

CONSEIL D'ORIENTATION DES RETRAITES

Séance plénière du 10 juin 2009 – 9 h 30

« Les règles des différents régimes : points de convergence, spécificités
et conséquences pour les assurés »

Document N°8

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

**Les droits à la retraite des polypensionnés
comparés à ceux des monopensionnés**

Secrétariat général du Conseil d'orientation des retraites

Les droits à la retraite des polypensionnés comparés à ceux des monopensionnés

La coexistence de plusieurs régimes de retraite fondés sur une base socioprofessionnelle et l'instabilité croissante des parcours professionnels, en particulier avec des changements de statut d'activité plus fréquents (salariés du secteur privé, fonctionnaire ou indépendant), conduisent à ce que de plus en plus de personnes perçoivent à la retraite plusieurs pensions de base¹. La proportion de polypensionnés parmi les retraités tend à augmenter et représentait 38 % en 2004 selon l'échantillon interrégimes de retraités (EIR).

Dans ce contexte, l'article 3 de la loi du 21 août 2003 portant réforme des retraites pose le principe de l'égalité de traitement entre les cotisants : *« Les assurés doivent pouvoir bénéficier d'un traitement équitable au regard de la retraite, quels que soient leurs activités professionnelles passées et le ou les régimes de retraite dont ils relèvent »*.

Sur la base de ce principe, la réforme de 2003, prolongée par celle des régimes spéciaux en 2007, a rapproché les règles des différents régimes de base, avec notamment un alignement progressif de la durée d'assurance permettant de bénéficier d'une retraite à taux plein ainsi que du système de décote et de surcote.

Les règles des régimes ne sont cependant pas complètement harmonisées et la pluriactivité continue à avoir des conséquences sur les droits à la retraite, qui peuvent être favorables ou non par rapport à la situation des monopensionnés.

Le Conseil d'orientation des retraites considère que la question de la situation des polypensionnés, comparativement à celle des monopensionnés, doit être examinée de près car elle renvoie à des préoccupations d'égalité de traitement entre les assurés et parce que les différences de règle entre polypensionnés et monopensionnés peuvent être un frein à la mobilité sur le marché du travail. C'est pourquoi **le Conseil a consacré à l'égalité des droits en fonction des parcours professionnels la fiche n°16 de son cinquième rapport (« Retraites : 20 fiches d'actualisation pour le rendez-vous de 2008 », novembre 2007)**.

La présente note constitue une actualisation de cette fiche, à partir notamment des mesures prises dans le cadre de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2009 qui corrigent certains des points que le Conseil avait soulevés dans son cinquième rapport.

Les points suivants sont successivement abordés² :

- les règles de calcul du salaire annuel moyen ;
- les règles de calcul de la durée d'assurance ;
- les règles de calcul du minimum contributif ;
- la pluriactivité simultanée (règle des « 200 heures de SMIC ») ;
- les modalités de calcul de la surcote ;
- enfin, les transferts de droits liés aux règles spécifiques dans la fonction publique.

¹ Aux pensions des régimes de base s'ajoutent celles des régimes complémentaires.

² Cette liste reprend les thèmes développés dans la fiche n°16 du cinquième rapport du COR et ne prétend pas couvrir l'intégralité des problématiques liées aux polypensionnés (aurait également pu être évoqué par exemple le calcul du salaire de référence pour les personnes ayant plusieurs employeurs – voir l'article R351-29 du code de la sécurité sociale modifié par le décret n°2005-1351).

Le Conseil rappelait au début de la fiche n°16 qu'un compromis doit être trouvé entre, d'une part, l'objectif d'égalité de traitement et, d'autre part, la simplicité et la lisibilité de la réglementation.

1. Le calcul du salaire annuel moyen pénalise les polypensionnés

1.1. Le cas des polypensionnés de régimes alignés sur le régime général

Le calcul du salaire annuel moyen sur la base des 25 meilleures années (à partir de la génération 1948) aurait pénalisé les polypensionnés par rapport aux monopensionnés, aboutissant dans certains cas à faire entrer dans le calcul de leur pension toutes leurs rémunérations, ce qui revenait, de fait, à un calcul sur la base du salaire moyen de carrière. Cette pénalisation, d'autant plus forte que les salaires portés au compte ne sont revalorisés que sur les prix, a été en partie corrigée en 2003, par l'introduction d'un mécanisme de proratisation, pour les polypensionnés effectuant leur carrière dans différents régimes alignés sur le régime général³.

La correction est partielle car le mécanisme de proratisation conduit à ne retenir au total que 25 salaires annuels (répartis entre les différents régimes de base) mais très rarement les 25 meilleurs salaires de toute la carrière.

La correction ne serait totale⁴ que si le salaire annuel moyen était calculé dans chaque régime de base en fonction des 25 meilleures années de toute la carrière. Cependant, avec cette formule, la pension du premier régime d'affiliation notamment pourrait être déterminée sur la base de salaires perçus en dehors de la période d'activité liée à ce régime et, de fait, plus élevés que ceux perçus au cours de cette période⁵ ; ce type de situation poserait alors la question de l'instauration éventuelle de transferts financiers entre les régimes concernés.

On notera enfin que la question de la différence de calcul du salaire annuel moyen entre polypensionnés et monopensionnés ne se poserait pas si le salaire annuel moyen dans chaque régime aligné, y compris au régime général, était calculé sur toute la carrière effectuée dans ce régime. Cependant, pour un retraité sur deux du régime général, cette mesure se traduirait par un montant de pension de retraite de droit direct du régime général plus faible, de l'ordre de 16 % comparativement à la législation actuelle⁶.

1.1. Le cas des polypensionnés « régimes alignés / régimes non alignés »

Le mécanisme instauré par la réforme de 2003 ne s'applique pas pour les polypensionnés effectuant leur carrière dans un régime aligné et un qui ne l'est pas (régimes de la fonction publique, régime des professions libérales ou encore régime des exploitants agricoles).

³ Régimes des artisans, des commerçants et des salariés agricoles.

⁴ Au moins formellement, car resterait posée la question de la comparabilité entre des revenus salariaux (assurés du régime général ou du régime des salariés agricoles) et des revenus issus d'une activité indépendante (assurés des régimes des artisans et des commerçants).

⁵ Par exemple, dans le cas simple d'une carrière de 15 ans passés dans le premier régime puis 25 ans passés dans le second régime, avec rémunération strictement croissante tout au long de la carrière.

⁶ Voir la note de la CNAV n°2009-031-DSP, « Simulation de la prise en compte de l'ensemble des salaires pour le calcul du salaire annuel moyen » (document n°9 de la séance plénière du COR du 13 mai 2009).

Une extension de la proratisation du salaire annuel moyen à cette catégorie de polypensionnés entraînerait un surcoût pour le régime général. Si la mesure avait été appliquée aux flux de nouveaux retraités du régime général de 2004 et 2005, environ 13 % d'entre eux auraient vu leur pension du régime général augmenter, pour un gain annuel moyen estimé à 410 euros. La dépense supplémentaire pour le régime général représenterait un peu plus de 30 millions d'euros par an et par cohorte annuelle de retraités, soit plusieurs centaines de millions d'euros à terme.

La différence de traitement entre polypensionnés doit toutefois être mise en regard des règles différentes applicables pour la détermination du salaire annuel moyen dans chacun des régimes (salaire annuel moyen des 25 meilleures années dans les régimes alignés et, par exemple, salaires des 6 derniers mois dans les régimes de la fonction publique).

Exemple : considérons une personne qui a été affiliée à deux régimes de base différents, d'abord pendant 8 ans au régime général, puis pendant 32 ans dans un deuxième régime (soit 1/5^{ème} de la durée de carrière au régime général et 4/5^{ème} dans le deuxième régime).

- *1^{er} cas : le deuxième régime est un régime aligné. Le salaire annuel moyen sera proratisé selon la durée d'assurance dans chacun des deux régimes. En particulier, la pension du régime général sera calculée sur la base des 5 meilleures années validées au régime général (1/5^{ème} de 25 années).*
- *2^{ème} cas : le deuxième régime est un régime non aligné. Le salaire annuel moyen dans le régime général n'est pas proratisé et il est calculé sur la base des 25 meilleures années validées au régime général. Dans notre exemple, toutes les années en tant qu'affilié du régime général, soit 8 ans, seront alors prises en compte pour le calcul de la pension du régime général.*

La pension versée par le régime général sera donc moins élevée dans le 2^{ème} cas.

2. Les règles de calcul de durée d'assurance sont au contraire favorables aux polypensionnés

En outre, certaines dispositions avantagent au contraire les polypensionnés : le principe d'écrêtement, à quatre par année civile, du nombre de trimestres validés au régime général et dans les régimes alignés ou encore le plafonnement à 100% du coefficient de proratisation⁷ ne s'appliquent pas à la totalité des pensions de base perçues par un polypensionné.

Exemple : un salarié qui a validé 25 ans au régime général et 25 ans comme salarié à la MSA voit sa pension proratisée au 25/40^{ème} dans chacun des deux régimes, soit une « proratisation globale théorique » de 50/40^{ème}. Le même salarié ayant fait validé toute sa carrière à la CNAV aura une pension pleine dans ce régime, soit une proratisation au 40/40^{ème}.

⁷ Rapport entre la durée validée dans le régime et la durée d'assurance cible (40 ans pour la génération 1948 par exemple).

Exemple : un salarié qui travaille au cours d'une même année civile 6 mois comme salarié agricole et 6 mois comme salarié non-agricole (les deux périodes au SMIC à temps plein), valide 4 trimestres à la CNAV et 4 trimestres à la MSA salariés.

3. Les règles du minimum contributif bénéficient aux polypensionnés

L'incidence du minimum contributif est importante tant par la population couverte – 42 % des nouveaux retraités du régime général de l'année 2008 – que par le supplément de pension qu'il procure – 32 % de la pension de droit propre du régime général pour les bénéficiaires⁸.

Jusqu'à la réforme de 2003, dans certains cas, le montant du minimum auquel pouvait être portée la pension de l'assuré était déterminé sans tenir compte de l'éventualité de la perception par le même assuré d'une autre pension au titre d'une autre activité. Il en résultait, principalement, un avantage pour les pluriactifs ayant eu une activité salariée accessoire et cotisée sur de faibles salaires, tout en exerçant une autre activité relevant d'un autre régime.

La loi de 2003 a introduit des dispositions qui limitent au montant du minimum contributif la somme des pensions portées au minimum contributif pour les polypensionnés dont la durée d'assurance tous régimes dépasse la durée d'assurance cible (40 annuités pour la génération 1948). Pour les autres cas de polypensionnés, les règles du minimum contributif demeurent généralement plus favorables.

La loi de financement de la sécurité sociale pour 2009 a introduit de nouvelles mesures concernant le minimum contributif :

- à partir du 1^{er} avril 2009, le minimum contributif est attribué avant calcul de la surcote ce qui évitera « l'absorption » de celle-ci par le minimum, mesure favorable aux assurés bénéficiant du minimum et ayant une surcote ;
- le bénéfice de la majoration du minimum contributif au titre des périodes cotisées est à présent soumis à la condition d'avoir validé, au titre d'une activité, au moins 120 trimestres au cours de sa carrière. Par rapport à la réglementation antérieure, plus de la moitié des bénéficiaires du minimum n'auraient en conséquence plus accès à la majoration et verraient de ce fait leur pension du régime général diminuer en moyenne de 6 % pour les hommes et de 4,5 % pour les femmes ;
- enfin, à partir du 1^{er} juillet 2010, le minimum contributif ne sera attribué qu'aux assurés dont la retraite totale (tous régimes) n'excède pas un montant fixé par décret.

Les deux premières dispositions ne concernent pas directement les polypensionnés mais, dans la mesure où ces derniers valident des durées (tous régimes) en général plus élevées que celles des monopensionnés, ces dispositions devraient leur être relativement plus favorables ou moins défavorables.

⁸ Les données de cette partie sont extraites de la note de la CNAV n°2009-033-DSP, « Minimum contributif : bénéficiaires, incidences et évolutions législatives récentes » (document n°5 de la séance plénière du COR du 13 mai 2009). On pourra se référer utilement à cette note pour des données de cadrage plus complètes et pour le détail des formules de calcul du minimum contributif.

Durée d'assurance moyenne des bénéficiaires du minimum contributif à la CNAV

<i>en trimestres</i>	Durée d'assurance à la CNAV		Durée d'assurance tous régimes
Hommes	57		139
(26 %) Monopensionnés	95		95
(74 %) Polypensionnés	43		154
Femmes	93		134
(52 %) Monopensionnées	118		118
(48 %) Polypensionnées	67		151

Source : CNAV, flux exhaustif 2007 en date d'effet – durée d'assurance issue du dossier prestataire (SNSP).

La troisième disposition concerne en revanche directement les polypensionnés et vise à corriger une situation que le Conseil d'orientation des retraites avait mise en avant dans la fiche n°16 de son cinquième rapport : « *des polypensionnés bénéficient du minimum contributif au titre d'une petite partie de leur carrière au régime général ou dans un régime aligné, généralement en début de période d'activité, alors qu'ils ont effectué l'essentiel de leur carrière dans un autre régime et ont droit à ce titre à une retraite relativement élevée. Si l'avantage que ces personnes retirent du bénéfice du minimum contributif est modeste (car lié à une petite partie de leur carrière), le coût de ces avantages pour le régime général et les régimes alignés pourrait être conséquent, en rapport avec la fréquence de ces situations.* »

4. La pluriactivité simultanée

Cumuler dans la même année plusieurs emplois relevant de différents régimes (régime général et régimes alignés) peut s'avérer pénalisant pour les temps très partiels en raison du seuil minimal permettant de valider un trimestre dans chacun de ces régimes.

Exemple : un salarié qui déclare, au cours d'une année donnée, 150 heures de SMIC au titre du régime général et 100 heures de SMIC au titre du régime des salariés agricoles ne bénéficiera pas de la validation d'un trimestre pour sa retraite, alors qu'il a travaillé au total plus de 200 heures de SMIC dans l'année, seuil minimal pour valider un trimestre dans chacun de ces régimes.

Inversement, cumuler plusieurs temps partiels dans des régimes différents peut permettre de valider des périodes complètes dans plusieurs régimes. Il est vrai que les salaires portés au compte dans chaque régime sont réduits, en fonction du niveau de rémunération dans chaque régime. Toutefois, le plafonnement des salaires portés au compte et l'existence de minima de pension (minimum contributif dans le privé, minimum garanti dans les régimes de la fonction publique) invalident la linéarité entre le niveau de rémunération et la pension, si bien que la pluriactivité peut se révéler dans certains cas particulièrement avantageuse.

Exemple : un salarié qui durant toute sa carrière remplit deux mi-temps au SMIC, l'un à la CNAV et l'autre comme salarié agricole (MSA salariés) valide quatre trimestres par année civile dans chacun des deux régimes. Au terme d'une carrière complète, ses deux pensions sont portées au minimum contributif, ceci sans proratisation : il touche donc deux fois le minimum contributif. À l'inverse, si les deux emplois à mi-temps sont réalisés comme salarié du privé (CNAV), l'assuré ne valide que quatre trimestres par année civile et il ne touche qu'une seule pension, également au minimum contributif.

Une modification de la règle des 200 heures de SMIC pour valider un trimestre ne ferait que déplacer la portée de ces problèmes. Un salaire de référence inférieur à 200 heures de SMIC pour valider un trimestre réduirait la fréquence des cas de pluriactifs pénalisés en raison de leur temps de travail très partiels et faciliterait la possibilité de valider des périodes complètes dans plusieurs régimes en cumulant plusieurs temps partiels dans des régimes différents ; ce serait l'inverse avec un salaire de référence supérieur à 200 heures de SMIC.

De telles modifications auraient plus généralement des effets sur le montant des pensions servies⁹. Pour un salaire de référence correspondant à 150 heures de SMIC, par rapport à la législation actuelle, le montant de pension du régime général serait supérieur pour 34 % des hommes et 49 % des femmes qui liquideraient leur pension en 2050, de l'ordre de +2 % en moyenne pour les bénéficiaires de la mesure. Pour un salaire de référence correspondant à 300 heures de SMIC, le montant de pension serait inférieur pour 61 % des hommes et 72 % des femmes liquidant leur pension en 2050, respectivement de - 2,2 % et - 3,4 % en moyenne.

5. Les modalités de calcul de la surcote

La loi de financement de la sécurité sociale pour 2009 a harmonisé les règles d'application de la surcote pour les polypensionnés de manière à ce que ceux-ci bénéficient de la surcote pour chacune de leurs pensions de base.

Auparavant, comme le Conseil d'orientation des retraites l'indiquait dans la fiche n°16 de son cinquième rapport, les modalités de calcul de la surcote dépendaient du dernier régime d'affiliation et étaient moins favorables pour les anciens fonctionnaires ayant poursuivi leur carrière dans le secteur privé. En effet, dans ce cas, la surcote ne s'appliquait pas aux pensions servies par les régimes de la fonction publique, ce qui était l'exception à la règle selon laquelle la surcote, qui vise d'abord à majorer la pension dans le dernier régime de base d'affiliation, vient aussi majorer la pension dans les régimes antérieurs d'affiliation¹⁰.

6. Les transferts de droits liés aux règles spécifiques dans la fonction publique

Le Conseil juge nécessaire de réexaminer l'ensemble des règles spécifiques aux régimes de la fonction publique qui conduisent à des procédures de transferts de droits, complexes en gestion et peu lisibles pour les personnes concernées, entre, d'une part, les régimes de la fonction publique et, d'autre part, le régime général et l'IRCANTEC.

De tels transferts sont opérés dans le cas de fonctionnaires qui n'ont pas accompli quinze années de services effectifs (condition de stage sur le bien fondé de laquelle on pourrait s'interroger) et dont les droits au régime de la fonction publique sont de ce fait transférés au régime général et à l'IRCANTEC. Des transferts en sens inverse se produisent en cas de validation des périodes auxiliaires suite à la titularisation d'agents non titulaires des collectivités publiques.

⁹ Voir la note de la CNAV n°2009-032-DSP, « Modification du salaire de référence pour valider un trimestre » (document n°7 de la séance plénière du COR du 13 mai 2009).

¹⁰ La portée de cette exception était réduite par le fait que les anciens fonctionnaires peuvent liquider leur retraite de fonctionnaire à 60 ans et cumuler sans restriction cette pension avec un revenu d'activité dans le secteur privé.

Selon les données établies par l'IRCANTEC sur la période 2000-2006, ce régime a opéré en moyenne par an près de 45 000 transferts de cotisation pour validation et 30 000 validations de service auxiliaire.

À l'occasion des discussions sur la réforme de l'IRCANTEC, les organisations syndicales ont soulevé la question de la situation des fonctionnaires et militaires ne répondant pas à la clause de durée de stage de 15 ans.

En vue de faire le point sur les difficultés engendrées par ces transferts, tant pour les affiliés que pour les régimes, et de proposer des solutions pour y remédier, le secrétaire d'État chargé de la fonction publique s'était alors engagé à installer un groupe de travail associant des représentants des fédérations syndicales ainsi que les représentants des administrations concernées.

Ce groupe de travail a été installé le 6 novembre 2008. Le **document n°9** du présent dossier récapitule les principales orientations discutées dans ce cadre et reprises dans le projet de rapport du groupe de travail.