

CONSEIL D'ORIENTATION DES RETRAITES
Séance plénière du 9 juillet 2014 à 9 h 30
« Carrières précaires, carrières incomplètes et retraite »

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

Carrières précaires, carrières incomplètes et retraite

Les profils de carrière des assurés du système de retraite français sont marqués par une très grande diversité de situations. De nombreuses carrières s'avèrent beaucoup plus complexes que les profils de carrières « simples », c'est-à-dire des carrières complètes, sans interruption, avec des profils de salaires peu fluctuants – telles qu'elles sont par exemple illustrées par les carrières des cas types habituellement étudiés par le COR.

Ces carrières « complexes » méritent une attention particulière, en relation notamment avec le principe, assignés par la loi au système de retraite, d'un « *traitement équitable [...] quels que soient [...] les parcours professionnels passés* » des assurés, ainsi qu'avec l'« *objectif de solidarité [...] par la prise en compte des périodes éventuelles de privation involontaire d'emploi, totale ou partielle* »¹.

L'examen de ces carrières est d'autant plus nécessaire que le système de retraite est marqué par des non-linéarités et des effets de seuils, qui font que l'impact d'un accident de carrière sur la retraite ne s'apprécie pas aisément et que cet impact peut varier sensiblement d'une carrière à l'autre. La réflexion sur les évolutions du système ne peut donc s'arrêter à une analyse à partir des seules carrières simples, et nécessite de se pencher également et spécifiquement sur les retraites versées à l'issue de carrières plus complexes ou atypiques.

La prise en compte à la retraite des accidents de carrière a fait l'objet de plusieurs réflexions dans le cadre du dernier rapport du COR² et des séances plénières de l'automne 2012 qui l'ont préparé³. Le sujet plus global des redistributions opérées par le système de retraite, par le biais des dispositifs explicites de solidarité mais aussi des mécanismes qui en constituent le cœur, conduisant à la disparité des retraites selon les profils de carrière des assurés, avait par ailleurs fait l'objet de séances plus anciennes du COR, en mai 2009 et mai 2011.

Le présent dossier complète cet ensemble de travaux sur les carrières complexes, en s'intéressant notamment à trois thématiques particulières, qui font l'objet des trois parties du dossier :

- les **carrières incomplètes** (du fait de trous de carrières et/ou d'une entrée tardive ou d'une sortie très précoce du marché du travail), qui se traduisent par des durées validées pour la retraite insuffisantes par rapport à la durée requise ;
- les carrières marquées par des **périodes travaillées à temps partiel** ;
- et enfin les carrières marquées par des **interruptions liées à l'état de santé** (périodes de maladie, d'invalidité, etc.) ou bien par l'exposition à des pénibilités physiques, pouvant mener à un état de santé dégradé.

L'approche retenue pour cette séance est essentiellement descriptive. Elle vise avant tout à caractériser les personnes concernées par ces différents types de carrière : qui sont ces personnes ?, quelle proportion de l'ensemble des assurés représentent-elles ?, comment ces

¹ II de l'article L111-2-1 du code de la sécurité sociale.

² Voir « Retraites : un état des lieux du système français », douzième rapport du COR, janvier 2013 (en particulier les chapitres 3 et 4 de la deuxième partie).

³ Voir dossiers des séances du COR du 25 septembre, 24 octobre et 21 novembre 2012.

caractéristiques évoluent-elles au fil des générations ?, etc. La caractérisation des personnes concernées est, à chaque fois, complétée par un rappel des évolutions législatives et réglementaires récentes, concernant la prise en compte à la retraite de ces types de carrière.

Les trois thématiques étudiées ne couvrent pas l'intégralité des sujets liés aux carrières précaires et incomplètes, dont le champ est très vaste. On pourra se reporter aux précédents travaux du COR pour d'autres aspects, notamment ceux de la polyaffiliation en cours de carrière entre plusieurs régimes de retraite français⁴ ou entre des régimes français et des régimes à l'étranger⁵, ainsi que la problématique de la variabilité des salaires – y compris dans le cadre de carrières complètes à temps complet⁶. Dans la première partie du dossier, l'approche des carrières précaires se centre en outre sur la question des durées validées, et en particulier sur le fait que la précarité implique une « carrière incomplète » au moment de la retraite. Il n'a pas été possible, en revanche, de traiter les aspects plus sociologiques de la précarité, ainsi que la question des types de parcours précaires – qui renvoient à la grande diversité des situations pouvant conduire à la précarité.

1. Carrières incomplètes et trous de carrière

La durée de carrière est un déterminant majeur des niveaux de retraite, du fait des formules de calcul appliquées dans les régimes de base français, qui impliquent que le montant de pension est calculé au *pro rata* de la durée validée pour la retraite⁷. Les carrières incomplètes, c'est-à-dire celles dont la durée est inférieure à la durée requise par la législation (par exemple, 41 ans et 3 mois pour les personnes nées en 1953), se traduisent ainsi généralement par des montants de pension faibles, voire très faibles.

Ces carrières incomplètes sont liées soit à une entrée tardive et/ou une sortie précoce du marché du travail, soit à des interruptions en cours de carrière, dans des statuts qui ne permettent pas de continuer à valider des droits à la retraite au titre des périodes assimilées (c'est-à-dire les périodes de chômage, d'invalidité, etc.) Le **document n°2** rappelle que l'entrée plus tardive sur le marché du travail au fil des générations (du fait de l'allongement de la durée des études et des difficultés d'insertion sur le marché de l'emploi) a notamment conduit à diminuer les durées validées en début de carrière, les durées moyennes validées avant l'âge de 30 ans se réduisant par exemple de 3 années – passant de 10,7 ans à 7,6 ans en moyenne – entre les générations 1950 et 1974⁸. Les possibilités de valider des trimestres au titre des périodes assimilées et de l'assurance vieillesse des parents au foyer (AVPF) ne compensent donc pas totalement la diminution encore plus marquée des seules périodes travaillées (la proportion de ces trimestres passe de 1 à 7 % de la durée validée totale pour les

⁴ Voir notamment « Retraites : la situation des polypensionnés », neuvième rapport du COR, septembre 2011.

⁵ Voir notamment le dossier de la réunion du Conseil du 23 mai 2012, consacrée aux thématiques de la coopération et de la coordination en matière de retraite entre la France et l'étranger.

⁶ Voir notamment les dossiers des séances du 18 juin 2008 et du 13 mai 2009, ainsi que l'article de P. Aubert et C. Duc, « Les conséquences des profils individuels des revenus d'activité au long de la carrière sur le niveau des pensions de retraite », *Economie et Statistique*, n°441-442 (2011), pp. 159-186.

⁷ On rappelle que, dans la plupart des régimes de retraite de base, le montant de la retraite est calculé comme le produit de trois termes : pension = taux de liquidation * coefficient de proratisation * salaire de référence. Le second terme (coefficient de proratisation) est directement proportionnel à la durée validée (dans la limite de la durée d'une carrière complète), d'où la proportionnalité entre montant de pension et durée de carrière.

⁸ La diminution semble s'interrompre à partir de cette génération, puisque toutes les générations suivantes ont connu des conditions similaires, d'un marché du travail marqué par le chômage de masse, dès leur sortie d'études.

hommes entre les générations 1950 et 1974, et de 15 à 19 % pour les femmes). Ces mécanismes, et notamment l'AVPF qui ne joue sur les durées validées des parents qu'à partir de sa création au début des années 1970, ont également contribué à diminuer la proportion des assurés connaissant des « trous de carrières », c'est-à-dire des années sans validation de droits à la retraite en cours de carrière, ce qu'illustre par exemple la comparaison de la génération née en 1950 à celle née en 1944 (**document n°3**).

Entrées tardives dans l'emploi et trous de carrières sans validation de droits peuvent conduire une partie des assurés à avoir une carrière incomplète au moment de la retraite. Pour apprécier les caractéristiques de ces assurés et leur évolution au fil des générations, y compris parmi celles qui ne partiront à la retraite que dans les prochaines décennies, on peut observer les durées déjà validées à un âge donné – par exemple à 30, à 40 ou à 50 ans – et examiner plus particulièrement le cas des assurés qui, compte tenu de ces durées, ne sont déjà plus en mesure de valider une durée suffisante pour une carrière complète, même s'ils validaient tous les trimestres restant jusqu'à l'âge d'annulation de la décote⁹ (67 ans à l'issue de la réforme de 2010). C'est l'approche développée par la DREES dans le **document n°4** du dossier.

Si les femmes étaient, pour les générations les plus anciennes, nettement majoritaires parmi les assurés qui ne peuvent espérer atteindre la durée requise avant l'âge d'annulation de la décote, leur proportion diminue régulièrement au fil des générations, et pourrait à terme devenir inférieure à celle des hommes. Les assurés nés à l'étranger – dont certains ont réalisé une partie de leur carrière hors de France, voire n'ont réalisé qu'une petite partie de leur carrière en France – resteraient en revanche nettement surreprésentés dans cette catégorie d'assurés, pour toutes les générations. Alors qu'ils représentent environ 15 % de l'ensemble des assurés (pour les générations nées entre 1942 et 1978), ils sont de l'ordre de 40 % parmi ceux qui ne pourront atteindre une durée de carrière complète avant l'âge d'annulation de la décote. De même, les assurés à plus bas salaires sont surreprésentés dans ce groupe, quelle que soit la génération : environ la moitié des assurés à carrière incomplète se situe parmi le quart de la population des assurés ayant les salaires les plus faibles. Enfin, les catégories actives de la fonction publique se retrouvent aussi surreprésentées, par rapport à leur poids dans la population, parmi les assurés qui ne peuvent atteindre une durée de carrière complète à leur âge d'annulation de la décote. Ce résultat tient en partie au fait que l'annulation automatique de la décote intervient pour eux à un âge plus jeune que l'âge de droit commun de 67 ans à terme.

La proportion d'assurés à carrières incomplètes, au sens du système de retraite, dépend bien sûr du déroulé des carrières, mais aussi de la législation en matière de retraite. En particulier, elle dépend en partie des possibilités qu'offre le système de retraite de valider des trimestres dans les situations qui, tout en étant hors de l'emploi, en restent relativement proches, qu'il s'agisse des périodes aux frontières entre études et emploi en début de carrière – tels que les stages ou l'apprentissage – ou bien de périodes de milieu ou de fin de carrière. Comme le notait déjà le COR dans son douzième rapport, « *au total, les trimestres acquis au titre des périodes assimilées et de l'AVPF dans le régime général et les régimes alignés semblent bien*

⁹ Il ne s'agit pas ici de réaliser une projection précise de la proportion des assurés qui partiront à l'âge d'annulation de la décote – l'hypothèse de validation de tous les trimestres à partir de la date d'observation n'étant pas réaliste dans cette optique. L'approche vise simplement à circonscrire une catégorie d'assurés qui, compte tenu des observations qu'on peut déjà faire sur leur début de carrière, ont vraisemblablement des caractéristiques proches de celles des assurés qui seront à carrière incomplète au moment de la retraite – en vérifiant que le diagnostic ne varie pas selon l'âge d'observation retenu. Une approche alternative aurait pu consister à utiliser un modèle de projection des fins de carrières, mais les résultats auraient alors dépendu des hypothèses et de la méthodologie de projection.

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 validée) : en effet, au cours de ces années, 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 »¹⁰.

Cette capacité à combler les trous de carrière a été renforcée par la loi du 20 janvier 2014, qui abaisse le seuil de salaire permettant de valider un trimestre, diminue (sous certaines conditions) le coût d'un rachat d'années d'études, et prévoit de nouvelles dispositions visant à faciliter l'acquisition de trimestres lors des périodes de stages et d'apprentissage (**document n°5**).

Rappelons que, si les documents de la première partie du dossier se centrent sur l'impact des accidents de carrières sur les durées validées, ces accidents peuvent également avoir des effets, d'une part, sur le montant de pension *via* leur impact sur les salaires de référence ainsi que sur l'éligibilité aux minima de pension et, d'autre part, sur l'âge auquel l'assuré remplit les conditions de départ à la retraite au taux plein. Ces deux problématiques dépassent le champ de la présente séance du COR. Le **document n°6** rappelle toutefois l'analyse faite par le Conseil, dans son douzième rapport, de la première thématique, et la seconde fera l'objet d'une séance dédiée à l'automne prochain¹¹.

2. Le temps partiel et ses effets

Outre les trous de carrière, certains parcours d'emploi sont marqués par une ou plusieurs périodes de travail à temps partiel. Ces passages par le travail à temps partiel sont dans certains cas subis, faute de trouver un emploi à temps complet – situation à laquelle se réfère le législateur, dans la définition des objectifs et principes du système de retraite, lorsqu'il évoque les « *périodes éventuelles de privation involontaire d'emploi partielle* ».

Si la thématique du temps partiel a déjà été abordée par le COR à l'occasion de ses séances passées consacrées aux carrières – et notamment aux carrières des femmes et aux fins de carrières –, c'est la première fois qu'un examen systématique de ses effets, tel celui qui est présenté dans la deuxième partie de ce dossier, est réalisé.

Le temps partiel a fortement progressé en France au cours des années 1980 et 1990, avant de se stabiliser depuis le début des années 2000. Les emplois en temps partiel représentent actuellement de l'ordre de 18 % du total des emplois salariés, parmi lesquels environ 30 % seraient « subis ». Le temps partiel concerne surtout les femmes (qui représentent 82 % des salariés à temps partiel), mais il est aussi plus fréquent parmi les jeunes, les seniors et les salariés faiblement diplômés (**document n°7**).

Du point de vue de la retraite, une approche longitudinale, suivant la carrière au fil de l'âge pour des générations données, est davantage pertinente. Une fois contrôlés les effets de

¹⁰ Voir le document n° 5 de la séance du COR du 24 octobre 2012, ainsi que : Aubert P. et Croguennec Y. (2009), « Les périodes assimilées, les trimestres d'AVPF et les points gratuits pour la retraite », DREES, document de travail, n° 132, avril. Bridenne I. et Massela J. (2011), « Contribution des périodes assimilées, AVPF et MDA à la durée d'assurance - éclairage sur la génération 1944 », CNAV-DSP, note n° 2011-041 ; document n° 10 de la séance du COR du 25 mai 2011. Massela J. (2011)

¹¹ Séance prévue le 26 novembre 2014, consacrée à la thématique des « âges légaux de la retraite, durée d'assurance et montant de pension ».

génération – qui traduisent notamment un temps partiel de plus en plus fréquent, à âge donné, jusqu’aux générations nées à la fin des années 1960 – le profil selon l’âge des périodes de temps partiel, observé au cours des années 2000-2010 d’après les données administratives dont dispose la CNAV, est le suivant. La fréquence du temps partiel diminue d’abord avec l’âge, parmi les femmes comme parmi les hommes, jusqu’à l’âge de 27 ans environ ; il reste ensuite stable, à un niveau bas, chez les hommes, alors qu’il augmente à nouveau parmi les femmes, jusqu’à l’âge de 40 ans. Il se maintient ensuite à ce niveau relativement haut, de l’ordre de 30 % des femmes, jusqu’à la cinquantaine (**document n°8**).

Une étude de la DARES permet de préciser le profil des femmes qui ont connu des passages à temps partiel, à partir des données de l’enquête « Santé itinéraire professionnel » (**document n°9**). Une typologie de six groupes de carrières féminines, observées entre 20 et 44 ans, est construite, dont trois réunissent les carrières comprenant du temps partiel. Ces trois groupes représentent 21 % des femmes des générations 1935 à 1959. Le premier groupe rassemble essentiellement des parcours avec des épisodes de temps partiel assez longs chez un même employeur ; le second rassemble des parcours où les épisodes d’emploi sont également plutôt longs, mais où le temps partiel apparaît surtout à partir de l’âge de 35 ans ; le troisième regroupe des parcours marqués par l’inactivité avec un retour à l’emploi qui se fait majoritairement à temps partiel autour de 35-40 ans. Trois autres groupes réunissent les femmes n’ayant occupé que des emplois à temps complet dans la première partie de leur carrière (72 % des femmes) et un septième groupe peut être défini comme celui rassemblant les femmes sans emploi entre 20 et 44 ans (7 % des femmes des générations 1935 à 1959). Les données de l’enquête permettent en outre de cerner un certain nombre de facteurs explicatifs à ce qui distingue les différents groupes de parcours entre eux : ainsi, le fait de travailler ou d’avoir travaillé dans le secteur tertiaire, ou le fait d’avoir au moins deux enfants, se retrouvent nettement plus fréquemment parmi les carrières marquées par le temps partiel.

Si elles ont un impact direct sur les revenus d’activité, les périodes de temps partiel ne se traduisent pas systématiquement par un moindre montant de retraite. En particulier, l’impact peut être atténué, voire annulé, dans les régimes de base, du fait des modalités d’acquisition des trimestres pour la retraite (qui permettent de valider quatre trimestres par an même en travaillant à temps très partiel), du mode de calcul du salaire de référence (qui ne tient compte que d’une partie seulement de la carrière) et de l’application éventuelle des minima de pension. Pour limiter l’effet potentiellement négatif des périodes de temps partiel sur le montant de pension, il est en outre possible pour un salarié travaillant à temps partiel – dans le secteur privé comme dans la fonction publique – de surcotiser sur la base d’une rémunération à temps plein¹². Enfin, dans la fonction publique, les services à temps partiel dits « de droit » – dont les temps partiels suite à la naissance ou l’adoption d’un enfant, jusqu’aux trois ans de l’enfant – sont pris en compte comme des services à temps plein (**document n°10**).

Au final, des simulations effectuées par la DREES à partir des diverses carrières types du COR¹³ montrent qu’une même durée de temps partiel peut avoir un impact très différent selon

¹² Dans la fonction publique d’Etat, sur 180 000 agents à temps partiel fin 2011, près de 15 % auraient utilisé cette possibilité de surcotiser. Les données ne sont en revanche pas disponibles en ce qui concerne les salariés du privé.

¹³ Ces simulations permettent d’illustrer l’impact de périodes de temps partiel sur des profils de carrières complètes, sans interruption, et sans fortes fluctuations des salaires – hormis la période de temps partiel. Notons toutefois que, en pratique, les personnes en temps partiel, et à plus forte raison celles en temps partiel « subi », sont aussi plus fréquemment en contrat à durée déterminée ou en intérim, et ont plus fréquemment connu du chômage, que les salariés à temps complet (voir notamment le document n°7, page 15). Davantage que l’impact

son emplacement dans la carrière et selon le profil de la carrière salariale de l'assuré (**document n°11**). Parmi les fonctionnaires, l'impact de périodes à temps partiel est relativement homogène (par exemple, une période de 10 ans travaillée à mi-temps se traduirait par une diminution du taux de remplacement net à la liquidation d'environ 12 %) tandis que, pour les cas types de salariés du privé, l'impact négatif est généralement de plus faible ampleur que pour les fonctionnaires, mais varie fortement selon les situations (par exemple, pour une même période de 10 ans travaillée à mi-temps, à l'intérieur d'une fourchette allant de -13,5 % à -1,9 % selon les cas).

Au-delà de ce constat, on peut mettre en regard, de façon quantitative, les moindres revenus d'activité des personnes qui ont connu du temps partiel et les diminutions de montant de pension que ces périodes de temps partiel impliquent, à travers un indicateur de taux d'annuité, qui consiste à rapporter le montant de la pension de retraite à la liquidation à la somme de tous les salaires perçus au cours de la carrière. Cet indicateur permet de faire directement apparaître les redistributions entre assurés (document n°11).

Dans les régimes du secteur privé, les règles de calcul des pensions se traduisent dans la plupart des cas par une redistribution des assurés ayant toujours travaillé à temps complet vers ceux qui ont connu des périodes de temps partiel. Mais il ne s'agit pas d'une règle générale : en particulier, le système de retraite réalise implicitement 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. Ce résultat tient notamment à la règle de calcul du salaire de référence au régime général sur les 25 meilleures années, qui a pour effet d'amplifier l'effet des périodes de temps partiel lorsque celles-ci font partie des 25 meilleures années. Dans les régimes de fonctionnaire, la prise en compte du temps partiel conduit également à des redistributions implicites, mais plutôt dans le sens opposé à celui des régimes du secteur privé, c'est-à-dire plutôt au désavantage des assurés qui ont été à temps partiel en début de carrière, et à l'avantage de ceux qui l'ont été en fin de carrière (dans les deux cas par rapport aux assurés à temps complet, ainsi qu' à ceux qui ont été à temps partiel pendant toute leur carrière).

3. Les carrières marquées par l'invalidité ou les problèmes de santé¹⁴

Des problèmes de santé en cours ou en fin de carrière peuvent, en diminuant voire supprimant la capacité des personnes à travailler, avoir un impact important au moment de la retraite. Plusieurs dispositifs permettent toutefois d'atténuer fortement cet impact (**document n°15**). Ainsi, des dispositifs permettent de valider des trimestres dans les régimes de base et d'acquérir des points dans les régimes complémentaires lors des périodes de maladie, d'invalidité, ou des périodes de bénéfice d'une rente suite à un accident du travail ou une maladie professionnelle. Pour certaines de ces situations, il y a en outre possibilité de partir à la retraite à taux plein (c'est-à-dire sans décote) dès l'âge d'ouverture des droits – quelle que soit la durée validée – voire de bénéficier d'un départ anticipé avant l'âge d'ouverture des droits de droit commun.

« toutes choses égales par ailleurs » du temps partiel sur le montant de pension, c'est donc la corrélation entre temps partiel et précarité de la carrière qui peut donc poser question dans l'optique de la retraite.

¹⁴ Les dispositifs de retrait du marché du travail liés à l'incapacité, à l'inaptitude, à l'invalidité ou à la pénibilité ont déjà fait l'objet de la séance du COR du 16 mars 2011, à laquelle il pourra donc être également utile de se reporter.

Par ailleurs, certains dispositifs ne sont pas liés à l'état de santé observé, mais permettent de tenir compte des effets potentiels sur la santé de certains épisodes de carrière. Ainsi, le compte personnel de prévention de la pénibilité, qui sera créé suite à la loi du 20 janvier 2014, ne reposera pas sur la reconnaissance d'un état de santé altéré avant la retraite, mais sur l'exposition à des facteurs de pénibilité durant la carrière. De même, dans la fonction publique, le dispositif des « catégories actives » n'est pas lié à l'état de santé observé mais repose sur l'appartenance à certaines catégories, exerçant des emplois jugés dangereux ou pénibles (policiers, gardiens de prison, etc.)

Conformément à l'approche retenue pour cette séance du Conseil, les **documents n°12 à 14** permettent de mieux connaître les caractéristiques des assurés concernés par des problèmes de santé, potentiels (dans le cas de métiers pénibles) ou observés. Le **document n°12** analyse ainsi les différences de santé au sein des divers grands types de trajectoire professionnelle, en contruisant au préalable une typologie des carrières, définie notamment au regard de l'exposition ou non à des pénibilités physiques dans les emplois exercés. Cette typologie fait apparaître certains profils de carrière très exposés physiquement, pendant tout ou partie de la carrière, dont le poids serait d'un peu moins de 25 % parmi les hommes et d'environ 10 % parmi les femmes. Les **documents n°13 et 14** détaillent quant à eux les profils des assurés partis à la retraite selon les circonstances de leur départ, c'est-à-dire selon qu'ils sont partis au titre de pensions « normales » ou bien au titre de l'inaptitude, de l'ex-invalidité, ou du dispositif de retraite anticipée pour « pénibilité »¹⁵ de la loi de 2010. Ces trois derniers dispositifs concernent en fait des profils de carrières très différents : les retraités ex-invalides ou partis dans le cadre du dispositif « pénibilité » de 2010 ont bien souvent des durées validées importantes et des carrières complètes – en partie grâce à des trimestres assimilés –, comparables, voire de durée supérieure à celles des autres retraités. Les retraités partis au titre de l'inaptitude au travail (hors ex-invalides) ont à l'inverse nettement plus souvent des carrières incomplètes et marquées par un chômage important.

¹⁵ Ce dispositif n'a pas d'appellation propre. Il a été créé par la loi du 9 novembre 2010, à l'article 79, et y figure au chapitre II du titre IV intitulé « Compensation de la pénibilité ». Le titre de ce chapitre a été modifié par la loi du 20 janvier 2014 et est devenu « Compensation d'une incapacité permanente ».