

CONSEIL D'ORIENTATION DES RETRAITES
Séance plénière du 18 juin 2008 - 9 h 30
« Carrières et retraites »

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 et retraites

Deux types d'évolutions peuvent conduire à s'interroger aujourd'hui sur l'articulation entre carrières et retraites : d'une part, les dernières réformes des régimes de retraite tendent à renforcer leur caractère contributif ; d'autre part, les transformations des parcours sur le marché du travail au cours des dernières décennies sont susceptibles d'avoir des impacts cumulés sur les droits à retraite des générations concernées. L'objet de cette note est de faire le point sur la prise en compte par le système de retraite des divers « aléas de carrière » et sur l'impact sur la retraite des évolutions constatées sur le marché du travail¹.

La première partie de cette note, et du dossier joint, rappelle les règles de validation des droits à la retraite, ainsi que les modes de financement des périodes non-cotisées au régime général.

La seconde partie présente quelques éléments descriptifs sur les évolutions du marché du travail susceptibles d'avoir un impact sur les droits à retraite. Une typologie des carrières des assurés à la CNAV permet de synthétiser ces différents éléments descriptifs.

Enfin, la troisième partie examine ces évolutions des carrières telles qu'elles sont « vues » par le système de retraite, au travers de différents éléments : les durées d'assurance validées à différents âges par les générations successives, avec un examen plus précis des débuts de carrière et des fins de carrière ; des cas types illustrant l'impact sur les pensions de différents aléas de carrière ; enfin, quelques mesures présentes dans le débat public, qui illustrent les difficultés pour le système de retraite à prendre en compte certaines situations.

1. Règles de validation des interruptions de carrière et modalités de financement

Dans le système de retraite français, l'acquisition de droits à la retraite est d'abord la contrepartie des cotisations versées par les assurés et les employeurs. Toutefois, des droits sont également accordés dans certaines circonstances en l'absence de telles cotisations.

On peut distinguer trois grands types de périodes donnant lieu à validation de droits à la retraite (**documents 2 et 3**) :

- 1- les droits fondés sur l'exercice d'une activité professionnelle,
- 2- les droits fondés sur l'interruption de l'activité, avec toutefois une inscription forte dans la sphère professionnelle,
- 3- les droits accordés pour des périodes plus éloignées de la sphère professionnelle, fondés soit sur des activités non professionnelles jugées socialement utiles (enfants, formation), soit sur des validations au titre de la solidarité.

¹ La question plus générale des parcours de vie a déjà été abordée par le Conseil par le passé. Un double constat avait été dressé : celui d'une modification des tendances générales d'une part, et d'une individualisation des parcours d'autre part. Cette problématique ne sera pas abordée directement ici.

1- Droits fondés sur l'exercice d'une activité professionnelle

Les règles de validation de trimestres cotisés au régime général sont fondées sur la règle des « 200h SMIC » : sur une année civile, il est validé autant de trimestres que le revenu annuel cotisé représente de fois le montant de 200 heures au SMIC, dans la limite de 4 trimestres par an. Ceci permet en pratique de valider une année en un peu plus de 10 mois et demi, pour un salarié à mi-temps au SMIC, en moins de 5 mois et demi pour un plein temps au SMIC, et en moins de 2 mois et demi pour un salarié recevant une rémunération mensuelle brute égale au plafond de la sécurité sociale (2 773€ en 2008).

Si un emploi à temps partiel, ou incomplet sur l'année, peut ainsi permettre de valider quatre trimestres dans l'année, le salaire annuel moyen sera en revanche affecté par un temps partiel ou incomplet (avant minimum contributif) : en effet, le salaire annuel reporté au compte est le salaire perçu sur l'année sans prise en compte de la durée de travail ou du nombre de trimestres cotisés². La possibilité de cotiser à temps plein en cas d'emploi à temps partiel a été étendue par la loi de 2003 pour les salariés du régime général et les salariés agricoles. Le recours à cette possibilité repose toutefois sur le libre consentement de l'assuré et de l'employeur (ce dernier pouvant prendre en charge tout ou partie des cotisations supplémentaires). Il reste marginal (moins de 1% des établissements en 2006).

Dans la fonction publique, la durée de services est appréciée sur une base calendaire, et non en fonction du montant des cotisations versées. Les périodes de travail à temps partiel donnent lieu à proratisation sur la base du temps travaillé. La durée de référence est de 1607 heures (35 heures hebdomadaires). Depuis 2004, les périodes de travail à temps partiel peuvent être décomptées comme des périodes à temps plein, avec le versement d'une retenue pour pension.

Enfin, l'attribution de points dans les régimes complémentaires se fait proportionnellement aux cotisations versées, et donc au temps de travail, à salaire horaire donné. Toutefois, l'acquisition du taux plein au régime général permet de liquider sa pension AGIRC-ARRCO sans pénalisation (AGFF).

2- Droits fondés sur une interruption *a priori* temporaire de l'activité professionnelle

Certaines interruptions d'activité professionnelle s'accompagnent du maintien d'un lien fort avec la sphère professionnelle. On peut distinguer trois grands sous-groupes :

- les interruptions pour maladie, maternité, les périodes de perception d'une pension d'invalidité ou d'une rente pour accident du travail ou maladie professionnelle, et les périodes de rééducation professionnelle,
- les périodes de chômage indemnisé³, de préretraite (ASFNE-CAATA-CATS), de congés de reclassement,
- les périodes de service national ou de volontariat civil ou associatif (depuis 2006), auxquelles s'ajoutent diverses autres périodes (anciens combattants, détention provisoire...).

² Les années où les salaires sont trop faibles pour permettre de valider un trimestre ne sont plus prises en compte pour le calcul du SAM depuis 2003.

³ Plus précisément, il s'agit des périodes de chômage ouvrant droit aux prestations suivantes : allocation de retour à l'emploi (ARE), allocation de solidarité spécifique (ASS), allocation équivalent retraite (AER), allocation d'insertion (AI) et allocation temporaire d'attente (ATA), allocation de fin de formation et conventions de reclassement personnalisé (CRP).

Ces périodes sont dites « assimilées » : elles permettent de valider des trimestres, qui sont pris en compte pour la détermination du taux de pension (décote, mais pas surcote) et pour le calcul du coefficient de proratisation, mais elles ne donnent pas lieu à un report de salaires au compte pour le calcul du salaire annuel moyen. Elles sont prises en compte pour le minimum contributif de base. Pour l'accès au dispositif de retraites anticipées pour carrières longues, ces périodes assimilées entrent dans certains cas dans la « durée cotisée » (quand elles sont liées à la maladie, maternité accident du travail ou périodes militaires, mais pas en cas de chômage ou d'invalidité).

Rappelons que les filières d'indemnisation du chômage sont aujourd'hui les suivantes :

- I - durée d'affiliation de 6 mois au cours des 22 derniers mois → 7 mois d'indemnisation
- II - durée d'affiliation de 12 mois au cours des 20 derniers mois → 12 mois d'indemnisation
- III - durée d'affiliation de 16 mois au cours des 26 derniers mois → 23 mois d'indemnisation
- IV - pour les 50 ans et plus, durée d'affiliation de 6 mois au cours des 22 derniers mois → 36 mois d'indemnisation.

En outre, l'indemnisation du chômage est prolongée sans limitation de durée jusqu'au taux plein pour un chômeur qui atteint 60 ans et demi en ayant été indemnisé au moins un an, sous certaines conditions⁴.

Compte tenu de cette dernière règle et de la filière IV d'indemnisation, un salarié licencié à 57 ans et demi peut valider au maximum 7 années et demi au titre du chômage indemnisé.

Ces périodes assimilées sont financées :

- par le régime pour le premier sous-groupe (maladie, maternité, invalidité, AT-MP),
- par le FSV pour le second (chômage, préretraites sauf CAATA et CATS)
- par le FSV, l'Etat ou les régimes pour le dernier.

Dans les régimes complémentaires, les périodes de chômage indemnisé donnent droit à l'attribution de points gratuits (financés par l'assurance chômage ou le FSV), sur la base du salaire précédent l'épisode de chômage (salaire journalier de référence retenu par l'UNEDIC pour le calcul de l'allocation chômage).

3- Droits fondés sur des activités non professionnelles socialement utiles, ou relevant de la solidarité

Un certains nombres de périodes ouvrent également des droits à retraite alors que le lien avec la sphère professionnelle est *a priori* plus distendu. Il s'agit, d'une part, de périodes liées à des charges familiales et, d'autre part, de périodes de chômage non indemnisé.

La **prise en compte des charges familiales** se fait principalement par le biais de l'AVPF, qui permet d'ouvrir des droits (sous condition de ressources) lors de périodes donnant lieu au versement de certaines prestations familiales (complément familial, PAJE, Allocation de présence parentale). Ces périodes permettent de valider des trimestres avec report au compte sur la base du SMIC. Elles donnent lieu au versement de cotisations par la CNAF. L'AVPF est également ouverte aux périodes de prise en charge d'enfants ou adultes handicapés, et aux

⁴ 12 ans d'affiliation à l'assurance chômage, 100 trimestres validés à l'assurance vieillesse notamment.

bénéficiaires du nouveau congé de soutien familial pour l'accompagnement de parents dépendants (financement CNSA).

Le congé parental d'éducation donne droit en revanche à des majorations de durées d'assurance, qui sont prises en compte pour la détermination du taux de pension et de la proratisation comme les périodes assimilées, sans être affectées à une année donnée. Celles-ci ne sont pas cumulables avec les majorations de durée d'assurance (MDA) pour enfants accordées aux femmes (qui sont de 2 ans maximum par enfant au régime général).

Dans la fonction publique, des bonifications sont accordées pour différents motifs (dépaysement, service actif,...). Les femmes et les hommes bénéficient d'un an de durée de service pour chaque enfant né avant 2004 et ayant donné lieu à une interruption d'au moins 2 mois. Pour chaque enfant né après 2003, les trimestres d'interruption totale d'activité dans le cadre d'un congé lié à l'enfant⁵ ouvrent droit, pour les hommes et les femmes, à autant de trimestres gratuits, dans la limite de 3 ans par enfant.

Les **périodes de chômage non indemnisé** sont considérées comme des périodes assimilées au régime général dans les limites suivantes :

- si la période suit une période d'indemnisation, validation dans la limite d'un an (renouvelable après chaque nouvelle période d'indemnisation) ou dans la limite de 5 ans si l'assuré a au moins 55 ans à la date de cessation de l'indemnisation, totalise au moins 20 ans de cotisations tous régimes, et ne relève pas à nouveau d'un régime obligatoire d'assurance vieillesse ;
- si la période ne suit pas une période d'indemnisation, validation dans la limite d'un an (une seule fois).

Concrètement, un salarié licencié à 52 ans, s'il peut bénéficier de 3 ans de chômage indemnisé, peut ensuite sous certaines conditions valider encore 5 ans au titre du chômage non indemnisé, soit au total 8 années validées comme périodes assimilées au titre du chômage (sans report de salaires au compte).

Dans les régimes complémentaires, les périodes de chômage non indemnisé n'ouvrent pas droit à l'attribution de points gratuits.

2. Quelques éléments descriptifs sur les évolutions des carrières⁶

Depuis la création des régimes d'assurance vieillesse, le marché du travail a connu d'importantes transformations. Sont souvent mis en avant notamment : le recul de l'âge de fin d'étude et les difficultés d'insertion des jeunes, la montée du temps partiel, l'augmentation du chômage, la plus forte instabilité et la précarisation des situations, le faible taux d'emploi des seniors, la montée des formes particulières d'emploi.... Dans le même temps, les carrières des femmes ont connu des évolutions plus positives – malgré la montée du temps partiel et le maintien d'écart salariaux.

⁵ congé parental ou d'adoption, congé de présence parentale, disponibilité pour enfant, ou interruption partielle d'activité.

⁶ On se concentre ici sur les « aléas de carrière » non liés spécifiquement aux charges familiales ou aux femmes, la question des avantages familiaux étant abordée plus en détail dans les séances consacrées à la préparation du prochain rapport du COR.

L'accès des jeunes à l'emploi est d'abord plus tardif : l'âge moyen du premier emploi est ainsi passé de 19,5 ans chez les hommes de la génération 1954 à 20,5 ans pour ceux de la génération 1970, tandis que l'âge du premier emploi stable augmentait encore plus rapidement, de 20,5 ans environ à plus de 22 ans (toujours pour les hommes). L'insertion professionnelle des jeunes est également devenue plus lente et chaotique (**document 4**) : dans les premières années après leurs études, ils sont plus souvent au chômage que les actifs plus anciens sur le marché du travail. Toutefois, après dix ans, leur taux d'emploi rejoint celui des générations plus anciennes, même si l'emploi des jeunes est plus sensible aux fluctuations conjoncturelles. La forte part des statuts temporaires dans l'emploi des jeunes apparaît en fait largement commune aux nouveaux embauchés. Un fait marquant en revanche est la forte montée des contrats aidés à partir de la fin des années 1980 (y compris apprentissage et alternance) dans l'emploi des jeunes. Le poids des contrats aidés dans l'emploi des moins de 26 ans a ainsi atteint 4 emplois sur 10 en 1999, avant de se replier pour représenter 3 emplois sur 10 fin 2004.

Au-delà de la période d'insertion des jeunes, **les trajectoires sur le marché du travail sont souvent décrites comme plus instables et précaires** que par le passé. L'examen de la fréquence des transitions emploi/chômage et des transitions emploi précaire/chômage montre que la réalité est plus complexe (**document 5**) : les transitions emploi/chômage sont surtout le reflet de la conjoncture, dont les fluctuations se font plus sentir chez les jeunes. Il est frappant de constater que ces transitions emploi/chômage sont très concentrées chez les salariés arrivés depuis moins d'un an dans l'entreprise, et ce même dans les grandes entreprises. Mais globalement, les transitions emploi/chômage ne font pas apparaître de tendance longue à la hausse. En revanche, l'examen des personnes restées trois années de suite dans des situations alternées de chômage ou d'emploi précaire met en évidence une nette croissance des trajectoires précaires (de 4% des actifs en 1982 à 10% en 2000). Qui plus est, ceux qui se retrouvent deux années de suite en emploi précaire ou au chômage sont, la troisième année, majoritairement au chômage (entre 40% et 50%).

Les **trajectoires des salariés non qualifiés (document 6)** sont particulièrement marquées par le chômage : moins d'un tiers des ouvriers ou employés non qualifiés changent de poste sans passer par le chômage (contre près de la moitié des cadres et professions intermédiaires). Les emplois non qualifiés cumulent souvent de nombreux désavantages : mauvaises conditions de travail, temps partiel, horaires décalés, faibles salaires, intérim et CDD. Ils se décomposent toutefois en deux groupes : des métiers à forte rotation de main d'œuvre, qui offrent des chances de promotion, et d'autres où le risque de chômage est moins fort et les perspectives de carrière plus faibles.

L'analyse par cohorte des trajectoires professionnelles et des carrières salariales permet d'affiner le constat (**documents 7 et 8**), en faisant abstraction des effets liés à l'âge ou à la conjoncture. Elle confirme que si l'entrée dans la vie active se fait par des périodes plus courtes et dispersées, la probabilité d'insertion ne diminue pas au fil des cohortes. En revanche, les femmes ont eu des carrières de plus en plus complètes au fil des générations. Les carrières salariales font apparaître une érosion des « salaires permanents » (qui sont mesurés en moyenne sur le cycle de vie et corrigés de l'évolution moyenne des salaires au fil du temps) depuis les générations du début des années 1940. Cette dégradation s'explique en partie, pour les générations nées après 1956, par une réduction de la durée totale travaillée au cours de la carrière (nombre d'années) et par le développement de formes particulières d'emploi. En termes de profil de salaire, des rémunérations en début de vie active plus dégradées pour les générations nées après 1950 ont été compensées par une progression plus

rapide en début de période. Ces mouvements s'accompagnent d'une plus grande individualisation des trajectoires individuelles au sein des cohortes, en termes de progression salariale.

Enfin, le **recours au temps partiel** s'est fortement développé depuis le début des années 1990. Près de 18% des salariés sont aujourd'hui à temps partiel. Cette proportion atteint environ 30% chez les femmes, qui représentent plus de 80% des salariés à temps partiel. Près du quart des jeunes femmes sont embauchées à temps partiel pour leur premier emploi (contre 9% des hommes, l'écart étant important quel que soit le niveau de diplôme). En termes de durée, la majorité des emplois à temps partiel ont une durée comprise entre 15 et 29 heures hebdomadaires, pour une durée moyenne des contrats à temps partiel de 23 heures par semaine (près de 5% des femmes actives occupées ont toutefois des emplois inférieurs à 15 heures hebdomadaires). Enfin, multiactivité et temps partiel se combinent souvent : dans sept cas sur dix, l'emploi principal en cas de multiactivité est à temps partiel.

Au total, ces quelques éléments ne dessinent pas une « carrière-type » et conduisent à interroger le modèle de carrière complète sur lequel reposent implicitement certaines règles du système de retraite. Une façon d'avoir une vue d'ensemble de l'évolution des carrières est de recourir à une **typologie de parcours types**, mettant à jour les proximités de certains parcours afin de constituer des groupes de carrières au profil proche, et de les suivre au fil des générations. L'analyse menée sur les assurés du régime général entre 1935 et 1960 fait apparaître sept groupes de parcours (**document 9**) : la carrière salariale courte (30% des effectifs) qui regroupe des assurés ayant quitté rapidement le régime général, la carrière hors du secteur privé (14%), la carrière d'invalidé (1%), la carrière avec salaires très faibles et inactivité entre 25 et 35-40 ans (mères de famille) (8% des effectifs), la carrière précaire avec salaires faibles et chômage (18%), la carrière continue avec salaires inférieurs au plafond de la sécurité sociale (12%), la carrière continue avec salaires proches du plafond (hommes) (16%). Ces types de carrière ne changent pas fondamentalement au cours du temps, même si on observe une augmentation de la part des carrières précaires et une multiplication des aléas au sein de ces carrières.

Même si la question des aléas de carrière ne se pose pas exactement dans les mêmes termes dans la fonction publique, il est utile d'examiner également **l'évolution des carrières dans la fonction publique d'Etat (document 10)**. Ceci est rendu possible par la constitution par l'INSEE d'un panel d'agents civils de la fonction publique d'Etat sur longue période (1978-1985). Il apparaît ainsi que les promotions de catégorie B en catégorie A sont de plus en plus rapides au fil des cohortes, sans doute du fait de l'augmentation des qualifications. Parmi les agents entrés en catégorie B en 1997 (et encore présents dans la fonction publique), 40% avaient été promus en catégorie A après 8 années d'ancienneté (contre 24% pour la cohorte entrée en catégorie B en 1983). Par ailleurs, les profils des carrières salariales (mesurés par le salaire annualisé moyen en euros constants en fonction de l'ancienneté) apparaissent globalement assez stables au fil des cohortes, avec une légère amélioration des progressions. Cette augmentation du salaire annuel moyen réel au fil des cohortes est plus marquée pour les femmes que pour les hommes. Elle dépend également de la catégorie : les trajectoires salariales apparaissent inchangées au fil des cohortes pour les agents entrés en catégories C, et peu différentes pour ceux recrutés en catégorie B. En revanche, les trajectoires salariales des agents recrutés en catégorie A, si elles restent croissantes en fonction de l'ancienneté, font apparaître une baisse du salaire annualisé moyen en euros constants au fil des cohortes. Enfin, la dispersion des carrières salariales est plus importante pour les hommes que pour les femmes.

3. Impact sur la retraite des « aléas de carrière »

Les éléments présentés ci-dessus rappellent les principales évolutions des carrières susceptibles d'avoir un impact sur les droits à retraite. Ils dressent la toile de fond sur laquelle peut s'inscrire la réflexion sur la prise en compte des évolutions des carrières par le système de retraite. Mais ils ne disent rien sur l'impact réel de ces évolutions sur les droits à retraite et le niveau des pensions. C'est pourquoi cette troisième partie est consacrée à l'évolution des carrières vues du point de vue du système de retraite.

1- Durées validées au fil des générations

Les durées validées à différents âges par les générations successives, estimées à partir de l'échantillon inter-régimes des cotisants (EIC), fournissent de ce point de vue un premier indicateur résumé (**document 11**).

Ainsi, les **durées validées à l'âge de 30 ans** diminuent à partir de la génération 1950, passant de 43,6 trimestres pour les hommes de la génération 1950 à 32,9 trimestres pour ceux de la génération 1970⁷ (**document 12**). Reffet de l'augmentation de l'âge de fin d'étude et de l'âge du premier emploi, l'âge de première validation augmente de deux ans entre les générations 1950 et 1970 (de 18,3 ans à 20,2 ans pour les hommes). L'âge de première validation d'une année complète augmente quant à lui d'environ 3 ans entre les mêmes générations. La nature des trimestres validés à l'âge de 30 ou 35 ans reflète également les difficultés d'insertion sur le marché du travail : la part des trimestres validés au titre du chômage à l'âge de 30 ans est passée de 1% pour la génération 1950 à 7% pour les générations 1966 et 1970, tant pour les hommes que pour les femmes. Pour les femmes, on observe également une forte croissance de la part des trimestres validés au titre de l'AVPF (créé en 1972), qui atteint autour de 15% pour les générations les plus récentes. Il est utile de compléter ces données sur les durées validées par quelques éléments sur les niveaux des salaires associés. La rémunération brute moyenne (rapportée au plafond de la sécurité sociale) avant 35 ans est passée de 75% du plafond pour les hommes de la génération 1942 à seulement 52% pour la génération 1970. En revanche, la dispersion autour de la moyenne a peu varié. Pour les femmes, l'érosion est moins nette (de 48% à 40% du plafond).

Les **durées validées à l'âge de 40 ans et à l'âge de 50 ans** baissent également au fil des générations (pour les hommes), mais il est difficile de savoir si ce recul est de même ampleur, les générations les plus jeunes n'ayant pas atteint ces âges (**document 11**). A l'âge de 40 ans, la durée moyenne validée se situe ainsi autour de 70 trimestres pour les hommes et les femmes de la génération la plus récente observée (1958), contre environ 75 trimestres pour les hommes et moins de 60 trimestres pour les femmes dans la génération 1942. Un autre constat important est en effet celui d'une convergence forte entre hommes et femmes au fil des générations, qui s'accompagne d'une moindre dispersion des durées validées par les femmes. Notons également que la baisse de la durée moyenne validée à l'âge de 40 ans vient d'une baisse de la proportion des longues durées (supérieures à 91 trimestres), et non d'une hausse de la part des très courtes durées.

Ces durées validées incluent les **périodes assimilées (ou « trimestres gratuits »)** décrites dans la première partie de cette note. Leur part dans les durées validées aux âges de 30, 40 ou

⁷ Pour les femmes, la durée validée à l'âge de 30 ans passe de 38,7 trimestres à 32,2 trimestres entre les générations 1950 et 1970.

50 ans augmente au fil des générations, pour les hommes comme les femmes, tout en restant plus élevée pour les femmes. Ainsi, le nombre de trimestres validés avant 40 ans au titre du **chômage, de la préretraite, de la reconversion ou de la formation, qui était** quasiment nul pour la génération 1942, atteint plus de 3 trimestres pour la génération 1962 (pour les hommes), ce qui représente en moyenne 4 % de la durée validée à cet âge⁸. Pour les générations les plus anciennes que l'on observe jusqu'à 60 ans, on constate en outre que la fréquence de validation de ces trimestres accélère nettement après 55 ans. En revanche, les durées validées au titre de la maternité, de l'invalidité ou des accidents du travail n'augmentent pas au fil des générations, mais seulement avec l'âge, pour atteindre au plus 2,5 trimestres (1% environ des durées validées) au total.

Si l'on examine plus précisément les **fins de carrière (documents 13 et 14)**, les effets de l'âge sur le déroulement des carrières apparaissent nettement. Ainsi, la part des assurés qui valident au moins un trimestre au titre de l'activité (que ce soit au régime général ou dans un autre régime) décroît fortement à partir de l'âge charnière de 55 ans, pour les hommes comme pour les femmes. La proportion des hommes ayant validé 4 trimestres au titre de l'activité (régime général ou autre) au cours de l'année baisse ainsi d'environ 75% à 50 ans, à plus de 60 % à 55 ans, et moins de 40% à 59 ans. Parallèlement, la part des individus validant au moins un trimestre au titre du chômage augmente fortement avec l'âge : elle passe de moins de 10% à 50 ans à environ 30% à 59 ans. Le nombre moyen de trimestres validés au titre du chômage augmente également avec l'âge entre 50 et 59 ans, pour atteindre près de 7 trimestres avant écrêtement à 59 ans pour les hommes qui ont validé au moins un trimestre au chômage, soit le maximum (un trimestre est validé au titre du chômage par tranche de 50 jours au chômage). Ces données ne varient pas beaucoup entre les générations 1934 et 1944. Il est possible de dresser une typologie des fins de carrière, à partir des données du fichier de carrière de la CNAV. Pour les hommes, on peut ainsi distinguer 6 parcours types : environ 40% des hommes sont en emploi stable entre 50 et 59 ans ; près de 20% sont en inactivité ou préretraite en continu de 50 à 59 ans ; 20% sont en emploi jusqu'à 54 ans, puis au chômage ; 8% alternent chômage et emploi ; 5% enchaînent emploi et maladie ou invalidité, et 3% sont en invalidité⁹. Pour les femmes, la principale différence est un passage plus fréquent par l'inactivité et, en corollaire, une proportion plus faible (30%) d'emploi stable de 50 à 59 ans.

Le nombre moyen de trimestres validés chaque année entre 50 et 65 ans, estimés à partir de l'EIC et l'EIR, reflète ces tendances. Il est stable jusqu'à 54 ans (à un peu moins de 3 trimestres par an en moyenne), puis baisse jusqu'à 59 ans pour atteindre moins de 2,5 trimestres. La part de ces trimestres qui sont validés au titre du chômage et de la préretraite et de la maladie croît fortement à partir de 55 ans, pour atteindre en moyenne 1 trimestre par an à 59 ans.

Le nombre de **polycotisants** augmente également au fil des générations, pour s'établir à environ 40% des actifs en 2001. Ils sont composés de trois groupes très distincts : les salariés public-privé, les personnes ayant alterné travail indépendant et salariat et les salariés régime général-MSA (**document 15**).

⁸ Les durées validées sont écrêtées à 4 trimestres par année.

⁹ Toutes ces analyses portent sur les individus nés entre 1934 et 1995 qui ont liquidé leurs droits à pension entre 1994 et 2005, et sont encore vivants fin 2005.

2- Effets des interruptions de carrière sur la retraite (cas types)

Une autre façon d'appréhender les effets sur les retraites des aléas de carrière consiste à utiliser des cas types pour simuler les droits à retraite pour différents parcours professionnels (**document 16**). Les aléas (au sens large) étudiés sont l'inactivité, le chômage, le temps partiel, et la préretraite. L'intérêt d'une telle approche est qu'elle permet de mieux comprendre les mécanismes à l'œuvre, et de donner un ordre de grandeur des différents effets. Sa limite est de reposer sur des parcours types qui ne sont pas nécessairement représentatifs.

Il en ressort les éléments suivants :

- Dans tous les cas, la présence d'aléas de carrière (inactivité, chômage, temps partiel, préretraite) conduit à des taux de remplacement plus faibles qu'en l'absence d'aléas ;
- Lorsque seul le régime général compense l'aléa, ce sont surtout les retraites complémentaires qui font baisser le taux de remplacement ;
- L'impact des aléas dépend, dans le cas où ils ne sont pas validés par le régime général et les régimes complémentaires, de leur place dans la carrière, de leur durée, et de la génération (du fait du passage progressif des 10 aux 25 meilleures années pour le calcul du salaire annuel moyen) ;
- Lorsque les aléas sont compensés par les régimes de base et complémentaires, leur impact dépend d'abord de leur place dans la carrière.

3- Les polypensionnés

Comme le Conseil l'a déjà noté, le fait d'avoir été assuré à plusieurs régimes de base au cours de sa carrière, en raison de changements de statut professionnel, n'est pas neutre sur les droits à la retraite, malgré les mesures prises par la loi de 2003. Selon les cas, les règles sont favorables ou défavorables pour les polypensionnés. Les points suivants ont ainsi été relevés dans les précédents rapports du COR et sont simplement rappelés ici :

- malgré l'introduction d'un mécanisme de proratisation pour les polypensionnés du régime général et des régimes alignés, le calcul du salaire annuel moyen sur les 25 meilleures années continue à pénaliser les polypensionnés, notamment ceux qui sont affiliés à la fois à un régime aligné et à un régime non aligné (fonction publique, professions libérales, exploitants agricoles, notamment) ;
- A l'inverse, les règles de calcul de la durée sont favorables aux polypensionnés (écrêtement à 4 trimestres par année dans chaque régime séparément, et coefficient de proratisation « tous régime » non plafonné à 100%) ;
- Les règles du minimum contributif bénéficient à des polypensionnés ayant un niveau élevé de retraite totale (tous régimes) ;

- D'autres règles peuvent poser question :
 - La pluriactivité simultanée peut être défavorable (si elle ne permet pas d'atteindre 200h SMIC sur un des régimes), ou favorable si elle permet de valider quatre trimestres dans deux régimes pour une même année. La première situation apparaît en pratique assez limitée : d'après l'EIC, parmi les affiliés au régime général ou aux régimes alignés (génération 1954), seuls 2,4% auraient validé un nombre de trimestres plus important en cas de régime unique (majoritairement un trimestre de plus) ;
 - Le calcul de la surcote pénalise les polypensionnés qui ont débuté leur carrière dans la fonction publique et l'ont terminée au régime général ;
 - Les transferts de droits liés aux règles spécifiques de la fonction publique méritent enfin d'être réexaminés.

4- Quelques pistes d'évolution présentes dans le débat

La présente note a fait un tour d'horizon des règles de validation permettant de prendre en compte les « aléas de carrière », des évolutions observées des carrières, et de l'impact de ces évolutions sur les droits à la retraite tel qu'il peut être évalué à partir de quelques outils simples. L'analyse ne serait pas complète si les propositions présentes dans le débat public sur ce sujet n'étaient pas évoquées.

Avant de les rappeler, on peut dégager des premières conclusions des éléments présentés.

Le premier constat est la complexité des règles visant à prendre en compte les « aléas de carrière ». Elle s'explique en partie par la volonté de s'adapter à des réalités nouvelles et diverses. Elle conduit toutefois à un système difficilement lisible et pas toujours équitable. Cette complexité se retrouve dans l'articulation entre régimes (polypensionnés) et entre régime de base et complémentaire (règles différentes de prise en compte du chômage, par exemple).

La seconde observation est que globalement, le système des périodes assimilées permet de limiter les effets des « aléas de carrière » sur la durée d'assurance validée : le nombre d'années qui peuvent être validées au titre du chômage indemnisé ou non peut ainsi aller jusqu'à 7 ou 8 ans en théorie en fin de carrière.

En revanche, ces périodes peuvent affecter le salaire annuel moyen, dans la mesure où elles ne donnent pas lieu à des reports de salaires au compte (sauf pour l'AVPF sur la base du SMIC). Le fait de reporter un salaire au compte ne serait pas nécessairement avantageux (pour les assurés ayant moins de 25 années de salaires au régime général, si cela conduit à ajouter une mauvaise année). Les cas types suggèrent qu'il dépend fortement de la place des interruptions dans la carrière et du type de carrière dans lequel s'inscrit l'assuré. On retrouve ici les effets de la règle d'indexation des salaires portés au compte sur les prix, et non sur les salaires. Il convient également de souligner que l'impact de cette absence de report de salaires, quand il est négatif, est en pratique neutralisé pour les faibles pensions par le minimum contributif.

Enfin, la logique qui sous-tend les dispositifs et notamment la séparation entre ce qui relève de la solidarité et du régime contributif apparaît parfois un peu floue. Les modalités de financement des périodes assimilées soulèvent aussi certaines questions (mode de calcul des montants compensés par le FSV, qui finance quels avantages...).

Les propositions mises en avant dans le débat public reflètent en partie ces insatisfactions. Elles visent souvent à corriger certaines situations inéquitables – au risque parfois d’en créer d’autres, et d’accroître encore la complexité. Elles n’ont le plus souvent pas fait l’objet de chiffrages précis, ou d’analyses très approfondies, et sont donc simplement énumérées ci-dessous, sans prétendre à l’exhaustivité.

Propositions visant à améliorer les droits des salariés à temps partiel (régime général) :

- développement du recours aux cotisations à temps plein (surcotisation)
- cumul à la liquidation des cotisations inférieures à 200h SMIC (n’ayant pas permis de valider un trimestre) pour compléter la durée d’assurance

Propositions visant à améliorer la prise en compte des périodes de chômage non indemnisé :

- allongement de la période de chômage non indemnisé prise en compte comme période assimilée
- validation des périodes de RMI s’accompagnant d’une démarche d’insertion
- report d’un salaire au compte pour les périodes assimilées (ou seulement pour les trimestres assimilés au sein d’années ayant déjà fait l’objet d’un report de salaire)

Propositions visant à clarifier le financement des périodes assimilées relevant de la solidarité :

- modification du mode de calcul des transferts du FSV à la CNAV

Propositions visant à limiter les effets négatifs des années incomplètes :

- calcul du salaire moyen en tenant compte du nombre de trimestres effectivement cotisés au régime général (**document 17**)
- prise en compte des années travaillées n’ayant pas permis de valider 4 trimestres du fait de revenus trop faibles au RSI (**document 18**)

Toutes ces mesures (auxquelles peuvent s’ajouter des mesures visant plus particulièrement les polypensionnés) ont un coût pour le régime (sauf celles touchant aux modalités de calcul des transferts du FSV à la CNAV, qui améliorent les comptes de la CNAV mais sont neutres au niveau de l’ensemble des finances publiques). Compte tenu de la situation des comptes du régime général, ce coût doit être mis en regard des avantages attendus en termes de lisibilité, et d’équité (quels gains en termes de pension et pour qui), qui méritent d’être approfondis. Ainsi, le fait de reporter un salaire au compte pour les périodes chômage peut être défavorable à certains assurés ayant des carrières courtes dans un régime (si cela conduit à ajouter des salaires plus bas).