Comment allonger les carrières ? Faut-il repousser l'âge légal de la retraite ?

Rencontre d'experts organisée par l'OFCE le 10 mars 2009

Compte rendu analytique des débats

Participants [1, 2] : Samia Benallah, Didier Blanchet (INSEE), Gérard Cornilleau (OFCE), Cindy Duc (DREES), Mireille Elbaum (CNAM et OFCE), Yves Guégano (COR), Jean-Olivier Hairault (Université de Paris I), François Legendre (CEE), Selma Mahfouz (COR), Antoine Math (IRES), Corinne Mette (CNAV), Henri Sterdyniak (OFCE), Vincent Touzé (OFCE).

La réforme des retraites, lancée en 1993 par le gouvernement d'Edouard Balladur et remise en chantier en 2003 par François Fillon, repose sur l'allongement de la durée des cotisations permettant d'obtenir une retraite à taux plein. Avec le recul progressif, génération après génération, de l'âge d'entrée en activité, l'allongement à 40 puis 41 ans de la durée requise de cotisation doit entraîner le report de l'âge moyen de fin d'activité. L'objectif visé est de stabiliser le rapport entre la durée moyenne de la retraite et la durée moyenne de l'activité. Le report progressif de l'âge effectif de liquidation de la retraite doit permettre de limiter la charge financière des régimes, à taux de cotisation constant, pour un niveau donné du rapport entre la pension moyenne de retraite et le salaire moyen. Le report de l'âge de liquidation des pensions, et donc aussi, en première approximation, de l'âge moyen de cessation d'activité, constitue donc une donnée stratégique qui conditionne le succès ou l'échec de la réforme française

1. Le panel réuni par l'OFCE se veut représentatif de la communauté des experts de la question des retraites. Il est limité à la fois du fait des nécessités du débat qui obligent à réduire le nombre des participants et du fait de la disponibilité des uns et des autres. Nous prions ceux qui ont été sollicités pour participer aux débats, mais qui n'ont pas pu nous rejoindre du fait de la date retenue, de bien vouloir nous excuser. Qu'ils soient ici remerciés pour l'accord de principe qu'ils nous avaient donné initialement.
2. CEE = Centre d'études de l'emploi ; COR = Conseil d'orientation des retraites ; CNAV = Caisse nationale d'assurance vieillesse ; DREES = Direction de la recherche des études, de l'évalaution et des statistiques du Ministère des affaires sociales ; IRES = Institut de recherches économiques et sociales ; CNAM = Conservatoire national des arts et métiers.

des retraites. Pour aboutir à un résultat favorable, un certain nombre de dispositions ont été mises en place : système de surcote – décote pénalisant les départs avant et récompensant les départs après l'atteinte de la durée requise de cotisation – ; suppression des dispositifs sociaux permettant les départs anticipés (préretraites, dispenses de recherche d'emploi). Ces dispositions seront-elles suffisantes pour entraîner le décalage effectif de l'âge de la retraite ? Certains travaux théoriques et empiriques insistent sur la difficulté de repousser l'âge de sortie d'activité sans toucher à l'âge légal de la retraite. Du fait du renforcement de l'incitation à la séparation entre salariés et employeurs avec le rapprochement de l'âge légal ; la probabilité de sortie de l'entreprise devient de plus en plus forte au cours des 3 dernières années de carrière.

Pour éclairer cette question, l'OFCE a pris l'initiative d'organiser un débat entre des experts de la question de l'âge de la retraite. L'objectif était de mettre en évidence les points de convergence et de divergence entre des spécialistes informés, ainsi que les points qui restent en suspens [3]. On trouvera ici un compte rendu analytique des débats.

La discussion a été organisée autour de 5 thèmes abordés successivement :

- La France fait-elle exception dans le monde en matière d'âge de départ à la retraite ?
- Quels ont été jusqu'à aujourd'hui les déterminants principaux des âges de cessation d'activité et de liquidation des pensions ? Que peut-on retenir des travaux théoriques et économétriques sur les mécanismes qui conduisent à la cessation d'activité ?
- Comment va évoluer dans les années à venir l'âge moyen de sortie d'activité et de départ en retraite ?
- La logique de la réforme de 2003 est-elle soutenable ? Entraînera-t-elle le recul attendu de l'âge effectif de sortie d'activité ? Faut-il envisager des mesures complémentaires ? Faut-il repousser l'âge légal minimal de 60 ans ?
- Quel sera l'impact de la crise économique actuelle sur l'activité des seniors ? Quelles mesures faut-il envisager dans un contexte de remontée du chômage ?

Le compte rendu analytique des débats relatifs à chacun de ces points est suivi d'une synthèse des conclusions qui peuvent en être tirées.

3. Ce type de réunion s'inspire du modèle des conférences médicales dites de « consensus » qui visent, autour par exemple d'une thérapeutique donnée, à fixer un certain nombre de règles de bonnes pratiques. Il s'agit donc de demander à des « experts » leur avis sur une question normative pour mettre en évidence les points d'accord ou de désaccord entre spécialistes théoriquement bien informés de la question traitée. L'OFCE a organisé trois rencontres de ce type qui ont donné lieu à une publication dans sa revue : la première sur la question du coût du travail, la deuxième sur celle des incitations à l'emploi et la troisième sur les délocalisations.

1. La spécificité française en matière d'âge de la retraite

Avant d'aborder l'ensemble des questions relatives aux déterminants de l'âge de cessation d'activité et aux conséquences de la réforme des retraites, le groupe a souhaité discuter la question de la spécificité de la situation française.

Pour Jean-Olivier Hairault, la France se distingue nettement des pays comparables par son très faible taux d'emploi des seniors. Cette caractéristique justifie une réflexion approfondie sur les déterminants de cette spécificité française. La faiblesse de l'âge légal de la retraite est certainement un facteur qui permet de comprendre les mauvaises performances en matière de taux d'emploi.

A contrario, Antoine Math met l'accent sur l'écart dans chaque pays entre l'âge légal et l'âge effectif de la retraite. Quand l'âge légal est élevé, il existe des modalités de sortie qui autorisent des départs avant cet âge légal. Ainsi en Suède ou au Danemark, il est possible de partir à 61 ans, même si l'âge légal standard affiché est de 65 ans. Il faut donc relativiser la spécificité française. Dans tous les pays il apparaît par ailleurs que le passage direct emploi-retraite est minoritaire. La France est mal placée dans les classements, mais elle n'est pas isolée. Pour comprendre les passages à la retraite il faut tenir compte de l'ensemble du système de prise en charge des seniors en dehors du système de retraite lui-même.

S'agissant de l'organisation même des systèmes de retraite, Mireille Elbaum fait remarquer que la notion « d'âge de la retraite » peut recouvrir des règles de fonctionnement différentes. Ainsi des systèmes, où l'âge de la retraite est un « âge pivot » auquel on accède au taux plein de la retraite alors que des départs sont possibles avant cet âge à un taux réduit, se rapprochent du système français actuel dans lequel l'âge de la retraite est un « âge minimal », l'atteinte du taux plein dépendant de la durée de la carrière. Cette similitude de fonctionnement de régimes aux contours institutionnels différents peut conduire à des paradoxes qu'il convient de ne pas mal interpréter. Ainsi en France l'incitation au report de l'âge de la retraite repose sur l'allongement de la durée de cotisation, alors qu'en Grande Bretagne elle repose sur le report de l'âge pivot qui s'accompagne d'une réduction de la durée de cotisations pour en assouplir les conséquences sociales.

François Legendre met l'accent sur l'originalité que représente l'action sur l'âge de la retraite au travers de la durée de cotisation. Pour lui, il s'agit d'une originalité positive qui pourrait même conduire à envisager la disparition de toute référence à un critère d'âge.

Pour Yves Guégano, la spécificité française tient au rôle central joué par la durée de cotisation combinée à un système de surcote/décote qui au total rend relativement complexe l'appréciation du critère d'âge puisqu'au sein de la tranche 60-65 ans les possibilités de départ dépendent aussi des arbitrages individuels sur le montant de la pension.

Enfin pour Didier Blanchet il faut tenir compte pour caractériser les systèmes de trois variables de l'âge minimal d'ouverture des droits, du taux de remplacement à

cet âge et de la progressivité de la hausse du taux de remplacement avec le recul de l'âge du départ au-delà de l'âge minimal.

Synthèse :

La discussion a montré que la situation française est caractérisée par un taux d'emploi des seniors au-delà de 60 ans inférieur à d'autres pays comparables, même si l'on trouve une situation identique en Belgique ou en Italie. La question de savoir si ceci est lié à l'âge légal de la retraite est discutée. En effet dans tous les pays il existe un écart entre l'âge légal de la retraite et l'âge effectif. C'est particulièrement le cas des pays qui utilisent un système d'âge pivot ouvrant le droit au taux plein de la retraite. Dans tous les pays les passages directs à la retraite à partir de l'emploi sont minoritaires ; il faut donc tenir compte de l'ensemble des dispositifs relatifs aux transitions entre activité et inactivité (préretraites, prise en charge de l'invalidité, indemnisation des chômeurs âgés). Enfin la France apparaît spécifique en matière d'organisation institutionnelle. La combinaison dans le cadre de la réforme des retraites du renforcement du rôle de la durée d'activité et de l'institution d'un système de surcote/décote avec le maintien de l'âge légal de la retraite à 60 ans est originale.

2. Les déterminants passés de l'âge de cessation d'activité

Les facteurs qui déterminent l'âge de la fin d'activité puis du départ à la retraite (Jean-Olivier Hairault) peuvent être regroupés en trois grandes catégories :

- les situations individuelles ;
- la situation macroéconomique ;
- les institutions du marché du travail et les caractéristiques des systèmes de retraite et de préretraites.

S'agissant des facteurs individuels, il convient de reconnaître que dans tous les pays un certain nombre de travailleurs âgés, variable selon les secteurs d'activité, sont physiquement diminués (Jean-Olivier Hairault). La fatigue au travail est ainsi un facteur important de sortie d'activité que l'on observe partout. Mireille Elbaum fait remarquer qu'en outre certaines caractéristiques familiales (âge et situation du conjoint, poursuite d'études longues des enfants, etc.) peuvent également contribuer à expliquer les décisions de retrait d'activité, en particulier pour les femmes. Didier Blanchet met en avant le fait que la variabilité des situations individuelles introduit de la variabilité dans les souhaits d'âge de départ.

En ce qui concerne l'impact de la situation macroéconomique, Jean-Olivier Hairault note que la conjoncture joue évidemment un rôle en favorisant la poursuite de l'activité des seniors dans les périodes de plein emploi. La baisse du chômage est ainsi un facteur de prolongation de l'activité. Mireille Elbaum confirme à partir de l'exemple de la Finlande, le rôle de la croissance économique pour expliquer les différences de taux d'emploi des seniors entre pays. Henri Sterdyniak montre de même qu'en Finlande, le taux d'emploi des seniors a d'abord

fortement chuté avec le chômage de masse avant de se redresser avec la baisse du chômage. Gérard Cornilleau fait également remarquer que la conjoncture démographique peut se combiner à la conjoncture macroéconomique pour favoriser l'emploi des seniors. Ainsi au Danemark, alors que les créations d'emplois au cours des 20 dernières années ont été plus faibles qu'en France, la faible pression de la population active, liée entre autre à la fin de l'augmentation des taux d'activité féminins, a facilité l'augmentation de l'emploi des seniors.

L'essentiel de la discussion a porté sur les institutions du marché du travail et les effets des caractéristiques des systèmes de préretraite et de retraite. Elle a montré que l'interaction entre toutes les variables était essentielle. Toutefois, pour la clarté de l'exposé on présentera successivement les discussions relatives aux variables proprement institutionnelles et celles, plus générales, qui déterminent la demande de travail des entreprises.

Pour Jean-Olivier Hairault les variables relatives aux systèmes de retraite et de préretraites jouent le rôle principal. Pour lui, l'âge légal de la retraite détermine en effet très fortement les comportements des entreprises qui au cours des années qui précèdent l'âge de 60 ans sont très incitées à se séparer en priorité des seniors. En cas de ralentissement de l'activité et de nécessité de réduction des effectifs, c'est en effet un moyen pour limiter les coûts associés aux licenciements et aux (ré)embauches. Comme les seniors partiront certainement à une échéance rapprochée, les entreprises en s'en séparant immédiatement en cas d'insuffisance de la demande, ne font qu'anticiper les coûts d'embauche qu'elles supporteront de toute façon à terme. C'est ce mécanisme qui explique les séparations entre les seniors et les entreprises. La question du taux d'emploi des seniors est en effet bien plus une question de séparation qu'une question d'employabilité des seniors alors que dans tous les pays comparables à la France on observe des difficultés du même ordre en ce qui concerne la réembauche des seniors qui ont perdu leur emploi. Les pays dans lesquels les seniors sont en emploi sont donc ceux dans lesquels les entreprises n'ont pas été trop incitées à s'en séparer. Les séparations entre seniors et entreprises sont confortées par l'existence de systèmes de préretraites généreux qui permettent de faire coïncider l'intérêt des entreprises et celui des salariés. Pour Jean-Olivier Hairault, l'âge légal de la retraite et la générosité des systèmes de départ anticipé sont déterminants. En conséquence il apparaît très difficile d'envisager un report de l'âge de fin d'activité sans la suppression des préretraites, ou du moins la réduction de leur générosité, et sans le recul de l'âge légal de 60 ans.

Yves Guégano fait toutefois remarquer qu'avec des âges minimaux de retraite voisins, 60 et 61 ans, la France et la Suède présentent des résultats très différents en matière d'emploi des seniors.

Henri Sterdyniak confirme que les départs précoces de l'activité sont facilités par la générosité du système de préretraite ou d'indemnisation des chômeurs âgés mais remarque qu'ils sont intégrés à la gestion des entreprises car ils constituent un mode d'ajustement de la main-d'œuvre plus facile que la baisse des salaires ou la diminution des responsabilités au-delà de 57 ans. Au fond le contrat social implicite

qui lie les travailleurs aux entreprises implique d'une certaine manière des sorties pas trop tardives.

Antoine Math insiste sur le fait que les systèmes qui protègent les seniors peuvent avoir des effets inégalitaires importants notamment parce qu'ils protègent mieux les hommes et les salariés des grandes entreprises. Toutefois leur remise en cause peut conduire à la paupérisation d'une partie des seniors rejetés dans les minimas sociaux comme cela commence à être le cas en Allemagne.

D'autres variables institutionnelles diverses sont également citées comme contribuant à des départs plus ou moins précoces et à un taux d'emploi des seniors plus ou moins élevé. Mireille Elbaum cite ainsi les dispositifs de lutte contre les discriminations qui aux États-Unis sont un axe important des politiques publiques envers les travailleurs âgés. Elle cite aussi le fait qu'en France la progressivité annoncée de la réforme des retraites comportant des clauses de rendez-vous réguliers a introduit de l'incertitude pour les salariés, ce qui a pu les conduire à liquider leur retraite le plus tôt possible pour se protéger des ajustements futurs du système.

Didier Blanchet cite, lui, les modalités d'application des politiques. Ainsi, si les pays scandinaves maintiennent des systèmes relativement généreux qui autorisent les départs anticipés avant l'âge légal, ils semblent contrôler plus rigoureusement et plus efficacement leur utilisation par les salariés et les entreprises.

Didier Blanchet insiste aussi sur le fait que tous les facteurs jouent simultanément et qu'un cercle vicieux peut résulter de l'interaction entre les motivations individuelles au départ, les préjugés des employeurs qui se nourrissent éventuellement de l'observation de la fatigue de certains seniors, et les incitations associées aux institutions qui favorisent les départs précoces. Il convient donc, pour comprendre les évolutions de l'âge effectif des sorties d'activité et de départ en retraite, de tenir compte de la dynamique des modèles sociaux existants et des effets de bouclage et de rétroaction.

Du côté des variables générales relatives à la demande de travail des entreprises, François Legendre pense que le modèle le plus convaincant repose sur la perception par les entreprises d'une réduction progressive de la productivité du travail avec l'âge qui les conduit à pratiquer une certaine forme de discrimination statistique à l'égard des seniors. Ce mécanisme lui paraît jouer un rôle plus important que celui qui est fondé sur l'optimisation des coûts de rotation de la main-d'œuvre mis en avant par Jean-Olivier Hairault. À l'appui de cette thèse il fait remarquer que les sorties précoces et les difficultés d'emploi des seniors concernent principalement les basses qualifications, alors que l'optimisation des coûts de rotation de la main-d'œuvre devrait concerner principalement les plus formés.

Sur la question de la perte de productivité et de l'obsolescence de la qualification des seniors, Mireille Elbaum fait observer qu'on ne la constate pas pour les seniors qui ont pu conserver leur emploi.

Jean-Olivier Hairault insiste cependant sur le fait que le modèle d'optimisation des coûts est très performant pour expliquer les séparations entre salariés et

entreprises au cours des trois dernières années qui séparent le salarié de l'âge « normal » du départ en retraite. C'est ce mécanisme et l'existence permanente de chocs macro et microéconomiques (sectoriels, d'entreprises, localisés, etc.) qui expliquent finalement la relation économétrique qu'il a pu mettre en évidence entre emploi des seniors et distance à l'âge de la retraite. Il en déduit que pour retarder les sorties d'activité il peut être justifié d'augmenter les coûts de licenciement des seniors, voire d'augmenter la protection juridique de leur emploi.

Une première discussion s'est engagée à propos de l'âge de référence utilisé par les entreprises dans leurs calculs implicites qui mènent aux licenciements des seniors. Pour Cindy Duc l'entreprise doit être sensible à l'âge moyen effectif du départ. Le report de l'âge effectif sans modification de l'âge minimal de 60 ans peut donc suffire à élever le taux d'emploi des seniors après 57 ans. Jean-Olivier Hairault est d'accord avec cette analyse, mais il pense que le recul de l'âge moyen se produira difficilement sans modification de l'âge légal minimal.

La question de la relative myopie des salariés quant au niveau de leur retraite future, qui peut les conduire à liquider tôt en sous-estimant notamment l'impact de la décote, est également évoquée par Selma Mahfouz à l'appui de l'idée que l'âge minimal d'ouverture des droits joue un rôle important et influe sur l'âge moyen effectif. Cette observation est confortée par la mesure des comportements des salariés américains qui ont également tendance à liquider leur retraite à l'âge de 62 ans alors qu'en général ils auraient intérêt à repousser cette liquidation au-delà de l'âge minimal (Jean-Olivier Hairault). Dans ce cas il est toutefois vraisemblable que la baisse des revenus salariaux avec l'âge est un puissant facteur d'incitation au cumul d'une activité avec une retraite qui apporte finalement un complément de revenu (Jean-Olivier Hairault et François Legendre).

Jean-Olivier Hairault fait remarquer que l'on n'est effectivement pas dans un système de neutralité actuarielle du point de vue des salariés, qu'il faudrait renforcer la surcote pour obtenir un effet important de report de la décision de liquidation, mais qu'il en résulterait un déséquilibre financier pour les régimes. Henri Sterdyniak fait remarquer qu'on peut difficilement aller au-delà du système actuel de décote/surcote, qui n'est d'ailleurs pas un vrai système de neutralité actuarielle dans la mesure où les caractéristiques individuelles, en particulier d'espérance de vie en retraite, sont trop différentes, en particulier entre les ouvriers et les cadres, pour qu'un système unique puisse être neutre. Yves Guégano pense que la variabilité des dates de liquidation qui devrait résulter des incitations liées à l'allongement de la durée de cotisation et au système de surcote/décote peut contribuer à brouiller l'horizon pour les entreprises, ce qui devrait affaiblir le rôle de l'âge.

Synthèse :

Ce qui est important du point de vue économique et social est l'âge effectif de fin d'activité. Dans tous les pays les seniors ayant quitté leur emploi ont beaucoup de mal à en retrouver un autre. Les déterminants de l'âge effectif de fin d'activité sont donc essentiellement relatifs aux comportements qui président à la sortie des entreprises. Ces

déterminants sont en très grand nombre. Les plus importants relèvent du choix politique et social. En particulier celui qui a consisté à privilégier les préretraites dans le traitement des restructurations ou des chocs macro et microéconomiques. Mais d'autres facteurs institutionnels ont pu jouer un rôle, de l'incertitude associée à la mise en place des réformes aux modalités de gestion des politiques de départ anticipé. Du côté des entreprises deux modèles, qui ont pu jouer simultanément, peuvent être évoqués : la minimisation des coûts de rotation de la main-d'œuvre qui incite à se séparer prioritairement des plus âgés en cas de choc ; l'affaiblissement, supposé ou effectif de la capacité productive des seniors, qui réduit la profitabilité de leur emploi d'autant plus que la hausse des salaires à l'ancienneté en accroît le coût. Du coté des salariés, de nombreux facteurs individuels (santé, situation familiale, etc.) jouent un rôle. L'aspiration à l'autonomie est également une raison importante de la décision de fin d'activité. La réforme de 2003, en instaurant un système de surcote/décote, qui ne peut pas être assimilé à un système de pure neutralité actuarielle pour les salariés, a joué sur l'incitation financière pour provoquer un recul de l'âge effectif de départ. Ce système peut buter sur une certaine myopie des salariés qui pourraient sous-estimer la perte financière liée à un départ précoce.

3. Quelles sont les évolutions les plus probables ?

Pour François Legendre, l'effet de ciseau entre l'allongement de la durée requise d'activité pour obtenir le taux plein de la retraite et le recul de l'âge d'entrée en activité des générations qui se succèdent, doit entraîner un recul important de l'âge moyen de sortie d'activité et de liquidation des pensions. D'après ses évaluations, l'âge moyen de la retraite devrait ainsi se décaler de 2 ans pour les hommes. Yves Guégano confirme que les projections du COR conduisent à un recul de l'âge moyen de la retraite de 1 an et demi entre 2006 et 2020 pour les salariés du secteur privé et de 1 an en tenant compte des emplois publics et des régimes spéciaux.

Vincent Touzé confirme que le changement des générations va modifier les données de l'arbitrage entre poursuite de l'activité au-delà de 60 ans et départ en retraite à la fois du fait de l'allongement de la durée des études et de la plus grande part de cadres dans les générations les plus jeunes.

Mireille Elbaum, François Legendre et Didier Blanchet font remarquer que l'impact du système de décote/surcote est plus ambigu du fait de la baisse de la décote dans le secteur privé qui pourrait inciter, en particulier pour les femmes, à une baisse de l'âge moyen de liquidation. Néanmoins, pour François Legendre les nouvelles générations qui atteignent l'âge minimal de la retraite vont être les premières confrontées à un vrai choix de poursuite de l'activité ou de liquidation au plus tôt. On peut penser qu'en moyenne le résultat sera une prolongation de l'activité.

Jean-Olivier Hairault est moins optimiste en ce qui concerne le recul de l'âge moyen du départ en retraite. L'exemple américain montre que même quand il est pénalisé, le départ précoce reste souvent utilisé. Il n'est donc pas certain que la dérive

des durées requises suffise. D'autre part, alors que de nombreux pays contrôlent les cessations anticipées d'activité, on ne sait pas encore très bien ce qui va se passer en France. L'absence de consensus social et politique lui fait craindre un retour des dispositifs de préretraite avec la crise.

Antoine Math fait remarquer que les Dispensés de recherche d'emplois – DRE – ne bénéficient pas de dispositifs plus généreux, de prestations d'assurance chômage plus élevées et servies plus longtemps. Le problème de ce dispositif vient d'abord que, de fait, il affiche le caractère irréversible du départ du marché du travail du DRE. Il faudrait donc, progressivement, remettre en cause ce caractère irréversible, encourager la perspective d'une recherche active d'emploi et d'un retour à l'emploi, et non chercher à diminuer les revenus de remplacement et à paupériser les périodes de non emploi des seniors.

François Legendre confirme que les mailles du filet de la protection sociale des seniors sont très lâches alors qu'au moment de la liquidation de leur pension, 20 % des hommes n'ont pas cotisé au cours de l'année précédente.

Du point de vue financier, les perspectives de report de l'âge moyen de liquidation des pensions, combinées avec les évolutions du niveau des pensions (-10 % de baisse du ratio pension moyenne / salaire moyen d'ici 2020 selon Yves Guégano) devrait permettre d'être très proche de l'équilibre financier à l'horizon 2020 (projections du COR ou de l'OFCE, …avant prise en compte des effets de la crise en cours).

Mais Mireille Elbaum fait remarquer que cette perspective repose sur une réduction de la générosité des pensions qui pourrait ne pas être socialement acceptable. Or, une hypothèse de ré-indexation des pensions sur les salaires nets entraînerait un besoin de financement supplémentaire évalué par le COR en 2005 à environ 1,3 point de PIB à l'horizon 2020 et 3,6 points à l'horizon 2050. Henri Sterdyniak fait remarquer que comme le scénario central actuellement retenu par le COR reste peu volontariste en matière de taux d'emploi, il existe des marges de manœuvre pour augmenter le niveau relatif des pensions avec une hausse plus faible du besoin de financement.

En ce qui concerne les inégalités au sein des retraités, François Legendre fait remarquer que la tendance à l'accentuation de la contributivité du système peut entraîner une augmentation significative des inégalités. Le rôle des modalités de validation des droits à la retraite pendant les périodes de chômage est pointé, notamment par Antoine Math. Mireille Elbaum tout en acquiesçant à l'idée indique toutefois que l'impact final sur la pauvreté des retraités résultera de la combinaison de cette augmentation des inégalités liée à la contributivité avec les effets de sens inverse liés au développement de l'activité et de la qualification des femmes qui va accroître les retraites féminines, ainsi qu'à l'allongement de l'espérance de vie en couple.

Synthèse :

Même s'il subsiste des incertitudes liées à l'avenir des dispositifs de départ anticipé (à conjoncture macroéconomique moyenne normale), aux effets ambigus du mécanisme de surcote/décote (du fait de la baisse de la décote dans le secteur privé), ou à une myopie des salariés quand aux effets de la prolongation de l'activité sur le montant de leur pension, le ciseau entre l'allongement de la durée d'activité requise et le report de l'âge d'entrée en activité devrait conduire à un recul spontané de l'âge effectif moyen de la retraite, compris entre 1 et 2 ans à l'horizon de 2020. Sous cette hypothèse le financement des retraites est relativement assuré à l'horizon 2020 sous réserve que le niveau relatif des pensions continue à diminuer. Cette perspective peut s'avérer socialement insoutenable. Mais il subsiste des marges de manœuvre du côté des taux d'emploi qui peuvent augmenter plus vite que ce qui est actuellement retenu. Le renforcement de la contributivité du système qui résulte de l'allongement de la durée d'activité requise et de la durée de calcul du salaire moyen de référence risque de conduire à un accroissement des inégalités entre retraités.

4. Quelles mesures complémentaires ?

Trois grandes catégories de mesures, complémentaires de celles déjà mises en œuvre dans le cadre de la réforme de 2003, ont été discutées :

- L'allègement du coût du travail pour les seniors
- Le décalage de l'âge minimal d'ouverture des droits
- La prise en compte de la pénibilité du travail

François Legendre pense que l'élément manquant de la réforme des retraites est la mise en place d'une exonération spécifique de cotisations sociales en faveur des seniors. Mireille Elbaum souligne qu'une telle mesure pourrait participer aux effets stigmatisants qu'ont pu avoir certains dispositifs ciblés [4]. Selma Mahfouz note que ce risque de stigmatisation est la contrepartie de toute politique visant à agir sur l'ordre dans la file d'attente du chômage. François Legendre pense également qu'un dispositif ciblé sur les chômeurs seniors reprenant un emploi pourrait être utile.

Sur l'âge de la retraite lui-même, qui constituait la question centrale de la rencontre, Jean-Olivier Hairault a fait part de ses interrogations : sans décalage il lui paraît en effet difficile que l'âge moyen de sortie d'activité recule beaucoup. Par contre il est d'accord avec l'idée que le recul de l'âge légal minimal pose des problèmes de justice et que l'allongement de la durée d'activité requise est préférable en termes d'équité. Compte tenu de ces éléments et du rôle symbolique de l'âge de 60 ans il ne souhaite pas sa remise en cause. La question est donc de trouver les moyens d'un renforcement des incitations à la prolongation de l'activité. La

4. En 2007 le Contrat initiative emploi a ainsi bénéficié pour plus de 31 % à des chômeurs âgés de plus de 56 ans. Mais ces contrats ne constituent pas un dispositif de grande ampleur et leur nombre est assez faible (37 000).

suppression des dispositifs trop favorables aux sorties anticipées est certainement indispensable. De même certains ajustements techniques seraient utiles, comme par exemple l'indexation de l'âge de la DRE sur l'âge auquel le salarié peut obtenir le taux plein.

S'agissant des dispositifs de cessation anticipée d'activité, de nombreux participants ont exposé l'idée du conditionnement du retrait d'activité à la mise en place d'un véritable système de prise en charge de la pénibilité du travail. Antoine Math préconise ainsi de bien réfléchir à l'ensemble des systèmes actuellement utilisés pour la gestion sociale de la transition emploi-retraite. Il insiste sur le risque de balkanisation du système qui pourrait devenir illisible avec la suppression des préretraites et des DRE. Deux conditions lui paraissent indispensables : que les parcours des seniors en fin de carrière soient sécurisés et que les dispositifs de sécurisation soient durables.

Mireille Elbaum pense qu'il ne sera pas réellement possible de faire disparaître entièrement les systèmes de départ anticipé tant que l'on n'aura pas mis en place un véritable système de prise en charge de la pénibilité du travail. Henri Sterdyniak pense qu'une évolution allant dans le sens du modèle scandinave ou anglo-saxon d'une pension d'invalidité, faisant office de préretraite sur des critères médicaux et économiques (la capacité à retrouver un emploi compte tenu de l'état de santé et de la profession) pourrait être une solution. L'accord est général sur la nécessité de la mise en place d'un dispositif en faveur des seniors occupant ou ayant occupé des emplois pénibles. Mireille Elbaum rappelle que les travaux de la médecine du travail et ceux des ergonomes, montrent que la question doit être traitée très en amont au cours du cycle de vie au travail. Les conditions de travail à 40 ans sont en effet déterminantes pour l'état de santé et la capacité physique et psychique des seniors de 60 ans. S'agissant de l'intégration de critères de pénibilité dans les systèmes de retraite elle rappelle que trois conceptions coexistent entre lesquelles il faut choisir :

- le départ anticipé prévu par voie statutaire en fonction des emplois occupés (modèle des entreprises publiques) ;
- l'intégration de points de pénibilité en fonction de la durée et de la lourdeur de l'exposition à des conditions de travail pénibles au cours de la carrière professionnelle ;
- l'individualisation du système en fonction de l'état de santé reposant sur la reconnaissance de problèmes de santé ou d'invalidité par une autorité médicale.

François Legendre pense que l'on connaît mal le fonctionnement actuel des systèmes d'invalidité et que des travaux complémentaires seraient utiles. Antoine Math constate que peu de gens en France bénéficient de l'invalidité alors qu'un plus grand nombre est reconnu inapte au travail. Le système a donc en effet besoin d'être repensé.

Une discussion relative au paramétrage du système de surcote/décote a également été engagée, la question étant de savoir si une augmentation de la surcote

était envisageable. Yves Guégano et Henri Sterdyniak pensent qu'il y a *a priori* peu de marges pour augmenter encore la surcote dont l'objet est essentiellement de neutraliser les effets budgétaires en moyenne du choix de l'âge du départ en retraite. Mireille Elbaum fait remarquer que si le système a été calibré sur la neutralité actuarielle « en moyenne », l'hétérogénéité de la population conduit à une non neutralité individu par individu. Il serait intéressant d'étudier le résultat obtenu pour les personnes ayant effectivement choisi la surcote maintenant que l'on dispose d'un peu de recul et de données sur l'utilisation effective de la surcote. Antoine Math pense qu'il faut aussi relier cette question à celle de l'équité de la surcote alors que Didier Blanchet fait remarquer qu'elle peut susciter des effets d'aubaine.

Synthèse :

Les réformes complémentaires envisagées sont peu nombreuses. Sur la question de l'âge légal minimal un certain consensus se dégage pour repousser l'idée d'un recul, surtout à brève échéance, même si des différences d'analyse subsistent entre ceux qui pensent qu'avec la réforme de 2003, l'âge moyen des départs effectifs reculera facilement et ceux qui pensent que l'âge de 60 ans restera un référence forte qui limitera le report des départs. En ce qui concerne les dispositifs de départ anticipé, un consensus assez fort existe autour de l'idée que leur disparition suppose au préalable la mise en place d'un système de prise en charge de la pénibilité. La question de l'organisation du système et de la pondération entre un système général par profession ou poste de travail et un système individualisé fondé sur la reconnaissance d'une invalidité n'a pas été tranchée.

Une exonération de cotisations sociales spécifique en faveur de l'embauche de chômeurs âgés pourrait être un moyen d'incitation en direction des entreprises. Il faudrait toutefois tenir compte des éventuels effets pervers d'une telle mesure.

Enfin, l'évolution des paramètres du système de surcote actuel ne paraît pas vraiment envisageable à la fois parce qu'il pourrait générer des inéquités et des effets d'aubaine et à cause de ses conséquences budgétaires.

5. La crise et la gestion des retraites

La crise économique mondiale qui s'est déclenchée en 2008 va avoir des conséquences financières immédiates sur les régimes de retraite. D'autre part, ses effets sur l'emploi posent la question de la viabilité de la politique de prolongation des durées d'activité qui constitue le fondement de la réforme des retraites. Ces deux aspects ont été débattus successivement.

L'impact financier immédiat de la crise sur les régimes de retraite consiste en une baisse des recettes de cotisation alors que les dépenses ont plutôt tendance à augmenter (non prolongation des carrières, départs précoces). Le déséquilibre financier conjoncturel qui en résulte traduit le fait que les retraites, comme les autres secteurs de la protection sociale, contribue à la stabilisation automatique de l'économie. Pour Gérard Cornilleau il est indispensable de laisser jouer ces

stabilisateurs et de ne pas chercher à combler le déficit de recettes y compris dans les régimes complémentaires. Le système de protection sociale repose sur l'idée d'un financement des dépenses régime par régime, par des recettes affectées avec une contrainte d'équilibre sur le cycle économique. Ce dernier point n'est toutefois pas formalisé au sein du dispositif de finances publiques. En particulier rien ne permet de distinguer dans les soldes financiers ce qui résulte du structurel, qui doit être financé par les ressources propres des régimes, du conjoncturel qui doit être pris en charge par l'État. Henri Sterdyniak fait remarquer que ce problème est *a priori* de second ordre car ce qui est important est que les finances publiques contribuent globalement à la stabilisation de l'économie. Mireille Elbaum et Gérard Cornilleau insistent sur la dimension politique du problème : l'absence de visibilité du partage entre solde structurel et solde conjoncturel peut en effet brouiller le débat politique et contribuer à des décisions inadaptées si une part des déficits liés à la conjoncture est imputée à tort à des causes structurelles. La clarification du financement de la protection sociale est donc aussi une garantie de bonne gestion. Selma Mahfouz, tout en étant en accord avec cette analyse, insiste sur la difficulté de séparer le conjoncturel et le structurel, en particulier quand la situation est aussi incertaine qu'elle l'est aujourd'hui. Henri Sterdyniak pense que cette question doit être prise en charge par les institutions en charge des analyses macroéconomiques conjoncturelles qui doivent être capables de séparer les soldes structurels et conjoncturels des différents régimes.

En 2009, il avait été prévu un transfert de cotisations entre le régime d'assurance chômage et les retraites. La crise remet en cause cette perspective qui était fondée sur la baisse structurelle du chômage. Pour Mireille Elbaum et Gérard Cornilleau cette opération permettrait toutefois de gagner en clarté en transférant à l'Unedic le déficit imputable à l'écart conjoncturel du chômage. Ne pas le faire ne se justifie que si l'on anticipe une remontée structurelle du taux de chômage. Ceci remettrait évidemment en cause toute la stratégie de réforme des retraites qui repose sur le retour au plein emploi, seule hypothèse compatible avec une forte remontée du taux d'emploi des seniors.

La crise de l'emploi pose le problème de la prise en charge des seniors qui perdent leur emploi. Au-delà, la gestion sociale des licenciements doit-elle privilégier, comme c'était le cas dans les crises précédentes, les sorties anticipées des seniors pour protéger au mieux l'emploi des plus jeunes. Pour Jean-Olivier Hairault, cette question devrait être d'autant plus importante que la France pourrait connaître un ajustement par les seniors plus important que dans les autres pays du fait d'une forte interaction avec la norme du départ anticipé. On peut ainsi craindre qu'après la couche des travailleurs en intérim et en CDD, les seniors soient les prochaines victimes de la crise. Mireille Elbaum met l'accent sur le fait que même si la crise est purement conjoncturelle et que sa durée est limitée, elle va générer pour un certain nombre de secteurs, de régions et d'individus des irréversibilités telles qu'il est impossible de se passer de système de prise en charge sociale du type des préretraites. À cet égard on devrait avoir du mal à éviter une certaine tension entre un objectif

vertueux de réversibilité du chômage ou de l'inactivité et l'irréversibilité de certaines situations. François Legendre fait remarquer que la situation pourrait quand même être différente de celles qu'on a pu rencontrer dans le passé, par exemple dans les crises macroéconomiques et sectorielles des années 1980. D'abord parce que les secteurs susceptibles d'être concernés par des restructurations massives, comme la sidérurgie ou le textile, l'ont déjà été. Ensuite parce que la main-d'œuvre de 2009 est sans doute plus facilement adaptable que celle des années antérieures. La bonne stratégie devrait donc comporter les moyens classiques de la formation.

Antoine Math insiste sur les risques de traitement asymétrique des seniors selon qu'ils appartiennent à des grandes entreprises de secteurs industriels bien organisés et syndiqués ou à des PME et dans des secteurs nettement moins protégés et plus féminisés comme les services.

Pour Henri Sterdyniak le premier rempart face à la crise de l'emploi devrait se situer dans la défense des secteurs industriels les plus menacés et le retour à une politique industrielle offensive. Mais ces politiques ne permettront pas d'éviter les préretraites dont le retour pour les trois ans qui viennent est indispensable à la gestion sociale de la crise.

Mireille Elbaum pointe en particulier le paradoxe qu'il y a eu à supprimer au 1er janvier 2009 l'allocation équivalent retraite qui permettait aux allocataires du RMI et de l'ASS ayant validé 40 ans de cotisations d'accéder à une indemnisation socialement acceptable. Le retour de ce dispositif paraît indispensable dans la conjoncture actuelle.

Selma Mahfouz souligne que si l'accent doit être mis à court terme sur la garantie de revenu pour ceux qui sont privés d'activité par la récession, la générosité de l'indemnisation des chômeurs et les dispositifs mis en place pendant la crise devraient viser à éviter autant que possible de rendre plus difficile une augmentation de l'emploi des seniors à plus long terme.

Vincent Touzé pense que dans la mesure où la reprise économique ne se ferait pas nécessairement en faveur des seniors licenciés pendant la crise, qui pourraient d'autre part buter sur les durées maximales d'indemnisation du chômage, il paraît difficile d'exclure d'ici deux/trois ans la mise en place de plans spécifiques post-crise, de type retraite anticipée ou allongement de l'indemnisation du chômage. Tout dépendra bien évidemment de l'ampleur effective de la crise et de sa durée.

Parmi les problèmes sociaux à long terme qui risquent de survenir du fait de la crise, les conséquences sur les retraites futures devraient être prises en compte. Mireille Elbaum pointe ainsi le fait que les périodes de chômage sont encore prises en compte de manière insuffisante alors que l'allongement des durées requises risque d'être insupportable à long terme pour ceux qui n'auront pas pu entrer suffisamment jeunes sur le marché du travail à cause de la crise. De même Antoine Math fait remarquer que le chômage pénalise fortement les pensions futures car les assiettes et les taux de cotisations aux régimes complémentaires sont réduits pour les chômeurs.

Synthèse :

La crise va avoir des conséquences financières sur les régimes de retraite dont il ne faudra pas mal interpréter la cause : les déficits conjoncturels qui participent à la stabilisation automatique de l'économie doivent être mis à la charge de l'État et ne doivent pas servir de prétexte à des réformes structurelles restrictives.

Par ses effets sur l'emploi, la crise pose des problèmes sociaux tels que de nouvelles préretraites sont difficilement évitables quand les restructurations conduisent à des situations irréversibles dans certains secteurs ou certaines zones géographiques. L'amélioration de la garantie du revenu des chômeurs seniors paraît nécessaire. Pour les moins âgés elle devrait s'accompagner de l'affirmation d'un retour possible à l'emploi.

Enfin l'allongement des durées requises dans les systèmes de retraite implique une amélioration des conditions de validation des périodes de chômage, notamment pour les jeunes entrants sur le marché du travail. Sinon les chômeurs de 2009 risquent très injustement d'être pénalisés deux fois : lors de leur période de chômage au moment de la crise ; puis quand 40 ans plus tard ils prendront leur retraite.