

CONSEIL D'ORIENTATION DES RETRAITES
Séance plénière du 19 décembre 2007 - 9 h 30
« Niveaux de vie des retraités et petites retraites »

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

Petites retraites et minimum contributif : Enjeux et coûts d'une revalorisation

*Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques
François Jeger, Carine Burricand et Ludovic Bourles*

DREES-BPVHD N° 33/2007 – 22 octobre 2007



Liberté • Égalité • Fraternité

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Ministère du travail, des relations sociales et de la solidarité
Ministère de la santé, de la jeunesse et des sports
Ministère du budget, des comptes publics et de la fonction publique

**Direction de la recherche, des études,
de l'évaluation et des statistiques**

**Sous-direction 'observation de la
solidarité'**

**Sous-direction 'synthèses, études
économiques et évaluation'**

Dossier suivi par :

François JEGER

Tel : +33 (0) 1 40 56 88 01

Carine BURRICAND

Tel : +33 (0) 1 40 56 81 90

Ludovic Bourles

Tel : +33 (0) 1 40 56 81 88

Paris, le 22 octobre 2007

DREES-BPVHD N°33/2007

**Petites retraites et minimum contributif : Enjeux et coûts
d'une revalorisation**

1. Distribution des pensions

En 2004, on estime à plus de 13 millions le nombre de retraités de droits directs. Cependant ce sont plus de 30 millions de pensions qui ont été servies par les régimes de base et complémentaires dont presque 18 millions pour les seuls régimes de base.

La connaissance de la retraite globale nécessite d'additionner les différentes pensions servies par les différents régimes de base et par les régimes complémentaires, ce qui est fait par l'échantillon inter régime de retraités (EIR). Le dernier porte sur la situation fin 2004.

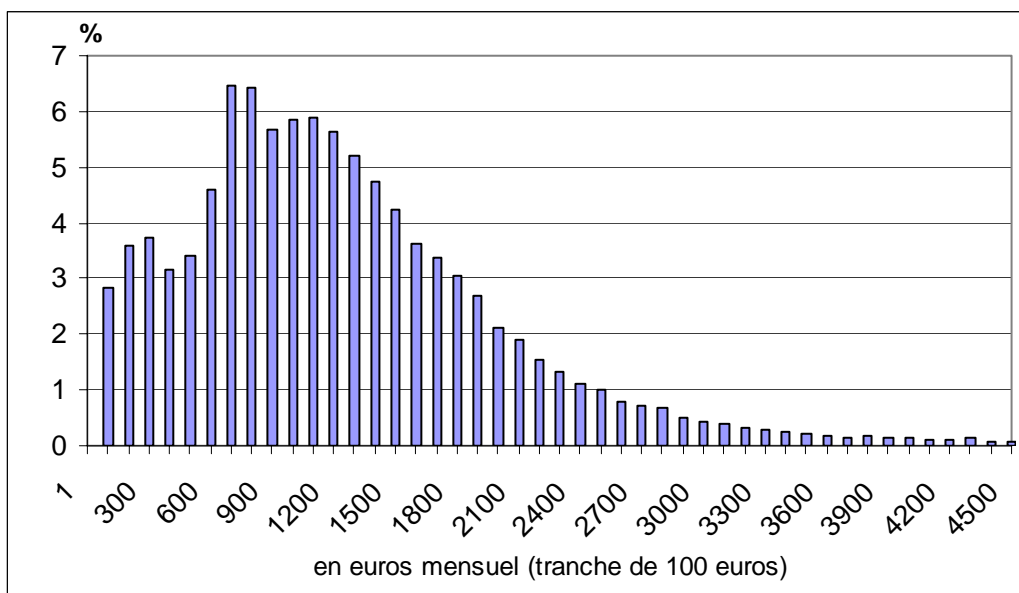
L'élément essentiel de la pension de retraite est l'avantage principal de droit direct. Il peut être complété par des avantages accessoires comme « la bonification ou la majoration pour trois enfants ou plus » pour le plus répandu. Son montant correspond entre 5 à 10 % de l'avantage principal pour trois enfants, voire davantage au-delà du troisième enfant dans certains régimes. 43 % des retraités se voient attribuer une majoration pour enfants dans les régimes de base.

Si la personne est veuve, le retraité de droit direct peut également percevoir une pension de réversion : c'est le cas de 22 % d'entre eux. Enfin, si les ressources du ménage auquel appartient le retraité sont inférieures au montant du minimum de vieillesse, il peut alors demander à bénéficier de ce dispositif : c'est le cas de 4 % des retraités de droit direct.

Ainsi, la moitié des retraités de droit direct reçoivent au total, tous avantages compris¹, moins de 1 072 euros brut par mois et un quart moins de 60 % de cette médiane, soit 643 euros brut.

¹ Avantage principal de droit direct et avantages accessoires

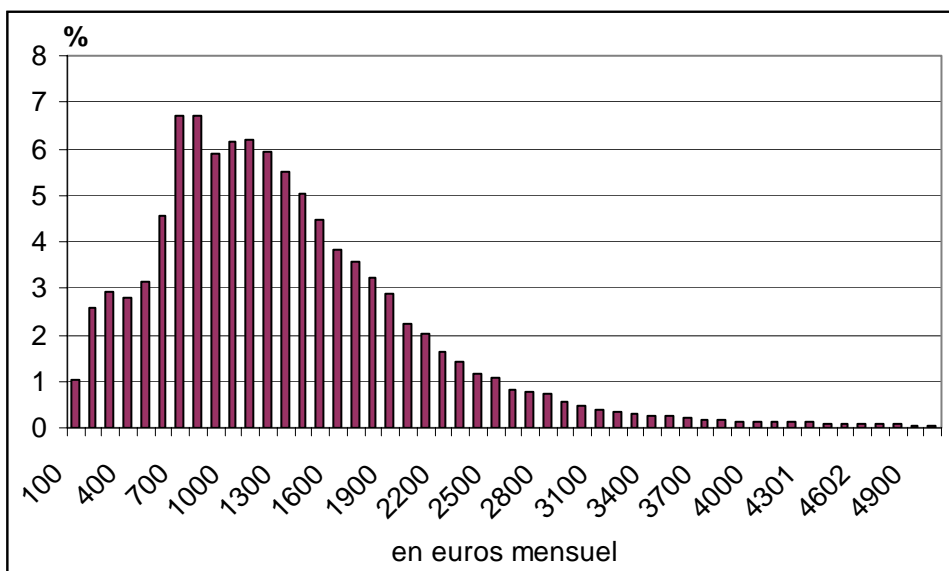
Graphique 1 : Distribution de la pension complète d'un retraité de droit direct en 2004



Champ : Retraités de droit direct nés en France ou à l'étranger
Source : EIR2004, DREES

Les retraités de droit direct résidant en France ont en moyenne des pensions de retraite plus élevées (cf. graphique ci-dessous) car ils sont plus nombreux à avoir effectué des carrières complètes : 17 % ont moins de 600 euros mensuel contre 87 % parmi les retraités de droits directs résidant à l'étranger.

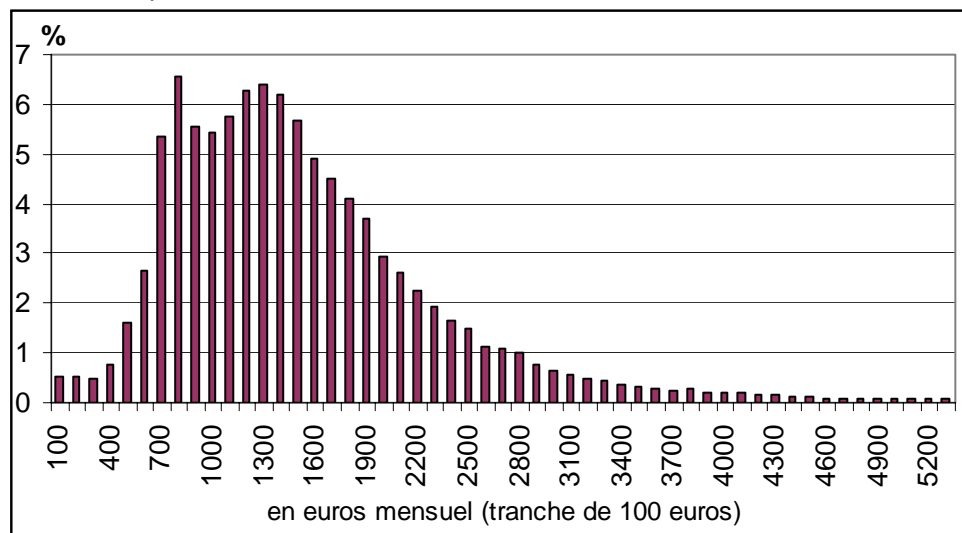
Graphique 2 : Distribution de la pension complète d'un retraité de droit direct résidant en France en 2004



Champ : Retraités de droit direct nés en France ou à l'étranger, résidant en France
Source : EIR2004, DREES

Enfin, ceux ayant effectué une carrière complète (quasi-exclusivement des retraités résidant en France) bénéficient de droits supérieurs : la moitié reçoivent une pension totale de plus de 1 334 euros mensuel.

Graphique 3 : Distribution en 2004 de la pension complète d'un retraité de droit direct ayant effectué une carrière complète



Champ : Retraités de droit direct nés en France ou à l'étranger
 Source : EIR2004, DREES

Toute réflexion menée sur le sujet des faibles retraites nécessite ainsi de préciser quels sont les avantages considérés (pension, retraite de droit direct, retraite totale) sachant que **la retraite globale est composée de multiples avantages et de droits en provenance de différents régimes**. Par ailleurs, certains avantages sont conditionnés par les ressources du ménage et non par celle du retraité, ainsi que par le **lieu de résidence en France ou non**.

Enfin, il importe de tenir compte de considérations opérationnelles. Ainsi, on ne dispose pas à l'heure actuelle d'un système d'information exhaustif sur l'ensemble des droits acquis par l'ensemble des individus auprès des différents régimes de retraite. Même si des échanges existent entre le régime général et les régimes alignés, ce n'est pas le cas des régimes du privé avec le public ou les régimes spéciaux : or une faible retraite perçue au régime général peut correspondre à différents cas de figure : par exemple à une femme ayant exercé peu d'années et disposant donc de cette seule pension, comme à un fonctionnaire ayant effectué une carrière quasi complète dans le public, mais ayant validé quelques trimestres au régime général.

A l'heure actuelle, sauf à développer une forte coordination entre les différentes caisses, la seule source envisageable pour cibler une revalorisation des petites retraites (et non des petites pensions) serait la source fiscale. Un mécanisme de revalorisation des petites retraites pourrait ainsi prendre la forme d'un crédit d'impôt.

2. Les bénéficiaires du minimum contributif : données de cadrage

Au régime général et dans les régimes alignés (MSA, ORGANIC, CANCAVA), la pension de vieillesse au taux plein (avantages complémentaires non compris) ne peut pas être inférieure à un montant appelé le « minimum contributif ». Il est servi aux personnes dont le salaire moyen de référence est faible. Il permet aux personnes qui ont travaillé toute leur vie de percevoir une retraite totale, y compris les pensions versées par les complémentaires, supérieure au minimum vieillesse. Si l'assuré ne réunit pas la durée d'assurance maximum prévue pour le calcul de la pension, le minimum est proratisé, sinon il est entier.

La moitié des retraités ayant liquidé entre 2001 et 2004 un droit direct au régime général ou dans un régime aligné, voient leur retraite majorée au titre du minimum contributif (tableau 1) : c'est le cas de 34 % des hommes et 64 % des femmes.

Seuls 30 % des bénéficiaires du minimum contributif ont acquis la durée d'assurance suffisante pour atteindre le taux plein (taux maximum de 50%). Ils se distinguent très fortement des autres retraités par une forte proportion de polypensionnés, en particulier entre le régime général et la MSA salariés ou encore le régime général et la fonction publique.

Certains bénéficiaires du minimum contributif ayant la durée d'assurance suffisante pour partir au taux plein ont de faibles retraites : 10 % ont moins de 648 euros. Par ailleurs, les monopensionnés, à 85% des femmes, reçoivent en moyenne des retraites plus faibles que les polypensionnés (cf. graphique 4). Ces faibles retraites concernent quasi-exclusivement des femmes ayant atteint la durée d'assurance permettant d'avoir le taux plein grâce aux majorations de durée d'assurance pour enfants et par ailleurs en ayant validé un nombre important d'années d'assurance vieillesse de parents au foyer² (AVPF) pour lesquels il n'y a pas de cotisation ARRCO. De fait, si toutes sont au minimum contributif à la CNAV, elles ne reçoivent qu'un montant faible de retraite complémentaire compte tenu du nombre d'années réellement cotisées.

Les liquidants n'ayant pas acquis la durée d'assurance nécessaire pour atteindre le taux plein (carrière incomplète) peuvent néanmoins bénéficier du minimum contributif s'ils liquident à 65 ans (quelle que soit leur durée d'activité) ou lorsqu'ils liquident une pension pour inaptitude ou d'invalidité.

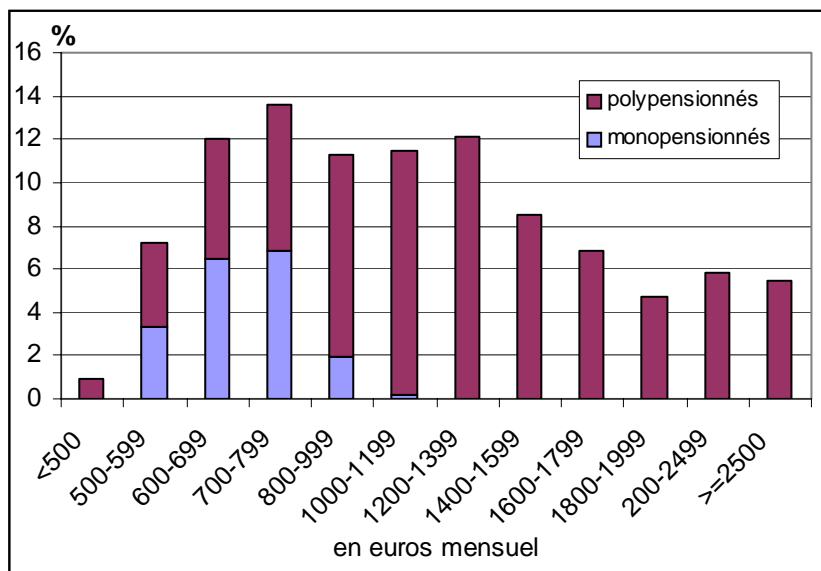
Ces retraités se distinguent ainsi par une **proportion élevée de femmes, de bénéficiaires de pension de vieillesse attribuée au titre de l'inaptitude et de bénéficiaires du minimum vieillesse** comparativement aux autres (tableau 1).

La moitié d'entre eux ont cotisé moins de 60 trimestres et les trois quarts moins de 100 trimestres ; ils reçoivent donc un minimum contributif proratisé.

La population couverte par le minimum contributif (entier ou proratisé) est extrêmement variée. On distingue principalement quatre populations permettant de couvrir les trois quarts des bénéficiaires du minimum contributif :

- 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 minimum contributif (proratisé)
- les polypensionnés régime général et régimes alignés
- les bénéficiaires de pension attribuée au titre de l'inaptitude ou d'ex-invalidé
- les femmes monopensionnées au régime général à carrière incomplète

Graphique 4 : Répartition de la retraite de droit direct des bénéficiaires du minimum contributif à carrière complète



Source : EIR 2004, DREES.

Champ : personnes, nées en France ou à l'étranger, ayant liquidé un droit direct entre 2001 et 2004 au régime général ou dans un régime aligné

² Parmi ces femmes échantillonnées dans l'EIR et présentes également dans l'échantillon inter-régime de cotisants (EIC), la durée moyenne validée à l'AVPF est de 11 années.

Tableau 1 : Caractéristiques des bénéficiaires du minimum contributif ayant liquidé entre 2001 et 2004

	Bénéficiaires du minimum contributif		Non bénéficiaires du minimum contributif	
	carrière complète* (15,0%)	carrière incomplète (34,0%)	carrière complète (30,7%)	carrière incomplète (20,3%)
% de femmes	43,3	72,1	29,0	42,3
% résidents à l'étranger	0,2	17,8	0,2	19,8
% pension attribuée au titre de l'inaptitude ou d'ex-invalidé	14,6	23,3	8,3	13,4
% bénéficiaires du minimum vieillesse	0,7	7,8	0,1	2,1
Montant brut total de l'avantage principal de droit direct (base + complémentaire) en euros mensuel				
90 %	1989	757	2524	1780
75 %	1453	532	1873	1169
Médiane	1018	305	1460	798
25 %	724	162	1152	326
10 %	648	79	946	105
% Unipensionnés	20,8	72,9	72,3	83,8
Régime général	20,8	70,5	71,9	76,4
Salariés agricoles, commerçants, artisans	0,1	2,4	0,4	7,4
% Polypensionnés				
<i>dans deux régimes de base</i>	61,3	23,6	25,0	15,2
Régime général + salariés agricoles	17,3	6,8	5,5	2,2
Régime général + exploitants	4,6	3,4	1,6	1,6
Régime général + commerçants	9,1	4,6	3,7	2,1
Régime général + artisans	8,7	2,3	4,2	1,0
Régime général + fonctionnaires civils d'État	7,2	1,6	2,3	1,8
Régime général + fonctionnaires militaires d'État	1,2	0,1	0,9	0,1
Régime général + CNRACL	5,7	2,2	2,9	2,8
Salariés agricoles + exploitants	1,3	0,4	0,7	0,7
Régime général + un autre régime	5,7	1,9	2,9	2,5
Autres à 2 régimes	0,5	0,3	0,4	0,6
<i>dans plus de deux régimes de base</i>	17,9	3,5	2,7	1,0
Régime général + exploitants agricoles + salariés agricoles	4,7	0,9	0,5	0,1
Salariés agricoles + Exploitants agricoles + autre régime (différent du RG)	0,1	0,1	0,1	0,1
Régime général + 2,3,4 autres	13,1	2,5	2,1	0,8

Source : EIR2004, DREES

Champ : retraités de droit direct du régime général ou régimes alignés, nés en France ou à l'étranger, ayant liquidé un droit direct entre 2001 et 2004

* est défini comme carrière complète, la personne ayant atteint la durée d'assurance nécessaire pour obtenir le taux plein

Au vu de la diversité des populations touchées par le minimum contributif, la question d'un meilleur ciblage de celui-ci peut se poser. Lors de sa création en 1983, le minimum contributif avait pour objectif 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 » (Exposé des motifs, Projet de loi de 1983). Or, on voit que le coût élevé du minimum contributif est à relier au nombre important de bénéficiaires ayant au régime général de faibles durées d'assurance, alors même que la cible du dispositif est le salarié à carrière complète. En effet la condition préalable pour bénéficier du

minimum contributif est d'avoir le taux plein : cependant, cette condition, qui peut être obtenue par la durée d'assurance, peut également l'être par l'âge, dès lors que l'assuré demande sa retraite à 65 ans ou plus ou dès 60 ans s'il est reconnu inapte au travail.

On peut s'interroger pour ces bénéficiaires sur le rôle à assigner au minimum contributif. Sans apporter de réponse à ce stade, nous cherchons à ouvrir quelques pistes de réflexion.

- Concernant les bénéficiaires de pension attribuée au titre de l'inaptitude ou d'ex-invalide, la majorité n'ont pas effectué de carrières complètes, du fait sans doute de raisons de santé : le minimum contributif leur permet ainsi de compenser les interruptions d'activité consécutives à des problèmes de santé. Ces situations ne correspondent pas à l'objectif initialement fixé au minimum contributif lors de sa création, mais compensent des périodes d'inactivité involontaires. On notera cependant que ces pensionnés sont sur représentés parmi les bénéficiaires du minimum vieillesse.

- Les femmes monopensionnées au régime général et ayant une carrière incomplète bénéficient d'un minimum contributif proratisé parce qu'elles partent à 65 ans et bénéficient ainsi du taux plein. En moyenne, ces femmes ont cotisé 64 trimestres (au titre de leur activité professionnelle ou de périodes AVPF) et validé au total 83 trimestres (du fait des majorations de durée d'assurance). Ces femmes se sont sans doute pour la plupart arrêtées de travailler pour élever leurs enfants. Cette situation renvoie à différentes situations familiales, l'arrêt d'activité pouvant notamment s'observer au sein de ménages plus ou moins aisés. Dans ce cas, on peut s'interroger ici sur le rôle du minimum contributif. Cependant, il ne faut pas perdre de vue que, si une logique plus familialisée était mise en œuvre dans ce cas, il resterait à régler la question de la précarité des retraites des femmes en cas de rupture d'union.

- Enfin, quant aux cas des polypensionnés du régime général et de la fonction publique, on peut s'interroger sur l'opportunité de maintenir le dispositif en l'état (sans coordination inter régime) dans ces cas : ces retraités ont des carrières complètes assez favorables et peuvent bénéficier du minimum contributif (proratisé en fonction du nombre de trimestres validés dans le secteur privé) car leurs salaires de début de carrière étaient faibles. Ainsi, 85 % des liquidants de 2001 à 2004 au minimum contributif qui étaient polypensionnés au régime général et à la fonction publique percevaient une retraite globale de plus de 1000 €

3. L'objectif de l'article 4 de la loi du 21 août 2003

L'article 4 de la loi portant réforme des retraites en 2003 stipule 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 salaire minimum de croissance net lorsqu'il a cotisé pendant cette durée sur la base du salaire minimum de croissance ».

Pour garantir l'objectif affiché de 85 % du SMIC, le minimum contributif est majoré (au 1^{er} janvier 2004, 2006 et 2008) au titre des périodes ayant donné lieu à cotisations à la charge de l'assuré. Il y aura donc deux niveaux de minimum contributif à la liquidation de la pension : le minimum contributif « des périodes assimilées » (573,54 € par mois au 01/01/07) et celui des périodes « cotisées à la charge de l'assuré » (608,47 € par mois au 01/01/07) ou minimum contributif majoré.

Tableau 2 : Évolution des deux minima contributifs entre 2004 et 2008

	2004	2005	2006	2007	2008 (*)
Minimum contributif	543	553	563	573	583
Minimum contributif majoré	559	570	597	608	636

(*) dans l'hypothèse d'une inflation de 1,8 % en 2007

Au 01/01/07, le montant du minimum contributif majoré seul correspond à 62 % du SMIC mensuel. La retraite complémentaire devrait donc venir compléter la pension de base de façon à garantir en 2008 à ces personnes une pension au moins égale à 85 % du SMIC net. Or **le niveau de la retraite complémentaire peut varier selon les profils de carrière et les taux de cotisation pratiqués dans le passé par les entreprises pour les régimes complémentaires.**

Dans les évaluations faites ex-ante lors de la réforme de 2003, le calcul de 85 % avait été fait sur des castypes basés sur des carrières aux taux de cotisation ARCCO moyens (5,42 % de 1964 à 1992) alors que le

taux minimum était de 4 %. Or ces taux ont varié dans le temps et ont été différents suivant les secteurs (ils ont été uniformisés seulement en 1999). Les branches où les taux de cotisations étaient les plus faibles étaient aussi celles où les salaires étaient les plus bas.

On se propose ici d'étudier l'importance des populations potentiellement concernées qui n'atteindraient pas cet objectif de 85 % du SMIC net, à partir des données tous régimes de l'EIR et de l'EIC.

3.1 : Estimation de la proportion de personnes qui n'atteignent pas 85 % du SMIC avec une carrière complète

Depuis le 1^{er} juillet 2007 et jusqu'au 30 juin 2008, le SMIC net est égal à 1005,37 euros pour 35 heures mensuelles. Au 1^{er} janvier 2008, le seuil de 85 % du niveau du SMIC sera donc de 854 € net mensuel. Pour estimer la proportion de nouveaux retraités remplissant les conditions de l'article 4 et n'atteignant pas ce niveau de retraite, il serait nécessaire de disposer d'une source permettant de connaître précisément l'ensemble des droits à retraite des futurs liquidants. Une telle estimation étant impossible, à défaut d'une source suffisamment précise à ce jour, on se propose ici d'utiliser l'EIR 2004. Plus précisément, à partir de l'EIR 2004, on estime la proportion de bénéficiaires du minimum contributif pour lesquels le montant de la pension nette³ perçue est inférieur à ce seuil de 854 € (après actualisation des montants observés en 2004). Pour cette estimation, ne sont considérés que les flux de retraités les plus récents dans l'EIR, ceux-ci étant a priori les plus proches des personnes qui liquideront leur retraite en 2008. Pour des raisons de robustesse statistique, on considèrera ainsi l'ensemble des bénéficiaires du minimum contributif ayant liquidé leur pension entre 2001 et 2004. On suppose par ailleurs que les prélèvements supportés en 2008 par les retraités sont les mêmes qu'en 2004⁴.

Les bénéficiaires du minimum contributif ayant liquidé leur retraite entre 2001 et 2004 représentent la moitié des liquidants au cours de cette période. Parmi eux, seuls 31 % des retraités disposent d'une durée d'assurance suffisante⁵ pour bénéficier du taux plein (ils sont à carrière complète). Pour les autres, c'est-à-dire 69 % des liquidants du minimum contributif, ils bénéficient du taux plein⁶ soit parce qu'ils sont âgés au moins de 65 ans, soit parce qu'ils relèvent d'un type particulier de pension (les assurés titulaires d'une pension d'invalidité, les assurés inaptes au travail, - les anciens combattants ou prisonniers de guerre, - les anciens déportés ou internés, - les mères de famille ouvrières, - les assurés qui ont droit à la retraite anticipée pour handicap).

Parmi ceux qui sont à carrière complète, un tiers serait en dessous du seuil de 85 % du SMIC net en 2008, si on tient compte uniquement de l'avantage principal de droit direct. Si l'on tenait compte en plus de l'avantage principal des bonifications de pensions pour enfants, 29 % seraient en dessous du seuil de 85 % du SMIC net, soit 4 points de moins que si on considérait le seul avantage principal de droit direct. Le type d'avantage (avantage principal de droit direct, incluant ou non les bonifications pour enfants) qu'il faut prendre en compte pour juger de l'atteinte de l'objectif de 85 % du SMIC net est donc aussi une question à traiter. Dans la suite du texte, on se limitera à la seule prise en compte de l'avantage principal de droit direct.

Par ailleurs, ce raisonnement ne tient compte que des **durées d'assurance**, l'article 4 mentionnant par ailleurs la notion de « travail à temps complet » dont la traduction en termes de droits ne va pas de soi. Ainsi, pour atteindre l'objectif de 85 % du SMIC net, le minimum contributif a été majoré au titre des périodes cotisées, visant ainsi à valoriser les longues carrières effectivement cotisées par l'assuré. Or, la durée d'assurance pour l'obtention du taux plein peut se décomposer en différents types de périodes, soit d'activité salariée, éventuellement complétées par des périodes assimilées (périodes de service national, de maladie, de chômage, de maternité, d'invalidité etc.), soit des périodes validées au titre de l'AVPF (Allocation Vieillesse des Parents au Foyer), soit des périodes de majoration de durée d'assurance (pour enfants par exemple) qui ne sont donc pas strictement des périodes d'activité. Dans la suite, on retiendra donc ce critère de « **durée de carrière cotisée** » comme équivalent de la notion de « travail à temps complet » introduite par la loi⁷.

³ Dans l'EIR, on connaît pour chaque individu le taux de CSG qui lui est effectivement appliqué.

⁴ Des variations de taux de prélèvements peuvent cependant venir modifier la situation des personnes -cf. annexe 1-.

⁵ Il s'agit de la durée d'assurance et de périodes équivalentes exigée en fonction de l'année de naissance et de la date d'effet de la pension : avant 1994 ou pour les générations avant 1934, 150 trimestres étaient requis, 159 trimestres pour la génération 1942 et 160 trimestres à partir des liquidations de 2003.

⁶ Pour obtenir le minimum contributif, il faut avoir une retraite calculée au taux plein.

⁷ Littéralement, l'article 4 de la loi vise les « salariés ayant travaillé à temps complet » : un tel ciblage apparaît cependant impossible à réaliser compte tenu des outils de gestion des caisses.

L'EIR ne permet pas de distinguer la part de la durée cotisée dans la durée d'assurance totale qui a été validée : en effet, nous ne disposons pas toujours (c'est le cas pour la CNAV) de l'information sur les trimestres cotisés. Pour estimer ce phénomène, nous utilisons les données de l'EIC, dont l'appariement avec l'EIR permet de combler partiellement cette lacune⁸. Les résultats présentés par la suite permettent ainsi de fournir des ordres de grandeur utiles au débat. Sur le sous-échantillon observable, si l'on exclut les bonifications de durées d'assurance pour enfant, les périodes assimilées (chômage, maladie) et d'AVPF dans le calcul de la durée d'assurance, 80 %⁹ des bénéficiaires du minimum contributif, et qui seraient en dessous du seuil des 85 % en 2008, auraient une durée cotisée tous régimes inférieure à la durée requise¹⁰. Ainsi, au plus 20 % aurait une durée cotisée suffisante. Par ailleurs, pour 10 %, il manquerait moins de 10 trimestres cotisés pour atteindre la durée d'assurance nécessaire pour l'obtention du taux plein et pour 8 % il manquerait entre 10 et 20 trimestres cotisés.

Tableau 3 : Liquidants au minimum contributif entre 2001 et 2004

Bénéficiaires du minimum contributif					
Durée d'assurance suffisante* pour obtenir le taux plein				Durée d'assurance < à celle nécessaire pour obtenir le taux plein	Ensemble
31%				69%	100%
< 85% Smic net				>= 85% Smic net	
33%				67%	
Durée cotisée non suffisante				Durée cotisée suffisante	
<i>manque au moins 30 trimestres cotisés</i>	<i>manque de 20 à moins de 30 trimestres cotisés</i>	<i>manque de 10 à moins de 20 trimestres cotisés</i>	<i>manque** moins de 10 trimestres cotisés</i>		
55%	7%	8%	10%	20%	

* il s'agit de la durée d'assurance nécessaire pour obtenir le taux plein. Elle dépend de l'année de naissance et de la date d'effet de la pension : elle est passée de 150 à 160 trimestres progressivement entre 1994 et 2003.

** nombre de trimestres manquants pour que la durée d'assurance cotisée corresponde à la durée d'assurance nécessaire pour obtenir le taux plein

Source : EIR2004, EIC2003, DREES

Ainsi, au sens strict, au plus 2 % (31%*33%*20%) des liquidants au minimum contributif n'atteindraient pas 85 % du SMIC net, bien qu'ils aient eu une « carrière complète cotisée ».

A titre illustratif, si on assouplissait le critère, 4 % des liquidants au minimum contributif n'atteindraient pas 85 % du SMIC net bien qu'ils aient eu une carrière complète et cotisée entièrement ou une large partie de leur vie (en retenant un seuil de moins de 20 trimestres cotisés manquants).

⁸ Dans l'EIC, seule une génération sur quatre est enquêtée, contre une sur deux dans l'EIR. Ceci réduit la taille de l'échantillon apparié EIR-EIC permettant de fonder les estimations (l'effectif apparié est de l'ordre de 900 personnes), mais n'introduit a priori pas de biais dans les estimations.

⁹ Ce chiffre serait supérieur si l'on excluait également de la durée d'assurance les périodes assimilées validées pour service national : cette information n'est cependant pas disponible.

¹⁰ On trouve par exemple quelques cas de femmes qui atteignent 160 trimestres de durée d'assurance en cumulant les majorations de durées d'assurances pour enfants et les périodes validées pour AVPF : elles ont souvent au moins 10 enfants.

3.2 : Caractéristiques des retraités à carrière complète cotisée n'atteignant pas le seuil de 85 % du Smic net

3.2.1 : La question des polypensionnés ayant été non salariés au cours de leur carrière

Parmi les 2 % de liquidants au minimum contributif qui n'atteindraient pas 85 % du SMIC net, un quart sont unipensionnés du régime général ou polypensionnés ayant cotisé à la CNAV ou comme salariés agricoles : ils n'atteignent pas le seuil de 85 % car ils reçoivent des petites pensions des régimes complémentaires (ces faibles montants de retraite complémentaire peuvent s'expliquer par différents facteurs : dans certains cas, il s'agit de taux de cotisation faibles aux régimes complémentaires ; dans d'autres cas, ces situations peuvent correspondre à de faibles durées de travail dans l'année, permettant de valider 4 trimestres, mais ouvrant peu de droits aux régimes complémentaires). Les autres liquidants n'atteignant pas les 85 % du SMIC net (trois quarts) sont polypensionnés et ont travaillé durant une partie de leur carrière comme salariés du régime général ou à la MSA et comme non salariés en tant qu'exploitants agricoles, commerçants ou artisans, ce qui explique les faibles montants de retraite complémentaire perçus (les retraites complémentaires des artisans et de commerçants étant souvent peu élevés).

3.2.2 : La question du temps de travail effectif relativement aux durées cotisées enregistrées

Lorsque l'on étudie le montant des retraites complémentaires parmi les individus percevant le minimum contributif, ayant toujours cotisé durant leur carrière et n'atteignant par l'objectif de 85 % du SMIC¹¹, 30 % ne perçoivent pas de rente d'un régime de base complémentaire (au vu des données, ils n'ont pas cotisé suffisamment et ont du recevoir un versement forfaitaire unique), la moitié reçoivent moins de 50 euros mensuel de retraite complémentaire et 80 % moins de 135 euros mensuel en 2004. Sur les seules personnes ayant effectué toute leur carrière en tant que salariés, 50 % perçoivent moins de 150 euros mensuel. Par ailleurs, les salaires qu'ils ont perçus tout au long de leur carrière sont en moyenne relativement faibles comparativement à ceux de l'ensemble des salariés du privé.

Nous ne pouvons pas connaître les secteurs d'activité ni les conditions d'activité de ces individus sur l'ensemble de leur carrière. Par contre, nous disposons d'information sur les caractéristiques des emplois en fin de carrière. **Deux secteurs d'activité apparaissent sur représentés : les activités de nettoyage et l'administration publique générale. Les conditions d'emploi indiquent que les temps partiels et les intermittents sont également sur représentés comparativement à l'ensemble des salariés du privé.** Ainsi même si ces individus arrivent à valider 4 trimestres durant l'année, les conditions d'activité peuvent expliquer le niveau relativement faible des pensions de retraite complémentaire.

3.3 : Le coût d'une mesure ciblée qui permettrait d'atteindre l'objectif 4.

Les estimations de coût peuvent varier fortement selon les hypothèses retenues : ces hypothèses renvoient d'une part au critère d'éligibilité à la mesure et d'autre part à des considérations opérationnelles.

- En termes opérationnels, le coût peut être limité si l'on sait précisément identifier la population éligible (ce qui nécessiterait concrètement une coordination entre tous les régimes de base et les complémentaires) : dans ce cas, le coût supplémentaire serait de nature différentielle. Dans le cas contraire, s'il faut envisager un relèvement du minimum contributif de base pour que l'ensemble des personnes assujetties se retrouve au-dessus du seuil de 85 % du SMIC net, le coût serait bien évidemment très supérieur. Si on se limite au seul champ des personnes ayant eu une carrière complète, un ordre de grandeur plausible entre ces deux modalités est de l'ordre de 1 à 3 si l'on raisonne en moyenne (en effet, un tiers des titulaires du minimum contributif ayant eu une carrière complète ont une retraite estimée inférieure à 85 % du SMIC : cf. tableau 3).

- Le critère d'éligibilité à la mesure constitue un autre facteur d'incertitude, comme l'ont montré les développements ci-dessus. Si l'on concevait un mécanisme qui permette d'augmenter la pension des seules personnes à carrière complète, ayant toujours été actifs occupés et dont le montant de la pension est inférieur à 85 % du SMIC, le coût serait limité : en moyenne, il manquerait à ces personnes 119 € net par mois pour atteindre 85 % du SMIC. Sur le flux annuel de 550.000 liquidants des régimes alignés, le flux annuel maximum de personnes sous le seuil de 85 % serait de $550.000 * 0,01^{12} = 5.500$. Il leur manquerait en moyenne 1 428 € (12 x 119 €) par an pour atteindre ce minimum contributif majoré soit 8 millions € pour

¹¹ Seuls 184 individus se retrouvent dans ce cas après appariement de l'EIR avec l'EIC.

¹² 2% des liquidants du minimum contributif n'atteignent pas 85% du smic net * 50% des liquidants sont au minimum contributif.

chaque cohorte de liquidants¹³ (en supposant que les futures cohortes sont sensiblement identiques à celles observées actuellement).

En l'absence de distinction des périodes cotisées des autres types de périodes dans la durée d'assurance, mais toujours en se limitant aux personnes au minimum contributif à carrière complète, le coût de l'objectif de la loi serait plus élevé : 40 millions d'euros par nouvelle cohorte de liquidants.

Ces coûts pourraient être réduits si, au lieu de considérer le seul avantage principal de droit direct, on retenait également les bonifications pour enfants.

Par contre, ces coûts pourraient être beaucoup plus importants si l'objectif devait être appliqué à l'ensemble des nouveaux titulaires du minimum contributif, y compris ceux qui ont obtenu le taux plein pour raison d'âge ou d'inaptitude, sans avoir effectué de carrière complète.

L'exercice présenté ici montre les difficultés de cerner les personnes concernées par la loi et pose la question du ciblage opérationnel de celles-ci, une fois définies les conditions d'éligibilité. Les indicateurs de coûts sont donnés ici afin d'illustrer un certain éventail de dispositifs envisageables : il serait nécessaire de les affiner, en prenant en compte également les travaux sur cas-types menés par la DSS ou la CNAV, une fois posées plus précisément les hypothèses retenues.

¹³ Le coût serait moindre (2 millions d'euros) si on se restreignait au seul champ des individus salariés toute leur vie.

Annexe 1 : Évolution des taux de remplacement net selon le taux de CSG appliqué aux pensions

A titre illustratif et pour apprécier la situation en 2008 des assurés visés par la loi, des cas-types ont été construits par le COR¹⁴ permettant d'apprécier l'impact des prélèvements sur le taux de remplacement. Trois cas possibles ont été envisagés pour la CSG sur les pensions, en fonction des revenus imposables du foyer auquel appartient le retraité : taux plein (6,6 %), taux réduit (3,8 %) et exonération totale (0 %). Le taux de cotisation maladie est nul sur la pension de base et de 1 % sur la pension complémentaire dans le cas où le salarié cotise au taux plein de la CSG et nul dans les autres cas (exonération totale ou partielle de la CSG). Ces cas-types montrent que l'objectif serait quasiment atteint en 2008 pour les assurés du régime général ayant cotisé par le passé sur la base du taux de moyen de cotisation ARRCO et bénéficiant du taux réduit de CSG (3,8 %) ; il serait même dépassé pour les retraités exonérés totalement de CSG. Inversement, il ne serait pas atteint pour ceux soumis au taux normal de CSG. Les travaux présentés dans la note ci-dessus permettent de quantifier la proportion des assurés se trouvant dans les différents cas de figure qui avaient été identifiés.

Taux de remplacement net en 2008 après une carrière complète au SMIC, avec le taux moyen de cotisation à l'ARRCO

Taux de CSG sur la pension	Taux de remplacement net en 2008
6,6 %	80,8 %
3,8 %	83,5 %
0,0 %	87,3 %

Source : COR, 4^{ème} rapport 2007

¹⁴ 4^{ème} rapport du COR 2007 « Retraites : questions et orientations pour 2008 »