

Réformes des retraites et report de l'âge : quels effets et dans quelles conditions ?

Depuis 25 ans en France, les réformes des retraites de base et les accords dans les régimes complémentaires se sont succédé, avec une accélération depuis 2010 dans un contexte de crise. Pour répondre notamment à l'objectif de pérennité financière du système de retraite, chacun des trois leviers de l'équilibre financier d'un système par répartition a été mobilisé : le niveau des ressources, le niveau relatif des pensions et l'âge effectif de départ à la retraite.

Cette 14^e lettre du COR synthétise les résultats des travaux présentés dans les dossiers mensuels du COR d'octobre, novembre et décembre 2016.

Elle analyse d'abord les effets des réformes et accords, principalement ceux intervenus depuis 2010, tant du point de vue de la situation financière du système de retraite que du point de vue individuel, en particulier sous l'angle de l'équité intra et intergénérationnelle.

Elle se focalise ensuite sur le relèvement de l'âge de la retraite, avec notamment le passage de 60 à 62 ans de l'âge légal d'ouverture des droits décidé en 2010. Elle interroge en particulier les transitions entre l'emploi et la retraite – en pratique, dans quelle mesure, en termes de conditions de travail ou de santé, les seniors sont en capacité de prolonger leur activité.

Depuis 25 ans, les réformes des retraites se sont succédé en France, avec une accélération depuis 2010 dans un contexte de crise. On s'intéresse ici plus particulièrement au report de l'âge de la retraite, sur lequel les dernières réformes ont mis l'accent, dont les effets dépassent la seule question des retraites (impact sur les autres comptes sociaux, sur l'emploi, sur l'activité économique, etc.) et dont la mise œuvre interroge sur les conditions de travail et l'état de santé des seniors.

La mobilisation des trois leviers d'équilibre de la répartition

Depuis 1993, les trois leviers agissant sur l'équilibre financier du système de retraite par répartition [1] ont été mobilisés : le niveau des ressources, le niveau relatif des pensions et l'âge effectif de départ à la retraite.

Le niveau des ressources

Pour répondre de façon rapide aux besoins de financement des régimes, des hausses de taux de cotisation, dans les régimes complémentaires et plus récemment dans les régimes de base, ont été

mises en œuvre. Le financement du système de retraite, y compris le fond de solidarité vieillesse, a en outre été diversifié, avec de plus en plus de ressources fiscales, et son assiette élargie, avec l'instauration du forfait social par exemple.

Le taux de prélèvement finançant les retraites, qui rapporte l'ensemble des ressources affectées au système de retraite aux revenus d'activité bruts, a ainsi augmenté de 4,2 points entre 2004 et 2014 (dont 2,1 points depuis 2010). Il s'élevait à 31,3 % en 2014. Sans nouvelles hausses de prélèvement, il diminuerait légèrement en projection pour avoisiner 30 % en 2060, compte tenu de l'hypothèse de baisse progressive du poids dans l'emploi total des régimes dans lesquels les taux de cotisation sont les plus élevés.

Le niveau relatif des pensions

Alors que le niveau de vie des retraités est proche de celui des actifs depuis le milieu des années 1990, plusieurs mesures ont conduit à ralentir la progression des pensions. Le calcul de la pension à la liquidation a été rendu moins favorable (passage des 10 aux 25 meilleures années au régime général, baisse des rendements dans les régimes

complémentaires, etc.). Les pensions liquidées augmentent moins vite que les revenus d'activité du fait de l'indexation sur les prix dans les régimes de base, voire ponctuellement inférieure aux prix dans les régimes complémentaires. Le passage de l'indexation sur les salaires à l'indexation sur les prix, de fait depuis 1987, a joué un rôle majeur pour contenir la progression des pensions par rapport aux salaires. En déconnectant l'évolution des pensions de celle des salaires, il a toutefois conduit à rendre le niveau des pensions et la situation financière du système de retraite sensibles à la croissance [2].

À législation inchangée, compte tenu de cette règle d'indexation, le rapport entre la pension moyenne brute de l'ensemble des retraités et le salaire moyen brut, estimé à 52,1 % en 2014, diminuerait en projection ce d'autant que la croissance des salaires et de la productivité serait rapide ; il passerait en 2060 à 35,2 % avec une croissance de 1,8 % par an et à 45,2 % avec une croissance de 1 % par an [3].

L'âge de départ à la retraite

Les contraintes financières du système de retraite, dans le contexte d'allongement de la vie, ont également conduit les gouvernements à prendre des mesures visant à relever l'âge de départ à la retraite : allongement de la durée d'assurance pour partir au taux plein, recul des âges légaux de la retraite (âge d'ouverture des droits et âge d'annulation de la décote) suite à la réforme de 2010 ou encore mesures incitatives telles que la surcote. En contrepartie, d'autres mesures ont été prises pour tenir compte de situations spécifiques, telles que les carrières longues ou à travers le compte personnel de prévention de la pénibilité dont les effets ne sont toutefois pas pris en compte ici faute d'un recul suffisant.

On notera que, dès lors que les assurés ne repoussent pas leur âge de départ à la retraite, l'allongement de la durée d'assurance pour partir au taux plein conduit également à peser sur le niveau relatif des pensions notamment *via* le coefficient de proratisation.

Les réformes depuis 1993 auraient conduit à reculer l'âge moyen de départ à la retraite d'environ 2,5 ans à 3 ans pour les générations 1960 à 1980 [4]. La hausse de la durée d'assurance pour

partir au taux plein (de 37,5 ans pour les générations nées avant 1934 à 43 ans à partir de la génération 1973) aurait l'effet le plus fort pour la génération 1980 (+1,3 an). L'effet du relèvement de l'âge d'ouverture des droits (de 60 à 62 ans entre les générations 1950 et 1955) se réduirait au fil des générations (de +0,9 an à +0,7 an entre les générations 1960 à 1980), alors que le relèvement de l'âge d'annulation de la décote (de 65 à 67 ans entre les générations 1950 et 1955) aurait un effet plus faible pour la génération 1960 (+0,6 an) que pour la génération 1980 (+0,8 an).

Au total, l'âge moyen de départ à la retraite, qui a légèrement baissé entre 2004 et 2010, notamment à la suite de la mise en place des retraites anticipées pour carrière longue, passerait de 60,5 ans en 2010 à 64 ans à partir de la fin des années 2030 [3].

Les réformes ont donc agi sur les trois leviers d'équilibre de la répartition. Entre 2003 et 2060, la hausse de l'âge moyen de départ à la retraite permettrait de couvrir un peu plus d'un tiers du besoin de financement lié au vieillissement, la hausse du taux de prélèvement global un peu moins d'un quart et la baisse de la pension moyenne relative entre un peu plus d'un quart dans un scénario de productivité à 1 % et les deux-tiers dans un scénario à 2 % [3].

Les effets des réformes sur la situation financière du système de retraite

Le redressement de la situation financière des régimes de retraite a été l'un des principaux objectifs recherchés, voire le principal, dans les réformes conduites depuis 25 ans.

Les effets sur la masse des pensions

Les réformes successives depuis 1993 ont conduit à fortement modérer la croissance des dépenses de retraite. Le passage de l'indexation sur les salaires à l'indexation sur les prix à partir de 1987 conduirait ainsi à modérer d'ici 2060 la masse des pensions de 6 points de PIB dans un scénario de productivité à 2 %, et de 3,5 points de PIB dans un scénario à 1 %. Les autres mesures – d'âge et de durée – décidées depuis 1993 auraient au total un impact plus faible ; elles permettraient d'ici 2060

de contenir la masse des pensions d'environ 2,5 points de PIB, quel que soit le scénario de productivité retenu [5].

La réforme de 2010, avec le relèvement de 2 ans des âges légaux de la retraite, contribuerait à réduire la masse des pensions plus fortement à court terme qu'à long terme. À long terme, les effets du raccourcissement de la durée de retraite sont contrebalancés par le fait que les assurés qui ont prolongé leur activité accumulent davantage de droits. La réforme de 2014, avec la poursuite de l'allongement de la durée d'assurance jusqu'à la génération 1973, aurait à l'inverse un effet croissant au fil du temps. Ainsi, la réforme de 2010 générerait une économie de masse des pensions (hors réversion) au régime général qui passerait de 6 % par an entre 2019 et 2024 à 3,5 % en 2050, alors que la réforme de 2014 aurait un effet plus progressif avec une baisse de la masse des pensions de l'ordre de 3 % en 2050 [6].

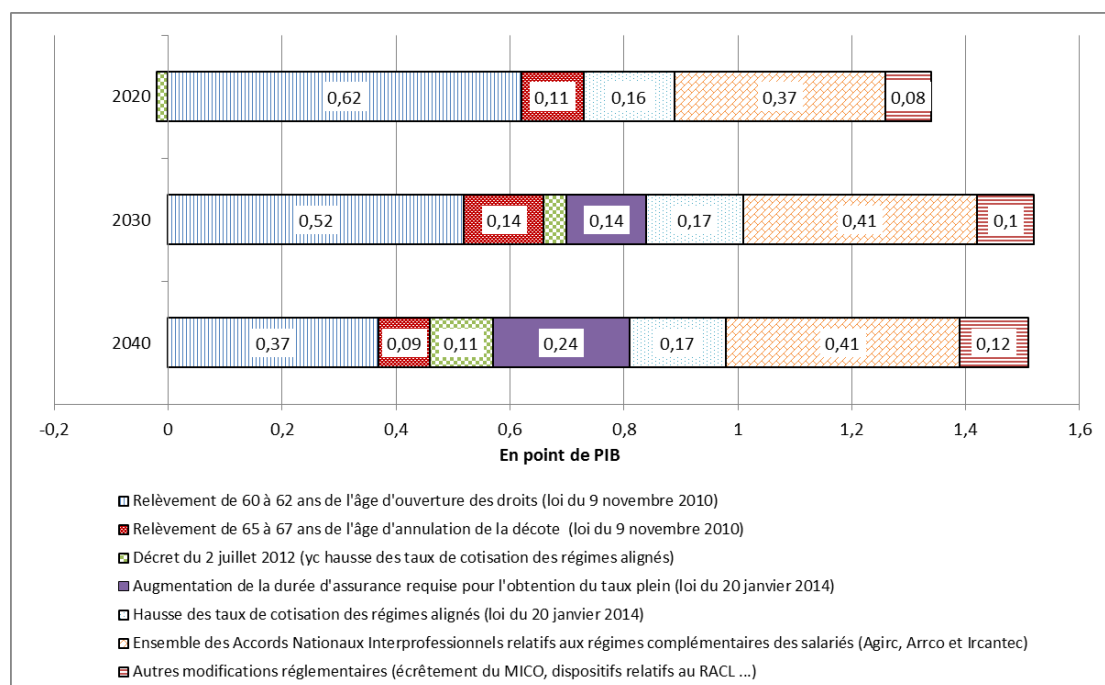
Au total, les réformes intervenues depuis 2010, y compris dans les régimes complémentaires, se

traduiraient par une contraction de la masse des pensions servies par les régimes de l'ordre de 1 point de PIB en 2020, 2030 et 2040, soit environ 9 % de la masse servie par les régimes [7].

Les effets sur la masse des cotisations

Un peu plus des trois quarts du financement du système de retraite proviennent des cotisations et les réformes depuis 2010 ont également des effets importants sur la masse des cotisations prélevées par les régimes. Le recul de l'âge de la retraite se traduit pour certains assurés par un prolongement de l'emploi et donc par des cotisations supplémentaires pour les régimes. Compte tenu également des hausses de taux de cotisation dans les régimes de base et complémentaires, le surcroît de cotisations (hors fonction publique et autres régimes spéciaux) représenterait de l'ordre de 0,6 point de PIB en 2020, 2030 et 2040, soit, en 2040, près de 6 % de l'ensemble des cotisations collectées par les régimes.

Décomposition de la variation du solde financier du système de retraite (hors fonction publique et autres régimes spéciaux) en 2020, 2030 et 2040



Lecture : l'ensemble des réformes intervenues entre 2010 et 2015 conduirait à une amélioration de 1,51 point de PIB du solde financier de l'ensemble des régimes étudiés en 2040, dont 0,37 point serait imputable au relèvement de 60 à 62 ans de l'âge légal d'ouverture des droits.

Source : DREES, document n° 12 du dossier du COR de décembre 2016.

Les effets sur le solde financier

Au final, le solde financier du système de retraite (hors fonction publique et autres régimes spéciaux) serait amélioré d'environ 1,5 point de PIB à l'horizon 2040. À l'horizon 2020, l'amélioration proviendrait essentiellement de la réforme de 2010 (0,7 point de PIB, dont 0,6 lié au recul de 60 à 62 ans de l'âge d'ouverture des droits). À plus long terme, les effets de cette réforme s'atténueraient en raison de la hausse des pensions liée à une plus grande durée d'activité : ils seraient d'environ 0,5 point de PIB en 2040. Ce serait également à cet horizon l'ordre de grandeur de l'impact de la réforme de 2014, principalement de l'allongement de la durée d'assurance, et de celui des autres mesures prises depuis 2010 dont les baisses de rendement et hausses de taux de cotisation dans les régimes complémentaires. Une part de l'impact de l'accord AGIRC-ARRCO de 2015 dépendra toutefois de l'inflation, car la mesure de sous-indexation de la valeur de service du point produira moins d'économies en cas d'inflation inférieure à 1 point, du fait de l'instauration d'un plancher nominal.

Les effets des réformes sur la situation des assurés

La pension cumulée sur le cycle de vie (somme actualisée des pensions perçues tout au long de la retraite) permet d'apprécier les effets à la fois sur le montant de la pension et sur la durée de retraite des assurés. On se concentre principalement ici sur les effets au fil des générations des réformes intervenues depuis 2010.

Les effets au sein de chaque génération

Pour la génération 1980, la pension cumulée serait moins élevée de 4,5 % suite aux réformes [8]. Cette évolution résulterait de deux effets contraires : la retraite serait perçue moins longtemps (baisse de près de 2 ans), principalement du fait du relèvement des âges légaux suite à la réforme de 2010, et la pension moyenne relative au salaire moyen par tête (SMPT) augmenterait (+2,1 %) – la hausse de pension induite par le report de l'âge serait en partie compensée par l'allongement de la durée d'assurance qui pèserait négativement sur la pension par le biais du coefficient de proratisation.

Les effets diffèreraient selon les générations : pour la génération 1960, la réforme de 2010 diminuerait la pension cumulée davantage que celle de 2014 (respectivement -2,5 % et -0,5 %), alors que ce serait l'inverse pour la génération 1980 (respectivement -0,5 % et -3 %).

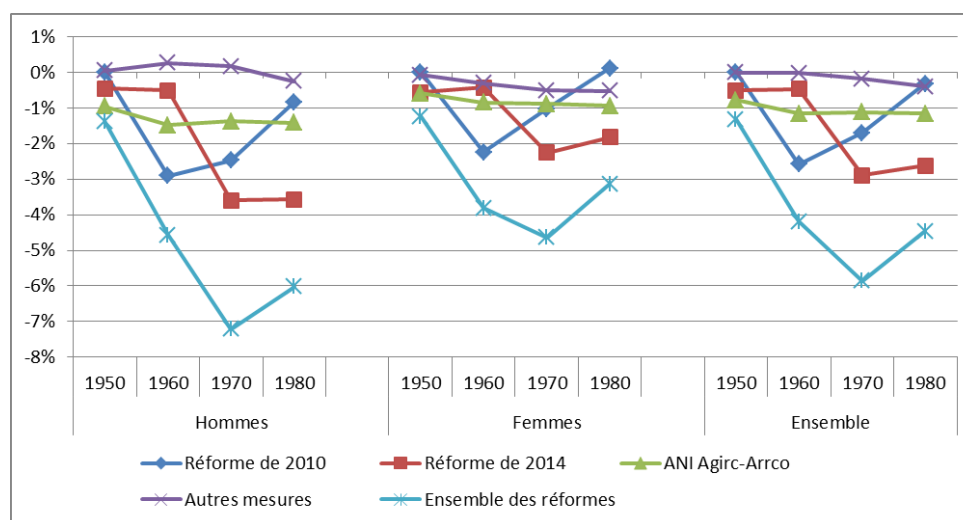
Sous l'effet des réformes, les écarts de pension cumulée entre les femmes et les hommes se réduiraient. Les hommes de la génération 1980 verraient leur pension cumulée baisser davantage (-6 % contre -3 %). Ils seraient plus affectés par le relèvement de l'âge d'annulation de la décote et l'augmentation de la durée d'assurance. Sous l'effet de leur participation accrue au marché du travail et des majorations pour enfant, les femmes auront des carrières de plus en plus complètes et seraient davantage concernées par le relèvement de l'âge d'ouverture des droits.

Ces dispositions auraient en revanche un effet anti-redistributif : la baisse de pension cumulée pour la génération 1980 serait plus importante pour les personnes hors de l'emploi à 50 ans (-10 %) et pour celles à faibles salaires (-7 %) que pour celles aux salaires les plus élevés (-3,4 %). Les deux premières catégories de personnes seraient davantage contraintes par le recul de l'âge d'annulation de la décote du fait de carrières moins complètes et le report de l'âge de la retraite ne leur permettrait pas toujours d'accumuler plus de droits.

Une analyse spécifique des accords depuis 1993 dans les régimes complémentaires AGIRC et ARRCO des salariés du secteur privé conclut également à des effets contrastés selon les assurés [9]. Ces accords ont organisé une baisse du rendement instantané (rapport entre la valeur du point et son prix d'achat) en partie compensée par des hausses de taux de cotisation qui génèrent davantage de droits. Si près d'un tiers des nouveaux retraités de 2013 auraient une pension complémentaire plus élevée suite à ces accords, de 12 % en moyenne, la pension complémentaire des deux-tiers restants serait inférieure, de 7 % en moyenne. À l'AGIRC, les assurés (cadres) seraient plus souvent « perdants » mais les effets seraient très dispersés, à la fois à la hausse et à la baisse.

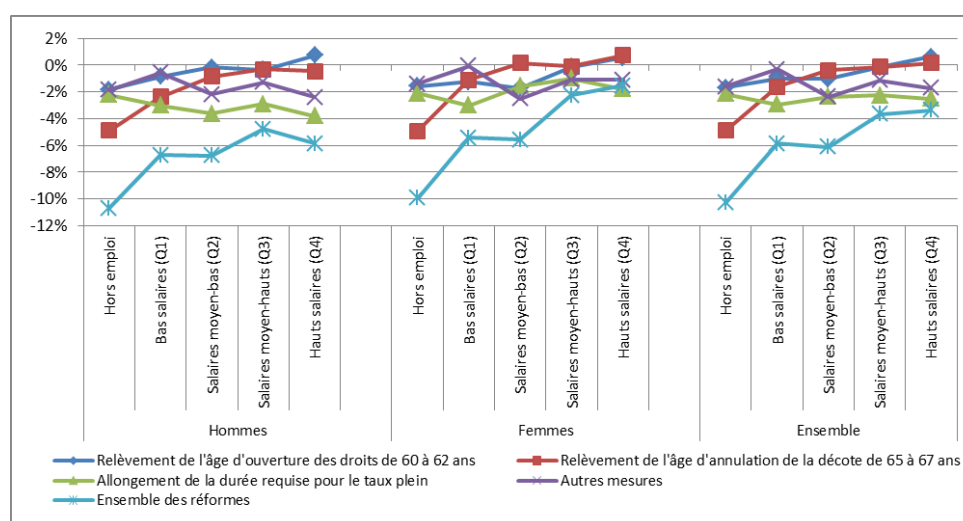
Variation de la pension moyenne tous régimes cumulée sur le cycle de vie suite aux réformes mises en œuvre depuis 2010...

... par génération et par genre



Lecture : la pension moyenne tous régimes cumulée sur le cycle de vie des hommes de la génération 1980 diminuerait de 6 % suite aux réformes mises en œuvre depuis 2010.

... pour la génération 1980 et par quartile de salaires à 54 ans



Lecture : la pension moyenne tous régimes cumulée sur le cycle de vie des hommes de la génération 1980 appartenant au quartile de salaire le plus élevé diminuerait de 6 % suite aux réformes mises en œuvre depuis 2010.

Source : DREES, document n° 4 du dossier du COR de décembre 2016.

Les effets intergénérationnels

Le COR retient quatre indicateurs complémentaires pour apprécier l'équité entre les générations : la durée de la retraite, la durée de la carrière, le montant des pensions de retraite et le taux de cotisation moyen sur la durée d'activité. Les durées de retraite et de carrière sont appréciées relativement à la durée de vie. Cette approche permet d'affiner l'appréciation que l'on peut

porter à partir d'indicateurs plus synthétiques qui prennent en compte tout ou partie de ces quatre dimensions (taux de récupération, taux de prestation, etc.) [10].

Entre les générations 1950 et 1990, malgré l'allongement de la durée de vie, la durée de retraite rapportée à la durée de vie serait globalement stable, aux environs de 29,5 % selon la DREES, sous l'effet de l'allongement de la durée

d'assurance et du relèvement des âges légaux [11]. Sans les réformes intervenues depuis 2010, elle aurait crû de 2 points entre ces générations. L'actualisation récente des projections d'espérance de vie conduirait à réviser un peu ces constats [12].

La durée de carrière rapportée à la durée de vie passerait de 41,5 % pour la génération 1950 à 39,8 % (en hausse de 2 points du fait des réformes depuis 2010) pour la génération 1990 [11]. Cette diminution serait le reflet non seulement de l'allongement de la durée de vie mais aussi des entrées plus tardives sur le marché du travail.

Le taux de remplacement brut moyen sur le cycle de vie (moyenne des pensions relatives au SMPT sur l'ensemble de la durée de retraite rapportée à la moyenne des salaires relatifs au SMPT sur l'ensemble de la carrière) permet d'apprécier globalement le niveau des pensions. Il diffère de l'indicateur usuel de taux de remplacement à la liquidation, qui rapporte la pension à la liquidation au dernier salaire et représente actuellement environ 75 % pour le cas type du COR de non-cadre du secteur privé à carrière complète.

Le taux de remplacement brut moyen sur le cycle de vie diminuerait au fil des générations [11]. Il passerait de 55 % à 45 % entre les générations 1950 et 1990 dans l'hypothèse de scénario de productivité à 1,5 %. La baisse, notamment liée à la diminution des rendements dans les régimes complémentaires et à l'indexation des droits sur les prix, serait plus importante avec un scénario de plus forte croissance et inversement. La baisse due aux seuls changements intervenus depuis 2010 serait très faible (environ 1 point pour les générations nées dans les années 1950 et nulle pour celles nées après 1975), avec des effets contrastés : l'allongement des carrières lié au recul de l'âge de la retraite et les hausses de cotisation dans les régimes complémentaires conduiraient plutôt à augmenter les pensions tandis que les mesures intervenues depuis 2012 (décalage de la date de revalorisation des pensions en 2014, baisse des rendements dans les complémentaires, etc.) joueraient en sens inverse.

Enfin, le taux de cotisation moyen (somme actualisée sur le SMPT des cotisations salariales et patronales rapportée à la somme actualisée des salaires et revenus d'activité) passerait de 23 % à 27,8 % entre les générations 1950 et 1990,

essentiellement sous l'effet des hausses de taux de cotisation intervenues avant 2010 [11]. Les hausses décidées depuis ne concernent quasiment pas la génération 1950 ; leurs effets augmenteraient ensuite au fil des générations pour atteindre +1,6 point pour la génération 1990.

Les reports sur les autres dépenses sociales de la hausse de l'âge de la retraite

La hausse de l'âge de la retraite suite aux réformes, si elle améliore la situation financière des retraites, peut conduire à augmenter d'autres dépenses publiques.

En particulier, le recul de l'âge d'ouverture des droits, qui maintient en activité davantage de seniors, couplé à l'objectif de ne pas remplacer tous les départs à la retraite dans la fonction publique d'État, qui conduit à ralentir le nombre des recrutements, a pesé sur la masse salariale dans la fonction publique, car les seniors ont une rémunération plus élevée que les jeunes nouvellement recrutés [13].

Mais la hausse de l'âge de la retraite a surtout des effets sur les autres dépenses sociales. C'est le cas en particulier du recul de l'âge d'ouverture des droits qui ne s'est pas toujours traduit, pendant la phase de montée en charge depuis 2010, par un prolongement de l'emploi. S'il a généré des cotisations supplémentaires également pour les autres comptes sociaux, ce recul a dans le même temps entraîné des dépenses supplémentaires.

Les reports sur les dépenses d'invalidité et de minima sociaux

En dehors de la fonction publique et d'autres régimes spéciaux, les pensions d'invalidité (sans cumul d'activité) sont transformées en pensions de retraite à l'ouverture des droits à retraite. Le recul de l'âge d'ouverture des droits prolonge ainsi la durée de perception des pensions d'invalidité. À cet effet s'ajoute un deuxième, de moindre ampleur car relatif au flux, consistant à verser des pensions d'invalidité à de nouveaux bénéficiaires aux âges compris entre 60 ans et le nouvel âge d'ouverture des droits (62 ans à partir de la génération 1955). La réforme de 2010 conduirait ainsi en 2017 à augmenter le nombre d'invalides

de 125 000 à 150 000 et la masse des pensions d'invalidité de 1,2 à 1,5 milliard d'euros [14] – dépenses supplémentaires auxquelles viendraient s'ajouter celles des institutions de prévoyance et des assurances privées, ainsi que le surcroît d'indemnités journalières maladie.

De 2010 à 2014, la part d'allocataires du revenu de solidarité active (RSA socle), de l'allocation adulte handicapé (AAH) ou de l'allocation de solidarité spécifique (ASS) parmi les 58-63 ans a augmenté, avec une brusque hausse des effectifs âgés de 60 à 62 ans (de 4 à 5 points). Ces évolutions s'expliquent en partie par la réforme de 2010 car le versement de ces minima est très étroitement lié à l'âge d'ouverture des droits à retraite : au-delà de cet âge et dans certaines conditions, l'AAH et l'ASS cessent d'être versées. En outre, la hausse de revenus procurée par la liquidation de la retraite entraîne généralement une perte d'éligibilité aux minima. L'impact du relèvement de l'âge d'ouverture des droits à retraite sur ces trois minima (RSA socle, AAH et ASS) peut ainsi être estimé à environ 600 millions d'euros en 2017.

In fine, en 2017-2020, sur les 14 milliards d'euros d'économies de pensions de retraite qui auraient été générées par le relèvement de l'âge d'ouverture des droits de 60 à 62 ans, près de 15 % (2 milliards d'euros) seraient compensés par des effets de report sur les pensions d'invalidité, le RSA socle, l'AAH ou l'ASS.

Les reports sur l'indemnisation chômage

Le relèvement de l'âge d'ouverture des droits de 60 à 62 ans a eu également des effets sur les dépenses de l'UNEDIC, tout en générant davantage de cotisations liées aux créations d'emploi [15].

Le nombre des allocataires de 60 et 61 ans (entre l'âge d'ouverture des droits avant et après réforme en 2015) a plus que doublé entre 2008 et 2015, passant de près de 40 000 à près de 90 000, avec un triplement du nombre de nouveaux allocataires à ces âges, de 10 000 à environ 30 000. Avant 2010, ce flux correspondait aux allocataires ayant atteint l'âge légal mais n'ayant pas la durée d'assurance pour partir au taux plein. Avec la réforme de 2010, se sont ajoutées les personnes éligibles à l'assurance chômage avant le nouvel âge d'ouverture des droits à la retraite. La hausse du nombre d'allocataires de 60 et 61 ans s'explique

aussi par le fait que l'allocation peut continuer à être servie jusqu'à la date d'obtention du taux plein, qui est décalée sous l'effet du relèvement de la durée d'assurance et de l'âge légal.

La réforme a également un effet sur les allocataires de 57 à 59 ans, notamment pour les fins de contrat de travail suite à une rupture conventionnelle ou un licenciement. Avant 2010, le pic des ouvertures de droit à indemnisation chômage se situait à l'âge de 57 ans – âge à partir duquel, après trois années d'indemnisation, une personne pouvait liquider sa retraite. Le report de 2 ans de l'âge d'ouverture des droits s'est accompagné d'un décalage de ce pic vers 59 ans.

Au total, les effets de report sur les dépenses d'indemnisation chômage n'ont toutefois pas pu être chiffrés.

Les effets de la hausse de l'âge de la retraite sur l'emploi, le chômage et l'activité économique

La hausse de l'âge d'ouverture de droits a donc eu des répercussions sur l'emploi mais aussi sur le chômage des seniors, qu'il convient de préciser. Outre ces effets à court terme, il est utile d'évaluer plus généralement les effets de ce type de mesure sur l'emploi en général et l'activité économique, à court, moyen et long terme.

Les effets sur l'emploi et le chômage des seniors à court terme

Au cours des vingt dernières années, le taux d'emploi des 55-64 ans a sensiblement augmenté, sous l'effet d'une participation accrue des femmes au marché du travail, et des réformes repoussant l'âge de départ à la retraite et restreignant l'accès aux dispositifs de cessation anticipée d'activité. Entre 1998 et 2016, le taux d'emploi des 55-59 ans a augmenté de plus de 20 points (70 % en 2016) et celui des 60-64 ans approche désormais 30 %. Le taux de chômage des 55-64 ans a progressé – particulièrement depuis la crise de 2008 – dans les mêmes proportions que les autres tranches d'âge.

Il est difficile d'isoler la contribution de chacune des réformes dans ces évolutions, car leurs effets interfèrent et sont en général progressifs. La réforme de 2010 fait exception par son caractère

rapide. La comparaison entre les générations affectées par la réforme et celles qui les ont immédiatement précédées permet d'en apprécier l'effet causal [16].

Entre les premières générations concernées par la réforme de 2010, nées à partir du 1^{er} juillet 1951, et celles immédiatement antérieures, le taux d'activité à 60 ans a augmenté de 24 points pour les hommes et de 22 points pour les femmes, sous l'effet surtout d'un accroissement de l'emploi : la probabilité d'occuper un emploi a progressé de 17 points pour les hommes et de 16 points pour les femmes. Mais le chômage s'est également accru, de 7 points pour les hommes et de 6 points pour les femmes. La hausse du taux d'activité s'expliquerait ainsi par une hausse du taux d'emploi, à hauteur de 70 %, et par une hausse du taux de chômage, à hauteur de 30 %.

L'effet dominant de la réforme à court terme aurait été de figer les situations atteintes à l'approche de la soixantaine dans l'attente du nouvel âge d'accès à la retraite : c'est surtout par l'allongement de la durée d'emploi des personnes encore en emploi entre 58 ans et 60 ans que la réforme aurait permis d'accroître l'emploi global.

La réforme aurait également conduit à relever le taux d'activité juste avant 60 ans (effet « horizon »), et cet effet se réduirait avec la distance à 60 ans : la progression du taux d'activité est estimée à + 3 points les deux années précédant cet âge, + 2 points entre deux et trois ans avant, et + 1 point entre trois et quatre ans avant.

Quant aux évolutions du chômage des jeunes, elles seraient davantage liées à la conjoncture économique qu'au relèvement de l'âge de la retraite. Les périodes de faible croissance sont ainsi marquées par une hausse du chômage à la fois des jeunes et des seniors, et l'hypothèse d'une substitution entre emploi des seniors et emploi des jeunes est peu probable, en raison des différences de capital humain et de poste occupé.

Les effets sur l'emploi, le chômage et l'activité économique à différents horizons

La direction générale du Trésor, à l'aide des modèles Aphrodite (retraites) et Mésange (bouclage macroéconomique), a simulé, à la demande du Comité de suivi des retraites, un nouveau relèvement de l'âge légal d'ouverture des

droits à 63, 64 ou 65 ans, au rythme de trois mois par génération – avec des variantes de un et six mois par génération pour le relèvement à 64 ans. L'âge d'annulation de la décote est supposé dans tous les cas maintenu à 67 ans [17].

À long terme, plus le relèvement de l'âge d'ouverture des droits est important, plus l'activité serait stimulée : pour chaque année de relèvement, l'effet de long terme serait une hausse de 0,7 % de la population active, de 0,7 point du PIB, la création de 200 000 emplois et une amélioration du solde des administrations publiques de 0,4 point de PIB. Le poids des dépenses de retraite serait inférieur de 0,15 point de PIB pour un relèvement d'un an, 0,33 point de PIB pour deux ans et 0,55 point de PIB pour trois ans, et, pour chaque année de relèvement de l'âge d'ouverture des droits, le solde des administrations publiques s'améliorerait de 0,4 point de PIB.

À court terme, un relèvement de l'âge de la retraite s'assimile à un choc d'offre de travail qui serait progressivement absorbé par une modération de son coût (salaires). L'ampleur de ce choc et sa durée dépendent du rythme de relèvement de l'âge de la retraite.

Ainsi, un relèvement à 64 ans au rythme d'un mois par génération induirait en 2020 une hausse temporaire du taux de chômage de 0,1 point (soit environ 30 000 chômeurs en plus), de 0,3 point au rythme de trois mois par génération et de 0,6 point au rythme de 6 mois par génération.

En définitive, un rythme élevé de relèvement de l'âge d'ouverture des droits permettrait d'atteindre plus vite les effets positifs de long terme sur l'activité, tandis qu'un rythme plus lent permettrait au marché du travail d'absorber plus progressivement le surplus de population active et de limiter les effets à court terme sur le chômage.

À la différence des mesures alternatives ayant le même effet financier *ex ante* sur le solde du système de retraite – hausse des cotisations sociales employeur et modération des pensions – le relèvement de l'âge d'ouverture des droits aurait un effet favorable sur l'activité économique. Ainsi, à long terme, un relèvement de deux ans de l'âge d'ouverture des droits au rythme de trois mois par génération améliorerait le PIB de 1,4 point, tandis qu'une mesure de modération des

pensions aux effets équivalents *ex ante* sur le solde financier du système de retraite serait sans effet sur le PIB, et qu'une hausse des cotisations le dégraderait de 0,1 point. Modérer le niveau des pensions serait moins préjudiciable sur le taux de chômage à court terme qu'un report de l'âge

d'ouverture des droits. L'effet de la hausse des cotisations sociales employeur, bien que plus faible dans un premier temps que celui du report de l'âge d'ouverture des droits sur le taux de chômage, demeurerait à moyen-long terme.

Comparaison des effets macroéconomiques de trois types de réforme : report de l'âge d'ouverture des droits, modération des pensions ou hausse des cotisations sociales employeur

Effets sur...	Scénario	5 ans	10 ans	15 ans	20 ans	Long terme
le solde financier du système de retraite <i>ex ante</i>*(en points de PIB)	<i>Tous (par construction)</i>	0,2	0,4	0,3	0,3	0,1
le PIB (en %)	Report de l'âge d'ouverture des droits	0,0	0,3	1,0	1,4	1,4
	Modération des pensions	-0,2	-0,3	-0,1	0,0	0,0
	Hausse des cotisations sociales employeur	-0,2	-0,4	-0,5	-0,4	-0,1
l'emploi (en milliers)	Report de l'âge d'ouverture des droits	60	260	420	450	390
	Modération des pensions	-30	-40	-10	0	0
	Hausse des cotisations sociales employeur	-60	-140	-130	-100	-40
le taux de chômage (en points de pourcentage)	Report de l'âge d'ouverture des droits	0,5	0,7	0,2	0,0	0,0
	Modération des pensions	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0
	Hausse des cotisations sociales employeur	0,2	0,4	0,4	0,3	0,1
le solde primaire des administrations publiques (en points de PIB)	Report de l'âge d'ouverture des droits	0,1	0,4	0,7	0,9	0,8
	Modération des pensions	0,1	0,2	0,2	0,2	0,1
	Hausse des cotisations sociales employeur	0,1	0,1	0,1	0,0	0,0

Lecture : un report de 2 ans de l'âge d'ouverture des droits au rythme de 3 mois par génération augmente le PIB de 1,4 point à l'horizon de 20 ans après le début de montée en charge de la réforme.

Source : DG Trésor, document n° 7 du dossier du COR d'octobre 2016.

Les effets plus favorables sur le PIB d'un report de l'âge de la retraite sont logiques : conduire les gens à travailler plus se traduit mécaniquement par un surcroît de richesse. Pour autant, ils ne suffisent pas à juger de l'effet sur le bien-être : ce surcroît de richesse est obtenu en contrepartie d'une réduction du temps libre (en l'occurrence la retraite). Les effets sur le bien-être seront donc différenciés notamment selon le niveau individuel d'intérêt du travail (lié aux conditions de l'emploi) ou de préférence pour le temps libre.

État de santé, condition de travail et hausse de l'âge de la retraite

Cela pose également les conditions dans lesquelles s'effectuent les reports de l'âge de la retraite, avec des questions renvoyant, outre aux effets du compte personnel de prévention de la pénibilité, aux conditions de travail et à l'état de santé des seniors, qui peuvent être des freins au maintien en emploi à des âges élevés.

État de santé et conditions de travail des seniors

La proportion des 55-69 ans déclarant des limitations d'activité en France (« Êtes-vous limité, depuis au moins 6 mois, à cause d'un problème de santé, dans les activités que les gens font habituellement ? ») est de 30 à 35 % (dont environ 10 % de limitations sévères) [18]. Entre 2008 et 2015, cette proportion est assez stable ; plus précisément, il semblerait que la situation s'améliore légèrement au fil du temps ou des générations entre 2008 et 2015 chez les seniors les plus âgés (65-69 ans), mais qu'elle se détériore légèrement chez les plus jeunes (55-59 ans).

Par ailleurs, les personnes de 50 à 59 ans, déclarant avoir été durablement exposées à des pénibilités physiques, se disent moins souvent en bonne santé et moins souvent en emploi [19]. Le cumul de plusieurs formes de pénibilité est particulièrement pénalisant et la dégradation de la santé d'autant plus marquée que la durée de l'exposition a été longue.

Dans ces conditions, les aménagements de poste ou de conditions de travail, plus encore que les changements de postes, favoriseraient le maintien dans l'emploi : parmi les seniors en emploi en 2006 avec un état de santé dégradé, 85 % étaient encore en emploi en 2010 ; cette proportion s'élevait à 90 % pour ceux qui avaient changé de poste ou de métier entre 2006 et 2010, et à 95 % pour ceux qui avaient bénéficié sur la période d'aménagements de poste ou de conditions de travail – mais chacune de ces catégories ne représentait qu'un peu plus de 10 % des seniors.

Enfin, deux facteurs de pénibilité réduiraient la probabilité qu'un senior se déclare prêt à faire le même travail lorsqu'il aura 60 ans : les postures physiques (surtout chez les hommes) et les horaires de travail (surtout chez les femmes) [20].

État de santé et départ à la retraite

La retraite ne vise pas simplement à procurer un revenu aux personnes ne pouvant plus travailler ; elle constitue un « droit au repos » après la vie active.

Des études internationales s'interrogent toutefois sur l'allongement de la durée d'activité permis par l'amélioration de l'état de santé des seniors au fil du temps [21]. Les résultats sont très dépendants du critère utilisé pour mesurer l'état de santé. Si l'on considère que la baisse de la mortalité entre 1977 et 2010 reflète une amélioration de l'état de santé des seniors, ces derniers pourraient travailler en 2010 plus longtemps qu'en 1977 dans les différents pays étudiés (+ 8 ans en France). Mais si l'on apprécie l'état de santé à partir d'une question sur l'état de santé ressenti, ce dernier aurait plutôt tendance à stagner entre 1977 et 2010, du moins en France.

Une autre question est de savoir si l'état de santé s'améliore ou se dégrade suite au départ à la retraite. L'effet du départ à la retraite sur la santé, lorsqu'il est significatif, jouerait plus souvent dans le sens d'une amélioration de l'état de santé [22]. On peut penser que cet effet diffère selon le type d'emploi (pénibilité du travail, horaires, etc.) ou les caractéristiques individuelles (niveau de qualification, pathologies éventuelles, etc.).

Bibliographie

- [1] COR, [lettre n° 11](#), avril 2015
[2] France Stratégie, [Actions critiques](#), janvier 2017
[3] COR, [rapport annuel](#), juin 2016
[4] DREES, [doc. n° 13](#), dossier COR mai 2015
[5] INSEE, [doc. n° 10](#), dossier COR décembre 2016
[6] CNAV, [doc. n° 11](#), dossier COR décembre 2016
[7] DREES, [doc. n° 12](#), dossier COR décembre 2016
[8] DREES, [doc. n° 4](#), dossier COR décembre 2016
[9] CNAV, [doc. n° 7](#), dossier COR décembre 2016
[10] INSEE, [doc. n° 6](#), dossier COR décembre 2016
[11] DREES, [doc. n° 5](#), dossier COR décembre 2016
[12] SG-COR, [doc. n° 10](#), dossier COR janvier 2017
[13] SG-COR, [doc. n° 13](#), dossier COR décembre 2016
[14] DREES, [doc. n° 9](#), dossier COR octobre 2016
[15] UNEDIC, [doc. n° 10](#), dossier COR octobre 2016
[16] INSEE, [doc. n° 5](#), dossier COR octobre 2016
[17] DG Trésor, [doc. n° 7](#), dossier COR octobre 2016
[18] SG-COR, [doc. n° 7](#), dossier COR novembre 2016
[19] DARES, [doc. n° 9](#), dossier COR novembre 2016
[20] CEE, [doc. n° 12](#), dossier COR novembre 2016
[21] SG-COR, [doc. n° 14](#), dossier COR novembre 2016
[22] SG-COR, [doc. n° 15](#), dossier COR novembre 2016

À propos du Conseil d'orientation des retraites

Créé en mai 2000, le Conseil d'orientation des retraites (COR) est une instance indépendante et pluraliste d'expertise et de concertation. Composé de parlementaires, de représentants d'organisations professionnelles et syndicales, de membres de l'administration et d'experts, il est placé administrativement auprès du Premier ministre.

Chargé de suivre et d'analyser les évolutions à moyen et long terme des régimes de retraite ainsi que la situation des retraités, le Conseil formule des propositions dans ce domaine à travers les rapports qu'il rend publics. Depuis 2014, il publie en juin un rapport annuel, *Évolutions et perspectives des retraites en France*, fondé sur des indicateurs de suivi et de pilotage.

Cette lettre a été préparée par le secrétariat général du COR, sous la direction de M. Pierre-Louis Bras, président du COR.

113, rue de Grenelle – 75007 Paris

www.cor-retraites.fr

ISSN : 2273 - 2349