Faut-il reculer l'âge légal du départ à la retraite ?

Samia Benallah
Centre d'Études de l'Emploi et Université Paris-XIII, Centre d'Économie de Paris-Nord

Cindy Duc
DREES, Bureau Retraite

François Legendre
Centre d'Études de l'Emploi et Tepp

En 2009, en France, près des trois quarts des prestataires du Régime général d'assurance-vieillesse partent à la retraite à (ou avant) l'âge de 60 ans, l'âge minimum légal d'ouverture de leurs droits. Nous discutons, dans ce travail, les arguments en faveur d'un relèvement de cet âge. Nous faisons également valoir que le recul de l'âge légal est moins satisfaisant, du point de vue de l'équité intra et inter-générationnelle, qu'une règle basée sur une durée d'assurance. Les réformes des retraites de 1993 et de 2003, combinées avec certaines tendances socioéconomiques (âge d'entrée dans la vie active plus tardive, carrières davantage heurtées), devraient ainsi conduire à un important relèvement de l'âge moyen de départ en retraite dans les quinze prochaines années, sans nécessairement passer par un recul de l'âge légal du départ à la retraite.

Samia.Benallah@mail.enpc.fr.
Cindy.Duc@sante.gouv.fr.
Francois.Legendre@mail.enpc.fr.

Mots-Clés : Âge de départ à la retraite. Incitations à la prolongation d'activité. Demande de travail.

Les systèmes de retraite sont d'abord destinés à assurer l'autonomie économique des personnes âgées, après que ces dernières aient suffisamment travaillé au cours de leur vie active. Ces systèmes garantissent ainsi des revenus de remplacement supposés assurer aux retraités une indépendance vis-à-vis des solidarités familiales, de l'assistance publique ou encore de la charité privée. Ces systèmes induisent aussi une coupure assez nette entre, d'un côté, la vie active et, de l'autre côté, la retraite. Mais cette coupure est largement voulue, par contraste avec des situations où des travailleurs âgés sont obligés de se maintenir sur le marché du travail en occupant des emplois de faible qualité.

Aujourd'hui, en France, les actifs sont nombreux à chercher à « prendre leur retraite au plus tôt » : un grand nombre d'actifs font valoir leurs droits à la retraite quand ils ont atteint l'âge minimum légal de départ, voire avant cet âge. Par exemple, en 2007, 76 % des hommes et 68 % des femmes sont partis à la retraite du Régime général à 60 ans au plus, qu'il s'agisse de départs « au taux plein », de départs pour inaptitude ou pour invalidité, de (rares) départs « au taux réduit » ou, enfin, de départ en « retraites anticipées-carrières longues ». L'âge minimum de 60 ans constitue ainsi aujourd'hui un seuil : avant, les individus sont soit dans l'emploi soit au chômage soit inactifs ; après, ils sont, pour une grande majorité, à la retraite.

Bientôt, il n'en sera plus ainsi. Un effet de ciseaux va se manifester d'une manière de plus en plus effective : d'un côté, les évolutions socio-économiques font que les travailleurs, à 60 ans, auront travaillé moins longtemps que leurs aînés et, de l'autre côté, les durées de cotisation requises pour obtenir le « taux plein » vont s'accroître. Beaucoup plus que maintenant, les actifs seront contraints de retarder le moment où ils demanderont à liquider leurs droits ; ils auront aussi à se demander s'ils n'ont pas intérêt à décaler leur départ à la retraite pour obtenir une pension d'un montant suffisant. Benallah et Legendre (2009), en utilisant un modèle de projection dans lequel les comportements de départ sont inchangés, montrent que le relèvement de l'âge moyen de départ pour les hommes serait de l'ordre de deux ans entre 2005 et 2020 ; les trois quarts de cette augmentation seraient imputables à l'entrée plus tardive dans la vie active des générations qui vont atteindre la soixantaine dans les quinze prochaines années et à la réforme des retraites de 1993 ; le dernier quart peut, quant à lui, être attribué au passage, prévu par la réforme de 2003, de 40 à 41 annuités de la durée d'assurance requise. La taille de la population des actifs qui auront la durée d'assurance suffisante pour partir au « taux plein » dès 60 ans est appelée à décliner rapidement et l'importance que revêt aujourd'hui l'âge minimum de 60 ans va donc fortement diminuer.

En outre, ce qui apparaît comme un phénomène uniforme – le départ massif des actifs à la retraite à 60 ans – doit vraiment faire l'objet d'une analyse plus fine : les assurés sociaux partent aussi, pour des proportions non négligeables, au titre de l'invalidité ou pour inaptitude au travail. Cette pluralité des motifs de départ à la retraite est bien sûr à relier au processus de vieillissement qui affecte les individus de

manière hétérogène, en fonction aussi des conditions de travail qui ont été supportées au cours de leur carrière professionnelle. Un peu comme les entrées dans la vie active qui s'étalent, pour la plupart des individus, entre l'âge de 15 ans et de 25 ans, les départs à la retraite s'étalent finalement sur une plage relativement étendue, entre 57 ans – avec le dispositif « carrière longue » – et 65 ans. Il ne faut pas, en outre, confondre départ à la retraite et sortie de l'emploi, sortie qui intervient souvent, pour les salariés du secteur privé, bien avant le départ à la retraite.

L'image selon laquelle le système d'assurance vieillesse conduirait, de manière contraignante, à mettre tous les actifs à la retraite très tôt (en leur interdisant une retraite « choisie ») doit ainsi être relativisée. Cette image – une protection sociale trop rigide ne permettant pas des retraites « à la carte » – n'est pas portée par les travailleurs dont les conditions de travail sont les plus pénibles et dont la prolongation d'activité conduirait à des pathologies irréversibles ; il semble que la demande d'une protection plus flexible émane surtout des travailleurs les plus qualifiés (dont les travailleurs « intellectuels ») pour lesquels les conditions de travail n'engendrent que des dégradations réversibles de leur état de santé comme, par exemple, la fatigue nerveuse qui résulte de l'exposition au stress. En outre, comme nous l'avons déjà dit, cette image sera de moins en moins vraie : la taille de la population appelée à « choisir » (à se demander s'il faut partir tout de suite ou plus tard à la retraite) va fortement croître les vingt prochaines années. L'assouplissement de la décote et la mise en place de la surcote permettront aux cotisants d'avancer ou de reculer leur départ à la retraite en fonction notamment de circonstances qui leurs sont personnelles. Est-il alors nécessaire d'en faire plus en proposant, par exemple, de reculer l'âge légal de la retraite ?

Il est reproché au système de retraites, en France notamment, de ne pas délivrer d'incitations suffisamment puissantes au maintien des seniors en emploi. Il est facile de faire le constant d'un faible taux d'emploi, en France, pour la population active vieillissante ; il est beaucoup plus difficile d'en établir précisément les causes. On peut facilement sous-estimer le rôle du contexte macro-économique. Une croissance très faible, par exemple, va réduire le taux d'emploi de toutes les « franges » du marché du travail, c'est-à-dire de toutes les populations vulnérables sur ce marché comme les seniors, bien sûr, mais aussi les jeunes, les femmes, les très peu qualifiés, etc. Ce serait ainsi une erreur d'attribuer aux seules caractéristiques des seniors (ou du compartiment du marché du travail relatif aux seniors) les raisons de leur faible emploi.

On parle pourtant d'un effet de « distance à la retraite » pour expliquer les difficultés que les seniors rencontrent pour retrouver du travail. Cette explication n'est pas complètement probante même s'il est habituel d'observer, en comparaison internationale, l'existence d'un « sas de précarité [1] » dans le passage activité-retraite quel que soit l'âge réglementaire du départ. Au plan théorique, tout d'abord. En

1. Nous reprenons l'expression de Blanchet (2006).

effet, un premier mécanisme que l'on peut avancer repose sur la nécessité, pour maintenir la productivité d'un travailleur, de maintenir à chaque instant un investissement suffisant en capital humain. L'horizon court associé à un départ prochain à la retraite diminue alors sensiblement les incitations à investir en capital humain ; cet horizon court serait à l'origine du faible taux d'emploi des seniors. À admettre cette explication, on devrait observer un taux d'emploi beaucoup plus faible pour les catégories de main-d'œuvre à fort capital humain que pour les catégories de main-d'œuvre à faible capital humain. C'est pourtant le contraire que l'on observe : ce sont les travailleurs les moins qualifiés pour lesquels on observe les taux d'emploi les plus faibles.

Nous ne voulons pas dire qu'il n'est pas utile d'entretenir l'employabilité de la main-d'œuvre la moins qualifiée en assurant, par exemple, un effort de formation professionnelle tout au long de la carrière professionnelle. Il nous semble cependant difficile d'imputer à un mécanisme d'affaissement des incitations à investir dans le capital humain la cause principale du faible emploi des seniors.

Dans les modèles théoriques qui cherchent à rendre compte des flux bruts sur le marché du travail [2], les coûts liés à la réalisation éventuelle d'un appariement – qu'ils s'agissent de coûts de recherche d'un emploi pour un individu ou de coûts de recrutement pour une entreprise – sont des coûts fixes. En revanche, les bénéfices retirés d'un appariement – la rente qu'un emploi engendre et que le salarié et l'entreprise se partagent – sont des bénéfices variables : si la relation d'emploi dure, par exemple, deux fois plus longtemps, les bénéfices sont multipliés par deux. Dans ces modèles, les travailleurs âgés apparaissent structurellement, en quelque sorte, désavantagés : créer un emploi occupé par un senior coûte aussi cher que créer un emploi occupé par un jeune mais la rente de la relation d'emploi au cas du senior sera toujours plus faible en raison de l'horizon court de cette dernière. Là encore, pour que ce mécanisme théorique puisse emporter l'adhésion, il faudrait mettre en évidence un lien négatif, pour les différentes catégories de main-d'œuvre, entre le coût de la réalisation d'un appariement et le taux d'emploi des seniors. Ce n'est pourtant pas, là encore, ce que l'on observe : les travailleurs peu qualifiés, pour lesquels le coût de l'appariement est faible, sont pourtant ceux qui sont victimes d'un taux de chômage élevé.

Au plan empirique, il ne semble pas possible de mettre en évidence, au moyen des analyses économétriques, un effet de « distance à la retraite » pour expliquer le faible taux d'emploi des seniors. Hairault *et al.* (2006) parviennent bien à relier, à partir des données des enquêtes *Emploi* de l'Insee, la probabilité d'être en emploi et la distance à l'âge d'obtention du « taux plein » de la retraite. Nous avons montré (Benallah *et al.*, 2008) que cet effet de « distance à la retraite » pourrait tout aussi bien retracer un effet de « distance à l'entrée » – c'est-à-dire l'impact négatif de la

2. Ces modèles ne rendent compte que du chômage frictionnel ; ils ne sont donc sans doute guère habilités pour délivrer des recommandations de politique économique.

longueur de la carrière professionnelle sur la probabilité d'occuper un emploi. Il semble en fait très difficile d'identifier les contributions respectives de la « distance à l'entrée », de la « distance à la sortie » et de l'âge au faible taux d'emploi des seniors en France.

Les incitations au retour à l'emploi sont en France plutôt faibles pour un grand nombre de seniors au chômage : dispense de recherche d'emploi à partir de 58 ans ; maintien de l'indemnisation à partir de 60 ans jusqu'à l'âge requis pour obtenir la retraite « au taux plein », etc. Toutefois, une fraction non négligeable des seniors dans le non-emploi ne bénéficie pas d'une telle « générosité » de notre système de protection sociale. Une étude récente de Brossard et Mette qui porte sur les différents types de « reports » aux fins de validation de la durée d'assurance pour l'année précédant le départ en retraite montre notamment qu'une fraction importante des personnes qui ne sont pas à la retraite ne valident plus de trimestre d'assurance pour la retraite. Plus précisément, Brossard et Mette obtiennent les chiffres suivants pour les prestataires du Régime général qui sont partis au cours de l'année 2006.

Nature des trimestres validés au régime d'assurance vieillesse l'année qui précède le départ à la retraite

En %

	Hommes	Femmes	Ensemble
Au moins un trimestre validé en 2005...			
...au titre d'une activité	57	42	50
...au titre du chômage, de la maladie ou de l'invalidité	34	31	33
Aucun trimestre validé en 2005	19	36	27

Champ : Prestataires de droit direct du Régime général partis à la retraite en 2006.
La somme en colonne est supérieure à 100 puisque les deux premières lignes ne sont pas exclusives.
Source : Calculs des auteurs à partir des chiffres de Brossard et Mette (2008).

On voit, par exemple, qu'un homme sur cinq – 19 % – et qu'une femme sur trois – 36 % – étaient en 2005 dans l'incapacité d'accroître leurs droits à la retraite ; ces personnes notamment ne bénéficiaient ni de l'Allocation de solidarité spécifique (ASS) ni de l'Allocation équivalent retraite (AÉR) qui permettent toutes deux *a priori* de valider des trimestres à l'assurance vieillesse. Il est difficile de repérer précisément les conditions de vie de cette population. Il faut tenir compte de la situation familiale et des dispositifs qui permettent d'assurer un niveau de vie plancher comme le Revenu minimum d'insertion [3].

Peut-on ainsi en déduire que la cause principale du chômage des seniors réside dans le très faible niveau des incitations au travail ? Comme le niveau de la demande

3. Voir Bessone *et al.* (2008) pour une description de la population en dispense de recherche d'emploi.

de travail pour les seniors est faible, il n'est pas irrationnel pour un chômeur âgé de ne pas faire montre d'un effort de recherche d'emploi très élevé. Ce faible effort ne provient pas de la modicité des incitations au retour à l'emploi mais de la très faible probabilité de retrouver un travail. Renforcer les incitations du côté de l'offre de travail aurait ainsi deux inconvénients : d'un côté, cette mesure serait peu opérante, de l'autre côté, elle serait injuste. La mesure serait peu opérante si le blocage se situe principalement du côté de la demande de travail. Et il y a de nombreux indices qui donnent à penser que le faible niveau d'emploi des seniors résulte de l'insuffisance de la demande de travail. La mesure serait injuste parce qu'elle constituerait un effet d'aubaine pour les travailleurs qui veulent et qui peuvent se maintenir en emploi.

De nombreuses raisons sont avancées pour expliquer le faible niveau de la demande de travail pour les seniors : leurs compétences seraient obsolètes, leur productivité faible, leur polyvalence limitée, etc. Il reste qu'il est difficile de quantifier la baisse de la productivité avec l'âge parce qu'il faut identifier ce qui relève du vieillissement de la main-d'œuvre et ce qui relève des effets sectoriels [4]. En outre, certains arguments constituent des idées reçues – comme par exemple la faible capacité d'adaptation des travailleurs âgés – et il y a bien lieu de craindre une discrimination « statistique » à l'encontre de ces derniers. À côté des dispositifs mis en oeuvre par les pouvoirs publics comme le plan concerté pour l'emploi des seniors, il pourrait être envisagé de subventionner les postes de travail qui sont occupés par des travailleurs âgés précédemment au chômage. Ces subventions pourraient prendre la forme d'une réduction des cotisations salariales et patronales dans des proportions à déterminer. La baisse des cotisations salariales permettrait de proposer des rémunérations nettes décentes afin de limiter la décote salariale que subissent les salariés âgés quand ils retrouvent un emploi ; la baisse des cotisations patronales permettrait de réduire le coût du travail pour l'employeur.

Il subsiste de nombreux arguments pour plaider, d'une part, pour une coupure nette activité/retraite et, d'autre part, pour un âge légal minimum de départ qui s'impose aux entreprises et un âge légal maximum qui s'impose aux salariés. La coupure se justifie en premier lieu par toutes les indivisibilités attachées à l'emploi, qu'il s'agisse des coûts liés à l'activité pour les salariés ou des coûts liés au poste de travail pour les entreprises. Par ailleurs, un peu comme dans les versions psycho-sociologiques de la théorie du « salaire d'efficience » qui soulignent que la relation de travail peut s'inscrire dans une logique de don et de contre-don [5], le départ à la retraite à une échéance fixe peut jouer la contrepartie de ce que le salarié maintienne, jusqu'à son départ, un effort au travail élevé. Aussi l'absence d'incertitude sur les conditions de départ apparaît-il comme une forme de dédommagement de la loyauté dont le salarié fait preuve jusqu'au bout de sa carrière professionnelle.

4. Les travailleurs âgés sont, proportionnellement, plus nombreux dans les secteurs en déclin pour lesquels les gains de productivité sont limités ; *cf.* Aubert et Crépon (2004).
5. Les salariés travaillent plus (que le niveau minimum requis) et ils gagnent plus (que le niveau du salaire d'équilibre walrasien).

L'horizon court induit par un proche départ à la retraite n'est alors pas synonyme de désincitation au travail. Cet horizon court, au contraire, permet au salarié de rester motivé jusqu'au terme de son activité, lequel est envisagé comme « le bout du tunnel ».

D'autre part, les âges légaux de départ agissent comme des réducteurs d'incertitudes, tant du côté des salariés que du côté des employeurs. Les salariés souhaitent pouvoir se projeter dans l'avenir en étant protégés des aléas économiques et des modifications discrétionnaires de la réglementation. Ainsi, quand ils justifient la décision qui a été la leur de partir « au plus tôt », les prestataires de Cnav sont nombreux à dire qu'ils ont voulu partir avant une nouvelle éventuelle dégradation de leurs droits. Du côté des entreprises, il faut permettre la GPEC – la Gestion prévisionnelle des emplois et des compétences – et repousser les âges légaux compliquerait la tâche des entreprises en cette matière alors même que cette gestion est balbutiante (et qu'elle tarde à trouver sa place).

Relever aujourd'hui l'âge légal minimum serait refaire, à l'envers, l'erreur commise en 1982 quand l'âge a été abaissé à 60 ans. En effet, avec le recul, on voit bien qu'il aurait fallu fixer, comme règle, un départ à la retraite à l'issue d'une durée d'assurance suffisante, comme par exemple un départ après 40 annuités. Une telle règle assure une meilleure équité intra- et inter- générationnelle qu'une règle basée sur un âge « absolu » de départ. Requérir une durée d'assurance suffisante est le moyen, certes imparfait, de tenir compte des différences d'espérance de vie en permettant à ceux qui ont commencé à travailler plus tôt de partir plus tôt. C'est aussi le moyen d'assurer une certaine équité entre les générations en prenant en compte l'allongement de la durée des études dont les cohortes nées après 1960 ont pu bénéficier.

Enfin, même si l'on suppose que les décisions de départ résultent d'un calcul qui met en balance les coûts et les avantages de deux options que sont, d'une part, un départ immédiat et, d'autre part, un départ repoussé par exemple d'une année, il n'est pas sûr que la contribution la plus forte pour expliquer les comportements soit celle des facteurs monétaires *stricto sensu*. L'état de santé, les conditions d'emploi et les dépenses à assurer [6] jouent d'un poids tout aussi important.

Les effets bénéfiques d'un resserrement vers le haut des possibilités de départ à la retraite, au travers notamment du recul de l'âge légal de départ en retraite, ne vont pas de soi. Avec la réforme de 2003, le législateur a pour le moment privilégié l'ouverture des marges de choix individuels. Cumulées à des mesures en faveur du maintien en emploi des seniors, ces nouvelles règles pourraient conduire à un recul sensible de l'âge de départ à la retraite.

6. Comme par exemple l'aide qu'il faut (encore) apporter à ses grands enfants.

Références bibliographiques

Aubert P. et B. Crépon, 2004, « La productivité des salariés âgés : une tentative d'estimation », *Économie et Statistique*, n° 368.

Autume d' A., J-P. Betbèze et J-O. Hairault, 2006, « Les seniors et l'emploi en France », Conseil d'Analyse Économique, La Documentation française.

Benallah S., 2006, Note de lecture du rapport « Les seniors et l'emploi en France », *Retraite et Société*, n° 49, pp. 221–225.

Benallah S., C. Duc et F. Legendre, 2008, « Peut-on expliquer le faible taux d'emploi des seniors en France ? », *Revue de l'OFCE*, n° 105.

Benallah S. et F. Legendre, 2009, « Une projection de l'âge de départ à la retraite en 2020 », *Connaissance de l'emploi*, n° 61.

Bessone A.-J., J. Labarthe et R. Merlier, 2008, « La dispense de recherche d'emploi fin 2005 : 5,9 % des 55-64 ans », *Premières Informations,* Darés, n° 28.3.

Blanchet D., 2006, « Âge ou distance à la retraite : quel est le principal déterminant de l'emploi des seniors ? », *Économie et Statistique*, n° 397, pp. 65-68.

Blanchet D. et T. Debrand, 2007, « Souhaiter prendre sa retraite le plus tôt possible : santé, satisfaction au travail et facteurs monétaires », *Économie et Statistique*, n°403-404, pp. 39-62.

Bozio A., 2006, *Les réformes des retraites de 1993 et 2003 vont elles conduire à un allongement des carrières professionnelles ?,* Docweb 0605, Cepremap.

Brossard C. et C. Mette, 2008, – *Fréquence et importance de différents types de reports validés l'année précédant le départ en retraite*. – Étude 2008-039, Caisse Nationale d'Assurance Vieillesse.

Commissariat général du Plan, 1999, *L'avenir de nos retraites : rapport au premier Ministre*, Rapport du groupe présidé par J-M. Charpin, Paris, La Documentation française.

Conseil d'Orientation des Retraites, 2007, *Retraites : 20 fiches d'actualisation pour le rendez-vous de 2008*, Cinquième rapport, Paris, La Documentation française.

Cornilleau G. et H. Sterdyniak, 203, « Réforme des retraites : tout miser sur l'allongement de la durée de cotisation ? », *Lettre de l'OFCE*, n° 237, pp. 1-8.

Hairault J-O., F. Langot et T. Sopraseuth, 2006, « Les effets à rebours de l'âge de la retraite sur le taux d'emploi des seniors », *Économie et Statistique*, n° 397, pp. 51-63.

Hairault J-O., F. Langot et T. Sopraseuth, 2008, *Pour une retraite choisie. L'emploi des seniors*, Paris, Rue d'Ulm.

Leconte V. et A. Parisot, 2006, « Les effets de la réforme sur l'âge de départ en retraite du régime général », *Retraite et Société*, n° 48, pp. 10-37.

Pelé L-P. et P. Ralle, 1998, « Vers un âge de la retraite plus élevé ? », Insee *Première*, n° 578.

Poubelle V., C. Albert, P. Beurnier, J. Couhin et N. Grave , 2006, « Prisme, le modèle de la Cnav », *Retraite et Société*, n° 48, pp. 202–215.