

Chômage partiel : pour une acquisition de droits à retraite au régime général

L'activité partielle ne permet pas d'acquérir de droits à la retraite au régime général, excepté pour le cas particulier de l'indemnité complémentaire éventuellement versée par l'entreprise pour les salaires supérieurs à 4,5 SMIC. Cette situation n'est pas logique car le chômage permet d'acquérir des droits au régime général, ce qui est également le cas de l'activité partielle dans le régime complémentaire Agirc-Arrco. Pour de nombreux salariés, il pourrait en résulter une baisse du montant de la pension qui toucherait davantage les salariés les plus modestes. C'est pourquoi, dans la logique de l'Agirc-Arrco, nous proposons un régime d'acquisition de droits à retraite reposant sur une validation de trimestres et des salaires portés au compte sur la base du salaire perdu.

Pour la plupart des salariés, pas d'acquisition de droits à retraite dans le régime général en période d'activité partielle

Le calcul de la pension dans le régime général s'effectue à partir d'une durée cotisée exprimée en trimestres et d'un salaire de référence. Les revenus de remplacement ne sont pas pris en compte dans le salaire de référence qui est constitué de la moyenne des 25 meilleurs salaires annuels perçus au cours de la carrière (revalorisés annuellement selon l'inflation).

S'agissant de la validation de trimestres de retraite, les périodes y ouvrant droit sont listées par l'article L351-3 du code de la Sécurité sociale. L'activité partielle, prévue aux articles L.5122-1 et suivants du code du travail, n'y est pas citée.

D'autres périodes, dites « assimilées », prévues aux articles L.351-3 et R.351-12 du code de la sécurité sociale permettent la validation d'un trimestre par tranche de 50 jours d'indemnisation, dans la limite de 4 trimestres par an. C'est notamment le cas des périodes de chômage. Mais aucune référence explicite à l'activité partielle n'apparaît dans la définition des périodes assimilées. Une assimilation est présente dans le texte de l'article L.351-3 CSS mais seulement lorsque l'indemnisation est prévue par un accord professionnel ou interprofessionnel, national ou régional (cf. « *en cas d'absence complète d'activité, par application d'accords professionnels ou interprofessionnels, nationaux ou régionaux, mentionnés aux articles L.5122-4 et L.5123-6 du code du travail* »), ce qui n'est pas le cas.

Toutefois, l'ordonnance n°2020-460 du 22 avril introduit un régime social différent pour les revenus élevés. Désormais, l'indemnité complémentaire versée par l'employeur au-delà de 70% de 4,5 SMIC est soumise à cotisation. Il en résulte que les salariés ayant des revenus élevés acquièrent des trimestres sur cette partie et ces montants sont portés au compte.

De nombreux salariés pourraient perdre des trimestres

Jusqu'à l'épidémie de coronavirus, l'activité partielle était un dispositif peu utilisé et sur des durées courtes lorsqu'il l'était. La question de la validation de trimestres ne se posait tout simplement pas, celle de l'intégration de l'indemnité dans le salaire annuel de référence encore moins. Jusqu'à l'ordonnance du 27 mars 2020, le plafond des heures indemnisables au titre de l'activité partielle était de 1 000 heures. Par conséquent, un salarié à temps plein sur l'année, qui travaille normalement 1 607 heures (en incluant la journée de solidarité), avait un complément de 600 heures travaillées lui assurant la validation de quatre trimestres pour une rémunération égale au Smic horaire et au-delà.

Aujourd'hui, la situation est tout autre. 9 millions de salariés sont en activité partielle. Parmi eux, on ne sait pas combien sont en arrêt total d'activité. Un nombre important devrait passer un trimestre en chômage partiel et dans certains secteurs le chômage partiel pourrait même durer jusqu'à la fin de l'année. C'est notamment le cas des hôtels, cafés, restaurants, du tourisme, du commerce non-alimentaire, du transport. Ainsi de nombreux salariés pourraient perdre des trimestres.

Salariés concernés par l'activité partielle selon les secteurs

Secteur niveau A17		Nombre de salariés concernés	Part des salariés concernés	Part des salariés concernés par secteur
AZ	Agriculture, sylviculture et pêche	41 756	0,4%	13,9%
C1	Fabrication d'aliments, boissons et produits à base de tabac	203 242	2,0%	34,3%
C2	Cokéfaction et raffinage	1 262	0,0%	14,3%
C3	Fabrications d'équipements électroniques, électriques, informatiques et machines	226 859	2,2%	54,1%
C4	Fabrication de matériels de transport	244 376	2,4%	70,9%
C5	Fabrication autres produits industriels	857 878	8,4%	60,3%
DE	Extraction, énergie, eau, gestion des déchets et dépollution	108 503	1,1%	28,6%
FZ	Construction	1 211 364	11,9%	85,0%
GZ	Commerce	1 696 386	16,7%	53,0%
HZ	Transports et entreposage	632 089	6,2%	44,3%
IZ	Hébergement et restauration	1 018 818	10,0%	89,3%
JZ	Information et communication	271 057	2,7%	33,2%
KZ	Activités financières et d'assurance	124 506	1,2%	14,1%
LZ	Activités immobilières	105 558	1,0%	42,6%
MN	Activités spécialisées, scientifiques et techniques, services administratifs et de soutien	2 108 762	20,7%	59,4%
OQ	Administration publique, enseignement, santé et action sociale	722 390	7,1%	9,0%
RU	Autres activités de services	588 639	5,8%	44,4%
TOTAL		10 163 445	100,0%	

Sources : ASP-DGEFP-DARES – Extraction du SI APART 20 avril 2020 ; INSEE, estimation trimestrielle d'emploi salarié T4 2019

Pour une acquisition de droits à la retraite de base

La non-acquisition de droits au régime général est contestable dans sa conception pour quatre raisons.

Premièrement, elle est difficilement justifiable en comparaison avec les situations de chômage. Il est incohérent que le chômage non indemnisé permette dans certains cas une validation de trimestres et pas l'indemnité de chômage partiel. De même, il est difficilement compréhensible que le chômage indemnisé donne lieu à validation de trimestres et pas le chômage partiel alors que l'article L.5122-4 (alinéa 1) du code du travail précise que le régime social et fiscal applicable aux contributions d'assurance-chômage l'est aussi à l'indemnité d'activité partielle versée au salarié.

Deuxièmement, l'activité partielle n'est pas équivalente au chômage car l'employeur peut verser un complément permettant le maintien de salaire. Une telle situation d'un salaire, fût-il partiel, sans acquisition de droits à retraite est unique. C'est bien sur la base d'un maintien de salaire que l'Agirc-Arrco ouvre des droits à retraite dans le régime complémentaire en cas d'activité partielle. Les

périodes d'activité partielle subies par un salarié lui permettent d'acquérir des points de retraite complémentaire Agirc-Arrco, sans contrepartie de cotisations, à condition que les périodes sans activité aient été indemnisées par l'employeur et que leur durée dépasse 60 heures dans l'année civile. Au-delà de la 60^e heure, les points sont calculés sur la base du salaire perdu par le salarié, du fait de l'absence d'activité, et des taux de cotisation pratiqués par l'entreprise.

Dans la mesure où le régime social de la majoration d'activité partielle est le même que celui applicable à l'indemnité versée au salarié (cf art 6.3, page 27 de la documentation technique de juillet 2015), comme l'a rappelé récemment la ministre du travail (exception faite des dispositions issues de l'ordonnance n°2020-460 du 22 avril sur les revenus élevés), on peut considérer l'indemnité comme un tout et calculer des droits de la même façon sur l'indemnité et sur la majoration.

Troisièmement, l'activité partielle crée une situation unique vis-à-vis de la retraite, celle d'avoir des droits calculés à l'Agirc-Arrco mais pas dans le régime général. Traditionnellement, c'est plutôt l'inverse qui se produit : certaines situations ne permettent pas d'acquérir des points à l'Agirc-Arrco mais elles sont prises en compte dans le calcul de la durée d'assurance au régime général. Ainsi, le chômage non indemnisé et les stages permettent de valider des trimestres.

Quatrièmement, il s'agit d'une question de justice sociale. Pour les salariés les mieux rémunérés, du fait du plafonnement de la cotisation au régime général, l'essentiel de leur retraite est issu de la retraite complémentaire, contrairement aux salariés les plus modestes. En prenant un exemple théorique basé sur l'hypothèse d'une carrière plate (sans augmentation salariale réelle durant toute la carrière), on peut considérer approximativement qu'un salarié tire l'essentiel de sa retraite du régime complémentaire à partir d'un salaire brut annuel de 60 000 euros. Par conséquent, une acquisition de points dans le régime Agirc-Arrco bénéficie davantage aux revenus les plus élevés. En d'autres termes, au-delà de 60 heures de chômage partiel et si l'entreprise complète l'indemnité de l'État, les salaires les plus élevés perdraient très peu de droits à retraite, voire aucun s'ils ont validé leurs trimestres avant la mise en place de l'activité partielle dans leur entreprise et si leur salaire de 2020 n'était, de toute façon, pas pris en compte dans le salaire de référence. Plutôt que de chercher à corriger cette iniquité, l'ordonnance n°2020-460 du 22 avril la renforce en introduisant un régime social différent pour les revenus élevés (cf. supra).

Les différentes situations d'activité partielle vis-à-vis de l'acquisition de droits à retraite

		Régime général Cnav		Régime complémentaire Agirc-Arrco	
				Jusqu'à 60h d'activité partielle	Au-delà de 60h d'activité partielle
Pas d'indemnité complémentaire de l'entreprise		Aucun droit		Aucun droit	
Indemnité complémentaire de l'entreprise	Salaire inférieur à 4,5 SMIC et indemnité Etat + employeur ≤ 3,15 SMIC	Aucun droit		Aucun droit	
	Salaire supérieur à 4,5 SMIC	Acquisition de trimestres et montants cotisés pris en compte dans le calcul du salaire de référence		Acquisition de points sur les montants cotisés	

Par ailleurs, à défaut d'une acquisition de trimestres en situation d'activité partielle, seules les cotisations des périodes normalement travaillées dans l'année sont génératrices de droits à retraite. Cette situation accentue les inégalités. Le plafond de l'activité partielle a été porté de 1 000 heures à

1 607 heures, c'est-à-dire un temps de travail à temps complet sur une base de 35 heures par semaine. Une rémunération de 150 heures de Smic permet de valider un trimestre, une rémunération de 600 heures de Smic permet de valider quatre trimestres. Un salarié rémunéré au-delà du plafond mensuel de la Sécurité sociale (PMSS) voit son salaire pris en compte dans la limite de ce plafond (3 428 euros) pour l'acquisition de droits au régime général. Sachant que le Smic horaire est de 10,15 euros bruts en 2020, il valide quatre trimestres en un peu moins de deux mois. En revanche, un salarié rémunéré au SMIC (1 539,42 euros bruts) devra travailler près de 4 mois pour valider 4 trimestres. A cela s'ajoute la situation des salariés à temps partiel pour lesquels la durée nécessaire à la validation de quatre trimestres est plus importante que pour les salariés à temps plein.

Les salariés de plusieurs secteurs ont été mis en chômage partiel à la mi-mars. Certains d'entre eux pourraient passer le reste de l'année dans cette situation si bien qu'il leur manquerait des trimestres, d'autant plus que leur rémunération se rapproche du Smic. D'autres pourraient basculer dans le chômage et acquérir à ce titre des trimestres, mais plus la durée de l'activité partielle aura été longue, plus longue sera la période durant laquelle ils n'auront acquis aucun droit à la retraite de base.

Conclusion

La situation actuelle de l'activité partielle vis-à-vis de la retraite n'est pas logique car elle ne génère aucun droit dans le régime général contrairement à l'Agirc-Arrco et contrairement à une situation de chômage. Elle n'est pas socialement acceptable car une situation d'activité partielle prolongée entraînerait à terme une baisse du montant de la pension pour des conditions de départ identiques (via la décote et le coefficient de proratisation et la possible exclusion du salaire annuel 2020 du salaire de référence), et ferait perdre davantage de retraite aux salariés les plus modestes.

Le manque de logique conduit à des interprétations juridiques différentes qui ne fournissent pas un cadre indiscutable aux entreprises et aux salariés. Ainsi, le cabinet d'avocats Fromont Briens juge que l'activité partielle constitue une période assimilée, au même titre que le chômage total, quand plusieurs autres font une interprétation inverse (Atlantes, Brihi-Koskas, Chassany Watrelot). La Cnav a pour sa part adopté cette deuxième interprétation.

C'est pourquoi, il nous semble nécessaire de modifier le régime applicable et d'instaurer une acquisition de droits à retraite au régime général en période d'activité partielle. Une première possibilité serait d'acquérir seulement des trimestres sur le modèle du chômage. Mais cette logique minimaliste serait insuffisante car elle ne tiendrait pas compte des spécificités de l'activité partielle, lors de laquelle les salariés peuvent effectuer une partie de leur activité et l'entreprise majorer l'allocation de l'État. De plus, elle resterait socialement inéquitable et le mécanisme d'acquisition de droits resterait nettement moins favorable qu'à l'Agirc-Arrco. Dès lors, nous proposons de suivre une logique d'alignement sur l'Agirc-Arrco avec une acquisition de droits (trimestres et salaires portés au compte) sur la base du salaire perdu.