

CONSEIL D'ORIENTATION DES RETRAITES
Séance plénière du 22 juin 2011 à 9 h 30
« La situation des polypensionnés »

Document N°1
<i>Document de travail, n'engage pas le Conseil</i>

Note de présentation générale

Secrétariat général du Conseil d'orientation des retraites

La situation des polypensionnés

Le COR a examiné à plusieurs reprises la question des polypensionnés, c'est-à-dire des personnes qui reçoivent à la retraite des pensions de plusieurs régimes de base¹. La présente séance s'inscrit en amont de la remise par le gouvernement d'un rapport sur la situation des polypensionnés. En effet, l'article 14 de la loi du 9 novembre 2010 portant réforme des retraites stipule que « *avant le 1^{er} octobre 2011, le Gouvernement transmet au Parlement un rapport faisant le point sur la situation des assurés ayant relevé de plusieurs régimes d'assurance vieillesse, en indiquant les différences de situation entre les femmes et les hommes* ».

Les polypensionnés sont des personnes qui ont été affiliées à plusieurs régimes de retraite de base parce qu'en règle générale, elles ont changé de statut professionnel au cours de leur vie active. Leur situation au regard de la retraite peut donc différer de celle de personnes qui effectuent l'ensemble de leur carrière dans un seul régime (monopensionnés). Or 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.* »

Les préoccupations d'égalité de traitement entre les assurés se posent de façon spécifique pour les polypensionnés, et ce à double titre : d'une part, les différences de règles entre les régimes conduisent à des situations différentes à la retraite selon les régimes auxquels ils sont affiliés (et aussi selon l'ordre d'affiliation à ces régimes) ; d'autre part, quand bien même les règles des régimes seraient identiques, la prise en compte d'éléments de carrière (durée validée et salaires) dans le calcul des pensions servies par les régimes génère des différences de situation par rapport aux monopensionnés, qui peuvent jouer dans un sens favorable aux polypensionnés ou non.

Les conclusions à tirer de l'analyse de la situation des polypensionnés, comparativement à celle des monopensionnés, ne sont toutefois pas simples. Comme le Conseil l'a rappelé, en particulier à l'occasion de ses réflexions sur un rapprochement des règles des régimes de base², l'équité entre les assurés ne passe pas nécessairement par l'identité des règles et des règles identiques appliquées à des publics différents ne sont pas toujours une garantie d'équité. Il reste que l'existence de règles différentes contribue à un sentiment, justifié ou non, d'inégalité de traitement voire d'absence d'équité, ce qui est préjudiciable à la confiance dans le système de retraite. Les questions posées par les différences de règles entre les régimes de retraite dépassent néanmoins le champ de cette séance.

Les différences de traitement entre monopensionnés et polypensionnés posent davantage question lorsqu'elles résultent de l'affiliation à des régimes aux règles identiques. C'est la raison pour laquelle ces situations font l'objet d'un examen plus fouillé dans le présent dossier.

¹ Le COR a consacré une fiche à ce sujet dans son cinquième rapport de novembre 2007, laquelle a été actualisée lors de la séance du 10 juin 2009 (document 8). Enfin, ce thème est abordé dans le chapitre 3 du septième rapport de janvier 2010 (pp.51-52).

² Voir le 7^e rapport du COR, *Retraites : annuités, points ou comptes notionnels ?*

Après une description détaillée des caractéristiques des polypensionnés, distinguant notamment les hommes et les femmes (I), le présent dossier rappelle les règles pouvant avoir un impact négatif ou positif pour les polypensionnés (II). Enfin, il décrit, en France et à l'étranger, les règles de coordination et de priorité entre les régimes, liées à l'interdépendance des éléments de calcul des pensions tels que la durée d'assurance tous régimes (III).

I. Les caractéristiques des polypensionnés

Avoir été affilié à un régime n'implique pas systématiquement de percevoir une pension de ce régime (droits insuffisants, droits non réclamés, versement forfaitaire unique, etc.). De ce fait, il convient de distinguer les **polyaffiliés**, qui ont cotisé auprès de plusieurs régimes de base au cours de leur carrière, des **polypensionnés**, qui reçoivent effectivement des pensions de droit propre en rente de plusieurs régimes de base³. Les polypensionnés sont tous des polyaffiliés alors que la réciproque n'est pas vraie.

Le **document 2** apporte des éléments de cadrage sur les polyaffiliés et polypensionnés des générations successives, à partir des échantillons interrégimes de cotisants et de retraités de la DREES.

Parmi les retraités de droit propre nés en 1940-1942, près de 40 % des hommes et 30 % des femmes sont polypensionnés, plus de 50 % des hommes et 40 % des femmes étant polyaffiliés. Ces proportions ont baissé pour les hommes entre les générations 1922 et 1942, principalement sous l'effet de la contraction des affiliations au régime des non-salariés agricoles. Pour les générations plus jeunes que la génération 1942, la proportion de polyaffiliés ne peut être appréciée qu'à des âges parfois précoces en cours de carrière (31 ans pour la génération 1966), dans la mesure où les assurés de ces générations n'ont pas terminé leur carrière. La part poly-affiliés à un âge donné baisse ainsi fortement pour les hommes jusqu'à la génération née en 1966 puis remonte légèrement ; ce profil pourrait venir de l'historique des recrutements dans les secteurs public et parapublic, car ce sont les polyaffiliés public/privé qui expliquent ce profil.

La baisse de la polyaffiliation à un âge donné en cours de carrière au fil des générations a lieu en parallèle d'une hausse régulière de la part des affiliés au régime général parmi l'ensemble des affiliés aux régimes français de retraite. Cette dernière atteint ainsi 96 % pour les hommes et 98 % pour les femmes, avant 31 ans, parmi les personnes nées en 1974. Les deux évolutions ne sont pas contradictoires. La baisse de la proportion de polyaffiliés s'expliquerait en effet surtout par une diminution du nombre d'affiliés aux régimes du public et, dans une moindre mesure, aux régimes de non-salariés. La hausse de la proportion d'affiliés au régime général pourrait donc être portée par une augmentation de la proportion de monoaffiliés à ce régime, plus forte que la diminution des polyaffiliés.

Parmi les polypensionnés nés en 1942, trois groupes représentent à eux trois plus de 85 % du total : les personnes relevant à la fois du régime général et des régimes alignés (47 %) ; ceux cumulant une pension du régime général et de l'un des régimes de la fonction publique (20 %) ; enfin, les pensionnés de la MSA non-salariés et des régimes de salarié du privé (18 %). En outre, pour tous les régimes autres que le régime général et la fonction publique civile, la majorité des affiliés au régime sont en fait des polyaffiliés.

³ On parle de polypensionnés quand il y a plusieurs régimes de base. Le fait que les assurés du privé reçoivent une pension de base et une pension complémentaire n'en fait pas des polypensionnés.

Une question connexe à celle des différents régimes d'affiliation des polypensionnés et polyaffiliés est celle des durées respectives passées dans ces régimes. Parmi les polypensionnés ayant comme régime principal le régime de la fonction publique d'État civile ou celui des non-salariés agricoles, de même que parmi les polypensionnés « CNAV / MSA salariés », la durée validée dans le régime principal, c'est-à-dire celui où le plus grand nombre de trimestres est validé, est le plus souvent nettement plus longue que celle validée dans le régime secondaire. A l'inverse, les polypensionnés ayant un régime d'indépendant (artisan ou commerçant) comme régime principal ont souvent validé des durées proches dans chaque régime ; c'est le cas également des polypensionnés « public/privé » ayant un régime du privé comme régime principal⁴.

Le **document 3** complète ces données de cadrage par un *focus* sur les polyaffiliés public/privé⁵. La situation de ces assurés est intéressante à étudier dans la mesure où ils finissent généralement leur carrière dans le public, ne validant dans le privé que des années de début de carrière à bas salaire⁶.

Parmi les affiliés au secteur public⁷ des jeunes générations (nées en 1970 et en 1974), la proportion de ceux qui ont été salariés du secteur privé est plus forte avant 30 ans. Pour ces générations, la quasi-totalité des personnes affiliées à un régime du secteur public ont également travaillé dans le privé. Parmi les hommes, la proportion de personnes affiliées aux secteurs public et privé est relativement stable au fil des générations. En revanche, cette proportion augmente assez nettement parmi les femmes entre les générations nées en 1934 et en 1946, ce qui pourrait s'expliquer par l'allongement progressif de la durée des carrières des femmes au fil des générations ainsi que par le développement de l'assurance vieillesse des parents au foyer (AVPF) mise en place en 1972⁸.

Parmi les fonctionnaires de générations plus anciennes (ici la génération née en 1954), 94 % des individus ont validé des trimestres dans le public et le privé, avec une entrée dans le secteur privé quasi-systématiquement en tout début de carrière. Les polyaffiliés public/privé sont rarement sortis du secteur public avant 40 voire 50 ans. A l'inverse, une forte proportion de polyaffiliés public/privé quittent le secteur privé alors qu'ils sont encore jeunes : 51 % sortent du secteur privé avant 32 ans et seuls 15 % sont toujours dans le secteur privé à 51 ans.

Au total, les polyaffiliés public/privé de la génération 1954 ont en général passé peu de temps dans le secteur privé : 46 % d'entre eux y ont validé moins de 20 trimestres. Ces faibles durées, conjuguées à des sorties précoces du secteur privé, semblent correspondre à des

⁴ Ce résultat s'explique par la « condition de fidélité » de quinze années de service effectif dans la fonction publique (voir II.3.).

⁵ Le secteur public regroupe tous les emplois pour lesquels il y a affiliation au régime de la fonction publique de l'État, à la CNRACL (fonctionnaires territoriaux et hospitaliers), au FSPOEIE (ouvriers des établissements industriels de l'État) ou à certains autres régimes spéciaux (SNCF, RATP, BdF et CNIÉG). Le secteur privé regroupe tous les autres régimes.

⁶ Jeger F., Kohler F., 2007, « Les polycotisants des générations 1942 et 1946 : trois groupes très distincts », *Etudes et résultats*, DREES, n° 558.

⁷ Tous les résultats de ce paragraphe porte sur le secteur public hors CNRACL et FSPOEIE.

⁸ Selon les données de la CNAV, les personnes qui relèvent d'un ou de plusieurs régimes autres que le régime général mais qui sont affiliées au régime général du seul fait qu'elles bénéficient de l'AVPF représentent 8 % des retraités du régime général nés en 1950 et partis à la retraite à 60 ans (13 % des femmes retraitées).

emplois saisonniers ou des emplois étudiants. Cependant, 8,1 % de ces polyaffiliés ont validé plus de 100 trimestres, soit 25 ans, dans le secteur privé.

II. Les règles de calcul affectant les polypensionnés et leurs incidences

Depuis 2003, outre le rapprochement entre les règles de la fonction publique et celles du secteur privé, des mesures spécifiques ont été prises pour que la situation des travailleurs relevant de plusieurs régimes de base soit aussi proche que possible de celle des travailleurs affiliés à un seul régime.

Certains régimes conservent toutefois des spécificités. En particulier, malgré leur alignement sur les règles du régime général en 1973, le régime des salariés agricoles (MSA salariés) et le régime des artisans et des commerçants (RSI) n'appliquent pas des règles rigoureusement identiques à celles du régime général (**Document 4**) et ont maintenu des règles d'acquisition des droits qui prévalaient avant 1973. Par ailleurs, le calcul du salaire ou revenu annuel moyen (SAM/RAM) des meilleures années de carrière se fait sur une base non pas annuelle mais trimestrielle⁹ et, pour le RSI, l'augmentation du nombre de salaires retenus à 25 années pour le calcul du RAM ne sera effective qu'à compter de 2013, alors que c'est le cas depuis 2008 à la CNAV.

Au-delà des différences de règles entre les régimes, le calcul de la retraite peut avoir des conséquences différentes selon que la personne a été affiliée à un ou plusieurs régimes, quand bien même les règles entre ces régimes seraient identiques. Dans son septième rapport, le COR a identifié plusieurs règles susceptibles d'avoir des conséquences, favorables ou non, sur les droits à la retraite des polypensionnés : les règles du minimum contributif, les règles de calcul du salaire annuel moyen et de la durée d'assurance et, enfin, certaines règles spécifiques à la fonction publique¹⁰.

1. Les règles du minimum contributif ont été récemment réformées

Le minimum contributif, qui concerne le régime général et les régimes alignés, a été réformé à plusieurs reprises ces dernières années.

La loi de réforme des retraites de 2003 a instauré une majoration du minimum contributif au titre des seules périodes cotisées et a remplacé les règles de non-cumul des minima applicables aux polypensionnés par des règles de répartition des minima entre régimes. A la suite de la loi de financement de la Sécurité sociale pour 2009¹¹, le minimum contributif est attribué sous condition d'une durée de cotisation minimale de 120 trimestres et avant calcul de la surcote, ce qui évite l'« absorption » de la surcote par le minimum. Enfin, à compter du 1^{er} janvier 2012, l'attribution du minimum contributif sera soumise à une condition de montant total de pensions de vieillesse de base et complémentaires.

⁹ Le SAM/RAM est calculé comme la somme des salaires/revenus retenus rapportée au nombre moyen de trimestres validés les années correspondantes ou, de façon équivalente, comme le rapport entre la somme des salaires/revenus retenus et le nombre de trimestres correspondants validés les années correspondantes, multiplié par quatre. Ainsi, le salaire ou revenu annuel d'une année retenue pour le SAM/RAM, au cours de laquelle seulement 3 trimestres ont été validés, est multiplié par 4/3.

¹⁰ On notera que les écarts de pension entre monopensionnés et polypensionnés peuvent être amplifiés dans l'absolu lorsqu'on y ajoute des droits plus ou moins proportionnels tels que les droits familiaux de retraite.

¹¹ Voir document 5 de la séance du COR du 25 mai 2011.

La majoration du minimum contributif et la prise en compte de la surcote après le calcul du minimum contributif ne concernent pas exclusivement les polypensionnés mais, dans la mesure où ces derniers valident des durées tous régimes souvent plus élevées que celles des monopensionnés, ces dispositions devraient leur être relativement plus favorables.

Les autres dispositions – répartition des minima entre régimes puis mise sous condition de montant total de pensions – concernent plus directement les polypensionnés. Elles visent à corriger une situation que le Conseil avait mise en avant dans son cinquième rapport (p. 145) : *« 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. »*

Notons que la loi du 9 novembre 2010 portant réforme des retraites étend au minimum garanti de la fonction publique la mise sous condition de montant total de pensions.

2. Les règles de calcul du salaire annuel moyen et de la durée d'assurance

2.1. Les règles de calcul du salaire annuel moyen tendent à pénaliser les polypensionnés

Pour le régime général et les régimes alignés, le calcul du salaire ou revenu annuel moyen (SAM/RAM) sur la base des 25 meilleures années dans chacun de ces régimes pénalisait les polypensionnés par rapport aux monopensionnés, conduisant en particulier, dans certains cas, à retenir l'intégralité de la carrière dans le calcul de la retraite.

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 dans le calcul du SAM, pour les polypensionnés effectuant leur carrière dans le régime général ou les régimes alignés. Pour ces assurés, le nombre de salaires ou revenus d'activité retenus dans le calcul du SAM/RAM est déterminé au *prorata* de la durée validée dans chacun des régimes (**Document 4**).

Le mécanisme de proratisation du nombre de salaires à considérer dans le calcul du SAM/RAM ne corrige toutefois que partiellement les écarts de traitement entre monopensionnés et polypensionnés du régime général et des régimes alignés, car s'il conduit bien à retenir un total de 25 salaires ou revenus annuels, répartis entre les différents régimes, il s'agit très rarement des 25 meilleurs de toute la carrière comme c'est le cas pour les assurés relevant d'un seul régime.

Cette règle conduit en outre à retenir, pour les polypensionnés du régime général et des régimes alignés, des salaires ou revenus perçus en début de carrière (ceux du premier régime d'affiliation), ce qui est pénalisant du fait de l'indexation des salaires portés au compte sur les prix, et l'est d'autant plus pour les polypensionnés dont les rémunérations ont fortement progressé au cours de la carrière.

Le **document 2** fournit des données permettant d'apprécier cet effet. Ainsi, pour la moitié des polypensionnés ayant le régime général comme régime principal et un régime aligné (RSI ou MSA-salariés) comme régime secondaire, le SAM/RAM du régime secondaire représente moins de 60 % du SAM du régime général. C'est encore le cas pour 20 % à 30 % d'entre eux, selon le régime secondaire considéré, lorsque l'on prend en compte le minimum contributif.

De plus, le mécanisme de proratisation du nombre de salaires retenus ne s'applique, pour les régimes français, qu'entre le régime général et les régimes alignés. Il ne s'applique donc pas lorsque le polypensionné a également été affilié à la CNAVPL, au régime des exploitants agricoles ou encore à des régimes spéciaux, dont ceux de la fonction publique. Cette situation peut être pénalisante, notamment pour les anciens fonctionnaires qui ont également cotisé au régime général, car nombreux sont ceux pour lesquels les années d'affiliation au régime général correspondent à des activités en début de carrière, faiblement rémunérées relativement au reste de la carrière, et qui seront pourtant toutes prises en compte pour le calcul de leur pension au régime général.

Cependant, étendre le mécanisme de proratisation aux polypensionnés qui ont effectué leur carrière au régime général (ou dans un régime aligné) et dans un régime non aligné entraînerait un surcoût pour le régime général et les régimes alignés : selon une estimation de la CNAV sur les flux de nouveaux retraités du régime général de 2004-2005¹², 13 % des polypensionnés du régime général et des régimes non alignés verraient alors leur pension du régime général augmenter, pour un gain annuel moyen estimé à 410 euros et 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).

Comme le Conseil l'observait dans son cinquième rapport, cette 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, salaire des 6 derniers mois dans les régimes de la fonction publique)* ».

Ainsi, du fait de cette différence de traitement, la pension servie par le régime général (ou un régime aligné) ne sera pas la même, à carrière dans le régime général identique, selon que l'assuré perçoit aussi une pension d'un régime non aligné ou d'un régime aligné. Le fait que la pension servie par un régime (ici le régime général) dépende de la carrière effectuée en dehors de ce régime n'est toutefois pas spécifique à ces situations : c'est devenu très fréquent avec, notamment, la prise en compte de la durée d'assurance tous régimes pour le calcul de la pension servie par chaque régime de base.

¹² Voir la fiche 16 du cinquième rapport du COR de novembre 2007.

2.2. Les règles de calcul de la durée d'assurance tendent à avantager les polypensionnés

Les règles relatives à la durée d'assurance sont susceptibles de conduire à des différences de traitement entre les polypensionnés et les monopensionnés à deux titres : d'une part, lors de la validation de trimestres année après année (a), d'autre part, lors de la prise en compte de cette durée dans le calcul de la pension (b).

a) Les règles de validation de trimestre à partir de 200 heures de SMIC et d'écèlement à quatre trimestres par année civile

Dans le régime général et les régimes alignés, les assurés valident un trimestre d'assurance pour chaque tranche de salaire annuel représentant 200 heures de SMIC, dans la limite de quatre trimestres par an. *A contrario*, lorsque les personnes cotisent sur des salaires inférieurs à 200 heures de SMIC dans l'année, du fait d'emplois à temps très partiel ou de périodes de non-emploi, elles ne valident pas de trimestre.

Le **document 5** analyse les conséquences de ces règles (validation de trimestres à partir de 200 heures de SMIC et écèlement à quatre trimestres par année civile) sur les **polycotisants** du régime général et des régimes alignés, c'est-à-dire les personnes qui cotisent, au cours d'une même année, dans au moins deux de ces régimes. Il compare, pour la génération née en 1946, le nombre de trimestres acquis cette année-là par les polycotisants et par les monocotisants, c'est-à-dire des personnes qui ne cotisent qu'à un seul régime parmi le régime général et les régimes alignés.

La polycotisation peut entraîner une perte de trimestres validés du fait du calcul séparé, dans chaque régime, du nombre de trimestres cotisés, en raison des effets de seuil induits par la règle des 200 heures de SMIC (un revenu salarial égal à 201 fois le SMIC horaire permet de valider un trimestre, alors qu'un revenu de 199 fois ne valide rien). Par exemple, une personne cotisant au cours de la même année au régime général et à la MSA-salariés, et ayant dans chacun de ces deux régimes un revenu salarial annuel égal à 150 fois le SMIC horaire, ne validera des trimestres dans aucun des deux régimes car le revenu salarial est dans chacun inférieur à 200 SMIC horaires ; en revanche, cette personne pourrait valider des trimestres si les salaires étaient consolidés : elle a cotisé au total 300 SMIC horaires, soit plus que le seuil nécessaire pour valider un trimestre.

A l'inverse, la polycotisation, en permettant de valider simultanément dans plusieurs régimes, peut conduire à valider plus de quatre trimestres au cours d'une même année, ces trimestres étant pris en compte dans les coefficients de proratisation appliqués aux pensions (rapports entre la durée validée dans le régime et la durée requise pour le taux plein)¹³. Ce serait le cas, par exemple, d'une personne qui validerait trois trimestres au régime général et trois trimestres à la MSA-salariés, soit six trimestres en tout. Notons cependant qu'un tel cas de figure n'implique pas nécessairement un gain en termes de pension totale, car il peut conduire parallèlement à une perte en termes de salaire porté au compte¹⁴. Au total, selon les cas, l'effet sur la pension pourra être soit positif soit négatif.

¹³ En revanche, la règle d'écèlement à quatre trimestres (tous régimes confondus) par an s'applique à la durée d'assurance tous régimes qui détermine l'application de la décote ou de la surcote.

¹⁴ Sachant que cette perte pourrait elle-même être neutralisée, dans certains cas, par l'application du minimum contributif.

Parmi les cotisants nés en 1946, 17 % (23 % des hommes et 11 % des femmes) ont au moins une fois dans leur carrière cotisé au cours de la même année dans au moins deux régimes, régime général ou régimes alignés.

En réalité, cette situation reste marginale : chaque année, moins de 10 % des cotisants nés en 1946 sont des polycotisants, et les polycotisants sont rarement en situation de polycotisation pendant toutes les années de leur carrière. Pour beaucoup de polycotisants, les situations de polycotisation ne renvoient qu'aux années de transition d'un régime à l'autre et la moitié des polycotisants n'ont, sur toute leur carrière, qu'une seule année de polycotisation.

Si l'on tient compte du fait que, d'une part, les polycotisants ne représentent qu'une petite minorité de l'ensemble des cotisants et que, d'autre part, les années de polycotisation ne sont qu'une petite proportion des années de carrière des polycotisants, l'incidence des années de polycotisation s'avère très faible, de l'ordre de 1 % à 2 %.

Au total sur toute la carrière, 10 % des polycotisants nés en 1946 ont « perdu » un seul trimestre et seulement 2 % en ont « perdu » deux ou plus, du fait d'un calcul du nombre de trimestres validés non consolidé sur l'ensemble des régimes. A l'inverse, 70 % des polycotisants enregistrent des années civiles où le nombre total de trimestres cotisés est supérieur à quatre mais, dans la majeure partie des cas, le nombre de trimestres « gagnés » sur la totalité de la carrière reste faible.

b) La règle de plafonnement à 100 % du coefficient de proratisation

La règle de plafonnement à 100 % du coefficient de proratisation ne s'applique pas à la totalité des pensions de base perçues par un polypensionné. Ainsi, un salarié né en 1948 (dont la durée requise pour le taux plein est 40 ans) ayant été fonctionnaire pendant 22 années puis salarié du secteur privé pendant également 22 années verra sa pension proratisée au 22/40 dans chacun des deux régimes (régime des fonctionnaires et régime général), soit un coefficient global de 44/40.

Le non-plafonnement du coefficient de proratisation tous régimes confondus bénéficie à une proportion importante de polypensionnés (**Document 2**) : parmi ceux nés entre 1934 et 1942, la quasi-totalité des hommes et la majorité des femmes polypensionnés de la fonction publique et du régime général, ainsi que plus des deux tiers des hommes et plus du tiers des femmes polypensionnés du régime général et d'un régime aligné (RSI ou MSA-salariés) ont un coefficient global de proratisation supérieur à 100 %. Toutefois, ces résultats, qui portent sur des générations anciennes dont la durée de carrière était fréquemment supérieure à la durée requise pour le taux plein, ne se vérifieront pas nécessairement pour les générations plus récentes, notamment pour celles nées après l'obligation de scolarité jusqu'à 16 ans.

2.3. L'incidence globale de la polypension : illustration à partir de cas-types et simulation de convergence des règles

Les résultats précédents ne portaient que sur certaines règles prises séparément : le mode de calcul du salaire annuel moyen d'une part et les différentes règles liées au calcul de la durée d'autre part. Or la combinaison de ces règles peut avoir des effets contrastés selon les cas.

Ainsi, la règle des 200 heures de SMIC, combinée avec la règle de calcul du SAM au régime général, apparaît tantôt favorable, tantôt défavorable. Elle paraît favorable aux assurés ayant

eu au moins 25 « bonnes » années au régime général ; en effet, une année supplémentaire d'activité, même très partielle, leur permet très généralement de valider des trimestres supplémentaires¹⁵, sans pour autant dégrader leur SAM. Au contraire, pour des carrières courtes au régime général (moins de 25 ans), une année complète d'activité à temps très partiel peut s'avérer doublement pénalisante pour l'assuré : d'une part, sa durée cotisée peut être réduite s'il ne parvient pas à valider quatre trimestres (d'où un impact possible sur le coefficient de proratisation, le taux de liquidation et le droit au minimum contributif) ; d'autre part, son SAM au régime général peut diminuer du fait de la prise en compte du salaire faible associé à l'année d'activité à temps très partiel.

Or cette dernière situation peut concerner notamment les polypensionnés qui ont débuté leur carrière au régime général puis ont changé d'activité, en particulier les polypensionnés du régime général et des régimes non alignés car, pour eux, le mécanisme de proratisation du nombre de salaires à considérer dans le calcul du SAM ne s'applique pas et tous les salaires de début de carrière au régime général peuvent alors être pris en compte.

L'incidence globale des différentes règles sur les pensions des polypensionnés du régime général et des régimes alignés peut être illustrée à partir de cas-types ou en simulant les conséquences d'une convergence de ces règles entre les régimes.

L'analyse de cas-types de monopensionnés et polypensionnés du régime général et des régimes alignés, montre que, à carrières salariales identiques, les règles actuelles des régimes de base, en particulier la durée passée dans chacun des régimes, ont un effet, favorable ou défavorable, sur le taux de remplacement (**Document 6**). Par ailleurs, la majeure partie des écarts de pension totale entre monopensionnés et polypensionnés du régime général et du RSI résulte des différences de règles et de rendements des régimes complémentaires.

Afin de mesurer plus précisément les conséquences du fait d'être polyaffilié du régime général et des régimes alignés, la DREES a simulé pour ceux nés en 1950 les effets d'une convergence plus poussée de ces régimes, consistant en l'application d'un SAM unique (sur les 25 meilleures années de la carrière passée dans l'ensemble de ces régimes) puis en la création d'un régime unique où, outre le SAM unique, tous les droits acquis dans ces régimes seraient mis en commun selon la législation du régime général : règle des 200 heures de SMIC avec écrêtement à 4 trimestres par an et coefficient de proratisation plafonné à 100 % (**Document 7**).

Afin de faciliter la compréhension des résultats, il a été supposé au préalable que les règles de calcul du revenu annuel moyen des régimes alignés ont été rendues identiques à celle du SAM au régime général (25 meilleures années et annualisation des salaires portés au compte) et que l'écrêtement du minimum contributif selon une condition de montant total de pensions s'applique (voir II.1).

Le **passage au SAM unique** augmenterait de 3,4 % la pension totale de base des régimes général et alignés versée en moyenne aux polyaffiliés CNAV/MSA et CNAV/RSI. Parmi les polyaffiliés CNAV/MSA, 61 % verraient leur pension augmenter et 33 % conserveraient une pension identique. Pour les polyaffiliés CNAV/RSI, ces proportions seraient respectivement de 64 % et 21 %.

¹⁵ Il suffit de près d'un mois et demi d'activité à temps plein rémunérée au SMIC pour valider un trimestre.

La mesure bénéficierait plutôt aux hommes polyaffiliés (qui seraient « gagnants » dans près de trois quarts des cas), alors qu'elle serait neutre pour la moitié des femmes polyaffiliées CNAV/MSA. Plus généralement, elle bénéficierait davantage aux personnes ayant des pensions élevées, le minimum contributif neutralisant les effets pour les personnes ayant de faibles revenus : en effet, les personnes qui percevaient ce minimum dans leurs deux régimes d'affiliation continueraient généralement de le percevoir avec un SAM unique et, dans ce cas, le passage au SAM unique n'aurait pas d'impact sur le montant de leur pension.

Le **passage à un régime unique** a des effets *a priori* plus ambigus. Pour les polycotisants qui ont une carrière longue, le régime unique devrait induire une perte de pension en bornant le coefficient de proratisation « tous régimes » à 100 %, mais cet effet pourrait être compensé par la mise en commun des salaires portés au compte et le nombre de trimestres cotisés.

Au total, selon la simulation réalisée sur la génération née en 1950, le régime unique entraînerait une perte de 1,6 % de la pension totale de base des personnes affiliées à la fois au régime général et à des régimes alignés. Il aurait des effets contrastés en termes de redistribution puisqu'il entraînerait à la fois plus de perdants mais également plus de gagnants dans les déciles élevés de pensions¹⁶, alors qu'il n'aurait aucun impact sur 40 % des polyaffiliés du premier décile, en raison notamment du minimum contributif. De même, le passage à un régime unique entraînerait une diminution de pension plus forte en moyenne parmi les femmes que parmi les hommes, car les femmes étant plus souvent au minimum contributif bénéficieraient moins du passage au SAM unique.

Ces résultats doivent être interprétés avec précaution pour plusieurs raisons : d'une part, ils se fondent sur une génération (1950) ayant notamment des durées d'assurance encore relativement longues, ce qui conduit à un fort effet du coefficient de proratisation et à des perdants dans la simulation ; d'autre part, la baisse de la pension moyenne aurait pour contrepartie des gains pour l'ensemble des régimes, qui, s'ils étaient réinjectés dans le système, pourraient *in fine* réduire la proportion de perdants et modifier les effets en termes de redistribution.

Le passage au SAM unique ou au régime unique aurait un impact sensible sur la répartition des montants de pension entre les régimes. Ainsi, dans la simulation du passage au SAM unique, la MSA et la CNAV devraient verser un supplément de respectivement 12,4 % et 0,8 % aux polyaffiliés CNAV/MSA. En revanche, la CNAV devrait verser un supplément de 6,5 % aux polyaffiliés CNAV/RSI et le RSI bénéficierait d'un allègement, de 0,6 % pour les commerçants et de 3,3 % pour les artisans.

Par ailleurs, avec le passage à un SAM unique calculé sur les 25 meilleures années de toute la carrière, la pension du premier régime d'affiliation risquerait d'être déterminée en fonction des salaires de fin de carrière perçus en dehors de la période d'activité liée à ce régime¹⁷, ce qui pourrait justifier la mise en place 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 au régime

¹⁶ En particulier, la pension maximale, dans le cas du régime unique, est moins élevée car la pension totale est soumise au plafond, alors que dans les autres scénarios, la somme des pensions peut être supérieure.

¹⁷ 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.

général et dans chaque régime aligné était calculé sur toute la carrière effectuée dans le régime.

3. Les récentes réformes des règles spécifiques dans la fonction publique

Avant la loi du 9 novembre 2010 portant réforme des retraites, la fonction publique conditionnait l'ouverture du droit à une pension à une « condition de fidélité » de quinze années de services effectifs. Les droits des fonctionnaires n'ayant pas accompli cette durée étaient transférés au régime général et à l'IRCANTEC et des transferts en sens inverse se produisaient lorsque le fonctionnaire souhaitait faire prendre en compte dans ses droits à retraite de la fonction publique les « services auxiliaires » accomplis avant sa titularisation.

Dès son rapport de 2007, le Conseil a jugé 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. Lors de la séance du Conseil du 10 juin 2009, une note de la direction du Budget¹⁸, rendant compte d'un groupe de travail associant des représentants des fédérations syndicales ainsi que les représentants des administrations concernées, examinait les différentes pistes possibles pour remédier à cette situation.

La loi du 9 novembre 2010 a suivi l'une de ces pistes en réduisant la « condition de fidélité » de 15 à 2 ans pour les fonctionnaires civils radiés des cadres à compter du 1^{er} janvier 2011 (**Document 8**). La situation reste inchangée pour les militaires. Parallèlement, la validation de périodes de services auxiliaires pour la pension de la fonction publique ne sera plus possible. Ces deux mesures tendent à harmoniser les règles appliquées aux fonctionnaires aux règles de droit commun. Elles auront aussi tendance à accroître les effectifs de polypensionnés d'un régime de la fonction publique et d'un autre régime.

III. Les règles de coordination entre régimes de base, en France et dans l'Union européenne

1. Les règles de coordination entre régimes de base français prennent de plus en plus d'importance

La renonciation à la généralisation de la sécurité sociale telle qu'envisagée dans l'ordonnance du 4 octobre 1945 relative au régime général a conduit à mettre en place, au cours de la décennie 1950, une coordination entre les régimes à travers différents textes : des décrets de coordination entre les régimes de salariés du privé, puis entre ceux des salariés et non-salariés, enfin entre ceux des salariés du régime général et des régimes spéciaux, dont la fonction publique (**Document 9**).

Ces dispositions juridiques ont fait évoluer les règles de coordination entre les régimes, qui concernent les différents éléments de calcul des pensions de vieillesse des polypensionnés. Un chapitre du code de la sécurité sociale est consacré à la coordination en matière d'assurance

¹⁸ Voir le document 9 de la séance.

vieillesse et d'assurance veuvage entre, d'une part, le régime général et les régimes spéciaux, d'autre part, le régime agricole et les autres régimes, et enfin entre divers régimes¹⁹.

Aujourd'hui, les règles de coordination prennent de plus en plus d'importance. La dimension interrégimes est en effet de plus en plus prégnante, au travers notamment de la prise en compte de la durée d'assurance tous régimes dans le calcul des pensions ou encore des mesures récentes qui mettent en place des conditions d'ouverture de droit interrégimes (majoration de la pension de réversion, minimum contributif éventuellement majoré).

2. La question des polypensionnés, dans sa dimension internationale, renvoie notamment aux règles de coordination dans l'Union européenne pour les travailleurs migrants

Dans les différents pays étrangers étudiés par le COR, on distingue deux grandes familles de système de retraite²⁰ : ceux dans lesquels il n'existe qu'un système public de retraite commun à tous les citoyens (Canada, Etats-Unis, Pays-Bas, Royaume-Uni et Suède) ; et ceux dont le système public de retraite est composé de nombreux régimes, qui assurent les individus selon leur catégorie socioprofessionnelle (Allemagne, Belgique, Espagne, Italie et Japon).

La question des polypensionnés, notamment ceux des régimes du public et du privé, ne se pose que pour les pays du second groupe, et avec moins d'acuité qu'en France dans la mesure où, mise à part en Espagne, les pensions des régimes privés sont calculées sur la base de l'ensemble de la carrière des assurés, induisant moins de non-linéarités dans le calcul de la pension.

En revanche, la question des polypensionnés est intéressante à étudier par le prisme des règles de coordination dans l'Union européenne pour les travailleurs migrants (**Document 10**).

Les difficultés de reconnaissance des droits sociaux entre les pays sont un frein à la mobilité internationale des personnes et vont dès lors à l'encontre de la règle de liberté de circulation au sein de l'Union européenne. Comme il était impossible d'unifier les règles des systèmes de protection sociale, qui relèvent de la stricte compétence nationale, les autorités européennes ont décidé de créer des outils et règles de coordination permettant de préserver les spécificités nationales tout en ne pénalisant pas les travailleurs migrants²¹ au sein de l'Union européenne²². C'est pour cette raison principalement que l'article 51 du traité de Rome du 25 mars 1957 prévoyait déjà l'institution d'un système relatif à la coordination des droits sociaux (dont les droits en matière de retraite) des travailleurs migrants. Cette coordination des régimes de sécurité sociale résulte des règlements n° 1408/71²³ et 574/72²⁴, établis par le

¹⁹ Livre relatif aux dispositions communes à tout ou partie des régimes de base. Livre I, titre VII, chapitre III, articles L.173-1 et suivants.

²⁰ Secrétariat général du COR, « L'architecture des systèmes de retraite étrangers au regard des catégories socioprofessionnelles » (document n°7 de la séance plénière du COR du 27 septembre 2010).

²¹ Les règles peuvent être différentes pour les travailleurs en détachement qui, bien que travaillant dans un pays étranger, peuvent continuer d'acquérir des droits dans leur pays d'origine.

²² Plus largement au sein des pays de l'Espace économique européen (UE + Islande, Liechtenstein et Norvège) ainsi que la Suisse. Il faut noter que la France est liée à 34 autres Etats par des conventions bilatérales de sécurité sociale. Le réseau français de sécurité sociale s'étend ainsi à 63 pays. Pour plus d'informations : http://www.cleiss.fr/pdf/liste_accords_internationaux.pdf.

²³ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CONSLEG:1971R1408:20060428:fr:PDF>.

²⁴ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CONSLEG:1972R0574:20060228:fr:PDF>.

Conseil européen respectivement en 1971 et 1972 remplacés depuis le 27 juillet 2009 par les règlements (CE) n° 883-2004²⁵ et n° 987/2009²⁶.

Cette coordination entraîne une procédure de « double liquidation » de la pension dans chacun des États membres dans lesquels l'assuré a acquis des droits à retraite. Pour chaque pays, cette opération s'effectue en deux étapes. Le régime de retraite calcule une « pension nationale », pour laquelle il prend en compte tous les trimestres (ou périodes équivalentes) validés par l'assuré dans le pays. Il calcule également une « pension communautaire », pour laquelle il prend en compte tous les trimestres (ou périodes équivalentes) validés par l'assuré dans les différents pays de l'UE et qui est pondérée par le rapport entre le nombre de trimestres validés dans le pays considéré et le nombre de trimestres validés dans tous les pays de l'UE. Le montant de pension le plus élevé des deux est servi à l'assuré.

Notons qu'à la suite d'une mise en demeure de la Commission européenne en 2007, le mécanisme de proratisation du nombre des meilleures années prises en compte pour le salaire de référence, qui s'applique en France pour les polypensionnés du régime général et des régimes alignés (voir II.2.1.), s'applique également pour le calcul de la « pension communautaire » aux régimes de retraite des pays de l'Espace économique européen et de la Suisse pour lesquels la pension est calculée sur la base d'au moins quinze années de salaires/revenus ou de cotisations.

²⁵ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CONSLEG:2004R0883:20100501:FR:PDF>.

²⁶ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:284:0001:0042:FR:PDF>.