

CONSEIL D'ORIENTATION DES RETRAITES
Séance plénière du 16 février 2023 à 10h00
« Niveau de vie des retraités et petites retraites »

Document n° 1
<i>Document de travail, n'engage pas le Conseil</i>

Note de présentation générale

Secrétariat général du Conseil d'orientation des retraites

Note de présentation générale

Parmi les objectifs assignés par la loi au système de retraite et formulés dans l'article L.111-2-1 du code de la sécurité sociale, figure « [...] un objectif de solidarité entre les générations et au sein de chaque génération, notamment [...] par la garantie d'un niveau de vie satisfaisant pour tous les retraités ».

À la suite du colloque du COR de novembre 2022, cette séance revient sur le niveau de vie des retraités et tout particulièrement sur ceux bénéficiant de pensions de faible niveau et des dispositifs de minima de pension ou de l'allocation de solidarité pour personnes âgées (Aspa, ancien minimum vieillesse).

La première partie de ce dossier se concentre sur la thématique générale du niveau de vie des retraités et apporte un éclairage spécifique sur les personnes qui perçoivent une petite pension. La deuxième partie du dossier aborde les dispositifs de minima de pension et leur articulation avec le minimum vieillesse. La protection des assurés aux revenus d'activité les plus faibles et la lutte contre la pauvreté des personnes âgées s'appuie sur des dispositifs de solidarité intégrés à des régimes de retraite à la logique principalement contributive ; ils visent à assurer un minimum de pension aux affiliés. Elle s'appuie aussi sur des dispositifs d'aide sociale qui garantissent un niveau de vie minimal aux personnes âgées. La troisième partie du dossier s'intéresse aux bénéficiaires des différents dispositifs de minima de pension et aux enseignements de la dernière vague de l'enquête Bénéficiaires de minima sociaux (BMS) de la DREES.

1. Le niveau de vie des retraités et les petites pensions

Avant d'examiner le niveau des pensions et plus particulièrement les *minima* de pensions et le minimum vieillesse, il paraît utile de fournir un éclairage d'ensemble sur le niveau de vie des retraités.

1.1 Le niveau de vie des retraités est supérieur de 1,5 % à celui de l'ensemble de la population

Depuis 1996, une fois pris en compte l'ensemble des composantes du revenu et la taille du ménage, le niveau de vie des retraités est légèrement supérieur à celui de l'ensemble de la population (**document n° 2**). Si les pensions restent inférieures aux revenus d'activité (37 % en moyenne), la prise en compte des revenus du patrimoine, plus élevés pour les retraités, ainsi que des transferts sociaux et fiscaux permet de diminuer les écarts. Le revenu des ménages retraités représente ainsi 84,3% du revenu de l'ensemble des ménages. Mais comme les retraités vivent plus souvent seuls ou à deux que les actifs, la taille de leurs ménages est en moyenne plus petite. Au final, le niveau de vie des retraités est ainsi supérieur de 1,5 % à celui de l'ensemble de la population en 2019. Leur taux de pauvreté est plus faible (9,5 % contre 14,6 % pour l'ensemble) alors qu'en 1970 il était au contraire 20 points plus élevé.

Ces progrès notables de la situation relative des retraités ont été permis par la montée en charge du système de retraite (généralisation des régimes et amélioration des conditions de calcul des droits et de liquidation) et les fortes revalorisations du minimum vieillesse et des *minima* de pensions.

Petite pensions et niveau de vie modeste ne sont pas systématiquement liés. Le lien est étroit pour les retraités vivant seuls (environ 40% des retraités vivent seuls). Pour les autres retraités, le fait de vivre avec une autre personne peut permettre de compenser leur faible niveau de pension à travers les économies d'échelle dégagées au niveau du ménage ou parce que le conjoint a un niveau de pension supérieur. C'est ainsi le cas de 83,5 % des personnes dont le niveau de pension était de moins de 800 euros mensuels en 2021 (sous le 2^{ème} décile).

1.2 Qui perçoit une petite retraite ?

Au 31 décembre 2016, selon l'échantillon inter-régimes de retraités de la DREES, 32 % des 15,5 millions de retraités (droit direct et réversion) perçoivent une retraite totale inférieure à 1 100 euros bruts mensuels (y compris réversion). Parmi eux, 2,6 % sont des femmes ne percevant qu'une pension de réversion. La perception d'une pension totale inférieure à 1 100 euros en 2016 concerne donc essentiellement des assurés ayant au moins un droit direct (**document n° 3**).

En concentrant l'analyse sur les pensions de droit direct des retraités résidant en France, 23 % d'entre eux perçoivent une pension de moins de 750 euros bruts mensuels. Le risque d'avoir une plus faible pension est le plus élevé pour les assurés affiliés principalement au régime des exploitants agricoles. Les femmes demeurent également plus exposées au risque d'avoir une petite pension de droit direct, même à régime identique.

La surexposition des exploitants agricoles au risque d'avoir une faible pension s'explique, outre la faiblesse de leurs revenus d'activité, par la mise en place relativement récente de leur pension complémentaire et des *minima* de pension dans le régime de base (2009 pour la pension majorée de référence - PMR). Ils s'expliquent également pour partie par leurs assiettes de cotisations qui est différente entre non-salariés (revenu net des charges professionnelles et cotisations sociales, mais avec application d'une assiette minimale) et salariés (intégralité du revenu). En outre, ils sont issus de la vague 2016 de l'EIR, soit avant l'instauration du complément différentiel de retraite complémentaire obligatoire (75 % du Smic agricole, puis 85 % avec la loi Chassaigne), le relèvement du seuil d'écêtement de la PMR au niveau du minimum vieillesse et, s'agissant des conjoints collaborateurs, l'alignement de leur pension majorée de référence sur celle des chefs exploitants.

2. Les dispositifs de minima de pension et leur articulation avec le minimum vieillesse

Les revenus des personnes à la retraite sont garantis à la fois par des *minima* de pension (minimum contributif, minimum garanti, etc.), accordés sur une base individuelle par les régimes de retraite, et par un minimum social, l'Allocation de solidarité aux personnes âgées (Aspa) – appelé souvent par commodité de langage « minimum vieillesse » –, qui est attribué à partir de 65 ans¹, en fonction des ressources du ménage. Les *minima* prennent en considération l'individu et son niveau de pension, le minimum vieillesse prend en considération le ménage et l'ensemble de ses ressources. Ces dispositifs sont susceptibles d'être cumulés avec d'autres aides telles que les aides au logement (**document n° 11**).

Les principaux régimes de base (régime général et régimes alignés, régime des fonctionnaires et régime des non-salariés agricoles) prévoient de relever sous certaines conditions les pensions « contributives » à un montant minimal : minimum contributif (Mico) au régime général et dans les régimes alignés, minimum garanti (Miga) pour les fonctionnaires, et pension majorée de référence pour les non-salariés agricoles (PMR) (**document n°4**).

Le Mico est réservé aux salariés du privé remplissant les conditions d'obtention d'une pension de retraite à taux plein (par la durée validée, l'âge ou en référence à leur situation d'ex-invalidité ou d'inaptitude). Il concerne la pension du régime de base, le régime complémentaire Agirc-Arrco n'intègre pas de minima de pension. Depuis 2011, les règles d'attribution du minimum garanti dans les fonctions publiques ont été rapprochées de celles du Mico. Le minimum garanti (1 248 euros au 1^{er} janvier 2023) est toutefois plus élevé que le minimum contributif (748 euros au 1^{er} janvier 2023 y compris majorations à la condition que le montant total des pensions ne dépasse pas 1 323 euros) du fait de l'absence de régime complémentaire dans la fonction publique. Le montant du Miga est proratisé selon la durée validée mais le calcul du taux de proratisation n'est pas rigoureusement proportionnel à la durée de services effectifs.

Les exploitants agricoles ont une situation spécifique car ils peuvent bénéficier de deux *minima* : une pension majorée de référence qui complète la pension de base totale (forfaitaire + proportionnelle) et le complément différentiel de retraite complémentaire obligatoire (CD-RCO), majorant la retraite complémentaire. Les non-salariés agricoles, chefs d'exploitation ou d'entreprise affiliés à la MSA peuvent bénéficier de la PMR dès lors qu'ils ont liquidé leur pension à taux plein. La pension majorée de référence s'élève à 748 euros au 1^{er} janvier 2023 et le CD-RCO est calculé de façon à ce que la pension totale brute soit égale à 85 % du Smic net.

¹ Ou 62 ans pour les personnes reconnues inaptes au travail ou atteintes d'une incapacité permanente d'au moins 50 %.

Le projet de réforme discuté actuellement à l'Assemblée nationale prévoit d'augmenter le montant de pension des retraités ayant liquidé leur retraite à taux plein et les plus faibles pensions (**document n° 4bis**). À cette fin, les montants à la liquidation du Mico et de la pension majorée de référence pour les non-salariés agricoles devraient être augmentés de 100 euros à compter du 1er septembre 2023 afin que la pension brute d'un nouveau retraité ayant une carrière complète à temps plein au Smic atteigne 85 % du Smic net. Ce montant sera proratisé en fonction de la durée de carrière.

Cette mesure devrait profiter à 23 % des retraités de la génération 1962 (16 % des hommes et 29 % des femmes, qui bénéficieront en outre de la prise en compte de trimestres AVPF dans la durée réputée cotisée). En moyenne, ces retraités devraient voir leur pension augmenter de 34 euros par mois (avant prise en compte de la mesure d'âge). Les retraités actuels, sous réserve qu'ils aient cotisé au moins 120 trimestres, verront également leur pension dans les régimes alignés revalorisée de 100 euros proratisés en fonction de leur durée d'assurance.

Le **document n° 5** cherche à mettre en exergue quelques mécanismes des *minima* de pension du régime général et de la fonction publique, en se basant sur des carrières types de monopensionnés, ainsi que leur articulation avec le minimum vieillesse. Ces cas types, nés en 1962, sont rémunérés au Smic sur l'intégralité de leur carrière et diffèrent par leur durée de carrière et leur quotité de travail. Le premier a une carrière complète à temps plein, le deuxième une carrière complète à mi-temps et les deux derniers travaillent uniquement durant 21 années, ces années n'étant pas positionnées au même moment de leur vie active (l'un rentre sur le marché du travail à 46 ans, l'autre à 20 ans). Les deux premiers cas types partent au taux plein à 62 ans et les deux derniers à 67 ans, âge d'annulation de la décote. Les trois derniers cas type ont effectué sur leur carrière la même quantité de travail. Une première simulation est effectuée en considérant que ces cas types ont réalisé l'ensemble de leur carrière dans le secteur privé, une seconde en considérant qu'elle a été réalisée exclusivement dans le secteur public.

Dans le secteur privé, le cas type à carrière complète à temps plein ne bénéficie pas du Mico, son montant de pension étant supérieur à ce minimum². Le Mico profite particulièrement aux assurés avec une carrière complète à mi-temps et très peu ou pas du tout aux assurés avec une « demi-carrière » à plein temps. Ces assurés qui ont fourni la même quantité de travail ont des niveaux de pensions différents.

Dans le secteur public, les quatre cas types bénéficient du Miga. Les règles du public sont plus favorables pour le cas type à temps plein et à carrière complète et pour les deux cas types à « demi-carrière » en raison de la non-linéarité du Miga. Elles sont équivalentes pour le cas type à mi-temps. Dans le secteur public, les cas types avec une « demi-carrière » à temps plein perçoit une pension supérieure à celle obtenue à l'issue d'une carrière continue à mi-temps.

² La simulation est réalisée à partir de la législation et des barèmes actuels et n'intègre pas les modalités de la réforme en cours de discussion.

Le retraité du secteur privé, qui a cotisé deux fois plus que les cas types à mi-temps et à « demi-carrière » va, à 67 ans, percevoir un montant de pension proche de ceux qui ont moins cotisé durant leur vie active si ces derniers demandent à percevoir le minimum vieillesse³. Le minimum vieillesse nivelle donc les pensions versées indépendamment de l'effort contributif des individus.

Les dispositifs de protection minimale des retraités, et plus largement des personnes âgées sont décrits dans le **document n° 6** pour les pays étrangers suivis par le COR : cinq pays de la zone euro (la Belgique, les Pays-Bas, l'Allemagne, l'Italie et l'Espagne), un pays nordique membre de l'Union Européenne hors zone euro (la Suède), le Royaume-Uni, l'Amérique du Nord (Canada et États-Unis) et le Japon.

Au sein des pays suivis par le COR, seuls les États-Unis ne sont dotés d'aucun dispositif de pension minimale pour les retraités. Dans tous les autres pays, il existe un ou plusieurs dispositifs de pension minimale qui peut prendre la forme d'une pension propre au système de retraite, ouverte aux seuls cotisants et proportionnelle à la durée de cotisation à l'instar du Mico en France (Belgique, Espagne, Italie, Allemagne) ou d'une pension forfaitaire, universelle, ouverte à tous les citoyens et proportionnelle à la durée de résidence dans le pays (Canada, Pays-Bas, Suède) ou à la durée d'assurance (Japon et Royaume-Uni). Ces dispositifs sont éventuellement complétés par des prestations d'aide sociale, universelles ou ciblées sur la population âgée.

3. Les bénéficiaires des *minima* de pensions

3.1 Les dispositifs contributifs

Près de quatre retraités sur dix bénéficient d'un minimum de pension dans un régime de base. En 2019, une pension liquidée sur cinq au régime général est portée au minimum contributif et au minimum garanti à la CNRACL. C'est un peu moins d'une sur dix dans la fonction publique de l'État. La part des nouveaux retraités au Mico a nettement diminué depuis 2012 du fait du durcissement des conditions d'attribution (**document n° 7**).

En 2021, 36,8 % de l'ensemble des retraités de droit direct bénéficient du minimum garanti à la CNRACL. Ils sont 31,0 % au sein de la FPH et 41,5 % à la FPT (**document n° 8**). Entre 2017 et 2021, la part des bénéficiaires du Miga dans le flux de nouveaux bénéficiaires à la CNRACL est passé de 23 % à 26 %. Dans la fonction publique hospitalière, cette part a progressé de 16,4 % à 21,7 %. Cette progression est observée pour les femmes comme pour les hommes. Dans la fonction publique territoriale, la part des bénéficiaires est stable dans le temps, autour de 28 %, mais le poids des bénéficiaires est un peu plus important chez les femmes (29 % environ) que chez les hommes (26 %) environ.

³ Le minimum vieillesse est familialisé et tient compte de tous les revenus. La comparaison est réalisée en considérant des retraités isolés n'ayant pas d'autre revenus que les pensions.

Dans le régime de base des exploitants agricoles, 12,9 % des retraités de droits directs disposent de la pension majorée de référence (PMR) dont 74,1 % sont des femmes en 2021 (**document n° 9**). Le nombre global de bénéficiaires de la PMR diminue entre 2009 et 2021 suivant la même tendance que celle des retraités de droit direct du régime des non-salariés agricoles. La loi du 17 décembre 2021, dite « Chassaigne 2 » visant la revalorisation des retraites agricoles les plus faibles a permis une augmentation de la pension majorée de référence. Près de 200 000 personnes ont bénéficié d'une revalorisation de leur pension en vertu de cette loi, pour un montant mensuel moyen de 52,2 euros. En 2022, le nombre de bénéficiaires de la PMR a fortement augmenté (+ 30,7 %) suite à l'alignement de la valeur de la PMR des aides familiaux et conjoints collaborateurs sur celle des chefs d'exploitation et à l'augmentation du plafond de la PMR ayant permis l'intégration d'un nombre plus conséquent de bénéficiaires dans ce dispositif.

3.2 Les dispositifs non-contributifs

En dehors du système de retraite, la solidarité nationale envers les personnes âgées s'articule autour d'un minimum social, l'Aspa, d'aides pour le logement et de dispositions favorables en matière de fiscalité (**document n° 4**).

L'Aspa est versée sous forme d'allocation différentielle pour garantir un revenu minimum à toute personne âgée de 65 ans et plus (à partir de l'âge minimum légal de départ à la retraite en cas d'invalidité ou d'inaptitude, soit 62 ans à compter de la génération 1955) et ayant fait valoir l'ensemble de ses droits à pension. Alors que les pensions de retraite sont « exportables », l'Aspa est soumise à une condition de résidence en France (**document n°11**). Fin 2020, 635 300 allocataires perçoivent l'Aspa ou l'Allocation supplémentaire de minimum vieillesse⁴ (**document n° 10**). Au 1^{er} janvier 2023, l'Aspa s'établit à 961,08 euros par mois pour les personnes seules et à 1 492,08 euros par mois pour les couples. Elle est quérable et recouvrable sur succession si l'actif net de la succession (c'est-à-dire le montant du patrimoine moins les dettes) est au moins égal à 39 000 euros. En appariant les données de l'EIR avec les données fiscales, la Drees estime qu'en 2016, 50 % des personnes seules potentiellement éligibles au minimum vieillesse n'y ont pas recouru⁵. D'autre part, même si le montant du minimum vieillesse est en-deçà du seuil de pauvreté, les revenus du ménage peuvent être complétés par d'autres allocations, telles que les allocations logement. La Drees estimait ainsi que 50 % des ménages retraités bénéficiaires du minimum vieillesse étaient pauvres monétairement en 2018⁶.

⁴ L'Aspa, mise en place en 2007, est destinée aux nouveaux entrants et remplacera à terme l'Allocation supplémentaire de minimum vieillesse (ASV).

⁵ Meinzl P., « Le non-recours au minimum vieillesse des personnes seules », Les dossiers de la DREES, n° 97, mai 2022.

⁶ Minima sociaux et prestations sociales - Ménages aux revenus modestes et redistribution - Édition 2022.