

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

Document N°6
<i>Document de travail, n'engage pas le Conseil</i>

**La prise en compte pour la retraite
des périodes d'interruption d'emploi involontaire :
rappels du 12e rapport du COR**

Secrétariat général du Conseil d'orientation des retraites

La prise en compte pour la retraite des périodes d'interruption d'emploi involontaire : rappels du 12e rapport du COR

Les documents qui constituent la première partie du dossier de la présente séance du Conseil (**documents n°2 à 5**) abordent la thématique des carrières incomplètes en se centrant sur l'impact des trous de carrières sur les durées validées pour la retraite, ces dernières jouant directement – d'après les formules de calcul appliquées dans les régimes de base – sur le montant de pension, puisque ce montant est calculé au *pro rata* de la durée validée.

Toutefois, les accidents de carrière peuvent jouer sur les montants de pension également par d'autres biais, *via* leur impact sur les salaires de référence dans les régimes de base, sur le nombre de points acquis dans les régimes complémentaires, et sur l'éligibilité aux minima de pension (tels que le minimum contributif au régime général ou le minimum garanti dans les régimes de la fonction publique).

Le présent document rappelle l'analyse qu'avait réalisée le COR de ces impacts dans son douzième rapport¹. Le premier extrait (pages 105 à 108 du rapport) porte sur les mécanismes propre au « cœur » du système de retraite, à savoir les effets des formules de calcul des retraites et de l'architecture même du système ; le second extrait (pages 118 à 121) porte sur les modalités des dispositifs de solidarité, destinés à prendre en compte au moment de la retraite les accidents de carrière.

Rappelons que le douzième rapport analysait aussi les effets des trous de carrière sur les conditions d'ouverture des droits et d'accès à une liquidation au taux plein (c'est-à-dire sans décote), dans le cadre d'une réflexion plus générale sur la modulation du montant de pension selon l'âge et la durée validée. Cette réflexion n'est pas reprise ici, car elle fera prochainement l'objet d'une séance dédiée du Conseil (séance de novembre 2014 sur le thème « âges légaux de la retraite, durée d'assurance et montant de pension »).

¹ Voir « Retraites : un état des lieux du système français », douzième rapport du COR, janvier 2013.

II – Le calcul du salaire de référence et de la durée cotisée dans les régimes de base

Parmi les divers mécanismes du cœur du système de retraite, ceux qui tiennent aux règles de calcul du salaire de référence et de la durée cotisée dans les régimes de base méritent une attention particulière. Les redistributions implicites en défaveur des assurés à carrière courte passent en effet plus particulièrement par ces règles, et notamment la règle des 25 meilleures années au régime général et dans les régimes alignés.

1. Un calcul du salaire de référence sur une partie seulement de la carrière

Les effets redistributifs de la règle des 25 meilleures années ont déjà été étudiés dans le septième rapport du COR, à partir d'une étude de la DREES⁴¹. Si cette règle a pour but et 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 a aussi pour effet d'introduire des disparités entre assurés selon leur durée de carrière, puisque la règle joue d'autant plus efficacement qu'il existe un grand nombre d'années parmi lesquelles choisir les meilleures et ne joue pas du tout lorsque la durée de carrière est inférieure à 25 années. L'exemple 1 permet d'illustrer ce résultat de manière plus concrète.

Exemple 1

Considérons deux salariés du secteur privé. Pour simplifier, on exprimera les salaires en fonction du plafond de la sécurité sociale, un salaire de 100 correspondant au plafond. Le premier a cotisé 25 ans au régime général, les 15 premières années avec un salaire égal à 50 et les 10 autres années avec un salaire égal à 75. Le second a cotisé 40 ans au régime général, les 15 premières années également avec un salaire égal à 75 et les 25 autres avec un salaire égal à 100.

Le salaire de référence, qui correspond aux 25 meilleurs salaires annuels sous plafond de la carrière au régime général, est égal à 60 pour le premier salarié – en l'occurrence, il s'agit de son salaire moyen de carrière – et à 100 pour le second. La règle des 25 meilleures années permet à ce dernier d'avoir un salaire de référence supérieur à son salaire moyen de carrière, d'environ 10% (100 au lieu de 90,6), car les 15 premières années avec un salaire plus faible (les « moins bonnes années ») ne sont pas prises en compte, alors que la règle ne profite aucunement au premier salarié dont la carrière au régime général est plus courte, qui plus est avec des salaires plus faibles.

On notera que le salaire annuel des 15 premières années pour le second salarié, non pris en compte pour le salaire de référence, correspond au salaire annuel des 10 dernières et meilleures années pour le premier salarié. La notion de « moins bonnes années » est donc toute relative.

41 Aubert P. et Duc C. (2011), «Les conséquences des profils individuels des revenus d'activité au long de la carrière sur le niveau des pensions de retraite», *Économie et statistique*, n° 441-442, p. 159-186.

Pour éviter ce type de distorsion, on peut étudier l'idée de prendre en compte l'intégralité des salaires de la carrière pour le salaire de référence. Cette disposition, qui serait globalement moins favorable aux assurés, n'est évoquée ici que dans le cadre d'une réflexion sur une correction possible des effets non souhaités de la règle des 25 meilleures années; cela ne préjuge appliqué. Pour préserver le niveau moyen des retraites, un calcul des retraites sur le salaire moyen de toute la carrière pourrait être associé par exemple – à titre purement illustratif – à une hausse du taux de liquidation ou à une meilleure revalorisation des salaires portés au compte. L'idée de prendre en compte l'intégralité des salaires de la carrière pour le salaire de référence suscite des réserves de la part de plusieurs membres du Conseil.

On pourrait alternativement imaginer de reformuler la règle à l'envers, par la définition d'un nombre d'années à exclure du calcul du salaire de référence, en nombre d'années ou en pourcentage; cette règle permettrait de conserver en partie la propriété de «filtre» des années retenues pour le salaire de référence, tout en réduisant les inégalités au regard de cette propriété, dans le système actuel, entre personnes à carrière longue et personnes à carrière courte.

La réflexion sur le calcul du salaire de référence conduit aussi à examiner la situation des régimes de la fonction publique et des autres régimes spéciaux. Le principe d'un salaire moyen de toute la carrière comme salaire de référence soulèverait toutefois la question de la logique statutaire de la retraite dans ces régimes. En outre, la réflexion devrait englober plus largement la question de la prise en compte des primes pour l'acquisition des droits à la retraite et de l'avenir du régime additionnel de la fonction publique (dont les pensions, exprimées en points, dépendent déjà de toute la carrière pour ce qui relève des primes).

Lorsque les primes représentent une fraction élevée de la rémunération, la non-prise en compte de celles-ci conduit à un taux de remplacement plus faible par rapport à la rémunération de fin de carrière⁴² – en contrepartie d'un effort contributif qui ne porte que sur la partie hors prime des rémunérations. Par exemple, dans la fonction publique d'État, une étude récente de la DGAFP⁴³ indique que le taux de prime tend généralement à augmenter avec le niveau de traitement, encore que cette corrélation ne se vérifie ni parmi les enseignants – dont le taux de prime moyen est en outre faible par rapport aux autres fonctionnaires – ni parmi les fonctionnaires (non-enseignants) en catégorie active.

42 Dans la fonction publique, cet effet est un peu atténué par l'existence du régime additionnel de la fonction publique (RAFP). Mais le rôle du RAFP est limité car le taux de cotisation est faible (10%) et l'assiette du RAFP plafonnée à 20% du traitement. En outre, le RAFP, créé en 2005, n'aura atteint sa pleine montée en charge que d'ici à 2045 environ.

43 DGAFP (2012), «Taux de prime et indice de fin de carrière dans la fonction publique d'État», document 6 de la séance du COR du 25 septembre 2012.

1. Le calcul de la durée combiné à celui du salaire de référence

Dans le régime général et les régimes alignés, la durée cotisée ne correspond pas à la durée effective d'emploi, mais est fonction du salaire annuel (règle des 200 heures au SMIC horaire). Sa prise en compte au dénominateur du salaire de référence n'est en outre pas homogène à celle du coefficient de proratisation : alors que la durée est calculée sur une base trimestrielle dans le second cas, elle l'est sur une base annuelle dans le premier – si l'année fait partie des 25 meilleures, une année complète est comptabilisée au dénominateur du salaire moyen dès lors qu'un trimestre a été cotisé.

La règle des 200 heures au SMIC horaire combinée avec les règles de calcul du salaire annuel moyen (SAM) apparaît tantôt favorable, tantôt défavorable aux assurés. Comme pour la règle des 25 meilleures années, elle avantage les salariés à carrière plutôt longue mais peut pénaliser les assurés à carrière courte et précaire, comme l'illustre l'exemple 2.

Exemple 2

Prenons l'exemple d'une personne qui a travaillé pendant 20 ans en étant assurée au régime général (ou dans un des régimes alignés) avec un salaire annuel constant de 2 000 fois le SMIC horaire, ce qui lui permet de valider 4 trimestres chaque année travaillée. Cette personne recevra du régime général une pension de l'ordre de 500 SMIC horaire.

Supposons maintenant que cette personne ait la possibilité de prolonger son activité une année de plus pour un salaire annuel faible égal à seulement 200 fois le SMIC horaire. Ce peut être par exemple le cas d'une personne qui, au cours de cette année-là, change rapidement d'activité (et de régime d'affiliation), ce qui explique la faiblesse de son salaire pris en compte par le régime général.

Cette année supplémentaire est doublement prise en compte dans le calcul de la pension au régime général, d'une part, par le biais de la durée cotisée, d'autre part, par le biais du salaire de référence. Or, si la durée cotisée augmente (en l'occurrence d'un trimestre), le salaire de référence diminue car il correspond ici au salaire moyen de toute la carrière (moins de 25 ans) qui est réduit par la faiblesse du dernier salaire. La durée cotisée passe ainsi de 80 trimestres à 81 trimestres (+ 1,25%), mais le salaire de référence passe de 2 000 à 1 914,3 (- 4,3%).

Ainsi, le salaire de référence diminue plus que n'augmente la durée cotisée et, au total, la pension du régime général diminue de 3,1% (elle passe de 500 à 484,6), alors que cette personne a travaillé plus longtemps.

En outre, peut s'ajouter un effet de seuil dû au calcul séparé de la durée cotisée par année civile : une même période d'emploi peut en effet ne pas donner lieu au même nombre de trimestres cotisés selon qu'elle est à cheval sur deux années civiles distinctes ou non. Dans l'exemple 2, si la période de prolongation d'activité, assortie d'une rémunération de 200 fois le SMIC horaire, est à cheval entre la dernière des 20 années de travail initiales et la 21^e année de travail, la durée de cotisation n'augmente même pas du fait de

la prolongation d'activité : la rémunération perçue la 21^e année de travail est inférieure à 200 fois le SMIC horaire, ce qui ne permet pas de valider un trimestre cette année-là, et le supplément de salaire perçu la 20^e année de travail ne donne pas lieu à trimestre supplémentaire (on ne peut pas valider plus de 4 trimestres par année civile).

Ces exemples invitent à réfléchir sur la nécessité de considérer de façon conjointe les modalités de détermination de la durée cotisée et du salaire de référence. Cela ne remet bien sûr pas en cause le fait qu'on puisse souhaiter distinguer, pour le calcul des droits à retraite, ces deux dimensions de durée cotisée et de niveau moyen de rémunération, et faire ainsi la différence entre un individu qui a eu une carrière courte mais bien rémunérée et quelqu'un qui a eu une carrière longue et mal rémunérée, dans l'idée que la deuxième situation a plus de risques d'avoir été subie que choisie et peut appeler à compensation⁴⁴.

Une manière de corriger les effets pervers illustrés ci-dessus pourrait consister à ne retenir comme durée au dénominateur du salaire de référence que les trimestres qui sont effectivement comptabilisés dans le coefficient de proratisation (ou qui ont effectivement donné lieu à un salaire porté au compte) au cours des années entrant en compte dans le calcul : la comptabilisation des trimestres serait ainsi homogène dans tous les facteurs de la formule de calcul des pensions. Les effets de seuil liés à la référence aux 200 heures SMIC invitent par ailleurs à s'interroger sur une éventuelle référence aux durées calendaires réelles des périodes d'emploi – ce qui pose la question de la mesure de ces durées et de leur disponibilité dans les systèmes d'information – ou bien sur la prise en compte de valeurs fractionnaires pour le nombre de trimestres validés au cours des années où le salaire est faible.

⁴⁴ Cette possibilité de distinction constitue en particulier l'un des arguments qui peuvent amener à préférer un système en annuités plutôt qu'un système en points ou en comptes notionnels.

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 4 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 4 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 1950⁵⁹ : 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 la génération 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.

II – L'adéquation des dispositifs de solidarité à leurs objectifs

Bien que la redistribution opérée par les dispositifs de solidarité aille globalement dans le sens d'une nette réduction des inégalités, certaines règles de ces dispositifs peuvent poser question. Les effets de ces dispositifs sont en effet complexes du fait de leur interaction avec les formules générales de calcul des pensions et parce que cette interaction est de nature à modifier fortement l'incidence de certains dispositifs : l'exemple a été donné précédemment de certains trimestres validés au titre d'un dispositif de solidarité dont il n'est pas possible de dire *a priori* s'ils auront ou non une incidence sur le montant de pension, puisque cette incidence dépendra du reste de la carrière.

Les modalités de prise en compte des accidents de carrière par les dispositifs de solidarité varient en outre, parfois fortement, d'un dispositif à l'autre :

- certains événements de carrière ne donnent lieu à la validation de droits que dans les régimes de base (MDA, AVPF, chômage non indemnisé), quand d'autres le sont également dans les régimes complémentaires (points gratuits pour chômage indemnisé, maladie, invalidité, préretraite...);
- les trimestres validés au titre de la solidarité peuvent se limiter au nombre de trimestres perdus du fait de l'interruption ou de la réduction d'activité (périodes assimilées, AVPF) ou bien dépasser la durée de l'interruption (MDA);

59 Massela J. (2011), «L'importance des années sans validation de droits à la retraite au cours de la carrière», CNAV, *Cadrage*, n° 17.

- certains dispositifs ne prévoient une correction que sur la durée validée (périodes assimilées hors maternité), quand d'autres jouent à la fois sur la durée et le salaire de référence (AVPF, périodes assimilées pour maternité depuis 2010);
- lorsqu'elle a lieu, la prise en compte dans le salaire de référence des pertes de revenu salarial liées aux événements de carrière peut enfin tenir compte du salaire précédant l'interruption (points gratuits dans les régimes complémentaires) ou bien se faire sur une base forfaitaire (AVPF).

Cinq séries de problématiques peuvent être retenues.

1. Une prise en compte incomplète des accidents de carrière dans le salaire de référence

Les interruptions ou les 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 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.

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'effet est intégralement neutralisé par le fait que ce revenu salarial est exclu des 25 meilleures années – dans 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'effet 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 de 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, et vraisemblablement moins bien rémunérée. Cet impact négatif reste cependant *a priori* de plus faible ampleur que celui qui joue dans le cas de la première personne.

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 meilleures années, dont les propriétés différenciées

selon la longueur des carrières ont déjà été illustrées dans le chapitre 3 de la présente partie. 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 salaire de la personne avant l'interruption d'emploi ou bien au montant des allocations de remplacement.

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. 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...

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 complètes⁶⁰ ».

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

60 Cette logique existe déjà dans le système de retraite français : le seuil de 120 trimestres d'assurance cotisés est par exemple retenu depuis le 1^{er} avril 2009 comme condition d'attribution de la majoration de minimum contributif pour périodes cotisées.

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 assimilées⁶¹. Cette logique, elle aussi, existe déjà dans le système français : en particulier, le fait que l'application du minimum ne soit pas la dernière étape du calcul du montant de pension, mais qu'il intervienne avant prise en compte du coefficient de proratisation et, depuis 2009, de la surcote, va dans ce sens. 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. À l'instar de ce qui est réalisé pour la surcote, il pourrait 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.

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 minimum⁶².

61 Rappelons que le mode de calcul du salaire de référence ne distingue pas – et ne peut pas distinguer, pour des raisons techniques liées au mode de calcul de la durée au dénominateur (voir le chapitre 3 de la présente partie) – les effets des périodes de bas salaires de ceux des périodes d'interruption temporaire d'emploi.

62 Voir le document 6 de la séance du 24 octobre 2012.