

CONSEIL D'ORIENTATION DES RETRAITES

Retraites : la situation des polypensionnés

Synthèse

Neuvième rapport
Adopté le 28 septembre 2011

Retraites : la situation des polypensionnés - synthèse

Du fait de la pluralité des régimes qui composent le système de retraite français¹, un nombre important de retraités sont des « polypensionnés », c'est-à-dire qu'ils perçoivent des pensions de plusieurs régimes de retraite de base². Ainsi, un fonctionnaire qui a travaillé en début de carrière dans le secteur privé sera polypensionné, de même qu'un artisan qui s'est mis à son compte après avoir été salarié ou un contractuel de la fonction publique qui a été ensuite titularisé.

Le neuvième rapport du Conseil d'orientation des Retraites (COR), adopté mercredi 28 septembre 2011, porte sur la situation des polypensionnés. Il répond à une demande du ministre du Travail, de l'Emploi et de la Santé, qui fait suite à la loi du 9 novembre 2010, article 14, qui prévoit qu'« 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 ». Le rapport comprend des exemples de situations concrètes de polypensionnés, afin d'illustrer les problèmes en jeu. Il est accompagné de compléments qui présentent une information riche et détaillée sur les polypensionnés.

1) Qui sont les polypensionnés ?

Près de 40 % des hommes et 30 % des femmes des générations qui viennent de partir à la retraite sont polypensionnés. Si la plupart d'entre eux perçoivent exactement deux pensions de régimes de base, 6 % des hommes retraités nés en 1942 en perçoivent trois, cette part étant plus faible pour les femmes (3 %). La proportion des retraités de ces générations qui ont été affiliés à plusieurs régimes au cours de leur carrière (« polyaffiliés ») est plus élevée encore (environ 50 % des hommes et près de 40 % des femmes) dans la mesure où certains ont validé des droits insuffisants pour bénéficier d'une pension en rente de chaque régime.

Les polypensionnés sont moins nombreux parmi les retraités nés dans les années 1940 que parmi ceux des générations plus anciennes, nées dans les années 1920. Cette baisse s'explique principalement par le recul du secteur agricole : la part des hommes polypensionnés du régime des non-salariés agricoles et d'un autre régime a ainsi reculé de 18 % à 4 % entre ces générations.

Pour les générations plus jeunes, qui ne sont pas encore à la retraite, la part des assurés ayant été affiliés à plusieurs régimes a diminué jusqu'aux générations nées dans les années 1960, dans un contexte de recul du non-salariat, puis s'est légèrement redressée pour les générations nées au début des années 1970. Il est toutefois difficile d'extrapoler la part des polypensionnés pour les générations les plus jeunes sur la base de la comparaison des seuls

¹ Les principaux régimes de base sont la CNAV et la MSA salariés pour les salariés du privé et les non-titulaires de la fonction publique, qui regroupent 70 % des actifs, le service des retraites de l'Etat (SRE) pour les fonctionnaires d'Etat, la CNRACL pour les fonctions publiques territoriale et hospitalière, le régime social des indépendants (RSI) pour les artisans et commerçants, la MSA non-salariés pour les exploitants agricoles, le régime des professions libérales (CNAVPL), la CNIEG pour les industries électriques et gazières, les régimes de retraite des personnels de la SNCF et de la RATP, etc.

² A ces pensions de régimes de base peuvent en outre s'ajouter les pensions versées par des régimes complémentaires, également obligatoires, comme l'ARRCO ou l'AGIRC pour les salariés du secteur privé.

débuts de carrière : si, par exemple, la baisse observée globalement au fil des générations résulte du fait que le changement de régime se fait de plus en plus tard dans la carrière, il n'est pas exclu que la part des polypensionnés soient finalement plus importante parmi les plus jeunes générations encore en activité.

Les polypensionnés nés en 1942 se répartissent principalement en trois grands groupes représentant près de 75 % de l'ensemble : 43 % sont polypensionnés du régime général (CNAV) et d'un régime dit « aligné » (régime des salariés agricoles - MSA-salariés - ou régime social des indépendants - RSI -) ; 20 % sont polypensionnés du régime général et d'une régime de la fonction publique ; 10 % sont polypensionnés du régime des non salariés agricoles et d'un régime de salariés du privé (MSA-salariés ou CNAV).

Parmi les personnes actuellement à la retraite, les polypensionnés ont en moyenne validé des durées plus longues sur l'ensemble de leurs régimes et ont ainsi une retraite totale en moyenne plus élevée que les monopensionnés des mêmes régimes. En 2008, le montant total de pension de droit direct était en moyenne de 1 286 euros pour les polypensionnés et de 1 133 euros pour les monopensionnés. En revanche, parmi les retraités de droit direct ayant validé une carrière complète, les monopensionnés ont perçu en 2008 des pensions de droit direct en moyenne plus élevées que les polypensionnés (respectivement 1 645 euros et 1 487 euros). Cette simple comparaison de pensions moyennes ne permet bien évidemment pas de conclure que l'écart résulte du simple fait d'être polypensionné, la population des polypensionnés en termes de niveaux de salaires, profils de carrière, secteurs d'activité, genre, n'étant pas comparable à celle des monopensionnés.

2) Quels sont les problèmes spécifiques aux polypensionnés ?

Le fait d'être polypensionné n'est pas sans incidence sur le niveau de pension totale perçu. Ainsi, deux personnes ayant la même durée de cotisation et la même chronique de salaires n'auront pas la même pension totale, selon qu'ils ont effectué leur carrière dans un régime, dans un autre ou dans deux régimes successifs. Ceci résulte en partie du fait que les règles de calcul de la retraite ne sont pas les mêmes dans tous les régimes, ce qui conduit à des écarts de pension aussi bien entre les retraités d'un seul régime (« monopensionnés ») relevant de régimes différents qu'entre les monopensionnés et les polypensionnés. Mais le simple fait d'être polypensionné modifie également le niveau de retraite totale, du fait du mode de calcul de la pension qui n'est pas simplement proportionnelle aux cotisations ou aux salaires.

Les polypensionnés sont ainsi confrontés directement aux différences de règles entre les régimes dont ils relèvent. Ceci est source de complexité mais n'est pas spécifique aux polypensionnés, ces différences de règles concernant également les monopensionnés de différents régimes.

En revanche, le seul fait d'être polypensionné, même de deux régimes dont les règles seraient parfaitement identiques, conduit à des écarts de niveau de pension par rapport aux monopensionnés. Ces différences résultent du fait que le montant de la pension n'est pas strictement proportionnel aux cotisations versées ou aux salaires perçus. Pour un polypensionné, la pension totale est la somme des pensions des régimes auxquels il est affilié, lesquelles sont déterminées sur les morceaux de carrière effectués dans chaque régime. Or ce calcul ne conduit pas à la même pension totale, pour des règles identiques, que s'il était réalisé sur l'ensemble de la carrière. Les règles de calcul de la pension sont ainsi parfois favorables, parfois défavorables, aux polypensionnés.

Si on s'intéresse plus particulièrement aux polypensionnés de régimes aux règles comparables, à savoir les polypensionnés du régime général et des régimes dits « alignés » (régime des salariés agricoles - MSA-salariés - ou régime social des indépendants - RSI -) qui représentent une part importante des polypensionnés, les règles de calcul du salaire de référence utilisé pour le calcul de la pension apparaissent plutôt défavorables aux polypensionnés, alors que les règles de décompte de la durée validée tendent globalement à les avantager.

Au total, les effets combinés des règles affectant les polypensionnés du régime général et des régimes alignés apparaissent le plus souvent favorables pour les polypensionnés des générations partant à la retraite actuellement. De plus, la neutralisation des règles affectant spécifiquement les polypensionnés pourrait avoir des effets légèrement anti-redistributifs, les plus pénalisés par les règles actuelles étant plutôt situés parmi les revenus moyens ou élevés. Toutefois, du fait de la baisse des durées moyennes validées au fil des générations et de la montée en charge progressive de l'indexation des salaires portés au compte sur les prix, ce bilan global pourrait être moins positif pour les générations futures de polypensionnés. Il s'agit en outre d'un bilan global qui recouvre des disparités de situation entre polypensionnés.

3) Quelles évolutions envisager ?

Il peut paraître légitime de modifier certaines des règles actuelles qui apparaissent particulièrement défavorables aux polypensionnés, notamment pour le calcul du salaire annuel moyen (SAM), dans le prolongement de ce qui a été fait en 2003 avec la proratisation du nombre d'années de salaires prises en compte pour le calcul du SAM et l'exclusion des années ne validant pas de trimestres. En particulier, la question de la proratisation du SAM pour les polypensionnés du régime général et de régimes non alignés (régimes spéciaux dont ceux de la fonction publique, mais aussi CNAVPL ou MSA non salariés) est fréquemment soulevée. Cependant, la proratisation du SAM, lorsqu'elle existe, ne corrige que partiellement le problème pour les polypensionnés puisqu'on ne retient pas les 25 meilleures années de toute leur carrière. De plus, certaines règles concernant la durée sont à l'inverse favorables aux polypensionnés par rapport aux monopensionnés.

Dans ces conditions, deux approches sont concevables, non exemptes chacune d'inconvénients : modifier seulement certaines des règles de façon à en limiter l'impact défavorable en moyenne, mais au risque de soulever des difficultés tant en termes de cohérence d'ensemble que d'effets redistributifs et d'équité vis-à-vis des monopensionnés ; modifier l'ensemble des règles affectant les polypensionnés, ce qui impliquerait un degré de coordination ou d'intégration entre les régimes et supposerait *de facto* une remise à plat du système.

Au final, la situation des polypensionnés illustre la complexité du système de retraite, liée tant à la pluralité des régimes de base qu'à la diversité des règles de calcul de la retraite. Elle renvoie aussi, conformément à la loi du 21 août 2003, à des préoccupations d'égalité de traitement entre les retraités. Les éléments de constat contenus dans le présent rapport pourront notamment contribuer à la réflexion nationale sur les objectifs et les caractéristiques d'une réforme systémique de la prise en charge collective du risque vieillesse, qui devra être engagée à partir du 1^{er} semestre 2013 conformément à la loi du 9 novembre 2010.