

Chapitre XI

Aspects de la gestion des régimes de retraite

I - Les outils de pilotage des régimes de retraite

PRESENTATION

Dans une précédente insertion relative aux outils de pilotage des régimes de retraite dans les différents régimes obligatoires³⁶⁹, la Cour avait indiqué que « dans l'ensemble, la situation était assez satisfaisante et que les progrès nécessaires [...] s'inscrivaient dans la continuité de l'existant ».

Depuis lors, cependant, la mise en œuvre de la loi Fillon a modifié et accru les besoins d'information et d'outils de pilotage, en particulier sur deux points : différentes dispositions influent sur l'âge de départ en retraite, ce qui exige une modélisation et une prévision plus exigeante des comportements ; la détermination de certains paramètres de calcul nouveaux confirme et renforce le besoin d'indicateurs financiers plus diversifiés.

Une nouvelle enquête de la Cour auprès des principaux régimes de salariés et de non-salariés³⁷⁰ a conduit à mettre en évidence certaines insuffisances persistantes.

A – Des outils de prévision et d'analyse des comportements encore insuffisants

1 – Un besoin accru d'information

La généralisation des mécanismes de décote et de surcote, associée à une augmentation de la durée d'assurance nécessaire pour prétendre à une pension à taux plein, devrait progressivement conduire à une augmentation de l'âge moyen des départs en retraite ainsi que de leur dispersion. Mais l'adaptation des comportements est un phénomène complexe qui prendra du temps. Et pour évaluer l'impact de la réforme dans la durée, des progrès dans la modélisation des comportements et les outils de prévision doivent être réalisés.

369. Voir le rapport sur la sécurité sociale de septembre 2003, p. 315 et suivantes.

370. CNAVTS, ARRCO-AGIRC, IRCANTEC, MSA, ORGANIC et CANCAVA (qui ont fusionné avec la CANAM pour former le RSI), CNRACL, service des pensions de l'Etat.

Avant la réforme de 2003, la distribution des âges de départ était marquée de fait par deux pics importants, à 60 et 65 ans, de sorte que la population liquidant entre ces deux âges était résiduelle. Les besoins de prévision fine en étaient réduits et dans les maquettes de projection des régimes, destinées à évaluer le flux des départs, les comportements passés étaient le plus souvent reconduits.

Après la loi de 2003, l'analyse des comportements ne peut plus se fonder sur le seul calcul d'un âge moyen de liquidation puisque les comportements attendus devraient à l'avenir évoluer et résulter de facteurs plus nombreux : outre certaines données explicatives traditionnelles (situation de l'emploi, état de santé, patrimoine accumulé par les futurs retraités, situations familiales), l'allongement des durées d'assurance pour prétendre à une retraite à taux plein (qui devrait se poursuivre), ainsi que la généralisation des décotes/surcotes devraient progressivement modifier la répartition des âges de liquidation.

2 – Des progrès

Des réponses ont été apportées à ce besoin d'information accru. D'une manière générale, sous l'influence des demandes du conseil d'orientation des retraites (COR), il y a eu une meilleure prise en compte de la fonction statistique au sein des 36 régimes obligatoires, de base ou complémentaire, qui constituent le système français des retraites. Certes, les moyens et l'attention portée restent hétérogènes selon les régimes. Mais on peut relever des progrès comme la mise en place d'un schéma directeur statistique³⁷¹ dans le régime général à l'été 2007 (avec la signature d'une convention entre la CNAVTS et l'Etat) ou au sein des services d'études de la CNAVTS le renforcement des moyens humains d'une dizaine de personnes depuis 2003.

Un deuxième progrès est lié à l'apparition de modèles dans deux régimes importants : le régime général, avec le modèle de microsimulation PRISME et la fonction publique de l'Etat, avec le modèle ARIANE de la direction du budget. Ces modèles permettent de mieux rendre compte de la réaction des ressortissants face aux modalités de la réforme. Il faut néanmoins noter que seul le modèle PRISME est en

371. Il prévoit principalement l'enrichissement des chaînes de remontées statistiques, un accès partagé aux données de chaque service et diverses améliorations du modèle PRISME.

mesure de prendre en compte les comportements des différentes générations de cotisants³⁷².

Enfin, s'agissant des outils interrégimes, un troisième progrès est un peu plus ancien et tient à la constitution, en complément de l'échantillon interrégimes des retraités (EIR³⁷³), déjà disponible, d'un panel, relatif aux cotisants, l'échantillon interrégimes des cotisants (ou EIC). Cet outil, établi et géré par la DREES, rassemble de nombreux éléments sur la constitution des droits à retraite (à partir des comptes de droits quand ils existent³⁷⁴, donc à l'exclusion des droits annexes tels que les bonifications de durée d'assurance liées aux enfants). Il est d'abord utile pour apprécier la portée des engagements pris par génération, mais aussi pour apporter une information sur les départs en retraite, dans la mesure où les droits accumulés constituent l'un des facteurs importants du choix du moment de liquidation de la retraite.

Il faut souligner que l'EIR est la seule information dont on dispose sur l'ensemble des retraites des polypensionnés. Quant à l'EIC, ses potentialités sont importantes : il autorisera une connaissance progressive des disparités entre régimes, entre générations et à l'intérieur d'une même génération. En particulier, il fournira des informations relatives à l'impact de la précarité professionnelle sur les retraites et sur la transition entre activité et retraite grâce au « raccordement » avec l'EIR.

3 – Des insuffisances persistantes

Ces progrès restent cependant encore trop partiels. Tout d'abord parce que de nombreux régimes n'ont effectué que des travaux limités pour évaluer les conséquences de la loi de 2003, dans la mesure notamment où leurs moyens demeurent souvent trop peu développés. Par exemple, d'après l'information fournie par le régime, la MSA se serait limitée à l'appréciation des effets de la décote et de la surcote.

En l'absence de modèle comportemental de départ en retraite, de nombreux régimes comme l'ORGANIC et la CANCAVA ou la

372. Le modèle DESTINIE de l'INSEE reste la référence utilisée pour des simulations tous régimes.

373. L'échantillon inter régime des retraités est un panel d'individus renouvelé tous les 4 ans dont l'objectif est de reconstituer le montant de la retraite globale (incluant les retraites complémentaires) ainsi que ses éléments constitutifs. Les données de base sont collectées directement auprès des régimes. Le premier EIR remonte à 1988.

374. Des difficultés sont apparues pour les fonctionnaires faute de l'existence d'un compte de droits. Ces derniers ont donc été reconstitués dans l'EIC à partir des fichiers de paye de la fonction publique.

CNRACL ont utilisé les paramètres rétrospectifs de leurs modèles comme base de simulation, faisant par là même l'hypothèse d'une permanence des comportements malgré la réforme. Les travaux dans ces régimes se sont limités à une analyse des conséquences des modifications législatives et réglementaires introduites en 2003.

La deuxième lacune majeure, cette fois au plan interrégimes, concerne les informations sur les périodes non cotisées mais génératrices de droits qui ne figurent pas toutes dans l'EIC, notamment les majorations de durée d'assurance et les périodes de service militaire (connues par les régimes uniquement au moment de la liquidation).

Enfin, des progrès essentiels restent à faire dans les grandes enquêtes générales (emploi, santé, logement, revenus fiscaux, patrimoine, etc.), en France comme au niveau européen ³⁷⁵, pour articuler l'information sur la population des tranches d'âge les plus élevées avec les caractéristiques de la retraite.

4 – La nécessité d'une coordination plus forte des bases de données

L'enrichissement attendu des bases de données et la multiplication des utilisateurs (notamment en raison des nouveaux besoins d'information interrégimes) devraient impliquer une coordination renforcée au niveau national pour mieux exploiter et développer le potentiel statistique de chaque régime. Deux aspects de cette coordination sont particulièrement importants :

- les systèmes d'information des régimes devraient de plus en plus communiquer entre eux, qu'il s'agisse du transfert ou de la consolidation des données de carrière. Cette interpénétration implique qu'un langage commun soit établi, ce qui suppose une instance de coordination au niveau national. Placé sous l'égide du COR, un groupe de travail du conseil national de l'information statistique (CNIS) pourrait faciliter l'expression des besoins d'information statistique et préciser les référentiels communs nécessaires.
- compte tenu du mouvement de transformation des systèmes d'information, tous les régimes (ou au moins ceux d'une certaine importance) devraient se doter d'un schéma directeur statistique, à l'instar de celui qui a été inscrit dans la convention déjà évoquée signée entre l'Etat et la CNAVTS. La coordination des schémas

375. Une enquête effectuée en 2004 (l'enquête SHARE, Survey of Health, Ageing and Retirement) vise à établir des comparaisons internationales sur les déterminants des départs en retraite et les caractéristiques des retraités.

directeurs statistiques serait ensuite un gage de cohérence dans le développement des systèmes d'information sur les retraites.

B – Des indicateurs financiers encore trop rudimentaires

1 – Le besoin accru d'indicateurs actuariels de solvabilité

Outre les informations à caractère statistique, la réforme de 2003 a provoqué un besoin d'information accru en ce qui concerne les données à caractère financier. Les régimes devraient être en situation de calculer les conséquences financières de l'introduction puis de la modification des décotes/surcotes.

Les données publiées par les régimes, outre celles relatives aux populations de cotisants et de retraités (le rapport démographique étant le ratio le plus fréquent et le plus commenté), sont le plus souvent issues des principaux postes de leur compte d'exploitation. Le résultat est résumé par le calcul d'un agrégat, le solde technique courant, qui peut ensuite être exprimé en points de PIB. Or, si cet agrégat est utile pour apprécier l'évolution des besoins de financement au fil des années, il rend mal compte des ruptures de tendance et ne renseigne pas sur la contribution des différents facteurs (démographie, évolution des pensions ou des cotisations) à l'origine des déséquilibres, ni sur l'adéquation des barèmes à un fonctionnement équilibré des régimes.

D'une manière plus générale, le principe de rendez-vous périodiques inscrit dans la loi d'août 2003 et destinés à modifier les paramètres de gestion en fonction des évolutions intervenues, va dans le sens d'une meilleure connaissance des conditions de l'équilibre à terme des régimes. Cette pratique nouvelle exige la production des données actuarielles nécessaires à l'analyse de la « soutenabilité » financière d'un régime, en particulier son solde actuariel, qui est un des indicateurs les plus pertinents pour vérifier si les paramètres du régime sont compatibles avec son équilibre sur longue période.

Quelques pays étrangers (Etats-Unis, Canada, Suède), ont formalisé les règles de suivi et d'évaluation de la solvabilité³⁷⁶ de leurs

376. La solvabilité d'un régime peut être analysée de plusieurs façons :

- en calculant en projection le solde technique (différence entre recettes courantes et prestations courantes) : le régime est dit solvable quand le solde technique, année après année, reste positif. Les ressources du régime sont alors suffisantes pour financer les dépenses sur la période de projection ;

régimes de retraite obligatoires. En particulier les rapports actuariels qui sont publiés établissent une cartographie des risques (démographie, revenus, évolution des prestations) susceptibles de détériorer la situation financière des régimes. Ces exemples pourraient utilement inspirer la pratique des régimes obligatoires dans notre pays.

L'évaluation du montant des engagements de retraite, au titre des actifs et des retraités, information produite dans les pays mentionnés supra, devrait ainsi être régulièrement mise à jour.

2 – Les indicateurs de rendement

Passant en revue les multiples indicateurs potentiels qui renseignent sur le rendement (individuel ou collectif) d'un régime de retraite et sur les conditions de son équilibre financier, la Cour avait déjà souligné que « leur mise en œuvre par les régimes était diverse et inégale³⁷⁷ ».

S'agissant des indicateurs de rendement relatifs à la situation individuelle des assurés en matière de retraite, la Cour relève un regrettable manque d'investigation et rappelle que le taux de remplacement du dernier salaire (ou du dernier revenu d'activité), habituellement utilisé, est un indicateur imparfait qui ne peut donner une image fidèle de la situation qu'associé à d'autres indicateurs, notamment de rendement.

Différents indicateurs peuvent être envisagés :

- le délai de récupération : rapport entre la somme des cotisations et le montant annuel de la pension ;
- le taux de récupération : rapport entre la masse des pensions reçues et la masse des cotisations versées ;
- le taux de rendement interne, c'est-à-dire le taux qui égalise les deux flux actualisés de cotisations et de prestations.

Ces trois indicateurs apportent des éléments différents et complémentaires qui permettent d'affiner le diagnostic sur le traitement des différentes catégories de retraités.

- en calculant les soldes techniques en projection sur une période donnée. Le régime est dit solvable sur la période quand le solde actuariel (la somme actualisée des soldes techniques) est positif, les années de soldes positifs et négatifs se compensant. En fin de période, le régime aura alors une trésorerie positive ou nulle.

377. Voir le rapport sur la sécurité sociale de septembre 2003, p. 326.

3 – L'absence de cadre incitatif et d'obligation de publication

De manière plus générale, en France, à l'inverse de ce qui se passe dans de nombreux pays étrangers, les gestionnaires des régimes de base n'ont, jusqu'à présent, aucune obligation en matière de publication régulière de rapports évaluant la situation financière et la solvabilité des régimes. Ils n'ont en conséquence pas été amenés à produire des études sur ces sujets.

Certes, les travaux du COR, au niveau de l'ensemble des régimes, permettent de répondre à une partie des questions posées. Mais l'information disponible dans chaque régime reste trop pauvre.

De même, on constate l'absence de publications sur le rendement des régimes ou sur leur équilibre actuariel. S'agissant d'indicateurs pouvant donner lieu à des interprétations trop rapides et susciter des polémiques, des travaux exploratoires de nature méthodologiques devraient être au préalable menés sous l'égide du COR. Les difficultés inhérentes à ce sujet ne peuvent en tout état de cause justifier l'immobilisme constaté par la Cour.

SYNTHESE

Alors que les besoins d'information sur la retraite s'accroissent, aucune instance n'a été chargée de réaliser leur recensement systématique selon la nature des utilisateurs et de proposer une organisation de la production statistique pour répondre à ces besoins. Il manque un « chef d'orchestre » en mesure d'identifier les besoins et de coordonner, dans le cadre du système statistique public, la production statistique sur le sujet.

Par ailleurs, la demande d'une transparence accrue sur les conditions de l'équilibre des différents régimes devrait conduire à viser, à terme, une publication obligatoire de paramètres actuariels préalablement harmonisés.

RECOMMANDATIONS

50. Constituer un groupe de travail du CNIS chargé de définir l'ensemble des informations communes nécessaires au pilotage des régimes de retraite.

51. Doter les principaux régimes d'un schéma directeur statistique.

52. Permettre au COR de piloter les travaux devant conduire les régimes à calculer et publier des soldes actuariels et des taux de rendement.

II - L'adossment des régimes spéciaux aux régimes de droit commun

PRESENTATION

L'adossment du régime de retraite des industries électriques et gazières (IEG) au régime général, réalisé à compter du 1^{er} janvier 2005, a déjà été évoqué par la Cour à l'occasion de l'étude qu'elle a consacrée à certains régimes spéciaux³⁷⁸. Deux autres régimes spéciaux d'entreprises (RATP et La Poste) ont depuis lors fait l'objet de travaux ou de réflexions en vue de pérenniser leur financement.

Pour de telles opérations, la loi de financement de la sécurité sociale pour 2006 a consacré le principe de neutralité financière, posé dès 2004 pour l'adossment du régime des IEG. La même loi a prévu que tout nouvel adossment devrait être précédé d'une information préalable du Parlement et qu'un bilan permettant d'apprécier cette neutralité devrait être établi périodiquement après chaque adossment.

Compte tenu de l'importance des enjeux et de la demande de la commission des affaires sociales du Sénat, la Cour a analysé les divers paramètres de l'opération d'adossment du régime IEG, la seule menée à bonne fin à ce jour, afin d'en retenir des enseignements utiles pour les éventuels futurs adossements.

A – Les caractéristiques d'un adossment

Les normes comptables internationales (norme IAS 19 en particulier) imposent depuis 2005 (pour les entreprises cotées) ou 2007 (pour les autres) à une entreprise ou à un groupe d'entreprises disposant de son propre régime de retraite d'inscrire ses engagements dans ses états

378. Voir le chapitre X du rapport sur la sécurité sociale de septembre 2006, les régimes spéciaux de retraite des industries électriques et gazières, de la RATP et de la SNCF (P. 307 à 344) ; l'adossment des IEG y est décrit aux pp. 321 à 327.

financiers. Quand ces entreprises ne sont pas en état de les provisionner, il devient alors nécessaire de les externaliser.

Par ailleurs, l'ouverture à la concurrence de certains marchés impose de revoir les modalités de financement de ces régimes pour permettre aux entreprises concernées de ne pas dégrader leur situation concurrentielle, tout en ne contrevenant pas aux règles communautaires concernant les aides d'Etat.

1 – Les solutions possibles et les précautions à prendre

Pour externaliser les engagements de retraite, plusieurs étapes sont nécessaires³⁷⁹.

a) La création d'une caisse de sécurité sociale

La première étape réside dans la création d'une caisse autonome de sécurité sociale qui, contrairement aux entreprises, n'est pas soumise à l'obligation de provisionnement, son équilibre devant s'opérer par ajustement permanent des ressources aux prestations en application du principe de la répartition. Cette caisse portera l'ensemble des engagements de retraite qui seront financés par des cotisations sociales libératoires pour l'entreprise concernée, par d'autres financements relevant du droit commun (compensation démographique, concours du fonds de solidarité vieillesse) et, le cas échéant, par des ressources affectées ou une subvention d'équilibre. C'est la situation qui prévaut aujourd'hui pour les régimes de la RATP et de la SNCF. En ce qui concerne la RATP cependant, des négociations ont été engagées en vue d'un adossement.

b) L'adossement

L'opération repose sur deux principes :

- d'une part, le régime spécial continue à exister, cantonné dans une caisse de sécurité sociale extérieure à l'entreprise. C'est cette caisse qui gèrera l'ensemble des flux (cotisations de droit commun, recettes permettant de financer les droits spécifiques, pensions de droit

³⁷⁹. L'intégration, c'est-à-dire le transfert du groupe démographique concerné dans l'ensemble formé par le régime général et les régimes complémentaires accompagné de la disparition du régime intégré, est une solution qui peut également être envisagée. Elle a été mise en œuvre à plusieurs reprises dans le passé, mais pour des régimes ayant de petits effectifs (agents de change, Crédit Foncier de France, Compagnie Générale des Eaux, CCI de Roubaix et de Paris).

commun et pensions correspondant aux droits spécifiques, etc.). L'opération est totalement transparente pour les assurés qui conservent les mêmes droits, servis par une caisse unique et sans modifications de calcul.

- d'autre part, une distinction est établie entre les droits de base accordés par les régimes d'accueil (régime général et régimes complémentaires), qui sont repris aux conditions des régimes d'accueil et les droits spécifiques qui doivent faire l'objet d'un financement ad hoc. Une soule vient éventuellement compenser les déséquilibres démographiques et financiers engendrés pour les régimes de droit commun par l'accueil du groupe adossé.

L'adossement des droits de base à un groupe démographique large s'analyse comme une mutualisation, propre à offrir au groupe une garantie de financement de ses retraites. Dans le cas des IEG, la contrepartie de cette garantie aurait pu être la réforme du régime, conformément aux principes fixés par la loi de 2003, réforme recommandée par la Cour dans le RALFSS de 2005. Cela n'a pas été le cas, les réformes intervenues fin 2007 ayant en fait donné lieu à des contreparties en faveur des personnels.

2 – Un principe : la neutralité financière

Ce principe a été posé par l'article 19 de la loi du 9 août 2004 « relative au service public de l'électricité et du gaz et aux entreprises électriques et gazières », puis introduit dans le code de la sécurité sociale par la LFSS pour 2006.

Mais ce principe de neutralité financière³⁸⁰ n'est défini qu'en termes relatifs, puisque la loi se limite à indiquer que l'adossement ne doit pas dégrader la situation des assurés des régimes d'accueil. En revanche, elle ne précise pas de quelle manière il convient d'apprécier ce principe.

La technique mise en œuvre dans le cas de la caisse nationale des industries électriques et gazières (CNIEG), créée au premier janvier 2005, est basée sur la comparaison du rapport des charges et recettes, projetées sur un horizon de 25 ans, entre le régime accueilli et le régime d'accueil. Tout écart positif entre le rapport charges/recettes du régime accueilli et celui du régime d'accueil est indicatif d'une absence de neutralité et doit entraîner le versement d'une soule, destinée à compenser la surcharge pesant sur les régimes d'accueil. Elle est égale à la somme actualisée des

380. Article L. 222-7 du CSS : « l'adossement [...] respecte le principe de stricte neutralité financière de l'opération pour les assurés sociaux du régime général ».

surcoûts engendrés pour le régime d'accueil par l'adossement du régime accueilli.

Toutefois, pour assurer la neutralité de l'opération, les régimes peuvent, à défaut de soulte, effectuer un abattement sur les droits repris : c'est le choix qu'ont fait les fédérations d'institutions de retraite complémentaire AGIRC et ARRCO dans le cas de l'adossement du régime des IEG, celui-ci n'ayant pas voulu payer la soulte demandée par l'AGIRC et l'ARRCO.

Afin de mieux garantir le respect du principe de neutralité, plusieurs dispositions d'ordre procédural ont été adoptées. La LFSS pour 2006 prévoit ainsi une information du Parlement avant toute opération d'adossement, la publication de rapports annuels établis par la personne morale en charge du régime adossé et l'établissement d'un rapport quinquennal présenté au Parlement sur la neutralité du dispositif.

Deux articles de la LFSS pour 2008, annulés par le Conseil constitutionnel pour des motifs de procédure, prévoyaient en outre que la CNAVTS soit consultée et puisse demander lors des prochaines opérations à bénéficier d'une clause de révision des conditions de l'adossement. Cette même préoccupation a conduit au dépôt en avril 2008 d'une proposition de loi d'origine sénatoriale.

3 – Le cadre européen et la question des aides d'Etat

L'opération d'adossement décharge les entreprises concernées de tout ou partie des engagements de retraite qui leur incombent. A ce titre, ses modalités pourraient contrevenir à l'article 87 du Traité de Rome³⁸¹. La question se pose en particulier pour des entreprises opérant sur des marchés qui s'ouvrent à la concurrence, dont on pourrait craindre qu'elle serait faussée par la procédure d'adossement.

Le raisonnement doit distinguer ce qui relève des droits de base et des droits spécifiques. S'agissant des droits spécifiques, on établit une séparation entre ceux des droits qui ont été acquis avant la libéralisation des secteurs concernés et ceux qui le seront par la suite. L'argumentation des pouvoirs publics fait valoir que les droits spécifiques acquis sont une charge anormale qui a été imposée à des entreprises en situation de monopole : ils ne résultent donc pas d'un accord collectif de travail et

381. [...] sont incompatibles avec le marché commun, dans la mesure où elles affectent les échanges entre Etats membres, les aides accordées par les Etats ou au moyen de ressources d'Etat sous quelques formes que ce soit qui faussent ou qui menacent de fausser la concurrence en favorisant certaines entreprises ou certaines productions.

pénalisent des entreprises qui vont se retrouver en situation concurrentielle.

Dans son avis³⁸², la Commission s'appuie sur la théorie des « coûts échoués »³⁸³ pour admettre qu'une aide d'Etat finance des droits spécifiques passés acquis au titre des activités monopolistiques de la branche (pour les IEG, il s'agit des activités de transport et de distribution de gaz et d'électricité). Cette aide serait en quelque sorte « le prix à payer » pour permettre le développement de la concurrence. N'opérant plus en situation monopolistique, les droits spécifiques futurs sont, quant à eux, supposés relever uniquement des avantages consentis à leurs salariés par les entreprises, qui doivent en conséquence en assurer le financement.

B – La perspective de nouvelles opérations d'adossement

1 – Les enjeux

D'autres entreprises, opérant dans un cadre totalement ou partiellement monopolistique en cours de libéralisation, disposant de régimes d'entreprise à prestations définies et faisant appel public à l'épargne, sont dans une situation analogue à celle des IEG, notamment la Poste et la RATP. Des procédures d'adossement de leur régime spécial sont en conséquence à l'étude avec des enjeux significatifs.

Le régime de la SNCF semble faire l'objet d'un traitement différent alors que sa situation objective s'apparente à celle de la RATP.

2 – Les travaux préparatoires déjà réalisés

Selon les entreprises, les travaux sont plus ou moins avancés.

a) La RATP

Un schéma d'adossement existe déjà pour ce régime de retraite, qui fait l'objet d'une procédure pour aide d'Etat, engagée le 10 octobre

382. « Décision de la commission du 16 décembre 2003 relative aux aides d'Etat accordées par la France à EDF et au secteur des industries électriques et gazières », notification C (2003) 4637.

383. Cette analyse avance que « des engagements pris au temps du monopole et en raison du caractère monopolistique de l'activité, peuvent se révéler impossibles à honorer du fait de l'ouverture à la concurrence ».

2007 par la commission. On se limitera donc à la description du schéma envisagé, sans préjuger du résultat des négociations entre les régimes ni de la procédure ouverte par la commission.

La création et le fonctionnement de la caisse de retraite du personnel de la RATP (CRPRATP) ont été définis par trois décrets du 26 décembre 2005 qui, d'une part, autorisent la caisse à passer des conventions financières avec les régimes de droit commun, condition impérative pour qu'un adossement soit réalisé et, d'autre part, disposent que des versements de l'Etat permettront de financer les droits spécifiques passés à la date du 31 décembre 2005 ainsi que les droits spécifiques futurs postérieurs à cette date, dans la limite d'un plafond d'emploi de 45 000 personnes.

Les observations de la Commission portent sur deux points essentiels :

- le paiement par l'Etat des soultes³⁸⁴ résultant de l'adossement ;
- le financement de l'ensemble des droits spécifiques passés et futurs par l'Etat.

b) La Poste

Pour ce qui concerne la Poste, la procédure d'adossement ne concernerait que les fonctionnaires titulaires relevant du code des pensions civiles et militaires de l'Etat (les agents non fonctionnaires relevant déjà des régimes général et complémentaires). Un établissement public national de financement des retraites de la Poste (EPNFRLP) a été créé par un décret du 19 décembre 2006 qui l'autorise notamment à passer des conventions financières. Ce qui a été retenu et accepté par la Commission européenne, le 10 octobre 2007, concerne la réforme du mode de financement du régime de retraite des fonctionnaires de la Poste, fondée sur l'instauration d'une cotisation de retraite libératoire (appelée « taux d'équité concurrentielle ») à la charge de la Poste et calculée de manière à aligner le niveau des charges sociales de l'établissement sur celui des personnels de droit privé, employés dans des secteurs proches de ceux où opère la Poste. Le principe de l'adossement est également validé par la commission.

La loi de finances rectificative pour 2006 charge l'EPNFRLP « de négocier des conventions financières [...] puis, le cas échéant, d'en assurer l'exécution » et précise « qu'à défaut de conclusion des conventions prévues [...] dans un délai de deux ans à compter de la

384. La soulte due au régime général serait comprise entre 500 M€ et 870 M€ selon les hypothèses.

publication de la présente loi [soit le 31 décembre 2008], le Gouvernement remet au Parlement un rapport qui examine et propose des modalités alternatives de financement ».

3 – La SNCF

Le cas du régime de retraite de la SNCF semble différent. Une caisse de prévoyance et de retraite du personnel de la SNCF (CPRPSNCF) a été instituée par décret du 7 mai 2007. Ce texte ne permet pas, en l'état, un adossement du régime puisque la possibilité de conclure des conventions financières avec d'autres organismes de sécurité sociale n'y est pas mentionnée. Tout au plus l'article 18 autorise-t-il la caisse à conclure « en tant que de besoin...des conventions de gestion portant sur l'exercice de tout ou partie des missions [...]». L'adossement apparaît donc actuellement exclu des perspectives du régime.

C – La nécessaire clarification des conditions d'adossement

L'examen des différentes modalités de réalisation de l'adossement des IEG montre des différences de traitement notables entre le régime général et les régimes complémentaires.

1 – Le traitement de la neutralité financière et le partage des risques dans le cas des IEG

a) Le financement de la soulte

Les régimes complémentaires ont procédé à un abattement de droits alors que le régime général a repris l'ensemble des droits calculés selon ses propres règles, en contrepartie du versement d'une soulte de 7649 M€³⁸⁵, destinée à compenser la charge supplémentaire que l'intégration du groupe démographique des IEG lui faisait subir³⁸⁶. Les

385. Le montant de la soulte a fait l'objet de l'arrêté du 31 janvier 2005, « fixant les paramètres de calcul, le montant et le calendrier de la soulte ». La compensation démographique a été mise à la charge de la CNIEG et les avantages familiaux à la charge du FSV sans financement supplémentaire pour ce dernier. Ce mode de calcul a pour effet, sinon pour objet, de réduire le montant de la soulte due. L'irrégularité qui en a résulté pour le FSV avait déjà été signalée dans le RALFSS pour 2006 (rapport précité, p. 325).

386. Cet indicateur (rapport, calculé sur 25 ans, des charges de pension aux cotisations) ressortait à 1,14 pour la CNAVTS et à 1,63 pour la CNIEG soit un taux de validation des droits de $1,14/1,63=0,7$

paramètres de calcul de cette soulte ainsi que son montant et le calendrier de ses versements ont été fixés par un arrêté du 31 janvier 2005. Il y est prévu que 60 % de la soulte doit être versée sous la forme de 20 annuités de 287 M€, financées par la contribution tarifaire d'acheminement (CTA)³⁸⁷. Cet étalement dans le temps introduit un élément de risque pour le régime général dont les régimes complémentaires se sont abstraits en préférant procéder à un abattement sur les droits passés.

De plus, la loi prévoit que les taux de CTA sont fixés en fonction des besoins prévisionnels sur cinq ans par les ministres concernés. Cette disposition ajoute de l'incertitude au financement du dispositif, dans la mesure où des considérations étrangères au souci d'équilibre de l'adossment, même légitimes, peuvent conduire à ne pas ajuster les taux en fonction des besoins prévisionnels.

b) Le choix du taux d'actualisation

Un point essentiel de toute négociation d'adossment est le choix du taux d'actualisation employé pour le calcul de la soulte. Toutes choses égales par ailleurs, plus celui-ci est élevé, plus faible est le montant total de la soulte dont le régime accueilli doit s'acquitter. Le taux finalement retenu pour l'adossment au régime général a été de 2,5 % alors que les taux appliqués aux régimes complémentaires pour le calcul de la contribution de maintien des droits (CMD due éventuellement en 2010) ont été fixés à 2,25 %. Cette différence appelle deux remarques:

- elle introduit une inégalité de traitement entre la CNAVTS et les régimes complémentaires, au détriment de la première. Cette différence de 25 points de base représente une minoration de la soulte due à la CNAVTS de l'ordre de 220 M€ ;
- elle n'est pas justifiée par un partage des risques plus favorable à la CNAVTS. Au contraire, c'est l'inverse qui s'est produit, comme on le verra ci-dessous.

c) Le risque de projection et la clause de révision

Le principe d'une projection des charges et des recettes sur une période de 25 ans, qui n'a pas fait l'objet de contestations lors des négociations d'adossment de la CNIEG, entraîne par nature un risque de projection : celui de voir les paramètres de la projection, en particulier les

387. La CTA s'est substituée à la part du tarif d'électricité ou de gaz naturel qui couvrait les charges de retraite.

Pour les 40 % de la soulte gérés par le fonds de réserve des retraites (voir infra page 375).

effectifs et les salaires, diverger du sentier initialement prévu. Sur ce point, le traitement a également différé entre le régime général et les régimes complémentaires.

Aucune clause de révision n'a été prévue pour le régime général, alors que pour faire face à ce risque, les conventions financières passées entre la CNIEG et les régimes complémentaires (AGIRC-ARRCO) ont prévu qu'une clause de révision doit jouer cinq ans après la mise en œuvre effective de l'adossment, c'est-à-dire au 1^{er} semestre 2010. Cette clause prévoit que les taux de validation des droits passés repris par les régimes complémentaires seront arrêtés de manière définitive au vu des éventuels décalages constatés entre prévisions et réalisations des recettes, pendant ces cinq premières années. Il est en outre prévu qu'au cas où les taux de validation définitifs seraient inférieurs aux taux initialement calculés³⁸⁸, la CNIEG devra s'acquitter d'une contribution de maintien de droits (CMD) destinée à compenser la différence. L'incertitude sur le montant de la CMD obligeant les entreprises de la branche à provisionner les sommes éventuellement dues en 2010, celles-ci ont été encadrées dans les conventions financières signées en 2005 entre la CNIEG et les régimes complémentaires³⁸⁹.

d) Les projections de recettes

Les hypothèses de projection des recettes retenues lors du calcul sont également différentes dans les deux catégories de régimes. Le régime général a retenu les hypothèses d'évolution des salaires figurant dans les projections du COR (soit une évolution du salaire sous plafond de 1,6 % par an jusqu'en 2010 puis 1,5 % par an par la suite), là où les régimes complémentaires ont retenu l'hypothèse de leurs commissions paritaires (soit une évolution du salaire sous plafond de 1 % par an jusqu'en 2010 puis 1,5 % par an par la suite). Ces hypothèses assurent un dynamisme des recettes plus élevé pour le régime général, ce qui, toutes choses égales par ailleurs, minore le rapport de charge du régime accueilli relativement à celui qui a été calculé dans les régimes complémentaires. Cet effet représente donc un désavantage relatif pour le régime général comparativement aux régimes complémentaires, puisqu'il augmente en conséquence le taux de reprise des droits au régime général et diminue donc à due concurrence le montant de la soulte à verser.

388. Les taux de validation initialement calculés sont de 54,8 % pour l'ARRCO et 94,7 % pour l'AGIRC.

389. C'est ainsi que les taux de validation des droits finalement retenus en 2010 ne pourront pas être inférieurs à 50,7 % à l'ARRCO et à 91,7 % à l'AGIRC, correspondant à une CMD limitée à 720,6 M€ à l'ARRCO et 197,4 M€ à l'AGIRC.

e) *La résultante*

L'examen des principales dispositions ayant permis de calibrer l'adossement montre donc que le régime général a souffert d'un traitement systématiquement plus désavantageux que celui dont ont bénéficié les régimes complémentaires. Les premières données de gestion disponibles pour les trois premières années 2005-2006-2007 font d'ailleurs apparaître un déficit technique de l'adossement à la CNAVTS, supérieur aux projections initiales, comme le montre le tableau suivant qui compare les données figurant dans les rapports d'activité annuels de la CNIEG à celles qui avaient été estimées en 2004 et qui ont servi pour calculer la soulte (données en millions d'euros courants).

Comparaison des prévisions et des réalisations

En M€ courant

	Cotisations		Prestations		Déficit	
	Prévues	Réalisées	Prévues	Réalisées	Prévu	Réalisé
2005	879	864	1 335	1377	-456	-512
2006	901	893	1 354	1404	-453	-510
2007	916	900	1 389	1445	-473	-545

Source : Cour des comptes, comptes CNAVTS pour les réalisations et documents de travail CNAVTS, pour les prévisions initiales.

Le déficit apparent -prévu et réalisé- ne tient pas compte de la soulte, versée sous deux formes : une partie (60 %) est versée pendant 20 ans à hauteur de 287 M€ (montant indexé sur l'inflation) ; une autre (40 %) est gérée par le fonds de réserves pour les retraites (FRR) jusqu'en 2025 et engendre des produits financiers³⁹⁰. Il ne prend pas en compte, enfin, le remboursement par le FSV des majorations pour enfant, à hauteur de 50 M€ environ par an.

Et sur la période de projection (de 25 ans) on peut craindre que l'écart apparu entre les prévisions et les réalisations (en moyenne, de l'ordre de 60 M€) ne conduise à une charge définitive pour la CNAVTS.

2 – La nécessaire modification des règles d'adossement

L'analyse précédente suggère que, pour les adossements à venir, certaines modifications doivent être apportées au schéma retenu pour l'adossement de la CNIEG, en particulier afin de mieux prendre en compte les intérêts patrimoniaux du régime général :

390. Pour les trois premières années, ces produits financiers potentiels se montent à 743 M€, mais le retournement des marchés financiers intervenu au cours du premier 2008 devrait diminuer ce montant.

- le régime général doit bénéficier, à l'instar des régimes complémentaires, d'une clause de révision qui lui permette de se protéger (au moins en partie) du risque de projection, même si la portée de cette révision doit être encadrée, pour limiter l'exigence de provisionnement dans les comptes des entreprises. Une disposition législative devrait affirmer ce principe ;
- les hypothèses de projection utilisées doivent être identiques entre le régime général et les régimes complémentaires ;
- l'opération d'adossment fait peser un risque financier sur les partenaires de l'opération, risque synthétisé par un taux d'actualisation qui fait l'objet de négociations. Le choix de ce taux doit être motivé de la manière la plus objective possible, en tenant compte en particulier des risques supportés par les différentes parties prenantes à l'opération. Les régimes complémentaires, prenant acte des conditions dans lesquelles l'adossment de la CNIEG a été négocié, pour la détermination du taux d'actualisation, ont imposé le principe d'une référence de marché³⁹¹. Une disposition analogue devrait être appliquée au régime général ;
- en cas de nouvelle sollicitation du FSV pour prendre en charge des droits non-contributifs, la réglementation relative au FSV devrait être modifiée et le financement correspondant prévu ;
- l'article L. 222-7 du CSS fait obligation à « la personne morale en charge [...] de la gestion du risque vieillesse [de présenter] chaque année dans son rapport public annuel, l'ensemble des informations [...] permettant d'apprécier le respect du principe de neutralité financière ». Or, l'information fournie par la CNIEG dans son rapport annuel³⁹² est aujourd'hui insuffisante pour apprécier le respect du principe de neutralité, notamment par manque de prévisions concernant les recettes futures du régime. Afin de juger de l'évolution de l'adossment, on devrait y trouver également une comparaison systématique, pour chacun des régimes d'accueil (obligatoire et complémentaires) et année par année, des réalisations et des prévisions en matière d'effectifs, de salaires, de prestations et de versements de CTA. Un tel tableau de bord serait en effet à même d'identifier rapidement les « dérapages » éventuels.

391. « Principes généraux d'intégration », commission paritaire AGIRC-ARRCO du 2 décembre 2005.

392. « Les données démographiques et financières », rapports annuels 2005 et 2006.

RECOMMANDATIONS

53. *Prévoir une clause de révision encadrée au profit du régime général lors des prochains adossements.*

54. *Calibrer les futurs adossements en partant d'hypothèses de projection de recettes identiques pour le régime général et les régimes complémentaires.*

55. *Fonder les taux d'actualisation sur des références objectives de marché notamment et justifier les différences de taux éventuellement retenues par une analyse circonstanciée du partage des risques entre les partenaires de l'opération.*

56. *Demander que les rapports annuels prévus par l'article L. 222-7 du CSS mettent systématiquement en regard prévisions et réalisations.*

III - Les minima de pensions

PRESENTATION

Dans les régimes de retraite, il existe un mécanisme qui garantit un minimum de pension calculé en fonction de la durée d'assurance. Dans le régime général et les régimes alignés, il s'agit du minimum contributif (MICO). Instauré en 1983, le MICO assure une forme de solidarité entre les ressortissants d'un même régime³⁹³.

Ce dispositif a été récemment réformé. La loi du 21 août 2003 portant réforme des retraites (dite loi Fillon), dans le même temps qu'elle fixait comme objectif général d'atteindre en 2008 un montant total de retraite égal à 85 % du SMIC net pour une carrière complète au SMIC, a créé un MICO majoré afin de mieux valoriser les périodes travaillées.

La Cour a cherché à apprécier la pertinence, au regard des objectifs assignés, de ce dispositif qui concerne actuellement plus de 40 % des pensions liquidées chaque année par le régime général.

393. Un autre mécanisme de solidarité résulte du minimum vieillesse, financée par la solidarité nationale, qui assure un minimum garanti non contributif à toute personne âgée vivant en France. Ce dispositif n'est évoqué ici qu'en tant que de besoin et en fonction de ses liens avec le MICO.

A – Un dispositif devenu opaque

1 – Une pluralité d'objectifs

a) *Un objectif initial clair...*

La loi du 31 mai 1983, applicable au régime général et aux régimes alignés³⁹⁴, a posé le principe que la pension de vieillesse ne peut pas être inférieure à un montant minimum (couramment appelé³⁹⁵ le « minimum contributif » ou MICO). Elle introduisait ainsi, au sein même d'une logique contributive, un élément de solidarité qui devait profiter en priorité aux salariés ayant eu de longues carrières mais faiblement valorisées³⁹⁶. Pour ce faire, une prestation différentielle individualisée complète les droits propres acquis par l'intéressé pour les porter à un montant net de 579,85€ par mois au 1^{er} janvier 2008 (qui correspond au montant entier du MICO).

Cette prestation est automatiquement attribuée dès lors que le futur retraité remplit les conditions requises : l'assuré doit prétendre à une pension personnelle de droit propre liquidée au taux plein³⁹⁷ et inférieure à ce montant minimum. Dans ce cas, la pension est portée à ce minimum, proratisé en fonction de la durée d'assurance dans le régime considéré, les éventuelles majorations ou bonifications s'ajoutant ensuite.

b) *...d'application complexe du fait des polypensionnés*

Le calcul d'un tel minimum est rendu plus complexe, dans les cas d'activités exercées successivement ou parallèlement dans plusieurs

394. Les salariés de la mutualité sociale agricole (MSA) et le régime social des indépendants (RSI). D'autres minima existent dans le régime des pensions civiles et militaires de l'Etat et dans les autres régimes spéciaux. Il en est de même dans la quasi totalité des régimes. Ils ne sont pas étudiés ici.

395. Le terme « contributif » est un abus de langage dans la mesure où, comme nous le verrons, le dispositif du MICO n'est justement pas contributif, le supplément qu'il apporte ne correspondant pas à des cotisations versées. La loi n'utilise pas cette terminologie, entrée dans le langage courant, mais bien celui de « minima de pension ».

396. Les salariés ayant travaillé pour des salaires peu élevés, au SMIG, pouvaient ainsi voir leur pension revalorisée, à un niveau voisin de celui permis par une carrière au SMIC, créé en 1970 et dont le montant relatif avait été sensiblement réévalué.

397. Le taux plein est acquis pour les personnes justifiant d'une carrière complète tous régimes confondus, d'une inaptitude/invalidité ou pour une liquidation à partir de 65 ans.

régimes³⁹⁸. Le versement de minima de pension dans plusieurs régimes de retraite simultanément rend d'ailleurs difficile l'établissement du nombre de bénéficiaires de ces dispositifs compte tenu de la nécessité d'éliminer les doubles comptes résultant des polypensionnés, au demeurant de plus en plus nombreux.

2 – Une complexité accrue

a) *Par l'incidence croissante des périodes validées*

Le dispositif a vu sa signification progressivement modifiée, en outre, en raison de l'incidence croissante des nombreuses possibilités de validation de périodes non cotisées³⁹⁹ au régime général et dans les régimes alignés, qui ont rendu le dispositif encore moins contributif.

La tendance à l'augmentation de la part des trimestres validés mais n'ayant pas donné lieu à cotisation pour des générations différentes est nette : ainsi, dans le régime général, pour les femmes nées entre 1930 à 1944, le nombre des trimestres validés mais non cotisés était, à 31 ans, inférieur à deux, alors que ce chiffre croît jusqu'à plus de 8 trimestres pour les générations nées après 1960.

Cela est dû principalement à la montée en charge de l'assurance vieillesse des parents au foyer (AVPF) et à l'augmentation des périodes validées mais non cotisées au titre du chômage. Ces deux dispositifs sont certes anciens mais leur importance commence à croître à partir des générations nées dans la deuxième moitié des années 1950, générations qui se caractérisent par des entrées dans la vie active plus tardives et qui alternent beaucoup plus fréquemment que leurs aînés périodes de travail (souvent précaires) et de chômage.

398. Une note de la CNAVTS, préparée pour la séance du COR du 27 juin 2007, explicite l'ensemble des formules de calcul, notamment pour le calcul du MICO de polypensionnés, quand la durée d'assurance totale dépasse la durée de proratisation (en cas de double activité, par exemple).

399. La durée cotisée correspond aux trimestres d'assurance ayant donné lieu au versement de cotisations obligatoires ou volontaires. D'autres périodes pendant lesquelles l'affilié a conservé son statut d'assuré social mais n'a pas exercé d'activité salariée (maladie, maternité, accident du travail, chômage, etc.) sont génératrices de droits à retraite et *validées* au titre de la durée d'assurance prise en compte dans le calcul de la pension.

Ce trait distingue nettement les bénéficiaires du MICO qui ont en moyenne de l'ordre de 30 trimestres de durée cotisée en moins que les retraités non bénéficiaires du MICO. Pour les pensions liquidées en 2005, la part de la durée cotisée dans la durée d'assurance validée est inférieure de 11 points pour les bénéficiaires du MICO par rapport aux non bénéficiaires (73 % contre 84 %) ⁴⁰⁰.

b) Par l'effet de la réforme de 2003

Sans revenir sur les avantages liés aux périodes validées, la loi Fillon, dans son article 26, a entendu mieux prendre en compte dans la retraite les périodes travaillées (ou plus exactement les périodes ayant donné lieu à cotisations à la charge de l'assuré), en instaurant une majoration de pension (le minimum contributif majoré) au titre des seules années cotisées. Au 1^{er} janvier 2008 la pension portée au MICO majoré se montait à 633,61 € par mois, soit 53,76 € de plus que le MICO.

Dans l'exposé des motifs de la loi Fillon, le gouvernement s'était en outre engagé à revaloriser le MICO majoré par une triple augmentation de 3 % entre 2004 et 2008, afin de contribuer à atteindre l'objectif d'un taux de remplacement de 85 % du SMIC net lors de la liquidation pour les personnes ayant eu une carrière complète au SMIC. Ces revalorisations ont été faites selon le calendrier prévu.

Complexes dans leurs principes (comme le montre l'exemple développé ci-dessous), ces dispositifs font cependant l'objet d'une gestion automatisée et sont transparents pour leurs bénéficiaires.

Exemple de calcul du minimum contributif

Prenons le cas d'un assuré né en 1948 ayant le taux plein au titre de l'invalidité et totalisant 120 trimestres au régime général, dont 80 cotisés. Compte tenu de sa génération, la durée d'assurance pour l'obtention d'une pension entière est de 160 trimestres. Sur la base d'un MICO entier de 579,85 € et d'un MICO majoré plus élevé de 53,76 €, cet assuré pourra bénéficier en 2008, d'un minimum contributif calculé de la façon suivante :

$$(579,85 \text{ €} \times 120/160) + (53,76 \text{ €} \times 80/160) = 461,77 \text{ € par mois}$$

Ce montant est garanti à l'assuré, en fonction de sa durée d'assurance. Le montant versé au titre du minimum est un différentiel entre la pension de droit propre et ce seuil calculé. Ainsi, si l'assuré a un droit personnel mensuel de 300 €, le supplément de pension attribué au titre du MICO sera de 161,77 € par mois.

Source : CNAVTS, note Cadr@ge n° 3, juin 2008.

400. Source : note CNAVTS/DPCE n° 07-034, 30 avril 2007, « Logique et incidence du minimum contributif ».

B – Des bénéficiaires plus nombreux et divers

1 – La croissance du nombre des bénéficiaires

a) Un nombre significatif de bénéficiaires

Le tableau qui suit retrace le nombre de bénéficiaires et le montant des suppléments de pensions versés par le régime général et les deux principaux régimes alignés, régime des salariés agricoles et régime social des indépendants (RSI).

Les bénéficiaires et les montants versés par régimes en 2006

*En Md€ et effectifs
en milliers*

	Nombres de bénéficiaires (polypensionnés inclus)	dont monopensionnés	Montant versé
Régime général	3 940	2 033	4,1
RSI	384	ND	ND
Salariés agricoles	1 233	128	0,6

NB : Le système d'information du RSI ne permet pas de faire la distinction entre mono et polypensionnés, de même qu'il ne permet pas de connaître le montant différentiel de MICO dans une pension servie par le régime.

Source : Données fournies par les régimes

Au total, sur la base de ces données (en supprimant les doubles comptes entre régimes⁴⁰¹), le nombre de retraités, bénéficiaires du MICO, pour les trois régimes concernés, peut être estimé à près de 4,4 millions de personnes et le coût total des suppléments versés au titre des MICO à 4,7 Md€ (hors RSI).

b) Près de 40 % du total des retraités

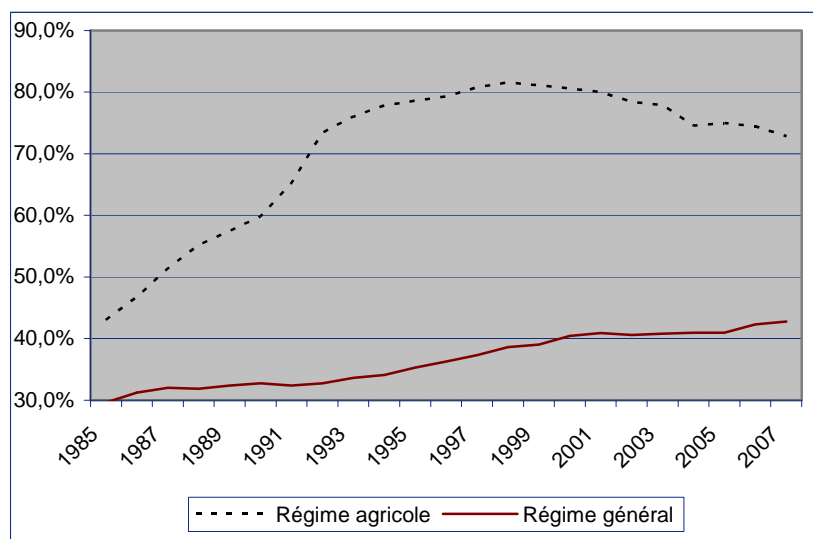
Pour le seul régime général la croissance a été particulièrement forte puisqu'il y avait en métropole 1,3 million de bénéficiaires en 1990 et 2,9 millions en 2000. Au 31 décembre 2007, 4,1 millions de retraités, dont 70 % de femmes percevaient une prestation au titre du MICO pour le régime général. Rapporté au nombre total de retraités du régime général

401. On peut considérer que la plupart des polypensionnés sont gérés par le régime général et qu'ils figurent donc dans ses effectifs. Le total tous régimes implique donc d'y intégrer en outre les monopensionnés des autres régimes. Cette estimation ne sous-estime qu'à la marge le nombre réel total, les polypensionnés relevant des deux régimes des salariés agricoles et du RSI sans relever du régime général étant très peu nombreux.

ayant des droits propres (10,8 millions en métropole en 2007), le pourcentage des retraités bénéficiaires d'un MICO ressort donc à 37,5 %.

Ainsi, alors qu'entre 1988 et 1992, le pourcentage de nouveaux retraités bénéficiaires du MICO variait entre 31 % et 32 % des flux de liquidants, à partir de 1994 ce pourcentage a augmenté régulièrement pour atteindre 42,3 % dès 2006. Le graphique ci-après illustre l'augmentation constatée tout au long de ces dernières années.

Part des flux de pensions de droits propres portées au MICO (régime général/métropole).



Source : CNAVTS (départs avant 60 ans exclus), MSA (salariés agricoles).

Le taux est également fort dans les régimes alignés : de l'ordre de 60 % (en stock) pour les salariés agricoles.

Cette augmentation du nombre des bénéficiaires induit bien entendu une augmentation corrélative des montants qui sont consacrés par les régimes au paiement du MICO. Une autre cause de ce phénomène réside également dans la croissance continue depuis 1983 du pourcentage de minima non proratisés, qui est passé, entre 1983 et 2003, de 5,5 % à 14,5 %⁴⁰².

402. Selon les données de la CNAVTS (Retraite et société n° 32).

c) Un accroissement qui va se poursuivre

Cet accroissement résulte d'abord des conséquences de la loi de 1993 qui ne produit ses pleins effets qu'à partir de 2008. Elle a durci les conditions d'obtention d'une retraite notamment en allongeant la durée de référence prise en compte pour le calcul du salaire annuel moyen qui sert à liquider la pension. Par ailleurs l'indexation des salaires reportés au compte se fait sur la base de l'évolution des prix depuis 1987 et non plus sur celle des salaires. Cela contribue à diminuer l'actualisation des salaires entrant dans le calcul du salaire annuel moyen (SAM) individuel et donc à réduire le taux de remplacement du salaire par la pension. Ces dispositions affectent en particulier les personnes ayant de faibles durées cotisées ainsi que des carrières faiblement valorisées, ce qui augmente la part de ceux qui, ayant de petites retraites, bénéficient du MICO.

Les mutations qui ont été observées, par ailleurs, sur le marché du travail depuis les années 70 et en particulier l'émergence d'un chômage massif impacteront également directement les retraites des salariés qui feront liquider leurs pensions dans les prochaines années. Ces mutations ont été les suivantes :

- la tendance à une mobilité du travail accrue. Elle se traduira par une croissance du nombre de polypensionnés⁴⁰³ donc par l'augmentation de la probabilité de validation de durées courtes dans certains régimes. Ceci devrait se traduire, à réglementation inchangée, par l'augmentation de MICO de faibles montants ;
- la croissance de la part des carrières heurtées et de la précarité (alternance chômage/emploi) pourrait conduire, dans certains cas, à une croissance des périodes non cotisées dans les périodes validées ;
- l'incidence du développement du temps partiel et de l'intérim doit aussi être soulignée en raison des règles de validation qui prévalent en ce domaine puisque 200 heures travaillées au SMIC (ce qui correspond à un temps partiel d'environ 40 % au SMIC) permettent de valider un trimestre.

Ces évolutions conjuguées devraient conduire selon toute probabilité, toutes choses égales par ailleurs, à augmenter encore le pourcentage des bénéficiaires du MICO.

403. Ainsi la génération 1958, qui n'a pas encore terminé sa vie professionnelle, comptait d'ores et déjà en 2001 un nombre moyen de régimes d'affiliation plus élevé que les générations 1934 à 1942. Source : DREES/Etudes et Résultats n° 400, mai 2005.

2 – La diversité des bénéficiaires

a) Des montants très variables

Dans le régime général, le supplément moyen versé au titre du MICO a été en 2007 de 91,7 € par mois mais les montants individuels attribués vont de quelques centimes à plusieurs centaines d'euros.

Ventilation des MICO au régime général⁴⁰⁴

	MICO inférieur à 10 € par mois	MICO compris entre 300 € et 580 € par mois
Monopensionnés	90 680 soit 4,2 % du total	49 788 soit 2,3 % du total
Polypensionnés	150 052 soit 7,4 % du total	10 183 soit 0,5 % du total
TOTAL	240 732 soit 5,8 % du total	59 971 soit 1,4% du total

Source : Cour des comptes à partir des données CNAVTS

Pour les anciens salariés agricoles, le montant moyen du supplément au titre du MICO est plus faible : 40,4 € par mois en 2006.

b) Des catégories diversifiées

Selon une note de la DREES à l'intention du COR⁴⁰⁵, la population couverte par le minimum contributif (entier ou proratisé) est extrêmement variée⁴⁰⁶. « On distingue cependant quatre populations principales permettant de couvrir les trois quarts des bénéficiaires » :

- les femmes monopensionnées au régime général à carrière incomplète (qui représentent à peu près 30% des bénéficiaires) ;
- les bénéficiaires de pensions attribuées au titre de l'incapacité ou d'ex-invalidé (environ 20 %) ;
- les polypensionnés régime général et régime alignés (près de 20 % également) ;

404. Des MICO sont aussi attribués par les régimes alignés mais on ne dispose d'aucune donnée sur le cumul des suppléments au titre du MICO pour un bénéficiaire donné.

405. « Petites retraites et minimum contributif : enjeux et coût d'une revalorisation ». Note DREES n° 33/2007 pour la séance du 19 décembre 2007 du COR.

406. Le régime général est en mesure d'établir dans ses données une distinction systématique entre les suppléments au titre du MICO attribués aux pensions normales (2 961 755 retraités), aux pensions d'ex invalides (233 260) et aux pensions d'incapacité et assimilées (959 652) au 31 décembre 2007.

- les polypensionnés régime général-fonction publique, ayant pour leur majorité fait l'essentiel de leur carrière à la fonction publique et ne disposant que de quelques trimestres au régime général qui sont portés au MICO, bien entendu proratisé (de l'ordre de 4 % des bénéficiaires).

Au total et en raison de ces composantes, la comparaison des bénéficiaires et des non bénéficiaires fait apparaître pour les premiers un poids relatif plus important des carrières incomplètes et des polypensionnés.

Caractéristiques des bénéficiaires du MICO.

	Bénéficiaires du MICO	Non-bénéficiaires du MICO
Part des carrières incomplètes	69,4%	39,8%
Polypensionnés	43,0%	23,1%

Source : Calcul Cour des comptes à partir du document DREES pour la séance du 19 décembre 2007 du COR (pensions liquidées entre 2001 et 2004).

C – La nécessité d'un meilleur ciblage

1 – Des bénéficiaires nombreux et hétérogènes

L'examen comparé de la répartition des retraites avec ou sans MICO met en évidence le défaut de ciblage de ce dispositif.

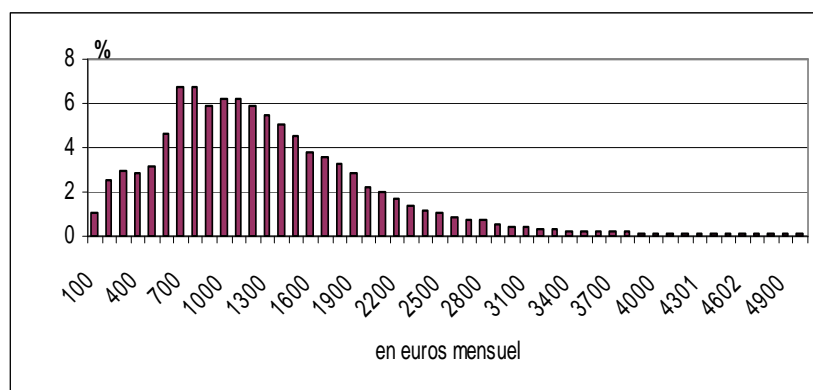
a) Un ciblage insuffisant

En toute logique, les bénéficiaires du MICO devraient correspondre plutôt à des personnes disposant de faibles retraites.

Or, pour un nombre important de retraités ce n'est pas le cas : en effet l'observation, à partir de l'EIR, des retraites liquidées (retraites complémentaires incluses) montre que le pourcentage des « petites » retraites (inférieures à 700 €)⁴⁰⁷, de l'ordre de 25 %, est beaucoup plus faible que celui des bénéficiaires du MICO (40 % pour le régime général).

407. Ce montant correspond à l'un des seuils de pauvreté actuellement utilisé par l'INSEE qui est de 50 % de la médiane des niveaux de vie (681 € par mois en 2005 soit 703 € en 2007 si l'on actualisait avec l'indice des prix à la consommation). Le minimum vieillesse, quant à lui, est de 628 € en 2008.

Distribution des pensions complètes des retraités de droits directs résidant en France en 2004 (carrières complètes et incomplètes, tous régimes)



Source : EIR 2004, DREES (extrait du document « Petites retraites et minimum contributif : enjeux et coût d'une revalorisation » préparé pour la séance du 19 novembre 2007 du COR).

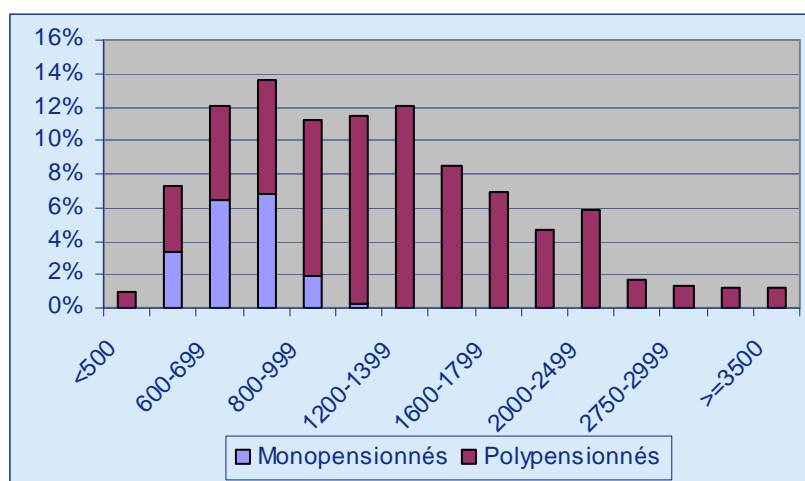
Cette apparente contradiction s'explique par le nombre non négligeable de retraités polypensionnés ayant eu une carrière complète et bénéficiaires du MICO. L'EIR de 2004 montre que cette occurrence concerne 15 % du total des retraités tous régimes confondus ce qui, sur la base du nombre total de retraités estimé à 13 millions de retraités en 2004 représente près de 2 millions de personnes.

Le diagramme ci-après présente la ventilation du montant des retraites de cette sous population en distinguant mono-pensionnés et polypensionnés.

On constate ainsi que plus de 30 % de ces retraites sont supérieures à 1 400 € et qu'elles concernent exclusivement des polypensionnés, qui bénéficient donc d'un effet d'aubaine⁴⁰⁸.

408. Ce constat est d'ailleurs fait également dans un note récente de la CNAVTS : « dans les conditions actuelles de calcul, le bénéfice du minimum contributif s'apparente, pour un certain nombre, à un effet d'aubaine et défavorise les monopensionnés au regard des polypensionnés » (note d'information de 2007 n°2007-065 DPCE).

Répartition des bénéficiaires du minimum contributif à carrière complète, tous régimes



Source : EIR 2004 et DREES. (Tranches de montants de retraite en euros mensuels pour des personnes ayant liquidé entre 2001 et 204 une pension au régime général ou dans un régime aligné et ayant une carrière complète).

Toutefois en application de la réglementation un nombre important de retraités ayant de faibles pensions ne bénéficie pas du MICO. Selon la DREES⁴⁰⁹, sur la base d'un seuil conventionnel de 800 €, un peu plus de 1 million de retraités sont dans cette situation.

Cette population est très hétérogène car, pour moitié, elle se compose de pensionnés ayant liquidé au taux plein à 65 ans ou pour inaptitude, mais avec des carrières courtes et des salaires relativement élevés ne permettant pas de satisfaire aux conditions d'accès au minimum contributif et pour une autre moitié, de pensionnés n'ayant pas liquidé leurs droits au taux plein.

b) Des groupes de bénéficiaires non prévus à l'origine

Au-delà du constat d'une distribution statistique élargie, on peut mettre en évidence la modification des bénéficiaires, par rapport aux objectifs initiaux.

409. Etudes et résultats n° 639 juin 2008.

Un salarié ayant accompli toute sa carrière en étant rémunéré au niveau du SMIC bénéficierait d'un supplément au titre du MICO majoré, pour un montant mensuel de 54,4 €.

Droits propres	579,25 €/mois
MICO simple	579,85 €/mois (soit un supplément de 0,6 €/mois)
MICO majoré	633,61 €/mois (soit un supplément de 54,4 €/mois)

On constate que les salariés qui n'ont constitué que des droits inférieurs, en particulier ceux qui n'étaient qu'à temps partiel⁴¹⁰, bénéficient du dispositif de manière beaucoup plus significative. Un salarié qui n'aurait pu accomplir toute sa carrière à temps plein rémunéré au SMIC, bénéficierait d'un supplément au titre du MICO majoré de l'ordre de 340 € par mois.

Or ces salariés ne figuraient pas parmi les cibles privilégiées du dispositif initial ; et moins encore dans le cadre de la priorité établie par la loi de 2003 en faveur des carrières travaillées.

On peut dès lors se poser la question d'une réorientation (éventuellement progressive) du dispositif du MICO.

2 – Le contexte actuel rend possible une réorientation du MICO

Deux évolutions récentes, la recherche d'une meilleure prise en compte des périodes travaillées, d'une part, la revalorisation du minimum vieillesse, d'autre part, contribuent à modifier le contexte.

a) La recherche déjà engagée d'une valorisation plus marquée des périodes travaillées

L'article 4 de la loi du 21 août 2003 dispose que « La Nation se fixe pour objectif d'assurer en 2008, à un salarié ayant travaillé à temps complet et disposant de la durée d'assurance nécessaire pour bénéficier du taux plein, un montant total de pension lors de la liquidation au moins égal à 85 % du SMIC net, lorsqu'il a cotisé pendant cette durée sur la base du SMIC ». Le MICO majoré contribue à cet objectif et sa revalorisation programmée, déjà signalée, en était l'instrument privilégié.

410. Une note récente préparée par la DSS pour le COR (séance du 18 juin 2008) souligne l'importance relative de l'apport du MICO majoré pour les salariés à temps partiel et indique en contrepartie le très faible développement de la possibilité de cotisations majorées, pour les travailleurs à temps partiel.

Pour autant, il n'est pas aisé de vérifier dans quelle mesure cet objectif est atteint. En effet, les études réalisées mettent en avant la forte influence des hypothèses retenues sur la réponse à apporter : taux de cotisation effectifs à l'ARRCO pendant la carrière, taux d'assujettissement à la CSG des revenus de remplacement (existent trois taux différents variant selon les revenus du foyer), référence du SMIC utilisée, sont autant de paramètres qui peuvent modifier significativement le taux de remplacement net au moment de liquider sa pension. Or la loi et les textes réglementaires sont restés flous sur ces divers points.

En tout état de cause, la garantie d'un niveau global de pension de 85 % du SMIC net au moment de la liquidation suppose une coordination des régimes de base et complémentaire. Il conviendrait dès lors de prévenir le risque que les régimes de base, par l'intermédiaire d'un tel dispositif, n'aient à combler les éventuels retraits des régimes complémentaires sur lesquels l'Etat n'exerce aucune tutelle. La réflexion annoncée par le gouvernement a d'ailleurs explicitement évoqué ce point⁴¹¹.

b) La revalorisation du minimum vieillesse

Des dispositifs très différents

Minimum vieillesse et MICO sont deux dispositifs dont la logique est différente, voire opposée : minimum de ressources financé par la

411 . Dans le document remis aux partenaires sociaux le 28 avril dernier, le gouvernement indique qu'il est « disposé à reconduire jusqu'en 2012 un objectif de minimum de pension pour une carrière complète au SMIC. Mais il souhaite trouver avec les partenaires sociaux le moyen d'atteindre cet objectif de la façon la plus efficiente, le minimum contributif avec ses règles actuelles n'étant pas forcément l'outil le plus approprié pour y parvenir, comme l'a souligné le COR. Par souci de clarté, il serait souhaitable de définir les responsabilités respectives des régimes de base et des régimes complémentaires dans le respect de cet objectif. »

solidarité nationale pour l'un⁴¹² et minimum de pension financé par la solidarité interne au régime pour l'autre. Leurs montants début 2008 sont de 628 € pour le minimum vieillesse, de 580 € pour le MICO et de 634 € pour le MICO majoré. A ces montants s'ajoutent, pour les pour les pensions de base éventuellement portées au MICO, le bénéfice de la retraite complémentaire, d'un niveau variable et d'un montant de l'ordre de 200 € par mois pour une carrière au SMIC.

Contrairement au MICO attribué automatiquement par les divers régimes de base concernés et qui constitue un droit propre individuel, l'attribution de l'indemnité différentielle individualisée que constitue le minimum vieillesse implique une demande de la personne concernée et repose sur une appréciation des ressources de son foyer.

Des bénéficiaires pour partie communs

Dans les faits, de nombreuses personnes ont accès aux deux dispositifs concomitamment : ainsi fin 2007, le régime général comptait 262 068 personnes bénéficiaires tout à la fois du MICO et du minimum vieillesse soit près de 45 % des quelque 600 000 bénéficiaires actuels du minimum vieillesse. Cette population disposait d'un montant moyen de droits propres mensuels de 173 €, d'un montant moyen de MICO de 118 € et de 251 € au titre du minimum vieillesse.

C'est en particulier le cas des assurés, notamment des femmes, qui peuvent bénéficier du MICO par l'âge en ayant validé l'essentiel (voire la totalité) de leurs trimestres d'assurance au régime général sans avoir cotisé ou seulement sur de faibles durées ou de faibles montants au titre d'une activité professionnelle.

412. Constitué auparavant de prestations organisées en deux étages (le premier permettait de porter les revenus au niveau de l'AVTS grâce à une majoration de pension et le second complétait les ressources pour les porter au niveau requis), le « minimum vieillesse » a été réformé par l'ordonnance du 24 juin 2004. L'allocation de solidarité aux personnes âgées (ASPA), prestation différentielle désormais unique, permet d'atteindre le montant du minimum vieillesse. Mise en place à partir de janvier 2007 (mais le dispositif antérieur perdure au profit des personnes déjà allocataires), l'ASPA est servie sous conditions de ressources à compter de 65 ans (60 ans en cas d'inaptitude ou d'invalidité) à des personnes justifiant d'une résidence stable et régulière en France. Son niveau est de 628 € par mois en 2008 pour une personne seule et un peu moins du double pour un ménage. La prestation fait en principe l'objet d'une récupération partielle sur héritage.

L'écart entre minimum vieillesse et MICO

Le principe posé lors de la loi de 1983 instituant un minimum de pension visait à « récompenser » les carrières longues et peu valorisées. Ce principe de relation avec le revenu et la durée d'activité professionnelle a été par la suite constamment réaffirmé, en particulier à l'article 2 de la loi Fillon⁴¹³. Il fallait donc qu'un écart positif existe entre la retraite obtenue par une personne qui aurait cotisé une carrière entière sur le SMIC et le minimum vieillesse, c'est-à-dire entre le niveau d'une pension essentiellement contributive et celui d'un minimum social.

Lors de la création du MICO en 1983, cet écart se situait entre 1,26 et 1,31, compte tenu d'une retraite mensuelle de base au taux plein de 2 200 F, d'une retraite complémentaire ARRCO de 700 F à 800 F et d'un minimum vieillesse de 2 200 F.

Les évolutions intervenues depuis lors sont retracées dans le tableau ci-dessous qui compare la situation d'une personne seule sans enfant qui prendrait sa retraite entre 2001 et 2008, après 40 ans de carrière au SMIC cotisée au taux contractuel de l'ARRCO, avec une personne sans droits à retraite qui bénéficie du minimum vieillesse.

413. « Tout retraité a droit à une pension en rapport avec les revenus qu'il a tirés de son activité ».

**Rapport entre une pension (régime général + ARRCO) obtenue après
une carrière au SMIC et le minimum vieillesse pour des liquidations
entre 2001 et 2008**

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008*	2008**	2008***	2012 ¹	2012 ²
MICO+pension ARRCO/MV	1,20	1,21	1,22	1,22	1,23	1,24	1,25	1,26	1,23	1,20	1,17	1,09
MICO Maj+pension ARRCO/MV				1,25	1,26	1,29	1,30	1,34	1,31	1,28	1,25	1,16

*Minimum vieillesse pris à sa valeur du 1^{er} janvier 2008.

**Minimum vieillesse après prise en compte du versement exceptionnel de 200 € faisant l'objet du décret du 7 mars 2008.

***Minimum vieillesse éventuellement revalorisé de 5 % sur l'ensemble de l'année 2008 (l'hypothèse faite est que le versement exceptionnel de 200 € est un à-valoir sur une revalorisation de 5 % sur l'ensemble de l'année 2008).

¹ Hypothèse d'inflation de 3,5 % par an et revalorisation du minimum vieillesse de 5 % par an d'ici à 2012.

² Hypothèse d'inflation de 2 % par an et revalorisation du minimum vieillesse de 5 % par an d'ici à 2012.

Source : Calcul Cour des Comptes

Compte tenu des évolutions intervenues depuis 1983, ce ratio a été réduit et atteignait 1,20 début 2000. Il a de nouveau augmenté entre 2004 et 2007 en raison de l'évolution des retraites complémentaires (qui ont bénéficié des revalorisations du SMIC) mais également de la mise en place du MICO majoré.

A partir de 2008 les engagements importants pris par le gouvernement en matière de revalorisation du minimum vieillesse (versement exceptionnel de 200 € en 2008 et augmentation du minimum vieillesse de 25 % d'ici 2012) vont à nouveau réduire substantiellement cet écart, qui en 2012 devrait se situer au niveau le plus bas jamais constaté (1,09 ou 1,17 selon l'hypothèse considérée).

3 – Les évolutions envisageables

Un meilleur ciblage des bénéficiaires du MICO doit être recherché. Deux pistes sont susceptibles d'être combinées.

a) La prise en compte de l'ensemble des pensions tous régimes de base confondus

Cette piste vise à ne verser le MICO qu'aux seuls titulaires de pensions de base, tous régimes confondus, dont le montant total serait inférieur au MICO.

La CNAVTS a d'ailleurs déjà exploré cette voie, dans la note précitée n°2007-065 DPCE, qui indique que « si la pension tous régimes (pensions versées par les régimes de base uniquement) était retenue, un certain nombre de polypensionnés ne bénéficierait plus du minimum contributif [...]. Dans l'optique de rétablir l'équité entre les bénéficiaires et limiter le bénéfice du minimum contributif aux assurés ayant de faibles pensions, il convient de modifier ses conditions d'attribution en retenant dans son calcul le niveau de pension de droit propre tous régimes de base confondus ».

Les simulations faites sur cette hypothèse indiquent que le nombre de bénéficiaires serait diminué de manière importante (près de 42 % des polypensionnés n'en bénéficieraient plus, soit 17 % du total des bénéficiaires actuels). Par contre l'incidence financière serait réduite, en termes relatifs, puisque l'économie produite serait d'environ 50 M€, soit 1,3 % des flux, pour la première année de mise en œuvre.

L'économie totale, cependant, serait supérieure, puisqu'il convient d'ajouter les incidences sur les régimes alignés, où la proportion de polypensionnés est encore plus importante que dans le régime général.

b) La concentration des avantages sur les seules périodes cotisées

Dans un contexte de déficits croissants de la branche retraite, en particulier au sein du régime général, on pourrait envisager de fusionner le dispositif du MICO et du MICO majoré et de le recentrer sur sa cible prioritaire initiale. Cette deuxième orientation devrait être à même de mieux assurer les carrières complètes cotisées en ne retenant pour le calcul des périodes prises en compte que celles effectivement travaillées, à l'exclusion des durées validées même cotisées par un tiers (branche famille pour l'AVPF et FSV pour les périodes de chômage indemnisé).

Certes, une telle réforme pénaliserait en particulier les femmes qui ne bénéficient de facto, encore aujourd'hui, que de durées cotisées plus brèves. De ce fait ces populations, sauf pour celles qui appartiennent à des ménages disposant de ressources suffisantes devraient être prises en charge par le dispositif de solidarité de droit commun qu'est le minimum vieillesse.

De même, il conviendrait d'engager une réflexion sur une proratisation de l'avantage attribué aux carrières à temps partiel⁴¹⁴.

414. Avantage indirect lié à la possibilité de valider un trimestre complet pour 200 heures travaillées au SMIC.

SYNTHESE

Au vu des données caractérisant la population des bénéficiaires du MICO, la question d'un ciblage plus fin de la prestation se pose. En effet, une partie importante des bénéficiaires d'une prestation conçue pour des personnes à « carrières complète faiblement valorisées », n'a ni des carrières complètes (pour un tiers d'entre elles), ni des carrières faiblement rémunérées.

Il conviendrait donc de mieux cibler le MICO en revenant à l'esprit de la loi de 1983 et donc d'en exclure, notamment, les polypensionnés bénéficiant de pensions « élevées » ainsi que certains bénéficiaires qui devraient relever du minimum vieillesse

RECOMMANDATIONS

57. Faire masse de l'ensemble des pensions de base dans l'attribution du MICO.

58. Expertiser les conséquences d'un recentrage du MICO sur les carrières complètes travaillées.
