

RÉFORME DES RETRAITES ET EMPLOI DES SENIORS

Xavier Ragot et Vincent Touzé

Sciences Po, OFCE

L'année 2023 a été marquée par une nouvelle réforme des retraites. Cette réforme paramétrique portée par le gouvernement d'Élisabeth Borne fait suite à celle conduite par le gouvernement d'Édouard Philippe qui avait été suspendue puis abandonnée lors du précédent mandat présidentiel. Cette dernière se voulait systémique, mais son objectif de converger vers un système universel s'était heurtée à la nécessité de longues, et possiblement très coûteuses, transitions. Elle avait alors été jugée comme « très ambitieuse, extrêmement complexe et du coup porteuse d'inquiétude » (déclaration d'Emmanuel Macron, président de la République, 3 juin 2021).

La réforme proposée par le gouvernement Borne va être adoptée dans des temps très courts malgré un débat politique vif et l'absence d'une majorité absolue pour le gouvernement. Après un recours à l'article 49.3, la loi sera promulguée dès le 15 avril 2023, trois mois seulement après avoir été présentée en détail¹, et la mise en application sera effective dès le 1^{er} septembre 2023.

Cette nouvelle réforme paramétrique s'inscrit dans la continuité de celles de Woerth et de Touraine adoptées respectivement en 2010 et en 2014. L'objectif de ces deux réformes était de restaurer l'équilibre financier du système de retraite.

La loi du 9 novembre 2010 portée par le ministre du Travail, Éric Woerth, s'est appuyée sur l'âge d'ouverture des droits (AOD) qui a été relevé progressivement de quatre mois par an pour les personnes

1. La présentation à la presse a été faite le 10 janvier 2023.

nées à partir du 1^{er} juillet 1951 jusqu'à la génération née en 1956². L'âge minimum a pu ainsi passer de 60 à 62 ans entre 2011 et 2018. En parallèle, elle a confirmé que la durée d'assurance pour bénéficier d'une pension à taux plein était basée sur la stabilité du rapport durée de vie active/durée de vie à la retraite (principe posé par la loi Fillon de 2003 : « maintenir constant jusqu'en 2020 le partage entre le temps d'activité et le temps de la retraite »).

Quant à la Loi garantissant l'avenir et la justice du système de retraites portée par Mme Marisol Touraine, ministre des Affaires sociales, elle a été adoptée par le Parlement en décembre 2013 puis promulguée le 20 janvier 2014. Cette réforme a associé une hausse du taux de cotisation avec un allongement progressif de la durée de cotisation, cette dernière passant ainsi de 41 années et 6 mois pour la génération 1955 à 43 années pour les générations nées après 1973. Cette seconde mesure s'est substituée au principe d'ajustement de la durée de cotisation à l'évolution de l'espérance de vie. Cette loi a également conduit à la création d'un compte temps pénibilité. Depuis, le compte professionnel de prévention (C2P) permet de comptabiliser les périodes d'exposition à un ou plusieurs facteurs de pénibilité. Les points accumulés peuvent être utilisés pour financer de la formation professionnelle, se réorienter vers un autre métier non exposé ou moins exposé ou financer un passage à temps partiel avec maintien du salaire, partir plus tôt à la retraite (jusqu'à deux ans) ou financer une reconversion professionnelle.

La nouvelle réforme promulguée en 2023 sous le gouvernement Borne combine une hausse de l'âge d'ouverture des droits à la retraite – l'âge minimal passe progressivement de 62 à 64 ans à raison d'un trimestre par an pour les générations nées entre 1961 et 1968 – et une accélération de la réforme Touraine – la durée de cotisation requise pour bénéficier du taux plein atteindra 43 années dès les générations nées à partir de 1965 au lieu de celles nées à partir de 1973.

Pour contribuer au débat sur les retraites, l'OFCE a organisé le 15 février 2023 une conférence dont l'objectif était de discuter tant des problématiques socioéconomiques que des outils à la disposition des modélisateurs afin de produire des diagnostics et des évaluations pertinentes.

2. À la suite de la loi de financement de la sécurité sociale de 2012, le départ à 62 ans fut appliqué dès la génération née en 1955.

En effet, le sujet de la réforme des retraites montre le besoin d'éclairer le débat public sur le diagnostic, les enjeux mais aussi les incertitudes concernant l'équilibre du système de retraite, l'emploi des seniors ou encore l'effet des mesures proposées sur la croissance et le chômage. En particulier, demander aux seniors de travailler plus longtemps pose un défi majeur auquel notre société vieillissante devra trouver des réponses. La publication des contributions de cette conférence est importante car elle actualise notre compréhension des effets économiques et sociaux d'une réforme des retraites. Il est fort probable que le système des retraites devra évoluer de nouveau. Les contributions de ce numéro seront autant de point de départ d'une nouvelle analyse.

Cette matinée a été introduite par Pierre-Louis Bras, président du Conseil d'orientation des retraites (COR). L'exposé a porté sur les travaux réalisés avec ses équipes dans le cadre de l'exercice prospectif annuel. Le dernier rapport connu est alors celui de septembre 2022. Ce rapport permet d'avoir un peu de recul sur l'impact financier de la crise sanitaire ainsi que sur la capacité de l'économie à se rétablir. Malgré une très forte dégradation en 2020, l'équilibre financier a été retrouvé dès 2021. Toutefois, les travaux prospectifs du COR montrent aussi que la situation financière va rapidement se dégrader malgré une baisse progressive des dépenses de pensions des régimes de la fonction publique et assimilés (régimes spéciaux). La présentation de Pierre-Louis Bras a également été l'occasion de discuter de l'impact macroéconomique de la réforme tant sur l'élévation positive de la production potentielle à long terme en raison de l'accroissement de la population active que sur la capacité de l'économie à s'ajuster à court-moyen terme en raison d'une concurrence accrue sur le marché du travail et des entreprises possiblement contraintes par leurs débouchés. L'exposé s'est terminé par des interrogations sur le lien entre recul de l'AOD et bien-être : d'un côté, travailler plus signifie une hausse du revenu et donc de la consommation avec des effets sur la santé qui méritent d'être appréciés ; d'un autre côté, travailler plus longtemps est aussi synonyme d'une réduction du temps passé à la retraite, et donc du temps pour le loisir.

S'en est suivi une première table ronde sur les « grands équilibres macroéconomiques et les outils d'évaluation ». Trois types de modélisation ont été mis à l'honneur :

— Le modèle macro-keynésien *e-mod.fr* développé par l'OFCE : la présentation d'Éric Heyer (OFCE) a permis de comprendre comment peut se propager la réforme des retraites vue sous l'angle d'un choc sur

la demande de biens et services (hausse du taux de prélèvement) ou d'un choc sur l'offre de travail (augmentation de la population active) dans le cadre d'une économie sujette à des contraintes de débouchés et à une rigidité salariale.

— Les modèles à générations imbriquées et de *job search* avec structure par âge pour étudier les choix individuels de départ à la retraite en équilibre général : François Langot (Université du Mans, IUF, PSE et CEPREMAP) a présenté un bilan de ses travaux de recherche et expliqué dans quelle mesure les incitations financières à partir plus tard à la retraite sont efficaces par rapport aux mesures d'âge et comment elles contribuent à augmenter les recettes de l'État providence. Trois niveaux d'analyse ont été mobilisés : l'impact de la retraite par répartition sur les inégalités, les choix de l'âge de départ à la retraite et l'effet horizon.

— Le modèle d'équilibre général calculable à générations imbriquées, MELETE, acronyme de ModELisation pour une protEcTion sociale durable : Lionel Ragot (Université Paris Nanterre, Economix et CEPII) a présenté comment ce modèle, qui lie l'accumulation du capital productif de l'économie française aux comportements de cycle de vie d'épargne et de consommation, permet d'évaluer différents types de politiques économiques pour faire face au vieillissement de la population selon qu'elles s'appuient sur un contrôle de la démographie via un appel à une main-d'œuvre étrangère (politique migratoire) ou sur des réformes paramétriques du système de retraite (taux de cotisation, niveau des pensions ou âge de la retraite).

La conférence-débat s'est achevée par une seconde table ronde consacrée à « l'incidence microéconomique et sociale : de l'individu à la société ». Trois analyses complémentaires ont pu s'exprimer :

— L'incidence microéconomique des réformes des retraites : Patrick Aubert (Institut des politiques publiques) a présenté une synthèse des principaux travaux statistiques existants ou issus de la microsimulation dynamique. Il a notamment rappelé qu'historiquement, on observe plutôt un lien négatif entre âge de départ à la retraite et niveau de la pension, traduisant le fait que les travailleurs les plus modestes sont souvent ceux qui ont des carrières hachées et qu'ils doivent attendre l'âge du taux plein pour échapper à la minoration de pension pour trimestres manquants. Patrick Aubert encourage le développement et le recours à la microsimulation. Il suggère aussi, au regard des propriétés distributionnelles du système de retraite, de revoir d'autres paramètres comme l'âge d'annulation de la décote.

— L’avis 2022 du Comité de suivi des retraites (CSR) : Didier Blanchet, président du CSR, est revenu sur l’avis du CSR publié avant l’annonce de la réforme. Il a tout d’abord expliqué que le choix d’une convention comptable pour les travaux du COR oriente aussi vers un choix de société : d’un côté, la convention « Équilibre permanent des régimes » (EPR) traduit un fléchissement mécanique du flux de ressources globales en raison d’une baisse programmée du poids des régimes de la fonction publique financés par une subvention d’équilibre ; d’un autre côté, la convention « Effort de l’État constant » (EEC) fige les ressources à un niveau observé, dégagant alors des ressources publiques futures pour financer implicitement les régimes déficitaires (CNAV et CNRCAL) mais ne laissant pas d’autre choix d’affectation pour l’État. Dans un second temps, Didier Blanchet a rappelé l’importance d’apprécier – notamment en termes de niveau de vie relatif des pensions, d’effets redistributifs et de durée d’activité – les conséquences individuelles des mécanismes d’équilibrage au sens des conventions EPR ou EEC.

— L’activité et l’emploi des seniors : Anne-Marie Guillemard (Université Paris Cité, CEMS – EHESS/CNRS/INSERM) a développé une analyse centrée sur le marché du travail. Elle a expliqué l’importance de penser les réformes des retraites comme une politique de l’activité et de l’emploi des seniors et non comme une politique de contrôle de l’âge.

Ce numéro de la *Revue de l’OFCE* a été conçu et réalisé à l’issue de cette conférence-débat. Il s’organise en trois parties et rassemble sept contributions.

La première partie revient sur les caractéristiques de la « réforme Borne 2023 ».

Tout d’abord, Frédéric Gannon, Florence Legros et Vincent Touzé proposent une analyse synthétique de la réforme. Leur article intitulé « **Vers un nouveau recul de l’âge de la retraite : la réforme Borne 2023** » revient sur les arbitrages économiques et sociaux qui ont pu légitimer ce choix politique ainsi que sur les conséquences de la réforme. Pour ce faire, ils tentent de répondre à quatre questions : 1) La réforme était-elle urgente ? 2) L’âge est-il le seul paramètre d’ajustement acceptable ? 3) Quels sont les principaux points de vigilance ? 4) Que faire des excédents des régimes déjà à l’équilibre financier avant la réforme ?

Dans un second article intitulé « **Apories d'une réforme de la retraite reposant sur l'unique paramètre de l'âge pour prolonger la vie active** », Anne-Marie Guillemard offre une analyse très critique d'une réforme qu'elle juge trop centrée sur l'âge. Elle rappelle l'importance de penser le vieillissement de la population active sous l'angle de la politique active de l'emploi. Elle développe une analyse en cinq points : 1) le caractère injuste du seul paramètre de l'âge (risque d'une répartition inégale des efforts demandés aux actifs) ; 2) la portée et les limites des mesures d'âge (risque de précarité accrue en fin de carrière) ; 3) la nécessité de politiques actives ambitieuses du travail et de l'emploi des seniors ; 4) les façons de remédier à la crise de la qualité et du sens du travail ; 5) l'impact de la réforme sur le pacte entre les générations.

La seconde partie est dédiée à la « modélisation macroéconomique » appliquée pour traiter des réformes et de l'âge de la retraite. Cette partie réunit trois articles.

Le premier, intitulé « **Quelles conséquences macroéconomiques doit-on attendre d'une réforme des retraites à court et moyen termes ? Une analyse d'impact à l'aide d'un modèle macroéconométrique trimestriel** », a été rédigé par Bruno Ducoudré et Éric Heyer. Les deux auteurs utilisent le modèle *e-mod.fr* de l'OFCE, d'inspiration néokeynésienne, pour étudier les impacts macroéconomiques à court et moyen termes d'une réforme du système de retraite en France. Après une brève présentation de ce modèle, les auteurs identifient les chocs macroéconomiques à simuler pour différents types de réformes : réduction des dépenses, augmentation des recettes ou report de l'âge de la retraite. Ensuite, ils évaluent l'impact macroéconomique de ces chocs et discutent des différents canaux de transmission (demande globale, coût de production, inflation et marché du travail). Ils terminent leur étude par une analyse de sensibilité des résultats à la conjoncture, à l'élasticité de l'emploi par rapport à son coût et également selon que l'ajustement des salaires repose sur une logique de « *wage setting* » ou de courbe de Phillips. Bien que le modèle *e-mod.fr* ne soit pas adapté pour étudier l'impact à long terme, cette approche permet de souligner deux propriétés importantes de court terme : 1) les entreprises adaptent leur production en fonction des débouchés ; 2) les tensions entre l'offre et la demande sur le marché du travail résultent de la contrainte de débouchés des entreprises et de la rigidité à la baisse du salaire.

Dans un second article intitulé « **Choix d'âge de départ en retraite et emploi des seniors en France : que nous ont appris les réformes passées ? Fondements microéconomiques, bouclage macroéconomique et évaluations des réformes** », François Langot retrace l'évolution historique de l'emploi des seniors en France comparativement aux réformes des retraites. Il dresse un bilan de ses travaux de recherche réalisés, entre autres, avec Jean-Olivier Hairault, Thepthida Sopraseuth et Arnaud Chéron. Un premier niveau d'analyse est consacré à expliquer comment des incitations financières de type surcotes peuvent encourager un recul choisi de l'âge de départ à la retraite tout en résorbant les déficits des caisses de retraite. Les résultats présentés ont été obtenus en s'appuyant sur un modèle d'équilibre général avec des ménages hétérogènes (générations imbriquées, niveaux de qualification et trajectoires professionnelles individuelles soumises à un risque de chômage) dans lequel les seniors sont amenés à faire un choix de départ à la retraite. Ces choix sont hétérogènes car conditionnés par l'accumulation d'actifs financiers et de droits à la retraite. Cet axe de recherche souligne l'efficacité des surcotes actuarielles, plutôt que le recours à l'âge légal qui est imposé de façon uniforme à tous, pour prolonger la durée d'activité entre 60 et 65 ans. Un second niveau d'analyse s'intéresse à l'« effet horizon ». Pour montrer cet effet, les travaux, dont l'article offre une synthèse, se sont appuyés sur un modèle original de *job search* avec une structure par âge. L'« effet horizon » résulte alors d'un mécanisme liant positivement l'horizon professionnel avec la somme actualisée des gains de la relation de travail. Il résulte alors de l'allongement de l'horizon professionnel, une incitation à investir dans cette relation d'emploi, ce qui réduit la fragilité face au chômage.

Jusqu'à présent, trois arguments principaux ont structuré le débat sur l'âge de la retraite : 1) l'idée que l'augmentation de la durée de vie exige logiquement de relever l'âge de la retraite en proportion, 2) la pénibilité du travail, qui plaide au contraire pour limiter cette hausse, et 3) le fait qu'il a été possible de combiner une espérance de vie croissante avec une réduction du temps de travail, et qu'il pourrait en être ainsi à l'avenir. L'urgence environnementale introduit un quatrième argument allant dans ce sens : pour réduire la pollution, il faudrait produire moins et donc travailler moins. Toutefois, cet argument de sobriété n'est pas aussi simple qu'il n'y paraît. Les énergies fossiles ont largement permis de découpler l'espérance de vie de l'âge de la retraite : en polluant davantage, nous avons pu vivre mieux tout en travaillant moins. Cette évolution pourrait résulter d'un effet revenu

(les gains de productivité ont augmenté le revenu des ménages à niveau d'effort constant) supérieur à un effet substitution (l'effort de travail est mieux rémunéré). Peut-on se passer des énergies fossiles sans nécessiter davantage de travail ? Dans un article intitulé « **Longévité, pénibilité et nouvel impératif de sobriété : quelles incidences sur le choix de l'âge de la retraite ?** », Didier Blanchet et Vincent Touzé développent un modèle heuristique simple qui permet d'exposer les principaux éléments de ce débat. Le choix de l'âge de la retraite doit trouver un équilibre entre des contraintes qui ne vont pas toutes dans la même direction.

Enfin, la dernière partie offre une mise en perspective de l'appréciation du sujet des retraites et de l'emploi des seniors à un niveau européen.

Dans « **The financial burden of pensions in Europe: A cross-country comparison** », Anne Lavigne, Antti Mielonen, Niko Väänänen et Mika Vidlund s'intéressent à la structure de financement des systèmes de retraite en Europe. Leur article se concentre sur les régimes de pension légaux (premier pilier) et professionnels (deuxième pilier) de huit pays européens : l'Allemagne, le Danemark, la Finlande, la France, l'Italie, la Norvège, les Pays-Bas et la Suède. Les cotisations patronales représentent généralement la part la plus importante (50 % en moyenne) du financement, suivies par les impôts (30 %) et les cotisations salariales (20 %). D'après les estimations des auteurs, le Danemark s'appuie fortement sur les impôts (60 %), tandis que la Suède s'appuie sur les contributions des employeurs (67 %). À un niveau individuel, les contributions apparaissent comme progressives au Danemark, en France et (dans une certaine mesure) en Suède, ce qui signifie que les revenus les plus élevés paient davantage. En revanche, elles sont proportionnelles en Finlande et en Italie, et régressives aux Pays-Bas et en Allemagne.

Le numéro se termine par une contribution intitulée « **Maintien des seniors dans l'emploi en Europe : quel bilan face au défi posé par le recul de l'âge de la retraite ?** ». Gilles Le Garrec et Vincent Touzé analysent la gestion du vieillissement accéléré de la population active dans dix pays européens depuis 2008 : l'Allemagne, l'Autriche, la Belgique, le Danemark, l'Espagne, la Finlande, la France, l'Italie, les Pays-Bas et la Suède. Ils constatent que les réformes des systèmes de retraite depuis les années 1990 ont progressivement repoussé l'âge moyen de la retraite, augmentant mécaniquement le taux d'activité des seniors. Chaque pays a alors dû aborder la question de leur

maintien dans l'emploi. Comprendre l'employabilité des travailleurs seniors nécessite de prendre en compte des spécificités liées à l'âge, telles que l'expérience acquise, l'obsolescence du capital humain ou une santé potentiellement dégradée, et la façon dont ces facteurs influencent leur intégration professionnelle (productivité, salaire et contrat de travail). Les stratégies européennes et nationales ont cherché à adapter les marchés du travail aux caractéristiques des seniors. Les politiques publiques ont ainsi encouragé : la formation professionnelle continue, la lutte contre la discrimination liée à l'âge, l'adaptation des postes, la gestion des âges et la flexibilité du temps de travail. Bien que les performances varient entre les pays étudiés, Le Garrec et Touzé observent une convergence des taux d'emploi des seniors : les pays en retard en 2008 sont aussi ceux qui ont enregistré les plus fortes hausses par la suite. Deux groupes se distinguent néanmoins : ceux historiquement en avance, qui ont maintenu une certaine dynamique (Allemagne, Pays-Bas, Suède, Danemark et Finlande) et ceux en retard, qui suivent également un schéma de convergence mais qui sont à la traîne concernant l'emploi des 60-64 ans (France, Espagne, Italie, Belgique et Autriche). ■

