

Questions retraite

Document de travail de la Branche Retraites de la Caisse des dépôts et consignations n° 97-03
Contact : Laurent Vernière ☎ 01 40 49 89 55 — Conception, réalisation, secrétariat de rédaction : Communication externe mai 97

Le débat sur la retraite à 55 ans. Quelques éléments de repère.

dossier préparé par Laurent Vernière

Un débat sur «la retraite à 55 ans» a récemment été ouvert, dans lequel deux arguments principaux ont été avancés pour justifier cette revendication : d'une part, des considérations relatives à l'avancement (ou à l'alignement) de l'âge de départ à la retraite dans certaines professions en fonction de la pénibilité du travail, d'autre part, des considérations relatives à la situation sur le marché du travail, le départ précoce en retraite étant supposé libérer des emplois en faveur des jeunes actifs. Cette arithmétique simple de partage du travail ne trouve pas de justifications empiriques robustes dans l'examen du fonctionnement du marché du travail mais sa persistance dans les débats montre bien la difficulté de séparer les deux aspects, emploi et retraite, au moment où l'équilibre financier des régimes de retraite devrait impliquer un allongement de la durée d'assurance des cotisants.

La détermination de l'âge du départ à la retraite⁽¹⁾.

Si on laisse temporairement de côté l'aspect marché du travail, le choix de l'âge de départ à la

retraite est habituellement posé comme un problème d'arbitrage revenu/loisir d'un individu représentatif, c'est-à-dire **l'arbitrage entre le niveau de vie moyen des actifs cotisants et la durée de la période de retraite, sous la contrainte de l'équilibre financier des régimes de retraite par répartition**. Cet âge optimal dépend du taux de croissance démographique, du niveau de la mortalité (espérance de vie) et des gains de productivité du travail.

Toutefois, cet âge socialement optimal de départ en retraite⁽²⁾ peut différer de celui qui serait choisi par les individus. Cet écart soulève le problème bien connu de coordination des choix individuels dans un domaine collectif, c'est-à-dire lorsque l'action d'un individu provoque des gains ou des pertes pour les autres individus. C'est le cas des régimes de retraite par répartition qui sont par construction collectifs. En l'absence d'incitations pour que les individus se conduisent de telle sorte que le gain de la collectivité soit maximisé, le choix spontané des individus pourrait conduire à une situation inefficace lorsqu'il n'y a pas d'âge légal de départ à la retraite dans le régime de retraite. Ainsi, les individus pourraient préférer partir à un âge

inférieur à l'âge optimal. Dans cette hypothèse, l'ensemble des individus, cotisants et retraités, gagneraient à ce que chacun retarde son départ à la retraite. Cependant, en l'absence de coordination des décisions individuelles, personne, individuellement, n'est incité à adopter ce comportement parce que le gain en termes de niveau de vie n'est certain que si tout le monde retarde son départ à la retraite. Or, rien ne garantit cette situation d'unanimité, alors que la réduction de la durée de retraite est certaine pour ceux qui retarderaient leur départ à la retraite.

Face à cette situation d'aléa moral où certains pourraient se comporter en «passager clandestin», la solution adoptée dans les régimes par répartition consiste en général à fixer un âge minimal de départ à la retraite et à proposer aux individus des barèmes de calcul de la pension (avec abattement en cas

(1) - Cette partie s'inspire de D. BLANCHET, *L'âge de la retraite selon le contexte démographique : optimum collectif et choix individuels*. Economie 1993.

(2) - L'âge socialement optimal peut être différent de l'âge légal de cessation d'activité.

de départ précoce) de telle sorte que l'optimum soit préservé en cas de départ anticipé à la retraite. Dans ces conditions, lors d'un départ précoce à la retraite, le mécanisme des abattements sur pension permet d'imputer sur le montant de la pension les deux surcoûts, à savoir la perte de cotisations en raison de la réduction de la durée d'activité et le surcoût lié à l'allongement de service de la pension. Cependant, ce type de mécanisme ne corrige en aucun cas les coûts liés au vieillissement de la population, c'est-à-dire lorsque le poids relatif des retraités augmente, ni les coûts liés à la taille relative des cohortes au moment où elles partent à la retraite.

Les problèmes liés à l'âge de cessation d'activité conduisent à distinguer nettement deux aspects :

- d'une part, les choix qu'impose la participation à un régime collectif de retraite en termes d'âge de départ en retraite dans différentes configurations d'arbitrage revenu/loisir⁽³⁾, puis les conséquences du vieillissement de la population qui peuvent imposer un relèvement de l'âge socialement optimal (par exemple en allongeant la durée de cotisation requise pour obtenir une pension à taux plein ou en repoussant l'âge légal de cessation d'activité), compte tenu des hypothèses retenues en matière de gains futurs de productivité du travail,
- d'autre part, dans ce contexte, les modalités d'une «retraite à la carte», qui permettraient aux individus, ou à certaines catégories de salariés, de choisir libre-

ment leur âge de départ en retraite selon leurs préférences individuelles mais en préservant l'équilibre financier des régimes de retraite.

Le débat sur la retraite à 55 ans a en effet montré que l'écart semblait se creuser entre l'âge socialement optimal de départ à la retraite souhaitable dans un contexte de vieillissement de la population, dans l'hypothèse où la collectivité privilégierait le revenu des actifs cotisants au détriment de la durée de la période de retraite (le loisir) dans la régulation des régimes par répartition, et les préférences individuelles en faveur d'un départ précoce. Les dispositifs de la politique de l'emploi ciblés sur les salariés âgés, préretraites du FNE, Arpe, préretraites progressives, dispenses de recherche d'emploi à l'Unedic, sont, pour une grande part, à l'origine de cette absence de consensus puisqu'ils conduisent à anticiper le départ à la retraite, c'est-à-dire à accorder, sans contrepartie, plus de loisir dans la logique de l'arbitrage revenu/loisir. Par ailleurs, le coût financier de ces dispositifs est mis à la charge de la collectivité, et non pas reporté sur leurs bénéficiaires, ce qui encourage l'utilisation de ces dispositifs par les employeurs et l'adhésion des salariés. De fait, une partie des salariés âgés, bien que ne bénéficiant pas d'une retraite à la carte, part en moyenne plus tôt à la retraite sans subir d'abattement sur leurs pensions. Il en résulte que l'âge de la retraite n'est plus perçu comme un paramètre de régulation des régimes de retraite, ce qui rend particulièrement difficile la mise en oeuvre de mesures de relèvement de l'âge de la retraite.

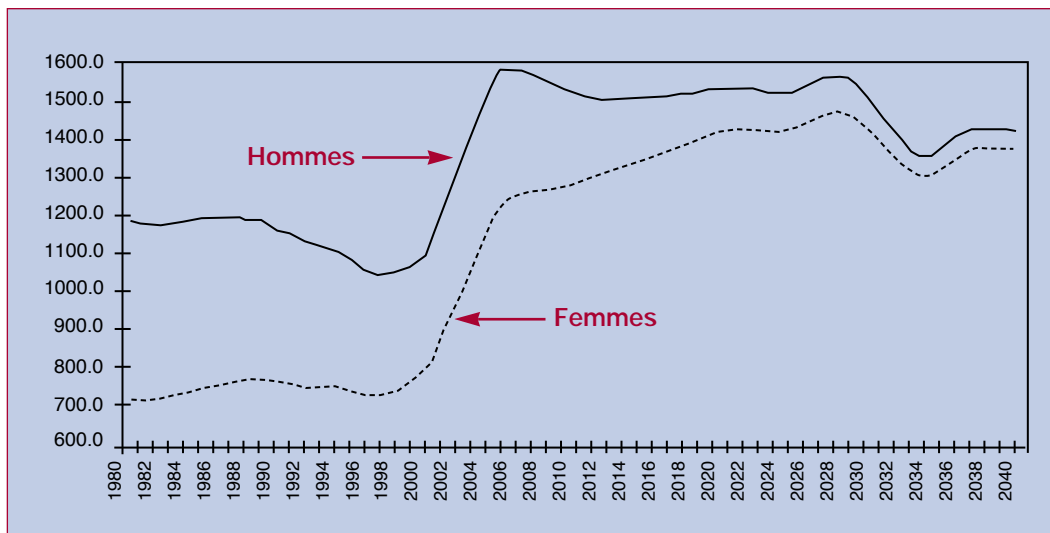
Retraite à 55 ans et vieillissement de la population.

Des évaluations du coût financier instantané pour les régimes de retraite ont été faites en cas de généralisation de la retraite à 55 ans. Elle ont l'intérêt de rappeler que, dans les régimes de retraite par répartition, à volume d'emplois donné, l'augmentation du stock de retraités impose un coût financier net qui doit être prélevé sur les actifs cotisants. Toutefois, ces évaluations ne donnent qu'un aperçu partiel parce qu'elles ne mesurent que le surcoût de l'année 1997. A cet égard, le graphique 1, relatif à la taille de l'effectif des actifs âgés de 55-59 ans de 1980 à 2040, illustre clairement les risques financiers associés à l'abaissement de l'âge de la retraite à 55 ans.

En effet, en 1997, ce sont les générations creuses nées entre 1938 et 1942 qui sont âgées de 55-59 ans : **l'effectif de cette classe d'âge atteint en 1997 un point bas**, favorable aux régimes de retraite en termes de flux d'entrée en inactivité. Par contre, **de 1997 à 2005, l'effectif des actifs de 55-59 ans augmentera de plus d'un million d'individus** (soit près de 60% d'augmentation), chiffre auquel il faut rajouter les personnes déjà inactives (préretraités, chômeurs dispensés de recherche d'emploi, etc.) qui feront valider leurs droits à la retraite à 60 ans.

(3) - C'est ce qui est indirectement fait dans les scénarios d'adaptation du financement des régimes de retraite par répartition, lorsque sont comparées différentes modalités d'ajustement : relèvement de l'âge de départ en retraite (le maintien du revenu est privilégié au détriment du loisir), augmentation des taux de cotisation et/ou diminution relative des pensions (le loisir est privilégié au détriment du revenu).

Graphique 1. Population active : effectif des 55-59 ans.



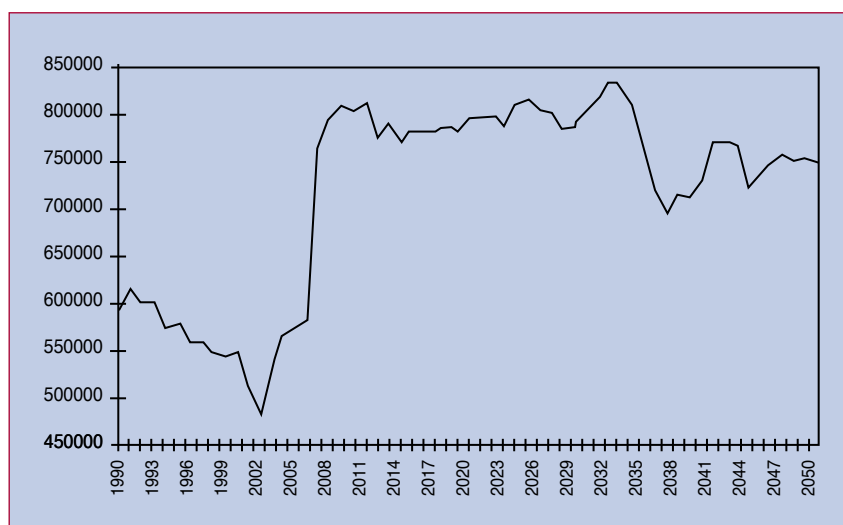
Source : projections de population active. Insee, Dares.

Le graphique 2, qui présente l'évolution de 1990 à 2050 de l'effectif de la population âgée de 60 ans, est une seconde illustration de l'amplitude

de la taille des cohortes au cours des dix prochaines années. 470 000 personnes auront 60 ans en 2002 et plus de 800 000 personnes auront 60 ans

en 2007. Les différentes évaluations du coût financier n'ont pas intégré cet effet volume grossissant au cours d'une période relativement courte.

Graphique 2. Effectif de la population âgée de 60 ans



Source : projections de population Insee.

Abaisser l'âge de la retraite à 55 ans engendrerait quatre types de coûts financiers pour les régimes de retraite :

- ▶ des pertes de cotisations en raison de la sortie d'activité des 55-59 ans (partiellement compensées par les cotisations encaissées à l'occasion d'embauches compensatrices),
- ▶ le paiement des pensions des retraités âgés de 55-59 ans dès la mise en place du dispositif l'année n. Ce coût est temporaire puisqu'il résulte de la prise en charge immédiate de cinq cohortes,
- ▶ le paiement des pensions dès 55 ans, au lieu de 60 ans, c'est-à-dire pendant cinq années supplémentaires, l'année n+1 après que le dispositif ait été mis en place. Le régime de croisière est atteint au bout de cinq ans,
- ▶ le coût lié à la taille relative des cohortes au moment où elles partent à la retraite (ce coût pourrait aller du simple au double entre 2000 et 2010). Ce coût est en fait avancé de cinq ans mais il persiste pendant cinq ans.

Les évaluations proposées ont, semble-t-il, mesuré les deux premiers types de coût, en utilisant le second type de coût, bien que temporaire, comme une approximation du troisième type de coût en régime de croisière. En revanche, il n'a pas été tenu compte du quatrième type de coût, ni du fait que la durée de service de la retraite serait allongée de cinq ans pour les cohortes bénéficiant de la retraite à 55 ans.

Dans ce domaine, le débat aurait pu être également l'occasion de rappeler la logique de fonctionnement d'un régime de retraite par répartition. L'évaluation du surcoût financier annuel est en effet une information insuffisante, surtout lorsqu'il n'est pas tenu compte de la dérive induite par la variation de la taille des cohortes arrivant à l'âge de la retraite. L'équilibre d'un régime par répartition doit s'apprécier sur une période pluriannuelle, en fixant la contrainte d'équilibre à un horizon suffisamment éloigné pour intégrer les fluctuations démographiques et économiques. Autrement dit, seule une approche en termes d'équilibre actuariel permet d'analyser la viabilité à long terme d'un régime. Selon cette démarche, il aurait été préférable de mesurer le coût actualisé de l'abaissement à 55 ans de l'âge de la retraite.

3 Retraite à 55 ans et marché du travail.

Le principal argument avancé en faveur de l'avancement de l'âge de cessation d'activité a trait à l'arithmétique de la libération d'emplois disponibles pour les jeunes et les chômeurs. Cet argument de partage du travail est séduisant mais sa pertinence ne repose pas sur un diagnostic des principaux déséquilibres du marché du travail ni sur une analyse de son fonctionnement (taux de création-destruction d'emplois dans l'économie, appariement des offres et des demandes de travail et comportement d'embauche compte tenu de l'hétérogénéité du marché du travail

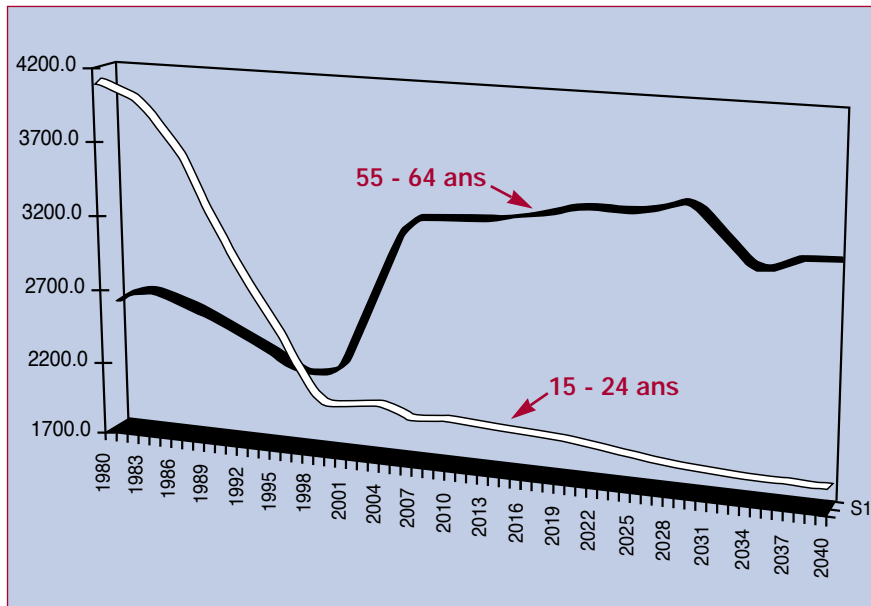
appréhendée par l'intermédiaire des qualifications offertes et demandées, formation et dispersion des salaires par qualification), à la fois dans leurs dimensions de court et de long terme.

De nombreuses études ont été consacrées à l'évaluation des différents dispositifs de cessation anticipée d'activité et à leur impact négatif sur la création d'emplois et de richesses⁽⁴⁾. Elles relèvent plus généralement de l'examen des politiques de réduction forcée de l'offre de travail dont l'impact sur le chômage a été négligeable voire négatif. On ne les rappellera pas mais on s'attachera plutôt à présenter quelques données factuelles qui permettront de montrer les défauts et les risques d'une arithmétique trop simple.

Le graphique 3 compare la taille de l'effectif des actifs âgés de 15-24 ans et de 55-64 ans de 1980 à 2040. On observe qu'à l'aube du prochain siècle, les actifs de 55-64 ans seront en nombre supérieurs de 1.5 Mio de personnes par rapport aux actifs de 15-24 ans. Dans l'hypothèse d'une cessation anticipée d'activité dès 55 ans, les emplois libérés pourraient ne pas trouver preneur en raison d'une pénurie d'actifs, même si on comptabilise le volume de chômeurs dans l'offre de travail disponible. Ce déséquilibre pourrait en outre induire des tensions salariales, au moment où la population active commencera à décroître. Ce goulot risquerait de conduire à l'adoption de techniques de production économisant

(4) - Cf 40 ans de politique de l'emploi. DARES. Documentation Française.

Graphique 3. Population active des 15-24 ans et 55-64 ans.



Source : projections de population active. Insee, Dares.

le facteur travail en raison de la modification des coûts relatifs des facteurs de production, alors que le financement des régimes de retraite exigerait de favoriser la création d'emplois et d'encourager l'extension de l'offre de travail.

A cet aspect purement démographique relatif à la taille relative des classes d'âge sur longue période, il convient d'ajouter la comparaison

des structures de qualification offertes et demandées pour vérifier si les postes de travail libérés rencontreront immédiatement une offre correspondante. Le tableau 1 apporte un premier élément de réponse bien connu : les salariés âgés sont proportionnellement plus qualifiés que l'ensemble des actifs occupés dans les secteurs marchands non agricoles, et le taux de

chômage est d'autant plus élevé que la qualification est faible. Autrement dit, la correspondance est faible entre la structure par âge des qualifications et la structure par qualifications du chômage. Le risque est grand que le remplacement poste par poste des emplois libérés ne puisse se réaliser en raison de l'inadéquation entre les qualifications offertes et demandées.

Tableau 1. Répartition des actifs salariés occupés (mars 1996) et taux de chômage (mars 1995) selon la catégorie socioprofessionnelle (en %) dans les secteurs marchands non agricoles.

	Actifs occupés de 50-59 ans	Ensemble des actifs occupés	Taux de chômage en mars 1995 (%)
Cadres et Prof. intellect.	15.5	11.5	5.0
Professions interm.	20.4	18.6	6.7
Employés	25.4	28.1	14.7
Ouvriers	38.7	41.8	14.2
Ensemble	100.0	100.0	11.6

Source : Enquêtes Emploi de mars 1995 et 1996.

Tableau 2. Caractéristiques des 55-59 ans

	Taux d'activité (%)	Taux de chômage (%)	Taux d'emploi (%)
Hommes	67.9	9.9	61.1
Femmes	49.1	9.8	44.3
Ensemble	58.4	9.9	52.6

Source : Enquêtes Emploi de mars 1996.

Lorsqu'apparaissent des goulots d'étranglement sur le marché du travail à la suite de pénurie de certaines qualifications, les enchaînements liés à la boucle salaires-prix s'enclenchent : tensions salariales puis diffusion des hausses de salaires, augmentation des coûts unitaires du travail, accélération de l'inflation, perte de compétitivité et augmentation du chômage.

Ce dernier point permet de souligner les risques de destruction d'emplois lorsqu'il y a réduction de l'offre de travail et inadéquation entre offre et demande de qualifications. A cela s'ajoute la nécessité de financer le coût pour les finances publiques des retraits anticipés du marché du travail : les prélève-

ments additionnels nécessaires pour le financement induiront des destructions supplémentaires d'emplois. A terme, l'effet final sur le chômage est faible, voire négatif, accompagné d'une réduction du potentiel de croissance de l'économie en raison de la réduction de l'offre de travail.

Dans l'examen de l'impact des mesures d'âge et l'évaluation de leur efficacité, il est important de réunir différents éléments d'analyse pour en faire le bilan:

- ▶ distinguer l'impact à court terme des effets à long terme : à court terme, une mesure d'âge peut avoir un **effet statistique** sur le chômage tandis qu'à long terme, cet effet peut être annulé lorsque

se sont réalisés les ajustements sur le marché du travail et dans l'ensemble de l'économie,

- ▶ compléter l'approche micro-économique du fonctionnement du marché du travail par un bouclage macro-économique,
- ▶ distinguer les coûts financiers d'un dispositif, ex ante et ex post, c'est-à-dire le coût initial puis le coût final une fois pris en compte l'ensemble des effets directs et indirects du dispositif,
- ▶ lorsque le dispositif est évalué à coût budgétaire nul ex post, prendre en compte l'impact des prélèvements supplémentaires nécessaires pour financer le dispositif.