

Nouvelles formes du travail et de la protection des actifs

Contribution du secrétariat général du COR

La note de France Stratégie de mars 2016 « *Nouvelles formes du travail et de la protection des actifs – Enjeux* » s’interroge, à juste raison, sur la capacité de notre système de protection sociale à continuer à assurer la couverture des différents risques sociaux pour « *des parcours professionnels davantage heurtés, assortis de changement de statut, d’épisodes de chômage et de pluriactivité récurrents* » et face à « *un certain renouveau du travail indépendant et, depuis peu, l’émergence des plateformes numériques* ».

Les observations qui suivent portent uniquement sur le système de retraite et son adaptation éventuelle face à ces mutations du travail. Elles sont faites en regard des constats que porte la note de France Stratégie sur notre système de retraite actuel, qui serait très cloisonné (« *une stricte séparation entre non-salariés et salariés* »), très défavorables à certains (« *les parcours heurtés, souvent assortis de changement d’état ou de statut, impliquent des ruptures de droits qui conduisent à de fortes inégalités de revenu de remplacement (chômage, retraite)* ») et très favorables à d’autres (« *en matière de retraite, les actifs ayant eu des carrières complètes sont, bien évidemment, largement avantagés* »).

Ces constats mériteraient d’être fortement nuancés car, sans nier les imperfections de notre système de retraite, force est de constater qu’il a déjà évolué pour s’adapter à de nouvelles formes de travail et comporte différents mécanismes qui conduisent à réduire l’impact de carrières heurtées sur les droits à retraite¹.

Les dispositifs de solidarité visant à compenser les périodes d’inactivité ou d’activité réduite

Le système de retraite comprend plusieurs dispositifs visant à limiter l’impact sur les droits à retraite des périodes involontaires de faible activité, voire d’interruption d’activité. Ces dispositifs peuvent relever de la solidarité organisée au sein du système, sans participation directe de l’intéressé, ou lui ouvrir la possibilité d’acquérir, par le versement de cotisations, des droits supplémentaires à retraite.

Les régimes de base du secteur privé assimilent certaines périodes d’inactivité à des périodes de cotisation en cas notamment de maladie et d’accident du travail, d’invalidité, de chômage (pour les régimes de salariés), de service national, de détention provisoire (dans la mesure où elle ne s’impute pas sur la durée de la peine). Même des périodes de chômage non indemnisé peuvent donner lieu à droits à retraite ; en particulier, depuis 2011, les chômeurs inscrits à Pôle emploi mais ne bénéficiant pas d’allocations chômage peuvent se voir attribuer jusqu’à six trimestres d’assurance pour la retraite, contre quatre auparavant. Pour l’ensemble de ces périodes assimilées, des trimestres sont validés dans la limite de quatre par année civile, sans qu’un salaire soit reporté au compte de l’assuré. Une exception est faite aux indemnités journalières maternité, qui, depuis 2012, sont reportées au compte de l’assurée à hauteur de 125 % et sont ainsi susceptibles d’entrer dans le calcul du salaire de référence, en plus de la validation d’un trimestre d’assurance au titre de l’accouchement.

¹ Pour plus de détails, on se reportera au douzième rapport du COR (*Retraites : un état des lieux du système français*, janvier 2013), dont une partie des analyses est reprise dans cette note.

S'ajoute à ces dispositifs, le fait qu'au régime général et dans les régimes alignés (régime social des indépendants (RSI) et régime des salariés agricoles), la durée cotisée ne correspond pas à la durée effective d'emploi mais est fonction du salaire (ou revenu d'activité) annuel : pour valider un trimestre au titre de la retraite, il faut avoir perçu dans l'année l'équivalent de 150 fois le SMIC horaire depuis 2014 (200 fois le SMIC horaire auparavant) ; quatre trimestres de retraite sont ainsi validés dès lors que l'assuré a perçu au cours de l'année au moins 600 fois le SMIC horaire – ce qui est le cas par exemple d'une personne à tiers-temps (ou travaillant quatre mois dans l'année) rémunérée au SMIC.

Dans les régimes complémentaires, certaines périodes peuvent donner lieu à l'attribution de points sur la base des rémunérations antérieures : le chômage indemnisé (y compris l'allocation de solidarité spécifique, l'allocation équivalent retraite, le congé de reclassement) et certaines préretraites en fonction du salaire journalier de référence retenu par l'UNEDIC ; la maladie, la maternité, les accidents du travail et l'invalidité en fonction des points inscrits au titre de l'année civile précédant l'arrêt. Dans certains régimes complémentaires, des points peuvent aussi être validés au titre du service national, selon des modalités de calcul spécifiques.

En outre, l'assurance vieillesse des parents au foyer (AVPF) assure la constitution de droits à retraite au régime général à des personnes qui interrompent ou réduisent leur activité pour s'occuper de leur(s) enfant(s), quel que soit leur régime d'affiliation. Plus précisément, les périodes d'éducation des enfants pour lesquelles sont versées certaines allocations familiales (allocation jeune enfant, complément libre choix d'activité, etc.) ou les prises en charge d'enfant ou d'adulte handicapé permettent, sous condition de ressources, un report de salaire au compte de l'allocataire, à hauteur du SMIC en cas d'inactivité et sur la base d'une cotisation forfaitaire versée par la CNAF.

Créé en 1972, ce dispositif a été étendu au fil des années à différentes situations en lien avec l'introduction de nouvelles prestations familiales ; aujourd'hui, il concerne également les aidants familiaux. Comme les droits AVPF se constituent au fil de la carrière des assurés, le dispositif continue sa montée en charge, et ce jusque vers les générations nées dans la seconde moitié des années 1950 qui partiront à la retraite aux alentours de 2020.

Une bonne compensation à la retraite des interruptions de carrière

Mesurer l'effet global des dispositifs de solidarité et juger de l'adéquation à leur objectif consiste, par un raisonnement en creux, à repérer les situations dans lesquelles la solidarité ne semble pas s'exercer, avec notamment des absences de validation de droits sur l'année. Ces absences de validation ne sont pas nécessairement des défaillances du système de retraite en termes de solidarité car elles peuvent, dans certains cas, renvoyer à des situations volontaires d'interruption d'activité que l'on ne souhaite pas encourager. L'examen des validations de trimestres de retraite au titre de la solidarité repose sur de nombreux travaux de la DREES et de la CNAV².

Au total, les trimestres acquis au titre des périodes assimilées et de l'AVPF dans le régime général et les régimes alignés semblent bien réaliser leur objectif de permettre de valider quatre trimestres dans les années où ils sont octroyés (et donc d'éviter des trous dans la durée

² Voir le document n° 5 de la séance du COR du 24 octobre 2012.

validée) : en effet, entre 80 % à 90 % des personnes ayant entre 20 et 30 ans et plus de 90 % des personnes après 30 ans valident bien quatre trimestres. Par ailleurs, la fréquence des années en cours de carrière sans validation semble sensiblement baisser au fil des générations, avec des trous de carrière à la fois moins fréquents et plus courts. C'est le cas en particulier au régime général entre la génération 1944 et la génération 1950 : l'AVPF, qui n'avait pas encore achevé sa montée en charge pour la génération 1944, a fait disparaître le pic de trous de carrière que l'on observait entre 20 et 30 ans pour les femmes nées en 1944 et le dispositif de retraite anticipée pour longue carrière, dont la génération 1944 n'a pas bénéficié, a transformé en années de retraite une partie des années sans validation après 56 ans.

Une prise en compte incomplète des interruptions de carrière dans le salaire de référence

Les interruptions ou accidents de carrière se traduisent à la fois par des périodes d'emploi plus courtes et par des revenus salariaux ou d'activité plus faibles au cours des années où ces interruptions ont lieu. Elles sont donc susceptibles de jouer négativement sur le montant de pension de base à la fois par le biais de la durée validée et par celui du salaire de référence.

Dans les régimes de base, leur prise en compte ne prévoit toutefois que la validation de trimestres, au titre des périodes assimilées. L'effet négatif sur la pension de retraite peut donc n'être que partiellement atténué, comme l'illustre l'exemple 1. En pratique, l'impact des accidents de carrière sur le salaire de référence au régime général et dans les régimes alignés est dicté par l'application de la règle des 25 meilleurs salaires annuels³ (dans la limite du plafond de la sécurité sociale) de la carrière.

Exemple 1

Considérons la situation de trois personnes : la première a une carrière de 25 années au régime général et connaît une période de chômage de 9 mois à l'âge de 30 ans ; la deuxième connaît une période de chômage similaire à l'âge de 30 ans, mais sa carrière au régime général est de 42 ans (entre 20 et 62 ans) ; la troisième, qui a également une carrière de 42 ans, connaît enfin une période de chômage à l'âge de 50 ans. Pour la première personne, le chômage se traduit par une diminution sensible du montant de pension, puisque le revenu salarial plus faible de l'année de chômage intervient forcément dans le calcul du salaire de référence. Pour la deuxième personne, en revanche, l'impact est intégralement neutralisé par le fait que ce revenu salarial est exclu des 25 meilleures années – sous l'hypothèse d'une carrière salariale ascendante. Le fait de disposer d'une carrière de plus de 25 années ne suffit pas, pour autant, à gommer dans toutes les situations l'impact négatif de la période de chômage sur le salaire de référence : pour la troisième personne, l'année des 50 ans aurait en effet été susceptible, s'il n'y avait pas eu chômage, de faire partie des meilleures années, et son exclusion conduit à intégrer dans le salaire de référence une année survenue plus tôt dans la carrière, vraisemblablement moins bien rémunérée et faiblement revalorisée (sur les prix). Cet impact négatif reste cependant *a priori* de plus faible ampleur que celui de la première personne.

Si l'on juge que les différences de traitement illustrées par l'exemple 1 ne devraient pas exister, une prise en compte plus complète pour les droits à retraite pourrait consister à porter un salaire au compte en cas de période assimilée. Celui-ci pourrait être lié par exemple au

³ Par abus de langage, les salaires désignent également les revenus d'activité dans le cas des indépendants.

salaires de la personne avant l'interruption d'emploi ou bien au montant des allocations de remplacement, à l'*instar* de ce qui est fait dans les régimes complémentaires.

Le rôle des minima de pension

L'incidence effective des accidents de carrière est toutefois plus complexe. Lorsque ces accidents sont nombreux et entraînent un salaire de référence faible, ils peuvent en effet ne pas avoir d'incidence *in fine* sur le montant de la pension, puisque c'est finalement le mécanisme de minimum contributif (ou de minimum garanti dans les régimes de la fonction publique) qui déterminera ce montant. La problématique renvoie donc aux conditions d'application du minimum contributif. Parmi celles-ci, le fait qu'il ne soit octroyé qu'en cas de départ au taux plein implique des écarts de pension importants selon les situations ; l'exemple 2 invite à s'interroger sur la légitimité de ces écarts.

Exemple 2

Considérons une personne à carrière quasi complète, mais qui ne dispose pas d'une durée d'assurance suffisante pour le taux plein et qui n'est pas en mesure d'attendre l'âge d'annulation de la décote (67 ans depuis la réforme des retraites de 2010) : cette personne ne bénéficie pas du minimum contributif. À l'inverse, un assuré à carrière incomplète et liquidant à l'âge de 67 ans bénéficie de ce minimum (sauf si le montant total de ses pensions tous régimes confondus dépasse le seuil d'écrêtement fixé par décret), quelle que soit sa durée de carrière, donc y compris pour une durée de carrière très courte ; dans ce cas, le montant du minimum est proratisé en fonction de la durée de carrière. Entre ces assurés à carrière incomplète, la différence dépend principalement de la possibilité ou non pour les individus de repousser la liquidation jusqu'à l'âge d'annulation de la décote, laquelle renvoie à des circonstances *a priori* extérieures aux objectifs de solidarité du dispositif : situation conjugale, existence d'autres revenus, etc.

Ces différences posent question quant à la finalité donnée au dispositif de minimum contributif. S'il s'agit de garantir une pension minimale à des assurés ayant travaillé un grand nombre d'années, mais ayant perçu des salaires faibles, il pourrait sembler justifié de conditionner le dispositif à un seuil de durée d'assurance minimale, la question de maintenir la condition d'obtention du taux plein restant alors ouverte. Un tel seuil pourrait être inférieur à la durée requise pour le taux plein, dans l'optique de ne pas pénaliser les carrières quasi complètes⁴.

Néanmoins, plutôt qu'un dispositif portant sur le montant de pension proprement dit, le minimum contributif peut être vu comme un dispositif visant à assurer un salaire de référence minimum quelle que soit la durée d'assurance atteinte – et donc concourant entre autres à corriger les effets négatifs liés au mode de calcul annualisé de ce salaire de référence ainsi qu'à la non prise en compte d'un revenu porté au compte au cours des périodes assimilées. Dans cette optique, la question de conditionner l'application du minimum contributif au taux plein – ou à un seuil de niveau de pension tous régimes – peut également être posée. Il pourrait alors être envisagé de porter toutes les faibles pensions au niveau du minimum puis d'appliquer la décote à celles qui ne réunissent pas les conditions du taux plein.

⁴ Cette logique existe déjà : un seuil de 120 trimestres d'assurance cotisés est par exemple retenu comme condition d'attribution de la majoration de minimum contributif pour périodes cotisées.

Dans tous les cas, les mécanismes de minima de pension ne peuvent constituer une garantie de revenu minimal pour tous les retraités, du fait de leur proratisation selon la durée de carrière. L'application de ces minima à des retraités à carrière très courte pose donc par ailleurs la question de leur articulation avec le minimum vieillesse, seul à même de constituer une véritable garantie de niveau de vie minimum⁵.

Le cas des polypensionnés

Le COR a consacré son neuvième rapport à ce sujet (*Retraites : la situation des polypensionnés*, septembre 2011). Il faisait notamment le constat suivant.

« Les polypensionnés sont confrontés aux différences de règles entre les régimes dont ils relèvent. Ceci est source de complexité – ce qui rend d'autant plus indispensables la coordination entre les régimes et le développement en cours du droit à l'information – mais n'est pas spécifique aux polypensionnés, ces différences de règles concernant également les monopensionnés de différents régimes. »

En revanche, le simple fait d'être polypensionné, même de deux régimes qui auraient des règles identiques, a des conséquences, parfois non négligeables, sur le niveau total de la pension. Les règles de calcul de la pension sont ainsi parfois favorables, parfois défavorables, aux polypensionnés. »

Ce constat pour les polypensionnés du régime général et des régimes alignés (RSI et régime des salariés agricoles), dont les règles sont quasiment identiques, n'est toutefois plus d'actualité puisque la loi de réforme des retraites de 2014 met en place, à partir du 1^{er} janvier 2017, la liquidation unique pour les affiliés de ces régimes nés à partir de 1953. En pratique, le dernier régime d'affiliation versera une seule pension au nom des autres, et cette pension sera calculée comme si l'assuré avait été affilié à un seul régime : le salaire de référence prendra en compte les 25 meilleurs salaires annuels (dans la limite du plafond de la sécurité sociale) sur toute la période d'affiliation au régime général et aux régimes alignés ; chaque année civile, le nombre de trimestres sera calculé par référence aux 150 SMIC horaires en faisant masse des revenus d'activité sous les différents statuts (salarié du secteur privé et indépendant) ; le coefficient de proratisation rapportera, dans la limite de 100 %, le nombre de trimestres validés au régime général et dans les régimes alignés à la durée d'assurance requise pour le taux plein.

Ces dispositions ne concernent pas les autres catégories de polypensionnés (salarié du privé / fonctionnaire, salarié du privé / professionnel libéral, etc.). Or, pour ces catégories, les règles de détermination de la durée d'assurance tous régimes peuvent constituer un avantage (possibilité de bénéficier *in fine* d'un coefficient de proratisation supérieur à 1) ou un désavantage (validation d'années incomplètes du fait des effets de seuil lié à la règle des 150 SMIC horaires) en particulier pour les pluriactifs affiliés au régime général et au régime des professionnels libéraux (CNAVPL)⁶, mais ce désavantage a été réduit avec le passage en

⁵ Voir le document n° 6 de la séance du COR du 24 octobre 2012.

⁶ Pour le calcul de la durée d'assurance tous régimes, on retient à la CNAVPL autant de trimestres que les revenus professionnels ayant servi d'assiette au calcul des cotisations représentent de fois 150 SMIC horaires, dans la limite de 4 trimestres par année civile. Ainsi, avec une assiette à la CNAVPL équivalent à 100 SMIC horaires et un salaire également de 100 SMIC horaires au régime général la même année, l'assuré ne valide aucun trimestre, alors qu'il en validerait un si on faisait masse des revenus de l'année (200 SMIC horaires). Ce type de désavantage est toutefois rare, puisqu'il suffit d'avoir perçu l'équivalent de 600 SMIC horaires (soit un tiers-temps rémunéré au SMIC) dans l'un des deux régimes pour valider les 4 trimestres de l'année.

2014 de 200 à 150 SMIC horaires. La règle de détermination du salaire de référence au régime général est quant à elle défavorable aux polypensionnés qui ont débuté leur carrière professionnelle en tant qu'affilié au régime général : si ce début de carrière a duré au plus 25 ans, tous les salaires de début de carrière au régime général sont pris en compte (l'assuré ne bénéficie pas du principe d'exclusion des moins bonnes années) et le sont en n'étant revalorisés que sur l'inflation pour l'essentiel.

La règle des 25 meilleurs salaires annuels de la carrière

La règle des 25 meilleurs salaires annuels a pour effet de neutraliser certains accidents de carrière, en excluant du calcul du salaire de référence les années où ces accidents se sont produits. Elle permet ainsi une forme de protection en termes de droit à retraite pour les assurés du régime général et des régimes alignés qui ont des carrières heurtées, avec des revenus annuels d'activité parfois très faibles. En outre, si, parmi les 25 meilleurs salaires annuels, certains sont trop faibles pour valider 4 trimestres (donc inférieurs à 800 fois le SMIC horaire avant 2014 et 600 fois le SMIC horaire depuis), ces salaires sont, au RSI, calculés en équivalent annuel et ainsi majorés⁷ ; cette règle ne s'applique toutefois pas au régime général et ne devrait pas s'appliquer dans le cadre de la liquidation unique à partir du 1^{er} janvier 2017.

Cependant, cette forme de protection liée à la règle des 25 meilleurs salaires annuels est atténuée du fait de la faible revalorisation de ces salaires (revalorisation sur l'inflation uniquement) : l'exclusion des années à faibles salaires, dès lors que ces années se situent dans la seconde moitié de carrière, conduit ainsi à prendre en compte des années relativement anciennes parmi les 25 meilleures de toute la carrière, pour lesquelles la faible revalorisation joue davantage. Pour éviter cet effet, on pourrait revenir au principe de revalorisation sur les salaires (comme avant le milieu des années 1980) et, compte tenu du coût pour les régimes de retraite de cette seule disposition, l'accompagner d'une mesure d'économie consistant par exemple à diminuer le taux de liquidation qui est actuellement de 50 %.

Reste que la règle des 25 meilleurs salaires annuels pose question au regard de ses effets anti-redistributifs. Elle introduit en effet des disparités entre assurés selon leur durée de carrière, puisqu'elle joue d'autant plus efficacement qu'il existe un grand nombre d'années parmi lesquelles choisir les meilleures et qu'elle ne joue pas du tout lorsque la durée de carrière est inférieure à 25 années⁸.

Prendre en compte l'intégralité des salaires de la carrière pour le salaire de référence éviterait ce type de distorsion. Cette disposition, qui serait globalement moins favorable aux assurés, devrait, si on souhaitait préserver le niveau moyen des retraites, être associée à des mesures plus favorables aux assurés (hausse du taux de liquidation, meilleure revalorisation des salaires portés au compte, etc.).

⁷ Un salaire annuel permettant de valider 3 trimestres est pondéré par 4/3 dans le salaire de référence. Ce principe est d'ailleurs cohérent avec le principe de décompte de la durée en trimestres et non en années.

⁸ Cette règle a également pour effet d'amplifier l'effet des périodes de temps partiel lorsque celles-ci font partie des 25 meilleures années. De ce fait, selon des simulations effectuées par la DREES à partir des diverses carrières types du COR, le système de retraite réalise une redistribution au détriment du cas type de salarié non-cadre ayant travaillé à temps partiel en fin de carrière, par rapport à une situation où il n'aurait jamais été à temps partiel (voir le document n° 11 de la séance du COR du 9 juillet 2014).

On pourrait aussi imaginer de reformuler la règle à l'envers, par la définition d'un nombre d'années à exclure du calcul du salaire de référence, par exemple les cinq plus mauvaises années ou les 10 % des moins bonnes années ; cette règle permettrait de conserver en partie la propriété de filtre des années retenues pour le salaire de référence, tout en réduisant les inégalités, dans le système actuel, entre personnes à carrière longue et personnes à carrière courte.

Remarques conclusives

Le système de retraite comporte d'ores et déjà certains garde-fous dans le cas des carrières atypiques et a progressivement évolué pour mieux prendre en compte certaines de ces situations. La compensation en termes de droit à retraite n'est cependant pas toujours totale et des aménagements pourraient encore être envisagés, que le développement des carrières aujourd'hui atypiques, s'il se confirmait, pourrait inciter à mettre en œuvre.

La question se pose de savoir jusqu'à quelle hauteur on souhaite compenser à la retraite les aléas de carrière, sachant que le législateur a fixé un objectif de taux de remplacement pour une carrière complète et continue d'un non-cadre du secteur privé d'au moins 2/3.

L'adaptation du système de retraite aux évolutions des parcours professionnels et de la société en général renvoie à la question de savoir si cette adaptation relève de la solidarité ou du libre choix individuel – et donc dans ce cas de la contributivité. En d'autres termes, pour chaque situation nouvelle qu'on juge légitime de prendre en compte dans le système de retraite, doit-elle faire l'objet d'un dispositif de solidarité nouveau, financé par des transferts de redistribution entre assurés, ou bien de nouvelles possibilités de rachat, financées individuellement par les assurés concernés au moyen de barèmes actuariellement neutres ?

À titre d'exemple pour cette dernière situation, on peut citer la possibilité de versement pour la retraite pour certaines périodes d'études supérieures, la possibilité pour les commerçants et artisans de racheter des trimestres en cas d'années incomplètes ou encore la possibilité pour les salariés à temps partiel de cotiser sur la base d'un salaire à temps plein avec l'accord de leur employeur, qui doit prendre en charge la part de cotisation employeur supplémentaire et peut accepter de supporter tout ou partie de la part salariale.

Enfin, une évolution plus radicale du système de retraite consisterait en la création d'un régime unifié de retraite, comme l'envisage la note de France Stratégie dans l'hypothèse d'un statut global pour tous les actifs. Dans cette hypothèse, une telle évolution du système de retraite paraît inévitable dans la mesure où la multiplicité actuelle des régimes renvoie à des critères d'appartenance socioprofessionnelle. Mais cette perspective qui renvoie à d'autres débats, notamment aux différences entre secteurs public et privé, dépasse les seuls enjeux liés aux nouvelles formes d'emploi et sans doute l'horizon 2027 par rapport auquel se situent les réflexions de France Stratégie.