

La situation des retraités

Chapitre XIV – La couverture vieillesse
des personnes les plus pauvres

Chapitre XV – Les dispositifs fiscaux et sociaux
propres aux retraités

INTRODUCTION

Tous régimes confondus, 16 170 000 retraités percevaient une pension fin 2010, les prestations de retraite ainsi versées s'élevant à 270 Md€ pour un montant moyen de pension directe de 1 216 € par personne, en progression de plus de 18 % en euros courants et de 8 % en euros constants par rapport à 2004³⁵⁷.

Cette population connaît des situations d'une extrême diversité. Si en effet les retraités récents bénéficient très généralement de ressources supérieures aux générations précédentes et disposent pour un nombre croissant d'un niveau de vie analogue à celui des actifs, une part non négligeable vit dans le même temps sous le seuil de pauvreté.

La Cour a cherché à éclairer cette réalité contrastée et multiforme en examinant d'une part la couverture vieillesse des personnes les plus pauvres, d'autre part l'adéquation à leur situation actuelle des dispositifs fiscaux et sociaux adoptés dans l'objectif d'assurer aux retraités une meilleure égalité de niveaux de vie avec le reste de la population.

Dans un contexte marqué par l'importance durable de la population bénéficiaire du minimum vieillesse, elle conclut à la nécessité de repenser un certain nombre de mécanismes d'aides pour mieux cibler les efforts sur ceux des retraités les plus fragiles du fait de la modestie de leurs ressources ou en raison de leur perte d'autonomie et être davantage à même de répondre aux nouveaux enjeux de solidarité entre générations qui se font jour.

357. DREES, Les retraités et les retraites en 2010 Etudes et résultats, février 2012.

Chapitre XIV

La couverture vieillesse des personnes les plus pauvres

PRESENTATION

Selon l'INSEE, près d'un million de personnes âgées de plus de 64 ans vivaient sous le seuil de pauvreté en 2009³⁵⁸, soit plus de 10 % de cette classe d'âge.

Devant un tel constat, la Cour a cherché à analyser les modalités de la couverture vieillesse mise en place au bénéfice des personnes les plus pauvres dont l'essentiel des ressources provient de fait de la protection sociale, régimes de retraite d'une part et dispositif de solidarité nationale, avec le minimum vieillesse, d'autre part.

Elle observe à cet égard non seulement que le minimum vieillesse conserve toujours aujourd'hui un rôle essentiel, en dépit de la généralisation des minima de pensions, pour limiter le taux de pauvreté des retraités les plus modestes (I), mais que sa place devrait dans la période à venir encore s'élargir, alors même que les possibilités de régulation de la dépense qui en résulte sont des plus limitées (II).

I - Une généralisation des minima de pensions qui n'a pas supprimé le rôle majeur du minimum vieillesse

Dès lors qu'elles n'ont pas pu suffisamment cotiser aux régimes de retraites jusqu'à la liquidation de leurs pensions, les personnes âgées sont appelées à dépendre essentiellement des différents dispositifs de solidarité, que sont d'une part les minima de pensions et d'autre part le minimum vieillesse.

A – Des minima de pensions généralisés à tous les principaux régimes de retraite de base

Les minima de pensions mis en place dans les principaux régimes de retraite se distinguent du minimum vieillesse sur deux points essentiels : d'une part, ils ne tiennent compte que des pensions personnelles des bénéficiaires (et non de l'ensemble des ressources dont il dispose ni de celles du couple dont il peut faire partie) et, d'autre part, ils

358. Données sur la France métropolitaine, tirées de l'enquête 2009 sur les revenus fiscaux et sociaux (ERFS) et pour un seuil de pauvreté monétaire fixé à 60 % du revenu médian (954 € par mois en 2009).

sont octroyés et modulés en fonction des durées d'assurance validées auprès des différents régimes.

1 – Les minima de pension des principaux régimes

Dans le cas du régime général et des régimes alignés³⁵⁹, le minimum de pension est le « minimum contributif », ou MICO, mis en place en 1983. Il s'agit d'un montant, fixé par décret, auquel est portée la pension de base liquidée à taux plein lorsqu'elle est inférieure à ce montant. Il ne bénéficie donc qu'aux retraités ayant eu une carrière complète ou ayant liquidé leur retraite à l'âge du taux plein. Son montant est proratisé en fonction du nombre de trimestres validés dans le régime et fait l'objet d'une majoration en fonction du nombre de trimestres cotisés. Fin 2011, il était attribué à 4,9 millions de retraités du régime général.

Au sein du régime des exploitants agricoles, les mesures de revalorisations successives de pensions de retraite sur la période 1996-2002 ont notamment été marquées par la mise en place à partir de 1999 d'un véritable minimum pour la pension « proportionnelle »³⁶⁰. Ce minimum appelé PMR (pension minimum de référence) était obtenu, sous conditions de durée d'assurance minimale au régime, par l'octroi gratuit de points de retraite « proportionnels ». La loi de financement de la sécurité sociale (LFSS) pour 2009 a achevé la mise en place de minima de pensions en remplaçant le dispositif antérieur par un minimum garanti sur le montant de la pension de base totale. Ce minimum est dorénavant assuré au moyen du versement de majorations de pensions, à l'instar du MICO. Fin 2011, plus de 380 000 retraités du régime des exploitants agricoles bénéficiaient d'une PMR.

Au sein du régime de pensions des fonctionnaires, le bénéfice de la pension minimum garantie (MIGA) est désormais réservée aux fonctionnaires partant en retraite à l'âge du taux plein ou réunissant la durée de service permettant l'annulation de la minoration du taux de liquidation.

359. Régime des salariés agricoles et régime des artisans, commerçants et industriels (RSI).

360. La pension de retraite de base des non salariés agricoles se compose d'une retraite « forfaitaire », proratisée en fonction de la seule durée d'assurance dans le régime des exploitants agricoles et d'une retraite « proportionnelle » par points, ces points étant normalement acquis en fonction des cotisations versées au régime.

2 – Un plafonnement récent des minima de pensions qui les rapproche de la logique des minima sociaux

Sans plafonnement, les minima de pensions pouvaient bénéficier à des polypensionnés aux niveaux de retraite totale élevés. Partant de ce constat, la Cour avait recommandé en 2008³⁶¹ de tenir compte de l'ensemble des pensions de base pour l'attribution du MICO. Cette recommandation a été suivie et, depuis le 1^{er} janvier 2012, les polypensionnés ne peuvent bénéficier du MICO que dans la limite où l'ensemble de leurs pensions de base et complémentaires ne dépasse pas un certain plafond. De la même façon, depuis 2009, le versement de la PMR au régime des exploitants agricoles n'intervient que dans la limite d'un montant personnel de pensions tous régimes de base et complémentaires.

Au-delà de l'objectif premier de lutter contre les effets d'aubaine, la mise en place de tels plafonnements, en cherchant à cibler les plus petits niveaux de retraites, conduit de fait à rapprocher les minima de pension d'une logique de minima sociaux, même si les ressources prises en compte se limitent aux pensions personnelles du bénéficiaire.

B – Un minimum vieillesse qui demeure essentiel

1 – Un dispositif ancien récemment modernisé

Le « minimum vieillesse » constitue historiquement le premier minimum social. Mis en place en 1956, il permet de compléter l'ensemble des ressources de ses bénéficiaires et de leur conjoint éventuel, jusqu'à un niveau de 777,16 € par mois pour une personne seule et de 1 206,39 € pour un couple³⁶². Dès lors qu'elle en fait la demande, toute personne âgée d'au moins 65 ans (ou ayant atteint l'âge légal de départ à la retraite en cas d'inaptitude au travail) peut en bénéficier quelle que soit sa nationalité³⁶³. Les allocations du minimum vieillesse ont représenté en 2011 un coût total de 3 030 M€, financé par le fonds de solidarité vieillesse (FSV).

A la suite de l'ordonnance du 24 juin 2004 simplifiant le minimum vieillesse, celui-ci est désormais attribué aux nouveaux bénéficiaires sous la forme d'une allocation différentielle unique, l'allocation de solidarité aux personnes âgées (ASPA). Cette allocation n'est attribuée qu'après

361. RALFSS 2008 p. 392-393.

362. Montants en vigueur au 1^{er} avril 2012.

363. Des conditions d'attribution spécifiques, notamment une durée minimum de détention de titres de séjour, sont cependant exigées pour les ressortissants étrangers.

liquidation de l'ensemble des droits à pensions acquis par ailleurs par ses bénéficiaires. Son service est soumis à une condition de résidence stable et régulière sur le sol français, qui se vérifie désormais pour des séjours en France de plus de six mois par an. Enfin, l'ASPA fait l'objet d'une procédure de récupération sur succession au décès de l'allocataire, au-delà d'un certain montant d'actif net successoral (39 000 €) et dans la limite d'un montant maximum d'allocation mensuelle.

L'ASPA est venue se substituer à un dispositif constitué de l'empilement de plusieurs types d'allocations aux montants et aux critères différents.

Le dispositif des « anciennes » allocations du minimum vieillesse

Les « anciennes » allocations du minimum vieillesse s'organisent en deux niveaux.

Le 1^{er} niveau concerne des allocations visant à compléter la seule pension de retraite de base, ou l'absence de toute pension de base, jusqu'au montant de l'allocation aux vieux travailleurs salariés (AVTS), soit 276,39 € par mois, dans la limite toutefois d'un plafond de ressources totales égal au minimum vieillesse, soit 777,16 € par mois. Il s'agit notamment de :

- l'AVTS elle-même, instaurée en 1941 et versée aux personnes de plus de 65 ans relevant d'un régime de base pour lequel elles ont insuffisamment cotisé pour bénéficier d'une pension ;
- l'allocation spéciale de l'article L. 814-1 du code de la sécurité sociale, créée en 1972, versée par le service de l'allocation spéciale vieillesse (SASV, logé au sein de la caisse des dépôts) aux personnes de plus de 65 ans ne relevant d'aucun régime vieillesse de base ;
- la majoration prévue à l'article L. 814-2, créée en 1972, complétant l'avantage vieillesse d'un régime de base pour le porter au niveau de l'AVTS ;

Le 2nd niveau concerne des allocations visant, en complément éventuel d'une allocation de 1^{er} niveau, à porter les ressources du bénéficiaire au niveau du minimum vieillesse. Il s'agit presque exclusivement de l'allocation supplémentaire vieillesse (ASV) de l'article L. 815-2, créée en 1956.

L'ASV comptait ainsi 598 000 allocataires fin 2006 tandis que des allocations de 1^{er} niveau étaient servies à 491 000 personnes.

Parmi ces allocations, seules l'ASV et l'allocation spéciale étaient explicitement non « exportables » et donc soumises à condition de résidence sur le sol français. En revanche, aucune de ces allocations n'était plus soumise à condition de nationalité depuis 1998. Enfin, seule l'ASV fait l'objet de récupération sur succession au décès du bénéficiaire, à l'instar des autres minima sociaux.

2 – Un recours au minimum vieillesse qui perdure malgré la généralisation des minima de pensions

a) Une généralisation qui a déjà produit ses effets sur le minimum vieillesse

L'existence ou la mise en place des minima de pensions a permis à un certain nombre de personnes âgées de sortir du dispositif du minimum vieillesse en leur accordant des ressources excédant (éventuellement de très peu) le plafond du minimum vieillesse. A titre d'illustration, le nombre d'allocataires issus du régime des exploitants agricoles a été ainsi réduit de 80 % entre 1994 et 2004 à la faveur des plans pluriannuels de relèvement des petites retraites agricoles. Fin 2010, ce nombre était tombé à 41 700 alors qu'il était de 352 600 en 1994.

L'introduction des minima de pensions a ainsi déjà, pour l'essentiel, produit ses effets sur le nombre de bénéficiaires du minimum vieillesse. Parmi ceux-ci, la part de ceux qui ne peuvent prétendre aux minima de pension, en raison principalement de carrières incomplètes, est dès lors devenue prépondérante (soit près de 75 %). Sauf à assouplir leurs conditions d'octroi, en termes nécessairement de durée d'assurance requise, les minima de pensions ne peuvent pas contribuer davantage à améliorer les niveaux de retraites de ces personnes.

Seules des mesures ciblées sur d'autres publics que ceux visés par les minima de pensions, à l'image de la majoration des pensions de réversion décidée en 2009, pourraient réduire encore le recours au minimum vieillesse.

b) Une configuration des minima de pensions qui permet leur coexistence avec le minimum vieillesse

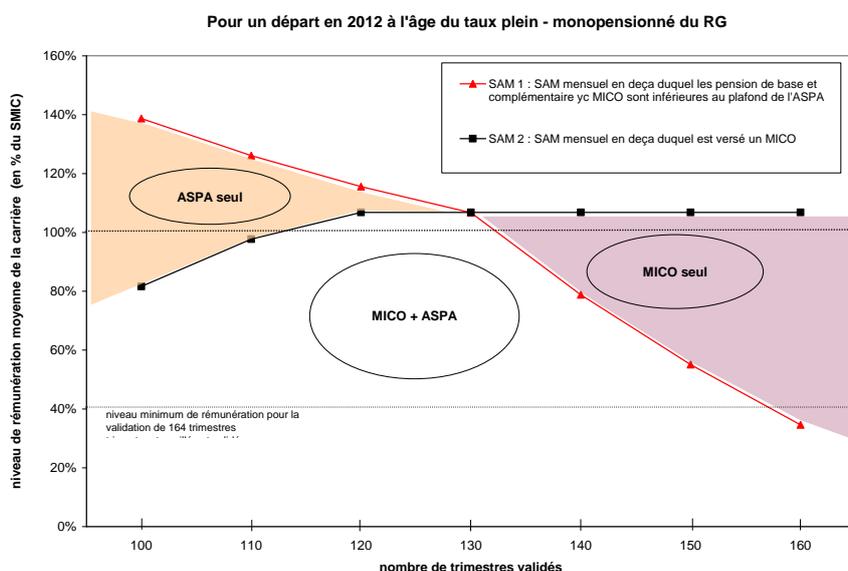
Le minimum vieillesse intervient de façon subsidiaire par rapport aux pensions liquidées, qui incluent au préalable l'effet éventuel des minima de pensions. Ainsi, 26 % des allocataires du minimum vieillesse gérés par le régime général et par le régime des exploitants agricoles, soit près de 120 000 personnes, cumulaient une allocation du minimum vieillesse avec le bénéfice d'un MICO ou d'une PMR.

Les trois quarts des situations de cumul du MICO et du minimum vieillesse résultent d'une liquidation à l'âge du taux plein au terme d'une carrière incomplète. Dans cette situation³⁶⁴, la modulation du MICO en fonction de la durée d'assurance conduit, pour des durées d'assurance

364. Pour le cas simple d'un monopensionné du régime général vivant seul.

comprises entre 110 et 130 trimestres et des carrières rémunérées au plus au SMIC, à ce qu'une pension portée au MICO ne suffise pas à atteindre un niveau de ressources au moins égal au minimum vieillesse³⁶⁵.

Situations de bénéfice du MICO et de l'ASPA en fonction de la durée d'assurance et du salaire annuel moyen porté au compte de l'assuré



Note de lecture : pour une durée d'assurance de 140 trimestres, une carrière rémunérée au SMIC justifie le bénéfice du MICO et permet d'obtenir une pension totale, de base et complémentaire, supérieure au plafond du minimum vieillesse. Le retraité bénéficie donc d'un MICO seul, sans ASPA. Ce n'est que pour une carrière rémunérée à moins de 70 % du SMIC que la pension totale devient inférieure au minimum vieillesse et peut justifier le recours à l'ASPA en complément du MICO.

Source : calculs Cour des comptes

En revanche, pour des durées d'assurance supérieures à 130 trimestres, le MICO assure une substitution totale par rapport au minimum vieillesse pour des carrières rémunérées au SMIC.

365. En raison dès lors d'une trop faible pension de retraite complémentaire.

Les modes de financement respectifs des minima de pensions et du minimum vieillesse

Présenté depuis l'origine comme « contributif », le MICO était intégralement pris en charge et financé jusqu'en 2010 par les régimes d'assurance vieillesse par opposition aux allocations du minimum vieillesse qui, relevant de la solidarité nationale et n'étant pas conditionnées à des cotisations ni même à des affiliations, sont financées aujourd'hui par le FSV (lui-même financé majoritairement par différents impôts affectés et par une part du produit de la CSG, à l'exclusion de toute cotisation sociale). De la même façon, les minima de pensions du régime des exploitants agricoles et le minimum garanti de la fonction publique sont toujours pris en charge par les régimes correspondants.

Or, les effets de substitution que produit l'attribution de ces minima sur le recours au minimum vieillesse s'accompagnent de transferts de dépenses entre le FSV et les régimes de retraites qui perturbent la lisibilité des évolutions du coût de la couverture vieillesse globale des bénéficiaires du minimum vieillesse. Ainsi, la mise en place des PMR au sein du régime des exploitants agricoles et leur montée en charge entre 1999 et 2002, ont-ils représenté un transfert de charge annuel de près de 175 M€ à partir de 2003.

Il en résulte un besoin de clarification des financements respectifs du minimum vieillesse et des minima de pensions. A cet égard, les dispositions de la LFSS 2011 ont prévu que le FSV contribue désormais au financement du MICO pour un montant forfaitairement déterminé chaque année en LFSS (en l'occurrence 3,5 Md€ en 2011 et 3,9 Md€ en 2012). Il s'agit là cependant d'une demi-mesure puisqu'elle laisse les variations du coût du MICO à la charge de l'assurance vieillesse du régime général alors que les variations du coût de l'ASPA, y compris induites par l'évolution du MICO, restent bien à la charge du FSV.

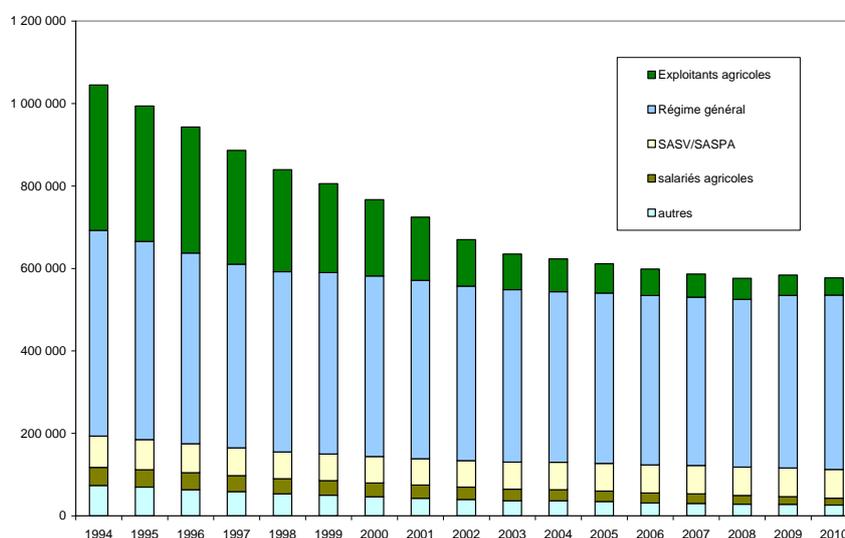
3 – Une réduction du nombre d'allocataires du minimum vieillesse qui s'est interrompue

Dans ces conditions, le nombre d'allocataires du minimum vieillesse, hors résidents à l'étranger, tend à se stabiliser depuis 2007, ce qui marque une rupture nette avec la tendance historique à la réduction des effectifs observée depuis 50 ans. La baisse du nombre total d'allocataires du minimum vieillesse a été en effet alimentée en continu jusque dans les années 1980 par la montée en charge des régimes d'assurance vieillesse de base et complémentaires. Le nombre de bénéficiaires du minimum vieillesse (au sens de l'ASV) a ainsi été divisé une première fois par deux entre 1959 et 1989, puis une deuxième fois entre 1989 et 2006 pour tomber à cette date à un peu moins de 600 000. Toutefois, la baisse ne s'est poursuivie sur l'ensemble de cette seconde période que grâce à la mise en place des minima de pensions dans les

principaux régimes de base et en dernier lieu au sein du régime des exploitants agricoles.

Hors régime des exploitants agricoles, le nombre d'allocataires du minimum vieillesse s'est stabilisé depuis le début des années 2000, notamment pour ceux relevant du régime général, qui représentent désormais près de 75 % du total contre 48 % en 1994.

Evolution du nombre d'allocataires de l'ASV ou de l'ASPA par organisme servant le principal avantage vieillesse



Source : données FSV

Fin 2010, le nombre total des seuls allocataires de l'ASV et de l'ASPA se montait ainsi, selon le FSV, à 576 978 personnes, soit un niveau quasiment stable depuis 2007³⁶⁶. Les allocataires du minimum vieillesse étaient, fin 2010, pour plus de 55% des femmes. Cette proportion est toutefois en diminution régulière depuis 15 ans. L'âge médian des allocataires se situe, pour les femmes, entre 75 et 80 ans et, pour les hommes, entre 70 et 75 ans. Un quart des femmes allocataires a plus de 80 ans.

366. Les évolutions décrites ici ne tiennent cependant pas compte de la population spécifique des bénéficiaires d'une majoration L. 814-2 résidant à l'étranger, qui, sauf exception, ne touchent ni l'ASV ni l'ASPA. La population correspondante a quasiment doublé entre 1998 et 2006, mais elle est appelée à disparaître progressivement, aucune nouvelle attribution d'allocation « exportable » n'étant plus possible depuis 2007.

Considéré selon un champ plus large, le minimum vieillesse bénéficiait à cette même date à près de 940 000 personnes.

Les bénéficiaires du minimum vieillesse : un effectif variable selon le champ considéré

Les effectifs de bénéficiaires du minimum vieillesse figurant dans les publications de la DREES ou de l'INSEE ne concernent généralement que les seuls allocataires de l'ASV ou de l'ASPA. Ces derniers représentaient fin 2010 près de 577 000 personnes. Ce décompte exclut cependant un contingent significatif de personnes bénéficiant d'une allocation du 1er niveau mais pas de l'ASV. Il s'agit de :

- près de 239 500 personnes résidant à l'étranger qui continuent à percevoir une allocation au titre de l'ancien article L. 814-2 mais qui, par définition, ne peuvent recevoir ni ASV ni ASPA ;

- près de 12 000 allocataires du 1^{er} niveau résidant en France sans toucher l'ASV. Cette dernière situation pouvant résulter aussi bien des modalités d'octroi et de calcul des différentes allocations, qui permettent dans certains cas aux bénéficiaires d'atteindre le niveau de ressources du minimum vieillesse avec les seules allocations de 1er niveau, que d'un renoncement au bénéfice spécifique de l'ASV en raison de la récupération sur succession dont elle fait l'objet.

Enfin, au-delà des allocataires eux-mêmes, les allocations versées au sein d'un couple couvrent de fait les conjoints qui ne seraient pas directement titulaires d'une allocation. Cette situation concerne au moins 112 000 allocations, ASV ou ASPA, versées par la CNAV et le service de l'allocation de solidarité aux personnes âgées (SASPA) fin 2010.

Au final, sur ces bases, le minimum vieillesse couvrait ainsi, fin 2010, près de 940 000 personnes.

C – Des dispositifs qui assurent un niveau de vie proche du seuil de pauvreté

Parce qu'il intervient de façon subsidiaire au minima de pension, le minimum vieillesse reste le dernier filet de sécurité pour les retraités les plus pauvres. Le plafond du minimum vieillesse pour une personne seule a fait l'objet d'une revalorisation spécifique de près de 13 % au-delà de l'inflation entre 2009 et 2012. En 2009, en tenant compte du logement il garantissait déjà à ses bénéficiaires un niveau de vie intermédiaire entre le seuil de pauvreté à 50 % du revenu médian et le seuil de pauvreté à 60 % du revenu médian.

Les minima de pensions peuvent quant à eux contribuer à porter les ressources de leurs bénéficiaires au-delà du plafond du minimum vieillesse, mais souvent de peu.

1 – Un minimum vieillesse qui permet de garantir un niveau de vie proche du seuil de pauvreté

a) Le niveau de vie des bénéficiaires du minimum vieillesse en 2009

La simple comparaison du barème du minimum vieillesse et des seuils de pauvreté calculés par l'INSEE donnerait à penser que ce dispositif ne permet pas de garantir des ressources au moins égales au seuil de pauvreté à 50 %, le barème pour un couple étant toutefois nettement plus proche de ce seuil que le barème pour une personne seule.

Barème « minimum vieillesse » et seuils de pauvreté en 2009

En € mensuel

	Plafond «minimum vieillesse»	Seuil de pauvreté à 50 %	Seuil de pauvreté à 60 %
Personne seule	692,43	795	954
Couple	1 147,14	1 193	1 431

Source : INSEE

Mais ces comparaisons sont biaisées par l'absence de prise en compte du logement dans le calcul des ressources et des niveaux de vie. Ainsi, les allocations logement, qui sont exclues des ressources prises en compte pour le calcul des allocations du minimum vieillesse, doivent être le cas échéant ajoutées à leur montant pour les bénéficiaires locataires de leur logement³⁶⁷. Elles conduisent, selon les données de 2008, à porter les ressources des bénéficiaires juste au-dessus du seuil de pauvreté à 50 % du revenu médian. Pour les bénéficiaires propriétaires de leur logement, soit plus de 70 % des retraités touchant une pension inférieure à 750 € par mois, ou logés à titre gratuit, la prise en compte de l'avantage procuré par la possession du logement³⁶⁸ (sous forme de loyers fictifs nets de charges³⁶⁹) portaient déjà (à partir des données de 2006) le niveau

367. Selon l'enquête de l'INSEE sur les revenus fiscaux et sociaux (ERFS) pour 2008, 536 000 ménages dont la personne de référence a au moins 75 ans touchent une allocation logement pour un montant moyen de 139 € par mois.

368. Le niveau de vie est ici abordé en termes exclusivement monétaires. Il ne tient pas compte des conditions de vie, liées par exemple à l'état de vétusté du logement possédé.

369. Les loyers « fictifs » imputables aux retraités touchant des pensions inférieures à 750 € ont été évalués par la DREES à près de 300 € par mois en valeur 2003 à partir des résultats de l'enquête logement 2002.

de vie au-delà du seuil de pauvreté à 50 % et même jusqu'au seuil à 60 % dans le cas d'un couple³⁷⁰.

L'existence du minimum vieillesse conduit à ce que la proportion de personnes vivant sous le seuil de pauvreté à 50 % était en 2009 nettement plus faible chez les plus de 65 ans que dans l'ensemble de la population comme le fait apparaître le tableau suivant.

Taux de pauvreté des personnes âgées et de l'ensemble de la population française en 2009³⁷¹

En %

	Taux de pauvreté à 50 % (1)	Taux de pauvreté à 60 % (2)	Taux de pauvreté « intermédiaire » (2)-(1)
Ensemble de la population	7,5	13,5	6,0
Personnes âgées de 65 ans et plus	3,6	10,4	6,8

Source : INSEE ERFS 2009

Elle se traduit aussi par une concentration relative des niveaux de vie des plus de 65 ans entre le seuil de pauvreté à 50 % et le seuil de pauvreté à 60 %.

b) L'impact du plan de revalorisation 2007-2012

Dans le cadre du « rendez-vous 2008 sur les retraites »³⁷², les pouvoirs publics s'étaient fixé pour objectif d'accroître de 25 % le montant de l'ASPA pour une personne seule entre 2007 et 2012 sous la forme d'un plan pluriannuel de revalorisation. Ce plan, mis en œuvre en application de l'article 73 de la LFSS pour 2009, a prévu une

370. En revanche, le fait que les allocations du minimum vieillesse ne sont soumises ni à l'impôt sur le revenu ni à la CSG n'apporte pas d'avantage spécifique à leurs bénéficiaires puisque les plafonds de ressources conditionnant l'octroi du minimum vieillesse correspondent de facto à des situations de non imposition selon les barèmes de ces impôts. Ces éléments sont pris en compte dans les calculs de niveau de vie de l'INSEE.

371. Les premières données sur les niveaux de vie en 2010 publiées récemment par l'INSEE (INSEE première n°1412, « les niveaux de vie en 2010 », septembre 2012) font apparaître une dégradation du taux de pauvreté par rapport à 2009. Le taux de pauvreté à 50% passe ainsi de 7,5% à 7,8% et le taux de pauvreté à 60% de 13,5% à 14,1%.

372. Document publié par le gouvernement le 28 avril 2008.

augmentation, en valeur absolue, des plafonds et des montants maximum de l'ASPA « personne seule » jusqu'en 2012.

La revalorisation de 25 % en cinq ans englobant l'indexation légale du minimum vieillesse³⁷³, l'effort supplémentaire aura été en réalité inférieur à 16 % pour ce qui est du montant maximum. En ce qui concerne le plafond, qui détermine pour plus de 70 % des allocataires le montant de l'allocation versée, l'augmentation hors prise en compte de l'inflation sera même finalement inférieure à 13 %. En effet, jusqu'en 2008, le plafond de ressources pour une personne seule était supérieur de près de 2,5 % au montant maximum de l'ASPA. Au sein des 25 % de progression programmés pour le montant maximum de l'ASPA, la revalorisation engagée en 2009 a dès lors, pour 1/10^{ème} de l'effort, consisté seulement à aligner le montant maximum sur le plafond.

Le choix de faire porter la revalorisation des montants et des plafonds du minimum vieillesse sur le seul barème applicable aux personnes seules a permis de rétablir le différentiel qui existait jusqu'en 2008 entre l'échelle d'équivalence appliquée pour les calcul de niveaux de vie et celle sous-jacente au barème du minimum vieillesse³⁷⁴. Ce faisant, il conduit à rapprocher le niveau de vie d'un allocataire célibataire ou veuf du seuil de pauvreté à 60 %.

2 – Des dispositifs qui concentrent les pensions de leurs bénéficiaires juste au-dessus du plafond du minimum vieillesse

Les minima de pensions peuvent évidemment permettre à leurs bénéficiaires de disposer des niveaux de retraite supérieurs au plafond du minimum vieillesse. Pour autant, le barème du minimum vieillesse et les niveaux de ressources assurés par le MICO ou par les PMR agricoles sont très proches pour une personne seule.

373. Indexation légale identique en pratique à celle des pensions de retraite de base.

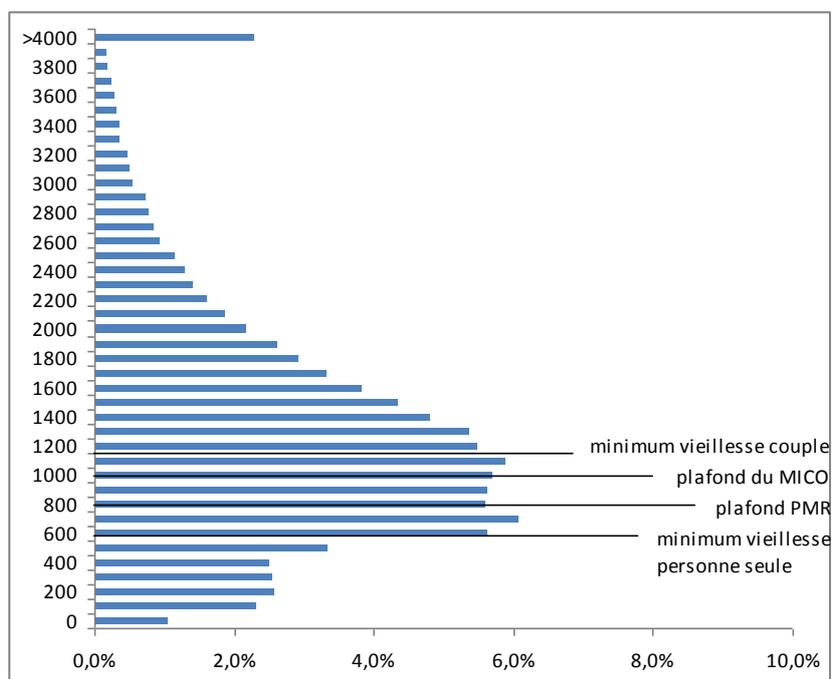
374. Les calculs de niveau de vie comptent 1,5 unité de consommation pour un couple alors que le plafond ASPA pour un couple avant 2009 représentait 1,8 fois le plafond pour une personne seule. Au terme du plan de revalorisation, ce ratio est abaissé à 1,55.

Barèmes du MICO et de la PMR au 1^{er} avril 2012

	Montants mensuels	Ratio sur plafond ASPA	
		Personne seule	Couple
MICO plein majoré	678,50 €	0,87	0,56
MICO plein majoré + retraite complémentaire pour une carrière complète au SMIC	923,50 €	1,19	0,77
Plafond MICO toutes pensions	1 005,00 €	1,29	0,83
PMR pleine « chef d'exploitation »	672,46 €	0,87	0,56
Plafond PMR	841,45 €	1,08	0,70

Source : CNAV, CCMSA et FSV

Cette proximité conduit déjà à concentrer, pour l'essentiel, les niveaux de pension les plus faibles dans l'intervalle délimité par les plafonds du minimum vieillesse pour une personne seule et pour un couple. Cet intervalle constitue la zone la plus dense de la distribution des pensions globales selon leur montant mensuel, telle qu'elle ressort de l'échantillon inter-régimes (EIR) des retraités.

Distribution des pensions globales (y compris minimum vieillesse) des retraités de droits direct de 65 ans et plus résidant en France³⁷⁵

Source : DREES à partir de l'EIR 2008

375. Cette distribution, regroupant près de dix millions de retraités, inclut ainsi les pensions et les allocations d'au plus 450 000 allocataires du minimum vieillesse (ceux de plus de 65 ans qui disposent d'une pension de droit direct d'un régime de base français).

Dans cette zone, chaque tranche de 25 € de pension mensuelle en plus ou en moins regroupe un effectif de près de 150 000 retraités de plus de 65 ans. La mise en œuvre du plafonnement du MICO à partir de 2012 ainsi que l'achèvement du plan de revalorisation du minimum vieillesse, dont les effets n'apparaissent pas encore sur la distribution ci-dessus, devraient encore accroître ce phénomène de concentration.

*
* *

Au final, en dépit de la généralisation des minima de pensions, le minimum vieillesse reste ainsi un dispositif absolument majeur pour la couverture vieillesse des personnes les plus pauvres. Parce qu'il garantit en dernier ressort le niveau de ressources des personnes âgées, le minimum vieillesse couvrait en 2009 près des trois quarts des personnes vivant sous le seuil de pauvreté (à 60 %). Alors même que le nombre de ses allocataires a cessé de diminuer depuis cinq ans, plusieurs éléments laissent envisager une sensible progression.

II - Une dépense qui pourrait rester dynamique dans les années à venir

Plusieurs facteurs se conjuguent pour laisser présager une poursuite de la progression de la dépense du minimum vieillesse au cours des prochaines années. Celle-ci après avoir atteint son niveau le plus bas en 2000 -soit 2,5 Md€-, est en constante augmentation depuis cette date pour atteindre 3,03 Md€ en 2011³⁷⁶. De fait les mécanismes de régulation mis en œuvre ne peuvent avoir qu'une portée limitée, alors même que le FSV, dont le minimum vieillesse représente près de 15 % des dépenses, enregistre chaque année depuis 2009 un déficit de plus de 3 Md€.

A – La nécessité d'une information plus active des bénéficiaires potentiels

L'objectif primordial de lutte contre la pauvreté des personnes âgées qui est depuis toujours assigné au minimum vieillesse aurait dû conduire à des analyses précises de la population qui y est éligible. Tel n'est cependant pas le cas, alors même qu'il existe de sérieuses

376. Ces évolutions concernent l'ensemble de la dépense au titre du minimum vieillesse, dont les allocations servies à l'étranger. Pour les seules allocations servies en France, le niveau le plus bas de la dépense a plutôt été atteint en 2004.

présomptions qu'une part des retraités qui y auraient droit n'en fait pas la demande en l'absence de dispositif d'information adapté.

1 – Une méconnaissance de la population potentiellement concernée

Une évaluation du nombre de personnes âgées qui, bien que disposant de ressources inférieures au minimum vieillesse, ne seraient pas effectivement prises en charge par ce dispositif, est un exercice délicat. En effet, le non recours au minimum vieillesse par défaut d'information ne peut pas être mis en évidence à partir des fichiers des pensionnés des régimes de retraite de base.

Tout d'abord, au sein de chaque régime, ces fichiers ne permettent même pas de connaître l'ensemble des pensions perçues notamment celles des polypensionnés. Seul le répertoire géré par la CNAV dans le cadre des « échanges inter-régime de retraite » (EIRR) prévus par l'article 76 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2009 (article L. 161-1-6 du code de la sécurité sociale) rassemble tous les éléments de pensions des régimes obligatoires de base ou complémentaires. Toutefois, un travail de détection systématique, sur le stock des retraités, des situations susceptibles, au regard des seules pensions, d'ouvrir droit à l'ASPA, reste impraticable tant que le code de la sécurité sociale n'autorise pas l'utilisation de l'EIRR à cette fin. En tout état de cause, puisqu'ils ne concernent que les pensions personnelles des retraités, les éléments que fournirait l'EIRR ne constitueraient que des présomptions à confirmer, en dépit de la prédominance des pensions dans les ressources totales des personnes de plus de 65 ans et celles des personnes isolées dans cette même tranche d'âge.

Les mêmes limites s'appliquent à l'échantillon inter-régime (EIR) géré par la DREES, qui peut en revanche être utilisé à des fins statistiques. Il regroupe en effet des pensionnés sans indications sur leur situation matrimoniale et donc sans possibilité de consolider les pensions au niveau d'un couple. Dès lors, les indications que cet échantillon fournit quant à la distribution des pensions selon leur montant ne permettent pas de cerner les cas potentiellement éligibles au minimum vieillesse.

En ce qui concerne les personnes âgées non affiliées à un régime de retraite français, seule l'action d'information et de prospection qu'organise et coordonne le SASPA ³⁷⁷, permet de détecter les bénéficiaires potentiels. Par définition, le « vivier » n'est pas quantifiable au-delà des titulaires de l'AAH qui arriveraient à l'âge de 60 ans sans avoir acquis de droits à pensions. En revanche, au stade de l'instruction des demandes, le SASPA recense des abandons « après demande de pièces justificatives » de l'ordre de 1 000 par an. Les motifs n'en sont cependant pas recensés, ne permettant pas de distinguer les dossiers qui auraient pourtant abouti à attribution et qui correspondent vraisemblablement à des renoncements pour cause de récupération sur succession notamment.

Ainsi, à défaut de mener des campagnes de prospection susceptibles d'engendrer de nouveaux flux d'attribution, les différents organismes et administrations n'ont aujourd'hui pas les moyens de connaître le nombre de personnes qui rempliraient les conditions pour bénéficier du minimum vieillesse mais n'en ont pas fait la demande.

2 – Un plan de revalorisation qui n'a pas eu d'effet sur les effectifs d'allocataires

Le plan de revalorisation 2009-2012 de l'ASPA, en faisant progresser le plafond de ressources du minimum vieillesse au-delà de l'indexation normale des pensions, aurait dû conduire normalement à accroître, toutes choses égales par ailleurs, le nombre de bénéficiaires du minimum vieillesse. Plus précisément, sur la base de la distribution des pensions globales pour les retraités de 65 ans et plus issue de l'EIR 2008, on peut estimer qu'au terme de la revalorisation du 1^{er} avril 2010, près de 85 000 nouveaux allocataires auraient déjà pu être enregistrés au-delà du flux tendanciel d'entrées. Les revalorisations de 2011 et 2012 pourraient théoriquement induire près de 65 000 attributions supplémentaires.

Or, les effectifs des allocataires de l'ASV et de l'ASPA réunis sont revenus fin 2010 à un niveau quasiment stable par rapport à 2008 (+0,18 %) après avoir augmenté ponctuellement en 2009. Les premiers éléments recueillis par le FSV sur les effectifs 2011 montrent même une légère diminution du stock des allocataires gérés par la CNAV (-0,22 %). Les flux d'entrée dans le dispositif, au moins pour la CNAV, ne marquent pas non plus de rupture dans le sens d'un accroissement à partir de 2009.

377. Le SASPA qui dépend de la caisse des dépôts et consignations gère les allocataires qui n'ont acquis aucun droit dans les régimes de retraite français (70 000 bénéficiaires en 2011). Depuis 1999, un tiers des nouvelles attributions annuelles (qui sont de l'ordre de 5 500) concernent des ressortissants étrangers.

Flux annuels d'attribution par la CNAV

	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Nombre d'attribution d'ASV ou d'ASPA	37 605	37 068	40 828	42 283	40 411	35 582

Source : CNAV données transmises au FSV

L'absence d'effet significatif du plan de revalorisation du minimum vieillesse sur les effectifs d'allocataires suggère alors qu'une part importante des personnes que le plan ferait devenir éligibles, alors qu'elles ont déjà liquidé leurs pensions et dépassé l'âge de 65 ans, n'aurait pas spontanément présenté des demandes d'ASPA.

Face à cette situation, la mise en place de campagnes spécifiques d'information des publics qui seraient devenus potentiellement éligibles au minimum vieillesse à la suite de sa revalorisation apparaîtrait cohérente avec les objectifs poursuivis en matière de lutte contre la pauvreté. De telles campagnes ont du reste été menées s'agissant du RSA ou de la prime pour l'emploi.

3 – Une information des nouveaux retraités qui n'est pas apportée nécessairement au bon moment

Le caractère quérable des allocations du minimum vieillesse justifie l'obligation d'information que la loi³⁷⁸ impose aux caisses de retraite. Cette obligation se limite pourtant à donner aux assurés, au moment de la liquidation de leur pension, les informations relatives aux conditions d'octroi du minimum vieillesse et aux procédures de récupération sur succession.

Or, près de 80 % des pensions de droits directs du régime général et du régime des exploitants agricoles sont liquidés avant 65 ans. Ce décalage temporel entre le moment de l'information et l'âge à partir duquel une demande d'ASPA peut être faite engendre un risque systématique de non recours au minimum vieillesse par défaut d'information délivrée au bon moment. Du reste, seuls 40 % au maximum des attributions d'ASPA par la CNAV en complément d'un droit propre (hors attributions pour inaptitude) concernent des retraités ayant liquidé leur pension avant l'âge d'obtention du taux plein. Cette différence peut traduire soit le fait que les personnes qui anticipent un niveau de pension inférieur au minimum vieillesse sont poussées à différer la liquidation de leur pension jusqu'à 65 ans (pour bénéficier notamment du « minimum

378. Article L. 815-6 du code de la sécurité sociale.

contributif » au sein du régime général), soit le fait qu'un retraité ayant liquidé sa pension avant 65 ans oublie, arrivé à cet âge, qu'il peut demander à bénéficier de l'ASPA.

Si une information complémentaire était délivrée par exemple dans le cadre d'un « rendez-vous des 65 ans » pour des publics ciblés en fonction de leur niveau de pension, elle permettrait de limiter ces situations. Si un tel dispositif était estimé trop coûteux à mettre en place, les actions partenariales entre les caisses de retraite et les services sociaux de proximité mériteraient d'être renforcées pour assurer l'information des bénéficiaires potentiels.

B – Une dégradation du niveau des pensions liquidées par les nouveaux bénéficiaires qui pourrait se prolonger

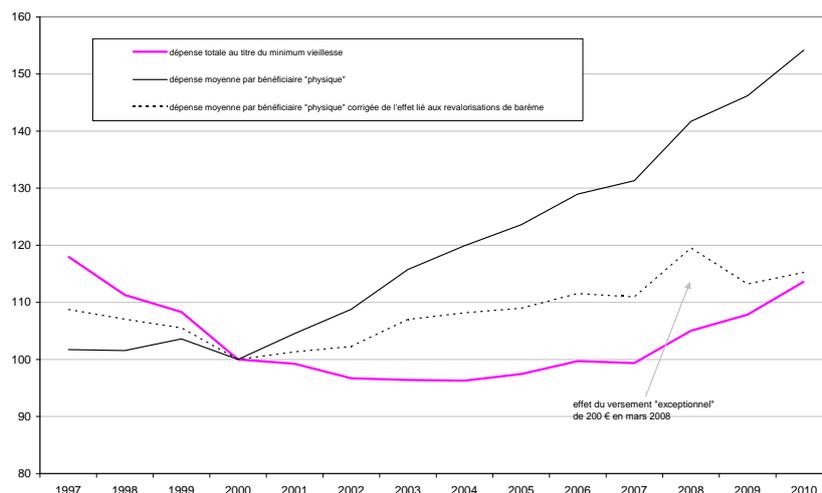
La dégradation récente des ressources moyennes des allocataires traduit une évolution préoccupante.

1 – Des bénéficiaires aux ressources, avant allocations, de plus en plus faibles en moyenne depuis une dizaine d'années.

La fin de la baisse des effectifs d'allocataires du minimum vieillesse s'est accompagnée sur les dix dernières années d'une augmentation du taux de service moyen³⁷⁹ des allocations, traduisant un recul progressif des ressources moyennes des bénéficiaires. Sur les seuls allocataires résidant en France, le taux de service moyen a ainsi crû de plus 10 % entre 2000 et 2007. Cette croissance correspond à un recul de plus de 5 % en euros constants du niveau moyen des ressources des allocataires, avant allocation.

379. Il s'agit ici du montant par tête d'allocation servie (toutes allocations de 1^{er} et 2nd niveau cumulées) corrigé des effets des revalorisations annuelles. Un taux de service proche de 100 % correspond à des ressources quasi-nulles. Inversement un taux de service proche de 0 % correspond à des ressources proches du plafond de l'ASPA.

Evolution du montant par tête des allocations servies en France, avec et sans correction de l'effet des revalorisations (base 100 en 2000)



Source : données FSV et calculs Cour des comptes

Ce recul marque non seulement la progression de la proportion des allocataires relevant du SASPA liée en particulier à la suppression à compter de 1998 des conditions de nationalité pour l'octroi du minimum vieillesse, mais aussi l'arrêt de la progression du niveau moyen des pensions liquidées par les allocataires relevant du régime général. Ce dernier phénomène est illustré par l'augmentation, jusqu'en 2007, parmi les allocataires gérés par la CNAV et résidant en France, de la part des bénéficiaires d'une allocation du 1^{er} niveau, qui perçoivent donc des pensions inférieures au niveau de l'AVTS, soit un tiers du plafond du minimum vieillesse.

Part des allocataires de 1^{er} niveau parmi les bénéficiaires du minimum vieillesse gérés par la CNAV et résidant en France

En %

1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
19,	19,5	20,0	20,6	21,2	21,6	22,0	22,5	22,7

Source : FSV

Ce phénomène peut s'expliquer soit par le mécanisme de réversion³⁸⁰ -mais cette hypothèse s'accommode mal de la baisse continue observée depuis 1998 sur la proportion des femmes parmi les bénéficiaires de l'ASV-, soit par l'arrivée à l'âge de 65 ans de générations ayant connu des périodes significatives de chômage ou de RMI, soit enfin par la prise en charge de retraités d'origine étrangère ayant acquis peu de droits à pension en France³⁸¹.

La tendance à la progression des taux de services se poursuit au-delà de 2006 et jusqu'en 2010, même en neutralisant l'effet du plan de revalorisation initié en 2009. Elle laisse penser que l'inflexion observée au cours de la dernière décennie dans l'évolution des dépenses pourrait être durable. A titre d'exemple, le montant moyen des pensions de base liquidées au régime général pour les nouveaux allocataires du minimum vieillesse ayant eu des carrières incomplètes liquidées avant l'âge du taux plein a baissé entre 2006 et 2010 puisqu'il est passé de 314 € à 294 €³⁸².

Fin 2010, on pouvait évaluer à moins de 400 € par mois et par personne les ressources moyennes des allocataires, avant allocations du minimum vieillesse. Cette moyenne intégrait deux extrêmes : les allocataires pensionnés du régime des exploitants agricoles, qui avaient des ressources mensuelles proches de 600 € par personne et les allocataires du SASPA, qui auraient eu moins de 60 € par mois sans allocation.

2 – Une augmentation prévisible des carrières incomplètes qui pourrait alimenter une croissance du nombre de bénéficiaires.

Parmi les allocataires du minimum vieillesse résidant en France, la DREES estime à seulement 13 % la part des personnes ayant eu des carrières complètes au sens du nombre de trimestres validés.

Cette faible proportion résulte notamment de la mise en place de minima de pensions dans les principaux régimes de base, dont l'octroi est en général conditionné à une durée minimale d'assurance. Elle suggère alors que de nouvelles mesures d'amélioration des petites retraites, si elles veulent respecter un principe contributif et donc favoriser les

380. En effet, un allocataire de l'ASV dont les seules ressources consistaient en des pensions supérieures au niveau de l'AVTS mais inférieures à 75 % du niveau du minimum vieillesse laisse à sa veuve, si elle ne bénéficie pas de pension de droit propre par ailleurs, une pension de réversion alors inférieure au niveau de l'AVTS.

381. Une fois l'attribution du minimum vieillesse décidée, la CNAV ne conserve toutefois pas les données correspondant à la nationalité des allocataires.

382. En euros constants 2006.

carrières complètes, auront de moins en moins d'effets à la baisse sur le nombre d'allocataires du minimum vieillesse.

Répartition des allocataires du minimum vieillesse selon leurs droits à pensions

	<i>En %</i>
Allocataires sans droit propre	21
– Pension de droit dérivé uniquement	9
– SASPA	12
Allocataires ayant acquis un droit propre	79
– Carrière incomplète	66
– Carrière complète	13
Ensemble des allocataires	100

Champ : allocataires ASV et ASPA résidant en France au 31/12/2008

Source : EIR 2008, DREES

En revanche, la population, majoritaire parmi les allocataires, des retraités à carrières incomplète, si elle compte aujourd'hui en grande partie des titulaires de pensions liquidées pour inaptitude ou invalidité³⁸³, est susceptible de voir ses effectifs croître avec l'arrivée aux âges de la retraite de générations ayant connu des carrières plus marquées que les précédentes par l'inactivité dans des conditions n'autorisant pas toujours la validation de trimestres au titre du chômage.

Ce phénomène, dont on observe sans doute les prémices à travers l'inflexion constatée récemment dans l'évolution des effectifs d'allocataires et dans l'évolution des montants d'allocation, pourrait contribuer à moyen terme à alimenter les effectifs et les dépenses du minimum vieillesse d'autant que les générations nombreuses nées après-guerre vont atteindre l'âge de 65 ans.

383. Ceux-ci représentaient 53 % des allocataires gérés par la CNAV fin 2010.

C – Des mécanismes de régulation aux effets limités

Les leviers pour peser sur la dépense sont peu nombreux et d'un effet modeste.

1 – De nouvelles conditions d'attribution de l'ASPA qui ne concernent que les nouveaux allocataires

a) *La possibilité de continuer à bénéficier des anciennes allocations*

La nouvelle allocation unique mise en place à partir de 2007 ne concernait fin 2010 encore qu'une minorité des bénéficiaires du minimum vieillesse : à cette date, seules 143 000 personnes percevaient l'ASPA, contre 434 000 personnes qui continuaient à percevoir l'ASV. Par ailleurs, 395 000 personnes recevaient encore une allocation de 1^{er} niveau. Cette situation résulte de la possibilité laissée aux allocataires de l'ancien dispositif de conserver le bénéfice des anciennes allocations, selon les conditions en vigueur avant 2004, y compris pour celles servies à l'étranger.

Or, le maintien du service des anciennes allocations empêche la généralisation rapide des nouvelles conditions de service associées à l'ASPA s'agissant en particulier de la non-« exportabilité », de l'élargissement de la notion de couple³⁸⁴ et enfin de la récupération systématique sur succession. Ces nouvelles conditions, plus restrictives, expliquent probablement en retour l'absence de basculement de l'ancien dispositif vers le nouveau dès lors que ce choix est laissé aux allocataires.

b) *Un maintien du service d'anciennes allocations à l'étranger au fondement fragile*

Si la réforme de simplification du minimum vieillesse s'est cantonnée, pour l'essentiel, à la substitution d'une allocation unique à une superposition de diverses allocations, plusieurs textes ultérieurs ont apporté des modifications de substance au dispositif global. Ainsi, la LFSS pour 2006 a-t-elle supprimé toute possibilité de nouvelle attribution d'allocations du minimum vieillesse hors du sol français³⁸⁵ tandis que les

384. La notion de couple est étendue, pour l'ASPA, aux concubins et aux personnes liées par un PACS, ce qui revient à durcir les conditions d'octroi par la prise en compte des ressources du conjoint concubin ou pacsé.

385. L'ordonnance de 2004 préservait, à côté de l'ASPA, la possibilité d'octroyer un « complément de retraite » au titre du minimum vieillesse exportable à l'étranger.

conditions d'attribution de l'ASPA aux ressortissants étrangers hors de l'Espace économique européen ont été progressivement durcies.

En dernier lieu, la loi de financement de la sécurité sociale pour 2011 a rendu applicable au service des anciennes allocations les règles de suspension ou de suppression relatives à l'ASPA, notamment celles concernant la condition de résidence. L'application littérale de cette disposition aurait dû conduire à supprimer le service de toute allocation de l'ancien dispositif à des non-résidents, en particulier pour la majoration de l'ancien article L. 814-2. Considérant qu'une telle suppression n'était pas dans l'intention du législateur mais que la formulation de la loi était ambiguë et pouvait autoriser plusieurs interprétations, la direction de la sécurité sociale a circonscrit par un simple courrier du 7 avril 2011 adressé à la CNAV le champ d'application de cette disposition aux seules allocations qui faisaient déjà l'objet d'une condition explicite de résidence, permettant *a contrario* aux majorations L. 814-2 de continuer à être servies à l'étranger à près de 240 000 personnes.

La CNAV ne comptabilise pas de façon distincte les montants correspondants mais, sur la base du taux moyen de service de cette majoration, il est possible d'évaluer à plus de 450 M€ le coût de ces allocations servies hors de France. Ce coût ne se réduit aujourd'hui qu'au rythme des décès enregistrés parmi les bénéficiaires.

Il est ainsi indispensable de clarifier le fondement juridique du service de ces allocations.

c) Des dispositifs de contrôles qui gagneraient à être harmonisés

La liquidation et le service des allocations du minimum vieillesse relèvent de chaque organisme versant les avantages vieillesse du demandeur. Ceux-ci sont donc les caisses des régimes de retraite de base français et à défaut le service de l'allocation spéciale aux personnes âgées (SASPA, ex-service de l'allocation spéciale vieillesse ou SASV)³⁸⁶. Ces organismes sont dès lors chargés de mener les contrôles permettant de vérifier les respects des conditions de ressources, de résidence et de non-décès des allocataires.

La pluralité des organismes gestionnaires et l'hétérogénéité de leurs pratiques en termes de contrôle (entre contrôles de masse, contrôles

386. Pour les polypensionnés, un ordre de priorité est établi par décret : les caisses du régime des exploitants agricoles pour ceux qui ont liquidé une pension à ce régime, à défaut la CNAV pour ceux qui ont liquidé une pension au régime général, puis à défaut la caisse du régime débiteur du principal avantage vieillesse.

ciblés, sur pièces voire sur place) et de suivi du dispositif ne permettent pas une vision consolidée de la qualité de la gestion du minimum vieillesse. A titre d'exemple, le SASPA contrôle chaque année près de 30% du stock de ses allocataires, y compris sur leurs ressources à partir de relevés de comptes, tandis que les contrôles de ressources menés par la CNAV ne concernent que 15 % du stock de ses allocataires, aucun contrôle systématique n'étant plus mené après quatre années de versement d'allocations.

De façon générale, la mise au point coordonnée, par les principaux organismes gestionnaires, de tableaux de bord relatifs à l'activité de contrôle, à partir d'une nomenclature commune s'agissant des types de contrôles effectués, en termes de moyens et de résultats, faciliterait l'évaluation globale de la gestion du dispositif.

Au-delà de l'évaluation, l'efficacité des contrôles devrait être renforcée. Il conviendrait en particulier de réviser les modalités de contrôle des ressources. L'absence de contrôle systématique, à la CNAV et à la CCMSA, au-delà des quatre premières années de versement, fondée sur une circulaire de 1975, pourrait notamment être remise en cause pour tenir compte de l'augmentation de l'espérance de vie. Plus généralement, un alignement des dispositifs de contrôle de chaque organisme sur les meilleures pratiques devrait être recherché, en tirant notamment les enseignements des contrôles ciblés expérimentés par la CNAV en matière de ressources des allocataires.

2 – Des ajustements envisageables mais à portée très limitée

a) Une extension de la récupération sur succession

La récupération sur succession dont l'ASPA et l'ASV font l'objet s'opère d'une part sur la base des allocations versées dans la limite d'un montant mensuel de 509,77 €³⁸⁷ et d'autre part sur la part de l'actif net successoral excédant 39 000 €. Les montants ainsi récupérés ont atteint 138 M€ en 2010.

Le plafonnement de la récupération sur succession à hauteur du montant de l'ancienne ASV prolonge en quelque sorte l'exonération dont bénéficiait le 1^{er} niveau. Or, l'ensemble des allocations, y compris de 1^{er} niveau, relève pleinement de la solidarité nationale. A cet égard, il semblerait donc plus juste de supprimer le plafonnement sur l'ASPA et de généraliser la récupération aux allocations de 1^{er} niveau en cours de

387. Montant au 1^{er} avril 2012, soit le montant mensuel maximum de l'ancienne ASV. Ce plafond ne joue donc que pour l'ASPA.

service, y compris dans ce cas à l'étranger. Les effets financiers seraient toutefois très modestes, le montant moyen des allocations ASPA servies aujourd'hui étant inférieur au plafond actuel de récupération et la mise en œuvre pourrait être délicate dans le cas des allocataires vivant à l'étranger.

En tout état de cause, une vigilance particulière est indispensable en matière d'établissement et de recouvrement des créances enregistrées au titre de la récupération sur succession. Le taux de recouvrement, entendu comme le rapport entre le montant des créances recouvrées dans l'année et le montant des créances ouvertes au cours de la même année, diminue en effet régulièrement depuis 2007 sur les créances enregistrées par la CNAV : il est passé de plus de 100 % en 2007 à 87 % en 2011.

b) Une meilleure articulation à rechercher avec les mesures d'âge de la réforme des retraites

Etant données les conditions actuelles d'octroi du « minimum contributif » d'un côté et du minimum vieillesse de l'autre, pour une carrière effectuée au plus au SMIC, un assuré du régime général arrivant à l'âge légal de départ en retraite avec moins de 110 trimestres validés ne peut pas espérer porter sa pension au-delà du minimum vieillesse en poursuivant son activité seulement jusqu'à l'âge d'annulation de la décote, ou âge du taux plein.

Mais, en cas de liquidation immédiate de sa pension, cet assuré verrait ses ressources réduites à moins de 300 € par mois, soit le montant des pensions alors liquidées. Dès lors, dans ce cas, les incitations à poursuivre jusqu'à l'âge du taux plein, la recherche ou l'exercice d'une activité sont essentiellement liées au fait que l'ASPA, sauf cas d'invalidité, ne peut pas être touchée avant l'âge de 65 ans.

Or, le recul progressif de l'âge d'annulation de la décote, de 65 à 67 ans, ne s'est pas accompagné d'un glissement identique de l'âge d'ouverture du droit à l'ASPA. Celui-ci reste en effet fixé à 65 ans. On peut alors s'attendre, en tout état de cause, à ce que le recul de l'âge du taux plein ne diffère pas les départs à la retraite des personnes arrivant à l'âge légal avec moins de 110 trimestres validés au SMIC. Pour éviter cet effet et tenir compte plus généralement de l'allongement de l'espérance de vie pour le bénéfice de l'ASPA, il pourrait être envisagé de faire reculer l'âge minimal de bénéfice du minimum vieillesse de façon parallèle à celui du « taux plein ».

Ce recul permettrait de limiter à la marge les flux annuels d'attribution de l'ASPA sur les prochaines années, pour les générations

du « baby-boom » passant l'âge de 65 ans. Il n'aurait un impact que pour les allocataires qui ne liquident pas leur pension au titre de l'invalidité.

CONCLUSION

Malgré l'achèvement de la montée en puissance depuis 60 ans des régimes de retraite de base et complémentaire et la mise en place de minima de pensions au sein de tous les principaux régimes de retraite, le minimum vieillesse reste toujours un outil majeur de lutte contre la pauvreté des personnes âgées.

Après des décennies de baisse, l'effectif des allocataires a atteint un étiage autour de 600 000 personnes auxquelles est garanti un niveau de ressources qui en dépit d'un plan de revalorisation récent reste très modeste, au niveau du seuil de pauvreté.

La nécessité d'une information plus active pour permettre à ce dispositif de solidarité de jouer plus complètement et plus efficacement son rôle afin de limiter la pauvreté des personnes âgées, la baisse récente des ressources moyennes des allocataires avant allocation, l'arrivée aux âges de la retraite de générations nombreuses aux carrières professionnelles plus discontinues que leurs devancières pourraient conduire pour les années à venir à entretenir une dynamique d'entrée dans un dispositif longtemps considéré comme voué à une extinction progressive.

La faiblesse des mécanismes de régulation d'une dépense croissante, dès lors que pour des raisons aisément compréhensibles, le choix du législateur a été de n'en durcir les conditions d'attribution que pour les nouveaux entrants, ne rend que plus impérative la nécessité absolue de se mettre en situation d'en assurer un financement clair et soutenable.

Il importe en effet que soient apportées au FSV, au déséquilibre duquel il contribue fortement, des ressources pérennes à hauteur d'un déficit qui a atteint 3,45 Md€ en 2011 sauf à continuer à faire financer ce dispositif de solidarité nationale par la dette sociale, c'est-à-dire par les générations à venir.

RECOMMANDATIONS

52. Assurer un financement clair et stable des dépenses de minimum vieillesse par un relèvement des ressources affectées au FSV.

53. Clarifier le fondement juridique du maintien du service de la majoration L. 814-2 à l'étranger.

54. Harmoniser entre les différents organismes gestionnaires du minimum vieillesse les modalités des contrôles et de leur suivi, en les alignant sur les meilleures pratiques.

55. Supprimer le plafonnement du montant des allocations ASPA récupérable sur succession et généraliser la récupération sur succession aux arrérages à venir de toutes les allocations de 1^{er} niveau.

56. Reculer l'âge minimum de droit commun pour le bénéfice de l'ASPA au même rythme que l'âge d'annulation de la décote au régime général.

57. Mettre en œuvre un dispositif d'information adapté :

- en organisant à la CNAV et à la CCMSA un « rendez-vous des 65 ans » pour renouveler l'information sur l'ASPA effectuée au moment de la liquidation de la pension ou en renforçant les actions partenariales entre les caisses de retraite et les services sociaux des collectivités locales ;
 - en menant une campagne de prospection active auprès des retraités qui seraient devenus éligibles au minimum vieillesse à l'issue du récent plan de revalorisation.
-

Chapitre XV

Les dispositifs fiscaux et sociaux propres aux retraités

PRESENTATION

Les règles applicables en matière de prélèvements obligatoires comme de transferts sociaux comportent de nombreuses dispositions spécifiques en faveur des retraités³⁸⁸. Une égalisation des niveaux de vie des actifs et des retraités, aujourd'hui au nombre de 16,2 millions³⁸⁹, constitue, de fait, un objectif ancien et constant des politiques publiques dans notre pays.

La Cour a procédé à l'examen approfondi de certaines d'entre elles, dans un contexte où la contrainte s'exerçant sur les comptes publics exige une évaluation systématique des dépenses fiscales et des « niches » sociales pour apprécier si elles apportent bien un soutien à ceux qui en ont le plus besoin.

L'ensemble des dispositifs étudiés par la Cour représente un coût total de près de 12 Md€ (I). Or, malgré la persistance de situations individuelles préoccupantes³⁹⁰, la population retraitée s'avère aujourd'hui, sous l'angle financier, dans une situation globale en moyenne plus favorable que celle des actifs (II), ce qui est de nature à justifier, dans un souci d'équité et d'efficacité de la dépense publique, de revoir graduellement certains d'entre eux, lorsqu'ils n'apparaissent plus aussi pertinents, de manière à permettre par redéploiement le financement des efforts de solidarité qu'appellent de nouvelles problématiques sociales, en particulier l'amélioration de la prise en charge de la dépendance ou le renforcement des actions d'insertion des jeunes (III).

I - Des dispositifs diversifiés, d'un coût de près de 12 Md€

Ont été analysées certaines règles en matière de prélèvements fiscaux (impôt sur le revenu et fiscalité locale) et sociaux (CSG, cotisations sociales).

388. Un certain nombre des dispositifs examinés se fonde sur un critère d'âge et peut inclure de ce fait des personnes âgées non retraitées.

389. DREES, Les retraités et les retraites en 2010, Etudes et résultats, février 2012.

390. Cf. chapitre précédent « La couverture vieillesse des personnes les plus pauvres ».

A – Des avantages fiscaux importants

1 – L'impôt sur le revenu

Les dépenses fiscales portant sur l'impôt sur le revenu (IR) par définition ne concernent que les contribuables imposables, ce qui n'est pas le cas d'un grand nombre de retraités aux revenus modestes. A l'inverse elles apportent un soutien croissant avec le niveau de revenu et profitent donc davantage aux retraités aisés.

a) L'abattement de 10 % sur les pensions

Cet abattement est plafonné à 3 660 € (par foyer fiscal)³⁹¹, ce qui correspond à un montant mensuel de pension d'environ 3 000 € net, la moitié pour un couple de retraités mariés ou pacsés. Il bénéficie à environ 7 millions de foyers fiscaux³⁹². Son coût qui correspond à de moindres recettes fiscales était estimé à 2,8 Md€ pour 2010 par le rapport du comité d'évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales³⁹³ et est évalué à 3 Md€ pour 2012 dans le projet de loi de finances pour 2012.

Le parallèle avec l'abattement de 10 % dont bénéficient les salariés au titre de leurs frais professionnels ne peut justifier cette disposition puisque les retraités n'ont plus à supporter de dépenses de ce type. Au total, la moitié de la dépense fiscale correspondante va aux 20 % des foyers les plus aisés et environ 30 % au décile supérieur de revenus, au sens du revenu fiscal de référence (RFR), pour un avantage moyen de 670 €.

Le RFR : une mesure imparfaite des ressources des retraités

Ce concept fiscal défini à l'article 1417 du code général des impôts et remontant à la loi de finances pour 1991, permet d'appréhender un revenu disponible par foyer plus proche de la réalité que le revenu imposable. Il rassemble l'ensemble des revenus catégoriels, qu'ils soient taxés au barème progressif (le revenu net imposable à l'IR) ou de manière proportionnelle : revenus soumis aux prélèvements libératoires ainsi que

391. Ce plafond est complété par un montant minimum de déduction de 374 €.

392. Imposables ou rendus non-imposables grâce à cet abattement.

393. Conformément à la loi de programmation des finances publiques du 9 février 2009, ce comité a eu pour mission d'évaluer le coût et l'efficacité de l'ensemble des niches fiscales et sociales. Son rapport déposé en 2011 a passé en revue 470 dépenses fiscales et 68 niches sociales.

les plus-values mobilières et immobilières taxables³⁹⁴. Il réintègre aussi certains abattements -de 40 % sur les dividendes, sur les cessions de valeurs mobilières etc.-, les revenus exonérés en vertu de conventions internationales et certaines charges déductibles du revenu global, comme les cotisations d'épargne retraite (plan d'épargne retraite populaire -PERP- et assimilés).

Toutefois, s'agissant de catégories de revenus que peuvent percevoir les retraités, le RFR ne réintègre pas les composantes suivantes : l'abattement de 10 % sur les pensions, celui en faveur des personnes âgées de condition modeste, les majorations de pensions pour les parents de 3 enfants, les revenus de l'épargne défiscalisée, sauf exceptions, l'abattement annuel applicable aux produits tirés de certains bons de capitalisation et contrats d'assurance-vie, les abattements sur les plus-values immobilières en fonction de la durée de détention, la plupart des prestations sociales, les plus-values sur cession de la résidence principale, les plus-values professionnelles en cas de départ en retraite. Dans ces conditions, le RFR qui sert de critère à l'exonération ou à l'imposition à taux réduit des retraités (au titre de la CSG mais aussi de la taxe d'habitation) peut s'écarter sensiblement du revenu réel.

Cet abattement entraîne, selon la DREES, une charge complémentaire de 1,6 Md€ pour les finances publiques au titre de toute une série d'autres avantages fiscaux ou sociaux (hors effet sur la fiscalité locale), dont le bénéfice et le calcul dépendent du caractère imposable ou non des personnes concernées ou du revenu fiscal de référence. C'est le cas de la CSG et de la CRDS (cf. infra), au bénéfice d'1,6 million de ménages pour un coût total de 0,9 Md€, de certaines prestations pouvant bénéficier aux personnes âgées comme les allocations de logement (800 000 ménages concernés pour un coût de 0,5 Md€) et de l'allocation pour les adultes handicapés (200 000 personnes et 0,2 Md€). Ces avantages annexes ne procurent que des gains faibles ou nuls pour la moitié des revenus les plus élevés, qui n'y sont pas éligibles, mais ont un effet anti-redistributif dans le bas de la hiérarchie des revenus (qui en bénéficient), puisque calculés en partie en pourcentage de ceux-ci.

Dans son rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques de juin 2011, la Cour a ainsi estimé que « l'abattement de 10 % sur les pensions, qui n'a guère de justifications et réduit la progressivité de l'impôt sur le revenu des retraités, devrait être réexaminé ».

394. Les plus-values immobilières taxables, en principe comprises dans le RFR, en étaient exclues en pratique, mais la LFI pour 2012, qui a créé une contribution exceptionnelle sur les hauts revenus assise sur le RFR, prévoit une obligation déclarative spécifique à cet effet.

b) Le non assujettissement des majorations de pension pour enfants

De même, la Cour a recommandé la suppression de l'exonération des majorations de pension des personnes ayant eu ou élevé au moins trois enfants (cf. infra), qui représente une charge de 800 M€. Elle a considéré que « ces mesures complèteraient la réforme des retraites qui n'a pas demandé d'efforts aux retraités actuels »³⁹⁵. Par ailleurs, cet avantage est croissant avec le montant de la pension. Divers effets induits sur les taxes foncière et d'habitation notamment viennent en majorer le coût pour les finances publiques.

c) L'abattement accordé aux personnes âgées modestes

Les contribuables âgés de plus de 65 ans bénéficient d'un abattement sur leur revenu net global de 2 312 € en 2011 si ce dernier ne dépasse pas 14 220 € et de 1 156 € s'il se situe entre 14 220 € et 22 930 €. Il est multiplié par deux dans le cas des foyers fiscaux dont les deux membres satisfont aux conditions requises. Contrairement au niveau de l'abattement, la condition de revenu est indépendante de la composition du foyer, ce qui n'est guère logique.

L'introduction d'une condition de ressource permet d'éviter certains effets anti-redistributifs. Toutefois, elle n'empêche pas, d'une part, l'existence d'une inégalité entre personnes aux revenus comparables mais d'âges différents, c'est-à-dire entre retraités modestes d'une part, actifs modestes d'autre part, ni le fait que les retraités les plus défavorisés n'en profitent pas puisqu'ils auraient été non-imposables de toute façon (cf. supra). Ce dispositif bénéficie à 1,5 million de foyers fiscaux pour un coût de 260 M€.

395. Rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques, juin 2011.

d) Récapitulation

Au total, le coût des dépenses fiscales au titre de l'IR atteindrait environ 4,5 Md€³⁹⁶.

Règles particulières au titre de l'IR et avantages annexes : récapitulation pour 2010

Dépense fiscale	Coût (en M€)	Nombre de foyers fiscaux bénéficiaires (en millions)
Abattement de 10 % sur les pensions	2 780	7,2
Avantages annexes à l'abattement de 10 % (hors CSG)	700	0,8 ³⁹⁷
Exonération des majorations de pension pour enfants	800	
Abattement en faveur des personnes âgées de condition modeste	260	1,5
Total	4 540	

Source : IGF, DGFIP

2 – Les impôts locaux

Les contribuables dont le revenu fiscal de référence au titre de 2010 est inférieur ou égal à 835,33 € par mois (1 281,33 € pour un couple) sont exonérés de taxe d'habitation (TH) à condition d'avoir 60 ans ou plus, ou d'être veuf(ve) et de ne pas être passibles de l'ISF. Sous les mêmes conditions de ressources et d'âge, ils bénéficient d'un dégrèvement voire d'une exonération totale de taxe sur le foncier bâti.

A partir du rapport du comité d'évaluation des dépenses fiscales, le coût net afférent peut être estimé, en 2010, à 400 M€, une fois pris en compte le fait qu'une partie des personnes concernées seraient de toute façon éligibles au plafonnement de la TH en fonction du RFR. Ce dernier a également pour conséquence qu'un tel avantage fiscal, concentré sur les quatre premiers déciles de revenus, l'est plus particulièrement sur le troisième et non le premier. De fait, la TH qui aurait été due dépend de la

396. D'autres dépenses fiscales bénéficient aux personnes âgées sans avoir pour principal objectif l'amélioration de leurs revenus, comme les exonérations d'IR sur les plus-values professionnelles et les abattements sur les plus-values de cession des PME à l'occasion du départ en retraite du dirigeant (388 M€) ou ceux qui s'appliquent à certaines indemnités de mise en retraite (sous plafond) ou de départ en retraite dans le cadre d'un plan de sauvegarde (230 M€).

397. Ici en nombre de ménages et pour les seules allocations de logement.

valeur cadastrale du logement et donc du revenu, même si la corrélation entre les deux est imparfaite. L'effet redistributif n'est donc que partiellement atteint.

A cet avantage au titre de la taxe d'habitation peut être ajouté le coût du dégrèvement (à partir de 65 ans) et de l'exonération (à partir de 75 ans) de la taxe sur le foncier bâti, estimé à 290 M€ en 2009, ainsi que l'exonération de la contribution à l'audiovisuel public, liée à la TH (coût 79 M€ en 2009).

Au total, ces avantages au titre de la fiscalité locale auraient un coût net de l'ordre de 750 M€.

B – Des mesures coûteuses en matière de prélèvements sociaux

1 – La contribution sociale généralisée

Le taux de la contribution sociale généralisée (CSG) sur les pensions³⁹⁸ est en principe de 6,6 %³⁹⁹, contre 7,5 % pour les rémunérations des actifs, mais les retraités disposant de ressources faibles ou modestes bénéficient d'une exonération ou sont assujettis à un taux inférieur à la suite du basculement intervenu en 1998 des cotisations d'assurance maladie sur la CSG.

Le transfert des cotisations d'assurance maladie des retraités sur la CSG

En 1998, la CSG sur les salaires est passée de 3,4 % à 7,5 % en compensation d'une baisse des cotisations salariales de 4,75 points. Parallèlement, un certain nombre de dispositions ont été prises pour limiter l'effet d'une augmentation de la CSG sur les retraités, qui n'ont par définition pu profiter de l'allègement concomitant de cotisations salariales. Ainsi, en plus de la suppression d'une cotisation d'assurance-maladie sur leurs pensions de base (au taux de 2,8 %), de sa baisse de 3,8 % à 1 % sur les pensions complémentaires et de la fixation du taux de la CSG à un taux inférieur à celui des salariés, à hauteur alors de 6,2 % (soit +2,8 points), les retraités ont bénéficié de l'instauration de mesures d'exonération de CSG ou de réduction de son taux en fonction du niveau de leurs revenus. Il

398. Par ailleurs les retraités sont redevables d'une CRDS sur leurs pensions au taux de 0,5 % (comme l'ensemble des salariés) ou bénéficient d'une exonération dans les mêmes conditions que pour la CSG (cf. infra).

399. Depuis la loi d'août 2004 relative à l'assurance-maladie, qui l'a relevé de 6,2 % à 6,6 % parallèlement à la réduction de l'abattement pour frais professionnels sur l'assiette salariale de la CSG.

aurait pu, en effet, résulter une perte de pouvoir d'achat de cette hausse et de cette baisse pourtant symétriques. Elles ne se compensent pas parfaitement en raison de différences d'assiettes entre la CSG et cette cotisation maladie. Contrairement à celle de la CSG, l'assiette de la cotisation excluait les majorations pour enfants et, dans le cas des artisans, des commerçants et des professions libérales, les pensions complémentaires. Elle était par ailleurs limitée au plafond de la sécurité sociale pour les retraités de la fonction publique. Au final ce transfert a été neutre pour sept retraités sur dix et pour neuf sur dix, en-deçà d'une pension mensuelle de 609 € de l'époque⁴⁰⁰.

Ainsi, les retraités résidant en métropole dont le revenu fiscal de référence (RFR) ne dépassait pas, en 2010, 10 024 €⁴⁰¹ pour une part de quotient familial⁴⁰² sont exonérés de CSG et de CRDS sur les pensions versées en 2012. Au-dessus de ce seuil mais en cas de non-imposition à l'IR, s'appliquent un taux réduit de CSG (3,8 %) ainsi que la CRDS (0,5 %). La non-imposition s'applique lorsque le montant total des pensions est inférieur à 13 273 € par an pour une personne seule ne percevant pas d'autres revenus en 2010.

Le tableau suivant synthétise ces différents régimes d'assujettissement.

Taux de CSG applicables aux retraités

En %

	RFR < seuil d'exonération	- RFR > seuil d'exonération - contribuable non-imposé *	Contribuable imposé	Pour mémoire : taux applicables aux salariés
CSG déductible	0	3,8	4,2	5,1
CSG non déductible	0	0	2,4	2,4
CSG totale	0	3,8	6,6	7,5

* pour les pensions versées en 2012, le taux de CSG de 3,8% s'applique lorsque la cotisation d'IR due en 2011 au titre des revenus de l'année 2010 est inférieur au seuil de mise en recouvrement de l'IR, soit 61 €.

Source : DSS

Ce dispositif fait qu'un retraité déclarant pour tout revenu 10 024 € de pension après abattement de 10 % sur les pensions, soit 11 138 € avant abattement, ne s'acquitte d'aucune CSG (ni CRDS). Un salarié touchant

400. Etudes et résultats n° 43, « Les retraites en 1998 », décembre 1999.

401. 11 861 € dans les DOM hors Guyane.

402. +2 676 € par demi-part supplémentaire.

une rémunération nette équivalente (11 138 €) doit pour sa part régler plus de 1 000 € de CSG et de CRDS⁴⁰³.

Ce barème progressif se traduit par certaines incohérences entre retraités eux-mêmes puisque, contrairement à celui de l'IR, il ne définit pas des tranches de prélèvement à taux marginal mais au premier euro, d'où de très sensibles effets de seuil. Ainsi un retraité ayant touché une pension de 11 139 € avant abattement, constituant tout son revenu, devra-t-il s'acquitter de 479 € sous forme de CSG (au taux de 3,8 %) et de CRDS (0,5 %), alors qu'il aurait été exonéré si sa retraite n'avait atteint que 11 138 €. Il s'ensuit un revenu net de prélèvements sociaux inférieur, pour un revenu brut supérieur.

L'introduction d'une forme de progressivité conduit à mêler deux approches, celle de la CSG, prélèvement individualisé à taux fixe s'appliquant à une assiette large et celle de l'IR, prélèvement progressif et familialisé s'appliquant à un revenu net. Cette double logique conduit à des différences de traitement peu justifiables. Par exemple, un pensionné peut être exonéré de CSG parce que son foyer comprend une ou plusieurs autre(s) personne(s) à charge, ce qui réduit son RFR ou son revenu imposable par part fiscale, mais tel ne sera pas le cas d'un(e) salarié(e) rémunéré(e) au SMIC, père ou mère de famille nombreuse.

Le critère de l'impôt dû, qui conditionne l'application du taux de 6,6 %, fait dépendre celle-ci des règles de l'IR, sans la correction minimale qu'apporte le RFR. Les modifications fréquentes du barème de cet impôt, les dépenses fiscales et les stratégies d'optimisation des ménages pèsent donc indirectement sur les recettes de CSG.

L'échantillon inter-régimes de retraites de 2008 montre que 49 % des retraités seulement sont assujettis à la CSG au taux de 6,6 %, 12 % au taux réduit et 32 % (incluant les bénéficiaires de l'ASPA) en sont exonérés. La DREES a évalué à environ 6 Md€ le gain potentiel pour les finances sociales d'un alignement sur le taux de la CSG en vigueur pour les salaires (7,5 %) du taux applicable à tous les retraités (en incluant ceux qui touchent de faibles revenus), dont 1,2 Md€ au titre des pensions actuellement au taux de 6,6 %, 1,2 Md€ au titre de celles au taux de 3,8 % et 3,6 Md€ au titre de celles qui sont exonérées⁴⁰⁴.

403. Ces prélèvements s'appliquant à 98,25 % du salaire brut (donc y compris cotisations salariales, qui représentent approximativement 15 % de ce dernier).

404. Ces travaux ont été menés dans le cadre de la réflexion sur la prise en charge de la dépendance en 2011.

La Cour indiquait déjà dans le RALFSS 2010⁴⁰⁵ qu'un taux de 6,6% de CSG en matière de pension ne lui paraissait pas justifié d'un point de vue économique ou social, en tout cas pour les retraites les plus élevées.

2 – Les cotisations d'assurance-maladie

Comme indiqué, les pensions servies par les régimes de base sont exonérées de cotisations sociales d'assurance-maladie depuis 1998. Seule subsiste une cotisation d'assurance maladie au taux de 1 % sur les avantages complémentaires ou supplémentaires de retraite (déduction faite des majorations pour enfant), financés en tout ou partie par une contribution de l'employeur. Cependant, les pensions versées par les régimes de retraite des travailleurs indépendants, agricoles comme non-agricoles sont exonérées de cette cotisation maladie. Il en va de même des retraites servies par la CNRACL et par la majorité des régimes spéciaux, notamment celui des fonctionnaires de l'Etat, pour lesquelles la pension n'est pas composée de deux étages, retraite de base et retraite complémentaire. Sont aussi exonérés les titulaires de certaines allocations non-contributives ou qui appartiennent à des foyers fiscaux eux-mêmes exonérés d'impôt sur le revenu. Au total, cette cotisation d'assurance-maladie a seulement rapporté 676 M€ en 2010.

3 – Les exonérations de cotisations patronales pour les particuliers employeurs âgés

Les particuliers employeurs de plus de 70 ans bénéficient d'une exonération de cotisations patronales⁴⁰⁶, sous un plafond de 65 SMIC horaires par mois (soit une économie maximale de cotisations de l'ordre de 245 € par mois) et ce quel que soit leur revenu. Selon la direction de la sécurité sociale, le montant de ces exonérations s'élève à 380 M€ pour 585 000 bénéficiaires.

*

* *

Au total, les dépenses fiscales et les niches sociales ainsi examinées représentent un coût cumulé de près de 12 Md€, soit 0,6 % du PIB.

405. RALFSS 2010, chapitre IV- Le suivi des niches sociales, p.101.

406. Hors AT-MP (accidents du travail et maladies professionnelles).

Récapitulation des dispositifs étudiés

En Md€

Dispositif	Coût
Dépenses fiscales	5,3
<i>Dont avantages au titre de l'impôt sur le revenu</i>	4,5
<i>Dont avantages au titre de la fiscalité locale</i>	0,8
Niches sociales	6,4
<i>dont avantages en matière de CSG (taux plein, taux réduit, exonération)</i>	6
<i>dont exonération de cotisations sociales pour les particuliers employeurs</i>	0,4
Total⁴⁰⁷	11,7

Source : calculs Cour des comptes

Ces dispositifs se cumulent avec de nombreux autres modes d'intervention publique destinés à apporter un soutien aux revenus des retraités et personnes âgées. Certains sont financés par les collectivités territoriales, notamment sous forme de gratuité ou de réduction de tarifs en matière de transports urbains ou d'accès à certains équipements de proximité, mais aussi traditionnellement par le biais de prestations d'action sociale facultative. D'autres résultent de transferts sociaux non contributifs, pris en charge par la solidarité nationale ou professionnelle, au premier rang desquels les avantages familiaux de retraite.

Les avantages familiaux de retraite

Sous cette appellation sont regroupés principalement trois dispositifs qui, tout en participant de la politique familiale, ont été également conçus comme des mécanismes de soutien financier à certaines catégories de retraités.

Les majorations de pension pour les parents de trois enfants et plus bénéficient aux femmes et aux hommes ayant eu ou élevé au moins trois enfants pendant neuf ans avant leur 16^{ème} anniversaire : 10 % dans l'ensemble des régimes de base et complémentaires auxquels s'ajoutent pour la fonction publique et les régimes spéciaux une majoration de 5 % par enfant au-delà du troisième⁴⁰⁸. Ces majorations qui profitent

407. Ce total ne tient pas compte des effets induits sur d'autres dispositifs qui peuvent alourdir ou diminuer leur poids sur les finances publiques.

408. Il est à noter, dans le cas de l'AGIRC et de l'ARRCO, qu'un accord entre partenaires sociaux de mars 2011 les a soumises à un plafond de 1 000 € pour une carrière complète, par régime et par an et ce pour les nouveaux points acquis.

davantage aux hommes qu'aux femmes sont à la fois proportionnelles au niveau des pensions et défiscalisées (cf. supra), ce qui fait que pour le dernier décile des pensions, elles représentent 4 % de la retraite (soit près de 800 € en moyenne) contre moins de 2 % pour les premiers (soit à peine quelques euros), selon une étude de l'Ecole d'économie de Paris⁴⁰⁹. Elle peuvent aussi excéder, de manière paradoxale, le montant des prestations familiales versées pendant l'éducation effective des enfants⁴¹⁰.

La majoration de durée d'assurance (MDA) permet d'attribuer des trimestres d'assurance supplémentaires en fonction des enfants et l'assurance-vieillesse pour les parents au foyer (AVPF) autorise à comptabiliser les périodes passées au foyer pour élever des enfants (ou de réduction de son activité professionnelle à cette fin) comme des périodes d'assurance dans le calcul des pensions.

Selon le conseil d'orientation des retraites, l'ensemble des droits familiaux à retraite, qui est très dynamique, représentait en 2006 un coût estimé à environ 15 Md€ par an (6,4 Md€ au titre des majorations pour enfants, 6,0 Md€ pour la MDA, 1,1 Md€ pour l'AVPF et 1,7 Md€ pour d'autres droits liés aux charges de famille).

Ces droits familiaux jouent un rôle important dans la réduction des inégalités entre hommes et femmes ainsi qu'entre femmes (dans la mesure où ils ont un effet redistributif sensible au profit des petites pensions féminines) mais ils ont aussi un effet sur les comportements, en conduisant une partie des intéressé(e)s à anticiper leur départ en retraite. L'Ecole d'économie de Paris a ainsi évalué dans son étude précitée le coût « économique » de la majoration de pension pour enfants, de la MDA et de l'AVPF, pour le seul régime général (soit les 2/3 du coût des avantages familiaux), à 6 Md€ actualisés pour une génération (en l'occurrence née en 1939), soit autant que le montant des allocations familiales versées à celle-ci.

Les comparaisons internationales mettent en valeur l'importance du soutien multiforme ainsi apporté aux personnes retraitées.

409. « Politiques familiales et droits familiaux de retraite », Ecole d'économie de Paris, juin 2008.

410. Ainsi un cadre supérieur du secteur public ou privé ayant trois enfants à charge ne percevra que des allocations familiales non soumises à condition de ressources, soit environ 3 478 € par an en 2012. Parallèlement, un salarié de ce niveau partant en retraite la même année, s'il touche par exemple une pension de 4 600 € mensuels, recevra un supplément de retraite défiscalisé de l'ordre de 5 500 € par an.

Comparaisons internationales

Chez nos voisins européens, les retraités et personnes âgées bénéficient assez souvent d'un traitement privilégié au titre de l'IR. Toutefois, ils apparaissent moins importants qu'en France et/ou réservés aux seuls retraités les plus modestes. Selon des estimations de l'OCDE, déjà anciennes et fondées sur des cas types⁴¹¹, il peut arriver que les retraités soient avantagés à revenus identiques, quand ces derniers restent faibles, mais plus lourdement imposés quand ils deviennent élevés (Suède). Il existe des cas de surtaxation des retraités quel que soit le niveau des revenus (Italie, Finlande), ce qui s'explique par l'abattement pour frais professionnels, réservé aux salariés.

S'agissant des prélèvements sociaux, les pensions sont souvent exonérées⁴¹², mais il faut tenir compte du fait que la couverture maladie peut y être essentiellement financée par des primes, dans le cadre d'assurances privées, ce qui constitue une formule peu avantageuse pour des personnes âgées regardées comme de « mauvais » risques. Elles peuvent également l'être par l'impôt (Royaume-Uni, Suède, Danemark, Espagne, Italie...) et, dans ce cas, les retraités ne bénéficient donc d'un avantage qu'au titre d'éventuelles dépenses fiscales qui leur seraient spécifiques. Ces dernières sont souvent plus limitées ou soumises à des conditions de revenus plus exigeantes qu'en France.

Les comparaisons internationales tendent aussi à faire ressortir l'importance des dispositifs français en matière de droits familiaux de retraite. Comme le conclut le COR⁴¹³ au terme d'une analyse portant plus particulièrement sur six pays⁴¹⁴, dans ceux où ont été mis en place de tels avantages, soit un seul est développé par régime de retraite, soit les mères n'ont accès qu'à un seul à la fois - à la différence de la France, où plusieurs dispositifs peuvent se superposer.

Le rapport du conseil des prélèvements obligatoires « prélèvements obligatoires sur les ménages, progressivité et effets redistributifs », de mai 2011, a tenté de faire une synthèse des différences de traitement qui existent selon la nature des revenus (salaires, pensions, revenus financiers...). Il s'est intéressé aux prélèvements tant fiscaux que sociaux à caractère non-contributif, c'est-à-dire ne créant pas de droits⁴¹⁵, mais

411. « *Financial resources and retirement in nine OECD countries : the role of the tax system* », OCDE, 2003.

412. Il peut cependant arriver qu'elles soient soumises à l'équivalent de cotisations salariales, voire, plus rarement, patronales comme salariales (Pays-Bas).

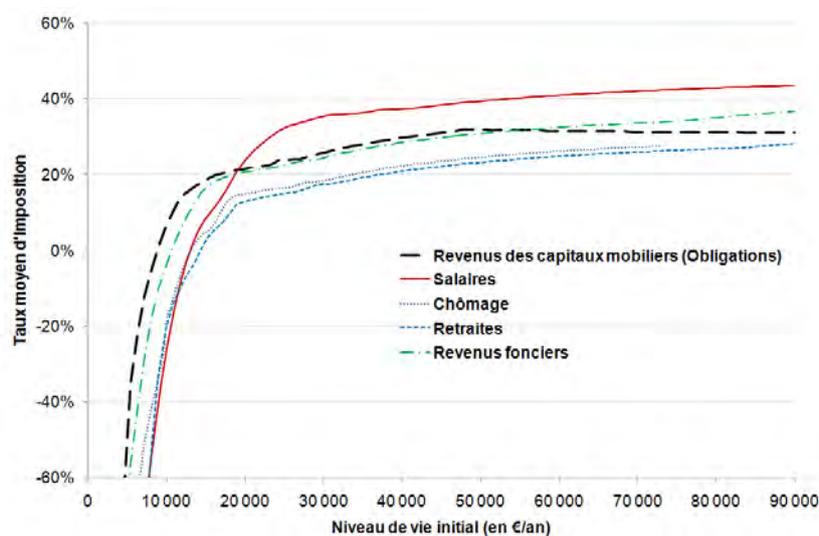
413. « Retraites, droits familiaux et conjugaux », 6^{ème} rapport du COR, décembre 2008.

414. Etats-Unis, Allemagne, Italie, Suède, Royaume-Uni, Pays-Bas.

415. En y incluant en particulier les avantages familiaux de retraite et les cotisations patronales finançant des droits quasi-universels (assurance-maladie, allocations familiales) qui pèsent indirectement sur le niveau des salaires.

aussi aux prestations sociales reçues, là encore quand elles ont un caractère non-contributif (c'est-à-dire quand elles ne dépendent pas de cotisations antérieures), en les considérant en quelque sorte comme des « impôts négatifs » et en calculant ainsi des taux de prélèvement net que retrace le graphique suivant.

Taux moyen de prélèvement net suivant le type de revenu Cas d'une personne seule



Hypothèses : les ménages ne perçoivent qu'un seul type de revenu et le retraité a plus de 65 ans. Source : Maquette PARIS, Législation 2010, DG Trésor.

Source : Conseil des prélèvements obligatoires « Prélèvements obligatoires sur les ménages, progressivité et effets redistributif », mai 2011, p. 210.

Si, dans le bas de l'échelle, la différence de taux de prélèvement net entre pensions et salaires reste tenue du fait des allègements de cotisations sociales (maladie et famille), de la prime pour l'emploi et du RSA « activité », elle devient substantielle à partir de 25 000 € et se maintient au-delà. Une telle situation n'est pas sans poser une question d'équité par rapport au reste de la population.

II - Une situation devenue en moyenne globalement meilleure que celle du reste de la population

Différents indicateurs font apparaître qu'en dépit du maintien de cas individuels très délicats⁴¹⁶, la situation de la population retraitée s'est continûment améliorée jusqu'à rejoindre sinon dépasser celle des actifs.

A – Une amélioration principalement liée à la montée en charge des régimes de retraite

Jusqu'aux années 1970, la situation financière des retraités a constitué une question sociale d'importance majeure. Dans un premier temps, les systèmes de retraite mis en place après-guerre n'ont, en effet, pas offert une protection efficace contre le risque de pauvreté. Cette situation a justifié la création du « minimum vieillesse » en 1956, dont bénéficiaient initialement plus de 2,5 millions de personnes, soit près la moitié des retraités de l'époque. En 1970, le niveau de vie des retraités était encore inférieur de plus de 20 % à celui des actifs⁴¹⁷.

A partir des années 1970, leur position relative s'est grandement améliorée, le ratio « niveau de vie des retraités/niveau de vie des actifs » augmentant d'environ 20 points jusqu'au milieu des années 90. La prestation moyenne versée par le régime général a de fait été multipliée par 3,8 (+280 %) en monnaie constante entre 1960 et 1998, tandis que le salaire moyen des cotisants ne faisait qu'un peu plus que doubler (+120 %)⁴¹⁸.

Ce rattrapage a été particulièrement net jusqu'au début des années 1980, en raison de l'arrivée progressive à maturité des régimes de base et d'un taux de revalorisation élevé des pensions en général et du « minimum vieillesse » en particulier. Le changement de certaines règles, rendues plus généreuses par la loi Boulin de 1971 (en matière de taux de remplacement et de calcul du salaire de référence) et la généralisation des régimes complémentaires, devenus obligatoires pour les salariés du secteur privé en 1972 ont aussi fortement participé à cette amélioration.

L'effet classique de « noria » contribue toujours à la poursuite de ce mouvement. Les nouvelles générations de retraités qui remplacent

416. Cf. chapitre précédent.

417. Source enquête Budget de famille 1970, d'après Fouquet et Godelinai, 1973.

418. 1^{er} rapport du COR (décembre 2001) : « Retraites : renouveler le contrat social entre générations ».

celles qui disparaissent ont accumulé des droits à pension plus élevés. Ainsi, les primo-liquidants de 2010 ont perçu un montant moyen de pension de droit direct de base et complémentaire, égal à 1 350 €⁴¹⁹ et supérieur de 11 % à celui de l'ensemble des retraités, de 1 216 €. De la sorte, les pensions moyennes continuent d'augmenter plus vite que l'inflation et le taux de revalorisation annuelle légale. Ce montant moyen n'atteignait que 1 029 € en 2004, ce qui correspond à une augmentation de 8 % de son pouvoir d'achat depuis lors.

B – Un patrimoine moyen supérieur à celui des actifs

En 2004⁴²⁰, le patrimoine moyen net des ménages retraités était de 252 700 €, contre 213 600 € pour les actifs et ce, avant toute prise en compte de la taille des ménages (plus réduite dans le cas des retraités). Il y a de fait une forte corrélation entre âge et patrimoine, indépendamment de celle qui existe entre revenu et patrimoine. Aux âges élevés, il peut arriver que des personnes percevant de faibles revenus possèdent un certain patrimoine (certes moins important que celui des « jeunes retraités », mais elles sont aussi plus souvent seules).

Patrimoine net par ménage en fonction de la tranche d'âge de la personne de référence

	Moyen	Médian	D9*	D1**
Moins de 30 ans	32 700	7 200	91 500	300
De 30 à 39 ans	127 100	48 600	312 700	800
De 40 à 49 ans	243 700	132 500	510 700	1 300
De 50 à 59 ans	303 500	203 700	648 500	2 000
De 60 à 69 ans	345 500	211 500	693 300	3 300
70 ans et plus	259 800	148 600	524 600	3 800

*Seuil de patrimoine au-dessus duquel se situent les 10 % les plus riches, ** : seuil en dessous duquel se situent les 10 % les plus pauvres

Source : INSEE, enquête Patrimoine 2009-2010, INSEE-Première n°1380, 2011

La détention d'un patrimoine n'est pas sans incidence sur le niveau de vie des retraités. Il peut donner lieu à des revenus et à des plus-values, mal appréhendées par les données disponibles. Il permet aussi dans certains cas de consommer plus que l'on ne perçoit en pensions. A contrario, les actifs se trouvent souvent dans l'obligation d'épargner,

419. Une fois pris en compte les liquidations tardives.

420. INSEE, « Les revenus et le patrimoine des ménages », édition 2009.

c'est-à-dire de consommer moins qu'ils ne gagnent, pour rembourser des prêts ou précisément pour préparer leur retraite.

Cette situation relativement favorable est à l'origine, dans une certaine mesure, de l'augmentation des transmissions à titre gratuit au bénéfice des plus jeunes, c'est-à-dire des dons et des legs versés à des descendants, regroupés sous le nom de « retours familiaux », à hauteur d'environ 6,5 % du PIB, dont 3,5 % inter vivos. En raison de l'allongement de l'espérance de vie, ces legs profitent de plus en plus à des personnes ayant déjà atteint un certain âge : de 46 ans en moyenne pour les enfants en 2000 (52 ans tous héritiers confondus), soit une augmentation de cinq ans depuis 1984 de cet âge moyen d'obtention de l'héritage.

C – Un niveau de vie moyen aujourd'hui supérieur à celui du reste de la population

L'évaluation des niveaux de vie⁴²¹ met notamment en jeu la question des revenus financiers et celle de la propriété de la résidence principale.

Possédant un patrimoine, en particulier financier, plus élevé que le reste de la population, les retraités en tirent aussi des revenus sensiblement plus importants. Leur importance est la conséquence de leur position dans le « cycle de vie » (puisqu'ils ont pu épargner et hériter). Elle ne va pas sans de notables inégalités entre retraités. Dans le cas des anciens travailleurs indépendants, par exemple, leur part élevée, liée à la revente de leur outil professionnel, s'accompagne de moindres cotisations de retraite et de pensions plus faibles. C'est donc bien en prenant en compte l'ensemble des revenus que l'on doit juger du niveau de vie selon l'âge.

Par ailleurs, l'acquisition d'une résidence principale est souvent considérée comme un investissement en vue de la retraite et comme le premier étage, en quelque sorte, d'un complément de retraite par capitalisation. Le loyer dit « fictif » associé à la propriété de la résidence principale s'assimile à un revenu, même s'il s'agit à proprement parler

421. On estime le niveau de vie d'une personne au moyen du revenu disponible par unité de consommation. Ce dernier prend en compte l'ensemble des revenus nets perçus par le ménage auquel elle appartient, ainsi que la composition démographique de ce dernier, l'hypothèse étant faite que tous ses membres ont le même niveau de vie. Le système d'unités de consommation utilisé le plus souvent compte une part pour le premier adulte du ménage, 0,5 part pour les autres personnes âgées de 14 ans et plus et 0,3 part pour les personnes âgées de moins de 14 ans.

d'une économie⁴²². Il convient donc de rajouter ces loyers fictifs dans le cas des propriétaires de leur résidence principale (en retranchant la taxe foncière et les intérêts versés par les propriétaires accédants au titre des emprunts immobiliers souscrits). Or, les personnes âgées sont plus souvent propriétaires occupants que les autres -c'est le cas de 72 % des plus de 60 ans, contre 58 % en moyenne- et ont le plus souvent déjà remboursé leurs emprunts⁴²³.

Au final, le niveau de vie moyen des retraités serait, selon l'INSEE, ainsi devenu depuis quelques années légèrement supérieur à celui des actifs et supérieur de 15 % à celui de l'ensemble des non-retraités⁴²⁴.

Les niveaux de vie moyens en 2006⁴²⁵

En €

	Niveau de vie + loyers imputés nets d'intérêts d'emprunt
Actifs (en emploi et chômeurs)	23 060
Retraités	23 970
<i>Ratio retraités/actifs</i>	<i>1,04</i>
Non retraités (actifs, adultes inactifs, enfants)	20 764
<i>Ratio retraités/non retraités</i>	<i>1,15</i>

Source : Données INSEE

Il ne s'agit cependant là que de moyennes, recouvrant une hétérogénéité certaine. La notion de « petite retraite » garde de fait toute sa pertinence⁴²⁶. Ainsi, la pension moyenne de droit direct n'atteignait-elle en 2008 que 663 € pour les femmes de plus de 85 ans. Ces disparités sont également significatives selon l'ancien statut socio-professionnel; les retraités unipensionnés du régime des salariés agricoles ne touchaient (avant intervention du minimum vieillesse) une pension moyenne que de

422. Le loyer hors charges absorbe en moyenne 20 % du revenu d'un ménage locataire (Jacquot, Jezequel et Minodier, 2004).

423. Par ailleurs, les retraités apparaissent plus souvent logés à titre gratuit (cas de 15 % des retraités non-propriétaires) ou dans le parc social (cas de 46 % d'entre eux), mais l'avantage afférent n'est pas pris en compte dans ces calculs.

424. Ces estimations ne prennent pas en compte les taxes à la consommation alors qu'elles se révèlent moins lourdes, en moyenne, dans le cas des personnes âgées du fait de leur structure de consommation spécifique.

425. Ces résultats n'intègrent pas le cas des personnes âgées vivant dans des maisons de retraite (au sens large), au nombre d'environ 600 000, non plus que celui des personnes plus jeunes vivant en institution.

426. Cf. chapitre précédent.

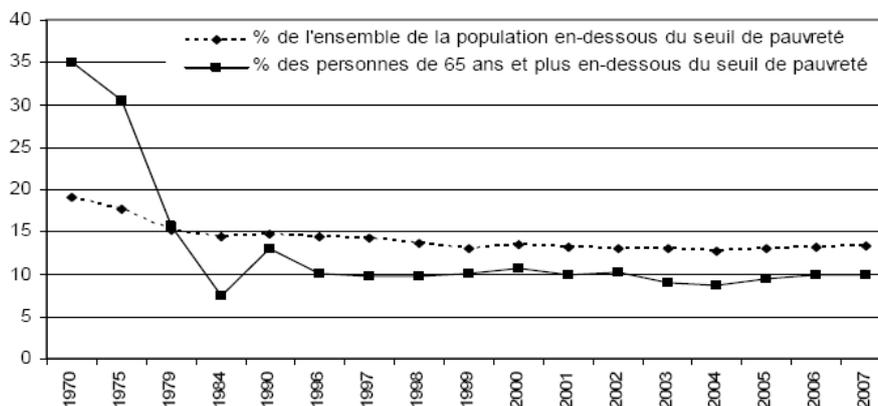
585 € en 2010, contre 1 084 € pour ceux du régime général et 1 909 € pour les retraités de professions libérales. Par ailleurs, la perte d'autonomie liée au grand âge se traduit pour un nombre important de retraités par des dépenses dont le montant finit, à mesure que leur dépendance s'alourdit, par dépasser celui de leur pension en dépit des dispositifs de solidarité mis en place. Pour autant la population retraitée considérée dans son ensemble est globalement moins soumise au risque de pauvreté que les autres catégories.

D – Une classe d'âge relativement moins exposée au risque de pauvreté.

1 – La pauvreté monétaire

Le taux de pauvreté des plus de 65 ans (au seuil de 60 % du niveau de vie médian), qui était d'environ 35 % en 1970, n'est plus que 10,3 % en 2008. Deux fois supérieur à celui de l'ensemble de la population au début des années 70, il lui est devenu inférieur dans les années 80.

Evolution du taux de pauvreté de l'ensemble de la population et des personnes de 65 ans et plus



Source : INSEE-DGI, enquêtes revenus fiscaux

Le tableau ci-après met en lumière cette situation particulière, notamment en termes d'intensité de pauvreté, par rapport aux actifs.

Taux et intensité de la pauvreté selon la catégorie en 2009⁴²⁷*En %*

	Taux de pauvreté	Nombre de personnes pauvres (milliers)	Intensité de la pauvreté
Retraités	9,9	1 308	11,9
Ensemble de la population	13,5	8 173	19
Ensemble des actifs	10,1	2 796	20,2
Enfants	17,7	2 387	19

Source : INSEE Première n°1365, août 2011, « les niveaux de vie en 2009 »

Encore ces données ignorent elles les loyers imputés (cf. supra), alors que les personnes âgées, même de condition modeste, sont souvent propriétaires de leur logement. Leur prise en compte aurait ainsi ramené, en 2003, dernière année pour laquelle de telles données sont disponibles, le taux de pauvreté chez les personnes âgées de 65 à 74 ans de 7,1 % à 6,1 % et de 11,2 % à 7,4 % chez les plus de 75 ans.

2 – La pauvreté en conditions de vie

Les indicateurs de niveau de vie et de pauvreté monétaire ne donnent pas toujours une image fidèle des conditions d'existence, qui dépendent d'autres variables comme le coût de la vie à l'échelle locale, les besoins spécifiques de chacun etc. Aussi l'INSEE mesure-t-il également une « pauvreté en conditions de vie » définie par des difficultés dans la vie quotidienne et la privation d'un certain nombre d'éléments de bien-être largement diffusés dans la population. Cette analyse fait ressortir une amélioration continue avec l'âge, même après 80 ans, contrairement au taux de pauvreté monétaire.

427. L'« intensité de la pauvreté » se définit comme l'écart entre le seuil de pauvreté et le niveau de vie médian des ménages situés en-deçà de celui-ci. Par ailleurs, les premières données sur les niveaux de vie en 2010 publiées récemment par l'INSEE (INSEE première n°1412, « les niveaux de vie en 2010 », septembre 2012) font apparaître une dégradation du taux de pauvreté par rapport à 2009. Le taux de pauvreté des retraités augmente de 0,3 point à 10,2% et concerne 1,357 million de personnes, celui de l'ensemble de la population progresse de 0,6 point à 14,1% et recouvre 8,617 millions de personnes, celui de l'ensemble des actifs augmente de 0,1 point à 10,2% et concerne 2,849 millions de personnes, celui des enfants connaît une très forte progression de 1,9 point à 19,6 % et intéresse 2,665 millions d'enfants.

Pauvreté en conditions de vie selon les caractéristiques de la personne de référence du ménage en 2008

En %

16-25 ans	19,1
26-45 ans	14,5
46-65 ans	12
66-80 ans	11,3
81 ans ou plus	9,7
Ensemble des ménages	12,9

Source : INSEE, enquêtes Statistiques sur les revenus et les conditions de vie (SRCV), 2004 à 2009

En matière de pauvreté, la très sensible amélioration de la situation des personnes âgées en France se singularise par rapport aux tendances constatées dans les autres pays de l'Union européenne, dans lesquels une dégradation est généralement observée. En niveau, la France est le pays où le niveau de vie des retraités est le plus élevé et présente la particularité d'être le seul dans l'Union à 15, avec les Pays-Bas, où le taux de pauvreté des plus de 65 ans est inférieur ou égal à celui des 25-54 ans. A l'inverse, le taux de pauvreté chez les 18-25 ans en France s'est dégradé au cours des dix dernières années.

Niveau de vie des plus de 65 ans rapporté à celui des moins de 65 ans

	1996	2008
France	0,91	0,96 ⁴²⁸
UE15	0,87	0,84
Allemagne	0,93	0,87
Royaume-Uni	0,72	0,71
Italie	0,92	0,88
Espagne	0,96	0,78
Pays-Bas	0,91	0,84
Suède	Nd	0,75

Source : European Community Household Panel 1996, Enquête européenne EU-SILC, 2008

428. Cet indicateur de niveau de vie relatif diffère de celui, indiqué précédemment, qui est issu des travaux de l'INSEE du fait de différences en termes de champ (ici les plus de 65 ans et non les retraités) et surtout de méthodes d'évaluation (par exemple quant à la prise en compte de l'avantage au titre de la propriété de la résidence principale, le calcul s'effectuant sans prendre en compte les loyers imputés).

Au total, si les retraités forment un ensemble hétérogène, il s'avère que leur situation moyenne a connu sous l'angle financier une amélioration indéniable et a rejoint celle des actifs, voire peut apparaître à certains égards plus favorable que celle du reste de la population. Au moment où l'allongement de la durée de la vie nécessite de renforcer les mécanismes de prise en charge de la dépendance liée au grand âge et où certaines autres catégories, en particulier les jeunes actifs, voient leur condition se dégrader, ce constat suggère la nécessité d'un réexamen d'ensemble des mécanismes de soutien existants, souvent encore issus d'une période où la situation des personnes âgées, encore peu bénéficiaires de retraites, était particulièrement précaire.

III - Des évolutions devenues nécessaires

A – Des justifications moins probantes

La sédimentation d'avantages en faveur des retraités n'apparaît plus guère justifiée aujourd'hui, au vu de leurs niveaux de vie actuels. Le cap fixé dans les années 1970, à savoir une certaine parité entre actifs et retraités, a été atteint.

Certes la situation relative des retraités sera amenée à évoluer à long terme du fait des réformes des retraites. Quel que soit le scénario de projection retenu, le COR prévoit une baisse du ratio entre la pension moyenne et le revenu d'activité moyen, de l'ordre de 15 à 20 % à l'horizon de 2050⁴²⁹. Mais cette anticipation de long terme ne saurait justifier le maintien en l'état de dispositifs aujourd'hui inadéquats en termes d'égalité et d'efficacité.

Les formules retenues pour apporter un soutien au revenu des retraités se révèlent de fait souvent inappropriées en ce qu'elles créent des effets d'aubaine importants au profit des plus aisés, leur procurant des gains proportionnels à leurs revenus, donc supérieurs à ceux qu'en tirent des foyers modestes. Le constat de cette anomalie a pu donner lieu, au fil du temps, à différents expédients, notamment à l'introduction de conditions de ressources ou de plafonnements. Ceux-ci, insuffisamment coordonnés et sédimentés, ont complexifié le droit fiscal et social tout en induisant leurs propres effets pervers, liés en particulier à la définition très imparfaite des ressources prises en compte et à l'étroite connexion

429. 8^{ème} rapport du COR, avril 2010. Ces prévisions reposent néanmoins sur des hypothèses relatives à l'évolution de l'âge de départ en retraite, de la productivité et du chômage que les réformes et la crise économique peuvent remettre en cause.

entre eux de certains abattements, exonérations et taux réduits. Dans le même temps, ils n'ont pas éliminé ces effets d'aubaine, mais les ont seulement limités, ni résolu la question de principe de savoir pourquoi, à revenu égal, un actif ou une personne plus jeune devrait payer plus de prélèvements qu'un retraité ou qu'une personne âgée.

Cette question revêt une acuité d'autant plus pressante que la contrainte sur les finances publiques se renforce considérablement, que des efforts supplémentaires sont demandés aux actifs pour les redresser et que de nouveaux besoins se sont fait jour. Il en est ainsi en particulier de la problématique de la prise en charge de la dépendance des plus âgés: selon les estimations réalisées en 2011 dans le cadre de la réflexion nationale sur ce sujet, les besoins de financement complémentaires s'élèveraient à 10 Md€ à horizon 2040⁴³⁰. Il en va de même aussi des questions de formation et d'insertion dans l'emploi et le logement des jeunes qui constituent une priorité des pouvoirs publics. Sans redéploiement d'un certain nombre de dispositifs, ces efforts de solidarité ne pourront être financés à hauteur des enjeux.

B – Plusieurs options de redéploiement possibles avec un même souci de ne pas fragiliser la situation des retraités les plus modestes

Un réaménagement de certains dispositifs pour une meilleure solidarité entre générations suppose bien évidemment d'éviter la remise en cause de la situation des retraités les plus fragiles en faisant porter sur les plus aisés les efforts demandés et d'éclairer la décision entre les options possibles par des études d'impact rigoureuses et précises.

Plusieurs choix de redéploiement sont en effet concevables et de nature à dégager des marges de manœuvre importantes. A cet égard, comme la Cour l'a déjà fait valoir dans différents rapports, la réflexion devrait prioritairement concerner quatre dispositifs: l'abattement de 10 % sur les pensions pour l'impôt sur le revenu, le taux réduit de CSG à 6,6 % applicable aux retraités aux revenus les plus élevés, l'exonération au titre de l'impôt sur le revenu des majorations de pension pour enfants, l'exonération de cotisations patronales pour les particuliers âgés employeurs à domicile, qui devrait être soumise à condition de

430. Rapport du groupe de travail sur « Les perspectives démographiques et financières de la dépendance » de juin 2011; projection intermédiaire en valeur du PIB 2010, avec une hypothèse d'augmentation du nombre des personnes âgées dépendantes de 1,1 million en 2010 à 2,3 millions en 2060 et une indexation des barèmes et prestations sur les prix.

ressources. Parallèlement, la question de l'élargissement de la cotisation d'assurance maladie de 1 % au-delà de son champ actuel mériterait d'être aussi examinée.

Les marges de manœuvre financières ainsi dégagées sur tel ou tel dispositif, de manière nécessairement progressive pourraient être redéployées au service de la prise en charge de la dépendance, d'un soutien accru aux retraites les plus modestes ou encore de dépenses sociales « actives », en particulier en matière d'accès à emploi, sans préjudice de leur contribution à la réduction des déficits publics.

CONCLUSION

De multiples dispositifs spécifiques se sont au fil des temps construits pour permettre aux retraités dont la situation a été longtemps plus que précaire, voire indigne, de disposer de meilleures ressources. Dépenses fiscales et niches sociales en leur direction représentent aujourd'hui près de 12 Md€, soit environ 0,6 point de PIB.

Même si de trop nombreux pensionnés, tout particulièrement des femmes, connaissent encore des situations individuelles extrêmement modestes et si certains sont du fait de leur situation de perte d'autonomie conduits à supporter des dépenses dont le montant peut dépasser celui de leur pension, la population retraitée considérée dans son ensemble a fini par rejoindre globalement le niveau de vie des actifs et dépasse même sans doute légèrement celui du reste de la population.

Dans un contexte social qui appelle à terme rapproché de nouveaux et lourds efforts de solidarité intergénérationnelle, qu'il s'agisse d'améliorer la prise en charge de la dépendance des plus âgés ou de faciliter l'insertion dans la vie active des jeunes et à un moment où les finances publiques doivent impérativement revenir à l'équilibre, il est désormais nécessaire de procéder à un réexamen d'ensemble de mécanismes sédimentés qui se superposent souvent au détriment de l'efficacité et de l'équité. Cette démarche doit impérativement préserver la situation des retraités les plus fragiles, demander un effort prioritaire de solidarité aux plus aisés et permettre de contribuer au financement des nouveaux besoins sociaux comme aussi à la réduction des déficits.

La Cour considère à cet égard nécessaire que différents mécanismes fiscaux et sociaux soient réexaminés comme elle l'a déjà préconisé dans différents rapports au cours des dernières années dans l'optique de leur suppression progressive. Elle estime aussi souhaitable que d'autres dispositifs fassent également l'objet d'un semblable examen.

Les recommandations qui suivent sont à considérer à cet égard comme un inventaire des options possibles pour une plus grande solidarité

et une plus forte équité, sans que la liste ainsi dressée des choix envisageables signifie d'aucune manière que leur cumul soit préconisé.

RECOMMANDATIONS

58. *Comme déjà préconisé par la Cour, supprimer progressivement les dépenses fiscales et niches sociales suivantes :*

- *l'abattement de 10 % sur les pensions, en matière d'impôt sur le revenu (gain d'une suppression : 2,7 Md€) ;*
- *l'exonération à l'impôt sur le revenu des majorations de pensions pour les parents de trois enfants (gain d'une fiscalisation : 0,8 Md€) ;*
- *le non alignement du taux de CSG sur les pensions les plus élevées (6,6 %) sur celui appliqué aux salaires (7,5 %) (gain d'un alignement : 1,2 Md€).*

59. *Soumettre à condition de ressources l'exonération totale de cotisations patronales dont bénéficient certaines catégories de particuliers employeurs.*

60. *Etendre l'assiette de la cotisation d'assurance maladie au taux de 1 % à toutes les retraites complémentaires, ainsi qu'aux pensions de base (au-dessus d'un certain seuil) lorsque la distinction entre ces deux types d'avantages de retraite n'est pas pertinente.*

61. *Examiner les conséquences d'une suppression à terme des avantages en matière de fiscalité locale fondés sur un critère d'âge.*
