

# Petites retraites

Présenté par Lionel Causse, Député des Landes et Nicolas Turquois, Député de la Vienne  
2020-2021

« C'est d'abord, je le répète et je n'y insiste pas, la reconnaissance du principe de l'assurance. Entre l'assurance et l'assistance, même libéralement organisée, il y a un abîme.

L'assisté, même quand la loi lui donne ce qu'il appelle un droit, est obligé de plaider pour avoir la réalisation de ce droit ; il faut que le vieillard de 70 ans démontre qu'il est indigent, et son indigence est évaluée arbitrairement par les pouvoirs locaux qui, tantôt amis, tantôt hostiles, font trop souvent de la question d'assistance un moyen de gouvernement préfectoral dont les maires ruraux se font trop souvent les instruments.

Et puis, il faut que l'individu quémende, et dans son attitude d'assisté, il sent encore peser sur ses épaules, courbées par le travail, le poids de la servitude sociale. Au contraire, l'assuré a un plein droit ; un droit absolu, un droit inconditionnel ; son titre est là, aussi certain que l'est pour les bourgeois, en période bourgeoise, le titre de rente.

À l'âge fixé par la loi en vertu d'une table de mortalité publiquement calculée, et dont les résultats sont publics, il a le droit d'exiger, il exige, il reçoit un certain chiffre et il ne reçoit pas seulement un recours matériel, il reçoit un secours de dignité morale. »

*Jean Jaurès 1910*

Le 11 mars 2020, le Premier ministre Edouard Philippe confiait aux rapporteurs la mission qui débouche sur le présent rapport. Il était demandé d'élaborer un **diagnostic précis sur les situations de personnes percevant de petites pensions de retraite** en déterminant le profil des assurés, leurs durées d'assurance et leurs profils de carrière, leurs régimes de retraite, les montants de pension tous régimes, ainsi que les cotisations versées tout au long de la carrière. Ce diagnostic donnant lieu à des **propositions permettant de corriger certaines situations inéquitables ou inacceptables**. Dans ce cadre il était également demandé d'analyser le recours à l'allocation de solidarité aux personnes âgées (ASPA) afin d'identifier des pistes d'amélioration.

Le seuil de **1000 euros** a été retenu pour définir une petite pension. Ce niveau de revenu, qui correspond quasiment au seuil de pauvreté, est l'objectif défini par le gouvernement pour les carrières complètes au SMIC et repris dans la PPL Chassaigne concernant les agriculteurs. C'est également le niveau retenu dans différentes études d'impact, rapports et analyses des services de l'Etat et caisses de retraites.

**C'est donc environ un tiers des retraités qui se situent en dessous de ce niveau de revenu.**

Il a ainsi fallu examiner deux systèmes qui cohabitent et, dans une certaine mesure, peuvent se compléter : le système des pensions fondé sur les cotisations et celui d'un minima social, l'allocation de solidarité pour les personnes âgées (ASPA), financé par la solidarité nationale.

Si les augmentations récentes du niveau de l'ASPA à hauteur de 903 euros sont un réel progrès, ce minimum social ne peut constituer l'unique solution pour traiter la question des petites pensions.

En effet, il ne semble pas équitable qu'une pension issue d'une carrière complète soit inférieure à un minimum social. Il n'est pas juste de renvoyer systématiquement vers ce dispositif de solidarité des personnes qui à l'issue d'une vie de travail dépendent d'une pension à l'évidence trop faible. Il est ici aussi question de dignité et de valeur accordée au travail.

Enfin il n'est pas sain de laisser un système de retraite dépendre de dispositifs financés par le budget général de l'Etat pour compenser ses manquements et des contextes socio-démographiques et économiques moins favorables. **C'est donc dans cet esprit de consolidation du système d'assurance sociale, de valorisation du travail et des cotisations associées que les rapporteurs ont abordé cette mission.**

# PARTIE 1

## **LE CONSTAT : UN TIERS DES RETRAITÉS PERÇOIVENT UNE FAIBLE PENSION - UNE PROPORTION EN RÉGRESSION**

DANS UNE PREMIÈRE PARTIE ILS ONT ÉTUDIÉ, EN SE BASANT PRINCIPALEMENT SUR UNE ÉTUDE DE LA CAISSE NATIONALE D'ASSURANCE VIEILLESSE (CNAV), LA PART DES RETRAITÉS CONCERNÉS PAR CES SITUATIONS, NOTAMMENT CEUX PERCEVANT UN MINIMUM CONTRIBUTIF, ET LEUR PROFIL DE CARRIÈRE.

ON PEUT ÉVALUER QUE, SUR UN TOTAL DE **15,5 MILLIONS DE RETRAITÉS**, LE NOMBRE DE RETRAITÉS RECEVANT UNE PENSION MENSUELLE BRUTE INFÉRIEURE À **1 000 EUROS** EST DE **5 745 000** SOIT **37%** DES RETRAITÉS. SI CE CHIFFRE PEUT ÊTRE RÉÉVALUER À LA BAISSÉ JUSQU'À **31%** EN PRENANT EN COMPTE DES PERSONNES AYANT EU UNE CARRIÈRE SIGNIFICATIVE À L'ÉTRANGER, ON PEUT AFFIRMER QU'UN TIERS DES RETRAITÉS SONT CONCERNÉS PAR CE QUE NOUS DÉFINISSONS COMME UNE PETITE PENSION.

PARTI CES RETRAITÉS, **LES FEMMES SONT FORTEMENT REPRÉSENTÉES** PUISQU'ELLES CONSTITUENT LES TROIS-QUARTS DE CETTE CATÉGORIE. AINSI **52%** DES FEMMES PERÇOIVENT UNE RETRAITE MODESTE ALORS QU'ILS NE SONT QUE **20%** PARTI LES HOMMES. CETTE DISPARITÉ PEUT S'EXPLIQUER PARTI DEUX FACTEURS PRINCIPAUX SOUVENT **LIÉS À LA MATERNITÉ** : LES LONGUES PÉRIODES SANS ACTIVITÉS ET CELLES TRAVAILLÉES EN TEMPS PARTIEL. LES DISPOSITIFS D'ASSURANCE VIEILLESSE PARENTS AU FOYER (APVF) ET DE MAJORATION DE DURÉE D'ASSURANCE PARTI ENFANTS (MDA) CONTRIBUENT PARTI À CETTE SITUATION EN DONNANT PEU DE DROITS PARTI LES RÉGIMES COMPLÉMENTAIRES. LA FORTE PROPORTION DE FEMMES S'EXPLIQUÉ ÉGALEMENT PARTI LES DIFFÉRENCES DE REVENUS PARTI LA CARRIÈRE.

LE CHÔMAGE, L'INAPTITUDE ET L'ENTRÉE TARDIVE PARTI LE MARCHÉ PARTI TRAVAIL SONT D'AUTRES FACTEURS DÉTERMINANTS. **LES ASSURÉS NON-SALARIÉS ET LES EXPLOITANTS AGRICOLES SONT ÉGALEMENT SURREPRÉSENTÉS PARTI LES RETRAITÉS MODESTES**. AINSI ON NOTE QU'EN MOYENNE LES PENSIONS LES PLUS FAIBLES SONT VERSÉES PARTI RETRAITÉS AFFILIÉS À LA MUTUALITÉ SOCIALE AGRICOLE (MSA) ET À LA SÉCURITÉ SOCIALE DES INDÉPENDANTS (SSI). LES FAIBLES PENSIONS LIÉES À CES RÉGIMES D'AFFILIATION PEUVENT S'EXPLIQUER PARTI DES REVENUS D'ACTIVITÉ VARIABLES ET SOUVENT PARTI DES TAUX DE COTISATIONS PLUS FAIBLES.

ON PEUT ÉGALEMENT OBSERVER DES **DISPARITÉS GÉOGRAPHIQUES** IMPORTANTES. EN SE BASANT PARTI UNE APPROCHE EN NIVEAU DE VIE PARTI TÔT QU'EN REVENU, ON PEUT REMARQUER QUE :

LE NIVEAU DE VIE MÉDIAN DES RETRAITÉS EST LÉGÈREMENT SUPÉRIEUR À CELUI DE L'ENSEMBLE DE LA POPULATION. MALGRÉ DES REVENUS EN MOYENNE PLUS FAIBLES, LE PATRIMOINE, LE FAIT D'ÊTRE PLUS SOUVENT PROPRIÉTAIRE OU D'AVOIR RAREMENT D'ENFANTS À CHARGE ABOUTISSENT À UN NIVEAU DE VIE LÉGÈREMENT SUPÉRIEUR PARTI RESTE DE LA POPULATION.

**AINSÍ 6,6% DES RETRAITÉS VIT EN DESSOUS DU SEUIL DE PAUVRETÉ CONTRE 14% PARTI L'ENSEMBLE DE LA POPULATION**. L'INTENSITÉ DE LA PAUVRETÉ EST ÉGALEMENT EN MOYENNE PLUS FAIBLE, LEUR REVENU SE RAPPROCHANT DU SEUIL DE PAUVRETÉ NOTAMMENT GRÂCE À L'ALLOCATION DE SOLIDARITÉ PARTI PERSONNES ÂGÉES (ASPA) VALORISÉE À **903 EUROS**.

# PARTIE 2

## **LES CAUSES : LA COMPLEXITÉ DU SYSTÈME DE RETRAITE REND DIFFICILE POUR LES PERSONNES CONCERNÉES L'ANTICIPATION ET LA PRÉVENTION D'UNE FAIBLE RETRAITE**

DANS LA DEUXIÈME PARTIE LE RAPPORT ANALYSE LES CAUSES QUI ABOUTISSENT À CES SITUATIONS EN PARTICULIER LA COMPLEXITÉ DU SYSTÈME QUI ENTRAÎNE DES DIFFICULTÉS D'ANTICIPATION POUR ÉVITER CES FAIBLES NIVEAUX DE PENSIONS. CETTE MISSION A FINI DE CONVAINCRE LES RAPPORTEURS DES **LIMITES DU SYSTÈME ACTUEL** ET DE LA NÉCESSITÉ DE LE REFORMER POUR QU'IL SOIT PLUS LISIBLE. EN EFFET, COMMENT ATTENDRE DES ASSURÉS UNE COMPRÉHENSION D'UN SYSTÈME AVEC DE MULTIPLES DISPOSITIFS ET DONT LA COMPLEXITÉ A NÉCESSITÉ PLUSIEURS MOIS DE TRAVAIL À DEUX PARLEMENTAIRES EN MISSION, ET CERTAINEMENT UNE VIE DE TRAVAIL POUR EN MAÎTRISER TOUTES LES SUBTILITÉS. CE SYSTÈME COMPLEXE S'EST CONSTRUIT PROGRESSIVEMENT SUR LA BASE DES SOLIDARITÉS PROFESSIONNELLES, CHAQUE RÉGIME APPLIQUANT SES RÈGLES PROPRES D'ACQUISITION ET DE VALORISATION DES DROITS. DE PLUS LA QUASI-TOTALITÉ DES ASSURÉS A ÉTÉ AFFILIÉE À PLUSIEURS DES **42 RÉGIMES DE BASE ET COMPLÉMENTAIRES**, AJOUTANT AINSI DE LA COMPLEXITÉ. CETTE COMPLEXITÉ S'ACCOMPAGNE IN FINE DE MULTIPLES INIQUITÉS, DE L'INCOMPRÉHENSION ET DE DIFFICULTÉS POUR LES ASSURÉS À ANTICIPER ET PRENDRE DES DÉCISIONS ÉCLAIRÉES DANS LA CONSTRUCTION DE LEUR RETRAITE.

IL EST FRAPPANT DE CONSTATER QUE **24% DES ASSURÉS NE LIQUIDENT PAS L'ENSEMBLE DE LEURS DROITS À LA RETRAITE**, ABANDONNANT EN MOYENNE 40 EUROS BRUTS PAR MOIS PAR MANQUE D'INFORMATION ET COMPLEXITÉ DU SYSTÈME. NÉANMOINS, CE SYSTÈME INTÈGRE DE NOMBREUX DISPOSITIFS DE SOLIDARITÉ QUI ASSURENT UNE REDISTRIBUTION EFFICACE. CES DISPOSITIFS PERMETTENT DE COMPENSER LES ALÉAS DE CARRIÈRE ET D'ATTÉNUER LES EFFETS D'INTERRUPTIONS D'ACTIVITÉ, DE SITUATIONS D'INVALIDITÉ OU LES EFFETS DES ENFANTS SUR LA CARRIÈRE. **LES MINIMAS DE PENSIONS** (LE MINIMUM CONTRIBUTIF POUR LE RÉGIME GÉNÉRAL, LE MINIMUM GARANTI POUR LA FONCTION PUBLIQUE OU LA PENSION MINIMALE DE RÉFÉRENCE POUR LES AGRICULTEURS) VIENNENT ÉGALEMENT SOUTENIR LES RETRAITES ISSUES DE FAIBLES NIVEAUX DE RÉMUNÉRATION.

CES DISPOSITIFS REPRÉSENTENT 16% DES PENSIONS VERSÉS ET PERMETTENT DE RÉDUIRE LES INÉGALITÉS DE PENSIONS D'ENVIRON UN TIERS PAR RAPPORT AUX INÉGALITÉS DE REVENUS DURANT LA CARRIÈRE. **ENFIN L'ALLOCATION DE SOLIDARITÉ AUX PERSONNES ÂGÉES (ASPA) COMPLÈTE LES REVENUS ISSUS DE FAIBLES PENSIONS JUSQU'À 903 EUROS POUR UNE PERSONNE SEULE ET 1402 EUROS POUR UN COUPLE.** CETTE PRESTATION EST NON CONTRIBUTIVE ET FINANCÉE PAR LA SOLIDARITÉ NATIONALE.

SI ELLE BÉNÉFICIE À PLUS DE 500 000 RETRAITÉS, ELLE PRÉSENTE UN **NON-RECOURS ESTIMÉ À 31%** QUI PEUT S'EXPLIQUER PAR LE MANQUE D'INFORMATION, LES LOURDEURS ADMINISTRATIVES (CETTE PRESTATION EST QUÉRABLE, C'EST-À-DIRE QU'ELLE DOIT ÊTRE RÉCLAMÉE PAR LES BÉNÉFICIAIRES), LA REPRISE SUR SUCCESSION OU L'EFFET STIGMATISANT.

SI LES RAPPORTEURS CONSIDÈRENT QUE CETTE PRESTATION EST INDISPENSABLE ET A FAIT SES PREUVES DANS LA LUTTE CONTRE LA PAUVRETÉ DES PERSONNES ÂGÉES, ILS CONSIDÈRENT ÉGALEMENT QU'ELLE **NE PEUT ÊTRE UNE SOLUTION SYSTÉMATIQUE AUX PROBLÉMATIQUES DES RETRAITES MODESTES.** CETTE PRESTATION CONTRIBUE À LA LOGIQUE HYBRIDE DU SYSTÈME QUI SE BASE SUR UNE LOGIQUE ASSURANTIELLE QUI EST COMPLÉTÉE PAR UNE LOGIQUE ASSISTANCIELLE. **IL FAUT DONC AVANT TOUT RENFORCER LA LOGIQUE ASSURANTIELLE DU SYSTÈME.**

# Propositions

**IL FAUT AVANT TOUT AMÉLIORER L'INFORMATION ET PERMETTRE AUX ASSURÉS DE PRENDRE DES DÉCISIONS DE CARRIÈRE EN AYANT CONSCIENCE DE LEURS IMPACTS SUR LEUR FUTURE RETRAITE :**

- 1** **CONTACTER TOUS LES ASSURÉS ÂGÉS DE 45 ANS DONT LA DURÉE D'ASSURANCE TOTALE EST INFÉRIEURE À DIX ANNÉES. CETTE PROPOSITION S'INSCRIT DANS LE DISPOSITIF EXISTANT DE PREMIER ENTRETIEN D'INFORMATION RETRAITE QUI PERMET À CHAQUE ASSURÉ DE PLUS 45 ANS DE FAIRE UNE DEMANDE D'ENTRETIEN À UN ORGANISME DE RETRAITE. IL S'AGIT DONC D'INVERSER L'INITIATIVE DE LA RENCONTRE POUR LES PERSONNES AYANT PEU COTISÉ ET FAVORISER AINSI DES DÉCISIONS ÉCLAIRÉES POUR LA SUITE DE LEUR CARRIÈRE.**
- 2** **SIGNALEMENT SYSTÉMATIQUE AUX ASSURÉS DE PLUS DE 70 ANS DE LEURS DROITS NON-LIQUIDÉS.**
- 3** **GÉNÉRALISATION DES TECHNIQUES DE CIBLAGE PAR DATAMINING EXPÉRIMENTÉES AU RÉGIME GÉNÉRAL POUR LIMITER LE NON-RECOURS À L'ASPA.**

**LA DEUXIÈME SÉRIE DE PROPOSITIONS A POUR OBJECTIF DE RÉHABILITER LES COTISATIONS :**

- 4** **PERMETTRE AUX EMPLOYEURS DE PARTICIPER AU RACHAT DE DROITS DE RETRAITES DE LEURS SALARIÉS DANS DES CONDITIONS ÉQUIVALENTES À CELLES DES DISPOSITIFS DE PARTICIPATION OU D'INTÉRESSEMENT.**
- 5** **AUGMENTATION DE L'ASSIETTE MINIMALE DE COTISATION DES ARTISANS ET COMMERÇANTS (À HAUTEUR DE 600 SMIC HORAIRES) AFIN DE PERMETTRE LA VALIDATION DE QUATRE TRIMESTRES PAR AN.**
- 6** **FAIRE CONVERGER LES RÈGLES DU RÉGIME DE RETRAITE DES SALARIÉS NON-AGRICOLES VERS CELLES DU RÉGIME GÉNÉRAL ET DE LA LURA**
- 7** **LIMITER DANS LE TEMPS L'USAGE DES STATUTS PÉNALISANTS EN TERMES D'ACQUISITION DE DROIT À LA RETRAITE COMME CEUX DE CONJOINT-COLLABORATEUR OU D'AUTO-ENTREPRENEUR.**
- 8** **POSSIBILITÉ D'ACQUÉRIR DE NOUVEAUX DROITS EN CAS DE CUMUL EMPLOI RETRAITE.**
- 9** **VALORISER LES TRIMESTRES EXCÉDENTAIRES ISSUS DE MAJORATION DE DURÉE D'ASSURANCE (MDA) QUAND LA PENSION EST INFÉRIEURE À 85 % DU SMIC NET.**

## LA TROISIÈME SÉRIE DE PROPOSITIONS PORTE SUR LA REVALORISATION DE DROITS ACQUIS :

- 10** MAJORER À **85%** DU SMIC NET EN **2025** LE **MICO** MAJORÉ POUR LES NOUVEAUX RETRAITÉS
- 11** REVALORISER LES PENSIONS DES RETRAITES ACTUELS À **85%** DU **SMIC** POUR CEUX AYANT ATTEINT LE TAUX PLEIN ET VALIDÉ **120** SEMESTRES
- 12** RENFORCER LA PENSION DE RÉVERSION LORSQUE LE CONJOINT DÉFUNT BÉNÉFICIAIT D'UN MINIMUM DE PENSION
- 13** MAINTENIR LA PENSION MINIMALE POUR UNE CARRIÈRE COMPLÈTE AU **SMIC** AU-DESSUS DU NIVEAU DE L'ASPA
- 14** AVANCER L'AUGMENTATION DE SEUIL DE RÉCUPÉRATION SUR SUCCESSION DE L'ASPA DE **39 000** EUROS À **100 000** EUROS POUR TENTER DE RÉSORBER LE NON-RECOURS

# Pistes de financement :

POUR FINANCER CES PROPOSITIONS LES RAPPORTEURS PROPOSENT :

- LA CRÉATION D'UNE DEUXIÈME JOURNÉE DE SOLIDARITÉ,
- L'ALIGNEMENT DU TAUX NORMAL DE **CSG** SUR CELUI DES ACTIFS,
- LA RÉDUCTION DE L'ABATTEMENT DE **10%** SUR LES PENSIONS,
- UN PRÉLÈVEMENT SUPPLÉMENTAIRE SUR LES TRANSMISSIONS DE PATRIMOINE,
- L'AUGMENTATION DES COTISATIONS POUR LES RETRAITES,
- L'AUGMENTATION DE LA PARTIE DÉPLAFONNÉE DES COTISATIONS RETRAITES.

CE RAPPORT A VOCATION À PRÉSENTER À LA FOIS UNE ANALYSE PRÉCISE DE LA SITUATION DES RETRAITÉS MODESTES ET À ÉCLAIRER LE DÉBAT EN VUE DES RÉFORMES NÉCESSAIRES QUI DOIVENT ABOUTIR À UNE AMÉLIORATION SIGNIFICATIVE DE LA SITUATION DES RETRAITÉS MODESTES.