

TITRE III UN SYSTÈME DE RETRAITE À LA SOLIDARITÉ RENFORCÉE

CHAPITRE I^{ER}

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

- Cet article instaure une retraite minimale à destination des assurés du système universel ayant travaillé toute leur vie avec de faibles revenus d'activité.

Ce dispositif a vocation à se substituer à l'ensemble des minima contributifs existants – notamment le minimum contributif (MICO), la pension minimale de référence (PMR), et le minimum garanti (MIGA) – afin d'en harmoniser les règles et garantir de l'équité de traitement parmi les assurés du système universel.

Au moins deux objectifs sont assignés à la retraite minimale par le projet de loi : continuer d'assurer une redistribution en faveur des assurés ayant cotisé sur des bas revenus, d'une part, et encourager à l'activité professionnelle en garantissant à l'heure de la retraite un montant plus élevé de ressources aux personnes ayant cotisé toute leur vie qu'aux bénéficiaires de minima de vieillesse accordés sans condition de durée d'activité. La retraite minimale se distinguera ainsi, dans son montant comme dans ses modalités d'attribution, de l'allocation de solidarité aux personnes âgées (ASPA).

- En pratique, le projet de loi retient deux critères permettant de prétendre au bénéfice de la retraite minimale :

– une condition d'âge, tout d'abord : l'assuré devra avoir atteint l'âge d'équilibre qui lui est applicable, c'est-à-dire l'âge d'équilibre de droit commun, ou un âge inférieur si l'assuré a bénéficié d'une retraite anticipée en vertu d'un autre dispositif (incapacité permanente, pénibilité, carrière longue...) ;

– une condition de « *carrière complète* », ensuite, qui sera calculée sur la base du nombre de mois d'assurance de l'assuré, une carrière étant considérée complète dès lors que l'assuré totalise 516 mois d'assurance, soit l'équivalent de quarante-trois années ayant donné lieu au minimum à 600 heures travaillées au SMIC. Toutefois, entreront en ligne de compte les périodes non travaillées de manière involontaire, au titre de la maladie ou du chômage indemnisé, par exemple. De même, les points acquis au moyen de dispositifs de rachat ou de surcotisation seront pris en compte dans le décompte de la durée.

En cas de carrière incomplète, le montant de la retraite minimale sera attribué au prorata de la durée effectivement validée.

La retraite minimale pourra en outre faire l'objet d'une majoration pour les assurés pouvant justifier d'une durée minimale cotisée.

Au total, les assurés ayant effectué une carrière complète bénéficieront d'une retraite minimale équivalente à 85 % du SMIC net (soit environ 69,5 % du SMIC brut) en 2025.

Enfin, un mécanisme d'écrêtement de la retraite minimale est prévu seulement si le total des retraites personnelles de l'assuré et des pensions tirées d'une activité exercée à l'étranger ou au sein d'une organisation internationale dépassent un plafond défini par voie réglementaire. Le cas échéant, le montant de la retraite minimale sera abaissé à due concurrence du dépassement.

L'article 4 de la loi n° 2003-775 du 21 août 2003 portant réforme des retraites a fixé comme objectif de garantir à tout 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* ».

Les articles 40 et 41 proposent d'honorer cet objectif fixé en 2003 :

– l'article 40 instaure ainsi une garantie de retraite minimale pour l'ensemble des actifs entrant dans le champ du système universel de retraite ayant effectué une carrière complète avec des revenus modestes ;

– dans l'intervalle, afin de mettre en œuvre l'engagement du Président de la République de relever à 1 000 euros nets, dès 2022, les pensions des assurés ayant effectué une carrière complète, l'article 41 met en place un complément différentiel de pension à destination des travailleurs indépendants et des exploitants agricoles, dont le montant des pensions de retraite est globalement inférieur à celui des salariés du privé.

I. LE DROIT EN VIGUEUR

La plupart des régimes de retraite de base garantissent un montant minimum de pension pour les assurés remplissant le critère de la durée de cotisation requis au sein du régime considéré, lorsque ces assurés ont eu de faibles ressources toute leur vie et disposent, en conséquence, de faibles montants de pension.

La logique des minima contributifs doit être distinguée du minimum vieillesse, l'allocation de solidarité aux personnes âgées (ASPA), versé sans contrepartie de cotisations et seulement sur des critères de niveau de ressources du ménage, à partir de l'âge de 65 ans. En effet, le minimum vieillesse vise à assurer aux personnes âgées d'au moins 65 ans un revenu minimal, même s'ils n'ont pas ou peu cotisé pour leur retraite au cours de leur vie. À l'inverse, les minima contributifs – et, en premier lieu, le minimum contributif du régime général – avaient initialement vocation à « *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 ». Seuls les minima contributifs constituent, en ce sens, un dispositif relevant des régimes de retraite. Le minimum vieillesse (ASPA) ne fait donc pas l'objet du présent commentaire.

A. LES CONDITIONS DE BÉNÉFICE DES PRINCIPAUX MINIMA CONTRIBUTIFS

Les minima contributifs sont attribués principalement par les régimes de base. Seuls le régime complémentaire des exploitants agricoles ainsi que celui des navigants aériens prévoient des minima. En conséquence, sous réserve de ne pas dépasser le plafond de ressources, un assuré bénéficiaire du MICO peut cumuler le montant perçu au titre de ce minimum avec le montant de la pension versée par un régime complémentaire, ou d'autres régimes de base.

1. Le minimum contributif du régime général

Afin de garantir un minimum de pension de retraite aux personnes ayant travaillé une carrière complète avec de faibles montants de rémunération, la loi du 31 mai 1983 a instauré un minimum de pension, dit « *minimum contributif* » (MICO) au régime général et dans les régimes alignés. Les règles d'attribution de ce minimum contributif sont aujourd'hui fixées à l'article L. 351-10 du code de la sécurité sociale.

Le MICO concerne les assurés du régime général, des régimes alignés (salariés agricoles et travailleurs indépendants) ainsi que les assurés du régime des cultes (CAVIMAC).

a. Les conditions de bénéfice

Trois conditions cumulatives sont requises pour bénéficier du minimum contributif.

- L'assuré doit, en premier lieu, justifier d'une durée d'assurance attestant de la réalisation d'une carrière complète, d'un âge ou d'une situation – invalidité, inaptitude – donnant droit à une pension de retraite de base au taux plein de 50 %.

Le caractère « complet » de la carrière doit néanmoins être nuancé à double titre. En premier lieu, la durée d'assurance prise en compte ne correspond pas à une durée cotisée : sont ainsi prises en compte des périodes d'interruption d'activité au titre des périodes assimilées (maladie, chômage, maternité, invalidité, etc.), des périodes validées au titre de l'allocation vieillesse des parents au foyer (AVPF) ou encore les trimestres de majoration d'assurance pour enfants.

Ce critère de durée d'assurance peut en outre être rempli par d'autres motifs, tels que la reconnaissance de l'inaptitude au travail, qui ouvre droit au bénéfice du MICO sous réserve que les autres conditions soient réunies.

La CNAV a ainsi démontré qu'en 2014, seuls 36 % des retraités attributaires du minimum contributif bénéficiaient du taux plein grâce à leur durée cotisée. Près des deux tiers des bénéficiaires du MICO ne peuvent en conséquence bénéficier du montant maximal de ce dispositif, dans la mesure où le montant est proportionnel à la durée de la carrière (*cf. infra*) ;

• La loi de financement de la sécurité sociale (LFSS) pour 2009⁽¹⁾ a en outre introduit plusieurs modifications significatives applicables à compter du 1^{er} janvier 2012. L'une d'entre elle exige que l'assuré ait liquidé l'intégralité de ses retraites personnelles des régimes de base et complémentaires, français et étrangers, ainsi que des organisations internationales : c'est ce que l'on appelle la « *condition de subsidiarité* ».

b. Les modalités de calcul du minimum contributif

Le minimum contributif se compose :

– d'un montant fixé à 642,93 euros par mois en 2020, accordé au titre de la durée d'assurance de l'assuré ;

– le cas échéant, pour les assurés justifiant d'au moins 120 trimestres d'assurance, d'une majoration pour périodes cotisées, qui porte le total du montant du minimum contributif à 702,55 euros par mois en 2020. Cette majoration, introduite par la loi n° 2003-775 du 21 août 2003 portant réforme des retraites, était initialement destinée à relever la pension des assurés justifiant d'une carrière complète à 85 % du SMIC net.

Concrètement, lors du calcul de la pension, si le montant de la pension de retraite versée à taux plein est inférieur au minimum contributif, il est automatiquement relevé au niveau de ce minimum, éventuellement majoré. Pour les assurés nés en 1966, par exemple, la condition de durée d'assurance requise pour bénéficier du minimum contributif est fixée à 166 trimestres, cette durée tenant compte de l'ensemble des régimes auxquels l'assuré a cotisé. En cas de carrière incomplète, le minimum contributif est calculé au prorata des trimestres validés.

Le minimum contributif est cumulable avec d'autres types de majorations ou dispositifs tels que la retraite anticipée des travailleurs handicapés (article L. 351-1-3 du code de la sécurité sociale), la majoration pour enfants (article L. 351-12 du même code)⁽²⁾ ou la majoration pour conjoint à charge (article L. 351-13 du même code). De plus, le troisième alinéa de l'article L. 351-10

(1) Loi n° 2008-1330 du 17 décembre 2008 de financement de la sécurité sociale pour 2009.

(2) Cette majoration n'est plus attribuée depuis le 1^{er} janvier 2011.

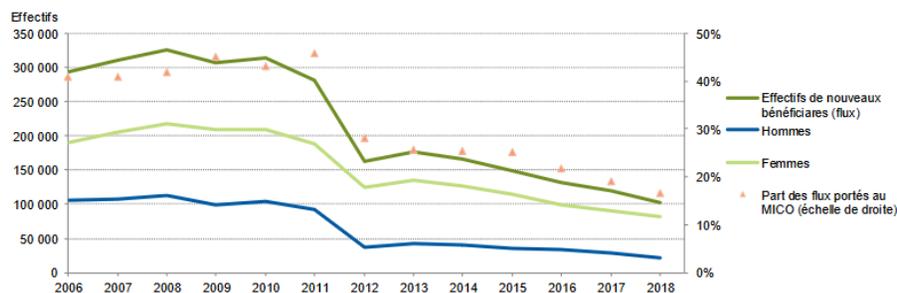
du même code précise que la surcote s’ajoute au montant du minimum contributif, le cas échéant majoré.

La LFSS 2009 a par ailleurs instauré un mécanisme d’écèlement du minimum contributif lorsque le total des pensions de l’assuré dépasse le plafond défini. Ce plafond est fixé à 1 191,56 euros par mois en 2020 ⁽¹⁾. Ce plafond est calculé tous régimes de base et complémentaires confondus ; il tient compte également des éventuelles retraites accordées au titre d’une activité exercée à l’étranger. En cas de dépassement de ce plafond de pension tous régimes, le montant du MICO est écelé à due concurrence du dépassement, partiellement ou totalement.

c. Le nombre de bénéficiaires

Les nouvelles règles d’écèlement entrées en vigueur le 1^{er} janvier 2012 ont eu un effet significatif sur le nombre d’assurés éligibles au MICO, tant en termes de nombre de bénéficiaires du MICO qu’en termes de montant.

EFFECTIFS DE NOUVEAUX RETRAITÉS DONT LA PENSION EST PORTÉE AU MINIMUM CONTRIBUTIF (MICO) DU RÉGIME GÉNÉRAL



Source : CNAV.

Ainsi, environ 15 % des assurés éligibles au minimum contributif avant la réforme ont perdu le bénéfice du MICO, le plus souvent parce qu’il s’agissait de polypensionnés dont le montant total des pensions excédait le plafond instauré au 1^{er} janvier 2012. En outre, un tiers des bénéficiaires du MICO ont subi une diminution de leur pension, de l’ordre de 13 % ⁽²⁾. Ainsi, au régime général, « la part des flux [de pensions de retraite] portés au minimum contributif est passée de 41 % en 2006 à 17 % en 2018 » ⁽³⁾.

Les femmes représentent l’essentiel des bénéficiaires du minimum contributif (80 % du flux de nouveaux pensionnés). 26 % des femmes partant à la

(1) Article D. 173-21-0-1-2 du code de la sécurité sociale ; montant revalorisé dans les mêmes conditions que le salaire minimum de croissance (SMIC), en conséquence du décret n° 2019-1387 du 18 décembre 2019 portant relèvement du salaire minimum de croissance.

(2) DREES, « Les retraités et les retraites », Édition 2014.

(3) Programme de qualité et d’efficacité (PQE) « Retraites » du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2020.

retraite en 2018 à l'âge du taux plein voient ainsi leur pension relevée au minimum contributif, contre seulement 8 % des hommes ⁽¹⁾.

2. Pour les non-salariés agricoles, une garantie de pension équivalente à 75 % du SMIC

Les exploitants agricoles ainsi que les collaborateurs et aides familiaux bénéficient également d'un mécanisme de minimum de retraite visant à compenser les faibles montants de retraite dont bénéficient un grand nombre d'exploitants agricoles. En pratique, ce mécanisme est double, puisqu'il relève à la fois du régime de base – la pension minimale de référence – et du régime complémentaire – le complément différentiel de points, l'objectif étant de garantir un montant minimum de pensions à hauteur de 75 % du SMIC.

a. La pension minimale de référence

La pension minimale de référence (PMR), définie à l'article L. 732-54-1 du code rural et de la pêche maritime, vise à porter le total des pensions de droit propre et dérivé d'un assuré servi par le régime de base des non-salariés agricoles à un montant minimum. Il en existe deux types :

– la PMR destinée aux chefs d'exploitation s'élève au 1^{er} janvier 2019, d'après l'étude d'impact, à 689,40 euros ;

– la PMR destinée aux conjoints et aidants familiaux s'élève, d'après la même source, à 547,81 euros.

b. Le complément différentiel de points

La loi n° 2014-40 du 20 janvier 2014 garantissant l'avenir et la justice du système de retraites a instauré un mécanisme visant à relever le montant total de leur pension de retraite de base et de retraite complémentaire obligatoire (RCO) à 75 % du salaire minimum de croissance (SMIC), qui s'applique à tout exploitant agricole ayant liquidé une retraite à taux plein et percevant une pension globale inférieure au plafond équivalent à 75 % du SMIC net.

Ce mécanisme, précisé à l'article L. 732-63 du même code, consiste en un complément différentiel de points de retraite complémentaire obligatoire afin de porter le montant minimum des droits à pension de l'assuré à un montant minimal déterminé en fonction :

– de la durée d'assurance au titre d'une activité non salariée agricole, d'une part ;

– des périodes d'assurance en qualité de chef d'exploitation ou d'entreprise agricole accomplies par l'assuré, à titre exclusif ou principal, dans le régime

(1) Ibid.

d'assurance vieillesse de base des personnes non salariées agricoles, fixées à 17,5 ans.

3. Pour les fonctionnaires, le « minimum garanti » (MIGA)

Au sein de la fonction publique civile de l'État et des fonctions publiques hospitalière et territoriale (CNRACL), le « *minimum garanti* » prévu par l'article 17 du code des pensions civiles et militaires de retraite assure un minimum de pension sur le même principe que le minimum contributif des salariés du privé.

Le « *minimum garanti* » bénéficie à tout assuré justifiant des conditions de durée d'assurance, d'âge minimum ou de droit à pension au titre de l'invalidité ou du handicap requises et dont le montant de la pension de retraite de base est inférieur à ce minimum.

a. Les conditions de bénéfice

Selon le premier alinéa du même article L. 17, le minimum garanti est applicable si au moins l'une des conditions suivantes est remplie, c'est-à-dire :

- si l'assuré justifie du nombre de trimestres de durée d'assurance requis pour bénéficier d'une retraite à taux plein ;
- si l'assuré a atteint la limite d'âge propre à sa génération ;
- si l'assuré a atteint la durée de services correspondant à l'annulation de la décote ;
- si la liquidation de la retraite intervient pour motif d'invalidité ou de handicap, au titre de parent d'un enfant handicapé ;
- si le fonctionnaire ou son conjoint est atteint d'une infirmité ou d'une maladie incurable l'empêchant d'exercer une quelconque profession.

b. Les modalités de calcul du minimum garanti

Le montant mensuel du minimum garanti dépend du nombre d'années de services en tant que fonctionnaire. Il est versé dès lors que la pension calculée est inférieure aux différents minima garantis en fonction de cette durée de services effectifs. Ainsi, contrairement aux minima contributifs du régime général et du régime des exploitants agricoles, le montant du MIGA n'est pas strictement proportionnel à la durée cotisée, selon une logique qui, d'après l'étude d'impact, favorise les assurés polypensionnés ayant une faible durée de cotisation dans un régime de la fonction publique.

● Pour un fonctionnaire totalisant au moins quarante années de carrière, le montant du minimum garanti est égal à la valeur de l'indice majoré 227 au 1^{er} janvier 2004, revalorisé dans les mêmes conditions que les pensions de retraite : ce montant s'établit à 1 182,53 euros par mois (*a* de l'article L. 17).

● Pour un fonctionnaire justifiant entre quinze et trente-neuf années de carrière, le montant du minimum garanti s'élève à 57,5 % du montant mentionné à l'alinéa précédent, majoré de 2,5 points par année supplémentaire par année de services effectifs de quinze à trente ans et de 0,5 point par année de services effectifs de trente à quarante ans (*b* de l'article L. 17). Par exemple, pour un fonctionnaire justifiant de trente-deux ans de services effectifs, le montant du minimum garanti s'élèvera à :

$$57,5 \% + (15 \times 2,5) + (2 \times 0,5) = 96 \% \text{ de } 1\,182,53 \text{ euros} = 1\,135,23 \text{ euros.}$$

● Pour un fonctionnaire justifiant de moins de quinze années de services :

– si la pension est liquidée pour motif d'invalidité, le montant garanti est égal à un quinzième du montant défini pour cette durée de quinze ans par année de services effectifs, soit $1/15^{\text{e}}$ de 57,5 % de 1 182,53 euros par année de services effectifs (*c* de l'article L. 17) ;

– si la pension est liquidée pour tout autre motif, le montant du MIGA est multiplié par le nombre d'années de services effectifs puis divisé par le nombre de trimestres d'assurance requis pour bénéficiaire d'une retraite à taux plein.

4. Des minima de retraite dans la plupart des régimes spéciaux

La plupart des régimes spéciaux, à l'exception du régime des marins et du régime des clercs et employés de notaires (CRPCEN), prévoient des dispositifs de minimum contributif, dont les montants, résumés dans le tableau ci-après, sont relativement homogènes.

Dans la plupart des cas, ces montants dépendent d'une durée minimale de services ; le tableau ne fait figurer que le montant maximum.

VALEUR DU MONTANT MAXIMUM DU MINIMUM DE PENSION AU 1^{ER} JANVIER 2019

(en euros nets)

Régime général, régimes alignés (salariés agricoles et travailleurs indépendants) et régimes des cultes (CAVIMAC)		MICO simple	MICO majoré
		636,56	695,59
Régimes des non-salariés agricoles (MSA non-salariés)	Base	Chefs d'exploitation	Conjoint et aides familiaux
		589,40	547,81
	Complémentaire	75 % SMIC	
Régimes des fonctions publiques		1 170,82	
Régime des industries électriques et gazières (CNEIG)		1 082,64	
Régime des ouvriers de l'État (FSPOIE)		1170, 82	
Régime du port autonome de Strasbourg		1 013,04	
Régime de la Banque de France		1 291,67	
Régime de la Régie autonome des transports parisiens (RATP)		965,92	
Régime de la Société nationale des chemins de fer français (SNCF)		1 230,25	
Régime de la Comédie-Française		1 170,82	
Régime de l'Opéra national de Paris		1 170,82	

Source : Étude d'impact.

B. L'ENJEU DE LA REVALORISATION DES MINIMA CONTRIBUTIFS POUR INCITER AU PROLONGEMENT D'UNE ACTIVITÉ PROFESSIONNELLE

1. Davantage de femmes et de polypensionnés parmi les bénéficiaires de minima contributifs

D'après les statistiques publiées par la direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (DREES) du ministère des solidarités et de la santé ⁽¹⁾ :

- plus d'une pension sur cinq au régime général a fait l'objet d'un relèvement au minimum contributif (21 %) en 2016 ;

- au sein de la fonction publique, le minimum garanti a été versé à 4,6 % des nouveaux retraités de la fonction publique civile de l'État en 2017, et à 18 % des nouveaux retraités de la Caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales (CNRACL) ;

(1) DREES, « Les retraités et les retraites », Édition 2019.

– enfin, 11 % des nouveaux retraités non salariés affiliés à la mutualité sociale agricole ont bénéficié de la pension minimale de référence en 2017.

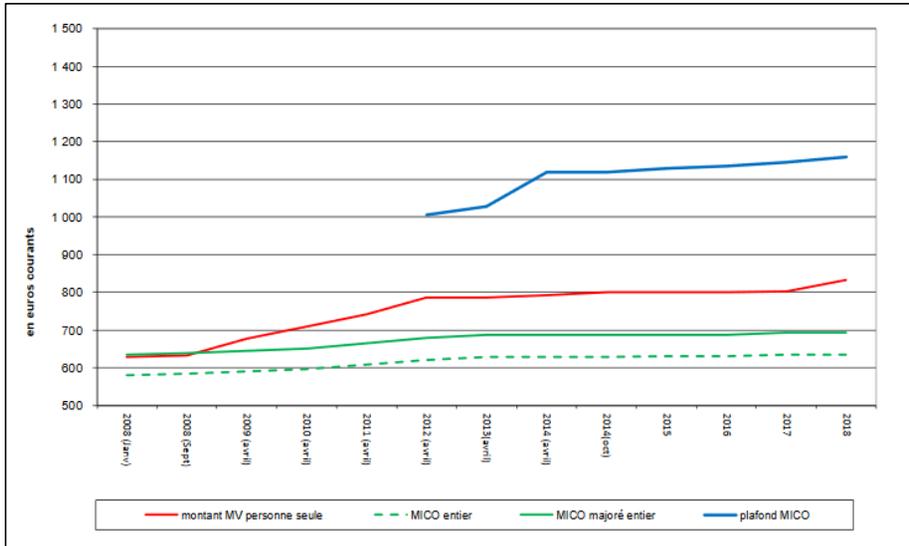
Selon la même source, cinq femmes sur dix perçoivent un minimum de pension, contre seulement trois hommes sur dix : cette différence reflète, notamment, des écarts de rémunération entre les femmes et les hommes au cours de leur vie professionnelle. De même, *« parmi les retraités de la génération 1950, les polypensionnés bénéficient nettement plus souvent que les unipensionnés d'un dispositif de minimum, celui-ci n'étant pas nécessairement versé plein »*.

2. Des montants minima peu élevés qui n'incitent pas à prolonger l'activité professionnelle

Le principal reproche adressé aux différents mécanismes de garantie de niveau de pension minimum est le faible niveau des montants garantis, en particulier au régime général et pour les exploitants agricoles, qui entretient de surcroît une confusion avec l'allocation de solidarité aux personnes âgées (ASPA), versée aux personnes âgées sous conditions de ressources et sans condition de durée minimale d'assurance ou de cotisation à un régime de retraite et dont le montant maximum s'élève, au 1^{er} janvier 2020, à 903,20 euros pour une personne seule.

Les mécanismes distincts de revalorisation des minima contributifs et de l'ASPA se sont en effet traduits, ces dernières années, par un relèvement du minimum vieillesse qui n'a pas été suivi par le minimum contributif, ce qui explique une différence significative de montant entre les deux prestations, comme le montre le graphique suivant.

COMPARAISON DES BARÈMES DU MINIMUM VIEILLESSE POUR UNE PERSONNE SEULE ET DU MINIMUM CONTRIBUTIF



Source : Conseil d'orientation des retraites, « L'articulation entre le minimum contributif et le minimum vieillesse au régime général, document n° 5, séance plénière du 24 mai 2018.

Ainsi, 80 % des bénéficiaires du minimum contributif perçoivent également l'ASPA afin de compléter leurs revenus. Or, comme le soulignait le rapport du groupe de travail sur les retraites mis en place par la commission des affaires sociales de l'Assemblée nationale sous la présidence de Mme Corinne Vignon, « selon une logique plus incitative, pour un assuré ayant réalisé une carrière complète au niveau du SMIC, le montant du minimum contributif devrait logiquement être supérieur à celui du minimum vieillesse qui constitue un filet de sécurité destiné aux inactifs ».

Ce paradoxe est particulièrement manifeste pour les bénéficiaires du MICO non majoré, dont le montant est à peine plus élevé que la moitié du SMIC, et en matière de retraites agricoles, puisque le complément différentiel de pension fixé à 75 % du SMIC net – soit environ 914,25 euros – est à peu près équivalent au montant de l'ASPA, ce qui rend peu incitatif le prolongement d'une activité professionnelle pour justifier de la condition de durée d'assurance.

C. UN ENJEU MAJEUR DE SIMPLIFICATION

Les règles très disparates d'attribution et de calcul de minima contributifs au sein des différents régimes nuisent à la lisibilité de ces dispositifs, en particulier pour les assurés relevant de plusieurs régimes.

Rien que pour les trois principaux minima sociaux, les règles en matière de prise en compte des périodes validées, de nature des retraites ou de durée d'assurance minimale varient.

**COMPARAISON DES DIFFÉRENTES RÈGLES APPLICABLES AUX MINIMA
DANS LES PRINCIPAUX RÉGIMES**

	Régime général		Régime des exploitants agricoles	Régimes de la fonction publique
	<i>MICO simple</i>	<i>MICO majoré</i>		
Périodes prises en compte	Périodes validées	Périodes cotisées	Périodes validées	Périodes validées ou autre motif (limite d'âge, âge d'annulation de la décote, invalidité...)
Condition de durée d'assurance minimale au régime considéré	Non	Non	Oui	Non
Prise en compte de la réversion dans le plafond considéré pour l'écrêtement	Non		Oui	–
Modalités de proratisation du minimum	Proportionnellement à la durée		Proportionnellement à la durée	Non strictement proportionnelles à la durée

Source : Commission spéciale chargée d'examiner le projet de loi instituant un système universel de retraite et le projet de loi organique relatif au système universel de retraite.

Ces règles hétérogènes ont amené le législateur à définir des règles de priorité et de calcul complexes pour les assurés.

Ces constats ont conduit le haut-commissaire à la réforme des retraites, M. Jean-Paul Delevoye, à préconiser ⁽¹⁾ l'harmonisation des règles relatives aux minima contributifs au sein du régime universel : ainsi, un seul dispositif harmonisé sera retenu et ouvert à tous les assurés.

II. L'ARTICLE 40 INSTAURE LA GARANTIE D'UNE RETRAITE MINIMALE FIXÉE À 85 % DU SMIC POUR UNE CARRIÈRE COMPLÈTE

La garantie de retraite minimale prévue par le présent article est définie au sein d'un nouvel article L. 195-1 du code de la sécurité sociale inséré au sein d'un chapitre V intitulé : « Dispositifs de solidarité » au titre IX du livre I^{er} du code de la sécurité sociale.

A. LES MODALITÉS DE CALCUL DE LA GARANTIE DE RETRAITE MINIMALE

En vertu du I de l'article L. 195-1, la garantie de retraite minimale sera assurée au moyen du versement de points supplémentaires aux assurés éligibles à cette garantie, permettant de relever leur pension de retraite « à un montant *minimum* ».

(1) M. Jean-Paul Delevoye, « Pour un système universel de retraite », juillet 2019.

À l’instar du minimum contributif, la garantie de retraite minimale est constituée de deux parties (V de l’article L. 195-1) : un montant de base, calculé sur la base d’une durée d’assurance et une majoration, calculée sur la base d’une durée cotisée ⁽¹⁾, tous deux exprimés en pourcentage du montant mensuel du SMIC et fixés par décret.

Selon le III de l’article L. 195-1, ce montant minimum sera « *fixé par décret en pourcentage du montant mensuel du salaire minimum de croissance brut en vigueur* » au 1^{er} janvier de l’année civile au cours de laquelle l’assuré liquide sa retraite. Le fait de retenir un montant *brut* s’explique pour des raisons juridiques : le montant du SMIC légal est fixé chaque année en *brut* par voie réglementaire. Néanmoins, c’est bien par rapport au niveau du montant *net* défini par l’exposé des motifs du projet de loi – soit 85 % du SMIC en 2025 – que ce montant brut sera défini.

D’après l’étude d’impact, ce montant cible de 85 % du SMIC net correspondrait en 2025, d’après les simulations disponibles, à environ 69,5 % du SMIC brut. Ce montant correspondra aux deux fractions de la retraite minimale, c’est-à-dire à la fois la retraite minimale et la retraite majorée.

B. LES CONDITIONS DE BÉNÉFICE DE LA RETRAITE MINIMALE

1. Une liquidation à compter de l’âge d’équilibre applicable à l’assuré

Selon le II de l’article L. 195-1, le montant de base de la garantie de retraite minimale est attribué sous réserve que l’assuré liquide sa retraite à compter de l’âge d’équilibre ⁽²⁾ « *qui lui est applicable* ».

L’âge d’équilibre pris en compte pour l’attribution de la retraite minimale pourra néanmoins être inférieur pour certaines catégories de travailleurs dont l’âge d’équilibre est abaissé dans les conditions prévues par ce projet de loi, tels que les bénéficiaires d’une retraite anticipée pour carrière longue, dont l’âge d’équilibre est abaissé de deux ans, ou les bénéficiaires d’une retraite pour inaptitude au travail ou pour handicap, pour lesquels l’âge d’équilibre est abaissé à l’âge de départ de l’assuré.

Il convient de souligner que d’après l’étude d’impact, le dispositif de surcote reste applicable aux bénéficiaires d’une retraite minimale : celle-ci sera en effet calculée au moment de l’atteinte de l’âge d’équilibre, sans prise en compte de l’éventuelle surcote due à l’assuré qui aurait fait le choix de prolonger son activité à compter de l’atteinte de l’âge d’équilibre. Cette solution est plus avantageuse pour l’assuré puisqu’il pourra augmenter le montant de sa retraite minimale en travaillant au-delà de l’âge d’équilibre.

(1) Soit un dispositif à deux étages très similaire à ce qui existait pour le minimum contributif.

(2) Tel que mentionné à l’article L. 191-5 du code de la sécurité sociale, dans sa rédaction résultant de l’article 10 de ce projet de loi.

À l'inverse, aucun dispositif de surcote ne pourra minorer le montant dû à l'assuré, puisque seul le fait de liquider sa retraite à compter de l'atteinte de l'âge d'équilibre permet de bénéficier de la retraite minimale.

2. Une condition de « carrière complète » requise pour bénéficier du montant maximum de la retraite minimale

Lors de la liquidation de la retraite, l'assuré remplissant les conditions de d'âge et de carrière complète lui permettant de bénéficier de la retraite minimale verra le cas échéant le montant de sa pension revalorisé grâce à l'attribution de points supplémentaires.

Pour justifier d'une carrière complète, l'assuré doit être en mesure de justifier d'une durée d'assurance minimale fixée à 516 mois – soit quarante-trois années – par le IV de l'article L. 195-1, pour les assurés nés à partir du 1^{er} janvier 1975.

Cette durée minimum « évolue comme l'âge d'équilibre » pour les générations ultérieures, « dans les conditions prévues au troisième alinéa de l'article L. 191-5 », c'est-à-dire en fonction de l'évolution des prévisions d'espérance de vie.

Pour le décompte de cette durée minimale de 516 mois correspondant à ce que le Gouvernement appelle « carrière complète », quatre types de périodes décomptées en mois ou de points convertis, pour l'occasion, en mois, sont pris en compte.

a. Les principales composantes du décompte de la durée de 516 mois

En premier lieu, selon le 1^o du V de l'article L. 195-1, le total du nombre de points acquis par un assuré pour chaque année d'activité est pris en compte et comparé au nombre de points que l'assuré aurait acquis s'il avait travaillé un certain nombre d'heures dans l'année au SMIC, ou s'il a acquis des points équivalents à ce seuil au moyen de périodes assimilées.

Ainsi, le nombre de mois pris en compte pour chaque assuré résulte de la division du total de points inscrits sur son compte personnel de carrière mentionné à l'article L. 191-3, dans sa rédaction résultant de l'article 8 de ce projet de loi, au titre d'une année civile, par « le nombre de points obtenus par application du taux de la cotisation » mentionnée au 1^o de l'article L. 241-3 du code de la sécurité sociale ⁽¹⁾ au SMIC en vigueur au 1^{er} janvier de l'année considérée.

Au global, d'après l'étude d'impact, douze mois seront validés si l'assuré a acquis un nombre de points équivalent à 600 heures de travail cotisées sur la base du SMIC, ce qui correspond au seuil actuel de validation utilisé dans les régimes de base alignés. Si l'assuré a travaillé moins que 600 heures de travail cotisées au

(1) Dans sa rédaction résultant de l'article 13 du projet de loi.

SMIC, le nombre de mois retenus sera calculé au prorata du nombre d'heures cotisées sur un salaire équivalent au SMIC. Par exemple, si un salarié a travaillé 500 heures sur une année civile, il validera dix mois au titre de la durée d'assurance, alors qu'il n'aurait validé dans l'ancien régime que trois trimestres. Le fait de retenir une déclinaison en mois est donc plus favorable aux assurés.

Le dispositif retenu est en pratique un peu plus complexe, puisque la mention des 2° et 3° de l'article L. 191-3 indique que le nombre de points pris en compte sur une année tiendra compte non seulement des périodes cotisées mais aussi des périodes donnant lieu, au nom de la solidarité nationale à l'attribution de points, telles que la maternité, la maladie ou le handicap, mais aussi les périodes de pratique d'un sport de haut niveau ou période d'apprentissage. De même, les points attribués au titre du handicap par le II de l'article L. 192-2, dans sa rédaction résultant de l'article 29 du projet de loi, pourront être pris en compte pour la validation de la durée mensuelle requise.

Périodes prises en compte pour l'attribution de points dans les conditions prévues à l'article L. 191-2 (article 8 du projet de loi)

Il s'agit des périodes ayant donné lieu à l'attribution de points au titre :

- de la maternité, de la maladie, de l'invalidité ou du chômage (article L. 195-2) ;
- de l'apprentissage, du service civique ou de la pratique d'un sport de haut niveau (article L. 195-3) ;
- du soutien à un proche malade, handicapé ou dépendant (article L. 195-4) ;
- de l'interruption ou de la réduction de carrière des parents d'enfants en bas âge (article L. 196-2).

Sont également concernées les périodes ayant fait l'objet du versement de cotisations au titre :

- du rachat d'années non cotisées pour expatriation, du temps partiel ayant donné lieu à des cotisations équivalentes à des cotisations temps plein, ou de l'affiliation à l'assurance vieillesse volontaire (articles L. 194-1 à L. 194-3) ;
- des trimestres d'études ou de stages (articles L. 194-4 et L. 194-5) ;
- des cotisations versées par les employeurs publics pour compenser les départs anticipés des fonctionnaires exerçant des fonctions régaliennes dangereuses ou des militaires (articles L. 723-4, L. 724-4 et L. 724-5).

b. La majoration pour enfants sera partiellement prise en compte dans le décompte de la durée

Le 2° du V dispose ensuite qu'un nombre de mois, déterminé par décret, sera pris en compte au titre de chaque enfant ouvrant droit à la majoration pour enfant mentionnée à l'article L. 196-1 du code de la sécurité sociale, dans sa rédaction issue de l'article 44 de ce projet de loi.

Cette disposition appelle deux remarques : elle signifie, d'une part, que les points attribués au titre des majorations pour enfants ne seront que partiellement

pris en compte, sur la base d'un forfait défini par voie réglementaire. Elle signifie également que le nombre de points sera converti en mois, selon une méthode de calcul qui n'est pas détaillée.

c. La prise en compte de la pénibilité

Les mois d'anticipation de départ à la retraite pris pour l'utilisation des points du compte professionnel de prévention (C2P) dans les conditions prévues au premier alinéa de l'article L. 192-5 du code de la sécurité sociale, tel que rédigé par l'article 33 de ce projet de loi (3° du V), sont également pris en compte dans le décompte total de 516 mois.

Rappelons ici que le nombre de mois correspondant à cette utilisation du C2P est plafonné à vingt-quatre mois.

Cette disposition présente l'intérêt de tenir compte de la pénibilité : les personnes exposées à des conditions de travail pénibles au cours de leur carrière valideront ainsi plus facilement la condition de durée requise.

d. La prise en compte, à titre transitoire, de périodes validées avant l'entrée dans le système universel

Le décompte de la durée de 516 mois prendra enfin en compte les « *périodes d'assurance validées dans les conditions prévues par les dispositions législatives et réglementaires en vigueur avant l'entrée en vigueur du système universel de retraite pour le bénéficiaire du taux plein dans les régimes de retraite de base légalement obligatoires, à hauteur de trois mois par trimestre validé* » (4° du V).

e. Un calcul complexe, mais justifié par un impératif d'équité

● Le choix de ce mode de calcul – dont on ne peut nier la relative complexité – consistant à retenir une durée d'assurance en mois peut surprendre, compte tenu de sa difficile application dans un système par points. Il présente néanmoins plusieurs avantages pour les assurés du système universel.

En premier lieu, il présente l'intérêt d'être applicable de la même manière à l'ensemble des assurés du système universel, salariés comme non-salariés – travailleurs indépendants, exploitants agricoles...

En outre, le raisonnement en mois plutôt qu'en trimestres, comme c'est le cas actuellement, apporte davantage de souplesse aux assurés, qui pourront plus facilement valider une période mensuelle en cas d'interruption d'activité ou de temps partiel, par exemple, qu'un trimestre.

La prise en compte des points supplémentaires attribués notamment au titre de la solidarité nationale est, de surcroît, plus favorable aux assurés qu'un système qui ne retiendrait que les mois strictement travaillés et non les mois donnant lieu à des interruptions d'activité involontaire pour cause de maladie ou de maternité, par exemple.

● L'étude d'impact présente en outre les inconvénients de plusieurs modes de calcul alternatifs, qui n'ont pas été retenus en conséquence par le projet de loi :

– si elle répond à l'atout de la simplicité, la création d'une majoration ciblée sur les faibles retraites, dont le montant dépendrait seulement du niveau de la pension de l'assuré, risquerait d'englober dans le dispositif de la retraite minimale des catégories d'assurés ayant eu de très hauts niveaux de rémunération pendant un nombre d'années largement inférieur à la durée d'une carrière complète. Cela constituerait un dévoiement de l'objectif initial des minima contributifs ;

– de même, la création d'une garantie minimale de points, accordée tout au long de la carrière de l'assuré, serait plus simple et plus transparente pour l'assuré, mais elle se révélerait relativement injuste, car elle reviendrait à accorder des points à des assurés ayant eu « *à un moment de leur carrière, un emploi faiblement rémunéré* », à l'instar d'un emploi étudiant, alors que le reste de leur carrière serait marqué par des niveaux de salaires bien plus élevés. Cette situation reviendrait ainsi à « *majorer la retraite d'assurés avec des niveaux de rémunération élevés* », ce qui n'est pas souhaitable au regard de l'objectif d'équité et de redistribution recherché.

3. Le montant de la retraite de base sera proratisé en cas de carrière incomplète

Si l'assuré ne peut justifier avoir accompli la durée de 516 mois telle que calculée par le V, le montant de la garantie de retraite minimale sera « *proratisé en fonction de la durée acquise* » (III de l'article L. 195-1).

À l'instar du MICO et du dispositif applicable aux non-salariés agricoles, la retraite minimale sera donc strictement proportionnelle à la durée d'assurance validée par l'assuré.

Si un assuré a validé 490 mois (soit 40,8 années) sur les 516 mois (43 années) requis, le montant garanti sera ainsi équivalent à 95 % de la retraite minimale.

4. Une majoration accordée en fonction d'une durée minimale de cotisations à la charge de l'assurée

Selon le V de l'article L. 195-1, la majoration de retraite minimale est accordée à condition que l'assuré puisse justifier d'une « *durée minimale ayant donné lieu à cotisations* » à sa charge. À l'instar du minimum contributif, cette condition additionnelle vise ainsi à donner un avantage comparatif aux assurés dont la validation de la durée d'assurance repose davantage une activité professionnelle ayant donné lieu à cotisations.

Cette durée sera fixée par décret, « *en fonction de la quotité de travail* ». Le décompte de cette durée tiendra compte, notamment, des périodes cotisées « *au-delà d'une certaine quotité de travail* ».

La rédaction actuelle du texte ne permet pas de déterminer si la majoration s'ajoute aux 85 % du SMIC net garantis aux bénéficiaires de la retraite minimale, ou si elle est complémentaire du montant de base permettant d'atteindre ces 85 %. L'étude d'impact semble retenir la seconde possibilité, en précisant que le montant cible de 85 % du SMIC net ne pourra être atteint que par les assurés remplissant les conditions de bénéfice de cette majoration. Or, le Conseil d'État estime que le mode de calcul retenu pour la majoration, reposant sur une durée cotisée, « *ne se heurte à aucune objection d'ordre juridique dès lors que le dispositif garantit par ailleurs une pension de retraite minimale fixée à 85 % du SMIC mensuel net* ». La rapporteure considère que les débats parlementaires devront en conséquence absolument clarifier ce point.

5. Un mécanisme d'écrêtement maintenu pour les seules retraites tirées de régimes étrangers et d'organisations internationales

Le VI de l'article L. 195-1 dispose que l'assuré ne peut bénéficier de la garantie de retraite minimale « *que s'il a fait valoir l'intégralité de ses droits à retraite personnelle acquis au titre de régimes étrangers et d'organisations internationales* ». Cette condition de liquidation intégrale ne s'applique pas, néanmoins, aux cas de cumul emploi-retraite tels que précisés à l'article L. 193-7 du code de la sécurité sociale, dans sa rédaction résultant de l'article 26 de ce projet de loi ⁽¹⁾.

Dans l'hypothèse où le cumul des droits à retraite servis par des régimes étrangers ou des organisations internationales et le montant de la retraite accordée à l'assuré au titre de son affiliation au système universel dépassent le montant de la garantie de retraite minimale, ce dernier montant peut faire l'objet d'un versement différentiel à l'assuré, en le réduisant à due concurrence du dépassement.

Par exemple, si la retraite minimale garantit une pension de 1 000 euros et que l'assuré bénéficie d'une pension de 600 euros au titre de son affiliation au système universel, et d'une pension de retraite de 250 euros versée par un régime étranger de retraite, le nombre de points supplémentaires accordé à l'assuré sera réduit pour que le montant de la retraite minimale versé soit équivalent à 150 euros, lui permettant d'atteindre le montant garanti de retraite minimale.

(1) *Le cumul emploi-retraite est d'ailleurs bien évidemment accessible aux assurés bénéficiant d'une retraite minimale. Le minimum de retraite sera en effet calculé lors de la première liquidation de l'assuré – sous réserve que ce dernier ait atteint l'âge de référence – et ne sera pas recalculé à l'occasion de la seconde liquidation, même si l'assuré a entre-temps acquis de nouveaux droits à la retraite.*

C. LES EFFETS ATTENDUS

1. 85 % du SMIC : une proportion-cible plus élevée à terme que la plupart des minima versés par les principaux régimes de retraite

Par rapport aux minima actuels des principaux régimes, deux catégories d'assurés seraient largement gagnantes : les salariés du secteur privé, artisans, commerçants et salariés agricoles relevant du régime général, ainsi que les non-salariés agricoles.

MONTANT DES MINIMA EN POURCENTAGE DU SMIC NET

Minimum contributif	Minimum des exploitants agricoles	Retraite minimale (cible)
81 %	75 %	85 %

Source : Commission spéciale chargée d'examiner le projet de loi instituant un système universel de retraite et le projet de loi organique relatif au système universel de retraite, à partir des données de l'étude d'impact.

Tel ne serait pas le cas, en revanche, des agents de la fonction publique qui, selon les simulations disponibles, verraient à court terme le montant de la pension minimale diminuer par rapport à la situation actuelle. En effet, en 2025, d'après l'étude d'impact, le montant prévisionnel du MIGA serait d'environ 1 296 euros, contre 1 208 euros pour le système universel, soit 91 % du SMIC contre 85 %.

Cet effet négatif de court terme ne se vérifie pas, néanmoins, à moyen terme pour les premiers assurés qui bénéficieront de la retraite minimale –c'est-à-dire la génération née à compter de 1975, selon les estimations et hypothèses prises en compte dans l'étude d'impact : le montant de la retraite minimale deviendrait ainsi supérieur au MIGA dès 2037, qui correspond à la première année d'application de la réforme pour la génération 1975.

Certains régimes dont les montants de pension minima sont élevés –Banque de France, SNCF – connaîtront un léger décrochage par rapport à la retraite minimale. Celui-ci tendra néanmoins à se résorber à l'horizon 2040.

À l'inverse, le montant de la retraite minimale garantie par le système cible sera immédiatement et durablement plus favorable aux assurés de plusieurs régimes spéciaux – RATP ou Port autonome de Strasbourg –, ou le deviendra dès 2031 pour le régime des industries électriques et gazières, sous réserve de la réalisation des hypothèses retenues par l'étude d'impact.

2. Le coût du dispositif

L'élargissement de la retraite minimale à l'ensemble des assurés ainsi que les conditions d'accès définies devraient augmenter à moyen terme le coût de ce dispositif à compter de 2040, d'après les projections disponibles.

Cette augmentation des masses financières traduit surtout le choix de l'indexation sur le SMIC, qui permettra de relever le montant des pensions des assurés ayant travaillé toute leur vie avec de faibles montants de revenus d'activité.

D'après l'étude d'impact, la part des pensions portées au minimum sera ainsi plus élevée pour les générations 1975 à 1990, entre 25 % et 30 % pour la retraite minimale, contre 15 à 20 % pour les actuels dispositifs de minima.

*

Article 41

Revalorisation des minima de pensions des travailleurs indépendants et exploitants agricoles

Afin de relever progressivement, entre 2022 et 2025, le niveau de retraite minimale de deux catégories de travailleurs dont les niveaux de pension sont particulièrement faibles, l'article 41 propose :

– d'une part, d'instaurer un complément différentiel de points de retraite complémentaire obligatoire (RCO) pour les travailleurs indépendants bénéficiaires du minimum contributif (MICO) ;

– d'autre part, de revaloriser le montant de la pension minimale versée aux agriculteurs justifiant d'une carrière complète.

Ces deux mesures auront pour effet de porter à 85 % du SMIC net, dès 2025, le montant de la retraite minimale des travailleurs indépendants et des exploitants agricoles.

I. DES NIVEAUX DE PENSION PARTICULIÈREMENT FAIBLES POUR LES TRAVAILLEURS INDÉPENDANTS ET EXPLOITANTS AGRICOLES

A. LES PENSIONS DES NON-SALARIÉS AGRICOLES

Au 1^{er} janvier 2018, la Mutualité sociale agricole (MSA) recensait près de 480 000 actifs non-salariés agricoles, une dénomination qui recouvre les chefs d'exploitation ou d'entreprise agricole, les collaborateurs d'exploitation ainsi que les aides familiaux. Les femmes représentent près d'un quart (24 %) des chefs d'exploitation ou d'entreprise agricole. La démographie agricole est en diminution : la MSA recense ainsi un cotisant actif pour 2,6 retraités de droit direct âgé de 65 ans et plus au régime de retraite des non-salariés agricoles.

En 2018, plus de 1,3 million de personnes bénéficient ainsi d'une pension de retraite au titre de leur ancienne activité non salariée agricole.