

# Nouvelles formes d'emploi et retraite : quels enjeux ? quelles réponses adaptées ?

SYNTHÈSE

## SYNTHÈSE DES ATELIERS SHARERS & WORKERS

Mardi 16 octobre 2018

Le 16 octobre 2018, France Stratégie et le réseau Sharers & Workers (co-animé par l'Ires et Astrees) ont organisé une matinée d'ateliers<sup>1</sup> visant à discuter et préciser les enjeux des nouvelles formes d'emploi pour le système de retraite, ainsi qu'à susciter un échange sur les réponses à leur apporter.

Ce séminaire s'inscrit dans le contexte des travaux préparatoires conduits par le haut-commissaire à la réforme des retraites, Jean-Paul Delevoye, pour évoluer vers un système universel de retraite commun à tous les actifs. Cette réforme vise à la création d'un système de retraite toujours par répartition, mais à points où chaque euro cotisé vaudra les mêmes droits quel que soit le statut (salarié, freelance, indépendant, auto-entrepreneur, fonctionnaire, etc.).

Dans cette perspective, il est essentiel de réfléchir aux moyens de tenir compte des transformations actuelles en matière de parcours professionnels. Ainsi, quels sont les mécanismes de solidarité à mettre en œuvre pour prendre en compte les trajectoires d'emploi à temps partiel, avec des revenus du travail limités et/ou variables ? Quel équilibre trouver entre l'équité, liée aux cotisations payées par chacun, et la solidarité vis-à-vis des actifs qui ont travaillé mais perçu des revenus durablement faibles ? Dans quelle mesure le système de retraite peut-il aujourd'hui et demain favoriser ou freiner les mobilités tout au long de la carrière ? En quoi les « nouveaux indépendants » se distinguent-ils des autres travailleurs et des indépendants des générations précédentes ? Quel est l'effort de contribution adapté à ces formes d'emploi ?

1. Le programme et les supports sont disponibles sur les sites de [Sharers & Workers](http://Sharers & Workers) et de [France Stratégie](http://France Stratégie). Des fiches repères réalisées en amont du séminaire sur les thématiques traitées dans les ateliers sont également disponibles.

Fidèle à la démarche mise en œuvre par Sharers & Workers et France Stratégie depuis 2015 (voir [ici](#)), le débat a adopté un format participatif, multi-parties prenantes et prospectif<sup>2</sup>. Trois ateliers thématiques ont fait ressortir un certain nombre d'enjeux et de préoccupations transversales. Les trois thèmes mis en débat dans les ateliers concernaient : 1) la prise en compte des revenus du travail limités et/ou fluctuants ; 2) la diversité des formes d'emploi et la prise en compte des mobilités professionnelles ; 3) la spécificité (ou non) des « nouveaux » indépendants au regard de la retraite. Cette approche thématique a permis d'aborder de façon plus précise les principes directeurs de la refonte du système de retraite, d'en éclaircir certains aspects méconnus – ou mal connus –, ainsi que de souligner les zones d'incertitude ou d'incomplétude du projet. De ces échanges sont ressortis plusieurs enjeux ou préoccupations débattus en présence de Jean-Paul Delevoye.

## PARTIR DES MUTATIONS DES FORMES ET TRAJECTOIRES D'EMPLOI POUR RÉFLÉCHIR AUX ENJEUX EN MATIÈRE DE SYSTÈME DE RETRAITE

Trois principales tendances qui affectent le marché du travail peuvent être relevées<sup>3</sup>.

La première tendance concerne le fractionnement des parcours professionnels. La fréquence des épisodes de chômage – en particulier pour les personnes aux statuts précaires (CDD, intérim) –, l'alternance ou la simultanéité de statuts et la pluri-activité s'accompagnent souvent de moindres protections et affectent d'ores et déjà la couverture retraite de certains travailleurs. Certes, l'emploi permanent (CDI et fonctionnaires) reste largement majoritaire dans l'emploi (75 % en 2016, contre 77 % en 1984), mais cette stabilité apparente masque une diversité croissante des conditions d'emploi au sein d'un même statut, invitant à repenser la césure classique entre emploi stable et emploi précaire. Ainsi, la figure de l'indépendant a profondément changé : la montée du salariat dans certains métiers traditionnellement indépendants se conjugue au développement des métiers de freelances ou de néo-artisans, amorcé dès les années 2000 et accentué par le recours au statut de micro-entrepreneur, par l'essor de l'économie de plateformes « à la demande », ainsi que par la capacité accrue, *via* le numérique, d'organiser et externaliser le travail hors du cadre d'une entreprise « intégratrice ». La pluriactivité n'est pas non plus un phénomène nouveau, mais elle s'est aussi développée récemment dans le cadre de la micro-entreprise<sup>4</sup>. Ces évolutions percutent l'organisation du système de retraite, fondée historiquement sur une base professionnelle. Pour mémoire, quarante-deux régimes obligatoires cohabitent, reposant sur des bases professionnelles et statutaires. En moyenne, chaque assuré est affilié à trois régimes obligatoires (en tenant compte des

2. Le séminaire a rassemblé une cinquantaine de personnes. Outre les auteurs de cette note de synthèse, des personnes issues des organisations suivantes y ont pris part : Assemblée nationale, ASTREES, Catalyst, BPI, CGSCOP, COCT, Coopaname, COR, CPME, Deliveroo, DGT, DSS, EDF, FEPEM, FING, France Stratégie, Happy Dev, HCRR, INRIA, INTEFP, La Faabrick Cherdet, La Poste, Le Syndicat du Transport, Malakoff Mederic, Medef, Neos-SDI, Université Paris-Descartes Sorbonne, SCP VTC, SMART, Territoires humains, TUAC, UAE, UBER, UDES, Vit-On-Job, Yoss.

3. Ces développements s'appuient sur les présentations introductives au séminaire de Cécile Jolly (France Stratégie), de Pierre Habbard (TUAC) et de Philippe Laffon (HCRR), ainsi que sur les fiches repères rédigées en préparation du séminaire, [disponibles ici](#). Voir également Flamand J. et Jolly C. (2017), « [Salarié ou indépendant : une question de métiers ?](#) », *La note d'analyse*, n° 60, France Stratégie, septembre.

4. Voir notamment Thiéry S. (2017), *Les nouvelles formes du travail indépendant*, CESE, novembre.



régimes complémentaires), un tiers des assurés étant même affiliés à quatre régimes ou plus, et les personnes ayant exercé une activité indépendante sont particulièrement concernées par le cumul de pensions de retraite. Dans ce contexte, un système de retraite à points, accordant les mêmes droits à un euro cotisé quel que soit le statut, serait-il à même de favoriser les mobilités professionnelles des actifs d'aujourd'hui, d'apporter de la visibilité sur leurs droits de futurs retraités et d'accompagner les transformations du travail ?

La deuxième tendance est que les « nouveaux » indépendants se distinguent des autres travailleurs et des générations précédentes par le fait qu'ils ont souvent de moindres droits à la retraite que les salariés en raison de leurs plus faibles cotisations et droits associés. L'effort contributif (les cotisations payées) pour la retraite des indépendants présente en effet plusieurs spécificités : la cotisation est individuelle (car il n'y a pas de participation employeur) ; la base sur laquelle les cotisations sont calculées (l'assiette) est différente de celle des salariés (le bénéfice non commercial, et non pas le salaire brut) ; et, enfin, les taux de cotisation sont souvent très dégressifs (ils sont plus faibles au-dessus d'un seuil de revenus). Historiquement, plusieurs de ces spécificités pouvaient se justifier par la constitution d'un patrimoine professionnel chez certaines professions, ce dernier jouant un rôle de « réassurance sociale » en termes de revenus immédiats et futurs. Or le patrimoine professionnel varie considérablement selon les catégories d'indépendants, et tend à être souvent absent chez les nouveaux indépendants (freelance solo, micro-entrepreneurs)<sup>5</sup>. Dans un système de retraite universel, ces spécificités sont à considérer au regard du principe de ce que l'on appelle « l'équité contributive » (à cotisations égales, retraites égales). Il s'agit dès lors de s'interroger sur les modalités d'une convergence en matière d'effort de contribution, pour permettre de renforcer les droits des indépendants.

La troisième tendance concerne la montée de nouvelles formes d'emploi indépendant, mais aussi, au sein du salariat, le développement de segments d'emplois salariés « intermittents », fragiles, qui vont de pair avec une faiblesse et une instabilité croissante des revenus. Les auto-entrepreneurs perçoivent ainsi des revenus huit fois plus faibles que les non-salariés « classiques »<sup>6</sup>. Dans un système de retraite où les droits seraient acquis en points tout au long de la carrière, chaque activité est valorisée, y compris les petites activités. Dès lors, il s'agit de s'interroger sur les éléments de solidarité susceptibles de prendre en compte les parcours des faibles revenus, qu'il s'agisse de la prise en charge des périodes de chômage ou du minimum de retraite, visant à soutenir le niveau de pension des personnes qui ont travaillé mais avec des revenus professionnels durablement faibles. Dans un système commun à tous les actifs, il convient aussi de s'interroger sur les critères permettant l'accès à ce dispositif. Faut-il par exemple introduire un critère de durée du travail, de quotité de travail ? Quel doit être le niveau du minimum garanti ? Et, surtout, comment doit-il être financé : par solidarité entre les actifs (c'est-à-dire par les cotisations) ou par la solidarité nationale (c'est-à-dire par l'impôt) ?

5. Thiéry S. (2017), *op.cit.*

6. Salembier L. et Théron G. (2016), « Revenus d'activité pour les non-salariés en 2014. Hausse pour les indépendants classiques, baisse pour les auto-entrepreneurs », *Insee Première*, n° 1627, décembre.



## NOUVEAUX INDÉPENDANTS, TRAVAILLEURS DES PLATEFORMES OUI... MAIS NE PAS OUBLIER LES AUTRES

Durant les discussions, il a été souligné que l'accent mis sur les nouvelles formes d'emploi – et notamment celles associées aux plateformes et aux nouvelles formes d'indépendance – ne devait pas éclipser le fait que la réforme des retraites concernera d'abord une majorité de travailleurs qui resteront probablement salariés toute leur vie, mais avec une fragmentation accrue de leur carrière. La réforme et ses implications doivent d'abord s'apprécier vis-à-vis de trajectoires professionnelles de plus en plus diversifiées et entrecoupées de ruptures (temps partiel, contrats précaires à différents âges de la vie, cumul simultané d'activité professionnelle, périodes de transition pour se former ou souffler, etc.).

Des enjeux propres aux travailleurs indépendants existent, notamment à l'égard de certains d'entre eux dont les attentes et la situation de subordination sont hybrides entre salariat et réelle indépendance, et qui n'accumulent pas un patrimoine professionnel susceptible d'être liquidé à la retraite. Or ces mêmes indépendants sont souvent myopes à l'égard de la couverture de certains risques<sup>7</sup>. Un effort de pédagogie serait donc à fournir, tant sur la situation actuelle de leurs cotisations et droits que sur les implications de la réforme. Cet effort aurait aussi l'avantage de se départir de croyances répandues, mais en partie infondées, parmi les indépendants (« je paie plus que les salariés et je touche moins ! » ou bien « de toute façon je n'aurai rien, donc j'épargne à côté »), pouvant fonctionner comme un frein à la réforme vue du côté des indépendants. Un enjeu majeur est notamment de savoir si la logique d'universalisation du système induira un effort contributif plus important pour ces derniers.

## POUR UN SYSTÈME PLUS ACCESSIBLE... ET UNE RÉFORME PLUS LISIBLE

Si un effort d'information apparaît nécessaire, c'est tout d'abord du fait de la méconnaissance assez générale des acteurs à l'égard du système de retraite. La faible lisibilité du système actuel a été à de nombreuses reprises soulignée dans les échanges, la multiplicité de régimes et de règles apparaissant incompréhensible à la plupart des individus<sup>8</sup>.

À cet égard, le projet de réforme qui combine un système par répartition avec un système à points commun à tous les actifs, et conduit à une retraite unique versée par individu sur la base de l'ensemble de sa carrière, permettrait une meilleure lisibilité.

Un consensus s'est pour autant dégagé sur la nécessité d'un effort de pédagogie autour de la formule phare du projet de réforme : chaque euro cotisé donnera les mêmes droits pour tous. Le risque est en effet apparu manifeste, pour les non-spécialistes, d'interpréter la formule non pas comme la volonté de mieux refléter les carrières, d'aller vers une approche plus uniforme et universelle de l'acquisition des droits à retraite, mais plutôt comme l'affirmation d'une généralisation du lien contributif, au détriment de la composante de solidarité du système.

7. Cette myopie avait été également soulignée dans les groupes de travail co-organisés par Sharers & Workers, France Stratégie et l'IGAS au printemps 2017, autour du dialogue et de la protection sociale dans l'économie des plateformes. [Voir ici](#).

8. Un point sur lequel Philippe Laffon (du cabinet du HCRR) avait d'ailleurs insisté dans sa présentation introductive au séminaire. [Voir ici](#).



De même, si cette règle semble permettre un calcul plus aisé des droits à pension *via* des points accumulés, elle n'en rend pour autant pas plus prévisible le montant des droits finaux : ceux-ci dépendront des salaires et des cotisations sur toute la carrière, ainsi que de la valeur de conversion de chaque point en retraite au moment du départ. Or cette dernière demeure incertaine jusqu'à la liquidation des droits, car dépendante des mécanismes de gouvernance et de revalorisation qui ne sont à ce jour pas définis.

Enfin, il est ressorti des débats une certaine appréhension concernant la phase de transition, potentiellement longue, entre ancien et nouveau systèmes : l'articulation des deux pourrait engendrer en réalité une complexification accrue, avant d'atteindre un système cible unifié.

Au final, les échanges ont fait émerger une réelle aspiration, au-delà de la réforme du mode de calcul des droits, pour un système plus lisible et transparent : une meilleure information et surtout un guichet « unique » d'information sur les droits accumulés ; une information qui soit plus facilement accessible, récurrente et interactive. La réforme, dans la mesure où elle va modifier le rôle des opérateurs de retraite (caisses professionnelles) qui n'ont pas forcément vocation à fusionner ou disparaître, peut aussi les amener à s'organiser pour offrir un réel service d'accompagnement des travailleurs pour anticiper leur retraite.

## LE SYSTÈME DE RETRAITE, FREIN À LA MOBILITÉ PROFESSIONNELLE ?

L'un des objectifs clés de la réforme est de favoriser les transitions et mobilités, au travers de règles communes et universelles pour tous les assurés, quel que soit leur statut.

Pourtant le système de retraite est loin d'être au cœur des préoccupations des personnes se lançant dans une activité indépendante. De ce point de vue on serait même tenté de dire que le système de retraite, quelles qu'en soient les modalités, ne constitue pas un frein aux mobilités professionnelles. Une forme de myopie est presque assumée par de nombreux indépendants : l'accès à la retraite n'est pas leur première préoccupation, qu'ils soient jeunes et lancent leur projet ou même plus âgés et en transition, par exemple vers l'emploi indépendant. Leur essentielle préoccupation est de développer et pérenniser une activité principale à court terme, pour en tirer un revenu courant satisfaisant. L'objet même de la retraite, comme revenu différé, est secondaire.

Cette idée de « neutralité » du système de retraite est cependant à tempérer à différents niveaux.

D'une part, l'accent mis sur la maximisation du revenu d'activité immédiat induit une prise en compte du système de retraite, plus ou moins consciente, au travers d'arbitrages entre des statuts d'emplois qui génèrent des niveaux de cotisation retraite très différents (à l'exemple du choix entre une affiliation à un régime « d'indépendant pur » ou comme salarié en portage salarial). Parfois mal informés sur les droits associés à ces différents niveaux de contributions, les individus n'en font pas moins des arbitrages.



D'autre part, l'absence de freins à la mobilité liée aux retraites reste à étayer, au regard des différences d'âges et de la diversité des situations d'emploi. Pour les indépendants, le questionnement sur la retraite peut surgir rapidement après quelques mois de travail ou quand leur activité se stabilise. Ils sont alors davantage tentés de se rapprocher d'un système de retraite « normal » (au sens du modèle de retraite des salariés relevant du régime général), comme en témoignent le recours à des organisations coopératives d'indépendants (type Coopaname) ou des solutions de portage salarial qui permettent de rester affilié au régime des salariés. Il n'en ira pas forcément de même pour des indépendants occasionnels de courte durée, comme par exemple les coursiers de plateformes.

Par ailleurs, les discussions ont fait ressortir l'idée que l'entrée par les « nouvelles formes d'emploi », qui renvoient beaucoup à la question des nouvelles formes d'activité indépendante, n'est peut-être pas toujours la plus pertinente pour penser l'évolution de l'emploi et du système de retraite. L'enjeu principal n'est pas forcément là, mais dans la diversification des trajectoires d'emploi, y compris au sein d'une carrière qui, en apparence, pourrait être entièrement « salariée » mais non « ascendante » : que se passe-t-il si on enchaîne tout au long de la vie de façon plus fréquente des emplois en CDD, à temps partiel et temps plein, du salariat en CDI, de l'intérim voire du salariat en portage ? Ces mobilités peuvent former des trajectoires professionnelles sans progression des salaires au fil de la carrière. Or, ce sont les trajectoires longues et ascendantes (par la mobilité ou la stabilité dans l'emploi) qui sont favorisées de manière sous-jacente par le système de retraite actuel (du fait des règles de calcul des droits en annuités). Et ce sont aussi ces « bonnes carrières » qui ont contribué à la progression du niveau des retraites constatée ces dernières années<sup>9</sup>.

## UN SYSTÈME UNIVERSEL OUI... MAIS AVEC QUELLE COMPOSANTE DE SOLIDARITÉ, ET SUR QUELLE ASSIETTE DE REVENU ?

La nécessité de dispositifs de solidarité et de garantie de niveau de vie minimum au sein d'un système de retraite universel a largement fait consensus au cours des débats. Pour autant, cette nécessité a été évoquée par les participants dans une approche large, englobant tout à la fois les formes d'emploi émergentes et amenées à se développer (en lien notamment avec les plateformes) et les activités témoignant de transformations et de mutations déjà à l'œuvre, mais insuffisamment prises en compte. La précarité ne date pas de la transformation numérique, même si les éléments dont il a été témoigné durant le séminaire confortent l'idée d'une surreprésentation des faibles, voire très faibles rémunérations parmi les travailleurs de certaines plateformes.

La réforme des retraites, en donnant comme signal une prise en compte renforcée des activités rémunérées, conduit à s'interroger sur la notion même d'activité et à explorer une approche élargie des modalités de constitution des droits. Les discussions ont ainsi évoqué la prise en compte des aidant.e.s familiaux, souvent contraint.e.s à des carrières hachées qui minorent leurs droits à retraite.

9. C'est ce que l'on appelle l'« effet de noria ».



Si le système de retraite est pensé comme devant dépasser les catégories traditionnelles de l'emploi, pourquoi ne pas aller jusqu'à envisager une approche élargie des activités productives susceptibles d'entrer dans l'assiette de cotisations ou de produire des droits à retraite ? Le numérique renouvelle ainsi la question des frontières entre travail et non-travail (travailleurs du clic, activités « gratuites » de chacun en notant des sites...) et du partage de la valeur ainsi créée ; des activités, parfois non monétarisées, participent à la production de « biens communs » et sont sources d'externalités sociales positives. Comment faire rentrer ces activités et les personnes qui y participent dans le champ du système de retraite : par l'extension de mécanismes contributifs des retraites (cotiser pour ces activités) ? ou, à l'inverse, par des mécanismes redistributifs (dotation en points) ?

## UNE TRANSFORMATION, MAIS JUSQU'OU ?

L'architecture évoquée ci-dessus pour refonder le système de retraite fixe les grands principes et les contours du système cible sur lequel le gouvernement s'engage aujourd'hui<sup>10</sup>. Les ateliers ont aussi été l'occasion de questionner ce cadre et, dans certains cas, d'envisager des alternatives au projet ou des approfondissements.

Ainsi le projet de réforme vise un système par répartition livrant une pension de retraite unique à chaque individu, prenant en compte les revenus jusqu'à des niveaux relativement élevés<sup>11</sup>. Certains participants se sont prononcés plutôt pour un système alternatif combinant deux étages. Le premier étage, universel, assurerait une retraite de base minimale, garantissant la promesse d'une retraite pour tous et solidaire. Ce socle, hybride entre minimum vieillesse et minimum contributif<sup>12</sup>, ne serait que partiellement lié au niveau des cotisations individuelles afin d'assurer son bénéfice à tous les travailleurs quels que soient leur statut et la discontinuité de leur carrière ou de leurs revenus d'activité. Ce premier étage serait complété par un second niveau de retraite complémentaire/ supplémentaire, plus nettement contributif.

D'autres participants ont examiné les modalités d'un éventuel accroissement de l'effort contributif des indépendants (taux de cotisation) au système universel. L'une consisterait à rechercher une part contributive supplémentaire, c'est-à-dire d'autres assiettes de cotisation que leurs seuls revenus d'activité, qui s'ajouteraient donc à la cotisation du travailleur indépendant (sur le modèle du salariat dont l'employeur cotise aussi pour le salarié). De telles dispositions existent déjà pour certains professionnels indépendants (médecins libéraux dans un cadre contractuel avec l'assurance maladie), mais aussi les artistes auteurs (avec les diffuseurs), les agents d'assurance (avec les sociétés d'assurance), ou encore, en dehors de l'assurance retraite, au travers de la « responsabilité sociale des plateformes » (pour les accidents du travail). Pourraient ainsi s'imaginer une contribution des clients, en tout cas les plus importants, à l'égard

10. Voir les principes énoncés le 10 octobre 2018.

11. Jusqu'à trois fois le plafond de la Sécurité sociale, soit 10 000 euros bruts mensuels.

12. Le minimum contributif assure aujourd'hui un niveau minimal de pension pour les personnes remplissant les conditions d'accès à la retraite à taux plein mais ayant cotisé sur la base de faibles salaires.



desquels pourrait être caractérisée une forme de dépendance économique. Dans le cas de travailleurs de plateformes, la contribution de celles-ci pourrait se poser, au même titre que pour d'autres registres de protection sociale ou de formation professionnelle.

D'autres perspectives ont également été ouvertes à la discussion :

- celle de la modulation possible des cotisations au cours du cycle de vie, en fonction de l'activité pour un indépendant (cotiser peu au lancement d'une activité, davantage lorsqu'elle est stabilisée) ou plus généralement du niveau et de la fragilité des revenus ;
- celle de la fongibilité entre différents droits sociaux, c'est-à-dire la possibilité dans le cadre d'un compte individuel (voir le CPA) de convertir des droits acquis en matière de formation, de retraite, ou de congés.

### Rédacteurs

Odile CHAGNY, IRES

Antoine NABOULET, France Stratégie

