

VERS UN SYSTEME UNIVERSEL DE RETRAITE

2. Droits non contributifs

Document de travail

Sommaire

1) LES PERIODES ASSIMILEES

2) LES MINIMA DE PENSION

1^{ère} partie

LES PÉRIODES ASSIMILÉES

VALIDATION DE DROITS PENDANT LES PÉRIODES ASSIMILÉES

1) Le passage à un système universel en points constitue une opportunité de clarifier, pour les assurés comme pour les finances sociales, les effets des périodes assimilées, en tant qu'éléments de solidarité servant à compenser les aléas de carrière ou de vie.

- **Dans les systèmes en annuités, les périodes assimilées ne sont pas toujours utiles :**
 - soit que, sur une année donnée, les périodes travaillées suffisent déjà à valider l'intégralité des trimestres, soit que la personne travaille suffisamment toute sa carrière pour partir en retraite à taux plein sans l'aide de ces validations. Les périodes assimilées réellement utiles ne représentent qu'une partie, parfois faible, du total des trimestres validés (9 trimestres sont utiles en moyenne sur l'ensemble des trimestres validés).
 - Les effets sur la pension d'un individu ne sont réellement visualisés qu'en fin de la carrière et leur coût n'est réellement connu que rétrospectivement.
- **Le système universel peut donc apporter une très forte clarification des effets liés à la prise en compte de ces périodes :**
 - Les droits seront accordés en points et seront tous utiles pour le calcul de la retraite,
 - Les droits sont indépendants du statut et auront un gain immédiatement visible pour les assurés. Le coût pourra être calculé chaque année en tenant compte du fait générateur de l'interruption d'activité.
- **La bascule dans le système conduira à révéler les effets de redistribution implicite apportés par le système actuel :**
 - Même à coût global inchangé, un déplacement du financement implicite lié à la prise en compte de ces périodes vers un financement exclusivement au titre de la solidarité est attendu.

PÉRIODES ASSIMILÉES AU TITRE DU CHÔMAGE

2) Quelles modalités de prise en compte des périodes de chômage indemnisé ?

- **L'allocation de retour à l'emploi (ARE) en brut représente en moyenne 60 % de l'ancien salaire brut :**
 - Ce taux de remplacement brut est plus élevé chez ceux ayant les salaires les plus faibles et inversement : en 2015, 750 000 allocataires étaient indemnisés à un taux de remplacement de 57 %, et 180 000 l'étaient à un taux de 75 %. La majorité des allocataires - plus de 1,5 million - étaient indemnisés à un taux de remplacement de 62% en moyenne (UNEDIC, 2016)
 - Compte tenu d'écarts de prélèvements sociaux, le taux de remplacement net, c'est-à-dire le rapport entre l'allocation nette versée et le salaire net de référence, est plus élevé qu'en brut (en moyenne 72% contre 60%).
- **Les périodes de chômage peuvent affecter sensiblement les carrières :**
 - La durée du chômage constatée par Pôle Emploi est de l'ordre de 13 mois en moyenne (1,5 mois de plus chez les femmes que chez les hommes) mais cette durée dépasse 22 mois en moyenne parmi les personnes de plus de 50 ans.
 - Plusieurs épisodes de chômage peuvent intervenir tout au long de la carrière. Au titre des périodes assimilées pour la retraite, le chômage représente ainsi de l'ordre de 5 trimestres validés.
 - Si le chômage est un risque essentiellement subi, les évolutions vers son universalisation (ruptures conventionnelles, ouverture aux démissionnaires, etc.) pourraient conduire à plus long terme à revoir dans certains cas cette appréciation

PÉRIODES ASSIMILÉES AU TITRE DU CHÔMAGE

- **En conséquence, la prise en compte des périodes de chômage indemnisé pour le calcul des droits à retraite constitue un enjeu majeur de solidarité afin de compenser la situation des carrières heurtées :**
 - ⇒ Ces périodes de chômage indemnisé doivent-elle être totalement neutralisées pour la retraite, en octroyant strictement autant de droits à retraite que pendant la dernière période travaillée et cotisée ?
 - ⇒ Ou doit-on considérer comme légitime de maintenir une différence entre activité et chômage ?
 - ⇒ Dans ce cas, les droits à retraite peuvent-ils être octroyés sur la base de l'allocation de retour à l'emploi ?

PÉRIODES ASSIMILÉES AU TITRE DU CHÔMAGE

3) Quelles modalités de prise en compte des périodes de chômage non indemnisé ?

- **Aujourd'hui, seul le régime de base accorde de la durée validée au titre du chômage non indemnisé, tandis que l'AGIRC-ARRCO n'accorde aucun droit.**
 - La suppression de la durée et la dimension contributive du système en points réinterrogent la question de la compensation de périodes pendant lesquelles aucun revenu de remplacement n'est versé
 - En outre, il existe une difficulté réelle à pouvoir identifier les assurés en question : leur identification se fait actuellement en fin de carrière, par les caisses, avec des complications à contrôler la réalité de l'inactivité de l'époque.
- **L'ASS est actuellement valorisée différemment du RSA pour la retraite, avec l'acquisition de points à taux minoré à l'AGIRC-ARRCO, afin de tenir compte de la problématique des seniors au chômage.**
 - Selon la DARES, parmi les allocataires de l'ASS, 57 % sont des hommes et 65 % ont 45 ans ou plus. A l'inverse, le RSA est reversé plus souvent à des femmes (57%) et des personnes jeunes (40% ont moins de 35 ans).
 - En outre, les allocataires de l'ASS sont plus nombreux à avoir connu une période de travail régulier (80 % d'entre eux sont dans ce cas, contre 53 % des bénéficiaires du RSA) sont moins sujets à l'inactivité et ont un meilleur taux de reprise en emploi.

PÉRIODES ASSIMILÉES AU TITRE DU CHÔMAGE

- ⇒ Faut-il attribuer des points à retraite pour des périodes d'inactivité ne donnant droit à aucun revenu de remplacement ?
- ⇒ Et dans ce cas, comment valoriser ces périodes, en l'absence de salaire de référence ?
- ⇒ La prise en charge de ces périodes doit-elle sinon passer par d'autres logiques de solidarité, éventuellement mieux ciblées (minimum vieillesse) ?

4) Quelles modalités de prise en compte des périodes de maladie, maternité, invalidité et incapacité?

- **Si la couverture pour ces risques est quasiment partagée par tous les actifs (hormis certaines professions libérales pour les IJ maladie), il existe une variété des règles d'indemnisation :**
 - En termes de calibrage (jours de carence, durée, taux de remplacement)
 - En terme de modalités de couverture, qui peuvent allier logique assurantielle (revenu de remplacement non cotisé) et auto-assurance (maintien de rémunérations cotisées).
- **Ces périodes correspondent toutes à de l'inactivité subie, même si ce sont les arrêts de travail de longue durée qui sont susceptibles d'avoir un véritable effet pénalisant sur la retraite**
 - L'existence de maintien de rémunération jusqu'à des durée importante d'arrêt de travail (maintien du traitement chez les fonctionnaires, obligation légale des employeurs d'assurer pour la maladie, entre les 8ème et 30ème jours, 90% de la rémunération des salariés ayant plus d'un an d'ancienneté, stipulations des conventions collectives en matière de risque incapacité) aboutissent à ce que ces périodes soient déjà cotisées en partie pour la retraite.
 - En ce qui concerne la maladie, les arrêts de moins de 7 jours représentent 45% des petits arrêts mais seulement 4 % des indemnisations financières au titre des indemnités journalières. Les arrêts de moins 30 jours représentent 75% des arrêts pour seulement 18 % des indemnisations financières.
 - Pour la retraite, la maladie représente en moyenne 1 trimestre et l'invalidité entre 2 et 3 trimestres de de périodes assimilées

PÉRIODES ASSIMILÉES AU TITRE DE LA MALADIE-MATERNITÉ-INVALIDITÉ-INCAPACITÉ

- **Pour la maternité et la maladie :**

⇒ Quel revenu de référence prendre en compte pour l'acquisition des droits ?

⇒ Comment assurer un traitement homogène de ces périodes au sein d'un système universel des retraites, face à des modalités d'indemnisation extrêmement disparates selon les régimes de sécurité sociale assurant la couverture de ces risques ?

- **Pour la maladie :**

⇒ Peut-on concentrer la solidarité sur les arrêts de travail susceptibles d'avoir un véritable effet pénalisant sur la retraite (Exemple : l'AGIRC-ARRCO retient une condition d'arrêt de 60 jours) ?

- **Pour l'invalidité et l'incapacité :**

⇒ Faut-il mettre fin à la retraite pour invalidité avant l'âge légal de départ à la retraite dans la fonction publique et les régimes spéciaux statutaires, ce qui suppose un financement distinct du risque retraite assuré par les employeurs ?

⇒ Quel revenu de référence prendre en compte pour l'acquisition des droits à retraite ?

6) Comment clarifier les flux de financement de ces périodes assimilées ?

- Les circuits de financement sont aujourd’hui partagés entre plusieurs organismes :
 - Des flux de financement font interagir le Fonds de solidarité vieillesse (FSV), la CNAV, l’Unedic, l’AGIRC-ARRCO sous forme de cotisations versées pour le compte des assurés au titre de certaines périodes assimilées
 - La logique du système universel de retraite devra inévitablement reposer la question de ces transferts financiers et de leur réallocation.
 - Cependant, la couverture des risques pouvant donner droit à l’octroi de points au titre d’une période assimilée n’est pas partagée par tous les assurés : par exemple, il n’y a pas de risque chômage pour les fonctionnaires, ou le risque d’IJ maladie est absent chez les professions libérales

⇒ **Doit-ton assumer la dimension universelle, et donc complètement mutualisée, du financement de ces périodes assimilées au sein du système de retraite ?**

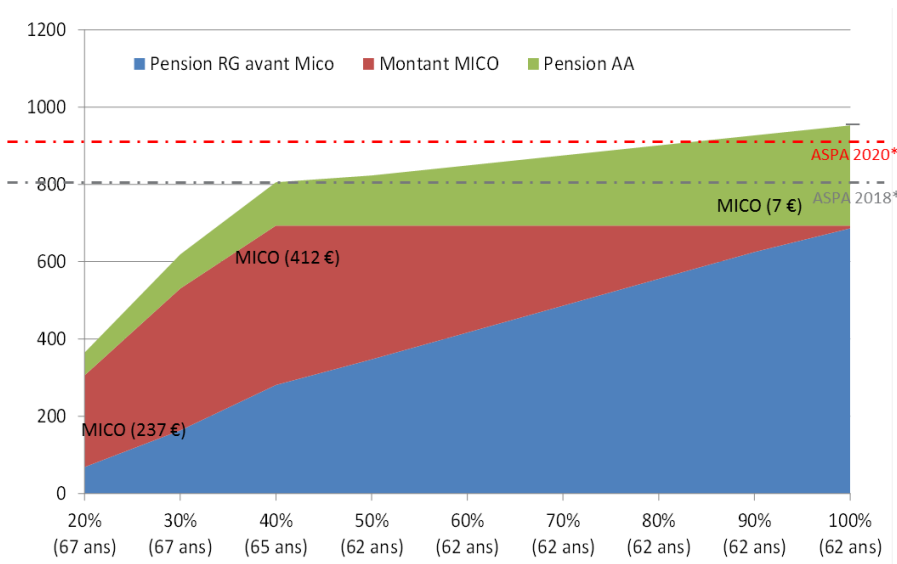
⇒ **Ou bien doit-on assumer une forme de cohérence, lorsque cela est possible, entre les catégories professionnelles spécifiquement touchées par le risque d’inactivité en question et celles assurant le financement des droits octroyés pour la prise en charge de ces périodes ?**

2^{ème} partie

LES MINIMA DE PENSION

LA COMPLEXITÉ DES MINIMA DE PENSION

- Les principaux régimes de base prévoient des pensions minimales :
 - Minimum contributif (MICO) pour les régimes alignés, minimum garanti (MIGA) dans la fonction publique, pension minimale de référence (PMR) pour les non-salariés agricoles.
- On constate une forte hétérogénéité des montants de minima selon les régimes :
 - Le MIGA et les minima des régimes spéciaux sont sensiblement plus élevés que le MICO et la PMR.
 - Cela s'explique notamment par le fait que les régimes spéciaux sont des régimes complets (base et complémentaire) alors que le MICO est complété par la pension d'un régime complémentaire.
- Les minima de pension présentent une complexité importante dans le calcul :
 - Ils sont servis en fonction de la durée d'assurance accomplie dans chaque régime ; la notion de durée a évolué en introduisant des critères de durée effectivement cotisée (MICO « majorée »).
 - Ils ne sont versés qu'aux assurés qui ont liquidé l'ensemble de leurs droits à retraite (subsidiarité)
 - Les minima de pensions sont différentiels : ils sont écrêtés en fonction d'un montant total de pension



Décomposition de la pension d'un salarié du régime général rémunéré au SMIC selon différentes quotités de travail.

Le minimum de pension profite aux actifs à temps partiel ou à faibles revenus comme les indépendants et exploitants agricoles

Environ 60% des bénéficiaires n'avaient pas nécessairement une carrière complète (départ à l'âge d'annulation de la décote)

- **L'articulation entre le minimum de pension et le minimum vieillesse :**
 - Le montant de l'ASPA a été revalorisé par le présent gouvernement (il atteindra 903€ d'ici 2020)
 - L'ASPA répond à une logique de minimum social qui répond à un objectif précis : il sert de filet de sécurité et de minimum vital pour les personnes âgées en situation de forte précarité.
 - Un rapprochement entre l'ASPA avec le minimum de pension impliquerait d'articuler des conditions d'éligibilité et de calcul aujourd'hui différentes (âge, règles de conjugalité, caractère quérable ou non du dispositif, conditions de ressources ou non, condition de résidence, recours sur succession etc.)
- ⇒ **Doit-on considérer l'ASPA comme un dispositif à conserver en l'état, quitte à le sortir du système de retraite, ou bien doit-on ouvrir la réflexion sur un rapprochement avec le minimum de pension ?**

ENJEUX POUR LA DÉFINITION D'UN NOUVEAU MINIMUM DE PENSION

- **Quel est l'objectif souhaité pour ce minimum de pension ? Est-ce de revaloriser les faibles pensions de ceux ayant réalisé une carrière complète mais dont les niveaux de revenus ont été faibles ? Est-ce une logique de « rattrapage » ou plutôt de « prime à l'activité » ?**
 - D'une part, il semblerait que le minimum de pension doit se concentrer sur l'encouragement des personnes ayant réalisé une carrière professionnelle et ayant donc acquis des droits à retraite au titre de cette activité : plus la carrière effectuée est longue, plus les personnes mériteraient d'être encouragées
 - Mais, d'autre part, le minimum de pension ne doit viser que les personnes dont l'unique prise en compte des droits acquis au titre de l'activité professionnelle leur accorderait une pension insuffisante, compte tenu de revenus d'activité globalement inférieurs au SMIC annuel (soit à cause du temps partiel ou de la multiplication de contrats courts, soit à cause de revenus structurellement faibles, comme chez les indépendants)
- **Quel est le montant cible de pension que le minimum de pension doit permettre d'atteindre dans un système universel qui absorberait l'équivalent de la base et la complémentaire ?**
 - Le fait d'avoir exercé une carrière professionnelle au SMIC devrait logiquement être mieux valorisé que le simple filet de sécurité accordé aux inactifs dans le cadre de l'ASPA.
- **Comment calibrer un minimum de pensions dans un système universel en points ?**
 - Le compte de carrière sera unique, ce qui signifie que **le barème et le mode de calcul du minimum de pension devront être également identiques pour tous les assurés**
 - Il y aura un système en point ce qui signifie que **la notion de durée aurait totalement disparu du calcul des droits**
 - Peut-on considérer qu'au sein des personnes à faibles pensions, l'accumulation de points cotisés permet de retracer l'effort contributif réalisé tout au long d'une carrière ?
 - Ou bien, doit-on conserver par exception un suivi d'une durée de cotisation, avec ses règles propres et souvent diverses entre régimes ?
 - Pour les indépendants, quelle articulation avec l'assiette minimale ?