

Dossier

Retraite: quelle(s) réforme(s)?

Partie 2 – Réformer: paramètres, gouvernance

Vu d'ailleurs

Les enjeux et les perspectives de la pension à points
à la lumière de l'expérience belgeRéflexions à l'échelle européenne autour des défis de protection des travailleurs atypiques
ou connaissant des carrières mixtes¹

L'essentiel

En 2014, la Commission belge de réforme des pensions 2020-2040 a proposé une réforme structurelle des trois régimes de pensions légales; c'est-à-dire le régime des travailleurs salariés, des travailleurs indépendants et des fonctionnaires. L'idée de la réforme était de remplacer le système traditionnel par répartition en prestations définies par un régime à points, dans le but de « dépasser l'opposition classique entre prestations définies et contributions définies »². Malgré les diverses critiques qui ont été formulées à son encontre, le concept de retraite à points rejoint une perspective de garantie universelle pour les travailleurs³ – proposée par l'Organisation internationale du travail (OIT) – où la sécurité sociale s'adapte aux évolutions du monde du travail et de la société en étant capable de faire face aux incertitudes économiques et démographiques.

par Pierre Devolder
Professeur ordinaire – UCLouvainet Maria-Cristina Degoli
PhD beneficiary of a FSR Incoming Post-doctoral Fellowship – UCLouvain

Les mutations du marché du travail, ainsi que les transformations de la société provoquées par les défis démographiques et l'allongement continu de la durée de la vie humaine, ont mis en danger l'architecture traditionnelle des systèmes de protection sociale de plusieurs pays, particulièrement celle des régimes de retraite.

Le mécanisme collectif de prévoyance financé en répartition – c'est-à-dire un système où les retraites payées sont financées par des cotisations versées par les actifs de la même période – repose sur une solidarité entre

les générations qui est mise en danger par les nouvelles formes d'activités et l'impact sur l'économie, toujours croissant, des contraintes environnementales et technologiques. Dans ce contexte, l'idée classique d'un « transfert des revenus » qui puisse garantir « aux générations qui cotisent qu'elles percevront, à leur tour, les fruits »⁴ du système de protection sociale, comme nous l'avons connu jusqu'à présent, est mise en danger.

La présente contribution vise à présenter le contexte socio-économique dans lequel la réforme de retraite belge a été envisagée, en 2014, par la commission d'experts – devenue par après le Conseil académique des pensions – pour essayer de répondre aux enjeux de solidarité, de

¹ This research was financially supported by the convention ARC n° 18-23-088.

² P. Devolder, Nouveaux horizons des retraites: des comptes notionnels à répartition par points, Wolters Kluwer, 2019. 153.

³ OIT, Travailler pour bâtir un avenir meilleur, Commission mondiale sur l'avenir du travail, Genève, BIT, 2019.

⁴ J.-P. Delevoye, Haut-Commissaire à la réforme des retraites, Préconisations, in Pour un système universel de retraite, Ministère des Solidarités et de la Santé, Gouvernement français, juill. 2019.

soutenabilité, de lisibilité et d'équilibre du système de retraite. Il s'agit aussi de renforcer la crédibilité du système: la perte de confiance se manifeste en particulier chez les jeunes travailleurs, lesquels expérimentent des parcours professionnels fragmentés, composés de périodes d'emploi subordonné, de travail autonome ou de dépendance économique, ainsi que des périodes de chômage et de formation professionnelle afin d'acquérir des compétences nouvelles pour les emplois de demain.

La nomenclature traditionnelle des différents statuts professionnels des travailleurs, qui a été utilisée par le droit du travail et qui se reflète à son tour dans les règles des systèmes de sécurité sociale, n'est plus adaptée pour interpréter les nouvelles réalités du secteur industriel, et encore moins pour accueillir les innovations annoncées dans le monde numérique, mondial et post-pandémique⁵.

L'urgence des changements auxquels le monde est confronté a été le moteur qui a forcé plusieurs gouvernements européens à repenser les dynamiques de la sécurité sociale dans la perspective de rééquilibrer le bien-être des actifs et des retraités. Enfin, du point de vue des stratégies visant à renforcer la sécurité des travailleurs pour « faire mieux concorder les modèles économiques avec un programme centré sur l'humain »⁶, la Commission mondiale de l'OIT sur l'avenir du travail a suggéré la création d'une garantie universelle qui viserait à offrir une protection suffisante aux travailleurs « qu'ils soient à plein temps, exécutent des micro-tâches en ligne, produisent à domicile pour les chaînes d'approvisionnement mondiales ou travaillent sous contrat temporaire »⁷.

Nous donnerons d'abord une vue d'ensemble de la réforme du régime belge du premier pilier de pension afin de décrire l'état des lieux du système de retraite, les principes de réforme qui ont inspiré la pension à points, ainsi que les lumières et les ombres du mécanisme proposé. Ensuite, nous présenterons des réflexions autour des déséquilibres des pensions de retraite induits par l'architecture traditionnelle des systèmes de sécurité sociale, notamment ceux créés entre les formes d'emploi classiques et flexibles. Les enjeux de protection des travailleurs atypiques, ou de ceux qui présentent des carrières mixtes, seront examinés à l'aide de l'analyse jurisprudentielle et législative. L'étude se poursuivra par la description des avantages potentiels de la réforme de retraite à points pour les travailleurs. Il s'agira de vérifier sa faisabilité dans le cadre d'un système universel de protection sociale qui se conforme aux recommandations formulées par l'OIT.

I. — RÉFORME DU RÉGIME BELGE DU PREMIER PILIER DE PENSION

A — ÉTAT DES LIEUX DU PREMIER PILIER EN BELGIQUE

Le premier pilier de pension belge relevant de la sécurité sociale (que l'on désigne généralement sous le vocable

de « pensions légales »), se caractérise, comme dans de nombreux pays, d'une part par un financement en répartition (« *pay as you go* ») et d'autre part par une architecture en prestations définies (« *defined benefits* »). Le financement des prestations de retraite payées est assuré principalement par les cotisations sociales versées par les employeurs et les travailleurs actifs, mais aussi par le budget de l'État pour le solde. Aucun provisionnement n'est effectué et n'existe. Au niveau des prestations, trois régimes cohabitent en fonction du statut du travailleur: régime des fonctionnaires, régime des travailleurs salariés et régime des travailleurs indépendants.

Ces trois régimes fonctionnent en prestations définies et octroient à l'âge de la retraite une rente égale à un pourcentage donné de la moyenne des revenus plafonnés de toute la carrière (salariés et indépendants) ou des dix dernières années (fonctionnaires)⁸. L'âge légal de la retraite est de 65 ans, mais sera porté à 66 ans en 2025 et 67 ans en 2030⁹.

La Belgique n'échappe pas au phénomène de vieillissement de sa population, induit par un accroissement continu de la longévité, une natalité stabilisée à un niveau faible et les effets démographiques résultant du *baby-boom*. Un indicateur démographique pertinent dans ce domaine est le ratio dit de dépendance des personnes âgées, qui mesure le rapport entre l'effectif des personnes âgées et celui des personnes en âge d'activité. Ainsi, les perspectives démographiques belges de juin 2020¹⁰ montrent que ce coefficient (population âgée de 67 ans et plus, rapporté à la population entre 18 et 66 ans) qui s'élevait à 19,7 % en 1991, est déjà actuellement de 26,4 % et devrait atteindre selon ces projections 38,3 % en 2040 et 41,9 % en 2070.

La coexistence d'un financement en répartition et d'un design en prestations définies rend naturellement le premier pilier belge très sensible à cette évolution démographique. Ainsi, dans son rapport de 2020, le Comité d'étude sur le vieillissement table, à politique inchangée, sur une croissance des dépenses de pension exprimées en pourcentage du produit intérieur brut (PIB) de 10,6 % en 2019 à 13,5 % en 2040, soit une augmentation de près de 3 points de PIB¹¹. La soutenabilité financière de ces régimes est donc clairement menacée. Une réforme significative de ces régimes apparaît inéluctable, comme c'est d'ailleurs le cas dans de nombreux pays européens¹².

Indépendamment de ce volet purement financier, d'autres raisons militent également en vue d'engager une

⁵ S. Caruso, R. Del Punta et T. Treu, *Manifesto per un diritto del lavoro sostenibile*, Centre for the Study of European Labour Law Massimo D'Antona, 2020.

⁶ OIT, Travailler pour bâtir un avenir meilleur, préc., p. 6.

⁷ *Ibid.*, p. 39.

⁸ V., pour plus de détails sur les formules précises de prestations, par ex. F. Vandenbroucke, *Retraites: leçons des réformes belges*, fondapol.org, 2020.

⁹ L. 10 août 2015, visant à relever l'âge légal de la pension de retraite et portant modification des conditions d'accès à la pension de retraite anticipée et de l'âge minimum de la pension de survie.

¹⁰ Perspectives démographiques 2019-2070, mise à jour Covid-19, Bureau fédéral du Plan, rapport, juin 2020.

¹¹ Comité d'étude sur le vieillissement (CEV), rapport, juin 2020.

¹² Ageing Working Group, *Ageing Report*, 2018.

réforme structurelle. On peut à cet égard relever, d'une part, les nombreuses discriminations et injustices sous-jacentes au système actuel et, d'autre part, sa complexité pour le citoyen.

Les systèmes actuels recèlent divers mécanismes générant, de manière explicite ou implicite, de l'iniquité. On peut dans ce domaine relever notamment les injustices suivantes¹³ : différence significative des niveaux de pension en fonction du statut du travailleur ; non-partage des coûts du vieillissement entre les générations ; non-prise en compte des différences d'espérance de vie liées au niveau social ; absence d'équité actuarielle en cas de départ à la retraite après l'âge légal.

Par ailleurs, le premier pilier belge est devenu, au fil des années et des réformes ponctuelles successives, particulièrement compliqué et peu lisible pour le citoyen. Celui-ci éprouve vis-à-vis des pensions légales une méfiance et un sentiment de ne pas pouvoir espérer grand-chose, comme le montrent les diverses enquêtes d'opinion publique¹⁴. Une mise à plat des mécanismes devrait permettre de redonner de la légitimité à l'ensemble en attachant de l'importance à une relative transparence des régimes.

B — LA PENSION À POINTS : PRINCIPES DE LA PROPOSITION DE RÉFORME

Face à ces défis et difficultés, le gouvernement belge a mis en place, en avril 2013, une commission d'experts, la Commission de réforme des pensions 2020-2040. Cette commission, composée de 12 experts académiques, indépendante du gouvernement et des partenaires sociaux, a déposé en juin 2014 son rapport¹⁵. Cette commission a depuis été institutionnalisée et est devenue le Conseil académique des pensions¹⁶. Son rapport est resté au stade de projet pour l'instant, même s'il a inspiré certains éléments de politique du gouvernement Michel.

La Commission de réforme y a proposé une réforme structurelle fondamentale basée sur un système de pension à points, vu comme un moyen et non un objectif en soi. L'objectif était de pouvoir répondre aux principaux enjeux et défis de soutenabilité financière, d'adéquation sociale et de transparence en adressant les points suivants : doter le système de mécanismes d'adaptation automatique, permettant d'en assurer la viabilité financière sur le moyen et le long terme ; partager les coûts du vieillissement entre les générations d'actifs et de retraités ; harmoniser les règles des différents statuts sans nécessairement les rendre identiques en montants ; améliorer la lisibilité et simplifier afin de rendre le système plus légitime ; accepter une flexi-

bilité sur l'âge réel de prise de la retraite mais en introduisant des mécanismes de neutralité actuarielle en vue de rendre cette flexibilité équitable entre tous ; prendre en compte les inégalités d'espérance de vie et intégrer la dimension de la pénibilité de manière supplétive ; permettra la prise partielle de retraite (cumul d'une retraite partielle et d'un salaire à temps partiel).

Les grands principes de la proposition de réforme sont les suivants¹⁷. La pension à points repose sur l'idée de l'accumulation tout au long de la carrière de points de pension qui s'additionnent dans un « compte points ». Chaque année, le nombre de points, reflétant la capacité contributive de l'affilié, s'exprime comme un ratio entre le revenu individuel de l'affilié (plafonné) et le revenu moyen de tous les affiliés au régime. À la retraite, le compte points est converti en euros grâce à un taux de conversion appelé valeur du point. Lorsque l'affilié part à la retraite exactement à son âge normal de retraite, sa pension s'obtient simplement en multipliant le nombre de points de son compte points par la valeur du point. Lorsque l'affilié part plus tôt (respectivement plus tard) que son âge normal, une décote (respectivement surcote) actuarielle est appliquée.

Formellement, la pension obtenue à l'âge effectif de la retraite s'exprime comme le produit de trois facteurs :

$$\text{Pension} = \text{Nombre de points} \times \text{Valeur du point} \times \text{Coefficient de conversion}$$

Avec :

- i) Nombre de points : total du nombre de points acquis durant la carrière – le nombre de points acquis chaque année s'obtient comme le rapport entre le salaire brut plafonné de l'affilié et le salaire brut moyen de toute la population du régime¹⁸ ;
- ii) Valeur du point : valeur de conversion en euros d'un point, fixée à la retraite ; la valeur du point dépend d'un taux de remplacement cible décidé par le régime et d'une durée de carrière de référence.
- iii) Coefficient de conversion : coefficient de malus ou de bonus selon que l'affilié part plus tôt ou plus tard que son âge normal de retraite. Il s'exprime comme le rapport entre l'espérance de vie à l'âge normal de la retraite et l'espérance de vie à l'âge effectif de prise de la pension. On introduit ainsi explicitement une règle de neutralité actuarielle (responsabilisation individuelle de la flexibilité visant à concilier liberté individuelle de choix de l'âge de retraite et solidarité collective). L'originalité du projet est que l'âge normal de la retraite n'est plus un âge fixe pour tout le monde (par exemple 65 ans)

¹³ Pour plus de détails, v. P. Devolder et J. Hindriks, La pension à points : 5 principes pour plus d'équité dans les régimes de pension en Belgique, Regards économiques 2018. 139.

¹⁴ V. à titre d'exemple l'enquête NN 2020. L'étude complète est disponible à la page : www.nn.be/fr/press-release/58-des-belges-craignent-de-ne-plus-pouvoir-mener-une-vie-confortable-apres-leur-depart

¹⁵ Commission de réforme des pensions 2020-2040, Un contrat social performant et fiable. Propositions de la Commission de réforme des pensions 2020-2040 pour une réforme structurelle des régimes de pension, Bruxelles, 2014.

¹⁶ www.conseilacademiquespensions.be/

¹⁷ V. pour une présentation synthétique : P. Devolder, J. Hindriks, E. Schokkaert et F. Vandenbroucke, Réforme des pensions légales : le système de pension à points, Regards économiques 2017. 130.

¹⁸ Il est à noter qu'il a été choisi en Belgique dans la métrique des points de considérer les salaires (et non pas comme en France les contributions payées). Parmi les raisons de ce choix, on peut citer d'une part le non-plafonnement des contributions (seule une partie des contributions serait alors convertie, ce qui rendrait trop transparente la dichotomie belge plafonnement des prestations/non-plafonnement des prestations) et d'autre part les différents mécanismes d'exemption partielle ou totale de cotisations sociales qui ont été instaurés ces dernières années en Belgique.

mais correspond à l'âge où chacun aura effectué une carrière de durée correspondant à une durée de référence fixée (par exemple 43 ans). On favorise donc ainsi les affiliés commençant tôt leur carrière professionnelle et qui auront statistiquement une espérance de vie plus courte (prise en compte indirecte des hétérogénéités d'espérance de vie entre niveau de revenus par le biais de l'instrument durée de carrière).

En termes de mécanismes d'adaptation automatique, trois paramètres feront l'objet d'une révision annuelle selon des règles bien définies : le taux de remplacement cible, la durée de carrière de référence (appelée à évoluer en fonction de l'évolution de l'espérance de vie) et le taux de cotisation implicite du régime. On se place ainsi volontairement dans un mécanisme intermédiaire entre prestations définies (où seul le taux de cotisation serait adapté induisant une pression sur la soutenabilité financière) et contributions définies (où seul le taux de remplacement serait adapté, induisant une pression sur l'adéquation sociale). Le passage à un régime de type comptes notionnels en contributions définies (systèmes dits NDC) a donc été volontairement écarté. Les risques sont ici partagés entre les générations. Pour opérationnaliser ce partage de risque, le rapport a suggéré d'utiliser la règle dite de Musgrave¹⁹ qui vise à stabiliser le rapport entre la pension moyenne et le salaire moyen mais net de cotisations pension. L'idée est de comparer des pouvoirs d'achat, mais nets du coût nécessaire pour financer les retraites.

Le même mécanisme de points viendrait à s'appliquer pour les trois statuts de travailleurs mais les paramètres pourront être différents (trois valeurs distinctes du point).

C — CRITIQUES ET PERSPECTIVES : LE COMPTE INDIVIDUEL PENSION

Le mécanisme proposé de pension à points s'est heurté à beaucoup d'oppositions à propos du concept même de point (qui pourtant avait été présenté par la commission, non pas comme une fin en soi mais comme un moyen d'atteindre les objectifs de réforme rappelés ci-avant). Parmi les critiques émises, on peut notamment citer les points suivants.

Tout le système repose de manière centrale sur la valeur du point ; celle-ci risque d'être arbitraire, voire manipulable ultérieurement par un gouvernement ; cette incertitude sur la valeur du point qui est le paramètre central de la pension à points est le reproche majeur et se retrouve d'ailleurs aussi en France dans les critiques adressées au projet de retraite universelle par points.

Le système génère une grande incertitude et une imprévisibilité en cours de carrière par rapport à la valeur du point seulement connue à la retraite.

La notion de point constitue une monnaie virtuelle dont on pourrait mettre en cause la validité juridique.

La transition d'un système en euros, comme les régimes actuels belges de pension légale, vers un régime à points peut s'avérer complexe, notamment en termes de protection des droits du passé.

Une définition précise du salaire moyen doit être donnée (notamment dans la prise en compte des temps partiels).

Le nombre de points pourrait s'interpréter individuellement comme un jugement de valeur par rapport à une norme sociale moyenne (« celui qui récolte une année moins qu'un point est un travailleur peu performant »), et ce de façon assez visible.

Compte tenu des critiques qu'a générées la proposition de pension à points, nous avons cherché un mécanisme voisin, qui en conserve tous les avantages, mais sans plus faire référence aux concepts de point et de valeur du point qui ont tant fait polémique²⁰. L'idée est d'accumuler en cours de carrière des droits de pension, non plus exprimés en points mais directement en euros. Cette proposition s'inscrit dans l'hypothèse qu'en tout état de cause, il aurait été exclu de baisser un moment la valeur du point dans le système à points. Pourquoi ne pas alors directement travailler en euros, en ce compris en cours de carrière ? L'objectif du compte individuel pension est de conserver la totalité des effets de la mécanique de la pension à points, mais sans utiliser du tout le concept de point.

Un compte pension exprimé en euros est ouvert pour chaque affilié. Ce compte est alimenté chaque année de travail par un montant de pension théorique exprimé en euros et égal au salaire brut individuel de l'année (plafonné) multiplié par un taux appelé taux d'acquisition, à fixer chaque année. Le nouveau droit en euros vient s'ajouter à ce qui a déjà été constitué et qui est revalorisé. D'une année à l'autre, le compte individuel pension évolue selon le schéma d'un compte courant :

$$\begin{aligned} \text{Compte pension de l'année} = \\ \text{Compte pension année précédente} \times \text{Coefficient de revalorisation} + \text{Nouveau droit de l'année} \end{aligned}$$

Où le nouveau droit de l'année est défini par :

$$\text{Nouveau droit de l'année} = \text{Taux d'acquisition de l'année} \times \text{Salaire individuel de l'année}$$

Le salaire individuel pris en compte est le salaire brut annuel plafonné.

Chaque année, outre le plafond de rémunération, il y a donc lieu de fixer deux paramètres : le taux d'acquisition qui détermine les nouveaux droits de l'année et le coefficient de revalorisation qui permet d'adapter les droits du passé.

Ces deux paramètres sont définis de la façon suivante : le taux d'acquisition est égal au taux de remplacement

¹⁹ R. Musgrave, *A reappraisal of social security finance*, in F. Skidmore (dir.), *Social Security financing*, Cambridge, MIT, 1981. 89 s.

²⁰ P. Devolder, Une alternative à la pension à points : le compte individuel pension en euros, *Regards économiques*, n° 150, 2019 ; P. Devolder et J. Hindriks, *Réforme des pensions : une urgence absolue*, revue Pyramides, 2019.

cible divisé par la durée de la carrière de référence; le coefficient de revalorisation se base sur la croissance moyenne observée des salaires.

Comme dans la pension à points, ces différents paramètres, conjointement avec le taux de cotisation, feraient l'objet de mécanismes annuels d'adaptation automatique. Lorsque l'affilié prend effectivement sa retraite, son compte pension est liquidé et sa pension s'obtient en multipliant son compte pension accumulé par un coefficient de conversion permettant de prendre en compte l'âge effectif de prise de pension et d'en permettre une flexibilité:

$$\text{Pension} = \frac{\text{Compte pension à l'âge de la retraite} \times \text{Coefficient de conversion}}{\text{Coefficient de conversion}}$$

Le coefficient de conversion peut, comme dans la pension à points, s'exprimer comme le ratio de deux espérances de vie (l'espérance de vie à l'âge normal de la retraite divisée par l'espérance de vie à l'âge effectif de retraite).

Après l'âge de la retraite, les pensions en cours de paiement sont adaptées chaque année en fonction du même coefficient de revalorisation que celui s'appliquant sur les comptes pension (mais on pourrait aussi utiliser un autre coefficient). Le mécanisme ainsi proposé permettrait de dupliquer les principaux avantages à la base de la pension à points: transparence du mécanisme par le jeu d'un compte d'accumulation; harmonisation des trois régimes actuels; mécanismes d'adaptation automatique veillant au partage des risques entre générations; prise en compte de l'hétérogénéité sociale des espérances de vie et neutralité actuarielle vis-à-vis de l'âge effectif de prise de la retraite.

Mais il rencontrerait aussi, en évitant le recours à des points, les objections liées au concept même de point, telles qu'avancées ci-dessus.

II. — LE SYSTÈME DE RETRAITE À POINTS ET LE MARCHÉ DU TRAVAIL FLEXIBLE: QUELS AVANTAGES POUR LES TRAVAILLEURS?

A — LE SYSTÈME DE RETRAITE NOTIONNEL ET LES TRAVAILLEURS ATYPIQUES: ENJEUX DE PROTECTION ADÉQUATE

Le monde du travail est en plein bouleversement social et économique. L'architecture sur laquelle la relation de travail subordonné a été construite et qui a permis – au moyen de sa définition législative – de protéger les salariés du pouvoir de l'employeur est en train de faire de plus en plus place à des contrats de travail hybrides et atypiques, requis par les dynamiques du marché économique. En Belgique, mais aussi dans la plupart des pays européens, les règles de sécurité sociale de protection des travailleurs contre les risques du chômage, de la maladie, de la vieillesse des accidents professionnels et de maternité, ont été dessinées en suivant la physionomie des différents statuts professionnels, de la même façon qu'un couturier façonne un costume.

Or, depuis la publication du livre vert « Moderniser le droit du travail pour relever les défis du XXI^e siècle »²¹, le déséquilibre entre les travailleurs – en termes des droits fondamentaux du travail et de protection sociale – est mis en évidence. La Commission européenne souligne l'urgence de prendre des mesures législatives capables de mieux concilier la flexibilité, demandée par une économie mondiale et en rapide progression technologique, « avec la nécessité d'offrir à tous les travailleurs le maximum de sécurité »²². Après plusieurs années au cours desquelles les législateurs nationaux²³ ont essayé de réduire la segmentation du marché du travail et par là même d'atténuer la fragmentation des carrières professionnelles des travailleurs, il semble que la sécurisation des transitions entre les différents emplois et les différents statuts soit encore loin d'être assurée par une protection continue du travailleur²⁴.

Le droit du travail et celui de la sécurité sociale semblent aller à deux vitesses différentes. D'un côté, la réponse législative à la demande d'une plus grande diversité contractuelle aux fins d'adaptation aux changements organisationnels (temps de travail, salaires et nombre des salariés employés dans le cycle de production) a été vite mise en place, recevant la satisfaction du marché. De l'autre côté, l'architecture de la plupart des systèmes de protection sociale européens a été conçue sur le modèle traditionnel de la relation de travail à temps plein et à durée indéterminée, c'est-à-dire sur une carrière linéaire, souvent sous la direction d'un seul employeur. Les réformes des systèmes de sécurité sociale adoptées en vue de garantir la protection des travailleurs concernés par les nouvelles formes de contrats flexibles ne suffisent pas à les aider dans leurs transitions d'un statut professionnel à

²¹ Commission européenne, Moderniser le droit du travail pour relever les défis du XXI^e siècle, livre vert, COM(2006) 708 final, 22 nov. 2006.

²² Ibid, p. 3.

²³ A. Vallebóna, *L'incertezza del diritto del lavoro*, in *Lavoro Diritti Europa*, n° 3, 2020. L'auteur reproche vivement au législateur italien d'avoir introduit trop de lois dans le but de rétablir l'équilibre entre les travailleurs « intègres », c'est-à-dire ceux qui ont un emploi permanent et les « exclus », notamment les travailleurs atypiques et précaires. Par exemple, l'abrogation du contrat de collaboration à projet – dans le cadre des rapports de travail parasubordonnés – ainsi que l'introduction des collaborations personnelles continues et organisées par le donneur d'ordre, ou encore la modification de la discipline du contrat à durée déterminée, ont renforcé l'incertitude juridique. Le résultat a été que les employeurs ont choisi de ne plus embaucher des salariés mais plutôt de conclure des contrats de services avec des indépendants qui risquent – en réalité – de dépendre économiquement d'un seul client. V. aussi, A. Perulli, *Un « Jobs Act » per il lavoro autonomo: verso una nuova disciplina della dipendenza economica ?*, in *Dir. rel. ind.* 2015. 109 s., et *Lavoro autonomo e dipendenza economica oggi*, in *Riv. giur. lav.* 2003. 221 s.; F. Ferraro, *Prime osservazioni sulle tutele civilistiche del lavoro autonomo non imprenditoriale*, in *Riv. it. dir. lav.* 2018. 501 s.; I. Zoppoli, *Abuso di dipendenza economica e lavoro autonomo: un micro-sistema di tutele di difficile equilibrio*, in *Riv. it. dir. lav.* 2019. 25 s.

²⁴ OCDE, *The Future of Social Protection: What Works for Non-standard Workers ?*, Publications de l'OCDE, 2018; OCDE, *Panorama des pensions 2019 – Les indicateurs de l'OCDE et du G20*, Publications de l'OCDE, 2019. Les études démontrent qu'au sein de l'OCDE, 16 % de tous les travailleurs sont des indépendants et 13 % des employés ont un contrat à durée déterminée. Ces derniers ont du mal à accumuler les cotisations minimales pour accéder aux droits sociaux et les travailleurs indépendants sont souvent assurés par une simple protection de base.

un autre; c'est le cas en Italie par exemple²⁵. Les systèmes de sécurité sociale se révèlent donc insuffisants à assurer un support adéquat aux travailleurs atypiques²⁶ dans et dehors du marché du travail.

Quels sont les enjeux pour le système de sécurité sociale? Cet écart entre la structure traditionnelle de protection et les différents statuts des travailleurs met en danger le droit à la sécurité sociale même, notamment le droit à la retraite²⁷. Ce serait comme demander de placer un jouet en forme d'étoile dans l'espace d'un cercle: il n'y rentrera jamais! Il y a donc urgence à renforcer les politiques de protection des travailleurs afin qu'ils puissent tirer le plus grand profit possible des transitions professionnelles demandées par le marché du travail flexible.

Quand on parle de retraite et des droits qui y sont rattachés, il faut se souvenir que « *the future of work is now* »²⁸. C'est pour cela que plusieurs pays ont réformé le régime collectif de retraite du premier pilier en introduisant un système de comptes notionnels, afin de répondre aux défis démographiques et sauvegarder le financement du système de sécurité sociale. Ce système prévoit que la formule de calcul de la pension est « calculée à partir des cotisations versées par l'individu durant sa carrière »²⁹. Il s'agit donc d'un régime qui établit un lien très étroit entre les contributions et la retraite future; en conséquence, un travailleur doit commencer à cotiser dès ses premiers emplois et doit continuer tout au long de sa carrière professionnelle pour obtenir une pension adéquate. Par ailleurs, ce système comprend généralement des formules très différentes entre statuts professionnels³⁰, qui rendent difficile la gestion des carrières mixtes; entre autres, la formule de calcul est affectée par la longueur de la carrière et l'évolution des salaires.

Cette architecture va donc privilégier les longues carrières avec salaires stables plutôt que les carrières courtes ou fragmentées. La réalité du marché du travail n'est donc pas traduite dans ce type de système, alors qu'elle demanderait des droits et des prestations sociales qui annulent les répercussions négatives des transitions professionnelles et qui sécurisent les travailleurs par les potentiels *gaps*

contributifs. D'ailleurs, si on prend en considération le mode de financement du système de retraite en répartition, c'est-à-dire le paiement de la pension sur base de la relation entre les contributions à verser par les actifs et les prestations payées au même moment aux retraités³¹, on peut aisément comprendre que la progression du nombre de travailleurs atypiques menace d'éroder la totalité des cotisations versées et par conséquent les recettes du système de protection sociale.

B — LE MARCHÉ DU TRAVAIL FLEXIBLE ET LE SYSTÈME STANDARD DE SÉCURITÉ SOCIALE: UN PIÈGE POUR LES TRAVAILLEURS ATYPIQUES

L'analyse des trajectoires d'emploi est cruciale pour évaluer les difficultés à obtenir les protections liées à l'emploi et à éviter la pauvreté des personnes âgées dans l'avenir. Les carrières mixtes, par exemple, qui se composent de périodes de chômage combinées et de périodes de travail dans le cadre des différents statuts professionnels, incluant par exemple celui du travail parasubordonné, peuvent affecter le total des cotisations accumulées au cours d'une carrière. Il s'agit d'un véritable problème dès lors que le système de sécurité sociale repose sur une structure standard de régime NDC, comme celui en vigueur Italie.

Pour mieux comprendre l'importance de réformer le système de sécurité sociale afin de mieux garantir les droits et les prestations des travailleurs atypiques, il pourrait être utile d'examiner les relations d'emploi créées entre les plateformes numériques – « icônes du nouveau capitalisme »³² – et les travailleurs. Ces relations économiques constituent des parcours de travail inédits qui reproduisent un modèle de dépendance au-delà de l'emploi subordonné.

Les arrêts rendus au sujet de la classification juridique de ces rapports ont été nombreux; les juges européens et étrangers ont interrogé la qualification de travail indépendant (conduisant à une protection moindre du système traditionnel de sécurité sociale) ou de travail subordonné. Les décisions des juges italiens et leurs exécutions sont

²⁵ Les collaborateurs encadrés par le statut de travailleur parasubordonné ont un droit à recevoir l'allocation chômage – appelée DIS-COLL – qui a été introduite à titre expérimental par le décret législatif n° 22/2015 (la mesure est devenue définitive en 2017 avec la loi n° 81). Cependant, les travailleurs qui touchent cette indemnité n'ont pas le droit de recevoir les cotisations fictives liées à la période de chômage. V. aussi, A. Perulli, Le droit du travail « au-delà de la subordination » – Collaboration « hétéro-organisées par le commettant » et protections minimales pour les livreurs indépendants, RDT 2020. 309 s.

²⁶ Les travailleurs atypiques constituent un groupe hétérogène qui se compose de travailleurs indépendants, de travailleurs des plateformes, de travailleurs avec un emploi à temps partiel ou à durée déterminée et de ceux qui ont des rémunérations intermittentes.

²⁷ L'art. 25 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne reconnaît le droit « des personnes âgées à mener une vie digne et indépendante ». Il suggère le droit à recevoir une retraite adéquate.

²⁸ OCDE, Panorama des pensions 2019 – Les indicateurs de l'OCDE et du G20, préc., p. 9.

²⁹ P. Devolder, Nouveaux horizons des retraites: des comptes notionnels à répartition par points, *op. cit.*, p. 64.

³⁰ Si on prend l'exemple de l'Italie, la réforme introduite par la loi n° 335 du 8 août 1995 a imposé à tous les statuts des travailleurs ayant à l'époque moins de dix-huit ans d'ancienneté de cotisations, le passage du régime en prestations définies (DB) au plus modeste régime en contributions définies (CD). Ce choix législatif a été le début d'une révolution qui a marqué l'abandon d'un système de calcul relativement généreux pour aboutir à un système moins onéreux pour le régime de financement du système de protection sociale. Par ailleurs, la loi n° 335/1995 a institué la « *Gestione Separata* », c'est-à-dire la gestion séparée pour le statut professionnel des travailleurs parasubordonnés, afin de permettre aux formes d'emploi à la frontière entre travail subordonné et indépendant de cotiser. Cependant, si dans le régime en CD, un employé peut cotiser – avec le concours de l'entreprise – environ 40 % de son salaire, il n'en est pas de même pour les travailleurs assurés en « *Gestione Separata* ». « Elle se transformera, au final, en une véritable forme de prélèvement fiscal insuffisante à garantir un retour effectif de la protection sociale pour la plupart des inscrits ». M. Martone, Retraites: leçons des réformes italiennes, Fondation pour l'innovation politique, fondapol.org, 2018. 20.

³¹ P. Devolder, Nouveaux horizons des retraites: des comptes notionnels à répartition par points, *op. cit.*

³² A. Perulli, Le droit du travail « au-delà de la subordination »..., préc., p. 310.

des exemples clairs de la façon dont l'existence de formules très différentes entre les statuts des travailleurs – dans un système de compte notionnel – va compromettre la garantie d'une retraite adéquate pour les travailleurs atypiques et pour ceux qui ont des carrières mixtes.

Il est utile d'exposer, à l'aide de la législation italienne, la façon dont les statuts professionnels menacent le droit à la retraite et son caractère adéquat. Pendant de nombreuses années, le droit du travail italien a tenté d'organiser la zone grise entre subordination et autonomie par l'entremise de la catégorie des collaborations non subordonnées cordonnées et continues³³. Par la suite, en 2015, le législateur a introduit la notion de collaboration organisée par un donneur d'ordre ou « hétéro-organisée »³⁴, afin d'assurer des protections adéquates aux relations de travail apparemment indépendantes. D'ailleurs, en 2019 le législateur a codifié la « tendance expansive du droit du travail » à aller « au-delà de la subordination »³⁵ en prévoyant dans le « *Capo V* » du décret législatif n° 81/2015 « des niveaux minimaux de protection pour les travailleurs indépendants qui exercent des activités de livraison de marchandises pour le compte de tiers dans des zones urbaines et avec l'aide des bicyclettes ou véhicules à moteur [...] grâce à l'utilisation de plateformes, y compris numériques »³⁶. Cependant, les nouvelles dispositions ne simplifient ni ne renforcent les mesures de protection contre la vieillesse, c'est-à-dire la valeur de la retraite, pour les travailleurs atypiques. En effet, en ce qui concerne la sécurité sociale, l'activité des travailleurs des plateformes reste encadrée par le contrat de collaboration cordonnée et continue; en conséquence, elle demeure attachée au statut de travailleur parasubordonné. Cette catégorie de travailleurs verse les cotisations sociales dans le fonds légal du premier pilier intitulé « *Gestione Separata* ». Pour ce qui concerne l'allocation chômage, le statut du travailleur parasubordonné prévoit – seulement pour les collaborateurs – le paiement de l'assurance mais, contrairement à ce qui est prévu pour les salariés, elle ne prévoit pas de cotisations fictives pour la période assurée.

Un groupe des travailleurs exerçant des activités de livraison de marchandises pour la plateforme Foodora

avait demandé au tribunal de Turin de reconnaître l'existence d'un contrat de travail subordonné entre eux et la plateforme, en raison de leur soumission au pouvoir de contrôle et à la direction de la plateforme même, dans l'exécution de leur activité. À titre subsidiaire, les travailleurs avaient demandé l'application de l'article 2 du décret législatif n° 81/2015 qui reconnaît l'application des protections du travail salarié aux collaborations organisées par un donneur d'ordre.

Le juge³⁷ en charge de la question a déclaré qu'il n'y avait aucune relation de travail subordonné entre la plateforme de livraison et les coursiers, malgré la manifeste intrusion opérée par les outils technologiques dans l'organisation et les conditions de travail. Les arrêts rendus par la cour d'appel de Turin³⁸ et la Cour de cassation³⁹ ont par la suite confirmé en partie la décision du juge de première instance.

Si les juges ont réaffirmé l'absence d'un lien de subordination entre la plateforme et les livreurs, ils ont reconnu l'existence d'une collaboration « hétéro-organisée » qui demande l'application des protections du travail salarié aux travailleurs. En d'autres termes, la cour d'appel a reconnu l'extension des droits des employés, tels que: le salaire minimal, la catégorie professionnelle, la sécurité au travail, les congés annuels et les prestations sociales aux livreurs. Cependant, la reconnaissance de ces droits est limitée au nombre de « jours et heures de travail »⁴⁰ pour la plateforme. Qu'est-ce que cela implique du point de vue de la sécurité sociale?

La formule NDC a été introduite par la loi n° 335/1995 et elle « est fondée sur les principes de neutralité actuarielle: la prestation de retraite est basée sur l'accumulation théorique des cotisations individuelles sur toute la carrière [...] et, au moment de la retraite, le montant accumulé est converti

³³ C. pr. civ. italien, art. 409, al. 3.

³⁴ Décr. législatif n° 81/2015, art. 2. La loi prévoit l'extension des règles du travail subordonné au-delà des limites de la subordination. En d'autres termes, le législateur demande au juge de réparer la relation de travail par l'application des protections prévues par le statut de l'employé au travailleur exposé au pouvoir de direction de l'employeur, dans les modalités d'organisation et l'exécution de son activité. Du point de vue de la sécurité sociale, le travailleur reste affilié au statut de travailleur indépendant, mais les cotisations liées à cette période de travail sont recalculées selon la formule du statut salarié et versées dans la gestion de référence.

³⁵ A. Perulli, Le droit du travail « au-delà de la subordination »..., préc., p. 312-313.

³⁶ Décr. législatif n° 81/2015, art. 47-bis. V. aussi, S. Giubboni, *I riders e la legge*, in Riv. dir. sic. soc., 2019. 847 s. En général, les mesures de protection prévoient que: (i) l'activité de travail est payée selon les critères et le salaire minimum négociés par les syndicats dans l'accord collectif; (ii) le travail de nuit, pendant les fêtes ou dans des conditions climatiques défavorables est indemnisé; (iii) les mesures antidiscriminatoires sont appliquées au rapport du travail; (iv) les données personnelles sont protégées selon les règles européennes; (v) est établie l'assurance contre les accidents du travail et les maladies professionnelles.

³⁷ Trib. Turin n° 778/2018, in Lav. nella giur. 2018. 721 s. Concernant l'application de l'article 2 du décret législatif n° 81/2015, le juge a souligné que la nouvelle loi ne produit pas des effets juridiques en termes de discipline applicable aux différents types de relations de travail. P. Tosi, *L'art. 2, comma 1, d.lgs. n. 81/2015: una norma apparente?*, Arg. dir. lav. 2015. 1117 s., et *Autonomia, subordinazione e coordinazione*, Labor 2017. 245 s. V. aussi, M. Del Conte-O. Razzolini, *La gig economy alla prova del giudice: la difficile reinterpretazione della fattispecie e degli indici denotativi*, Giorn. dir. lav. rel. ind. 2018. 673 s.; C. Spinelli, *La qualificazione giuridica del rapporto di lavoro dei fattorini di Foodora tra autonomia e subordinazione*, Riv. giur. lav. 2018. 371 s.; M. Biasi, *Dai pony express ai riders Foodora. L'attualità del binomio subordinazione-autonomia (e del relativo metodo di indagine) quale alternativa all'affannosa ricerca di inedite categorie*, in G. Zilio Grandi et M. Biasi (dir.), *Commentario breve allo statuto del lavoro autonomo e del lavoro agile*, Padoue, Cedam, 2018. 67 s.; G. A. Recchia, *Gig economy e dilemmi qualificatori: la prima sentenza italiana*, Lav. nella giur. 2018. 726 s.; E. Gramano, *Riflessioni sulla qualificazione del rapporto di lavoro nella gig-economy*, in Arg. dir. lav. 2018. 730 s.

³⁸ Cour d'appel de Turin, n° 26/2019, in Riv. it. dir. lav. 2019. II. 340 s.; M. T. Carinci, *Il lavoro eterorganizzato si fa strada... sulle ruote dei riders di foodora*, in Riv. it. dir. lav. 2019. 350 s.; R. Del Punta, *Sui riders e non solo: il rebus delle collaborazioni organizzate dal committente*, in Riv. it. dir. lav. 2019. 358 s.; C. Spinelli, *Per la Corte d'Appello di Torino i riders sono collaboratori etero-organizzati: sovvertito il verdetto di primo grado*, in Giust. civ., 6 mai 2019.

³⁹ Cour de cassation italienne, n° 1663/2020, in Riv. it. dir. lav. 2020. II. 76 s.; P. Ichino, *La stretta giurisprudenziale e legislative sulle collaborazioni continuative*, in Riv. it. dir. lav. 2020. 90 s.

⁴⁰ Cour d'appel de Turin, n° 26/2019, in Riv. it. dir. lav. 2019. 2. II. 363.

en une rente basée sur l'espérance de vie moyenne à l'âge de la retraite »⁴¹. Elle peut être interprétée comme le reflet de la carrière du travailleur; autrement dit, la retraite dépendra des cotisations versées pendant la vie active, de sorte que la perception de faibles revenus professionnels se traduit par de faibles droits à pension, qui ne peuvent pas être considérés comme adéquats.

La situation des travailleurs relevant du statut professionnel des parasubordonnés est encore plus compliquée. Leurs salaires sont généralement moins élevés que ceux des employés, et les taux de cotisation sont inférieurs à ceux des travailleurs subordonnés. En 2020, les travailleurs parasubordonnés sont soumis à un taux de cotisation retraite variant entre le 24 % et le 33 %⁴² selon l'activité exercée. Il faut ajouter à ce montant un taux de cotisation supplémentaire total de 1,23 % dédié au financement des prestations de maladie et de maternité, des prestations familiales et de l'allocation chômage (cette dernière ne concerne que les collaborateurs). En regard, les employeurs s'acquittent d'une cotisation de 40 % pour leurs employés, à laquelle s'ajoutent les cotisations versées dans le deuxième pilier du système de retraite au titre des pensions professionnelles.

La cour d'appel en demandant l'application des protections du travail subordonné aux travailleurs de la plateforme, dans le contexte qui présente un système de sécurité sociale où la quantité et la qualité des protections sont déterminées par des formules suivant les statuts professionnels, a inconsciemment préjugé de la réparation de leurs droits sociaux.

Comme nous l'avons vu, les travailleurs parasubordonnés doivent verser leurs cotisations dans le fonds légal « *Gestione Separata* », à la différence des employés qui sont inscrits à la fois à l'« *Assicurazione Generale Obbligatoria* » et au « *Fondo Pensioni Lavoratori Dipendenti* » (FPLD) pour payer leurs cotisations. Conformément aux indications contenues dans l'arrêt, les cotisations doivent être calculées selon la formule propre au statut professionnel subordonné, mais uniquement pour les jours et les heures de travail que le livreur a effectués au profit de la plateforme. Cependant, dans quel fonds de gestion doivent-elles être collectées? Au niveau de la retraite, quelles sont les répercussions économiques et juridiques pour ces travailleurs atypiques?

Si on suit les règles propres au système de sécurité sociale, les travailleurs à l'égard desquels le juge reconnaît l'existence d'un rapport de collaboration « hétéro-organisée » devraient s'inscrire aussi dans le même fonds de pension que les employés afin de collecter les cotisations acquises pour les jours et heures travaillés. Or ils gardent leur statut professionnel de parasubordonnés. Une deuxième option pourrait prévoir le versement des cotisations dans le cadre de la « *Gestione Separata* »; néanmoins, le sys-

tème devrait envisager une formule permettant de séparer les cotisations elles-mêmes car elles donnent droit à des protections différentes – par exemple, la durée de l'assurance chômage pour les collaborateurs associés au statut des travailleurs parasubordonnés est inférieure à celle prévue pour les employés. Malheureusement, ces deux options présentent le risque de compromettre à nouveau la valeur des cotisations accumulées tout au long de la carrière professionnelle.

Pour conclure, l'extension des droits à la sécurité sociale des employés aux travailleurs assujettis au statut professionnel des travailleurs parasubordonnés est une amélioration importante pour les travailleurs atypiques. Cependant, ce progrès restera « une protection sur le papier » si l'architecture traditionnelle des systèmes de sécurité sociale ne s'ouvre pas à une politique de protection universelle allant de pair avec les changements du marché du travail.

C – « TRAVAILLER POUR BÂTIR UN AVENIR MEILLEUR »⁴³: LE PROGRAMME D'ACTION DE L'ORGANISATION INTERNATIONALE DU TRAVAIL

L'actualité des formes d'emploi qui constituent les relations économiques du marché du travail encourage les gouvernements, les organisations d'employeurs et celles des travailleurs à redessiner les frontières des politiques de protection pour assurer « aux travailleurs une juste part de progrès économique, le respect de leurs droits et la protection contre le risque en échange de leur contribution à l'économie »⁴⁴. Il faudrait donc dépasser « les techniques interprétatives ou législatives » qui rencontrent dans la rigide ligne de démarcation entre subordination et travail indépendant la règle pour identifier les rapports d'emploi qui méritent d'être protégés « afin d'orienter le droit du travail vers un système polycentrique, dans lequel la subordination et l'autonomie cessent d'être des concepts radicalement alternatifs, tandis que les protections s'orientent vers le travail "sous toutes ses formes et applications" »⁴⁵.

Du côté de la sécurité sociale, cette idée se traduit dans la recherche de solutions visant à garantir une couverture « universelle » permettant à « tous les travailleurs, quel que soit leur régime contractuel ou leur statut professionnel »⁴⁶, de jouir de la protection en ce qui concerne la maternité, la maladie, les accidents de travail, le chômage et la vieillesse. Cette interprétation du marché du travail où l'emploi salarié et le travail indépendant dialoguent entre eux, dans un contexte de solidarité et de partage des risques au niveau intergénérationnel et parmi les catégories des travailleurs, a fait l'objet du rapport⁴⁷ commandité par la Commission européenne et rédigé sous la direction d'Alain Supiot.

⁴¹ M. Raitano, *Italy: Para-subordinate workers and their social protection*, in OCDE, *The Future of Social Protection: What works for non-standard workers ?*, préc., p. 149; D. Franco et N. Sartor, *NDCs in Italy: unsatisfactory present, uncertain future*, in R. Holzmann et E. Palmer (dir.), *Pension reform: issues and prospects for ndc schemes*, Washington, World Bank Publishing, 2006.

⁴² Circ. INPS n° 12, 3 févr. 2020.

⁴³ OIT, *Travailler pour bâtir un avenir meilleur*, préc.

⁴⁴ *Ibid.*, p. 11.

⁴⁵ A. Perulli, *Le droit du travail « au-delà de la subordination »...*, préc., p. 309.

⁴⁶ OIT, *Travailler pour bâtir un avenir meilleur*, préc., p. 12; v. R198, Recommandation sur la relation de travail, 2006.

⁴⁷ A. Supiot (dir.), *Au-delà de l'emploi. Transformations du travail et devenir du droit du travail en Europe*, Flammarion, 1999.

Le but du groupe d'experts était de mener une approche transdisciplinaire et transnationale de l'évolution du droit du travail. Le rapport proposait de répondre à l'inéluctable flexibilisation du travail par une reconfiguration de la notion de sécurité qui passe à travers la définition d'un statut professionnel (i) capable de garantir la continuité d'une trajectoire dans le marché du travail plutôt que la stabilité des emplois⁴⁸; (ii) déterminé non plus à partir de la notion restrictive d'emploi, mais de la notion élargie de travail; (iii) auquel faire correspondre des « droits de tirage sociaux ».

Si on transfère dans le système de retraite la recherche d'une recette universelle, comme celle qui a été proposée par la Commission mondiale sur l'avenir du travail, la répartition par points pourrait constituer « l'autre grande alternative de modernisation structurelle des régimes en répartition relevant de la sécurité sociale » en permettant « de dépasser l'opposition classique entre prestations définies et contributions définies »⁴⁹. Par ailleurs, le système à points – comme cela a été vu dans la proposition du Haut-Commissaire français aux réformes des retraites en 2019 – pourrait franchir les barrières des statuts professionnels qui imposent des règles différentes entre les régimes de retraite.

Ce faisant, la diversité croissante des parcours professionnels due aux changements du marché du travail n'aboutirait pas à des différences dans le droit à la retraite entre travailleurs. Le calcul de la retraite, de plus en plus complexe à mesure que les parcours professionnels se diversifient, sera à nouveau lisible afin de renforcer la confiance des travailleurs dans leurs droits à la retraite. Le système de retraite à points pourrait mieux s'adapter aux (r)évolutions du monde du travail et de la société en lui permettant d'aborder les défis économiques et démographiques qui risquent de compromettre les droits sociaux des citoyens⁵⁰.

D'ailleurs, la lisibilité du système de retraite serait améliorée par la création d'un compte points pour chaque affilié. Les travailleurs connaîtraient – chaque année – le nombre des points dont ils disposent, ainsi que le montant de leurs droits. L'expérience belge – qui a été décrite dans la première partie de cette contribution – suggère d'éliminer l'incertitude de la valeur du point, afin d'élaborer un compte individuel pension qui s'exprime en euros mais qui conserve les objectifs fondamentaux de la pension à points.

Le système de pension à points repose toujours sur une logique contributive qui est directement liée à la durée de la carrière. Cependant, la solidarité peut trouver sa place dans une formule simple et surtout transparente pour les travailleurs. Des points pourraient être accordés pour certaines périodes d'interruption de carrière, c'est-à-dire lors de situations de chômage, d'invalidité, de formation, etc. De cette manière, les effets sur la retraite des interruptions seront réduits grâce aux points acquis durant ces périodes. Par ailleurs, d'autres indemnités pourraient être imaginées en cas de retraite insuffisante (en dessous du seuil de pauvreté), ou pour corriger des effets négatifs des métiers dangereux ou pénibles.

Un système avec ces caractéristiques, qui sécurise les transitions professionnelles, permettrait de s'adapter à la flexibilité des relations de travail de l'économie moderne et générerait une meilleure protection des travailleurs connaissant des carrières mixtes, courtes ou fragmentées.

CONCLUSION

Les transformations démographiques et des relations de travail menées par les évolutions technologiques, qui ont affecté et affectent encore aujourd'hui le marché du travail, nous obligent à remettre en question les législations du travail et de la sécurité sociale – en ce compris les régimes de retraite. En général, les droits des travailleurs ont été établis pour protéger les employés dans la relation inégale créée du fait de leur dépendance vis-à-vis de leurs employeurs.

Nous l'avons vu à l'occasion de cette contribution, le système de protection traditionnel, qui fait dépendre quantité et qualité des protections du statut professionnel des travailleurs, en menace la mise en place d'un traitement équitable. Les formules propres à chaque régime peuvent faire obstacle aux transitions professionnelles, conduisant à l'attribution d'une retraite inadéquate. En effet, le manque de linéarité des carrières requiert l'adaptation du système de protection sociale par des mesures de compensation afin de renforcer les droits sociaux des travailleurs connaissant des interruptions d'activité.

Une solution à cette situation pourrait être offerte par le mécanisme de pension à points (ou une variante telle que le compte pension individuel). Une réforme de ce type permettrait de répondre aux défis de soutenabilité financière en garantissant – en même temps – une protection adéquate et une solidarité intergénérationnelle plus forte. En outre, la simplification des règles pour la formation des droits, qui sont accumulés tout au long de la carrière professionnelle, pourrait rendre le système de retraite plus lisible. Ce faisant, les travailleurs auront une meilleure connaissance de leurs droits, par la transparence du système.

En conclusion, le système de retraite à points, en provoquant une fracture nette avec les systèmes traditionnels, semble mieux répondre aux besoins des travailleurs, qui requièrent une nouvelle architecture de protections capable d'amener un sentiment de confiance dans le marché du travail moderne et flexible ■

⁴⁸ Le « programme d'action centré sur l'humain » – proposé par la Commission mondiale sur l'avenir du travail et qui repose sur trois domaines d'action – récupère l'idée présentée dans le « rapport Supiot » pour protéger le travailleur dans les phases de transition entre les emplois. Dans le but d'« accroître l'investissement dans le potentiel humain », le programme de l'OIT prévoit le développement des « investissements dans les institutions politiques et stratégiques qui accompagneront les individus durant les phases de transition du monde du travail », c'est-à-dire que les travailleurs doivent pouvoir avoir confiance en des politiques proactives du marché du travail, qui ne se limitent pas à restaurer la situation mais qui ont la capacité de rendre les transitions parties du parcours professionnel. V. OIT, Travailler pour bâtir un avenir meilleur, préc., p. 11.

⁴⁹ P. Devolder, Nouveaux horizons des retraites: des comptes notionnels à répartition par points, *op. cit.*, p. 153.

⁵⁰ J.-P. Delevoye, préc.