jusqu'à la liquidation de leurs pensions, les personnes âgées sont appelées à dépendre essentiellement des différents dispositifs de solidarité, que sont d'une part les minima de pensions et d'autre part le minimum vieillesse.

A – Des minima de pensions généralisés à tous les principaux régimes de retraite de base

Les minima de pensions mis en place dans les principaux régimes de retraite se distinguent du minimum vieillesse sur deux points essentiels : d'une part, ils ne tiennent compte que des pensions personnelles des bénéficiaires (et non de l'ensemble des ressources dont il dispose ni de celles du couple dont il peut faire partie) et, d'autre part, ils

358. Données sur la France métropolitaine, tirées de l'enquête 2009 sur les revenus fiscaux et sociaux (ERFS) et pour un seuil de pauvreté monétaire fixé à 60 % du revenu médian (954 € par mois en 2009).

sont octroyés et modulés en fonction des durées d'assurance validées auprès des différents régimes.

1 – Les minima de pension des principaux régimes

Dans le cas du régime général et des régimes alignés³⁵⁹, le minimum de pension est le « minimum contributif », ou MICO, mis en place en 1983. Il s'agit d'un montant, fixé par décret, auquel est portée la pension de base liquidée à taux plein lorsqu'elle est inférieure à ce montant. Il ne bénéficie donc qu'aux retraités ayant eu une carrière complète ou ayant liquidé leur retraite à l'âge du taux plein. Son montant est proratisé en fonction du nombre de trimestres validés dans le régime et fait l'objet d'une majoration en fonction du nombre de trimestres cotisés. Fin 2011, il était attribué à 4,9 millions de retraités du régime général.

Au sein du régime des exploitants agricoles, les mesures de revalorisations successives de pensions de retraite sur la période 1996-2002 ont notamment été marquées par la mise en place à partir de 1999 d'un véritable minimum pour la pension « proportionnelle »³⁶⁰. Ce minimum appelé PMR (pension minimum de référence) était obtenu, sous conditions de durée d'assurance minimale au régime, par l'octroi gratuit de points de retraite « proportionnels ». La loi de financement de la sécurité sociale (LFSS) pour 2009 a achevé la mise en place de minima de pensions en remplaçant le dispositif antérieur par un minimum garanti sur le montant de la pension de base totale. Ce minimum est dorénavant assuré au moyen du versement de majorations de pensions, à l'instar du MICO. Fin 2011, plus de 380 000 retraités du régime des exploitants agricoles bénéficiaient d'une PMR.

Au sein du régime de pensions des fonctionnaires, le bénéfice de la pension minimum garantie (MIGA) est désormais réservée aux fonctionnaires partant en retraite à l'âge du taux plein ou réunissant la durée de service permettant l'annulation de la minoration du taux de liquidation.

359. Régime des salariés agricoles et régime des artisans, commerçants et industriels (RSI).

360. La pension de retraite de base des non salariés agricoles se compose d'une retraite « forfaitaire », proratisée en fonction de la seule durée d'assurance dans le régime des exploitants agricoles et d'une retraite « proportionnelle » par points, ces points étant normalement acquis en fonction des cotisations versées au régime.

2 – Un plafonnement récent des minima de pensions qui les rapproche de la logique des minima sociaux

Sans plafonnement, les minima de pensions pouvaient bénéficier à des polypensionnés aux niveaux de retraite totale élevés. Partant de ce constat, la Cour avait recommandé en 2008³⁶¹ de tenir compte de l'ensemble des pensions de base pour l'attribution du MICO. Cette recommandation a été suivie et, depuis le 1^{er} janvier 2012, les polypensionnés ne peuvent bénéficier du MICO que dans la limite où l'ensemble de leurs pensions de base et complémentaires ne dépasse pas un certain plafond. De la même façon, depuis 2009, le versement de la PMR au régime des exploitants agricoles n'intervient que dans la limite d'un montant personnel de pensions tous régimes de base et complémentaires.

Au-delà de l'objectif premier de lutter contre les effets d'aubaine, la mise en place de tels plafonnements, en cherchant à cibler les plus petits niveaux de retraites, conduit de fait à rapprocher les minima de pension d'une logique de minima sociaux, même si les ressources prises en compte se limitent aux pensions personnelles du bénéficiaire.

B – Un minimum vieillesse qui demeure essentiel

1 – Un dispositif ancien récemment modernisé

Le « minimum vieillesse » constitue historiquement le premier minimum social. Mis en place en 1956, il permet de compléter l'ensemble des ressources de ses bénéficiaires et de leur conjoint éventuel, jusqu'à un niveau de 777,16 € par mois pour une personne seule et de 1 206,39 € pour un couple³⁶². Dès lors qu'elle en fait la demande, toute personne âgée d'au moins 65 ans (ou ayant atteint l'âge légal de départ à la retraite en cas d'inaptitude au travail) peut en bénéficier quelle que soit sa nationalité³⁶³. Les allocations du minimum vieillesse ont représenté en 2011 un coût total de 3 030 M€, financé par le fonds de solidarité vieillesse (FSV).

A la suite de l'ordonnance du 24 juin 2004 simplifiant le minimum vieillesse, celui-ci est désormais attribué aux nouveaux bénéficiaires sous la forme d'une allocation différentielle unique, l'allocation de solidarité aux personnes âgées (ASPA). Cette allocation n'est attribuée qu'après

361. RALFSS 2008 p. 392-393.

362. Montants en vigueur au 1^{er} avril 2012.

363. Des conditions d'attribution spécifiques, notamment une durée minimum de détention de titres de séjour, sont cependant exigées pour les ressortissants étrangers.

liquidation de l'ensemble des droits à pensions acquis par ailleurs par ses bénéficiaires. Son service est soumis à une condition de résidence stable et régulière sur le sol français, qui se vérifie désormais pour des séjours en France de plus de six mois par an. Enfin, l'ASPA fait l'objet d'une procédure de récupération sur succession au décès de l'allocataire, au-delà d'un certain montant d'actif net successoral (39 000 €) et dans la limite d'un montant maximum d'allocation mensuelle.

L'ASPA est venue se substituer à un dispositif constitué de l'empilement de plusieurs types d'allocations aux montants et aux critères différents.

Le dispositif des « anciennes » allocations du minimum vieillesse

Les « anciennes » allocations du minimum vieillesse s'organisent en deux niveaux.

Le 1^{er} niveau concerne des allocations visant à compléter la seule pension de retraite de base, ou l'absence de toute pension de base, jusqu'au montant de l'allocation aux vieux travailleurs salariés (AVTS), soit 276,39 € par mois, dans la limite toutefois d'un plafond de ressources totales égal au minimum vieillesse, soit 777,16 € par mois. Il s'agit notamment de :

- l'AVTS elle-même, instaurée en 1941 et versée aux personnes de plus de 65 ans relevant d'un régime de base pour lequel elles ont insuffisamment cotisé pour bénéficier d'une pension ;
- l'allocation spéciale de l'article L. 814-1 du code de la sécurité sociale, créée en 1972, versée par le service de l'allocation spéciale vieillesse (SASV, logé au sein de la caisse des dépôts) aux personnes de plus de 65 ans ne relevant d'aucun régime vieillesse de base ;
- la majoration prévue à l'article L. 814-2, créée en 1972, complétant l'avantage vieillesse d'un régime de base pour le porter au niveau de l'AVTS ;

Le 2nd niveau concerne des allocations visant, en complément éventuel d'une allocation de 1^{er} niveau, à porter les ressources du bénéficiaire au niveau du minimum vieillesse. Il s'agit presque exclusivement de l'allocation supplémentaire vieillesse (ASV) de l'article L. 815-2, créée en 1956.

L'ASV comptait ainsi 598 000 allocataires fin 2006 tandis que des allocations de 1^{er} niveau étaient servies à 491 000 personnes.

Parmi ces allocations, seules l'ASV et l'allocation spéciale étaient explicitement non « exportables » et donc soumises à condition de résidence sur le sol français. En revanche, aucune de ces allocations n'était plus soumise à condition de nationalité depuis 1998. Enfin, seule l'ASV fait l'objet de récupération sur succession au décès du bénéficiaire, à l'instar des autres minima sociaux.

2 – Un recours au minimum vieillesse qui perdure malgré la généralisation des minima de pensions

a) *Une généralisation qui a déjà produit ses effets sur le minimum vieillesse*

L'existence ou la mise en place des minima de pensions a permis à un certain nombre de personnes âgées de sortir du dispositif du minimum vieillesse en leur accordant des ressources excédant (éventuellement de très peu) le plafond du minimum vieillesse. A titre d'illustration, le nombre d'allocataires issus du régime des exploitants agricoles a été ainsi réduit de 80 % entre 1994 et 2004 à la faveur des plans pluriannuels de relèvement des petites retraites agricoles. Fin 2010, ce nombre était tombé à 41 700 alors qu'il était de 352 600 en 1994.

L'introduction des minima de pensions a ainsi déjà, pour l'essentiel, produit ses effets sur le nombre de bénéficiaires du minimum vieillesse. Parmi ceux-ci, la part de ceux qui ne peuvent prétendre aux minima de pension, en raison principalement de carrières incomplètes, est dès lors devenue prépondérante (soit près de 75 %). Sauf à assouplir leurs conditions d'octroi, en termes nécessairement de durée d'assurance requise, les minima de pensions ne peuvent pas contribuer davantage à améliorer les niveaux de retraites de ces personnes.

Seules des mesures ciblées sur d'autres publics que ceux visés par les minima de pensions, à l'image de la majoration des pensions de réversion décidée en 2009, pourraient réduire encore le recours au minimum vieillesse.

b) *Une configuration des minima de pensions qui permet leur coexistence avec le minimum vieillesse*

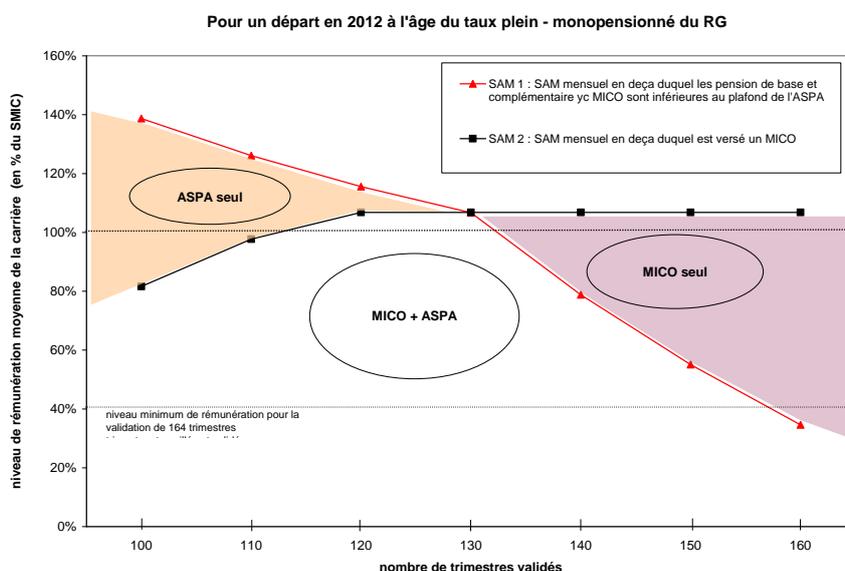
Le minimum vieillesse intervient de façon subsidiaire par rapport aux pensions liquidées, qui incluent au préalable l'effet éventuel des minima de pensions. Ainsi, 26 % des allocataires du minimum vieillesse gérés par le régime général et par le régime des exploitants agricoles, soit près de 120 000 personnes, cumulaient une allocation du minimum vieillesse avec le bénéfice d'un MICO ou d'une PMR.

Les trois quarts des situations de cumul du MICO et du minimum vieillesse résultent d'une liquidation à l'âge du taux plein au terme d'une carrière incomplète. Dans cette situation³⁶⁴, la modulation du MICO en fonction de la durée d'assurance conduit, pour des durées d'assurance

364. Pour le cas simple d'un monopensionné du régime général vivant seul.

comprises entre 110 et 130 trimestres et des carrières rémunérées au plus au SMIC, à ce qu'une pension portée au MICO ne suffise pas à atteindre un niveau de ressources au moins égal au minimum vieillesse³⁶⁵.

Situations de bénéfice du MICO et de l'ASPA en fonction de la durée d'assurance et du salaire annuel moyen porté au compte de l'assuré



Note de lecture : pour une durée d'assurance de 140 trimestres, une carrière rémunérée au SMIC justifie le bénéfice du MICO et permet d'obtenir une pension totale, de base et complémentaire, supérieure au plafond du minimum vieillesse. Le retraité bénéficie donc d'un MICO seul, sans ASPA. Ce n'est que pour une carrière rémunérée à moins de 70 % du SMIC que la pension totale devient inférieure au minimum vieillesse et peut justifier le recours à l'ASPA en complément du MICO.

Source : calculs Cour des comptes

En revanche, pour des durées d'assurance supérieures à 130 trimestres, le MICO assure une substitution totale par rapport au minimum vieillesse pour des carrières rémunérées au SMIC.

365. En raison dès lors d'une trop faible pension de retraite complémentaire.

Les modes de financement respectifs des minima de pensions et du minimum vieillesse

Présenté depuis l'origine comme « contributif », le MICO était intégralement pris en charge et financé jusqu'en 2010 par les régimes d'assurance vieillesse par opposition aux allocations du minimum vieillesse qui, relevant de la solidarité nationale et n'étant pas conditionnées à des cotisations ni même à des affiliations, sont financées aujourd'hui par le FSV (lui-même financé majoritairement par différents impôts affectés et par une part du produit de la CSG, à l'exclusion de toute cotisation sociale). De la même façon, les minima de pensions du régime des exploitants agricoles et le minimum garanti de la fonction publique sont toujours pris en charge par les régimes correspondants.

Or, les effets de substitution que produit l'attribution de ces minima sur le recours au minimum vieillesse s'accompagnent de transferts de dépenses entre le FSV et les régimes de retraites qui perturbent la lisibilité des évolutions du coût de la couverture vieillesse globale des bénéficiaires du minimum vieillesse. Ainsi, la mise en place des PMR au sein du régime des exploitants agricoles et leur montée en charge entre 1999 et 2002, ont-ils représenté un transfert de charge annuel de près de 175 M€ à partir de 2003.

Il en résulte un besoin de clarification des financements respectifs du minimum vieillesse et des minima de pensions. A cet égard, les dispositions de la LFSS 2011 ont prévu que le FSV contribue désormais au financement du MICO pour un montant forfaitairement déterminé chaque année en LFSS (en l'occurrence 3,5 Md€ en 2011 et 3,9 Md€ en 2012). Il s'agit là cependant d'une demi-mesure puisqu'elle laisse les variations du coût du MICO à la charge de l'assurance vieillesse du régime général alors que les variations du coût de l'ASPA, y compris induites par l'évolution du MICO, restent bien à la charge du FSV.

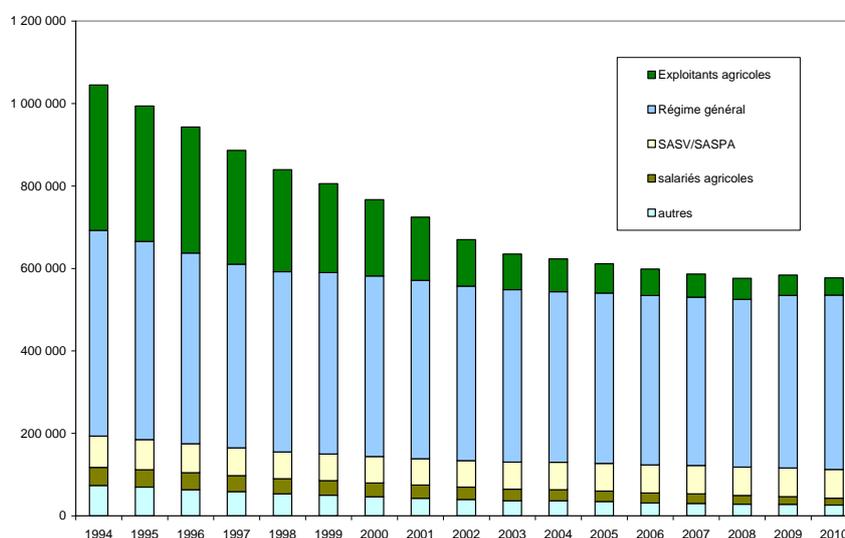
3 – Une réduction du nombre d'allocataires du minimum vieillesse qui s'est interrompue

Dans ces conditions, le nombre d'allocataires du minimum vieillesse, hors résidents à l'étranger, tend à se stabiliser depuis 2007, ce qui marque une rupture nette avec la tendance historique à la réduction des effectifs observée depuis 50 ans. La baisse du nombre total d'allocataires du minimum vieillesse a été en effet alimentée en continu jusque dans les années 1980 par la montée en charge des régimes d'assurance vieillesse de base et complémentaires. Le nombre de bénéficiaires du minimum vieillesse (au sens de l'ASV) a ainsi été divisé une première fois par deux entre 1959 et 1989, puis une deuxième fois entre 1989 et 2006 pour tomber à cette date à un peu moins de 600 000. Toutefois, la baisse ne s'est poursuivie sur l'ensemble de cette seconde période que grâce à la mise en place des minima de pensions dans les

principaux régimes de base et en dernier lieu au sein du régime des exploitants agricoles.

Hors régime des exploitants agricoles, le nombre d'allocataires du minimum vieillesse s'est stabilisé depuis le début des années 2000, notamment pour ceux relevant du régime général, qui représentent désormais près de 75 % du total contre 48 % en 1994.

Evolution du nombre d'allocataires de l'ASV ou de l'ASPА par organisme servant le principal avantage vieillesse



Source : données FSV

Fin 2010, le nombre total des seuls allocataires de l'ASV et de l'ASPА se montait ainsi, selon le FSV, à 576 978 personnes, soit un niveau quasiment stable depuis 2007³⁶⁶. Les allocataires du minimum vieillesse étaient, fin 2010, pour plus de 55% des femmes. Cette proportion est toutefois en diminution régulière depuis 15 ans. L'âge médian des allocataires se situe, pour les femmes, entre 75 et 80 ans et, pour les hommes, entre 70 et 75 ans. Un quart des femmes allocataires a plus de 80 ans.

366. Les évolutions décrites ici ne tiennent cependant pas compte de la population spécifique des bénéficiaires d'une majoration L. 814-2 résidant à l'étranger, qui, sauf exception, ne touchent ni l'ASV ni l'ASPА. La population correspondante a quasiment doublé entre 1998 et 2006, mais elle est appelée à disparaître progressivement, aucune nouvelle attribution d'allocation « exportable » n'étant plus possible depuis 2007.

Considéré selon un champ plus large, le minimum vieillesse bénéficiait à cette même date à près de 940 000 personnes.

Les bénéficiaires du minimum vieillesse : un effectif variable selon le champ considéré

Les effectifs de bénéficiaires du minimum vieillesse figurant dans les publications de la DREES ou de l'INSEE ne concernent généralement que les seuls allocataires de l'ASV ou de l'ASPA. Ces derniers représentaient fin 2010 près de 577 000 personnes. Ce décompte exclut cependant un contingent significatif de personnes bénéficiant d'une allocation du 1er niveau mais pas de l'ASV. Il s'agit de :

- près de 239 500 personnes résidant à l'étranger qui continuent à percevoir une allocation au titre de l'ancien article L. 814-2 mais qui, par définition, ne peuvent recevoir ni ASV ni ASPA ;

- près de 12 000 allocataires du 1^{er} niveau résidant en France sans toucher l'ASV. Cette dernière situation pouvant résulter aussi bien des modalités d'octroi et de calcul des différentes allocations, qui permettent dans certains cas aux bénéficiaires d'atteindre le niveau de ressources du minimum vieillesse avec les seules allocations de 1er niveau, que d'un renoncement au bénéfice spécifique de l'ASV en raison de la récupération sur succession dont elle fait l'objet.

Enfin, au-delà des allocataires eux-mêmes, les allocations versées au sein d'un couple couvrent de fait les conjoints qui ne seraient pas directement titulaires d'une allocation. Cette situation concerne au moins 112 000 allocations, ASV ou ASPA, versées par la CNAV et le service de l'allocation de solidarité aux personnes âgées (SASPA) fin 2010.

Au final, sur ces bases, le minimum vieillesse couvrait ainsi, fin 2010, près de 940 000 personnes.

C – Des dispositifs qui assurent un niveau de vie proche du seuil de pauvreté

Parce qu'il intervient de façon subsidiaire au minima de pension, le minimum vieillesse reste le dernier filet de sécurité pour les retraités les plus pauvres. Le plafond du minimum vieillesse pour une personne seule a fait l'objet d'une revalorisation spécifique de près de 13 % au-delà de l'inflation entre 2009 et 2012. En 2009, en tenant compte du logement il garantissait déjà à ses bénéficiaires un niveau de vie intermédiaire entre le seuil de pauvreté à 50 % du revenu médian et le seuil de pauvreté à 60 % du revenu médian.

Les minima de pensions peuvent quant à eux contribuer à porter les ressources de leurs bénéficiaires au-delà du plafond du minimum vieillesse, mais souvent de peu.

1 – Un minimum vieillesse qui permet de garantir un niveau de vie proche du seuil de pauvreté

a) Le niveau de vie des bénéficiaires du minimum vieillesse en 2009

La simple comparaison du barème du minimum vieillesse et des seuils de pauvreté calculés par l'INSEE donnerait à penser que ce dispositif ne permet pas de garantir des ressources au moins égales au seuil de pauvreté à 50 %, le barème pour un couple étant toutefois nettement plus proche de ce seuil que le barème pour une personne seule.

Barème « minimum vieillesse » et seuils de pauvreté en 2009

En € mensuel

	Plafond «minimum vieillesse»	Seuil de pauvreté à 50 %	Seuil de pauvreté à 60 %
Personne seule	692,43	795	954
Couple	1 147,14	1 193	1 431

Source : INSEE

Mais ces comparaisons sont biaisées par l'absence de prise en compte du logement dans le calcul des ressources et des niveaux de vie. Ainsi, les allocations logement, qui sont exclues des ressources prises en compte pour le calcul des allocations du minimum vieillesse, doivent être le cas échéant ajoutées à leur montant pour les bénéficiaires locataires de leur logement³⁶⁷. Elles conduisent, selon les données de 2008, à porter les ressources des bénéficiaires juste au-dessus du seuil de pauvreté à 50 % du revenu médian. Pour les bénéficiaires propriétaires de leur logement, soit plus de 70 % des retraités touchant une pension inférieure à 750 € par mois, ou logés à titre gratuit, la prise en compte de l'avantage procuré par la possession du logement³⁶⁸ (sous forme de loyers fictifs nets de charges³⁶⁹) portaient déjà (à partir des données de 2006) le niveau

367. Selon l'enquête de l'INSEE sur les revenus fiscaux et sociaux (ERFS) pour 2008, 536 000 ménages dont la personne de référence a au moins 75 ans touchent une allocation logement pour un montant moyen de 139 € par mois.

368. Le niveau de vie est ici abordé en termes exclusivement monétaires. Il ne tient pas compte des conditions de vie, liées par exemple à l'état de vétusté du logement possédé.

369. Les loyers « fictifs » imputables aux retraités touchant des pensions inférieures à 750 € ont été évalués par la DREES à près de 300 € par mois en valeur 2003 à partir des résultats de l'enquête logement 2002.

de vie au-delà du seuil de pauvreté à 50 % et même jusqu'au seuil à 60 % dans le cas d'un couple³⁷⁰.

L'existence du minimum vieillesse conduit à ce que la proportion de personnes vivant sous le seuil de pauvreté à 50 % était en 2009 nettement plus faible chez les plus de 65 ans que dans l'ensemble de la population comme le fait apparaître le tableau suivant.

Taux de pauvreté des personnes âgées et de l'ensemble de la population française en 2009³⁷¹

En %

	Taux de pauvreté à 50 % (1)	Taux de pauvreté à 60 % (2)	Taux de pauvreté « intermédiaire » (2)-(1)
Ensemble de la population	7,5	13,5	6,0
Personnes âgées de 65 ans et plus	3,6	10,4	6,8

Source : INSEE ERFS 2009

Elle se traduit aussi par une concentration relative des niveaux de vie des plus de 65 ans entre le seuil de pauvreté à 50 % et le seuil de pauvreté à 60 %.

b) L'impact du plan de revalorisation 2007-2012

Dans le cadre du « rendez-vous 2008 sur les retraites »³⁷², les pouvoirs publics s'étaient fixé pour objectif d'accroître de 25 % le montant de l'ASPA pour une personne seule entre 2007 et 2012 sous la forme d'un plan pluriannuel de revalorisation. Ce plan, mis en œuvre en application de l'article 73 de la LFSS pour 2009, a prévu une

370. En revanche, le fait que les allocations du minimum vieillesse ne sont soumises ni à l'impôt sur le revenu ni à la CSG n'apporte pas d'avantage spécifique à leurs bénéficiaires puisque les plafonds de ressources conditionnant l'octroi du minimum vieillesse correspondent de facto à des situations de non imposition selon les barèmes de ces impôts. Ces éléments sont pris en compte dans les calculs de niveau de vie de l'INSEE.

371. Les premières données sur les niveaux de vie en 2010 publiées récemment par l'INSEE (INSEE première n°1412, « les niveaux de vie en 2010 », septembre 2012) font apparaître une dégradation du taux de pauvreté par rapport à 2009. Le taux de pauvreté à 50% passe ainsi de 7,5% à 7,8% et le taux de pauvreté à 60% de 13,5% à 14,1%.

372. Document publié par le gouvernement le 28 avril 2008.

augmentation, en valeur absolue, des plafonds et des montants maximum de l'ASPA « personne seule » jusqu'en 2012.

La revalorisation de 25 % en cinq ans englobant l'indexation légale du minimum vieillesse³⁷³, l'effort supplémentaire aura été en réalité inférieur à 16 % pour ce qui est du montant maximum. En ce qui concerne le plafond, qui détermine pour plus de 70 % des allocataires le montant de l'allocation versée, l'augmentation hors prise en compte de l'inflation sera même finalement inférieure à 13 %. En effet, jusqu'en 2008, le plafond de ressources pour une personne seule était supérieur de près de 2,5 % au montant maximum de l'ASPA. Au sein des 25 % de progression programmés pour le montant maximum de l'ASPA, la revalorisation engagée en 2009 a dès lors, pour 1/10^{ème} de l'effort, consisté seulement à aligner le montant maximum sur le plafond.

Le choix de faire porter la revalorisation des montants et des plafonds du minimum vieillesse sur le seul barème applicable aux personnes seules a permis de rétablir le différentiel qui existait jusqu'en 2008 entre l'échelle d'équivalence appliquée pour les calcul de niveaux de vie et celle sous-jacente au barème du minimum vieillesse³⁷⁴. Ce faisant, il conduit à rapprocher le niveau de vie d'un allocataire célibataire ou veuf du seuil de pauvreté à 60 %.

2 – Des dispositifs qui concentrent les pensions de leurs bénéficiaires juste au-dessus du plafond du minimum vieillesse

Les minima de pensions peuvent évidemment permettre à leurs bénéficiaires de disposer des niveaux de retraite supérieurs au plafond du minimum vieillesse. Pour autant, le barème du minimum vieillesse et les niveaux de ressources assurés par le MICO ou par les PMR agricoles sont très proches pour une personne seule.

373. Indexation légale identique en pratique à celle des pensions de retraite de base.

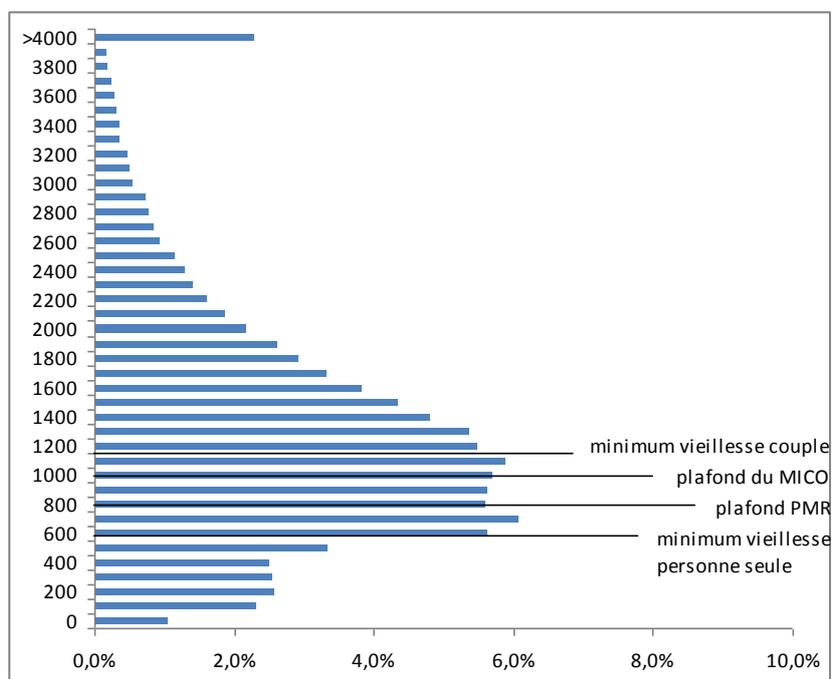
374. Les calculs de niveau de vie comptent 1,5 unité de consommation pour un couple alors que le plafond ASPA pour un couple avant 2009 représentait 1,8 fois le plafond pour une personne seule. Au terme du plan de revalorisation, ce ratio est abaissé à 1,55.

Barèmes du MICO et de la PMR au 1^{er} avril 2012

	Montants mensuels	Ratio sur plafond ASPA	
		Personne seule	Couple
MICO plein majoré	678,50 €	0,87	0,56
MICO plein majoré + retraite complémentaire pour une carrière complète au SMIC	923,50 €	1,19	0,77
Plafond MICO toutes pensions	1 005,00 €	1,29	0,83
PMR pleine « chef d'exploitation »	672,46 €	0,87	0,56
Plafond PMR	841,45 €	1,08	0,70

Source : CNAV, CCMSA et FSV

Cette proximité conduit déjà à concentrer, pour l'essentiel, les niveaux de pension les plus faibles dans l'intervalle délimité par les plafonds du minimum vieillesse pour une personne seule et pour un couple. Cet intervalle constitue la zone la plus dense de la distribution des pensions globales selon leur montant mensuel, telle qu'elle ressort de l'échantillon inter-régimes (EIR) des retraités.

Distribution des pensions globales (y compris minimum vieillesse) des retraités de droits direct de 65 ans et plus résidant en France³⁷⁵

Source : DREES à partir de l'EIR 2008

375. Cette distribution, regroupant près de dix millions de retraités, inclut ainsi les pensions et les allocations d'au plus 450 000 allocataires du minimum vieillesse (ceux de plus de 65 ans qui disposent d'une pension de droit direct d'un régime de base français).

Dans cette zone, chaque tranche de 25 € de pension mensuelle en plus ou en moins regroupe un effectif de près de 150 000 retraités de plus de 65 ans. La mise en œuvre du plafonnement du MICO à partir de 2012 ainsi que l'achèvement du plan de revalorisation du minimum vieillesse, dont les effets n'apparaissent pas encore sur la distribution ci-dessus, devraient encore accroître ce phénomène de concentration.

*
* *

Au final, en dépit de la généralisation des minima de pensions, le minimum vieillesse reste ainsi un dispositif absolument majeur pour la couverture vieillesse des personnes les plus pauvres. Parce qu'il garantit en dernier ressort le niveau de ressources des personnes âgées, le minimum vieillesse couvrait en 2009 près des trois quarts des personnes vivant sous le seuil de pauvreté (à 60 %). Alors même que le nombre de ses allocataires a cessé de diminuer depuis cinq ans, plusieurs éléments laissent envisager une sensible progression.

II - Une dépense qui pourrait rester dynamique dans les années à venir

Plusieurs facteurs se conjuguent pour laisser présager une poursuite de la progression de la dépense du minimum vieillesse au cours des prochaines années. Celle-ci après avoir atteint son niveau le plus bas en 2000 -soit 2,5 Md€-, est en constante augmentation depuis cette date pour atteindre 3,03 Md€ en 2011³⁷⁶. De fait les mécanismes de régulation mis en œuvre ne peuvent avoir qu'une portée limitée, alors même que le FSV, dont le minimum vieillesse représente près de 15 % des dépenses, enregistre chaque année depuis 2009 un déficit de plus de 3 Md€.

A – La nécessité d'une information plus active des bénéficiaires potentiels

L'objectif primordial de lutte contre la pauvreté des personnes âgées qui est depuis toujours assigné au minimum vieillesse aurait dû conduire à des analyses précises de la population qui y est éligible. Tel n'est cependant pas le cas, alors même qu'il existe de sérieuses

376. Ces évolutions concernent l'ensemble de la dépense au titre du minimum vieillesse, dont les allocations servies à l'étranger. Pour les seules allocations servies en France, le niveau le plus bas de la dépense a plutôt été atteint en 2004.

présomptions qu'une part des retraités qui y auraient droit n'en fait pas la demande en l'absence de dispositif d'information adapté.

1 – Une méconnaissance de la population potentiellement concernée

Une évaluation du nombre de personnes âgées qui, bien que disposant de ressources inférieures au minimum vieillesse, ne seraient pas effectivement prises en charge par ce dispositif, est un exercice délicat. En effet, le non recours au minimum vieillesse par défaut d'information ne peut pas être mis en évidence à partir des fichiers des pensionnés des régimes de retraite de base.

Tout d'abord, au sein de chaque régime, ces fichiers ne permettent même pas de connaître l'ensemble des pensions perçues notamment celles des polypensionnés. Seul le répertoire géré par la CNAV dans le cadre des « échanges inter-régime de retraite » (EIRR) prévus par l'article 76 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2009 (article L. 161-1-6 du code de la sécurité sociale) rassemble tous les éléments de pensions des régimes obligatoires de base ou complémentaires. Toutefois, un travail de détection systématique, sur le stock des retraités, des situations susceptibles, au regard des seules pensions, d'ouvrir droit à l'ASPA, reste impraticable tant que le code de la sécurité sociale n'autorise pas l'utilisation de l'EIRR à cette fin. En tout état de cause, puisqu'ils ne concernent que les pensions personnelles des retraités, les éléments que fournirait l'EIRR ne constitueraient que des présomptions à confirmer, en dépit de la prédominance des pensions dans les ressources totales des personnes de plus de 65 ans et celles des personnes isolées dans cette même tranche d'âge.

Les mêmes limites s'appliquent à l'échantillon inter-régime (EIR) géré par la DREES, qui peut en revanche être utilisé à des fins statistiques. Il regroupe en effet des pensionnés sans indications sur leur situation matrimoniale et donc sans possibilité de consolider les pensions au niveau d'un couple. Dès lors, les indications que cet échantillon fournit quant à la distribution des pensions selon leur montant ne permettent pas de cerner les cas potentiellement éligibles au minimum vieillesse.

En ce qui concerne les personnes âgées non affiliées à un régime de retraite français, seule l'action d'information et de prospection qu'organise et coordonne le SASPA ³⁷⁷, permet de détecter les bénéficiaires potentiels. Par définition, le « vivier » n'est pas quantifiable au-delà des titulaires de l'AAH qui arriveraient à l'âge de 60 ans sans avoir acquis de droits à pensions. En revanche, au stade de l'instruction des demandes, le SASPA recense des abandons « après demande de pièces justificatives » de l'ordre de 1 000 par an. Les motifs n'en sont cependant pas recensés, ne permettant pas de distinguer les dossiers qui auraient pourtant abouti à attribution et qui correspondent vraisemblablement à des renoncements pour cause de récupération sur succession notamment.

Ainsi, à défaut de mener des campagnes de prospection susceptibles d'engendrer de nouveaux flux d'attribution, les différents organismes et administrations n'ont aujourd'hui pas les moyens de connaître le nombre de personnes qui rempliraient les conditions pour bénéficier du minimum vieillesse mais n'en ont pas fait la demande.

2 – Un plan de revalorisation qui n'a pas eu d'effet sur les effectifs d'allocataires

Le plan de revalorisation 2009-2012 de l'ASPA, en faisant progresser le plafond de ressources du minimum vieillesse au-delà de l'indexation normale des pensions, aurait dû conduire normalement à accroître, toutes choses égales par ailleurs, le nombre de bénéficiaires du minimum vieillesse. Plus précisément, sur la base de la distribution des pensions globales pour les retraités de 65 ans et plus issue de l'EIR 2008, on peut estimer qu'au terme de la revalorisation du 1^{er} avril 2010, près de 85 000 nouveaux allocataires auraient déjà pu être enregistrés au-delà du flux tendanciel d'entrées. Les revalorisations de 2011 et 2012 pourraient théoriquement induire près de 65 000 attributions supplémentaires.

Or, les effectifs des allocataires de l'ASV et de l'ASPA réunis sont revenus fin 2010 à un niveau quasiment stable par rapport à 2008 (+0,18 %) après avoir augmenté ponctuellement en 2009. Les premiers éléments recueillis par le FSV sur les effectifs 2011 montrent même une légère diminution du stock des allocataires gérés par la CNAV (-0,22 %). Les flux d'entrée dans le dispositif, au moins pour la CNAV, ne marquent pas non plus de rupture dans le sens d'un accroissement à partir de 2009.

377. Le SASPA qui dépend de la caisse des dépôts et consignations gère les allocataires qui n'ont acquis aucun droit dans les régimes de retraite français (70 000 bénéficiaires en 2011). Depuis 1999, un tiers des nouvelles attributions annuelles (qui sont de l'ordre de 5 500) concernent des ressortissants étrangers.

Flux annuels d'attribution par la CNAV

	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Nombre d'attribution d'ASV ou d'ASPA	37 605	37 068	40 828	42 283	40 411	35 582

Source : CNAV données transmises au FSV

L'absence d'effet significatif du plan de revalorisation du minimum vieillesse sur les effectifs d'allocataires suggère alors qu'une part importante des personnes que le plan ferait devenir éligibles, alors qu'elles ont déjà liquidé leurs pensions et dépassé l'âge de 65 ans, n'aurait pas spontanément présenté des demandes d'ASPA.

Face à cette situation, la mise en place de campagnes spécifiques d'information des publics qui seraient devenus potentiellement éligibles au minimum vieillesse à la suite de sa revalorisation apparaîtrait cohérente avec les objectifs poursuivis en matière de lutte contre la pauvreté. De telles campagnes ont du reste été menées s'agissant du RSA ou de la prime pour l'emploi.

3 – Une information des nouveaux retraités qui n'est pas apportée nécessairement au bon moment

Le caractère quérable des allocations du minimum vieillesse justifie l'obligation d'information que la loi³⁷⁸ impose aux caisses de retraite. Cette obligation se limite pourtant à donner aux assurés, au moment de la liquidation de leur pension, les informations relatives aux conditions d'octroi du minimum vieillesse et aux procédures de récupération sur succession.

Or, près de 80 % des pensions de droits directs du régime général et du régime des exploitants agricoles sont liquidés avant 65 ans. Ce décalage temporel entre le moment de l'information et l'âge à partir duquel une demande d'ASPA peut être faite engendre un risque systématique de non recours au minimum vieillesse par défaut d'information délivrée au bon moment. Du reste, seuls 40 % au maximum des attributions d'ASPA par la CNAV en complément d'un droit propre (hors attributions pour inaptitude) concernent des retraités ayant liquidé leur pension avant l'âge d'obtention du taux plein. Cette différence peut traduire soit le fait que les personnes qui anticipent un niveau de pension inférieur au minimum vieillesse sont poussées à différer la liquidation de leur pension jusqu'à 65 ans (pour bénéficier notamment du « minimum

378. Article L. 815-6 du code de la sécurité sociale.

contributif » au sein du régime général), soit le fait qu'un retraité ayant liquidé sa pension avant 65 ans oublie, arrivé à cet âge, qu'il peut demander à bénéficier de l'ASPA.

Si une information complémentaire était délivrée par exemple dans le cadre d'un « rendez-vous des 65 ans » pour des publics ciblés en fonction de leur niveau de pension, elle permettrait de limiter ces situations. Si un tel dispositif était estimé trop coûteux à mettre en place, les actions partenariales entre les caisses de retraite et les services sociaux de proximité mériteraient d'être renforcées pour assurer l'information des bénéficiaires potentiels.

B – Une dégradation du niveau des pensions liquidées par les nouveaux bénéficiaires qui pourrait se prolonger

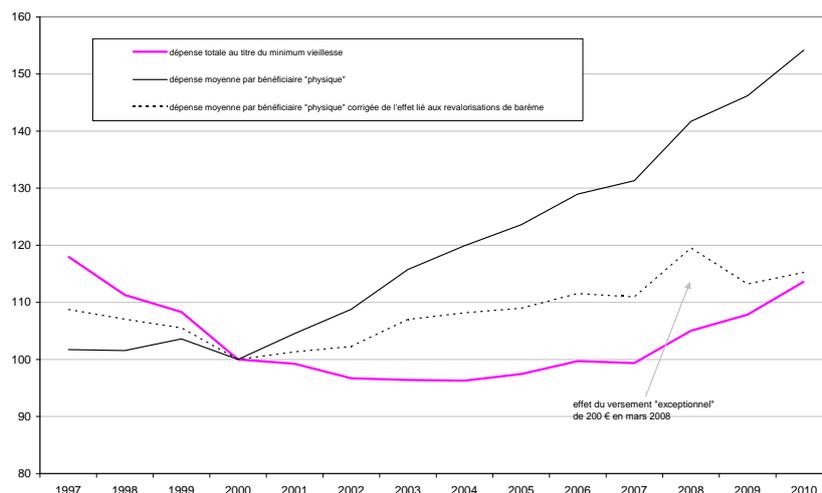
La dégradation récente des ressources moyennes des allocataires traduit une évolution préoccupante.

1 – Des bénéficiaires aux ressources, avant allocations, de plus en plus faibles en moyenne depuis une dizaine d'années.

La fin de la baisse des effectifs d'allocataires du minimum vieillesse s'est accompagnée sur les dix dernières années d'une augmentation du taux de service moyen³⁷⁹ des allocations, traduisant un recul progressif des ressources moyennes des bénéficiaires. Sur les seuls allocataires résidant en France, le taux de service moyen a ainsi crû de plus 10 % entre 2000 et 2007. Cette croissance correspond à un recul de plus de 5 % en euros constants du niveau moyen des ressources des allocataires, avant allocation.

379. Il s'agit ici du montant par tête d'allocation servie (toutes allocations de 1^{er} et 2nd niveau cumulées) corrigé des effets des revalorisations annuelles. Un taux de service proche de 100 % correspond à des ressources quasi-nulles. Inversement un taux de service proche de 0 % correspond à des ressources proches du plafond de l'ASPA.

Evolution du montant par tête des allocations servies en France, avec et sans correction de l'effet des revalorisations (base 100 en 2000)



Source : données FSV et calculs Cour des comptes

Ce recul marque non seulement la progression de la proportion des allocataires relevant du SASPA liée en particulier à la suppression à compter de 1998 des conditions de nationalité pour l'octroi du minimum vieillesse, mais aussi l'arrêt de la progression du niveau moyen des pensions liquidées par les allocataires relevant du régime général. Ce dernier phénomène est illustré par l'augmentation, jusqu'en 2007, parmi les allocataires gérés par la CNAV et résidant en France, de la part des bénéficiaires d'une allocation du 1^{er} niveau, qui perçoivent donc des pensions inférieures au niveau de l'AVTS, soit un tiers du plafond du minimum vieillesse.

Part des allocataires de 1^{er} niveau parmi les bénéficiaires du minimum vieillesse gérés par la CNAV et résidant en France

En %

1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
19,	19,5	20,0	20,6	21,2	21,6	22,0	22,5	22,7

Source : FSV

Ce phénomène peut s'expliquer soit par le mécanisme de réversion³⁸⁰ -mais cette hypothèse s'accommode mal de la baisse continue observée depuis 1998 sur la proportion des femmes parmi les bénéficiaires de l'ASV-, soit par l'arrivée à l'âge de 65 ans de générations ayant connu des périodes significatives de chômage ou de RMI, soit enfin par la prise en charge de retraités d'origine étrangère ayant acquis peu de droits à pension en France³⁸¹.

La tendance à la progression des taux de services se poursuit au-delà de 2006 et jusqu'en 2010, même en neutralisant l'effet du plan de revalorisation initié en 2009. Elle laisse penser que l'inflexion observée au cours de la dernière décennie dans l'évolution des dépenses pourrait être durable. A titre d'exemple, le montant moyen des pensions de base liquidées au régime général pour les nouveaux allocataires du minimum vieillesse ayant eu des carrières incomplètes liquidées avant l'âge du taux plein a baissé entre 2006 et 2010 puisqu'il est passé de 314 € à 294 €³⁸².

Fin 2010, on pouvait évaluer à moins de 400 € par mois et par personne les ressources moyennes des allocataires, avant allocations du minimum vieillesse. Cette moyenne intégrait deux extrêmes : les allocataires pensionnés du régime des exploitants agricoles, qui avaient des ressources mensuelles proches de 600 € par personne et les allocataires du SASPA, qui auraient eu moins de 60 € par mois sans allocation.

2 – Une augmentation prévisible des carrières incomplètes qui pourrait alimenter une croissance du nombre de bénéficiaires.

Parmi les allocataires du minimum vieillesse résidant en France, la DREES estime à seulement 13 % la part des personnes ayant eu des carrières complètes au sens du nombre de trimestres validés.

Cette faible proportion résulte notamment de la mise en place de minima de pensions dans les principaux régimes de base, dont l'octroi est en général conditionné à une durée minimale d'assurance. Elle suggère alors que de nouvelles mesures d'amélioration des petites retraites, si elles veulent respecter un principe contributif et donc favoriser les

380. En effet, un allocataire de l'ASV dont les seules ressources consistaient en des pensions supérieures au niveau de l'AVTS mais inférieures à 75 % du niveau du minimum vieillesse laisse à sa veuve, si elle ne bénéficie pas de pension de droit propre par ailleurs, une pension de réversion alors inférieure au niveau de l'AVTS.

381. Une fois l'attribution du minimum vieillesse décidée, la CNAV ne conserve toutefois pas les données correspondant à la nationalité des allocataires.

382. En euros constants 2006.

carrières complètes, auront de moins en moins d'effets à la baisse sur le nombre d'allocataires du minimum vieillesse.

Répartition des allocataires du minimum vieillesse selon leurs droits à pensions

	<i>En %</i>
Allocataires sans droit propre	21
– Pension de droit dérivé uniquement	9
– SASPA	12
Allocataires ayant acquis un droit propre	79
– Carrière incomplète	66
– Carrière complète	13
Ensemble des allocataires	100

Champ : allocataires ASV et ASPA résidant en France au 31/12/2008

Source : EIR 2008, DREES

En revanche, la population, majoritaire parmi les allocataires, des retraités à carrières incomplète, si elle compte aujourd'hui en grande partie des titulaires de pensions liquidées pour inaptitude ou invalidité³⁸³, est susceptible de voir ses effectifs croître avec l'arrivée aux âges de la retraite de générations ayant connu des carrières plus marquées que les précédentes par l'inactivité dans des conditions n'autorisant pas toujours la validation de trimestres au titre du chômage.

Ce phénomène, dont on observe sans doute les prémices à travers l'inflexion constatée récemment dans l'évolution des effectifs d'allocataires et dans l'évolution des montants d'allocation, pourrait contribuer à moyen terme à alimenter les effectifs et les dépenses du minimum vieillesse d'autant que les générations nombreuses nées après-guerre vont atteindre l'âge de 65 ans.

383. Ceux-ci représentaient 53 % des allocataires gérés par la CNAV fin 2010.

C – Des mécanismes de régulation aux effets limités

Les leviers pour peser sur la dépense sont peu nombreux et d'un effet modeste.

1 – De nouvelles conditions d'attribution de l'ASPA qui ne concernent que les nouveaux allocataires

a) *La possibilité de continuer à bénéficier des anciennes allocations*

La nouvelle allocation unique mise en place à partir de 2007 ne concernait fin 2010 encore qu'une minorité des bénéficiaires du minimum vieillesse : à cette date, seules 143 000 personnes percevaient l'ASPA, contre 434 000 personnes qui continuaient à percevoir l'ASV. Par ailleurs, 395 000 personnes recevaient encore une allocation de 1^{er} niveau. Cette situation résulte de la possibilité laissée aux allocataires de l'ancien dispositif de conserver le bénéfice des anciennes allocations, selon les conditions en vigueur avant 2004, y compris pour celles servies à l'étranger.

Or, le maintien du service des anciennes allocations empêche la généralisation rapide des nouvelles conditions de service associées à l'ASPA s'agissant en particulier de la non-« exportabilité », de l'élargissement de la notion de couple³⁸⁴ et enfin de la récupération systématique sur succession. Ces nouvelles conditions, plus restrictives, expliquent probablement en retour l'absence de basculement de l'ancien dispositif vers le nouveau dès lors que ce choix est laissé aux allocataires.

b) *Un maintien du service d'anciennes allocations à l'étranger au fondement fragile*

Si la réforme de simplification du minimum vieillesse s'est cantonnée, pour l'essentiel, à la substitution d'une allocation unique à une superposition de diverses allocations, plusieurs textes ultérieurs ont apporté des modifications de substance au dispositif global. Ainsi, la LFSS pour 2006 a-t-elle supprimé toute possibilité de nouvelle attribution d'allocations du minimum vieillesse hors du sol français³⁸⁵ tandis que les

384. La notion de couple est étendue, pour l'ASPA, aux concubins et aux personnes liées par un PACS, ce qui revient à durcir les conditions d'octroi par la prise en compte des ressources du conjoint concubin ou pacsé.

385. L'ordonnance de 2004 préservait, à côté de l'ASPA, la possibilité d'octroyer un « complément de retraite » au titre du minimum vieillesse exportable à l'étranger.

conditions d'attribution de l'ASPA aux ressortissants étrangers hors de l'Espace économique européen ont été progressivement durcies.

En dernier lieu, la loi de financement de la sécurité sociale pour 2011 a rendu applicable au service des anciennes allocations les règles de suspension ou de suppression relatives à l'ASPA, notamment celles concernant la condition de résidence. L'application littérale de cette disposition aurait dû conduire à supprimer le service de toute allocation de l'ancien dispositif à des non-résidents, en particulier pour la majoration de l'ancien article L. 814-2. Considérant qu'une telle suppression n'était pas dans l'intention du législateur mais que la formulation de la loi était ambiguë et pouvait autoriser plusieurs interprétations, la direction de la sécurité sociale a circonscrit par un simple courrier du 7 avril 2011 adressé à la CNAV le champ d'application de cette disposition aux seules allocations qui faisaient déjà l'objet d'une condition explicite de résidence, permettant *a contrario* aux majorations L. 814-2 de continuer à être servies à l'étranger à près de 240 000 personnes.

La CNAV ne comptabilise pas de façon distincte les montants correspondants mais, sur la base du taux moyen de service de cette majoration, il est possible d'évaluer à plus de 450 M€ le coût de ces allocations servies hors de France. Ce coût ne se réduit aujourd'hui qu'au rythme des décès enregistrés parmi les bénéficiaires.

Il est ainsi indispensable de clarifier le fondement juridique du service de ces allocations.

c) Des dispositifs de contrôles qui gagneraient à être harmonisés

La liquidation et le service des allocations du minimum vieillesse relèvent de chaque organisme versant les avantages vieillesse du demandeur. Ceux-ci sont donc les caisses des régimes de retraite de base français et à défaut le service de l'allocation spéciale aux personnes âgées (SASPA, ex-service de l'allocation spéciale vieillesse ou SASV)³⁸⁶. Ces organismes sont dès lors chargés de mener les contrôles permettant de vérifier les respects des conditions de ressources, de résidence et de non-décès des allocataires.

La pluralité des organismes gestionnaires et l'hétérogénéité de leurs pratiques en termes de contrôle (entre contrôles de masse, contrôles

386. Pour les polypensionnés, un ordre de priorité est établi par décret : les caisses du régime des exploitants agricoles pour ceux qui ont liquidé une pension à ce régime, à défaut la CNAV pour ceux qui ont liquidé une pension au régime général, puis à défaut la caisse du régime débiteur du principal avantage vieillesse.

ciblés, sur pièces voire sur place) et de suivi du dispositif ne permettent pas une vision consolidée de la qualité de la gestion du minimum vieillesse. A titre d'exemple, le SASPA contrôle chaque année près de 30% du stock de ses allocataires, y compris sur leurs ressources à partir de relevés de comptes, tandis que les contrôles de ressources menés par la CNAV ne concernent que 15 % du stock de ses allocataires, aucun contrôle systématique n'étant plus mené après quatre années de versement d'allocations.

De façon générale, la mise au point coordonnée, par les principaux organismes gestionnaires, de tableaux de bord relatifs à l'activité de contrôle, à partir d'une nomenclature commune s'agissant des types de contrôles effectués, en termes de moyens et de résultats, faciliterait l'évaluation globale de la gestion du dispositif.

Au-delà de l'évaluation, l'efficacité des contrôles devrait être renforcée. Il conviendrait en particulier de réviser les modalités de contrôle des ressources. L'absence de contrôle systématique, à la CNAV et à la CCMSA, au-delà des quatre premières années de versement, fondée sur une circulaire de 1975, pourrait notamment être remise en cause pour tenir compte de l'augmentation de l'espérance de vie. Plus généralement, un alignement des dispositifs de contrôle de chaque organisme sur les meilleures pratiques devrait être recherché, en tirant notamment les enseignements des contrôles ciblés expérimentés par la CNAV en matière de ressources des allocataires.

2 – Des ajustements envisageables mais à portée très limitée

a) Une extension de la récupération sur succession

La récupération sur succession dont l'ASPA et l'ASV font l'objet s'opère d'une part sur la base des allocations versées dans la limite d'un montant mensuel de 509,77 €³⁸⁷ et d'autre part sur la part de l'actif net successoral excédant 39 000 €. Les montants ainsi récupérés ont atteint 138 M€ en 2010.

Le plafonnement de la récupération sur succession à hauteur du montant de l'ancienne ASV prolonge en quelque sorte l'exonération dont bénéficiait le 1^{er} niveau. Or, l'ensemble des allocations, y compris de 1^{er} niveau, relève pleinement de la solidarité nationale. A cet égard, il semblerait donc plus juste de supprimer le plafonnement sur l'ASPA et de généraliser la récupération aux allocations de 1^{er} niveau en cours de

387. Montant au 1^{er} avril 2012, soit le montant mensuel maximum de l'ancienne ASV. Ce plafond ne joue donc que pour l'ASPA.

service, y compris dans ce cas à l'étranger. Les effets financiers seraient toutefois très modestes, le montant moyen des allocations ASPA servies aujourd'hui étant inférieur au plafond actuel de récupération et la mise en œuvre pourrait être délicate dans le cas des allocataires vivant à l'étranger.

En tout état de cause, une vigilance particulière est indispensable en matière d'établissement et de recouvrement des créances enregistrées au titre de la récupération sur succession. Le taux de recouvrement, entendu comme le rapport entre le montant des créances recouvrées dans l'année et le montant des créances ouvertes au cours de la même année, diminue en effet régulièrement depuis 2007 sur les créances enregistrées par la CNAV : il est passé de plus de 100 % en 2007 à 87 % en 2011.

b) Une meilleure articulation à rechercher avec les mesures d'âge de la réforme des retraites

Etant données les conditions actuelles d'octroi du « minimum contributif » d'un côté et du minimum vieillesse de l'autre, pour une carrière effectuée au plus au SMIC, un assuré du régime général arrivant à l'âge légal de départ en retraite avec moins de 110 trimestres validés ne peut pas espérer porter sa pension au-delà du minimum vieillesse en poursuivant son activité seulement jusqu'à l'âge d'annulation de la décote, ou âge du taux plein.

Mais, en cas de liquidation immédiate de sa pension, cet assuré verrait ses ressources réduites à moins de 300 € par mois, soit le montant des pensions alors liquidées. Dès lors, dans ce cas, les incitations à poursuivre jusqu'à l'âge du taux plein, la recherche ou l'exercice d'une activité sont essentiellement liées au fait que l'ASPA, sauf cas d'invalidité, ne peut pas être touchée avant l'âge de 65 ans.

Or, le recul progressif de l'âge d'annulation de la décote, de 65 à 67 ans, ne s'est pas accompagné d'un glissement identique de l'âge d'ouverture du droit à l'ASPA. Celui-ci reste en effet fixé à 65 ans. On peut alors s'attendre, en tout état de cause, à ce que le recul de l'âge du taux plein ne diffère pas les départs à la retraite des personnes arrivant à l'âge légal avec moins de 110 trimestres validés au SMIC. Pour éviter cet effet et tenir compte plus généralement de l'allongement de l'espérance de vie pour le bénéfice de l'ASPA, il pourrait être envisagé de faire reculer l'âge minimal de bénéfice du minimum vieillesse de façon parallèle à celui du « taux plein ».

Ce recul permettrait de limiter à la marge les flux annuels d'attribution de l'ASPA sur les prochaines années, pour les générations

du « baby-boom » passant l'âge de 65 ans. Il n'aurait un impact que pour les allocataires qui ne liquident pas leur pension au titre de l'invalidité.

CONCLUSION

Malgré l'achèvement de la montée en puissance depuis 60 ans des régimes de retraite de base et complémentaire et la mise en place de minima de pensions au sein de tous les principaux régimes de retraite, le minimum vieillesse reste toujours un outil majeur de lutte contre la pauvreté des personnes âgées.

Après des décennies de baisse, l'effectif des allocataires a atteint un étiage autour de 600 000 personnes auxquelles est garanti un niveau de ressources qui en dépit d'un plan de revalorisation récent reste très modeste, au niveau du seuil de pauvreté.

La nécessité d'une information plus active pour permettre à ce dispositif de solidarité de jouer plus complètement et plus efficacement son rôle afin de limiter la pauvreté des personnes âgées, la baisse récente des ressources moyennes des allocataires avant allocation, l'arrivée aux âges de la retraite de générations nombreuses aux carrières professionnelles plus discontinues que leurs devancières pourraient conduire pour les années à venir à entretenir une dynamique d'entrée dans un dispositif longtemps considéré comme voué à une extinction progressive.

La faiblesse des mécanismes de régulation d'une dépense croissante, dès lors que pour des raisons aisément compréhensibles, le choix du législateur a été de n'en durcir les conditions d'attribution que pour les nouveaux entrants, ne rend que plus impérative la nécessité absolue de se mettre en situation d'en assurer un financement clair et soutenable.

Il importe en effet que soient apportées au FSV, au déséquilibre duquel il contribue fortement, des ressources pérennes à hauteur d'un déficit qui a atteint 3,45 Md€ en 2011 sauf à continuer à faire financer ce dispositif de solidarité nationale par la dette sociale, c'est-à-dire par les générations à venir.

RECOMMANDATIONS

52. Assurer un financement clair et stable des dépenses de minimum vieillesse par un relèvement des ressources affectées au FSV.

53. Clarifier le fondement juridique du maintien du service de la majoration L. 814-2 à l'étranger.

54. Harmoniser entre les différents organismes gestionnaires du minimum vieillesse les modalités des contrôles et de leur suivi, en les alignant sur les meilleures pratiques.

55. Supprimer le plafonnement du montant des allocations ASPA récupérable sur succession et généraliser la récupération sur succession aux arrérages à venir de toutes les allocations de 1^{er} niveau.

56. Reculer l'âge minimum de droit commun pour le bénéfice de l'ASPA au même rythme que l'âge d'annulation de la décote au régime général.

57. Mettre en œuvre un dispositif d'information adapté :

- en organisant à la CNAV et à la CCMSA un « rendez-vous des 65 ans » pour renouveler l'information sur l'ASPA effectuée au moment de la liquidation de la pension ou en renforçant les actions partenariales entre les caisses de retraite et les services sociaux des collectivités locales ;
 - en menant une campagne de prospection active auprès des retraités qui seraient devenus éligibles au minimum vieillesse à l'issue du récent plan de revalorisation.
-