

cadr'@ge

Études, recherches et statistiques de la Cnav

Les polypensionnés : du rapprochement à la coordination entre régimes

/ Sylvie Chaslot-Robinet (Cnav) /

Le système de retraite français se caractérise par un grand nombre de régimes de base. 50 % des retraités du régime général nés en 1945 ont cotisé à différents régimes de base. Ces derniers ne relèvent pas d'une législation unique mais de l'articulation de plusieurs, ce qui peut générer des écarts de pensions entre monopensionnés et polypensionnés à carrière comparable. Afin de pallier ces écarts, une coordination juridique interrégime a été mise en place. Nous illustrerons cette problématique par quelques exemples emblématiques, sur la base du calcul de la pension personnelle du régime général.

Les législations différentes entre régimes peuvent participer à des écarts de pension entre retraités, qu'ils soient monopensionnés ou polypensionnés. Cependant, indépendamment des nuances juridiques, le seul fait de calculer plusieurs pensions de base pour un polypensionné peut induire une différence de traitement relativement à un monopensionné. Pour limiter cet effet, une coordination juridique interrégime a été organisée depuis 1950, évoluant par décrets successifs.

Elle a d'abord concerné les régimes de salariés, puis ceux des salariés et non-salariés, enfin les régimes du secteur public (régimes spéciaux dont celui de la fonction publique). Ces règles de coordination continuent de varier en fonction des dispositifs et des régimes concernés ; ainsi, des différences de traitement demeurent.

Partant d'une réflexion juridique, il s'agit ici d'illustrer cette question, sans viser l'exhaustivité et en privilégiant l'incidence constatée sur la pension du régime général.

Cette réflexion se concentre sur les polypensionnés relevant à la fois du régime général et d'autres régimes

de base français, en particulier les régimes des salariés agricoles et des indépendants, dits « régimes alignés » sur le régime général.

La moitié des retraités du régime général nés en 1945 ont cotisé à plusieurs régimes

La trajectoire professionnelle d'un assuré peut le conduire à cotiser successivement ou simultanément à plusieurs régimes. L'assuré est alors polycotisant, par opposition à un monocotisant, qui a effectué toute sa carrière professionnelle dans un seul régime de retraite de base.

Néanmoins, tous les polycotisants ne sont pas polypensionnés du fait, par exemple, d'affiliations trop courtes ou de cotisations insuffisantes pour donner droit à pension dans les régimes concernés (encadré 1).

À l'inverse, d'autres sont juridiquement des polypensionnés alors que dans les faits, ils ont effectué l'essentiel de leur carrière dans un seul régime et n'ont validé ailleurs que peu de droits à retraite.

Encadré 1. Transferts de droits entre régime général et régimes spéciaux

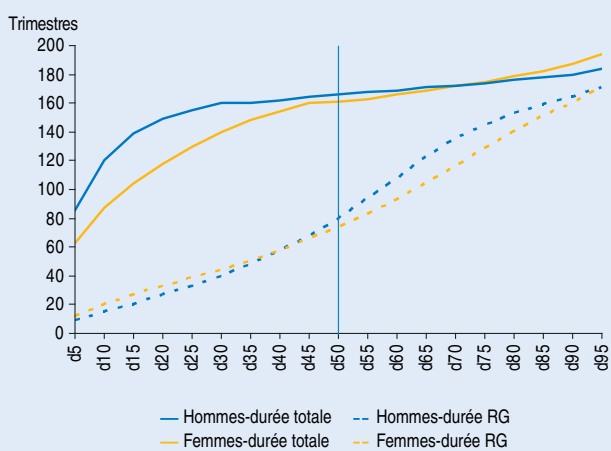
Dans la plupart des régimes spéciaux ou de la fonction publique, une durée de service, dite « condition de stage », est nécessaire pour ouvrir droit à pension. Pour les fonctionnaires civils, celle-ci a été ramenée de 15 à 2 ans à partir du 1^{er} janvier 2011. Il existe des mécanismes de transferts de droits avec le régime général en faveur des ressortissants quittant ces régimes sans droit à pension. L'objectif est de calculer la pension du régime général comme si l'activité du « régime spécial » avait été effectuée au régime général.

À l'inverse, lorsque les ressortissants des régimes spéciaux ou de la fonction publique ont droit à pension dans ces régimes, d'autres dispositifs consistent en l'annulation des cotisations au régime général et en la validation de services auxiliaires par le régime spécial (disposition supprimée à compter du 1^{er} janvier 2013).

Parmi les retraités de droit propre du régime général nés en 1945, 50 % ont cotisé dans un autre régime, au regard de leurs données de carrière disponibles à la Cnav. Ce taux de polycotisants est de 57 % pour les hommes et de 43 % pour les femmes. Ces retraités polycotisants nés en 1945 ont une durée d'assurance médiane tous régimes égale à 164 trimestres.

En moyenne, cette durée a été validée pour moitié au régime général. Cependant, les situations diffèrent : pour 30 % des polycotisants, la durée validée au régime général est inférieure à 40 trimestres alors qu'une même proportion a validé une durée au régime général supérieure à 120 trimestres (graphique 1).

GRAPHIQUE 1. LA DISTRIBUTION DES POLYCOTISANTS EN FONCTION DE LEURS TRIMESTRES VALIDÉS DANS L'ENSEMBLE DES RÉGIMES ET AU RÉGIME GÉNÉRAL (génération 1945)



Source : flux exhaustifs de nouveaux retraités de droit propre – 2004 à 2010, Cnav.

Note de lecture : parmi les femmes polycotisantes, 10 % ont une durée d'assurance au plus égale à 90 trimestres tous régimes et à 20 trimestres pour le seul régime général.

La pension du régime général pour un polypensionné

Dans la plupart des cas, les polycotisants identifiés au régime général deviennent des polypensionnés percevant une pension de base du régime général et d'autres régimes. Avant d'observer quelques-unes des spécificités du calcul d'une pension de polypensionné, un rappel est fait sur la formule de calcul de la pension de droit direct servie par le régime général :

Pension = taux de liquidation x salaire annuel moyen x coefficient de proratisation

Le taux de liquidation est calculé à partir du nombre de trimestres validés par tous les régimes : le taux plein de 50 % est attribué dès lors que l'assuré a validé le nombre de trimestres autorisant ce taux plein. Cependant, si l'assuré bénéficie de la retraite au titre de l'inaptitude ou part en retraite après un certain âge (de 65 à 67 ans selon les générations¹), il bénéficie du taux plein indépendamment de sa durée d'assurance.

Le salaire annuel moyen est calculé comme une moyenne des 25 meilleurs salaires annuels revalorisés².

Le coefficient de proratisation est le ratio du nombre de trimestres validés au sein du régime général rapporté aux trimestres nécessaires à l'obtention du taux plein, borné à 1. Les disparités de législations entre régimes peuvent entraîner des différences de traitement entre les monopensionnés et les polypensionnés, chaque régime calculant sa pension selon ses propres règles. Dans certains cas, un rapprochement et une coordination juridiques entre les régimes permettent de faire converger la situation des monopensionnés et des polypensionnés.

Taux de liquidation : prise en compte de la durée d'assurance tous régimes

Le taux de la pension au régime général est calculé en fonction de la durée d'assurance tous régimes. Celle-ci intègre par conséquent l'ensemble des périodes validées, exprimées en trimestres avec un écrêtement à quatre par année civile, tous régimes confondus. Ce décompte nécessite des échanges entre chaque régime de passage.

Il est également à noter que l'évolution de la durée d'assurance nécessaire au taux plein de 50 % est fixée pour une génération, en fonction de son espérance de vie. Ce principe législatif est valable dans tous les régimes depuis la réforme 2003, ce qui contribue ainsi à une convergence entre régimes.

1. La réforme de 2010 a prévu le report progressif de l'âge du taux plein à 67 ans, ainsi que des dispositifs dérogatoires de maintien du taux plein à 65 ans pour certains assurés.

2. Vingt-cinq années de salaires sont retenues à partir de la génération 1948. Avec la réforme des retraites de 1993 le nombre de salaires retenus a augmenté de 10 à 25, au rythme d'un salaire supplémentaire par génération. Si le nombre de salaires annuels disponibles dans la carrière est inférieur au nombre à retenir, tous les salaires sont pris en compte.

Le coefficient de proratisation : disparités de calcul parfois favorables aux polypensionnés

Le calcul du coefficient de proratisation est une illustration des conséquences des disparités entre les législations. Ce coefficient n'existe pas dans tous les régimes, et lorsqu'il existe, il se calcule de façon indépendante afin d'imputer la part de carrière à chacun des régimes concernés.

Au régime général, ce coefficient se calcule en rapportant la durée d'assurance validée dans ce régime à la durée nécessaire pour le taux plein. La durée retenue au numérateur étant limitée à la durée maximale pour le taux plein, ce coefficient est borné à 1 au sein de chaque régime. Toutefois, dans le cas d'un polypensionné, chaque régime calcule son propre coefficient : la somme des coefficients peut alors être supérieure à l'unité, ce qui n'est pas possible pour un monopensionné.

Prenons l'exemple d'un assuré né en 1950 qui a validé 174 trimestres. Lors du calcul de la pension, le coefficient de proratisation est déterminé de façon différente s'il est polypensionné ou monopensionné.

Pour un polypensionné qui a validé 126 trimestres au régime général et 48 au Régime social des indépendants (RSI) :

- coefficient de proratisation pour la pension du régime général
 $\min(126 ; 162) / 162 = 0,777$
- coefficient de proratisation pour la pension du RSI
 $\min(48 ; 162) / 162 = 0,296$
- total des deux coefficients
 $0,777 + 0,296 = 1,073$

Pour un monopensionné qui a validé 174 trimestres au régime général :

- coefficient de proratisation pour la pension du régime général
 $\min(174 ; 162) / 162 = 1$

À carrière comparable, le polypensionné bénéficie d'un coefficient de proratisation égal à 1,073 sur l'ensemble des régimes contre 1 pour le monopensionné

Une coordination partielle pour le calcul du salaire annuel moyen

Lors de la détermination de la pension de base du régime général, le calcul du salaire annuel moyen consiste à faire la moyenne des 25 meilleurs salaires revalorisés perçus au cours de la carrière.

Une règle de coordination a été introduite lors de la réforme des retraites de 2003 afin de réduire les effets négatifs d'un tel calcul pour l'assuré ayant transité par les régimes alignés (régime général, MSA³ pour les salariés et RSI). Il s'agit de calculer le revenu annuel moyen au

maximum sur 25 années, en proratisant le nombre de revenus annuels retenus par le nombre d'années validées dans chacun de ces régimes.

Prenons l'exemple d'un assuré né en 1950 qui a validé 126 trimestres (31,5 années) au régime général et 48 trimestres (12 années) au RSI.

Avant 2004

Les 25 meilleures rémunérations d'un polypensionné étaient retenues par chaque régime, lors du calcul de la pension de base. Le régime général retenait dans ce cas 25 années et le RSI, 12 années.

Depuis 2004

Avec la règle de proratisation des 25 meilleurs revenus en fonction des durées d'assurance validées dans chacun des régimes, le régime général retient 18 salaires ($25 * 126 / 174$) et le RSI, 7 revenus ($25 * 48 / 174$), ce qui contribue à écarter du calcul, les salaires annuels les plus faibles de la carrière, comme c'est le cas pour un monopensionné.

La conséquence pour les pensions des polypensionnés des régimes alignés est éventuellement une hausse de pension relativement aux modalités de calcul antérieures. La Cnav a effectué une évaluation de cette mesure après quatre années d'application : pour la moitié de la population des nouveaux polypensionnés concernés, cette mesure a entraîné une amélioration de leur pension versée par le régime général de l'ordre de 4 à 5 % en moyenne. Pour l'autre moitié, la mesure n'a pas eu d'incidence sur la pension⁴.

Il est important de noter que cette évolution ne concerne que les régimes alignés, créant ainsi pour les polypensionnés d'autres régimes une différence de traitement lors du calcul de la pension du régime général.

Vers des règles communes : le minimum tous régimes

Les dernières évolutions en matière de convergence s'orientent vers une logique qui dépasse celle de la coordination entre régimes. Avec le minimum de pension tous régimes, la dimension interrégime est renforcée : les régimes alignés déterminent désormais en commun le niveau minimum de pension attribué au retraité.

Au régime général, si la pension est inférieure à un certain montant malgré l'obtention du taux plein, l'assuré perçoit le minimum dit contributif⁵. Jusqu'à présent, ce minimum était calculé de façon indépendante par chaque régime. Ainsi, un polypensionné ayant une courte durée

3. Mutualité sociale agricole.

4. La mesure n'a pas toujours d'incidence sur la pension versée par le régime général pour les raisons suivantes : le nombre de salaires dans la carrière est inférieur au nombre de salaires à retenir après répartition de ce nombre entre régimes ; la pension de l'assuré étant portée au minimum contributif, l'accroissement éventuel de pension pourra être « absorbé » par ce minimum ; et pour quelques cas, la pension du régime général de l'assuré étant ramenée au maximum de pension, l'accroissement éventuel de pension n'aura pas d'impact.

5. Pour plus de précision sur la logique et les modalités de calcul du minimum contributif, voir Bac et Couhin (2008).

d'assurance au régime général associée à des rémunérations limitées pouvait percevoir le minimum contributif même s'il recevait des pensions de base de la part d'autres régimes supérieures à la pension minimale (Chaslot *et al.*, 2010).

À partir de 2012, le polypensionné ayant relevé du régime général et des régimes alignés bénéficiera du minimum contributif sous réserve que le total de ses pensions de base et complémentaires ne dépasse pas un certain montant. La détermination du minimum de pension des régimes alignés implique ainsi un calcul simultané et interdépendant des pensions.

Conclusion

Malgré un rapprochement des législations, initié en 1973 avec « l'alignement » de certains régimes sur le régime général qui s'est poursuivi avec la fonction publique et les régimes spéciaux entre 2003 et 2010, des différences entre régimes persistent.

Il est difficile, dans cet environnement législatif complexe, de conclure à l'effet de ces différences de traitement. Le Conseil d'orientation des retraites (2011) a d'ailleurs relevé que « les règles de calcul du salaire de référence utilisé pour le calcul de la pension sont plutôt défavorables aux polypensionnés, alors que les règles de décompte de la durée validée tendent le plus souvent à les avantager ».

Les règles de coordination entre régimes varient en fonction des dispositifs visés et des régimes concernés. Certaines touchent, par exemple, exclusivement les régimes alignés (minimum, salaire annuel moyen...) alors que d'autres visent l'ensemble des régimes (durée d'assurance totale, décote, surcote, majorations de durée d'assurance).

Les nouvelles formes de coordination pourraient atténuer la complexité des règles. La mutualisation des moyens entre régimes pour partager les informations et optimiser le calcul des droits des assurés, en particulier les polypensionnés, devrait y contribuer. En témoignent les systèmes de gestion et d'échanges de données inter-régimes récemment créés ou à venir (EIRR, RGCU)⁶.

La recherche d'un traitement équivalent pour tous les assurés, que leur carrière professionnelle ait été accomplie dans un seul régime ou plusieurs, conduit à s'interroger sur l'opportunité d'une législation spécifique applicable aux polypensionnés ou l'uniformisation de certains dispositifs. Ces évolutions pourraient-elles concerner, par exemple, un revenu de référence ou un minimum de pension proratisés ou uniques étendus à d'autres régimes, dans le prolongement des réformes de 2003 et 2010 ?

Pour approfondir

Bac C. et Couhin J., 2008, « L'apport du minimum contributif : entre redistribution et contributivité », *Cadrage*, Cnav, n° 3, p 6., juin.

Conseil d'orientation des retraites, 2011, *Retraites : la situation des polypensionnés*, 9^e rapport disponible sur le site du COR :

<http://www.cor-retraites.fr/IMG/pdf/doc-1568.pdf>

Cnav, 2011, « Règles de coordination », Direction juridique et réglementation nationale, disponible sur le site du COR :

<http://www.cor-retraites.fr/IMG/pdf/doc-1559.pdf>

Cnav, 2011, « Le salaire annuel moyen : règles de calcul applicables aux polypensionnés du régime général », Direction juridique et réglementation nationale, disponible sur le site du COR :

<http://www.cor-retraites.fr/IMG/pdf/doc-1554.pdf>

Chaslot-Robinet S., Bridenne I. et Couhin J., 2010, « Minimum contributif et pension de réversion : vers des conditions d'attribution tous régimes », *retraite et société*, n° 59, p. 218-230, La Documentation française.

6. EIRR : « Échanges interrégimes de retraite » (EIRR) dématérialisés entre organismes et services chargés de la gestion des régimes de retraite de base et complémentaires légaux.

Dans le cadre de la loi du 09/11/2010, article 9, il est créé un répertoire de gestion des carrières unique (RGCU) pour lequel les régimes de retraite de base légalement obligatoires et les services de l'État chargés de la liquidation des pensions adresseront de manière régulière à la Cnav l'ensemble des informations concernant la carrière de leurs assurés. Les modalités d'application de cet article n'ont pas encore été publiées.

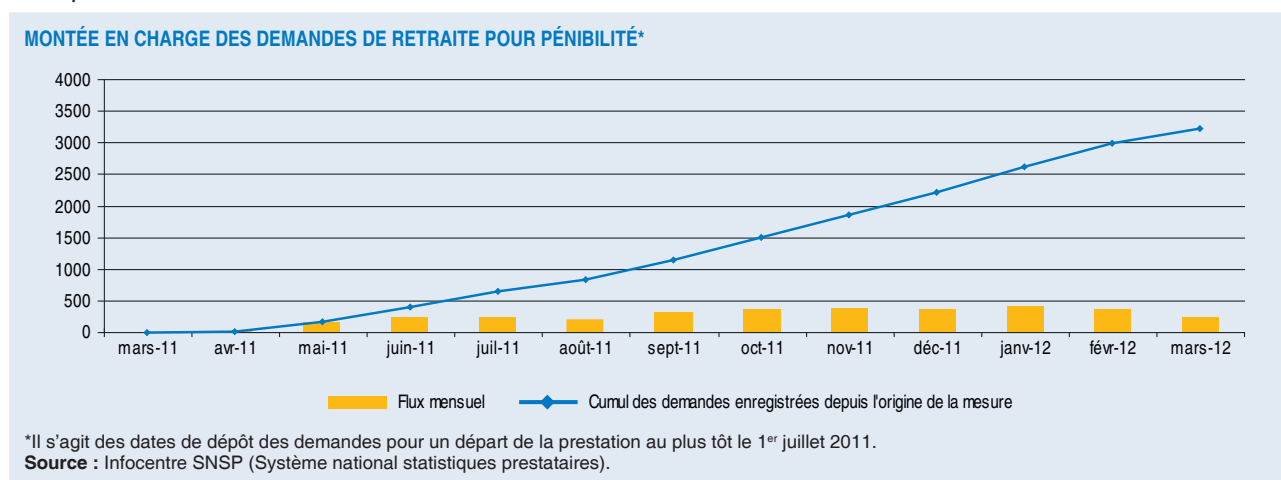
Brèves / Statistiques

La retraite au titre de la pénibilité

La réforme des retraites de 2010 a introduit à compter du 1^{er} juillet 2011 le recul progressif de l'âge légal de départ à la retraite, qui passe de 60 à 62 ans à terme. Cette réforme s'accompagne de mesures dérogatoires, dont celles permettant le maintien de l'âge légal à 60 ans. La retraite au titre de la pénibilité est l'une de ces mesures dérogatoires.

Pour bénéficier de ce dispositif, l'assuré doit justifier d'un taux d'incapacité permanente d'au moins 20 % reconnue au titre d'une maladie professionnelle ou d'un accident de travail, ou compris entre 10 et 20 % sous réserve d'un avis favorable d'une commission pluridisciplinaire¹.

Depuis l'introduction de la mesure, un peu plus de 3 200 demandes de retraite au titre de la pénibilité ont été déposées. Ce sont principalement des hommes (70 %). Près de 70 % des assurés déclarent un taux d'incapacité égal ou supérieur à 20 %.



Le nombre de demandes s'est stabilisé autour de 300 et 400 demandes par mois. Cette mesure concerne un nombre restreint d'assurés, un flux mensuel de demandes de retraite est de l'ordre de 50 000.

Au 31 mars 2012, 1 731 demandes de retraites pour pénibilité ont été attribuées, 535 ont fait l'objet d'un rejet et 948 sont en cours d'instruction. Un quart des dossiers instruits donne pour l'instant lieu à un rejet.

Globalement, les nouveaux retraités au titre de la pénibilité ont une durée d'assurance élevée. 83 % d'entre eux totalisent en effet plus de 40 ans d'assurance tous régimes, alors que cette proportion est de 62 % pour l'ensemble des nouveaux retraités. Les assurés valident un nombre de périodes assimilées (maladie, invalidité, accident du travail, chômage) supérieur à celui des retraités bénéficiant d'une pension de droit commun.

Les nouveaux retraités au titre de la pénibilité perçoivent une pension au régime général supérieure de près de 20 % de celle de l'ensemble des retraités de droits directs. Seulement 30 % d'entre eux bénéficient du minimum contributif, contre 40 % des nouveaux retraités de droit direct. Cet écart s'explique en partie par une différence de structure, les hommes étant surreprésentés parmi les départs au titre de la pénibilité.

	Bénéficiaires de la retraite au titre de la pénibilité		Ensemble des bénéficiaires d'un droit direct	
	Montant global mensuel moyen de la pension*	Proportion des bénéficiaires du minimum contributif	Montant global mensuel moyen de la pension*	Proportion des bénéficiaires du minimum contributif
Hommes	812 €	21 %	710 €	25 %
Femmes	693 €	51 %	594 €	54 %
Ensemble	777 €	30 %	649 €	40 %

* Montant y compris le minimum contributif, les avantages complémentaires et majorations.

Selon les premières constatations, les retraités au titre de la pénibilité sont davantage issus des secteurs de la construction pour les hommes et des secteurs du commerce de détail, de l'industrie alimentaire et de l'hébergement médico-social pour les femmes.

1. Dans ce cas, l'assuré doit avoir été exposé pendant 17 ans à des facteurs de risques professionnels. L'incapacité permanente et l'exposition aux facteurs de risques doivent être liées.

Brèves / Statistiques

LES RETRAITÉS DU RÉGIME GÉNÉRAL AU 31 MARS 2012	
Il s'agit de l'ensemble des retraités de droit direct, de droit dérivé ou des deux	13 164 231
montant mensuel moyen	625 €
Titulaires d'un droit direct servi seul	10 464 534
montant mensuel moyen toutes carrières	630 €
montant mensuel moyen avec carrière complète au régime général *	1 014 €
Titulaires d'un droit direct et d'un droit dérivé	1 839 113
montant mensuel moyen toutes carrières	761 €
montant mensuel moyen avec carrière complète au régime général *	1 037 €
Titulaires d'un droit dérivé servi seul	860 584
montant mensuel moyen	285 €
Bénéficiaires du minimum contributif	4 893 193
Allocataires du minimum vieillesse (allocation supplémentaire, Aspa ou Asi)	422 819
Bénéficiaires du complément de retraite (servi seul)	222 571
Montants mensuels moyens comprenant tous les avantages servis par le régime général, avant prélèvements sociaux et hors régimes complémentaires. * Pensions calculées à taux plein et sans prorata de durée d'assurance au régime général.	
LES ATTRIBUTIONS AU COURS DU 1^{ER} TRIMESTRE 2012	
Attributions effectuées quelle que soit la date d'effet	212 069
Droits directs	169 087
dont retraites anticipées	11 %
surcote	14 %
décote	9 %
minimum contributif	43 %
Droits dérivés	42 982
pensions de réversion avant 55 ans	3 %
DÉPENSES EN PRESTATIONS DE L'ANNÉE 2011	
Période du 1^{er} avril 2011 au 31 mars 2012	98,72 Mds €

DÉPENSES EN PRESTATIONS DES 12 DERNIERS MOIS

