

Chapitre VII

Les minima de pension de retraite : un système complexe à la logique devenue incertaine

PRÉSENTATION

Comme de nombreux autres pays, la France a fait le choix, pour améliorer le niveau de vie des personnes ayant atteint l'âge de la retraite, d'un système à deux volets : d'un côté, un minimum vieillesse, qui prend la forme depuis 2007 de l'allocation de solidarité aux personnes âgées (Aspa), allocation universelle bénéficiant aux ménages les plus pauvres, servie sans aucun lien avec les activités professionnelles des bénéficiaires, versée en 2018 à 570 000 bénéficiaires pour un montant total de 3,2 Md€ ; et, de l'autre, moins connus, des minima de pension, versés par la plupart des régimes de retraite, à titre individuel et sous condition, à certains de leurs assurés.

Ces minima, qui concernent aujourd'hui environ un nouveau retraité sur cinq, constituent un pan important de la solidarité portée par le système de retraite. Le montant de pension supplémentaire versé à ce titre était estimé à 8,7 Md€ en 2018, soit environ un cinquième des dépenses de solidarité au titre de la retraite³⁹⁴.

Les principaux minima de pension de retraite sont le minimum contributif (Mico), versé par les régimes alignés (régime général et Mutualité sociale agricole des salariés) et le régime des cultes ; le minimum garanti (Miga), versé aux fonctionnaires par le Service des retraites de l'État et la caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales ; la pension majorée de référence (PMR), versée aux non-salariés agricoles par la Mutualité sociale agricole.

Existant en France comme dans d'autres pays, les minima de pension des régimes représentent des montants substantiels pour leurs bénéficiaires. Leur part dans les dépenses de retraite tend toutefois à diminuer en raison notamment d'une articulation avec le minimum vieillesse qui mériterait d'être mieux pilotée (I). Ils suivent des règles complexes d'attribution et de calcul, et leurs défauts actuels doivent être corrigés (II).

³⁹⁴ Dispositifs de solidarité au « sens strict » comprenant également les majorations de durée d'assurance au titre des enfants et pour compenser des périodes de non-emploi (chômage, etc.), les majorations de pension pour trois enfants et plus et les départs anticipés (hors carrières longues).

I - Minima de pension et minimum vieillesse, une articulation à améliorer

Comme dans de nombreux pays étrangers, la plupart des régimes de retraite en France prévoient des minima de pension, dispositifs de solidarité qui leur sont propres, et dont l'effet est d'augmenter les pensions servies à certains de leurs assurés sous certaines conditions. Ces dispositifs coexistent avec le minimum vieillesse, mécanisme général de soutien des ressources des personnes âgées qui intervient de manière subsidiaire, certaines personnes pouvant ainsi bénéficier des deux types de mécanisme. Au cours du temps, la place des minima de pension a eu cependant tendance à se réduire.

A - Des objectifs complémentaires

1 - Une dualité présente dans de nombreux pays

Parmi les dix pays étrangers dont les systèmes de retraite sont régulièrement examinés par le conseil d'orientation des retraites (Cor)³⁹⁵, tous, à l'exception de l'Allemagne et des États-Unis, ont mis en place un dispositif visant à garantir un montant minimal de pension, sous diverses formes : comme en France, une pension propre au système de retraite, ouverte aux seuls cotisants, proportionnelle à la durée d'assurance et portant la pension à un minimum contributif (Belgique, Espagne, Italie) ; une pension forfaitaire, universelle, proportionnelle à la durée de résidence dans le pays (Canada, Pays-Bas, Suède) ou proportionnelle à la durée d'assurance (Japon et Royaume-Uni). En dehors des Pays-Bas et de la Suède, tous les pays étudiés proposent un minimum vieillesse, qui coexiste donc en général avec un dispositif de minimum de pension.

Selon l'OCDE³⁹⁶, la pension, forfaitaire ou minimum selon les pays étudiés, servie entière et rapportée au salaire moyen, varie entre 13 % au Canada et 34 % en Espagne, la France avec le Mico se situant dans une position médiane (22 %). À l'exception du Japon, des Pays-Bas et du Royaume-Uni, où la pension minimale est universelle et versée à la totalité ou quasi-totalité de la population des plus de 65 ans, les minima concernent entre 30 % et 40 % de cette population dans les autres pays.

³⁹⁵ Allemagne, Belgique, Canada, Espagne, États-Unis, Italie, Japon, Pays-Bas, Suède, Royaume-Uni. Secrétariat général du Cor, *Les minima de pension et de vieillesse à l'étranger*, document n° 7, réunion du Cor du 24 mai 2018.

³⁹⁶ OCDE, *Pensions at a Glance*, édition 2019.

Tableau n° 21 : montant des minima de pension et de vieillesse en pourcentage du salaire brut moyen en 2018

	Pension forfaitaire universelle servie entière	Minimum de pension propre au système de retraite servi entier	Minimum vieillesse
Allemagne	s.o.	s.o.	20 %
Belgique	s.o.	31 %	28 %
Canada	13 %	s.o.	17 %
Espagne	s.o.	34 %	19 %
États-Unis	s.o.	s.o.	16 %
France	s.o.	22 %	25 %
Italie	s.o.	21 %	19 %
Japon	15 %	s.o.	18 %
Pays-Bas	29 %	s.o.	s.o.
Suède	21 %	s.o.	s.o.
Royaume-Uni	17 %	s.o.	22 %

Source : OCDE, *Pensions at a Glance*, édition 2019. s.o. = sans objet.

L'exemple de la pension garantie en Suède

La Suède a mis en place une pension garantie financée par le budget de l'État. C'est une allocation différentielle dégressive qui complète la pension de base contributive lorsque celle-ci est faible ou nulle. Elle dépend du statut conjugal (célibataire ou marié). Sous condition de 40 ans de résidence en Suède, son montant est d'environ 20 % du salaire moyen des Suédois pour un célibataire (un peu moins pour une personne mariée) jusqu'à un premier seuil de pension (environ 10 % du salaire moyen), puis à un taux réduit jusqu'à un second seuil où elle vient compléter la pension liée à l'emploi. Au-delà de ce second seuil (soit environ 30 % du salaire moyen), elle n'est plus versée.

Il s'agit donc d'un mécanisme unique. Le montant du minimum, même si son barème diffère pour les couples et les célibataires, dépend uniquement du montant de la pension personnelle, sans prendre en compte la durée de carrière.

2 - Une coexistence installée en France

Comme la majorité des pays, la France a fait le choix d'un système à deux volets, avec des minima de pension servis par la plupart des régimes de retraite pour améliorer le niveau des pensions les plus basses, et un minimum vieillesse, comme filet de sécurité, servi sans considération des activités professionnelles des personnes.

Le minimum vieillesse

Instauré en 1956 et transformé depuis le 1^{er} janvier 2007 pour les nouveaux bénéficiaires sous la forme de l'allocation de solidarité aux personnes âgées (Aspa), le minimum vieillesse porte l'ensemble des ressources de ses bénéficiaires à un niveau mensuel de 903,20 euros pour une personne seule et de 1 402,22 euros pour un couple au 1^{er} janvier 2020.

Il est soumis à condition de résidence en France. Ses bénéficiaires doivent être âgés de 65 ans au moins (62 ans en cas d'inaptitude au travail) et la plupart des ressources du couple sont prises en compte, dont les pensions de vieillesse et d'invalidité. En particulier, il peut être versé en complément des minima de pension (cf. *infra*). Le minimum vieillesse est revalorisé en principe en fonction de l'inflation et, depuis 2019, au 1^{er} janvier de chaque année.

Le minimum vieillesse a fait l'objet de revalorisations exceptionnelles au cours des quinze dernières années : l'Aspa pour personne seule a été revalorisée de 25 % entre 2007 et 2012, puis de 12,5 % entre 2018 et 2020 (+100 euros mensuels). Il est financé par le fonds de solidarité vieillesse (FSV).

Tous les régimes de base en France, à l'exception de ceux des professionnels libéraux, ont ainsi mis en place des minima de pension de retraite, y compris les régimes spéciaux tels que ceux de la SNCF ou de la RATP. Il s'agit de composants des pensions servies par les régimes à leurs assurés, dont le calcul est effectué lors de la liquidation des droits à retraite.

Les principaux dispositifs de minima de pension, en nombre de bénéficiaires et en masses financières, sont le minimum contributif servi par le régime général et le régime des salariés agricoles (Mico, 7,0 Md€ en 2018), le minimum garanti servi par les régimes de la fonction publique (Miga, 1,6 Md€ en 2018) et la prestation majorée de référence servie par le régime des non-salariés agricoles (PMR, 127,2 M€ en 2018). La part des majorations liées aux minima de pension dans le total des pensions de droit propre était estimée en 2018 à environ 6 % pour le régime général et la caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales (CNRACL), 2 % pour la MSA non-salariés et moins de 1 % pour le régime des fonctionnaires de l'État.

Pour bénéficier des minima de pension, il faut remplir les conditions d'une pension à taux plein. En outre, pour le Mico et la PMR, il faut avoir liquidé l'ensemble de ses droits à la retraite (subsidiarité) et le total de pensions tous régimes doit être inférieur à un certain montant (écrêtement).

Les condition d'éligibilité et de service des minima

Pour bénéficier des minima de pension, les conditions d'une pension à taux plein (c'est-à-dire sans décote) doivent être réunies : les bénéficiaires doivent avoir soit validé la durée tous régimes requise pour le taux plein³⁹⁷, soit atteint l'âge légal d'annulation de la décote (67 ans), soit liquidé leurs droits à retraite au titre d'une catégorie particulière d'assurés³⁹⁸.

Les bénéficiaires du Mico et de la PMR doivent également avoir liquidé l'ensemble de leurs pensions personnelles de retraite attribuées au titre des régimes légaux ou rendus légalement obligatoires, de base et complémentaires, français et, dans quelques cas, étrangers (condition de subsidiarité).

Depuis 2012, pour éviter que des retraités, affiliés à plusieurs régimes de base et ayant une pension totale élevée mais faible au régime général ou au régime des salariés agricoles, y perçoivent cependant le Mico, ceux-ci ne peuvent porter la somme des pensions de retraite, perçues dans l'ensemble des régimes de base et complémentaires, au-dessus d'un montant correspondant à 1 191,56 euros par mois au 1^{er} janvier 2020. Si ce montant est dépassé, les minima sont écrêtés en proportion. Ce mécanisme d'écrêtement s'applique également à la PMR mais avec un plafond plus faible (871,27 euros) et ne s'applique pas au Miga.

Minimum vieillesse et minima de pension coexistent en France, sans que cela soit l'objet de débats³⁹⁹. Les constats et recommandations de la Cour figurant dans le présent chapitre s'inscrivent donc dans la perspective de la coexistence durable des deux types de mécanismes.

B - Une évolution de fait de la cible des minima de pension

Initialement, la logique poursuivie par le Mico, principal dispositif de minima de pension, était claire : améliorer les retraites des actifs à carrière longue et à bas salaire. La loi du 31 mai 1983 qui l'a institué avait ainsi pour objectif, selon l'exposé du projet de loi, de « *valoriser la carrière des assurés qui, bien qu'ayant travaillé un grand nombre d'années, n'ont acquis, en contrepartie de salaires faibles, qu'une pension inférieure au montant actuel du minimum vieillesse* ».

³⁹⁷ Cette durée augmente au fil des générations pour atteindre 43 ans (172 trimestres) à partir de la génération 1973.

³⁹⁸ Notamment au titre de l'invalidité, qui comprend les invalides.

³⁹⁹ Cette coexistence n'a pas été remise en cause à l'occasion des discussions préparatoires au projet de réforme des retraites, ni par le projet lui-même.

Des majorations de droits substantielles pour leurs bénéficiaires

La majoration de pension liée aux minima représente pour les nouveaux retraités qui en bénéficient de l'ordre de 130 euros par mois en moyenne, que ce soit pour les assurés du régime général percevant le Mico ou pour les fonctionnaires (hors militaires) percevant le Miga. Le montant moyen de la PMR servie est plus faible, environ 80 euros.

Pour les nouveaux retraités qui en bénéficient, la part du minimum dans la pension versée par le régime est de l'ordre d'un tiers au régime général. Elle est environ deux fois plus faible pour la PMR et le Miga⁴⁰⁰.

Les minima rapprochent les montants des pensions des bénéficiaires et des autres retraités. Pour les nouveaux retraités du régime général en 2018, le rapport entre la pension moyenne des bénéficiaires du Mico et celle des autres nouveaux retraités était d'environ 70 % ; il aurait été d'environ 50 % sans le Mico. Les bénéficiaires de minima de pension tous régimes avaient en 2016⁴⁰¹ une pension totale inférieure en moyenne de 38 % à celle des autres retraités, l'écart étant du même ordre de grandeur pour les femmes ou pour les hommes.

1 - Les assurés à carrière complète devenus minoritaires parmi les bénéficiaires des minima

L'institution de l'écrêtement des pensions en 2012 a eu pour effet de réduire la part des nouveaux retraités dont la pension est portée au Mico. S'ajoutent à cet effet les conséquences sur longue période des règles d'indexation des minima : le seuil de pension à partir duquel un nouveau retraité est éligible évolue en effet dans le temps au rythme de l'inflation, soit moins vite que les salaires, qui constituent la composante essentielle du calcul des pensions.

Selon la Drees⁴⁰², pour les personnes qui ont liquidé pour la première fois des droits à la retraite, la proportion de celles dont une pension est portée à un minimum est ainsi passée de 43 % en 2008 à 24 % en 2012 puis à 18 % en 2016.

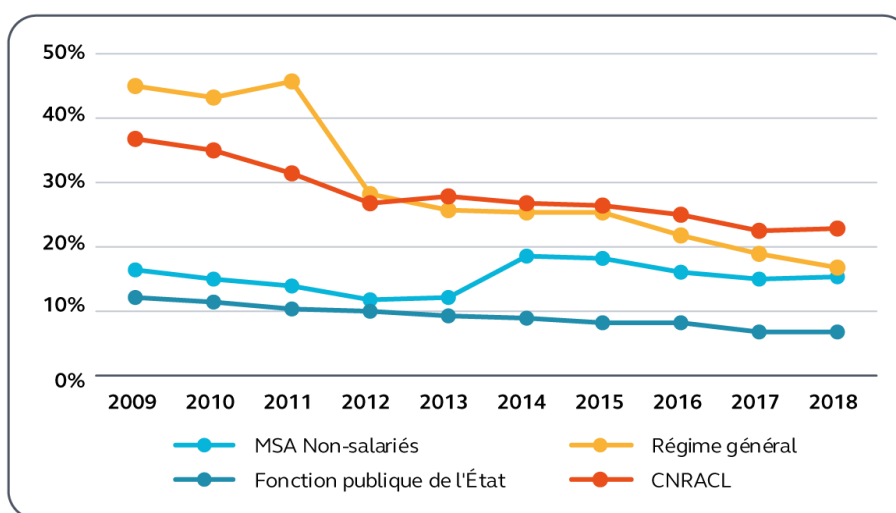
⁴⁰⁰ Toutefois, contrairement au Mico et à la PMR, le Miga n'est pas complété par la pension d'un régime complémentaire.

⁴⁰¹ Les données de pensions tous régimes sont issues du dernier échantillon inter-régimes de retraités (EIR) portant sur 2016. L'EIR est constitué tous les quatre ans par la Drees.

⁴⁰² *Les retraités et les retraites*, fiche 09, Drees, édition 2019.

Aujourd’hui, les nouveaux retraités bénéficiaires de minima de pension sont principalement des femmes, davantage dans le secteur privé que parmi les fonctionnaires : environ 80 % au régime général, autour de 60 % dans la fonction publique de l’État hors militaires et à la CNRACL.

Graphique n° 30 : part des pensions élevées au minimum dans les liquidations de l’année



Source : Cour des comptes, d’après les données des régimes

Les bénéficiaires ont généralement des durées faibles dans le régime qui leur verse ce minimum. Ce sont en majorité des assurés qui partent à la retraite à taux plein à l’âge d’annulation de la décote ou en raison d’une inaptitude ou de l’invalidité : en 2018, parmi les nouveaux retraités percevant le Miga, six sur dix étaient partis à la retraite au titre de l’invalidité et, parmi les nouveaux retraités percevant le Mico au régime général, 57 % étaient partis à l’âge d’annulation de la décote (33 %) ou au titre de l’inaptitude et de l’invalidité (24 %).

2 - Une part non négligeable de bénéficiaires des minima de pension sont aussi allocataires du minimum vieillesse

Pour certains travailleurs à faibles revenus d’activité, les minima de pension ne leur permettent pas d’avoir au total des ressources supérieures au minimum vieillesse, contrairement à l’objectif fixé initialement au Mico.

Lorsque la pension de base portée au Mico, augmentée de la retraite complémentaire, reste inférieure au minimum vieillesse et que les autres revenus du ménage sont faibles, l'Aspa peut en conséquence être versée en complément. Ainsi, en 2016, 9,0 % des retraités bénéficiaires d'un minimum de pension dans leur régime principal⁴⁰³ percevaient également l'Aspa (dont 5,7 % parmi les femmes et 19,8 % parmi les hommes).

Les cumuls minima de pension – minimum vieillesse

Parmi les retraités au minimum vieillesse, 67,4 % étaient bénéficiaires d'un minimum de pension dans leur régime principal (dont 78,3 % parmi les femmes et 59,4 % parmi les hommes).

La plupart des situations de cumul du Mico et du minimum vieillesse résultent d'une liquidation au terme d'une carrière incomplète à 67 ans, âge du taux plein, ou en raison de l'inaptitude ou de l'invalidité.

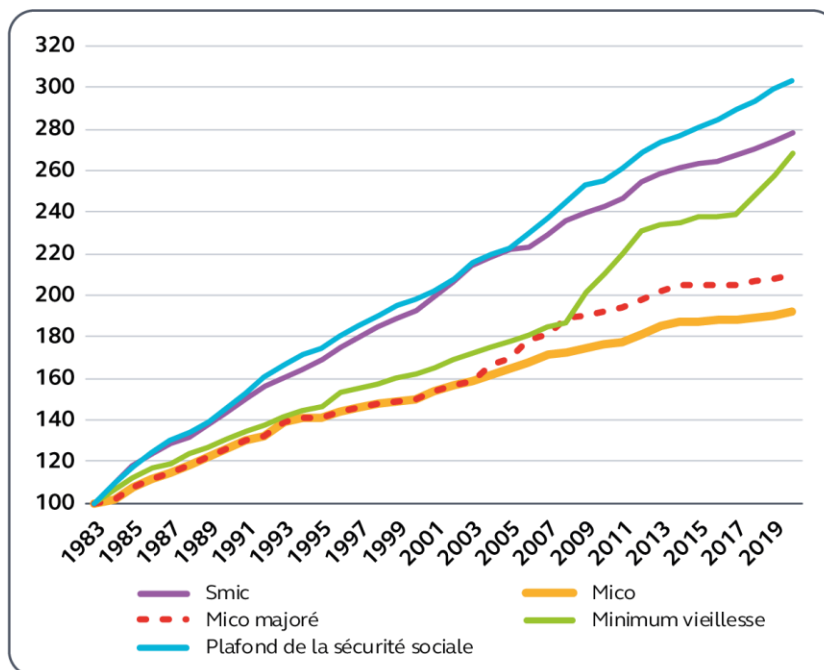
Pour un mono-pensionné du régime général vivant seul et n'ayant comme revenus que ses pensions de retraite, une pension portée au Mico ne suffit pas dans certains cas à atteindre un niveau de ressources au moins égal au minimum vieillesse. C'est le cas s'il a cotisé 150 trimestres (soit 37,5 ans de carrière) avec un salaire annuel moyen inférieur à 95 % du Smic ou 160 trimestres (soit 40 ans) avec un salaire annuel moyen inférieur à 75 % du Smic.

3 - Des évolutions des seuils des minima de pension et du minimum vieillesse à mieux articuler

L'évolution du niveau des minima de pension, moins favorable que celle du minimum vieillesse, provoque une bascule progressive des retraités modestes vers le minimum vieillesse.

⁴⁰³ Régime dans lequel la personne a validé le plus de trimestres.

Graphique n° 31 : évolution en euros courants du seuil du Mico, du minimum vieillesse, du Smic et du plafond de la sécurité sociale (base 100 en 1983)



Source : Cour des comptes

Les « coups de pouce » donnés au Mico majoré⁴⁰⁴ de 2004 à 2008 ont permis d'atteindre quasiment l'objectif d'une pension totale nette (base et complémentaire) égale à 85 % du Smic net après une carrière complète et à temps plein au Smic, qui était l'objectif fixé par la loi portant réforme des retraites du 21 août 2003⁴⁰⁵, pour les générations nées à la fin des années 1940 et au début des années 1950.

⁴⁰⁴ La majoration du Mico a été instaurée en 2004, fonction du nombre de trimestres cotisés au titre des périodes d'activité. La condition pour en bénéficier est aujourd'hui de justifier d'au moins 120 trimestres cotisés dans les régimes de base obligatoires.

⁴⁰⁵ Article 4 de la loi : « 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 [y compris régimes complémentaires] au moins égal à 85 % du Smic net lorsqu'il a cotisé pendant cette durée sur la base du Smic ».

Ce n'est cependant plus le cas pour les générations qui partent actuellement à la retraite⁴⁰⁶. Ainsi, la pension totale nette d'un retraité né en 1956 et assujetti au taux réduit de CSG est de 81,4 % du Smic net après une carrière complète et à temps plein au Smic.

Par ailleurs, la différence de revalorisation entre le seuil du Mico et le Smic conduit à ce qu'aujourd'hui, la pension du régime général après une carrière complète et à temps plein au Smic soit supérieure au Mico : ce dernier ne concerne donc plus que des nouveaux retraités ayant effectué une carrière incomplète ou en partie à temps partiel.

L'effet des règles d'indexation

La part des minima de pension dans le total des pensions de droit propre diminue au fil des générations en raison du mode de revalorisation des seuils des minima (l'inflation) qui en longue période s'écarte du rythme d'évolution des salaires, lesquels constituent la base du calcul de la retraite au moment de sa liquidation : elle était, en 2016, de 4,0 % pour les 75-79 ans et 4,1 % pour les 80-84 ans, contre 3,1 % pour les 65-69 ans et 3,4 % pour les 70-74 ans.

S'ils sont tous en principe indexés sur les prix, en pratique le minimum vieillesse a évolué sur longue période plus vite que les minima de pension, compte tenu des revalorisations exceptionnelles intervenues entre 2007 et 2012, puis entre 2018 et 2020. Entre 1983 et 2000, en euros courants, le Mico pour les nouveaux retraités a été multiplié par 1,9 (2,1 pour le Mico majoré), alors que le minimum vieillesse pour une personne seule était multiplié par 2,7 et le Smic par 2,8.

Ainsi, la moindre revalorisation des seuils des minima de pension n'a pas permis de maintenir dans le temps les objectifs visés par ces minima par rapport au minimum vieillesse et au Smic.

L'orientation retenue par le projet de loi instituant un système universel de retraite confirme l'objectif d'une pension nette égale à 85 % du Smic net après une carrière complète et à temps plein au Smic, en prévoyant de revaloriser le seuil d'un minimum unique de pension sur le Smic, moyennant un coût supplémentaire par rapport à la règle actuelle et une transition longue.

⁴⁰⁶ Cf. le rapport annuel du Cor de juin 2019.

Quels que soient les choix qui seront arrêtés par les pouvoirs publics, le maintien des dispositifs de minima de pension appelle une meilleure articulation, à l'avenir, des évolutions des seuils des minima de pension et du minimum vieillesse.

II - Des simplifications à conduire dans l'intérêt des bénéficiaires

Les nombreuses disparités des règles de calcul des différents minima de pension et leur interdépendance, qui résultent des conditions de subsidiarité et d'écrêtement, nécessitent des simplifications et une attention plus grande à la qualité de leur gestion, dans l'intérêt des bénéficiaires.

A - Une complexité à réduire

Chaque minimum de pension fonctionne avec des règles qui lui sont propres, ce qui n'en facilite pas la gestion et soulève par ailleurs des problèmes d'équité.

1 - Des écarts de règles significatifs

Les conditions d'éligibilité des trois principaux dispositifs ont été progressivement rapprochées, mais cette harmonisation reste incomplète et des différences significatives subsistent entre eux.

La pension majorée de référence pour les agriculteurs

La pension majorée de référence de premier niveau (PMR1) est ouverte aux chefs d'exploitation. Elle est servie entière (696,29 euros par mois au 1^{er} janvier 2020) si la durée validée en qualité de chef d'exploitation correspond à celle du taux plein, sinon elle est proratisée en fonction de la durée validée.

La pension majorée de référence de deuxième niveau (PMR2) est ouverte aux conjoints et aidants familiaux. Son montant entier est plus faible (553,29 euros) et est proratisé en fonction de la durée validée en tant que conjoint ou aidant familial.

Pour les non-salariés agricoles ayant été chefs d'exploitation pendant au moins 17,5 ans, peut s'ajouter un complément différentiel de points du régime complémentaire obligatoire (RCO) des non-salariés agricoles permettant d'atteindre le seuil de 75 % du Smic net agricole⁴⁰⁷ après une carrière complète. Ce complément est indexé sur le Smic net agricole.

⁴⁰⁷ Smic brut minoré des cotisations obligatoires dues au titre des régimes des salariés agricoles (1 206,44 euros au 1^{er} janvier 2020, contre 1 217,88 euros pour le Smic net).

Tableau n° 22 : Principales différences entre le Mico et le Miga

	Mico	Miga
<i>Ouverture du droit</i>	- Départs à la retraite soit avec la durée requise pour le taux plein, soit à l'âge d'annulation de la décote, soit au titre de l'inaptitude ou de l'invalidité - Liquidation de toutes les pensions personnelles (condition de subsidiarité)	- Mêmes conditions de départ à la retraite que pour le Mico - Condition de subsidiarité prévue par la loi du 9 novembre 2010 mais non mise en œuvre
<i>Montant du minimum entier</i>	642,93 € par mois	1 182,52 € par mois
<i>Majoration pour trimestres cotisés</i>	+ 59,61 € par mois (si servie entière)	Aucune
<i>Barème</i>	Montant strictement proportionnel à la durée validée (et à la durée cotisée pour la majoration) et maximum pour une durée correspondant à celle requise pour le taux plein	Montant croissant avec la durée validée (hors certaines majorations) à un rythme différent selon la durée (moins de 15 ans, entre 15 et 30 ans, entre 30 et 40 ans) et maximum pour 40 ans
<i>Plafond de pension totale</i>	1 191,56 € par mois	Prévu par la loi du 9 novembre 2010 mais non mise en œuvre
<i>En cas de décès du bénéficiaire</i>	Non pris en compte dans la réversion du conjoint	Pris en compte dans la réversion du conjoint

Source : Cour des comptes

2 - Des écarts de règles qui soulèvent des questions d'équité

Les conditions de subsidiarité et d'écèlement, qui n'auraient plus à s'appliquer dans un système de retraite universel⁴⁰⁸, doivent notamment être harmonisées entre les différents régimes.

⁴⁰⁸ Sauf dans le cadre de conventions bilatérales qui les prévoient. Actuellement, la condition d'écèlement pour le Mico et la PMR s'applique différemment en cas de pensions servies par des régimes étrangers ; elle ne s'applique pas à ces pensions dans le cadre de la coordination européenne ou de conventions bilatérales et, lorsqu'elle s'applique, l'information exhaustive manque souvent.

Une situation anormale, le défaut d'application des règles de subsidiarité et d'écrêtement dans la fonction publique

Les dispositions relatives à la condition de subsidiarité et à l'écrêtement des minima de pension ne sont toujours pas mises en œuvre pour le Miga, dix ans après leur instauration par la loi du 9 novembre 2010, alors que les régimes de la fonction publique pourraient s'appuyer, bien qu'il nécessite quelques améliorations (cf. *infra*), sur le système d'information inter-régimes (EIRR), qu'ils alimentent au même titre que les autres régimes.

La condition d'écrêtement s'applique également différemment pour le Mico et la PMR. À la différence du Mico, le plafond pour la PMR prend en compte également les pensions de réversion. Il est en outre inférieur de plus de 25 % au plafond du Mico, sans qu'un tel écart n'ait été justifié ; cet écart a d'ailleurs tendance à s'accroître car le plafond pour la PMR est revalorisé comme l'évolution des prix tandis que le plafond de l'écrêtement pour le Mico évolue comme le Smic. La formule même de l'écrêtement pourrait également être discutée⁴⁰⁹.

Par ailleurs, les montants des minima pour une carrière complète ne sont pas harmonisés. Celui du Miga est naturellement plus élevé car il a vocation à couvrir l'intégralité de la retraite, contrairement au Mico et à la PMR auxquels s'ajoute une pension complémentaire, mais la prise en compte des régimes complémentaires ne suffit pas à justifier ces écarts, ni les différences de taux de cotisation entre les régimes.

Le barème du Mico pose également un problème spécifique pour les polypensionnés du régime général et d'un régime non aligné.

Différences de traitement des polypensionnés liées au Mico

Un retraité né en 1958, ayant cotisé au régime général (50 trimestres) et au régime des professions libérales (CNAVPL), bénéficie d'un montant de Mico plus élevé s'il a validé au total moins de 167 trimestres que s'il en a validé davantage : le montant du Mico est pondéré par 50/167 dans le premier cas et par 50/180 dans le second cas s'il a validé par exemple 180 trimestres, sans contrepartie du côté de la CNAVPL qui n'attribue pas de minimum de pension.

⁴⁰⁹ Lorsque le montant total des pensions, avant application du minimum, est un peu inférieur au plafond de l'écrêtement, une prolongation d'activité dans un autre régime n'augmente pas le montant total des pensions y compris minimum (hors surcote). L'écrêtement pourrait être lissé pour favoriser davantage la prolongation d'activité.

Enfin, ces trois minima de pension dépendent de la durée d'assurance selon des modalités différentes qui présentent des effets de seuil. Pour le Miga, un barème linéaire en référence à la durée requise pour le taux plein, comme pour le Mico et la PMR, serait plus lisible et éviterait un effet de seuil à 15 années de service. Dans le cas du Mico, la distinction entre durée validée et durée cotisée complexifie le barème ; par ailleurs, le seuil de 120 trimestres cotisés, qui représente environ les trois quarts⁴¹⁰ d'une carrière complète cotisée, crée un effet de seuil qui pourrait être lissé à coût inchangé par un barème progressif.

Les effets de seuil liés aux barèmes du Miga et du Mico

Un retraité né en 1958 ayant été fonctionnaire une partie de sa carrière avec de faibles rémunérations se voit attribuer une pension de la fonction publique portée au Miga égale à 675,24 euros par mois s'il a effectué 15 années de service mais perdra plus de 260 euros par mois de retraite s'il lui manque un trimestre de service (Miga égal à 414,88 euros).

Un retraité du régime général de la même génération, ayant eu de faibles rémunérations, bénéficie d'une majoration du Mico égale à 42,83 euros par mois s'il a cotisé au total 120 trimestres, mais d'aucune majoration s'il n'a cotisé que 119 trimestres.

3 - Une articulation avec d'autres dispositifs de retraite à clarifier

L'articulation des minima avec la surcote et la réversion diffère également selon les régimes.

Depuis le 1^{er} avril 2009, la surcote s'applique au montant de la retraite après ajout du minimum, pour qu'elle augmente effectivement la pension servie. Toutefois, pour la PMR et contrairement au Mico, elle est prise en compte dans le montant total des pensions soumis à écrêtement et peut, dans certains cas, ne pas augmenter la pension. Pour valoriser la prolongation d'activité, la surcote devrait dans tous les cas s'appliquer en dernier lieu, après ajout du minimum et écrêtement.

L'articulation des minima avec la réversion diffère également selon les dispositifs. Contrairement au calcul du Mico et du Miga, celui de la PMR intègre également la pension de réversion servie à l'assuré par le régime de base et son écrêtement prend en compte les pensions de réversion. À l'inverse, contrairement au Miga et à la PMR, le Mico n'est

⁴¹⁰ Cette part se réduit progressivement au fil des générations compte tenu de l'allongement de la durée requise pour le taux plein.

pas réversible car il existe un minimum de réversion dans les régimes alignés, qui est absent dans les régimes de la fonction publique et des non-salariés agricoles ; ce minimum est inférieur à 50 % du Mico servi entier. Le statut des minima par rapport à la réversion mériterait d'être clarifié et si possible harmonisé.

B - Une qualité de gestion à garantir sans délais aux personnes éligibles aux minima de pension

1 - Près d'un demi-million de dossiers liés au minimum contributif en attente d'être définitivement traités

La détermination de l'éligibilité à un minimum de pension et l'évaluation de son montant découlent théoriquement, lorsque toute l'information permettant d'instruire le dossier est disponible, d'une procédure entièrement automatisée.

L'instauration des conditions d'écèlement et de subsidiarité pour le Mico et la PMR a cependant complexifié la procédure d'attribution de ces minima et le calcul de leur montant, qui dépendent d'informations d'autres régimes de retraite souvent indisponibles au sein du répertoire d'échange inter-régimes de retraite (EIRR), qui centralise les informations de carrière et de pension des assurés dans l'ensemble des régimes, et qui rencontre par ailleurs fréquemment des difficultés de maintenance et d'exploitation⁴¹¹.

Parmi les pensions liquidées en 2017, 37,0 % étaient potentiellement éligibles au Mico avant prise en compte de l'écèlement, mais à la fin de l'année 2018 seulement 26,1 % avaient pu être traitées et donner lieu au calcul de l'écèlement. Ainsi, à cette date, les données portant sur les autres pensions des assurés, *via* l'EIRR, nécessaires à la détermination du Mico, restaient indisponibles pour 10,9 % des pensions liquidées représentant près de 30 % des dossiers potentiellement éligibles, soit près de 70 000 dossiers. Parmi ces dossiers non traités, un peu plus d'un quart bénéficiait du versement à titre d'avance⁴¹² d'un montant provisoire dans l'attente d'une régularisation comportant donc des risques ultérieurs d'indus, et pour les trois quarts restant le Mico n'était ni calculé ni servi (susceptibles donc d'entraîner des rappels).

⁴¹¹ Le dispositif de ressources mensuelles (DRM) a vocation à se substituer à terme à l'EIRR. Des travaux sont en cours pour évaluer la trajectoire de passage d'un outil à l'autre.

⁴¹² Dès que l'assuré remplit la condition de subsidiarité, si le montant théorique du Mico dépasse 15 % du minimum entier majoré (105,38 euros par mois au 1^{er} janvier 2020), une avance est versée afin d'éviter une rupture de ressources. Ce dispositif n'existe pas pour la PMR, dont les montants versés aux retraités sont plus faibles.

Tableau n° 23 : attribution et versement du Mico, à la fin de l'année 2018, pour les pensions liquidées au régime général en 2017 (en %)

Pensions non éligibles au Mico	63
Pensions potentiellement éligibles au Mico	37
Pensions pour lesquelles toute l'information est disponible pour calculer le Mico	26,1
<i>Mico calculé mais non servi (du fait de l'écrêtement)</i>	9,2
<i>Mico calculé et servi</i>	16,9
Pensions pour lesquelles toute l'information n'est pas disponible pour calculer le Mico	10,9
<i>Avances servies sur Mico</i>	2,8
<i>Mico non calculé et non servi</i>	8,1
Ensemble	100

Source : Cour des comptes d'après les données de la Cnav

Comme l'a relevé la Cour dans le cadre de la certification des comptes de la branche vieillesse du régime général⁴¹³, près d'un demi-million de majorations de pension au titre du Mico était en attente de calcul à fin 2019⁴¹⁴ dans la branche vieillesse du régime général. Le même phénomène se produit à la MSA salariés, probablement de moindre ampleur, même s'il n'existe aucun suivi du stock des dossiers en attente. Sans informations nouvelles, ni la Cnav, ni la MSA salariés ne reviennent sur ces dossiers, susceptibles de rester de nombreuses années en attente, d'autant que les conventions d'objectifs et de gestion avec l'État ne comprennent pas d'objectifs relatifs au versement du montant définitif du Mico.

Cette situation, identifiée depuis 2012, porte sur des droits à suppléments de pension, qu'il est anormal de ne pas verser à des bénéficiaires dont les ressources sont, par construction, très modestes.

2 - La nécessité d'une meilleure information des assurés

Les minima de pensions ne font pas l'objet d'une demande de la part des assurés : ils sont attribués automatiquement dès lors que l'assuré remplit les conditions pour en bénéficier, en particulier la condition d'un départ à la retraite sans décote.

⁴¹³ Une instance de pilotage visant à mobiliser l'ensemble des régimes pour fiabiliser l'EIRR a été mise en place sous l'égide de la direction de la sécurité sociale, à la suite des préconisations de la Cour.

⁴¹⁴ Il s'agit des pensions pour lesquelles toute l'information n'est pas disponible pour calculer le Mico.

A contrario, un départ à la retraite à taux minoré, avec décote, qui concerne environ 10 % des nouveaux retraités, peut avoir une incidence forte sur le montant de la pension servie au nouveau retraité, puisqu'il n'est pas éligible au minimum de pension. Or, à la suite de leur demande de liquider leur pension, les assurés ne sont pas informés de la perte éventuelle du Mico s'ils confirmaient leur choix de partir avec décote.

En outre, les minima de pension semblent très mal connus du public. Selon une enquête réalisée en 2017⁴¹⁵, 21 % des nouveaux retraités interrogés avaient répondu qu'ils savaient de quoi il s'agissait, 26 % en avaient entendu parler mais ne savaient pas bien de quoi il s'agissait, et 53 % n'en avaient jamais entendu parler. De ce fait, au moment de la liquidation des droits, le bénéfice d'un minimum peut apparaître comme « une bonne surprise » pour les assurés qui en bénéficient. Toutefois, à l'inverse, l'absence d'information sur l'existence et les conditions des minima pénalise ceux qui demandent à liquider leur pension avec une faible décote alors qu'ils auraient pu différer de peu leur départ pour bénéficier d'un minimum de pension.

Il est donc indispensable que les régimes de retraite développent l'information dispensée aux futurs retraités sur les conditions de leur éligibilité à un minimum de pension et les conséquences de leur choix de date de liquidation de leurs droits.

⁴¹⁵ Luc Masson, Gwennaël Solard, *Profiter de la retraite le plus longtemps possible motive les départs encore plus que par le passé*, Études et Résultats, Drees, n° 1042, décembre 2017.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

La France a fait le choix depuis les années 80 d'un système à deux étages de minima de revenus à la retraite, comprenant des minima de pension par régime et un minimum vieillesse universel, qui peut compléter les minima de pension de manière différentielle. Ce système complexe suscite des différences de traitement entre les assurés des différents régimes : les règles d'éligibilité et de calcul ainsi que les montants diffèrent, et certains régimes n'ont pas de minimum de pension. L'évolution dans le temps de ces minima de pension a tendu à restreindre le nombre de bénéficiaires et à réduire les dépenses associées par rapport au montant total des retraites.

Il s'avère en outre que l'objectif initial du minimum de pension du régime général consistant à valoriser le travail à faibles salaires, surtout les carrières longues, est aujourd'hui perdu de vue dans la mesure où les bénéficiaires du minimum contributif sont majoritairement des assurés ayant eu des carrières courtes, qui partent à la retraite à l'âge du taux plein (67 ans) ou plus tôt (62 ans) au titre de l'invalidité ou de l'incapacité.

Le maintien du système de minima de pension suppose une meilleure articulation avec le minimum vieillesse, ainsi qu'une simplification et une harmonisation entre assurés des différents régimes. Une meilleure qualité de service aux bénéficiaires est en tout état de cause un enjeu immédiat.

Dans le prolongement des réformes antérieures, la Cour formule les recommandations suivantes :

- 17. mettre en application les dispositions de la loi du 9 novembre 2010 soumettant le Miga à des conditions de subsidiarité et d'écrêtement (ministère chargé des retraites, ministère chargé des comptes publics) ;*
 - 18. harmoniser le traitement des différents minima de pension au regard de la surcote et de la réversion (ministère chargé des retraites) ;*
 - 19. résorber le stock des dossiers en attente de calcul définitif du Mico (ministère chargé des retraites) ;*
 - 20. améliorer l'information sur les dispositifs de minima en renforçant la communication pour les assurés ne liquidant pas leur pension à taux plein (ministère chargé des retraites, ministère chargé des comptes publics, Cnav, CCMSA, Caisse des dépôts et consignations).*
-