

CONSEIL D'ORIENTATION DES RETRAITES
Séance plénière du 24 mai 2018 à 9h30
« Minima de pension et plafonnement »

Document n° 3
<i>Document de travail, n'engage pas le Conseil</i>

Les bénéficiaires d'un minimum de pension

Fiche 09, DREES, Les retraités et les retraites ; édition 2018

Au régime général, 16 % des retraités perçoivent une pension portée au minimum contributif en 2016, après 24 % en 2015. La baisse, telle qu'observée à ce jour, s'explique par les délais de gestion faisant suite au durcissement – associée à une complexification – des conditions d'attribution depuis le 1^{er} janvier 2012. Le chiffre de 2016 est donc sous-estimé et sera révisé par la suite. Dans les régimes de la fonction publique, le minimum garanti en 2016 est versé à 5,4 % des nouveaux retraités de la fonction publique civile de l'État et à 19,6 % des nouveaux retraités de la Caisse nationale de retraites des agents des collectivités locales (CNRACL). À la Mutualité sociale agricole (MSA) non-salariés, 15 % des nouveaux retraités en 2016 bénéficient de la pension minimale de référence.

Des retards dans l'attribution du minimum contributif à la suite des modifications des conditions d'éligibilité

Le montant de la pension de retraite versée à taux plein par le régime général ne peut être inférieur à un montant minimum, appelé minimum contributif. En 2016, le montant du minimum contributif s'élève à 629,62 euros par mois (688,00 euros avec la majoration) [encadré 1]. Depuis le 1^{er} janvier 2012, les conditions d'attribution du minimum contributif ont été modifiées : ce dernier n'est versé qu'aux assurés qui ont liquidé l'ensemble de leurs droits à retraite (condition de subsidiarité) et dont le montant de la pension totale est inférieur à un seuil fixé à 1 135,73 euros par mois en 2016. En cas de dépassement du seuil, le montant du minimum est écrêté, partiellement ou totalement. Ces nouvelles règles excluent donc du dispositif un certain nombre de retraités, notamment les polypensionnés dont la pension totale dépasse ce montant. Par ailleurs, les délais de traitement ont une incidence non négligeable sur la baisse des attributions du minimum contributif. En effet, son versement implique que le régime concerné connaisse l'ensemble des droits à retraite de l'assuré. Dans la pratique, cela entraîne d'importants délais de gestion et de nombreux dossiers

d'attribution de minimum contributif pour des pensions liquidées entre 2012 et 2015 n'étaient toujours pas traités en 2016¹.

Au régime général, 16 % des retraités perçoivent une pension portée au minimum contributif en 2016, après 24 % en 2015 ; ce dernier chiffre est supérieur de 6 points aux estimations parues en 2017, car il prend en compte les dossiers concernant les pensions prenant effet en 2015 mais qui ont été traités en 2016². Avant la mise en place de la mesure d'écrêtement, 45 % environ des pensions étaient portées au minimum entre 2009 et 2011. Dans ce régime, pour les pensions liquidées en 2016, 4 % ont été versées au titre d'avance, c'est-à-dire versées alors que le dossier n'a pas été traité définitivement (tableau 1). Le dossier n'a été ni traité ni servi pour 14 % des pensions liquidées en 2016. Si les anciennes conditions d'éligibilité au minimum contributif sont requises, les informations portant sur les autres pensions nécessaires au traitement sont manquantes. Enfin, le minimum contributif n'est pas versé pour 5 % des pensions, en raison des nouvelles conditions instaurées en 2012.

À la MSA salariés, 15 % des pensions liquidées sont servies en 2016 au titre du minimum contributif, soit une baisse de 12 points par rapport à 2015. Cette différence correspond exactement à la révision de

1. Selon les données de l'EACR 2016, à la CNAV, 176 000 dossiers dont les liquidations sont survenues entre 2012 et 2015 ne sont pas encore traités en 2016 et ne font pas l'objet d'un versement au titre d'avance.

2. La part estimée pour 2014 est égale à 25 % comme dans l'édition 2017 de cet ouvrage.

la part de bénéficiaires en 2015 liée au traitement tardif des dossiers en 2016. Entre 2009 et 2011, la part des nouveaux retraités de la MSA salariés au minimum contributif avoisinait les 73 %. La part des pensions servies en 2016 au titre du minimum contributif n'est pas connue pour les deux branches du RSI, et seule la proportion de personnes éligibles – avant écrêtement – est disponible (50 % pour le RSI commerçants et 44 % pour le RSI artisans).

La part de personnes au minimum garanti reste stable dans la fonction publique

Comme pour le régime général et les régimes alignés, la pension de retraite de la fonction publique ne peut être inférieure à un montant minimum, appelé minimum garanti, mais les règles d'attribution et de calcul différent (*encadré 1*).

Par rapport à 2015, la part de pensions portées au minimum garanti est restée stable à la fonction

Encadré 1 Les minima de pension

Minimum contributif

La loi du 31 mai 1983 a institué le minimum contributif au régime général et dans les régimes alignés, afin de garantir un minimum de pension aux personnes qui ont cotisé durant leur carrière sur la base de salaires très modestes. Le minimum contributif se distingue du minimum vieillesse, qui est servi sans contrepartie de cotisations et uniquement sur des critères de niveau de ressources du ménage à partir de 65 ans (voir fiche 23). Seuls les assurés qui partent à la retraite au taux plein (en raison de la durée validée, de l'âge ou en référence à leur situation d'ex-invalidé ou d'inapte) sont éligibles au minimum contributif. Si la condition de durée d'assurance est remplie, le minimum est versé en entier, sinon il est proratisé.

La réforme des retraites de 2003 a introduit une majoration du minimum contributif au titre des périodes cotisées. Depuis le 1^{er} avril 2009, cette majoration est attribuée si l'assuré réunit au moins 120 trimestres d'assurance cotisés. De plus, depuis cette date, le montant du minimum est calculé avant l'application d'une éventuelle surcote pour les périodes cotisées au-delà de la durée légale (voir fiche 17).

Depuis le 1^{er} janvier 2012, le minimum contributif n'est plus servi qu'aux assurés ayant liquidé l'ensemble de leurs droits à retraite (condition de subsidiarité) et dont le montant de pension de droit direct totale n'excède pas un seuil fixé par décret (1 135,73 euros par mois en 2016). En 2016, le montant du minimum contributif s'élève à 629,62 euros par mois (688,00 euros avec la majoration).

Minimum garanti

Dans la fonction publique de l'État et à la CNRACL, le minimum garanti joue un rôle analogue à celui du minimum contributif. Son montant est proratisé, mais le calcul du taux de proratisation diffère selon la durée validée : il n'est donc pas rigoureusement proportionnel à la durée de services effectifs. Avant la réforme de 2010, il n'était pas soumis à des conditions d'attribution (hormis les critères d'éligibilité à une pension d'un régime de la fonction publique). Mais depuis le 1^{er} janvier 2011, pour bénéficier du minimum garanti, le fonctionnaire doit, soit avoir validé tous ses trimestres (durée d'assurance complète), soit avoir atteint un âge minimum (âge d'annulation de la décote minoré d'un certain nombre de trimestres), soit avoir liquidé son droit à pension au titre de l'invalidité (pour lui, son conjoint ou son enfant invalide) ou de fonctionnaire handicapé à 80 %. Comme pour le minimum contributif, la loi de financement de la Sécurité sociale pour 2009 prévoit l'écrêtement de ce minimum de pension. Toutefois, le décret fixant le seuil de pension tous régimes à ne pas dépasser n'est pas encore paru. En 2016, le montant maximal du minimum garanti, correspondant à une durée de service de 40 années, est de 1 158,06 euros par mois.

Pension minimale de référence

À la MSA non-salariés, lorsque la pension de base totale (forfaitaire + proportionnelle) est trop basse, une majoration peut être accordée, pour la porter à un niveau minimum. Depuis le 1^{er} février 2014, les exploitants agricoles qui prennent leur retraite n'ont plus besoin d'avoir cotisé une durée minimale (17,5 années avant la réforme) au régime des non-salariés agricoles pour bénéficier de cette majoration. Il leur suffit d'avoir liquidé une retraite non-salariée agricole à taux plein ainsi que toutes les autres pensions des régimes dans ●●●

... lesquels ils ont été affiliés. La pension minimale de référence, en 2016, s'élève pour chaque retraité concerné à :

- 681,20 euros par mois pour la durée cotisée en tant qu'exploitant à titre principal, pour son conjoint survivant ou pour les périodes cotisées comme conjoint/concubin collaborateur entre 1999 et 2009 ;
- 541,30 euros par mois pour la durée cotisée comme conjoint/concubin collaborateur depuis 2009 ou comme aidant familial.

La majoration prend effet si la somme de toutes les pensions de retraite obligatoire perçues (de base et complémentaire) au sein du régime ne dépasse pas un plafond de 852,39 euros par mois en 2016. Ce montant correspond à ce qui est perçu pour une carrière complète. Pour une durée moindre, le minimum est réduit dans la même proportion.

Tableau 1 Attribution et versement du minimum contributif pour les pensions liquidées en 2016

Année de liquidation	CNAV		MSA salariés ¹			RSI commerçants	RSI artisans	
	2015		2016	2015		2016	2016	
	T3 2016	T3 2017	T3 2017	T3 2016	T3 2017	T3 2017	T3 2017	
Pensions non éligibles au Mico ³	64	60	65	43	30	17	50	56
Pensions éligibles au Mico ³	36	40	35	57	70	83	50	44
Pensions pour lesquelles le Mico est traité	19	29	17	51	67	73	nd	nd
Pensions pour lesquelles le Mico est traité mais non servi	5	8	5	36	40	58	nd	nd
Pensions pour lesquelles le Mico est traité et servi (a)	14	21	12	15	27	15	nd	nd
Pensions pour lesquelles le Mico n'est pas encore traité	17	11	18	6	3	10	nd	nd
Mico non traité mais servi au titre d'avance (b)	5	3	4	nd	nd	nd	nd	nd
Mico non traité et non servi	12	8	14	6	3	10	nd	nd
Pensions dont le Mico est servi (=a+b)	18	24	16	15	27	15	nd	nd
Ensemble	100	100	100	100	100	100	100	100

nd : non déterminé ; Mico : minimum contributif.

1. À la MSA salariés, la part de personnes éligibles au Mico fin 2015 a fortement évolué entre les périodes d'observation du T3 2016 et du T3 2017. Dans les données du T3 2016, les demandes d'attribution avec retard n'avaient pas été prises en compte.

2. La période d'observation de l'information correspond à la période de collecte de l'enquête annuelle auprès des caisses de retraite. Selon le régime, elle peut ne pas correspondre à la réelle période d'observation de l'information dans le cas, par exemple, où les caisses de retraite ont extrait cette information d'une base de données faisant référence à une situation antérieure (T1 ou T2 par exemple).

3. Éligibles : Personnes qui auraient bénéficié du Mico sans la réforme (i. e. avant écrêtement ou suspension le cas échéant).

Note > Ces données relatives aux pensions liquidées en 2015 et 2016 sont provisoires et seront révisées dans les prochaines éditions de cet ouvrage.

Lecture > En 2016, 16 % des nouveaux liquidants de la CNAV ont bénéficié d'un versement au titre du Mico. Cette part est de 24 % pour l'année 2015 dans les données collectées au T3 2017. Celle-ci a été révisée de 6 points par rapport aux données collectées au T3 2016 (18 %).

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, Enquêtes annuelles auprès des caisses de retraite.

publique civile de l'État en 2016 (5,4 %). C'est le cas également à la CNRACL (19,6 % en 2016), mais le minimum garanti s'applique à une proportion de retraités plus élevée qu'à la fonction publique civile de l'État (graphique 1).

15 % des nouveaux retraités de la MSA non-salariés perçoivent un minimum de pension

À la MSA non-salariés, depuis le 1^{er} février 2014, les exploitants agricoles peuvent bénéficier du minimum de pension (la pension minimale de référence) sans condition préalable sur la durée cotisée dans le régime (encadré 1). En cas de carrière incomplète, ce montant est proratisé selon la durée validée. En 2016, 15 % des nouveaux retraités de ce régime perçoivent un minimum de pension (graphique 1). À titre de comparaison, selon les données de

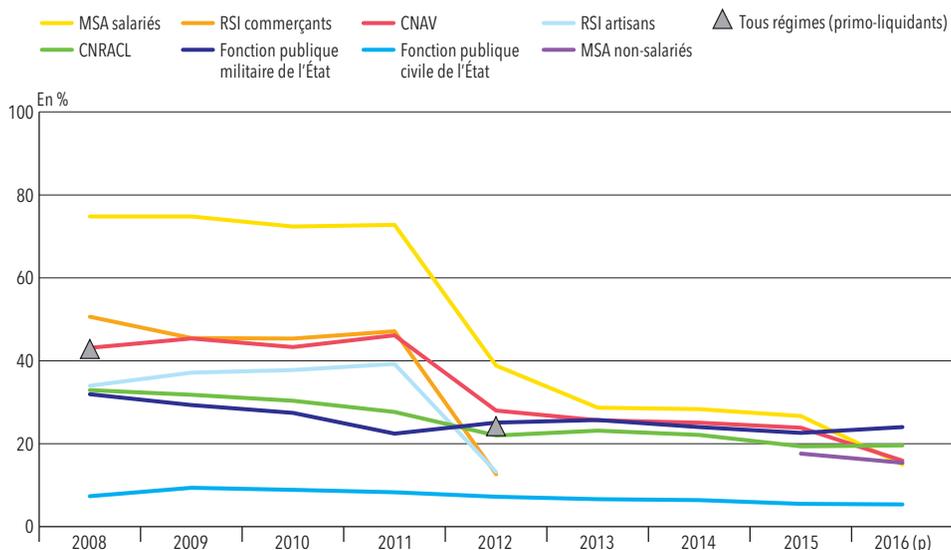
l'échantillon interrégimes de retraités (EIR) de 2012, seules 9 % des pensions de droit direct liquidées en 2012 étaient majorées au titre du minimum de pension à la MSA non-salariés.

Les femmes perçoivent plus souvent que les hommes un minimum de pension

D'après l'EIR, en 2012, un quart des nouveaux pensionnés ayant liquidé un premier droit cette année-là ont eu au moins une pension portée au minimum contributif ou garanti tous régimes confondus (graphique 1). Comme pour les données précédentes, cette proportion est sous-estimée par le fait que tous les dossiers de liquidation en 2012 n'avaient pas encore été traités au moment de la constitution de l'EIR.

Parmi les retraités de la génération 1946, génération la plus récente à être partie à la retraite dans sa quasi-totalité fin 2012 – donc pour l'essentiel avant

Graphique 1 Part des nouveaux retraités à un minimum de pension par régime de retraite



(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 2016 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 2016 ne sont pas disponibles pour le RSI commerçants et artisans.

Lecture > En 2016, 16 % 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, Enquêtes annuelles auprès des caisses de retraite (EACR), EIR 2012.

la réforme intervenue en 2012 –, une personne sur deux dispose d'une pension majorée par un dispositif de minimum (*tableau 2*). Les femmes sont davantage concernées : six sur dix partent à la retraite avec une pension portée à un minimum, contre quatre hommes sur dix. L'écart entre les femmes et les hommes se réduit cependant chez les retraités ayant une carrière complète (47 % contre 35 %). De plus, les hommes perçoivent majoritairement leur minimum dans un régime qui n'est pas leur régime principal, alors que l'inverse prévaut pour les femmes. Il arrive également que des retraités unipensionnés à carrière complète bénéficient d'un minimum de pension : c'est le cas de 13 % des unipensionnés à carrière complète de la génération 1946. Ce sont des femmes pour l'essentiel (25 % contre 4 % pour les hommes). Ces différences reflètent notamment des écarts de rémunérations entre hommes et femmes au cours de la vie active. Chez les bénéficiaires d'un minimum, comme parmi l'ensemble des retraités, le montant de

l'avantage principal de droit direct moyen des femmes est en effet nettement inférieur à celui des hommes.

Les polypensionnés ont plus souvent une pension portée au minimum que les unipensionnés

Parmi les retraités de la génération 1946, les polypensionnés bénéficient nettement plus souvent que les unipensionnés d'une pension majorée par un dispositif de minimum (*tableau 3*), celui-ci n'étant pas nécessairement versé dans sa totalité. Toutefois, la majorité des polypensionnés reçoivent un minimum dans un autre régime que leur régime principal. Ce résultat sera modifié pour les générations futures, en raison des nouvelles conditions d'éligibilité. Parmi les unipensionnés du régime général de la génération 1946, 35 % perçoivent une pension portée au minimum, contre 16 % des unipensionnés relevant de la CNRACL et 3 % de ceux relevant de la fonction publique civile de l'État. ■

Tableau 2 Part des retraités nés en 1946 percevant un minimum de pension

	En %		
	Retraités percevant un minimum dans leur régime principal	Retraités percevant un minimum uniquement dans un régime non principal	Retraités ne percevant aucun minimum
Toutes carrières			
Ensemble	29	19	52
Femmes	45	13	42
Hommes	14	25	62
Carrières complètes¹			
Ensemble	15	25	60
Femmes	28	20	53
Hommes	5	30	65
Retraités unipensionnés à carrière complète¹			
Ensemble	13	-	87
Femmes	25	-	75
Hommes	4	-	96

1. Les retraités à carrière complète représentent 64 % des retraités de la génération 1946.

Lecture > 5 % des hommes nés en 1946 et à carrière complète perçoivent un minimum dans leur régime principal.

Champ > Retraités de droit direct d'un régime de base, nés en 1946, résidant en France ou à l'étranger, vivants au 31 décembre 2012.

Source > DREES, EIR 2012.

Tableau 3 Part des retraités nés en 1946 percevant un minimum de pension, selon leur régime principal d'affiliation

En %

	Retraités percevant un minimum dans leur régime principal			Retraités percevant un minimum uniquement dans un régime non principal		
	Ensemble	Femmes	Hommes	Ensemble	Femmes	Hommes
Ensemble	29	45	14	19	13	25
Ensemble des unipensionnés	31	45	14	-	-	-
dont anciens salariés	31	45	14	-	-	-
Salariés du régime général	35	51	16	-	-	-
Fonctionnaires civils d'État	3	4	1	-	-	-
Fonctionnaires militaires d'État	5	22	4	-	-	-
Salariés agricoles (MSA)	56	63	52	-	-	-
Fonctionnaires CNRACL	16	19	5	-	-	-
Régime spécial ¹	2	1	3	-	-	-
dont anciens non-salariés	13	35	7	-	-	-
Non-salariés agricoles	12	39	5	-	-	-
RSI commerçants	37	40	34	-	-	-
RSI artisans	33	58	23	-	-	-
Professions libérales	-	-	-	-	-	-
Ensemble des polypensionnés ayant un régime principal	26	44	12	54	44	62
dont anciens salariés	27	45	14	50	41	56
Salariés du régime général	33	59	15	32	19	41
Fonctionnaires civils d'État	13	18	8	85	81	89
Fonctionnaires militaires d'État	7	18	6	88	82	88
Salariés agricoles (MSA)	17	24	13	38	52	31
Fonctionnaires CNRACL	37	44	27	62	56	72
Régime spécial ¹	3	6	2	89	82	91
dont anciens non-salariés	17	33	6	78	62	88
Non-salariés agricoles	27	42	5	72	57	94
RSI commerçants	16	29	9	84	70	90
RSI artisans	12	31	8	88	68	91
Professions libérales	-	-	-	67	66	68
Autres²	34	47	28	51	44	54

1. Régime spécial : SNCF, RATP, CNIEG, Enim, etc.

2. Autres : retraités bénéficiant d'un avantage de droit direct dans au moins trois régimes de base différents, dont aucun ne représente plus de la moitié de la carrière.

Note > Les polypensionnés sont classés selon leur régime principal d'affiliation, c'est-à-dire le régime de base pour lequel le nombre de trimestres validés est le plus élevé.

Lecture > Parmi les retraités de droit direct nés en 1946 (tous régimes confondus), 29 % perçoivent un minimum contributif ou garanti dans leur régime principal, et 19 % supplémentaires sont polypensionnés et perçoivent un minimum uniquement dans l'un au moins de leurs régimes non principaux.

Champ > Retraités de droit direct d'un régime de base, nés en 1946, résidant en France ou à l'étranger, vivants au 31 décembre 2012.

Source > DREES, EIR 2012.

Pour en savoir plus

> Chantel, C. et Plouhinec, C. (2014, avril). La réforme du minimum contributif applicable en 2012. DREES, *Dossiers Solidarité et Santé*, 54.