

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

Document n° 4
<i>Document de travail, n'engage pas le Conseil</i>

Les dispositifs de *minima* de pension et le minimum vieillesse

Secrétariat général du Conseil d'orientation des retraites

Les dispositifs de minima de pension et 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 contributive et individuelle par les régimes de retraite, et par un minimum social, l'Allocation de solidarité aux personnes âgées (Aspa) – appelé par commodité de langage « minimum vieillesse » dans le dossier de cette réunion –, qui est attribué à partir de 65 ans¹, en fonction des ressources du ménage. Ces dispositifs offrent à l'assuré un revenu minimum et sont susceptibles d'être cumulés avec d'autres aides telles que les aides au logement².

1. Les *minima* de pension

Les principaux régimes de base (régime général et régimes alignés, régime des fonctionnaires et régime des non salariés agricoles) prévoient des pensions minimales, en relevant sous certaines conditions les pensions « contributives » à un montant minimal (minimum contributif au régime général et dans les régimes alignés, minimum garanti pour les fonctionnaires et pension minimale de référence pour les non-salariés agricoles).

Le **minimum contributif (MICO)**³ 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. L'objectif initial – permettre aux assurés du régime général ayant cotisé toute leur carrière sur des faibles salaires de bénéficier d'une pension minimale – a évolué depuis sa mise en place en 1983 :

- en 2004, la dimension contributive est renforcée avec la mise en place d'une majoration au titre des seuls trimestres d'assurance ayant donné lieu au versement de cotisations à la charge de l'assuré. Cette majoration fait suite à la réforme de 2003 fixant pour objectif de garantir pour la pension totale un taux de remplacement net de 85 % après une carrière complète au SMIC ;
- en 2009, cette majoration est conditionnée à une durée minimale d'assurance cotisée de 120 trimestres ;
- en 2012, le MICO devient « tous régimes » et des conditions de subsidiarité (l'assuré doit faire valoir tous les droits à retraite auxquels il peut prétendre) et de montant de pensions tous régimes sont introduites.

Au 1^{er} janvier 2023, le montant servi entier par le régime de base – non proratisé – s'élève à 684,13 euros bruts par mois hors majoration, la majoration intégrale étant de 63,44 euros bruts⁴. À ce montant de pension s'ajoutent les pensions servies par les régimes complémentaires dans la limite d'un plafond de pension totale (de base et complémentaire,

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

² Cf. document 11 du dossier.

³ Pour plus d'éléments concernant le MICO, voir le document n° 5 du dossier.

⁴ Par ailleurs, les bénéficiaires du minimum contributif peuvent bénéficier en supplément de différentes majorations (surcote, majoration de retraite versée au titre de la retraite anticipée pour handicap, enfants, tierce personne à charge, rente des retraites ouvrières et paysannes).

tous régimes confondus, français et étrangers). Ce plafond est de 1 322,87 euros mensuel au 1^{er} janvier 2023, le montant du MICO qui est versé à l'assuré est réduit jusqu'à ce que plafond ne soit pas dépassé.

Enfin, contrairement à l'Aspa, le minimum contributif n'est pas exonéré d'impôt. Il doit être intégré dans les revenus à déclarer à l'administration fiscale au même titre que les pensions de retraite (après application de l'abattement de 10%).

Le MICO et sa majoration sont proratisés en fonction respectivement des trimestres validés et des trimestres cotisés au régime général. Un assuré polypensionné peut percevoir le MICO et sa majoration en ayant atteint la durée d'assurance requise dans l'ensemble des régimes mais le montant de son MICO sera proratisé en ne tenant compte que des trimestres validés pour la base et des trimestres cotisés pour la majoration dans le régime général⁵.

Les règles d'attribution du **minimum garanti** dans les fonctions publiques ont été rapprochées de celles du minimum contributif. Depuis le 1er janvier 2011, pour bénéficier du minimum garanti, le fonctionnaire doit soit avoir validé tous ses trimestres (durée d'assurance complète), soit avoir atteint un âge minimum (âge d'annulation de la décote minoré d'un certain nombre de trimestres), soit avoir liquidé son droit à pension au titre de l'invalidité (pour lui, son conjoint ou son enfant invalide) ou de fonctionnaire handicapé à 80 %. Comme pour le minimum contributif, la loi de financement de la Sécurité sociale pour 2009 prévoit l'écèlement de ce minimum de pension. Toutefois, le décret fixant le seuil de pension tous régimes à ne pas dépasser pour les bénéficiaires du minimum garanti n'est pas encore paru. Depuis le 1^{er} janvier 2023, le montant du minimum garanti, correspondant à une durée de service de 40 années, est de 1 248,33 euros brut mensuels.

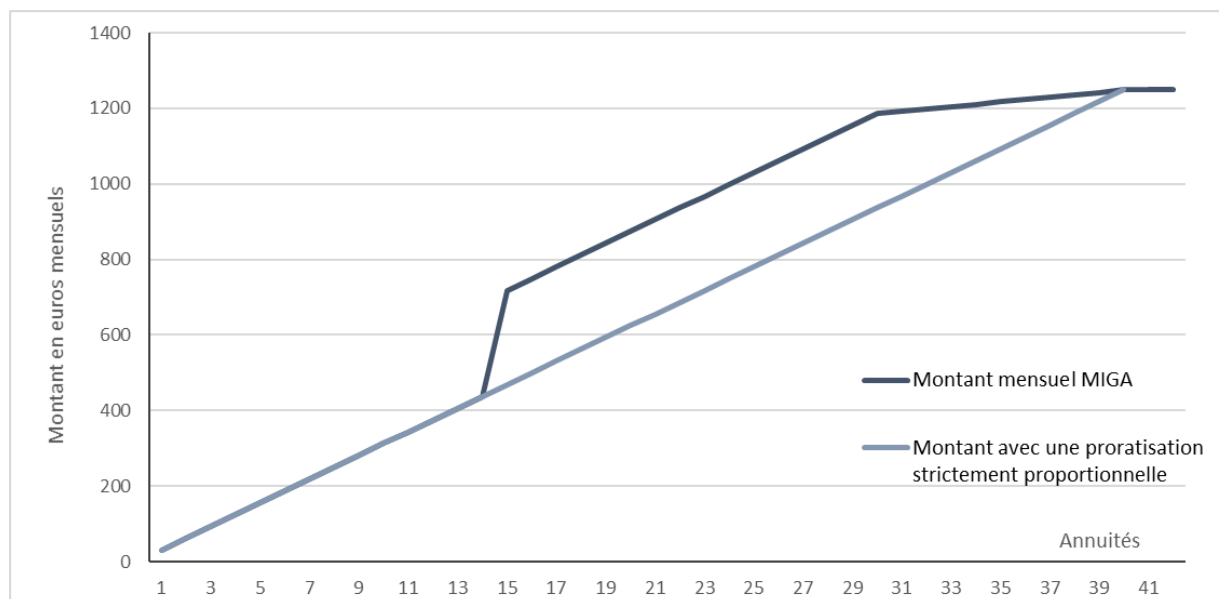
Le montant du MIGA est proratisé selon la durée validée mais le calcul du taux de proratisation n'est pas rigoureusement proportionnel à la durée de services effectifs. L'augmentation du montant du MIGA par rapport au nombre de trimestres de services effectués présente une discontinuité à 15 annuités de durée de services effectifs pour les personnes non invalides et trois évolutions différentes selon le nombre d'annuités acquises :

- de 0 à 14 annuités : le montant du MIGA (1 248,33 euros au 1^{er} janvier 2023⁶) est proratisé en fonction de la durée de services effectifs et de la durée requise par génération ;
- de 15 à 30 annuités : le montant du MIGA est égal à 57,5 % du montant maximal augmenté de 2,5 points par année supplémentaire (soit à 30 ans de services 95 % de la valeur de l'indice 227) ;
- au-delà de 30 annuités : le montant du MIGA est égal à 95 % du montant maximal augmenté de 0,5 point par année supplémentaire, soit 100 % de la valeur de l'indice majoré 227 à partir de la 40^{ème} annuité.

⁵ Un assuré qui aurait validé une année au régime général en début de carrière sur la base de 600 heures au SMIC puis qui par la suite aurait fait une carrière complète dans la fonction publique bénéficiera ainsi d'une fraction du MICO très faible au RG au titre de cette année à bas salaire, sous réserve que la totalité de sa pension ne dépasse pas 1322,87 euros mensuels.

⁶ Indice majoré 227 au 1er janvier 2004 revalorisé comme les pensions de base à la date de liquidation.

Montant du minimum garanti selon le nombre d'années de service dans la fonction publique



Source : calculs SG-COR à partir de législation

Entre 15 et 40 années de service dans la fonction publique, le montant du minimum garanti est ainsi supérieur au montant qui résulterait de la proratisation du montant maximal selon les annuités validées dans le régime comme cela est appliqué pour le calcul du MICO. Le minimum garanti est plus élevé que le minimum contributif du fait de l'absence de régime complémentaire dans la fonction publique.

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, en justifiant dans un ou plusieurs régimes obligatoires de la durée d'assurance permettant l'obtention d'une pension à taux plein ou, à défaut, en ayant atteint l'âge d'annulation de la décote, soit 67 ans ainsi que l'ensemble des droits en matière d'avantage de vieillesse auxquels ils peuvent prétendre auprès des régimes obligatoires de base et complémentaire⁷. La pension majorée de référence s'élève à 748 euros au 1^{er} janvier 2023. La majoration ne peut avoir pour effet de porter le total des avantages de retraite base et complémentaire tous régimes (y compris surcote, bonifications pour enfants et réversions) au-dessus de 961,08 euros, sinon elle est écrêtée à due concurrence.

Le CD-RCO prend effet si la somme de toutes les pensions de retraite obligatoire perçues (de base et complémentaires) au sein du régime ne dépasse pas un plafond de 85 % du smic net, ce qui correspond à 1 138,63 euros par mois au 1^{er} janvier 2023. Ce plafond a été révisé depuis le 1^{er} novembre 2021⁸ en application de la loi n°2020-839 du 3 juillet 2020 visant à

⁷ Auparavant la pension majorée de référence n'était accordée qu'aux assurés justifiant de 17,5 années d'affiliation au sein du régime. Cette condition a disparu depuis le 1^{er} février 2014.

⁸ Il était de 75 % précédemment.

assurer la revalorisation des pensions de retraite agricoles en France continentale et dans les départements et régions d'outre-mer (loi Chassaigne). Ce montant correspond à ce qui est perçu pour une carrière complète. Pour une durée moindre, le montant de la pension minimale est calculé au prorata de la durée d'assurance en tant qu'exploitant agricole, c'est-à-dire le rapport entre la période acquise au régime agricole sur la durée totale d'assurance tous régimes confondus.

Les aidants familiaux et conjoints collaborateurs ne sont éligibles qu'à la seule pension majorée de référence. La loi n°2021-1679 du 17 décembre 2021 visant à assurer la revalorisation des pensions de retraite agricoles les plus faibles a permis l'alignement de la majoration de la retraite de base des conjoints collaborateurs et aides familiaux sur celle des chefs d'exploitation.

2. L'allocation de solidarité aux personnes âgées (Aspa)

En dehors du système de retraite, la solidarité nationale envers les personnes âgées s'articule autour d'un minimum social, l'Aspa⁹, d'aides pour le logement et de dispositions favorables en matière de fiscalité.

L'Aspa¹⁰ 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 France¹¹.

Au 1^{er} janvier 2023, l'Aspa s'établit à 961,08 euros par mois pour les personnes seules (soit + 44,3 euros par rapport à janvier 2022, +7,63 euros par rapport à juillet 2022) et à 1 492,08 euros par mois pour les couples (soit + 68,77 euros par rapport à janvier 2022, + 11,68 euros par rapport à juillet 2022).

L'Aspa 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 euros¹². Certaines personnes âgées peuvent choisir de ne pas recourir à l'Aspa pour éviter le recouvrement sur succession. En outre, le non recours de certaines personnes potentiellement éligibles peut s'expliquer car¹³ :

- certaines personnes éligibles à l'Aspa ignorerait leurs droits ;
- d'autres renonceraient à demander l'Aspa compte tenu de la lourdeur des démarches administratives ou par peur de la stigmatisation.

⁹ Saspa (Service de l'allocation de solidarité aux personnes âgées) pour les personnes ne relevant pas du système d'assurance vieillesse français.

¹⁰ L'Aspa, mise en place en 2007, est destinée aux nouveaux entrants et remplacera à terme l'Allocation supplémentaire de minimum vieillesse (ASV).

¹¹ Ces conditions de résidence ont été renforcées au cours des années récentes : depuis 2007, il faut au moins 180 jours par an de présence effective en France et, depuis fin décembre 2011, pour un étranger (hors espace économique européen, réfugiés, etc.), avoir obtenu depuis au moins 10 ans un titre de séjour l'autorisant à travailler (contre 5 ans auparavant).

¹² Dans le cadre de la réforme en discussion, il est prévu de porter ce seuil à 100 000 euros.

¹³ Voir encadré.

Encadré : Le non-recours au minimum vieillesse

Comme la plupart des prestations sociales, la retraite est un droit quérable, ce qui veut dire que l'assuré doit effectuer de lui-même les démarches nécessaires auprès des régimes de retraite auxquels il a été affilié au cours de sa carrière pour bénéficier de sa pension de retraite, suivant le principe que c'est à lui de définir le moment auquel il souhaite faire valoir ses droits. Il en résulte que certains assurés n'effectuent pas ces démarches et sont alors dans une situation de non-recours aux droits à retraite, que celui-ci soit partiel (seule une partie des pensions est liquidée) ou total (aucune des pensions n'est liquidée).

Si le taux de non-recours global aux droits propres de retraite (environ 30 %) peut sembler relativement élevé pour un droit contributif, le taux de non-recours complet (environ 7 %) est nettement inférieur à ce qui est observé ou estimé pour d'autres aides sociales non contributives, et en particulier pour le minimum vieillesse.

En appariant les données de l'EIR avec les données fiscales, la DREES estime ainsi qu'en 2016, 50 % des personnes seules potentiellement éligibles au minimum vieillesse n'y ont pas recouru¹⁴. Cette proportion était estimée à 54 % en 2012. Les montants que pourraient percevoir les non-recourants sont moins élevés que ceux effectivement perçus par les bénéficiaires de l'ASPA (205 euros mensuels en moyenne contre 337 euros). Au final, sur le champ des personnes seules, en l'absence de non-recours, les masses versées au titre du minimum vieillesse, soit 1 300 millions d'euros en 2016, auraient ainsi été plus élevées de 59 % (69 % en 2012).

Avec 52 %, le taux de non-recours est plus élevé pour les femmes que pour les hommes (44 %) et les personnes les plus âgées (47 % pour les personnes âgées de 65 à 69 ans et 56 % pour les personnes d'au moins 85 ans). Il est également plus important pour les montants attendus les plus faibles (77 % pour des montants attendus inférieurs à 100 euros par mois, contre 22 % entre 500 et 600 euros) et pour les carrières complètes (69 %, soit environ 20 points de plus de ceux qui n'ont pas de carrière complète). En revanche, le taux de non-recours est plus faible pour les retraités dont le départ à la retraite était lié à l'inaptitude, au handicap ou à l'invalidité (33 %, soit 30 points de moins que ceux qui sont partis pour un autre motif), surtout parmi les personnes parties à la retraite au titre de l'inaptitude au travail (30 %), dont une grande partie était auparavant bénéficiaire de l'AAH et a perdu cette prestation en devenant éligible au minimum vieillesse. Enfin, il est plus élevé pour les bénéficiaires d'une pension de réversion (62 %, soit environ 20 points de plus par rapport aux personnes sans droits dérivés).

Une des explications souvent avancées pour expliquer l'importance du non-recours au minimum vieillesse est la possibilité de récupération sur succession. Cette explication ne peut pas être vérifiée en toute rigueur avec les données disponibles. D'un côté, le taux de non-recours n'augmente pas avec le nombre d'enfants, ce qui semble indiquer que cet effet ne jouerait pas, ou peu. Mais, d'un autre côté, le taux de non-recours est nettement plus élevé pour les propriétaires (72 %) que pour les locataires (36 %), ce qui indiquerait un effet de la récupération sur succession sur le recours ou non au minimum vieillesse.

¹⁴ Meinzel P., « Le non-recours au minimum vieillesse des personnes seules », Les dossiers de la DREES, n° 97, mai 2022.