

TITRE III - UN SYSTÈME DE RETRAITE À LA SOLIDARITÉ RENFORCÉE

CHAPITRE VII - UN SYSTÈME QUI RÉCOMPENSE MIEUX L'ACTIVITÉ ET PROTÈGE CONTRE LES INTERRUPTIONS DE CARRIÈRE

Section 1 LA GARANTIE D'UNE RETRAITE MINIMALE

Article 40 : Retraite minimale

1. ETAT DES LIEUX

1.1 CADRE GÉNÉRAL

Les minima de retraite prévus par certains régimes dans le cadre des dispositifs de solidarité du système actuel poursuivent un double objectif : assurer une redistribution en faveur des assurés ayant cotisé sur des bas revenus et inciter à l'activité en récompensant les assurés ayant travaillé longtemps. Calculés le plus souvent en fonction de la durée d'assurance validée dans le régime, les minima de retraite permettent ainsi de relever la retraite des assurés ayant travaillé longtemps avec de faibles revenus ou à temps partiel. En opérant une redistribution en faveur des assurés à faible rémunération, ces minima corrigent, au moment de la retraite, les inégalités rencontrées lors de la vie active. Ils fonctionnent selon un mécanisme de prestation différentielle, qui complète la retraite de l'assuré jusqu'à un montant maximal.

Les minima de retraite se distinguent de l'allocation de solidarité aux personnes âgées (ASPA)¹, minimum social non contributif destiné à compléter les ressources de la personne âgée afin de lui garantir un niveau de ressources minimal, et non un niveau de retraite minimal.

Les minima de retraite ne couvrent que les régimes de retraite de base dans les régimes alignés. Les régimes spéciaux, qui constituent des régimes intégrés, prévoient également des minima, qui sont par conséquent d'un montant relativement plus élevé puisqu'ils sont censés couvrir l'intégralité de la retraite (base et complémentaire) de l'assuré (sous réserve de la retraite additionnelle des fonctionnaires). Le régime de retraite de base des professions libérales ne prévoit pas de minimum de pension. Parmi les régimes complémentaires, seuls les régimes des exploitants agricoles et des navigants aériens prévoient des minima de retraite. Le régime de retraite de base des avocats et le régime complémentaire par répartition des pharmaciens prévoient des retraites forfaitaires dont le montant dépend du nombre de trimestres cotisés par l'assuré et non de son revenu.

¹ Article L. 815-1 du code de la sécurité sociale

Ainsi, plusieurs minima de retraite coexistent dans le système de retraite actuel. L'assuré peut bénéficier, selon le ou les régime(s) au(x)quel(s) il a cotisé, de l'un ou de plusieurs d'entre eux.

1.1.1. Les minima de retraite dans les régimes de retraite de base et dans les *régimes intégrés*

Les principaux régimes de base et intégrés prévoient les minima suivants :

- Le minimum contributif (MICO)¹ est servi au régime général, dans les régimes alignés, à la CAVIMAC, ainsi que dans les régimes qui servent des retraites au titre de la coordination.
- La pension majorée de référence (PMR)² pour le régime de base des exploitants agricoles, assorti d'un « complément différentiel » pour leur régime complémentaire³.
- Le « minimum garanti » (MIGA)⁴ pour les fonctionnaires et les ouvriers d'Etat.
- Des minima de retraite dans les autres régimes spéciaux, sauf à la CRPCEN et à l'ENIM.

Les montants des différents minima de retraite sont marqués par une forte hétérogénéité, ce qui crée des inégalités de traitement entre assurés, selon leurs régimes d'affiliation. Le MIGA (1 170,82 € par mois) et les minima de retraite des régimes spéciaux sont sensiblement plus élevés que le montant du MICO (636,56 € pour le MICO simple ; 695,59 € pour le MICO majoré). Cette différence s'explique en grande partie par le fait que ces régimes constituent des régimes complets (équivalent base et complémentaire) alors que le MICO est complété par la retraite d'un régime complémentaire.

S'agissant de la PMR, le montant de la « PMR 1 » (689,40 €) destinée aux chefs d'exploitation est proche de la retraite de base minimum du régime général. Le montant de la « PMR 2 » (547,81 €) des conjoints et aidants familiaux est en revanche moins élevé. Ces derniers montants sont plus faibles car les cotisations de ces assurés sont calculées sur des assiettes forfaitaires réduites.

Les minima de retraite sont revalorisés, à la liquidation et en service, comme les retraites, et donc la plupart du temps au regard de l'inflation.

Des revalorisations exceptionnelles du MICO sont toutefois intervenues en 2004, 2006 et 2008. La loi du 21 août 2003 portant réforme des retraites a fixé l'objectif d'un montant total de retraite (y compris régimes complémentaires) à la liquidation en 2008 d'au moins 85 % du SMIC net après une carrière complète cotisée et à temps plein rémunérée au SMIC. Pour y parvenir, il a été décidé de revaloriser par décret le minimum contributif servi par le régime général, au titre des périodes cotisées de 3 % au 1^{er} janvier 2004, 3 % au 1^{er} janvier 2006 et 3 % au 1^{er} janvier 2008⁵. Aucun autre « coup de pouce » n'est intervenu depuis cette date.

¹ Article L. 351-10 CSS

² Article L. 732-54-1 et suivants du Code rural et de la pêche maritime (CRPM)

³ Pour les chefs d'exploitation uniquement, prévu à l'article L. 732-63 CRPM.

⁴ Article L. 17 du Code des pensions civiles et militaires

⁵ Ces « coups de pouce » n'ont concerné que le flux de retraités et non le stock.

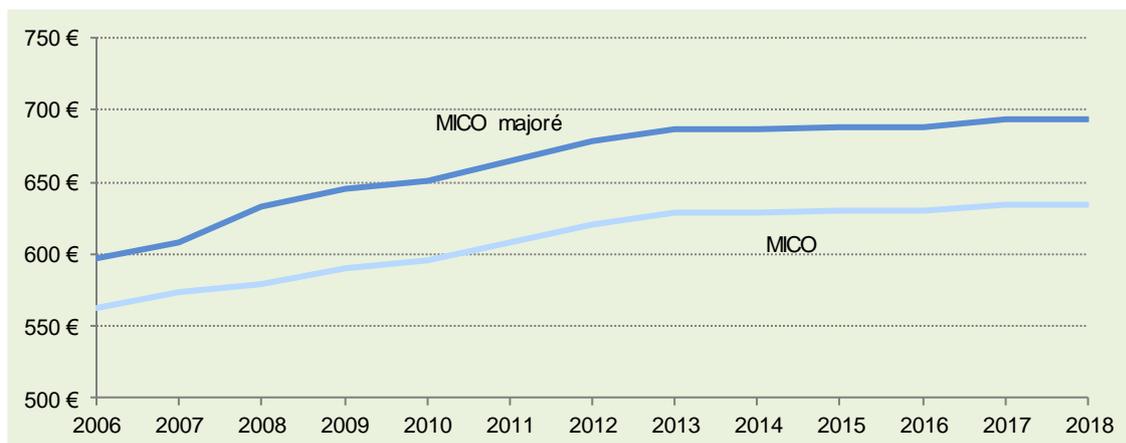
Valeur du minimum de pension au 1er janvier 2019 dans les régimes alignés et dans la fonction publique						
	Régime général, MSA, salariés, RSI, CAVIMAC		MSA non salariés (PMR)		MSA non salariés (complémentaire)	MIGA
	Mico simple	Mico majoré	Chefs d'exploitation (PMR 1)	Conjoint/ aide familial (PMR 2)		
Montant mensuel (carrière complète)	636,56 €	695,59 €	689,40 €	547,81 €	75% du SMIC et agricole	1 170,82 €

Valeur du minimum de pension au 1 ^{er} janvier 2019 dans les régimes spéciaux							
(brut)	Montant maximum	DMS 15 ans	DMS 25 ans	DMS 30 ans	DMS 35 ans	DMS 40 ans	Références juridiques
CNIEG*	1082,64	866,11		974,36	1082,64		article 19 annexe 3 décret 46-1541
CRPCEN							-
3 FP	1170,82	montants de minima qui varient par fourchette de DMS					article L17 CPCMR / articles 22 et 23 décret 2003-1306
FSPOIE	1170,82	montants de minima qui varient par fourchette de DMS					Article L. 17 CPCMR
PAS	1013,04	montants de minima qui varient par fourchette de DMS					VI de l'article 8 du règlement des pensions du PAS
BdF	1291,67	montants de minima qui varient par fourchette de DMS				1291,67	Article 34 décret 2007-362
RATP	965,92		965,92	Moins 38,63 € par année manquante			Article 27 décret 2008-637
SNCF	1230,25		1230,25	prorata jusqu'à la DMS			Article 15 décret 2008-639
Comédie Française	1170,82	Prorata pour les 15 premières années et majoration par année supplémentaire				1156,89	Article 14 décret 68-960
Opéra	1170,82	Prorata pour les 15 premières années et majoration par année supplémentaire				1170,82	Article 16 décret 68-382

Cavimac	MICO		-
ENIM			-

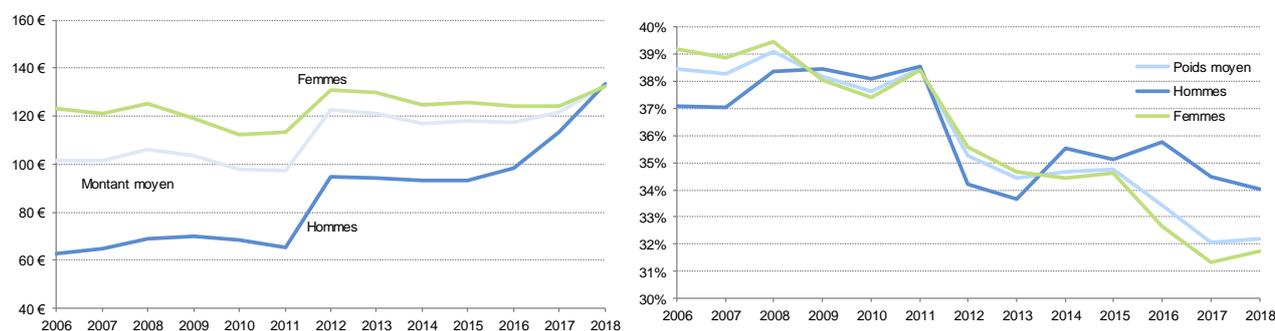
DMS : durée minimale de service

Barème des montants du minimum contributif pour une carrière complète



Source : PQE Retraite pour 2020, fiche 1.11 d'après des données Cnav, situation fin 2018 (échantillon 1/20^e).

Montant moyen du MICO (en €2017) et poids moyen du MICO dans la pension totale



Sources : PQE Retraite pour 2020, fiche 1.11 d'après des données Cnav, situation fin 2018 (échantillon 1/20^e).

Champ : assurés pour lesquels le calcul du minimum contributif a été effectué

Conditions d'attribution

La condition du taux plein : le bénéfice des différents minima de retraite est soumis à une condition de taux plein, qui peut s'acquérir par l'âge, la durée d'assurance ou si l'assuré liquide ses droits à retraite au titre de dispositifs dérogatoires (handicap, inaptitude, invalidité, ...).

La condition de subsidiarité et le plafond d'écêtement : les minima de retraite sont des dispositifs qui interviennent à titre subsidiaire par rapport à l'ensemble des retraites de l'assuré (base et complémentaire, tous régimes confondus) : ils ne peuvent être octroyés qu'après avoir fait valoir l'ensemble des droits à retraite. Ils sont par ailleurs calculés de manière différentielle. Leur versement ne peut pas porter la somme des retraites perçues dans l'ensemble des régimes (base et

complémentaire, tous régimes confondus) au-dessus d'un certain montant. Si ce montant est dépassé, ces minima de retraite diminuent alors en proportion.

S'agissant du MIGA et des régimes spéciaux, le principe d'un écrêtement a été prévu par la loi n° 2010-1330 du 9 novembre 2010 portant réforme des retraites mais il n'est pas mis en œuvre faute de décrets d'application. En effet, en gestion, la coordination des différents régimes servant des minima de pension aurait eu un coût considérable, en l'absence d'harmonisation des règles de liquidation.

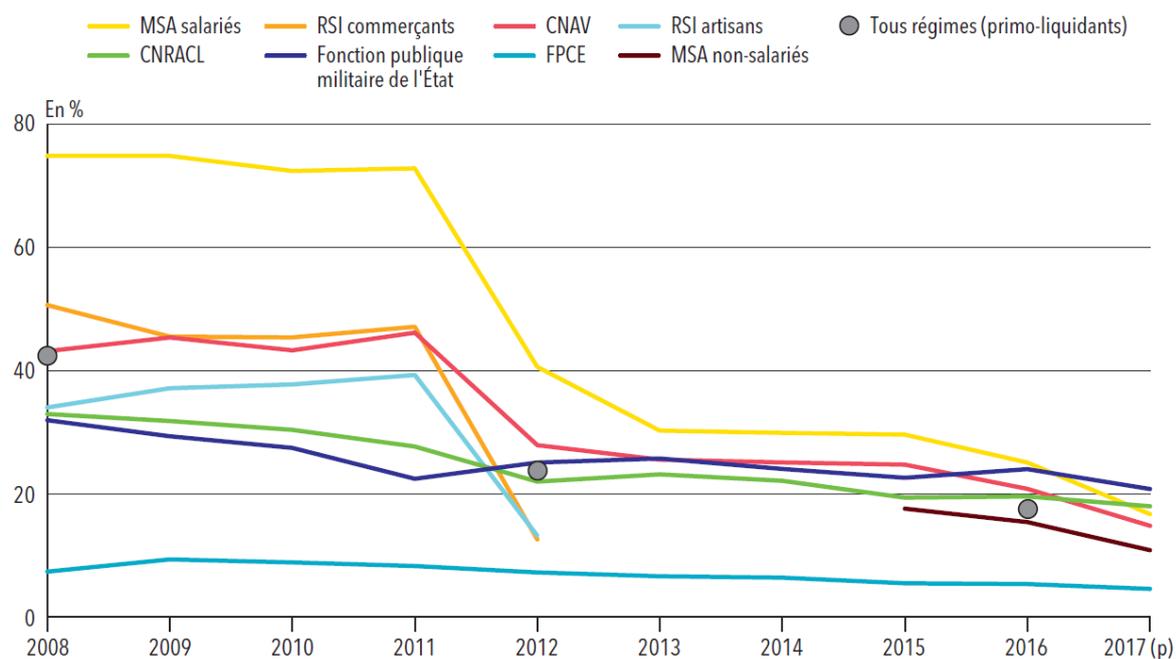
Les montants du plafond d'écrêtement varient fortement d'un minimum à l'autre. Il s'élève à 1 177,44 € pour le bénéfice du MICO et 862,65 € pour la PMR.

Les modalités de revalorisation de ces plafonds diffèrent également. Le plafond d'écrêtement du MICO à l'attribution est revalorisé aux mêmes dates et dans les mêmes proportions que le SMIC tandis que celui de la PMR est revalorisé aux mêmes dates et dans les mêmes conditions que les retraites.

Enfin, les périodes prises en compte dans la base ressources de l'écrêtement sont différentes. S'agissant du MICO, sont exclues de la base ressources de l'écrêtement les retraites de réversion, la majoration pour tierce personne, le versement forfaitaire et la surcote. S'agissant de la PMR, sont prises en compte pour l'écrêtement tous régimes l'ensemble des retraites personnes et de réversion de l'assuré ainsi que les majorations pour enfants rattachées à ces retraites.

Les évolutions législatives liées à l'introduction du mécanisme d'écrêtement ont conduit à une baisse sensible de la proportion de pensions portées au minimum.

Graphique 1 Part des nouveaux retraités dont la pension a été portée à un minimum de pension par régime de retraite, entre 2008 et 2017



(p) : provisoire.

Note > Pour les primo-liquidants dans l'ensemble des régimes, le chiffre présenté correspond à la proportion de personnes ayant au moins une pension portée au minimum contributif (régimes du privé) ou au minimum garanti (régimes de la fonction publique). Pour les polypensionnés, cela ne signifie pas forcément que toutes les pensions ont été portées au minimum. Les données de 2012 à 2017 sont provisoires. Les données de 2013 et de 2014 pour la CNAV et de 2012 à 2014 pour la MSA salariés ont été révisées du fait du traitement de dossiers antérieurs. Les données de 2013 à 2017 ne sont pas disponibles pour le RSI.

Lecture > En 2017, 15 % des nouveaux retraités de la CNAV perçoivent le minimum contributif.

Champ > Retraités, résidant en France ou à l'étranger, ayant acquis un droit direct au cours de l'année, vivants au 31 décembre.

Sources > DREES, EACR 2008 à 2017, EIR 2016.

Périodes prises en compte

A l'exception de la PMR, dont le calcul fait intervenir les droits propres et dérivés de l'assuré, les autres minima de retraite ne sont calculés qu'en prenant en compte les droits propres. Au régime général et dans les régimes alignés, le MICO est déterminé en fonction de la durée d'assurance validée ou cotisée par l'assuré. Il peut être « non majoré » ou « majoré » :

Le MICO non-majoré est calculé pour tous les bénéficiaires selon le nombre de trimestres validés¹.

Le MICO majoré est versé aux assurés qui justifient d'au moins 120 trimestres cotisés².

¹ Il peut s'agir de trimestres cotisés, de trimestres assimilés, de périodes d'affiliation à l'assurance vieillesse des parents au foyer, de trimestres de majoration de durée d'assurance.

² La durée d'assurance cotisée correspond aux périodes de cotisations à un régime de base français à la charge de l'assuré. Certaines périodes de cotisations payées par l'Etat pour le compte de l'assuré sont prises en compte (stagiaire de la formation professionnelle, apprenti). Les autres périodes de cotisations qui ne sont pas à la charge de l'assuré ne sont pas retenues (AVPF, volontariat associatif, service civique). Les trimestres de versement pour la retraite effectué pour le taux et la durée d'assurance ont la nature de trimestres cotisés à la charge de l'assuré.

1.1.2. Les périodes d'assurance effectuées à l'étranger dans le cadre des accords internationaux de sécurité sociale et des règlements communautaires sont également retenues.

S'agissant de la PMR, les périodes d'assurance prises en compte sont les périodes validées (qu'elles soient cotisées ou assimilées) pour l'obtention de la retraite forfaitaire en tant que chef d'exploitation, aidant familial ou conjoint d'exploitation.

Les droits dérivés interviennent également dans le calcul de la PMR dans la mesure où, pour les personnes titulaires d'un droit propre et d'un droit de réversion dans le régime des exploitants agricoles, la PMR est calculée sur la base unique de la PMR 1. Pour une carrière incomplète ce montant est proportionnel à la durée validée pour la retraite forfaitaire.

Enfin, les périodes prises en compte pour le calcul du MIGA sont les périodes de service effectif ainsi que les validations gratuites.

1.1.3. Modalités de calcul

Les montants du MICO et de la PMR sont calculés au prorata de la durée d'assurance accomplie dans le régime et ce de façon strictement proportionnelle.

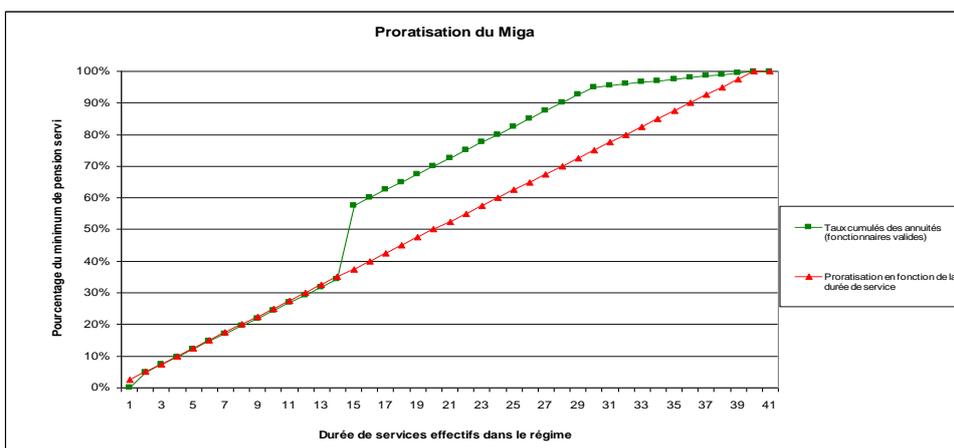
Ces minima sont donc servis intégralement dès lors que les assurés justifient d'une durée validée dans le régime au moins égale à la durée requise pour l'acquisition du taux plein, compte tenu de l'année de naissance de l'assuré ; à défaut ils sont servis au prorata de la durée validée dans le régime.

Le MICO et la PMR sont calculés dans un premier temps en fonction des droits de l'assuré issus du seul régime servant le minimum de retraite. Dans un second temps, ces minima peuvent être servis entiers, réduits, voire supprimés, en fonction du montant des droits issus de l'ensemble des régimes de base et complémentaires dont relève l'assuré (plafond d'écêtement tous régimes).

S'agissant du MICO, s'ajoutent à la retraite portée au minimum la majoration pour enfants, la majoration applicable aux assurés bénéficiant de la retraite anticipée pour travailleurs handicapés (RATH), la majoration pour conjoint à charge et la surcote.

S'agissant du MIGA servi dans les régimes de la fonction publique, il est, pour une carrière dans le régime, supérieure à 15 ans, supérieur au montant correspondant à une règle de stricte proportionnalité. Le barème présente en effet la particularité d'être non linéaire : à partir de 15 ans de services son montant est fortement majoré par un coefficient qui décroît ensuite par paliers successifs (à 30 ans et 40 ans)¹. Ce barème favorise les assurés, poly-pensionnés, ayant une faible durée de cotisation dans un régime de la fonction publique.

¹ Les modalités de calcul du MIGA sont les suivantes a) assurés ayant moins de 15 années de services : montant maximum du MIGA (qui correspond au montant du traitement indiciaire brut au 1er janvier 2004 de l'indice majoré 227, revalorisé depuis cette date comme les retraites) × nombre trimestres validés / nombre trimestres requis pour la génération de l'assuré b) Entre 15 et 39 ans de services : montant maximum du MIGA × (57,5 % + 2,5 points par année supplémentaire de service entre 15 et 30 ans + 0,5 point par année supplémentaire entre 30 et 39 ans) c) au-delà de 40 années de services : montant maximum MIGA



Pour les assurés ayant effectué une partie de leur carrière à l'étranger, le MICO est calculé de façon à majorer la retraite proratisée. Comme pour le calcul de la retraite dans la méthode dite de « totalisation-proratisation », le MICO est dans un premier temps calculé sur la base de toute la durée d'assurance acquise par l'assuré, en France comme à l'étranger, puis réduit au prorata de la durée d'assurance effectuée au régime général sur la durée d'assurance totale (limitée au maximum).

1.1.4. Les minima de retraite dans les régimes complémentaires

Il n'existe, dans la grande majorité des régimes complémentaires, pas de minima de retraite. Seuls celui des exploitants agricoles et celui des navigants aériens prévoient des minima de retraite. Le régime complémentaire par répartition des pharmaciens propose une retraite forfaitaire qui dépend de la durée de cotisation du pharmacien et non de son revenu.

Le complément différentiel dans le régime des non-salariés agricoles

Les chefs d'exploitation ou d'entreprise agricole peuvent bénéficier, en plus de la PMR, d'un complément différentiel servi par le régime complémentaire des non-salariés agricoles, qui vise à porter leur retraite à 75 % du SMIC net agricole (via le versement d'un complément de points de retraite complémentaire). Pour bénéficier de ce dispositif, les exploitants dont la liquidation de la retraite est intervenue depuis 1997 doivent avoir validé, tous régimes confondus, la durée d'assurance requise pour bénéficier d'une retraite à taux plein, dont 17,5 ans en tant qu'exploitant.

Le complément différentiel de RCO est uniquement réservé aux chefs d'exploitation et n'est donc pas ouvert aux conjoints ou aidants familiaux.

La retraite « au talon » dans le régime des navigants

Il existe, à la caisse de retraite complémentaire du personnel navigant professionnel de l'aéronautique civile (CRPNPAC), un dispositif de retraite minimale, la « retraite au talon ». Elle bénéficie aux affiliés totalisant au moins 25 annuités. Jusqu'en 2018, la retraite annuelle minimale est égale à 2 % du PASS par annuité validée. À compter de 2019, la retraite minimale est indexée sur l'inflation et non plus sur l'évolution du PASS.

1.2 CADRE CONSTITUTIONNEL ET CONVENTIONNEL

Aux termes du onzième alinéa du Préambule de 1946, la Nation « garantit à tous, notamment à l'enfant, à la mère et aux vieux travailleurs, la protection de la santé, la sécurité matérielle, le repos et les loisirs. Tout être humain qui, en raison de son âge, de son état physique ou mental, de la situation économique, se trouve dans l'incapacité de travailler a le droit d'obtenir de la collectivité des moyens convenables d'existence ». Le Conseil constitutionnel en a déduit, notamment dans sa décision n° 2010-617 DC du 9 novembre 2010, que « l'exigence constitutionnelle résultant des dispositions précitées implique la mise en œuvre d'une politique de solidarité nationale en faveur des travailleurs retraités ; qu'il est cependant possible au législateur, pour satisfaire à cette exigence, de choisir les modalités concrètes qui lui paraissent appropriées ; qu'en particulier, il lui est à tout moment loisible, statuant dans le domaine qui lui est réservé par l'article 34 de la Constitution, de modifier des textes antérieurs ou d'abroger ceux-ci en leur substituant, le cas échéant, d'autres dispositions ; qu'il ne lui est pas moins loisible d'adopter, pour la réalisation ou la conciliation d'objectifs de nature constitutionnelle, des modalités nouvelles dont il lui appartient d'apprécier l'opportunité ; que, cependant, l'exercice de ce pouvoir ne saurait aboutir à priver de garanties légales des exigences de caractère constitutionnel ».

1.3 ELÉMENTS DE DROIT COMPARÉ

Le Conseil d'orientation des retraites (COR) a présenté, lors de sa séance plénière du 24 mai 2018, une note sur les minima de retraite et de vieillesse à l'étranger¹.

Au sein des pays de l'OCDE, seuls l'Allemagne, l'Autriche, la Corée, les Etats-Unis et la République Slovaque ne sont dotés d'aucun dispositif de retraite minimale pour les retraités. Dans tous les autres pays, il existe un ou plusieurs dispositifs de retraite minimale. Ces dispositifs sont éventuellement complétés par des prestations d'aide sociale, universelles ou ciblées sur la population âgée.

Deux grandes formes de dispositifs visant à garantir un montant de retraite minimale peuvent être distingués :

Une retraite propre au système de retraite, ouverte aux seuls cotisants, proportionnelle à la durée de cotisation et portant la retraite à un minimum contributif (Belgique, Espagne, Italie et France) ;

Une retraite forfaitaire, universelle, ouverte à tous les citoyens et proportionnelle à la durée de résidence dans le Pays (Canada, Pays-Bas, Suède) ou proratisée à une durée d'assurance (Japon et Royaume-Uni).

¹ Réunion du Conseil d'orientation des retraites du 24 mai 2018 portant sur les minima de pension, document n°7 « les minima de pension et de vieillesse à l'étranger ».

1.3.1 Pays dans lesquels il existe une retraite portée à un minimum

En Belgique, en Espagne et en Italie, il existe des dispositifs de retraite minimale, analogues aux dispositifs français de minimum contributif et de minimum garanti. Ils se présentent sous la forme de majorations différentielles financées à partir de cotisations sociales.

1.3.2 Pays dans lesquels la retraite minimale est forfaitaire

Le Canada, le Japon, les Pays-Bas, le Royaume-Uni disposent d'un premier étage de retraite de type universel, complété par d'autres étages de retraite. Ce premier étage joue à la fois le rôle de régime de base et de retraite minimale. Dans ces pays, la retraite de base, et donc la retraite minimale, est forfaitaire, versée sous condition d'âge, de résidence ou de durée d'affiliation. Elle est proratisée à la durée d'affiliation et éventuellement modulée selon le statut conjugal (personne seule ou en couple).

La Suède propose une retraite garantie (*garantiretraite*) qui est une allocation différentielle dégressive venant compléter la retraite de base contributive (en comptes notionnels) lorsque celle-ci est faible ou nulle. Financée sur le budget de l'Etat, elle dépend du statut conjugal. Elle est versée à taux plein jusqu'à un premier seuil, puis à taux réduit jusqu'à un second seuil au-delà duquel elle n'est pas versée.

2. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

2.1 NECESSITE DE LEGIFERER

Le passage à un système universel en points avec l'existence d'un compte de carrière unique et la fin d'une structuration de la couverture retraite selon le statut professionnel de l'assuré, permettra, en cohérence avec la dimension universelle du système, qu'un minimum de retraite unique soit créé, dont le barème et le mode de calcul seront identiques pour tous les assurés.

Ce nouveau minimum de retraite permettra de répondre à de nombreux enjeux, en mettant notamment fin à la complexité engendrée par la coexistence de dispositifs très divers dans le système actuel.

2.1.1. Unifier des règles d'attribution et de calcul aujourd'hui très hétérogènes entre les régimes

Les conditions d'attribution et les modalités de calcul des minima de retraite divergent aujourd'hui fortement entre les régimes, source d'inégalités entre assurés. Ces différences s'observent à plusieurs niveaux :

Les périodes prises en compte pour le calcul du minimum de retraite, qui peuvent être les seules périodes validées (PMR, MICO simple) ou les périodes cotisées (MICO majoré).

La nature des retraites prises en compte pour la mise en œuvre de l'écèlement, qui peuvent être les retraites personnelles et de réversion (PMR) ou les seules retraites personnelles (MICO).

Le montant du plafond d'écèlement qui varie très fortement pour le bénéfice du MICO (1 177,44 € par mois) et pour le bénéfice de la PMR (862,65 € par mois) et qui évolue de façon plus dynamique (SMIC) pour le MICO que pour la PMR (inflation).

Le caractère réversible (PMR, MIGA) ou non (MICO) du minimum de retraite.

L'exigence d'une condition de durée d'assurance minimale, qui est uniquement requise au régime des exploitants agricoles pour le bénéfice du complément différentiel de retraite complémentaire obligatoire (17,5 années en tant qu'exploitant agricole).

La proratisation du minimum de retraite qui peut être strictement proportionnelle à la durée d'assurance (MICO, PMR) ou non (MIGA).

2.1.2. Garantir le même montant de minimum de retraite à tous les assurés et lui garantir un niveau nettement supérieur à celui du minimum vieillesse

Les montants des minima diffèrent aujourd'hui fortement d'un régime à l'autre, ces derniers étant sensiblement plus élevés dans les régimes intégrés qui constituent des régimes complets que dans les autres régimes. Le régime des exploitants agricoles se caractérise par ailleurs par des minima de retraite plus faibles chez les conjoints et aidants que chez les chefs d'exploitation.

Ces différences, qui se justifient parfois par le fait que certains assurés tels que les conjoints et aidants familiaux chez les non-salariés agricoles cotisent sur des assiettes réduites, ne sont pas comprises par les assurés.

Le passage au système universel permettra de mettre fin à cette hétérogénéité en fixant un minimum de retraite unique, qui couvrira l'ensemble de la retraite, soit l'équivalent de la retraite de base et complémentaire actuelle. Son montant devra être supérieur à celui de l'allocation de solidarité aux personnes âgées (ASPA).

2.1.3. Mettre fin à la complexité de l'articulation entre les différents minima

Les assurés peuvent bénéficier, selon le ou les régime(s) au(x)quel(s) ils ont cotisé, d'un ou plusieurs minima de retraite. La coexistence de ces différents minima a entraîné la création de règles complexes afin de coordonner leur service (coordination entre régimes en cas de dépassement du plafond d'écèlement, règles de priorité lorsque l'assuré est susceptible de bénéficier du MICO et de la PMR).

2.1.4. Simplifier la gestion du dispositif

Dans le cadre du système universel, l'intervention d'un plafond d'écèlement ne sera requise que dans les cas où l'assuré perçoit des retraites étrangères. Ces nouvelles modalités permettront de

mettre fin à un mécanisme dont la mise en œuvre s'avère, pour le service du MICO, relativement lourd en gestion.

En effet, l'écrêtement rend de fait le MICO « subsidiaire » de l'ensemble des retraites et s'appuie sur la mobilisation d'un répertoire dédié (EIRR). Un mécanisme d'avance sur MICO permet d'éviter que les délais de gestion nécessaires à la détermination du MICO (collecte de l'ensemble des montants de retraite de l'assuré) ne retardent son versement. Si ce mécanisme d'avance est relativement performant, il génère parfois des situations d'indus dommageables pour les assurés.

Parmi les bénéficiaires potentiels du MICO au régime général¹, environ 30 % (80 000) bénéficient d'une avance. Dans plus de deux tiers des cas, le service de l'avance est limité à six mois au plus (près de 43 % des bénéficiaires ne perçoivent l'avance que pendant deux mois au plus). Pour autant, plus de 20 % des bénéficiaires de l'avance (18 000) la perçoivent pendant plus d'un an.

2.2 OBJECTIFS POURSUIVIS

Dans le système à cotisations définies du système universel, le minimum de retraite constituera un enjeu majeur, qui permettra de garantir aux assurés ayant travaillé un niveau de retraite décent. Le minimum de retraite permettra de valoriser l'effort contributif des assurés ayant effectué des carrières complètes avec des rémunérations modestes.

3. OPTIONS ENVISAGÉES ET DISPOSITIF RETENU

3.1 OPTIONS ENVISAGÉES

D'autres options ont été étudiées mais celles-ci doivent être écartées, parce qu'elles ne répondent pas aux objectifs recherchés par le système de retraite.

3.1.1. Ne pas instaurer de minimum de retraite dans le système universel

Une première option aurait consisté à ne pas prévoir de minimum de retraite dans le système universel. Les assurés à très faibles revenus auraient alors relevé du minimum vieillesse.

Cette option n'est pas souhaitable. En effet, le minimum de retraite constitue un dispositif de solidarité central du système de retraite en lui permettant d'assurer un niveau de retraite satisfaisant à tous les assurés et à prévenir la pauvreté des personnes âgées.

Le minimum de retraite permet ainsi de réduire les inégalités entre retraités en opérant une redistribution vers les retraites les plus faibles des assurés ayant cotisé longtemps sur des rémunérations modestes

¹ Sur une cohorte annuelle d'environ 725 500 départs en retraite, plus du tiers (environ 38%, soit 275 700 assurés) sont potentiellement éligibles au MICO.

Le minimum de retraite est également un instrument d'incitation à la poursuite d'activité valorisant le travail.

Enfin, l'absence d'un minimum de retraite conduirait à un déport de charges vers le minimum vieillesse.

3.1.2. Fusionner l'ASPA et le minimum de retraite

Une deuxième option consisterait à rapprocher l'ASPA du minimum de retraite, en les fusionnant au sein d'un dispositif unique. Une telle option n'est toutefois pas souhaitable car elle impliquerait d'articuler deux mécanismes aux logiques très distinctes (objectifs, caractère quérable ou non du dispositif, conditions d'éligibilité, modalités de calcul, recours sur successions), qui se complètent en s'adressant à des publics différents.

Alors que l'ASPA est un minimum social conjugalisé et conditionné à un niveau de ressources très large, le minimum de retraite est un dispositif individualisé acquis en contrepartie de cotisations, qui n'est conditionné qu'à un niveau de retraite. Le minimum de retraite cible donc des assurés qui ne pourraient pas nécessairement bénéficier de l'ASPA, réservé aux personnes précaires, et en particulier les retraités vivant en couple avec une personne disposant de ressources propres. Par ailleurs, le coût d'une individualisation complète de l'ASPA et de sa transformation en une allocation permettant de valoriser l'activité paraît incompatible avec le niveau prévu par la dernière revalorisation exceptionnelle, de 903 € en 2020¹ pour une personne seule.

3.1.3. Créer une majoration ciblée sur les faibles retraites mais qui ne tiendrait pas compte de la durée d'assurance validée par l'assuré

Une autre option consisterait à créer une majoration ciblée sur les faibles retraites, mais qui ne tiendrait pas compte de la durée d'assurance validée par l'assuré. Dans ce scénario, le dispositif s'inscrirait dans une logique purement contributive. Le minimum s'apparenterait à une « sur-retraite », calculée en fin de carrière en fonction du nombre de points accumulés par l'assuré.

Le montant attribué au titre de la « sur-retraite » serait proportionnel au niveau de retraite atteint par l'assuré grâce à ses cotisations et aux points acquis au titre de la solidarité, contrairement au scénario retenu où ce montant est fonction de la durée d'assurance validée. Cette proportion aurait pu être fixée à 40 % pour les assurés avec un niveau de retraite, avant application de la sur-retraite, inférieur à 40 % du SMIC brut, puis fixée de façon dégressive pour les assurés avec un niveau de retraite compris entre 40 % et 67 % du SMIC brut.

Ce modèle présente dès lors des effets redistributifs marqués, dans la mesure où les assurés à faible retraite sont rattrapés de façon identique, quelle que soit leur durée de carrière.

¹ Revalorisation exceptionnelle de l'ASPA prévue par l'article 40 de la **loi n° 2017-1836 du 30 décembre 2017 de financement de la sécurité sociale pour 2018 et le décret n° 2018-227 du 30 mars 2018 portant revalorisation de l'allocation de solidarité aux personnes âgées.**

L'absence de référence à la durée d'assurance apporterait une forte simplification au dispositif mais s'écarterait de l'objectif initialement visé. En effet, retenir le critère du niveau de retraite risquerait d'élargir le champ des personnes éligibles au dispositif, en y intégrant des assurés à hauts niveaux de rémunération dont la durée de carrière est relativement faible. A coût constant, le minimum de retraite bénéficierait donc moins aux assurés à faibles revenus et à carrière complète.

Sauf à réintroduire une condition minimale de durée pour en bénéficier, ce qui contreviendrait toutefois à la simplicité initialement recherchée, cette sur-retraite ne répondrait pas pleinement à l'objectif de valoriser les carrières longues à faibles revenus.

3.1.4. Créer une garantie minimale de points accordée tout au long de la carrière de l'assuré

Dans cette quatrième option, le minimum de retraite prendrait la forme d'une garantie minimale de points qui serait accordée tout au long de la carrière de l'assuré et non plus à la liquidation. Chaque période travaillée par l'assuré (ex : sur une base annuelle) donnerait lieu à l'octroi d'un minimum de points, selon le même principe de proportionnalité que la sur-retraite accordée à la liquidation.

La garantie minimale de points présente, tout comme la sur-retraite, l'avantage de la simplicité et de la lisibilité pour les assurés, notamment pour les actifs qui en bénéficieraient très en amont de leur départ en retraite. Il permettrait ainsi de mieux valoriser le soutien apporté par le système universel aux actifs travaillant avec des bas revenus et d'assurer une certaine redistributivité du système.

Accordée au fil de l'eau sans vision d'ensemble sur la carrière de l'assuré, la garantie minimale de points risquerait toutefois d'élargir fortement le champ des bénéficiaires du minimum de retraite. Les assurés ayant eu, à un moment de leur carrière, un emploi faiblement rémunéré (ex : job d'été) et des revenus ultérieurement élevés ainsi que les profils de carrières ascendantes, en seraient bénéficiaires. Les assurés modestes sur l'ensemble de leur carrière, qui constituaient la cible initiale du minimum de retraite, ne seraient plus spécifiquement ciblés dans le cadre de la garantie minimale de points. Ce biais, qui reviendrait à majorer la retraite d'assurés avec des niveaux de rémunération élevés apparaît socialement difficilement acceptable.

Par ailleurs, la garantie minimale de points pourrait, tout comme la sur-retraite accordée à la liquidation, rendre perdants les indépendants, qui se caractérisent par des durées de carrières longues et bénéficient dès lors de la prise en compte de la durée d'assurance dans le calcul du minimum (leurs coefficients de proratisation élevés leur permettent de prétendre au montant maximal ou à des montants élevés de minimum de retraite). Il apparaît compliqué d'envisager des dispositifs de soutien spécifiques aux indépendants compte tenu des principes structurants du système universel (1€ cotisé, principe d'égalité) et de la situation de polyaffiliation des indépendants.

Enfin, ce modèle peut difficilement garantir un montant de retraite cible pour une certaine durée travaillée sur l'ensemble d'une carrière. En effet, l'attribution des points au titre de la garantie minimale interviendrait à un moment où certains éléments de la liquidation ne seraient pas connus (valeur de service, éventuel coefficient de soutenabilité démographique).

3.2 DISPOSITIF RETENU

Le présent article crée un minimum de retraite unique dans le système universel, dont les modalités de calcul seront identiques pour tous les assurés. Le minimum de retraite restera un dispositif distinct de l'allocation de solidarité aux personnes âgées (ASPA), qui est un minimum social pour les personnes âgées en situation de précarité.

3.2.1 Montant

Le minimum de retraite portera sur l'intégralité de la retraite de l'assuré. La fixation de son montant devra tenir compte du niveau de l'ASPA, dont la revalorisation exceptionnelle en cours portera son montant à 903,20 € en 2020 pour une personne seule et à 1 402,22 € pour un couple. Aussi, il est prévu de garantir aux assurés un montant de retraite nette cible équivalent à 85 % du SMIC net (soit 69,5 % du SMIC brut), inscrivant le minimum de retraite à un niveau supérieur à celui de l'ASPA pour une personne seule afin de valoriser l'effort contributif

Cette cible à 85 % du SMIC net, sera composée d'un montant de base et d'une majoration déterminés par décret en fonction, pour la majoration, de la durée cotisée et de la quotité de travail. Elle constitue un gain important pour les assurés du régime général et les exploitants agricoles, puisque le MICO offre actuellement une garantie de près de 81 % du SMIC net pour une personne ayant travaillé toute sa vie à temps plein avec un revenu au SMIC (67 % pour un salarié ayant un revenu de 600 heures SMIC permettant de valider 4 trimestres par an dans les régimes alignés), tandis que les agriculteurs bénéficient d'une garantie à 75 % du SMIC net. Cette cible se situe en revanche en-deçà du montant du MIGA qui serait, à législation inchangée, d'un montant supérieur au minimum de retraite du régime universel en 2025¹.

3.2.2 Conditions d'éligibilité

Le bénéfice du minimum de retraite sera conditionné à l'atteinte d'un âge cible correspondant à l'âge d'équilibre applicable à l'assuré. Le bénéfice ou non du minimum de retraite est définitif : un assuré partant à l'âge légal ne pourra obtenir le bénéfice du minimum de retraite même à partir du moment où il atteindra l'âge d'équilibre.

Cette condition d'âge, qui remplacera la condition de taux plein dans le système actuel, est cohérente avec l'objectif poursuivi par le minimum de retraite de récompenser les assurés ayant travaillé et d'inciter à l'activité. La fixation d'un âge commun à tous les assurés sera favorable aux assurés aux carrières les plus heurtées, qui devaient souvent atteindre l'âge du taux plein (67 ans à terme) pour pouvoir bénéficier d'un minimum de retraite : ainsi, parmi les femmes qui bénéficient du minimum de pension, 2/3 l'ont obtenu en devant attendre l'âge d'annulation de la décote pour partir en retraite.

Le minimum de retraite pourra bénéficier de la surcote comme le reste de la retraite.

¹ 1 296,06 € pour le MIGA contre 1 208 € pour le minimum de retraite du système universel d'après les hypothèses d'inflation et d'évolution du SMIC du programme de stabilité et de croissance 2018-2022.

3.2.3 Calcul

Le minimum de retraite sera attribué en points à la liquidation. Le dispositif fonctionnera selon un mécanisme différentiel : des points supplémentaires seront accordés à l'assuré pour compléter ses points acquis au titre de la carrière et de la solidarité jusqu'à un certain seuil, permettant de lui garantir un niveau de retraite minimal.

Un plafond d'écrêtement et une condition de subsidiarité seront maintenus pour les seuls assurés ayant acquis des droits à retraite dans des régimes de retraites étrangers. Le montant du plafond d'écrêtement sera fixé au montant du minimum de retraite maximal.

3.2.4 Période de référence

Le minimum de retraite sera calculé de manière proportionnelle à la durée d'assurance validée par l'assuré dans le système universel. Les périodes assimilées (y compris les périodes d'interruption ou de réduction d'activité au titre de l'éducation d'enfants et de la prise en charge de personnes handicapées ou dépendantes) seront prises en compte pour le calcul de la durée d'assurance.

Le dispositif retenu implique de conserver dans le système universel une référence à la durée d'assurance.

Avant la transition, la durée retenue sera celle des règles actuelles (durée dans les régimes alignés).

En cohérence avec le fonctionnement en points du système universel, la durée d'assurance sera validée par l'acquisition d'un nombre minimal de points pour une année civile donnée sans distinction de traitement, qu'ils aient été acquis en contrepartie de cotisations ou octroyés au titre de la solidarité, à l'exception des points attribués au titre de la bonification pour enfants, qui ne relèvent pas d'une année civile. Ce mode d'acquisition de la durée ainsi que son appréciation annuelle sont adaptées à la nature d'activité des travailleurs salariés comme non-salariés pour lesquels le critère de la quotité de travail ne peut pas être utilisé.

Le seuil de validation annuel, c'est-à-dire le nombre de points acquis par l'assuré à partir duquel une année de carrière sera entièrement acquise, correspondra au nombre de points acquis pour des cotisations calculées sur une rémunération égale à 600h travaillées au SMIC. Ce seuil de validation est identique à celui utilisé actuellement dans les régimes de base alignés. Les fractions de durée inférieure à ce seuil seront arrondies au mois près, ce qui limitera les effets de discontinuité que l'on constate dans le système actuel dans le cas où la quotité de travail est insuffisante pour atteindre le seuil de validation d'un trimestre complet.

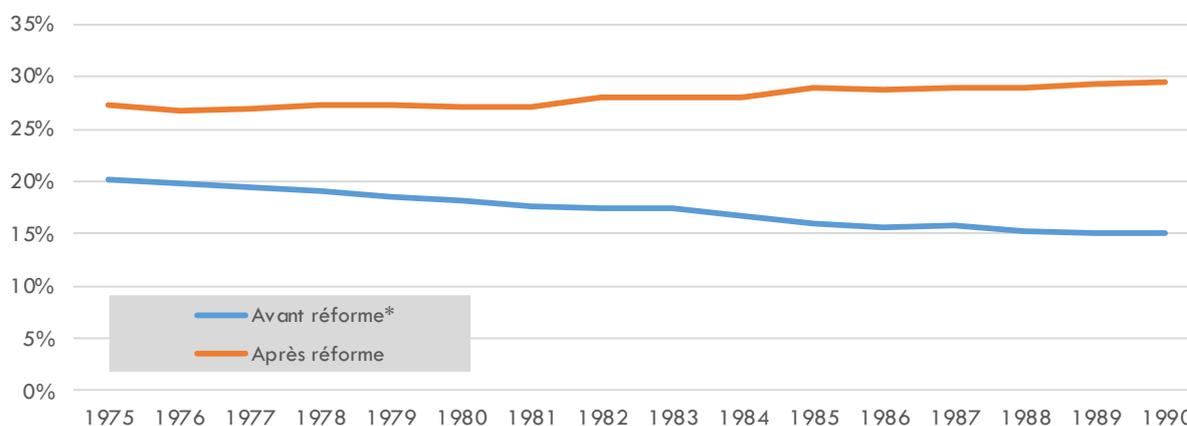
Lorsque les assurés partent en retraite sans avoir effectué une carrière complète, le montant maximal auquel le minimum de retraite relève la retraite sera proratisé. Ainsi, ce montant sera égal au rapport entre le nombre de mois de carrière validés par l'assuré et le nombre de mois requis pour une carrière complète.

Les assurés ayant validé une durée minimale fixée par décret ayant donné lieu à cotisation de leur part se verront attribuer une majoration qui viendra s'ajouter au montant de la retraite minimale.

3.2.5 Indexation

Afin de garantir dans la durée le principe d'une retraite minimale à 85 % du SMIC net au moment du départ en retraite, le montant du minimum de retraite sera indexé sur le SMIC, soit une modalité de revalorisation plus favorable qu'aujourd'hui, les minima actuels étant indexés sur l'inflation.

Part des pensions portées au minimum



Source : CNAV, modèle PRISME

Note : ce graphique indique les effets de l'instauration d'un minimum de pension à 85 % du SMIC dans le système universel, pour les générations 1975 et suivantes. La hausse des minima de pension pour les salariés, les travailleurs indépendants et les exploitants agricoles, pour les porter progressivement à 85 % du SMIC d'ici 2025, n'est pas prise en compte dans ce graphique

Les modalités de revalorisations différentes de l'ASPA et du minimum de retraite dans le système universel conduiraient, en dynamique, à creuser l'écart entre leurs montants respectifs, le minimum de retraite étant fixé à un niveau plus élevé que l'ASPA en 2025 et ayant vocation à progresser plus rapidement, valorisant ainsi l'activité.

3.2.6 Articulation avec les autres dispositifs du système universel de retraite

Réversion

La retraite de réversion du système universel garantira aux veufs un maintien de leur niveau de vie à hauteur d'un pourcentage des retraites du couple. La retraite de réversion sera accessible à partir de l'âge légal et aucune condition de ressources ne sera retenue.

La retraite de réversion n'est pas prise en compte dans le calcul du minimum de retraite qui vient majorer les points acquis par l'assuré à titre personnel (points cotisés, de solidarité, rachats). L'application du plafond d'écrêtement du minimum de retraite ne prend pas en compte la retraite de réversion.

Dès lors, un assuré ayant une carrière complète, qui perçoit en plus une pension de réversion pourra voir son montant total de retraites dépasser 85 % du SMIC net sans que son minimum de retraite ne soit écrêté.

Le minimum de retraite sera réversible : le conjoint survivant percevra une retraite de réversion qui lui garantira un maintien de son niveau de vie à hauteur de 70 % des retraites du couple, incluant le minimum de retraite de l'assuré décédé.

Retraites étrangères

Pour les assurés percevant des retraites étrangères, la part de la retraite versée au titre du minimum peut être en partie ou totalement écartée si l'ensemble des retraites personnelles de l'assuré (française et étrangère(s)) dépasse les 85 % du SMIC.

Dispositifs de solidarité

Points de solidarité accordés au titre des périodes d'interruption et de réduction contraintes d'activité, AVPF enfants et AVPF aidants

Le minimum de retraite sera calculé après application des points de solidarité prévus pour compenser :

Les périodes d'interruption ou de réduction d'activité (maladie, maternité et paternité, invalidité, chômage indemnisé, accidents du travail et détention provisoire).

Les périodes pendant lesquelles l'assuré prend en charge une personne handicapée (enfant ou adulte), une personne âgée en situation de perte d'autonomie ou une personne malade (AVPF aidants).

Les périodes interruptions ou réductions d'activité des assurés pour l'éducation d'enfants dans les trois premières années suivant la naissance de l'enfant (AVPF enfants).

Ces points de solidarité permettront, au même titre que les points cotisés, d'acquérir de la durée d'assurance prise en compte pour le calcul du minimum de retraite.

Majoration de points au titre des enfants

Le minimum de retraite sera calculé après application des points accordés au titre de la majoration de points pour enfants.

Transitions entre l'activité et la retraite

Cumul activité-retraite

Le cumul activité-retraite du système universel permettra aux assurés de liquider une première fois tous leurs points acquis et de poursuivre une activité afin de se constituer de nouveaux droits. Après liquidation de la première retraite, appelée « liquidation totale », seuls des droits contributifs peuvent être acquis et liquidés lors d'une seconde liquidation.

Le minimum de retraite sera calculé et attribué en une seule fois, lors de la première liquidation (sous réserve de l'atteinte de l'âge de référence). Ces modalités de calcul permettront d'assurer un équilibre entre les assurés liquidant leur minimum de retraite avec la durée d'assurance requise lors de la liquidation totale et les assurés liquidant avec un minimum de retraite proratisé.

Dans le premier cas ces assurés verront leur retraite rehaussée à 85 % du SMIC lors de la première liquidation. Les points liquidés lors de la seconde liquidation viendront donc majorer la retraite portée au minimum. Il n'est pas prévu d'écèlement spécifique dans ce cas.

Dans le second cas, les assurés liquidant leur retraite avec minimum mais sans la durée d'assurance requise verront leur minimum proratisé sans que cette durée d'assurance puisse être améliorée au titre des points cotisés acquis pour la seconde liquidation.

Rachat, surcotisation et assurance volontaire vieillesse

Le minimum de retraite sera calculé après application des points acquis au titre des rachats, de la surcotisation et de l'assurance vieillesse volontaire.

Les points acquis au titre de ces dispositifs permettront, au même titre que les points cotisés, d'acquérir de la durée d'assurance prise en compte pour le calcul du minimum de retraite.

Départs anticipés

Le minimum de retraite sera accessible aux assurés partant en retraite au titre d'un dispositif de départ anticipé, sous réserve de l'atteinte de l'âge d'équilibre qui leur est spécifiquement applicable.

Retraite anticipée pour carrière longue (RALC)

Les assurés partant en retraite au titre de la RALC pourront bénéficier du minimum de retraite dès l'âge d'équilibre qui leur est applicable

Retraite anticipée pour les travailleurs handicapés (RATH)

Les assurés partant en retraite au titre de la RATH pourront bénéficier du minimum de retraite dès l'âge d'équilibre qui leur est applicable, soit dès leur départ en retraite.

Le minimum de retraite sera calculé après application des points accordés au titre de la majoration RATH. Ces points de majoration RATH permettront, au même titre que les points cotisés, d'acquérir de la durée d'assurance prise en compte pour le calcul du minimum de retraite.

Inaptitude

Les assurés reconnus inaptes à la poursuite de leur activité (et les titulaires de pensions d'invalidité et de l'AAH, qui sont réputés inaptes), pourront bénéficier du minimum de retraite dès l'âge d'équilibre qui leur est applicable, soit dès leur départ en retraite.

Pénibilité

Retraite anticipée pour incapacité permanente

Les assurés partant en retraite anticipée pour incapacité permanente pourront bénéficier du minimum de retraite dès l'âge d'équilibre qui leur est applicable, soit dès leur départ en retraite.

Compte professionnel de prévention (C2P)

Les assurés partant en retraite anticipée au titre du C2P pourront bénéficier du minimum de retraite dès l'âge d'équilibre qui leur est applicable.

Retraite anticipée au titre de l'amiante

Pour ces assurés, l'âge d'équilibre correspondra à l'âge de départ.

Départs anticipés catégoriels : marins, fonctionnaires exerçant des fonctions régaliennes comportant une dangerosité, militaires

Les assurés partant en retraite avec des départs anticipés catégoriels pourront bénéficier du minimum de retraite dès l'âge d'équilibre qui leur est applicable.

Décote / surcote

Le minimum de retraite est calculé et appliqué avant la surcote. L'assuré éligible au minimum de retraite peut donc voir sa pension augmentée au-delà de 85 % du SMIC s'il continue à travailler au-delà de l'âge d'équilibre.

Le minimum de retraite n'étant accordé qu'à compter de l'âge d'équilibre, la retraite portée au minimum ne pourra pas faire l'objet d'une décote.

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES

4.1. IMPACTS JURIDIQUES

4.1.1. Impacts sur l'ordre juridique interne

Le présent article crée un nouvel article L. 195-1 au sein de la section 1 du chapitre V du nouveau titre IX du livre I^{er} du code de la sécurité sociale, qui regroupe les règles relatives à la retraite minimale dans le système universel, à la place des règles figurant aujourd'hui dans les dispositions législatives et réglementaires applicables à l'ensemble des régimes de retraite qui sont abrogées, notamment les articles L. 351-10, L. 351-10-1 et L. 173-2 du code de la sécurité sociale ; les articles L. 732-54-1 et suivants ; L. 732-63 du code rural et de la pêche maritime et L. 17 du code des pensions civiles et militaires.

L'ensemble des dispositions réglementaires prises en application de ces dispositions seront abrogées, de même que les dispositions des décrets relatifs aux régimes spéciaux prévoyant le droit à un minimum de retraite.

4.1.2. Articulation avec le droit international et le droit de l'Union européenne

La mesure proposée ne constitue pas une mesure d'application du droit de l'Union européenne et n'est pas incompatible avec les normes de droit conventionnel ou de droit dérivé. Elle respecte également la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (CEDH).

4.2. IMPACTS ÉCONOMIQUES ET FINANCIERS

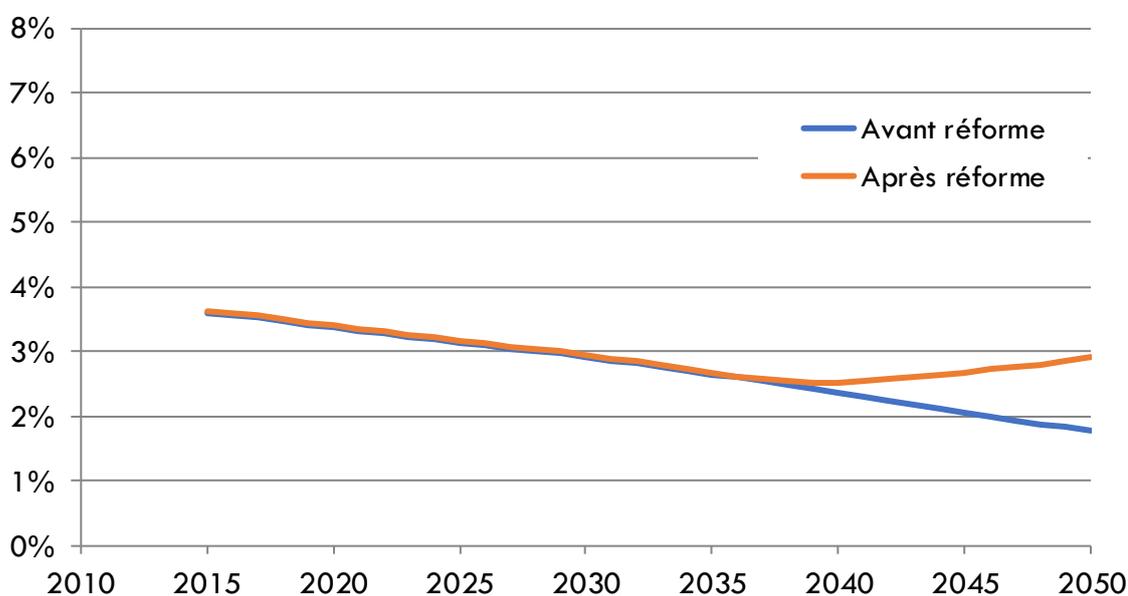
4.2.1. Impacts macroéconomiques

L'impact économique global du système universel de retraite est retracé dans l'introduction.

4.2.2. Impacts financiers

Le minimum de pension représenterait des masses de prestations plus élevées que les minima hors réforme notamment en raison des modalités de revalorisation différenciées (SMPT pour le premier contre l'inflation dans la situation actuelle sauf la garantie SMIC des exploitants agricoles).

Graphique : masses financières consacrées au dispositif (en % des prestations versées)



Source : CNAV, modèle PRISME

4.2.3. Impacts sur les entreprises

Le présent article n'a pas d'impact spécifique sur les employeurs.

4.2.4. Impacts sur les assurés

Cette mesure permettra de garantir à tous les assurés ayant travaillé une carrière complète, même effectuée sur revenus modestes, un niveau de retraite minimum.

Le minimum de retraite profitera aux personnes ayant connu des périodes d'activité à temps partiel, situation qui touche particulièrement les femmes, ainsi que ceux ayant régulièrement travaillé sous le SMIC annuel, comme les salariés en situation de précarité (contrats courts, intérimaires), les artisans-commerçants ou les agriculteurs.

La cible, fixée à 85 % du SMIC net constitue un gain important pour les assurés du régime général et les exploitants agricoles, puisque le MICO offre actuellement une garantie de près de 81 % du SMIC net (retraite globale base et complémentaire) pour une carrière complète au SMIC (67% pour un salarié ayant un revenu de 600H SMIC permettant de valider 4 trimestres par an dans les régimes alignés), tandis que les agriculteurs bénéficient d'une garantie à 75 % du SMIC net. En termes de pouvoir d'achat, le niveau du taux de remplacement sera garanti dans le temps par une indexation du minimum de retraite sur l'évolution du SMIC, qui sera plus dynamique que la revalorisation actuelle sur l'inflation. Ainsi, le nouveau système tiendra la promesse faite en 2003, qui n'a pas été suivie d'effets.

Selon les projections à horizon le montant du minimum de pension dans le système universel est supérieur à celui qui aurait été applicables aux assurés des régimes spéciaux. La baisse progressive de l'écart entre ces deux montants est due aux modalités différentes de revalorisation, sur le SMIC pour le minimum prévu par le système universel et sur l'inflation pour le minimum dans les régimes spéciaux. Ainsi, par exemple, dès 2033, le montant du MIGA de la fonction publique aurait été inférieur au montant du minimum de pension prévu par le système universel.

Années	Système actuel							SUR	
	Hypothèses de revalorisation (inflation)	Fonction publique	CNIEG	Port autonome de Strasbourg	Banque de France	RATP	SNCF	Hypothèses d'évolution SMIC	Minimum de pension SUR*
2019		1 171	1 083	1 013	1 292	966	1 230		
2020	1,0%	1 183	1 093	1 023	1 305	976	1 243		1 083
2021	1,00%	1 194	1 104	1 033	1 318	985	1 255	1,38%	1 098
2022	1,25%	1 209	1 118	1 046	1 334	998	1 271	1,65%	1 116
2023	1,55%	1 228	1 136	1 063	1 355	1 013	1 290	1,91%	1 137
2024	1,75%	1 250	1 155	1 081	1 378	1 031	1 313	1,30%	1 152
2025	1,75%	1 271	1 176	1 100	1 403	1 049	1 336	2,17%	1 177
2026	1,75%	1 294	1 196	1 119	1 427	1 067	1 359	2,30%	1 204
2027	1,75%	1 316	1 217	1 139	1 452	1 086	1 383	2,43%	1 233
2028	1,75%	1 339	1 238	1 159	1 478	1 105	1 407	2,56%	1 265
2029	1,75%	1 363	1 260	1 179	1 503	1 124	1 432	2,69%	1 299
2030	1,75%	1 387	1 282	1 200	1 530	1 144	1 457	2,81%	1 335
2031	1,75%	1 411	1 305	1 221	1 556	1 164	1 482	2,94%	1 374
2032	1,75%	1 436	1 327	1 242	1 584	1 184	1 508	3,07%	1 417
2033	1,75%	1 461	1 351	1 264	1 611	1 205	1 535	3,07%	1 460
2034	1,75%	1 486	1 374	1 286	1 640	1 226	1 562	3,07%	1 505
2035	1,75%	1 512	1 398	1 308	1 668	1 248	1 589	3,07%	1 551
2036	1,75%	1 539	1 423	1 331	1 698	1 269	1 617	3,07%	1 599
2037	1,75%	1 566	1 448	1 355	1 727	1 292	1 645	3,07%	1 648
2038	1,75%	1 593	1 473	1 378	1 757	1 314	1 674	3,07%	1 699
2039	1,75%	1 621	1 499	1 402	1 788	1 337	1 703	3,07%	1 751
2040	1,75%	1 649	1 525	1 427	1 820	1 361	1 733	3,07%	1 805

Années	Système actuel							SUR	
	Hypothèses de revalorisation (inflation)	Fonction publique	CNIEG	Port autonome de Strasbourg	Banque de France	RATP	SNCF	Hypothèses d'évolution SMIC	Minimum de pension SUR*
2019		1 171	1 083	1 013	1 292	966	1 230		
2020	1,0%	1 183	1 093	1 023	1 305	976	1 243		1 083
2021	1,00%	1 194	1 104	1 033	1 318	985	1 255	1,38%	1 098
2022	1,25%	1 209	1 118	1 046	1 334	998	1 271	1,65%	1 116
2023	1,55%	1 228	1 136	1 063	1 355	1 013	1 290	1,91%	1 137
2024	1,75%	1 250	1 155	1 081	1 378	1 031	1 313	2,04%	1 160
2025	1,75%	1 271	1 176	1 100	1 403	1 049	1 336	2,17%	1 185
2026	1,75%	1 294	1 196	1 119	1 427	1 067	1 359	2,30%	1 213
2027	1,75%	1 316	1 217	1 139	1 452	1 086	1 383	2,43%	1 242
2028	1,75%	1 339	1 238	1 159	1 478	1 105	1 407	2,56%	1 274
2029	1,75%	1 363	1 260	1 179	1 503	1 124	1 432	2,69%	1 308
2030	1,75%	1 387	1 282	1 200	1 530	1 144	1 457	2,81%	1 345
2031	1,75%	1 411	1 305	1 221	1 556	1 164	1 482	2,94%	1 384
2032	1,75%	1 436	1 327	1 242	1 584	1 184	1 508	3,07%	1 427
2033	1,75%	1 461	1 351	1 264	1 611	1 205	1 535	3,07%	1 471
2034	1,75%	1 486	1 374	1 286	1 640	1 226	1 562	3,07%	1 516
2035	1,75%	1 512	1 398	1 308	1 668	1 248	1 589	3,07%	1 563
2036	1,75%	1 539	1 423	1 331	1 698	1 269	1 617	3,07%	1 611
2037	1,75%	1 566	1 448	1 355	1 727	1 292	1 645	3,07%	1 660
2038	1,75%	1 593	1 473	1 378	1 757	1 314	1 674	3,07%	1 711
2039	1,75%	1 621	1 499	1 402	1 788	1 337	1 703	3,07%	1 764
2040	1,75%	1 649	1 525	1 427	1 820	1 361	1 733	3,07%	1 818

Montant en euros bruts.

* 85 % du SMIC. SMIC net en 2020 : 1 219 €.

Le minimum de retraite sera un instrument d'incitation à la poursuite d'activité valorisant le travail. A cet égard, le montant du minimum de retraite s'inscrira, en 2025, à un niveau supérieur à celui de l'ASPA et évoluera de façon plus dynamique, l'ASPA étant revalorisée sur l'inflation.

Les nouvelles modalités de calcul de la durée d'assurance pour le bénéfice du minimum de retraite seront plus favorables aux assurés que dans le système actuel. Celles-ci seront en effet calculées en mois, et non plus en trimestres ce qui limitera les effets de discontinuité que l'on constate dans le système actuel dans le cas où la quotité de travail est insuffisante pour atteindre le seuil de validation d'un trimestre complet. Par ailleurs, comme aujourd'hui au régime général, le fait d'avoir acquis des droits sur une assiette correspondant à 600 SMIC horaire permettra de valider une année civile. Pour les travailleurs indépendants (artisans-commerçants), l'assiette minimale de cotisations sera progressivement rehaussée à ce niveau afin que les assurés, même à faible revenus, puissent acquérir les droits nécessaires à la validation d'une carrière complète nécessaire pour bénéficier totalement du minimum de retraite, ce qui n'est pas le cas aujourd'hui¹. Pour les micro-entrepreneurs dont le régime simplifié les conduit à cotiser de façon strictement proportionnelle à leur chiffre d'affaire, une option pour le paiement d'une cotisation minimale sera proposée pour renforcer leur couverture minimale. Enfin, l'assiette minimale des exploitants agricoles, aujourd'hui fixée à un niveau plus élevé, convergera progressivement à la baisse vers les 600 SMIC horaire. Cette réduction leur permettra, comme aujourd'hui, de valider la durée permettant d'obtenir le minimum de retraite pour une carrière complète tout en s'acquittant d'un niveau de cotisation plus faible.

En outre, les assurés n'auront plus besoin d'atteindre l'âge d'annulation de la décote (67 ans)² pour bénéficier de ce dispositif de solidarité, ce qui est aujourd'hui la situation de nombreux assurés, notamment d'une part importante de femmes qui ont travaillé durablement à temps partiel. A cet égard, le bénéfice du minimum de retraite à l'âge d'équilibre de la génération permettra à de nombreux assurés aux revenus modestes de ne pas devoir partir trop tardivement comme c'est le cas actuellement. En 2017, 32 % des femmes partant à la retraite à l'âge du taux plein sont bénéficiaires du MICO contre 9 % des hommes³.

Par ailleurs, le futur dispositif sera bien plus lisible pour l'assuré du secteur privé, le montant affiché ayant vocation à constituer l'ensemble de la retraite et non plus uniquement la retraite de base.

Le cas-type présenté ci-dessous correspond à un assuré de la génération 1980 ayant débuté sa carrière à 22 ans comme salarié du secteur privé (affilié au régime général pour sa retraite de base et à l'Agirc-Arrco pour sa retraite complémentaire) et ayant perçu une rémunération équivalente au Smic tout au long de sa carrière. Cet assuré liquide sa retraite à 65 ans.

Dans le système actuel, sa pension nette représentera 75 % de son dernier salaire.

Dans le système universel, cet assuré bénéficiera du minimum de retraite et sa pension nette représenterait 89 % de son dernier salaire.

¹ L'assiette minimale est actuellement fixée à 450 SMIC horaire et ne permet de valider 3 trimestres par an.

² Dans le cas où ils ne pouvaient obtenir le taux plein par la durée d'assurance.

³ Source : PLFSS, PQE 2019

		Génération	1980
		Age de liquidation	65
		Date de liquidation	2045
Pension nette <i>Montants mensuels en € 2019</i>	sans réforme		1 175 €
	avec réforme		1 398 €
Taux de remplacement net	sans réforme		75%
	avec réforme		89%

Cas des assurés qui liquidaient dès l'âge légal avec MICO parce qu'ils avaient le taux plein par la durée d'assurance : ces assurés devront attendre deux ans de plus, sans que cela leur majore leur retraite. Ce sera notamment le cas d'un assuré qui, à 62 ans, a déjà la durée d'assurance requise et une retraite à 80 % du SMIC et parvient à une retraite à 84 % du SMIC à 64 ans. Il se situera, malgré ces deux années de cotisations supplémentaires toujours en dessous du seuil des 85 % auquel il sera remonté (alors qu'avant la complémentaire permettait, dans tous les cas, de majorer le montant de retraite globale si l'assuré cotisait plus longtemps). D'après les données de la Drees, parmi les assurés ayant liquidé leur retraite en 2016 et bénéficiant d'un minimum de pension, 20 % sont partis au taux plein par la durée (hors surcote et carrière longue).

4.3. IMPACTS SUR LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

Le présent article n'a pas d'impact spécifique sur les collectivités territoriales.

4.4. IMPACTS SUR LES SERVICES ADMINISTRATIFS

Le présent article n'a pas d'impact spécifique sur les gestionnaires des régimes de retraite.

4.5. IMPACTS SOCIAUX

La mesure proposée permet d'assurer un niveau de retraite satisfaisant à tous les assurés et à prévenir la pauvreté des personnes âgées. Le minimum de retraite permet ainsi de réduire les inégalités entre retraités en opérant une redistribution vers les retraites les plus faibles des assurés ayant cotisé longtemps sur des rémunérations modestes.

4.5.1. Impacts sur la société

L'impact social du système universel de retraite est retracé dans la partie 3 de l'introduction.

4.5.2. Impacts sur les personnes en situation de handicap

La mesure proposée contribue à améliorer les droits à retraite des personnes en situation de handicap. Les assurés partant en retraite au titre de la retraite anticipée pour les travailleurs handicapés

pourront bénéficier du minimum de retraite dès l'âge d'équilibre qui leur est applicable, à savoir dès leur départ en retraite.

4.5.3. Impacts sur l'égalité entre les femmes et les hommes

La présente mesure participe au soutien de l'égalité entre les femmes et les hommes dans la mesure où le minimum de retraite profitera aux personnes ayant connu des périodes d'activité à temps partiel, situation qui touche particulièrement les femmes. Par ailleurs, les assurés n'auront plus besoin d'attendre l'âge d'annulation de la décote (67 ans aujourd'hui) pour bénéficier de cette solidarité, ce qui est aujourd'hui la situation d'une part importante de femmes qui ont durablement travaillé à temps partiel.

4.5.4. Impacts sur la jeunesse

Le présent article n'a pas d'impact spécifique sur les personnes jeunes.

4.6. IMPACTS ENVIRONNEMENTAUX

Aucun impact.

5. CONSULTATIONS ET MODALITÉS D'APPLICATION

5.1 CONSULTATIONS MENÉES

Les consultations menées sur l'ensemble du projet de loi sont listées dans le tableau en introduction.

5.2 MODALITÉS D'APPLICATION

5.2.1 Application dans le temps

Les nouvelles règles prévues par le présent article entrent en vigueur dans les conditions prévues à l'article 63.

5.2.2 Application dans l'espace

Les modalités d'application outre-mer du système universel de retraite sont définies à l'article 64.

5.2.3 Textes d'application

La mise en œuvre de cette mesure nécessitera la définition par décret de plusieurs éléments : les modalités d'attribution des points supplémentaires au titre du minimum de retraite ; le montant du minimum de retraite, qui sera fixé en pourcentage du SMIC ; la base (nombre d'heures rémunérées au SMIC) pour laquelle le versement des cotisations correspondantes permettra d'acquérir le nombre de points permettant de valider une année de durée d'assurance ; le nombre de mois de durée d'assurance validés, pour chaque enfant, au titre de la majoration pour enfants.

Article 41 : Revalorisation de la pension des travailleurs indépendants et des exploitants agricoles dès 2022

1. ETAT DES LIEUX

1.1 CADRE GÉNÉRAL

Les minima de retraite prévus par certains régimes dans le cadre des dispositifs de solidarité du système actuel poursuivent un double objectif : assurer une redistribution en faveur des assurés ayant cotisé sur des bas revenus et inciter à l'activité en récompensant les assurés ayant travaillé longtemps. Calculés le plus souvent en fonction de la durée d'assurance validée dans le régime, les minima de retraite permettent ainsi de relever la retraite des assurés ayant travaillé longtemps avec de faibles revenus ou à temps partiel. En opérant une redistribution en faveur des assurés à faible rémunération, ces minima corrigent, au moment de la retraite, les inégalités rencontrées lors de la vie active. Ils fonctionnent selon un mécanisme de prestation différentielle, qui complète la retraite de l'assuré jusqu'à un montant maximal.

Les minima de retraite se distinguent de l'allocation de solidarité aux personnes âgées (ASPA)¹, minimum social non contributif destiné à compléter les ressources de la personne âgée afin de lui garantir un niveau de ressources minimal, et non un niveau de retraite minimal.

Les minima de retraite ne couvrent que les régimes de retraite de base dans les régimes alignés. Parmi les régimes complémentaires, le régime des exploitants agricoles prévoit des minima de retraite.

1.1.1. Le minimum de retraite dans le régime des travailleurs indépendants relevant de la sécurité sociale pour les travailleurs indépendants (SSTI)

Les travailleurs indépendants relevant de la SSTI qui en remplissent les conditions peuvent bénéficier du minimum contributif (MICO) au titre des régimes alignés.

Le montant annuel de la pension de retraite de base s'inscrit, dans les régimes alignés, dont la sécurité sociale pour les travailleurs indépendants, entre un maximum qui est fixé à 50 % du plafond de la sécurité sociale, soit 1 688,50 € par mois et un minimum de pension, appelé « minimum contributif » (MICO).

Le MICO, créé en 1983, est un mécanisme de complément de pension garantissant un niveau de retraite minimum pour les assurés du régime général, des régimes alignés (MSA salariés, SSTI) et de la CAVIMAC (régime des cultes). Il a pour objectif de relever le montant de la pension de retraite de base servie aux assurés qui, bien qu'ayant travaillé un grand nombre d'années, n'obtiennent qu'une faible retraite de base parce qu'ils ont cotisé sur des revenus peu élevés.

Le MICO servi à l'assuré est déterminé en fonction de la durée d'assurance validée ou cotisée par l'assuré. Il peut être « non majoré » ou « majoré » :

¹ Article L. 815-1 du code de la sécurité sociale