

# *Les seniors et l'emploi en France*

*Rapport*

*Antoine d'Autume,  
Jean-Paul Betbèze  
et Jean-Olivier Hairault*

*Commentaires*

*Daniel Cohen  
Pierre Pestieau*

*Complément*

*Frédéric Lainé et Pierre Marioni*

*Réalisé en PAO au Conseil d'Analyse Économique  
par Christine Carl*

© La Documentation française. Paris, 2005 - ISBN : 2-11-006032-8

« En application de la loi du 11 mars 1957 (article 41) et du Code de la propriété intellectuelle du 1er juillet 1992, toute reproduction partielle ou totale à usage collectif de la présente publication est strictement interdite sans l'autorisation expresse de l'éditeur.

Il est rappelé à cet égard que l'usage abusif de la photocopie met en danger l'équilibre économique des circuits du livre. »

## LES PROPOSITIONS DE RÉFORME

Nos propositions de réforme sont cohérentes avec notre diagnostic du faible taux d'emploi des seniors en France depuis plus de 20 ans. En abaissant, au début des années quatre-vingt, l'âge de départ à la retraite à un niveau particulièrement bas, la France a choisi non seulement d'accepter un taux d'activité exceptionnellement faible après 60 ans, mais également de transférer vers une tranche d'âge plus basse, les 55-59 ans, le problème structurel de la cessation d'activité juste avant la retraite. Cette translation vers des âges plus faibles de la situation qui prévalait dans les années soixante-dix en France et qui se produit également à proximité de l'âge de la retraite dans la quasi-totalité des pays de l'OCDE, a été aggravée en France par la mise en place de dispositifs de cessation d'activité particulièrement généreux en fin de carrière. Ces dispositifs relèvent d'une politique malthusienne erronée et d'un pacte social reposant sur la protection de l'emploi, qui gère les sorties de l'emploi par l'inactivité des seniors plutôt que par le chômage temporaire des travailleurs tout au long de leur cycle de vie.

Nous ne pensons pas que notre gestion intertemporelle des ressources humaines (formation, salaires, organisation du travail...) soit particulièrement déficiente en France, même si elle mérite d'être améliorée pour assurer le bien-être des générations futures de seniors. Si déficiences particulières il y a, elles ne sont en outre pas « exogènes », mais reflètent notre culture de la « préretraite » qui crée les conditions d'un cercle vicieux. Les anticipations de sortie prématurée vers l'inactivité conduisent à l'absence de formation dans l'entreprise et à une organisation du travail inadaptée à la coexistence des seniors et des plus jeunes. Il faut donc changer les perspectives de gestion des carrières, à la fois pour les salariés et pour les entreprises, afin d'améliorer le système de formation et la gestion dans le temps des ressources humaines. Seule une perspective plus longue, en fermant la porte de sortie de la préretraite et en repoussant l'âge de la retraite, fera comprendre la nécessité de bilans de compétences et de formation (du côté des entreprises), celle de modulations dans la formation des rémunérations (du côté des salariés) et celle de négociations sur les nouvelles organisations du travail et des rémunérations (entre partenaires sociaux). L'objectif n'est donc pas de mettre en place des ajustements partiels, mais bien de promouvoir une nouvelle façon d'envisager des carrières plus longues, dans des économies en concurrence et en mouvement technologique accéléré.

Les politiques de formation et d'adaptation des conditions de travail en fin de carrière ne peuvent réussir dans le contexte actuel. Elles ne se développeront que de manière endogène, en cohérence avec une politique de l'emploi qui favorise le maintien en activité des seniors. La montée en puissance de ces politiques sera, certes, nécessaire pour augmenter le taux d'emploi des seniors sans précariser les fins de carrière, ce qui constitue un objectif tout à fait essentiel. Pourtant, il ne servirait à rien de mettre en place des politiques ambitieuses de gestion intertemporelle des ressources humaines tant que les racines du mal n'auront pas été éradiquées : les anticipations rationnelles de cessation d'activité avant 60 ans doivent être cassées.

Le rendez-vous social de 2008, prévu par la loi sur les retraites de 2003, crée une situation d'urgence et appelle une stratégie d'ensemble. Il serait dramatique pour la pérennité des orientations affichées par cette loi que le taux d'emploi très faible des seniors serve de prétexte à une remise en question du recul de l'âge de la retraite. Il est donc impératif de modifier la logique des dispositifs de cessation anticipée d'activité. Tant que les employeurs pourront se décharger de leur responsabilité en matière de formation et de conditions de travail en profitant des facilités du système de la « préretraite », aucune mesure incitative ou contraignante ne parviendra à garantir une gestion satisfaisante dans ces domaines essentiels pour l'emploi des seniors. La solution du problème est alors double : rendre moins avantageuse l'inactivité pour les seniors tout en donnant plus de valeur à leur maintien en activité. Cela imposera alors aux employés et aux employeurs de travailler ensemble à une véritable politique de gestion des âges à l'intérieur des entreprises.

Nos propositions de réformes se déclinent en trois ensembles indissociables, dont l'objectif est de créer un cercle vertueux.

Le premier ensemble de réformes concerne l'allongement de la durée de vie active, et vise à favoriser par la « retraite choisie » l'emploi des plus de 60 ans mais également, en retour, celui des 55-59 ans. Repousser l'âge de la retraite s'impose, d'abord parce que la classe d'âge des 60-64 ans est la plus concernée par la faiblesse du taux d'emploi des seniors, mais aussi parce que cet âge détermine l'horizon de la vie professionnelle et qu'il commande ainsi les comportements de tous les agents, travailleurs et entreprises, vis-à-vis de l'emploi. L'âge de la retraite est ainsi un déterminant essentiel du taux d'emploi des 55-59 ans. La réforme de 2003 a certes enclenché une dynamique positive, mais ce processus est trop lent pour modifier les anticipations de retraite à 60 ans avant 2008, voire 2012. La réforme de 2003 doit être approfondie sur la base de l'incitation, en augmentant les marges de choix de chacun, sans imposer de contraintes supplémentaires. Tout d'abord, l'âge maximal d'activité de 65 ans doit être supprimé. Ensuite, les surcotes, qui récompensent la prolongation d'activité au-delà du taux plein, doivent monter considérablement en puissance et doivent pouvoir prendre également la forme d'une sortie en capital. Enfin, la libéralisation du cumul emploi-retraite doit être complète. L'objectif de ces deux dernières

mesures est d'abord de favoriser l'emploi des seniors, plutôt que de faciliter l'équilibre financier des caisses de retraite. Au-delà de 2012, lorsque les problèmes de financement deviendront plus prégnants, un meilleur compromis entre emploi des seniors et financement des retraites pourra être recherché.

Le deuxième ensemble de propositions a pour objet de recréer un marché du travail des seniors, en diminuant, de façon rapide et résolue, les départs avant 60 ans, qui s'effectuent aujourd'hui par le biais d'un chômage indemnisé, sans obligation de recherche d'emploi. Contrairement aux apparences, ces mesures ne relèvent pas d'une simple politique d'offre de travail. Leur objectif beaucoup plus général est de casser notre logique collective d'ajustement à la baisse de l'emploi par le départ des seniors et de remettre en cause radicalement notre culture de la préretraite. À l'instar de tous les pays étrangers, l'application de mesures contraignantes est nécessaire, et la voie est étroite pour concilier efficacité et équité. Il s'agit d'éviter de créer un nouveau dispositif de « déversement » des préretraités, tout en combattant l'apparition de nouvelles formes de précarité en fin de carrière.

Tout d'abord, nous proposons la fin du régime dérogatoire de dispenses de recherche d'emploi (DRE). Les durées d'indemnisation plus longues réservées aux seniors à partir de 57 ans pourraient être maintenues, mais conditionnellement à l'absence d'offres d'emploi. Un dispositif de préretraite ouvert à 55 ans serait conservé pour protéger contre le risque d'invalidité, à l'instar de l'ensemble des pays européens, et son contrôle serait confié aux institutions assurant le paiement de l'allocation d'invalidité, afin d'internaliser les coûts pour la collectivité.

Pour sortir plus rapidement de la situation actuelle, nous proposons d'accorder des incitations financières au retour à l'emploi (primes à l'embauche), à la fois du côté de l'offre et du côté de la demande de travail, dans le cadre d'un accompagnement renforcé, spécifique aux chômeurs seniors.

Le troisième ensemble de propositions dessine les contours d'un changement de comportement des entreprises en matière de gestion des âges. Ce dernier ensemble est également un moyen d'assurer un compromis social équilibré à la « nouvelle donne » de l'emploi des seniors. Il faut ainsi donner aux salariés plus de droits à la formation sur l'ensemble de leur cycle de vie, débouchant sur une certification pouvant être reconnue à l'extérieur de leur entreprise. Les partenaires sociaux doivent s'engager dans une évaluation et une réduction de la pénibilité des tâches tout au long de la vie active, et pas seulement en fin de carrière, afin de mener une véritable politique de prévention des risques sanitaires et d'invalidité. Il convient en outre de mettre en œuvre une négociation décentralisée au niveau de l'entreprise portant sur l'organisation et les conditions de travail en fin de carrière, sans pour autant stigmatiser les seniors.

Enfin, pour donner du sens et de la visibilité à ce changement d'attitude collective, une vaste campagne nationale de promotion de l'image des seniors et des mesures destinées à augmenter leur taux d'emploi devra être menée.

À de nombreuses reprises dans ce rapport, nous avons insisté sur la nécessité de réformer l'ensemble du marché du travail en France en allant vers une plus grande sécurité des personnes et moins de protection de l'emploi. D'abord la sortie des seniors est souvent la contrepartie de la protection de l'emploi des salariés des âges médians. Ensuite, les aménagements en fin de vie active sont facilités dans un contexte de culture du changement à tout âge. Toutefois, nous ne ferons pas de propositions précises sur cette question générale, tout en réaffirmant l'importance qu'il y a à corriger le fonctionnement général du marché du travail en France pour résoudre le problème du non-emploi des seniors.

# Approfondir la réforme des retraites

## 1. Introduction

L'approfondissement de la réforme des retraites doit être placé au premier rang dans l'agenda des réformes visant à augmenter le taux d'emploi des seniors – les plus de 60 ans naturellement, mais également les quinquas. Allonger l'horizon de la vie professionnelle est une nécessité pour redonner un sens à l'emploi des seniors. La loi du 21 août 2003 est une avancée essentielle qui n'a pas donné encore tous ses fruits, mais dont on sent déjà les prémices de conséquences heureuses dans les entreprises. Elle prévoit une période de convergence des systèmes privé et public hors régimes spéciaux. Elle édicte également un calendrier des évolutions futures encadré par des consultations quadriennales des partenaires sociaux et des institutions publiques concernées (Conseil d'orientation des retraites, Commission de garantie des retraites). Elle confirme le choix d'un système de retraite par répartition assurant un haut niveau de vie pour les retraités. De façon plus novatrice, elle inscrit dans le droit *le principe de la prise en compte de l'allongement de l'espérance de vie effectivement constaté dans les évolutions futures du système* (art. 5). La loi de 2003 a également donné plus de marges de choix aux salariés en se rapprochant d'un barème actuariellement neutre<sup>(29)</sup>.

Les orientations de la loi 2003 nous semblent éminemment positives. Il faut pour le moins les rendre pérennes, afin qu'elles soient jugées irréversibles par les différents acteurs. De ce point de vue, on voit bien la différence entre notre pays et les autres pays européens qui ont su, pour la plupart, dégager un consensus national fort permettant d'asseoir la crédibilité de la réforme. Il faut également l'approfondir en privilégiant les axes de la retraite choisie, de la diversité des parcours et des incitations en fin de vie active à rester en emploi, en exploitant les marges laissées libres par un système de retraite encore très éloigné de l'actuariellement neutre. Cela redonnera de la valeur à l'emploi des 55-64 ans, sans qu'il soit nécessaire de revoir à la baisse le système d'indemnisation du chômage et de l'inactivité.

---

(29) Voir le deuxième rapport du COR (2004) pour une présentation détaillée de l'ensemble des modalités de la loi de 2003.

Le régime général de notre système de retraite par répartition est caractérisé par les points suivants : un âge minimal de départ en retraite de 60 ans, un âge maximal d'activité de 65 ans, un taux de remplacement qui dépend de la durée de cotisation, selon un système de décotes-surcotes autour d'une durée de cotisation de référence, actuellement de 40 ans, et une quasi-impossibilité de cumuler un emploi et sa retraite. Nous proposons des ajustements de ces différentes modalités.

## 2. Translater en indexant sur l'espérance de vie

Notre système de retraite s'organise autour d'une durée de cotisation de référence donnant droit à un taux plein de remplacement, encadrée par des âges minimal et maximal de départ à la retraite.

Bien que les individus aient maintenant la possibilité de choisir leur âge de retraite, et d'accéder ainsi à un taux de remplacement plus ou moins élevé, la notion de taux plein constitue toujours une norme qui contribue à fixer les droits des travailleurs et des employeurs. L'accès au taux plein doit constituer un droit pour tous les travailleurs, quelles que soient les périodes de chômage ou d'inactivité qu'ils ont connues. La loi de 2003 instaure ainsi un âge auquel ils récupèrent le taux plein même si leur durée de cotisation reste inférieure à la durée de référence. En revanche, l'accès à des taux de remplacement plus élevés ne peut être garanti qu'aux travailleurs poursuivant effectivement leur activité au-delà de la durée de référence. Le chômage indemnisé ne peut s'accompagner d'une augmentation des droits au-delà du taux plein.

Comment faut-il faire évoluer ces paramètres d'âge et de durée de cotisation ?

Dans la lignée de la loi de 2003, nous pensons que l'augmentation de l'âge minimal d'éligibilité (60 ans en général) ne constitue pas une priorité. La question se pose pourtant car cet âge minimum joue un rôle central en termes d'anticipations. Le translater selon une règle claire permettrait assurément de rendre plus lisible et plus explicite la volonté d'allonger la durée de vie active. Ceci n'est toutefois pas un enjeu à court terme, car cet âge (n') est plus que symbolique. Si le seuil actuel des 60 ans revêt cette importance dans notre système par répartition, c'est qu'il correspond à l'âge auquel la majorité des salariés prennent leur retraite : la retraite à 60 ans est devenue une réalité parce que l'âge du taux plein, compte tenu de l'âge précoce d'entrée dans la vie active, a longtemps coïncidé avec cet âge pour la majorité de la population, en particulier masculine. Pourtant, même si cet âge de 60 ans reste éminemment symbolique, l'augmentation de la durée de cotisation de référence, ajoutée à celle de l'âge d'entrée dans la vie active, va le rendre moins central. Les réformes de 1993 et de 2003 tendent ainsi à réduire l'importance de la retraite à 60 ans, en mettant la durée de cotisation

au centre du système<sup>(30)</sup>. Les salariés ayant atteint avant 60 ans une durée de cotisation de 40 ans peuvent liquider avant cet âge. Inversement, ceux qui n'atteignent pas le taux plein à 60 ans subiront de telles pénalités qu'ils devront se résoudre à reculer leur départ.

La réforme de 2003 a déjà organisé la translation de la durée de cotisation. Elle permet la convergence en 2008, à raison de deux trimestres supplémentaires par an, de la durée de cotisation de référence du secteur public vers les 160 trimestres instaurés dans le secteur privé par la réforme Balladur en 1993. Par la suite, ces deux durées évolueront ensemble pour atteindre 164 trimestres en 2012 et 167 trimestres en 2020. Ces durées d'assurance seront définitivement fixées par un décret du gouvernement avant le 1<sup>er</sup> juillet 2012, puis avant le 1<sup>er</sup> juillet 2016, après avis d'une commission indépendante prenant en compte les données démographiques et économiques. Leur application est en outre assujettie à un rapport préalable du Gouvernement sur la situation des régimes et sur l'emploi et une conférence sur l'emploi réunissant l'État, les syndicats d'employeurs et d'employés. Pour reprendre les termes du rapport du COR (2004) : « c'est donc le choix d'une semi-automaticité et d'un allongement de la durée d'assurance soumis à certaines conditions qui est retenu dans la réforme » ou bien encore « des conditions implicites sont fortement suggérées par la nature des avis requis à chaque étape ». Nous aurions préféré que la procédure d'avis se limite à la consultation d'un comité d'experts-démographes, afin de donner plus de crédibilité à la règle instituée, et ainsi de mieux ancrer les anticipations des entreprises et des salariés. Cependant, il nous semble difficile de remettre en cause cette modalité de la réforme de 2003.

L'augmentation prévue de la durée de cotisation repose sur l'objectif d'une stabilisation de la répartition entre temps de travail et temps de retraite, dans des proportions respectives de deux tiers et d'un tiers. On s'oriente ainsi clairement vers un report de l'âge de la retraite, et donc une augmentation de l'emploi. Ce mouvement est renforcé par le recul de l'âge d'entrée dans la vie active, qui fait diminuer la proportion de salariés ayant atteint le taux plein à 60 ans. Mais il est freiné par l'existence d'un nombre important de « surcotisants » dans le régime antérieur. Parce qu'ils sont entrés particulièrement tôt sur le marché du travail (entre 14 et 16 ans), un nombre important de travailleurs devait cotiser au-delà de la durée normale. La loi de 2003 leur a donné le droit de partir avant soixante ans. La diminution du nombre de travailleurs ayant atteint le taux plein à soixante ans sera donc lente. Actuellement, 65 % des salariés du privé sont dans cette situation. Cette proportion pourrait passer à 12 % à l'horizon 2020, mais elle sera encore de l'ordre de 50 % en 2008 (Destinie, 1999). Ainsi, à un horizon court, l'augmentation de la durée de cotisation pourrait n'avoir qu'un faible impact sur l'âge moyen de liquidation, et ce d'autant plus que des possibilités de retraite avant 60 ans ont été accordées pour les carrières longues.

(30) C'est aussi l'axe du rapport Charpin.

L'âge moyen de liquidation augmenterait de 2,5 mois pour les générations nées entre 1945 et 1954, de 5 mois pour celles nées entre 1955 et 1964 et de 2,5 mois pour celles nées entre 1965 et 1974, qui sont marquées par une diminution des carrières incomplètes des femmes et, surtout, par la baisse de la décote pour celles qui demeurent dans cette situation. Dans le secteur privé, il est anticipé une augmentation à terme d'un an. En revanche, dans le secteur public, en raison de la mise en place d'une décote, le décalage de l'âge de la retraite pourrait atteindre deux ans en 2020.

Les effets de l'allongement de la durée de cotisation se feront donc peu sentir à l'horizon 2012. S'il est difficilement envisageable, d'un point de vue politique, d'augmenter la durée de cotisation au-delà de ce que prévoit la loi de 2003, il apparaît nécessaire d'approfondir la réforme en s'appuyant sur la voie incitative de la retraite choisie.

Nous ne proposons, en définitive, rien de nouveau par rapport à la réforme 2003 en ce qui concerne l'âge minimal et la durée de cotisation. Mais nous pensons, en revanche, qu'il est nécessaire de décaler dans le temps l'âge maximal d'activité.

*Proposition 1. Découpler l'âge maximal d'activité et l'âge de récupération du taux plein*

L'âge maximal de 65 ans a aujourd'hui deux significations importantes dans notre système par répartition. Il détermine obligatoirement, sauf à de rares exceptions, la fin de la vie active. Il permet également aux personnes dont la durée de cotisation est inférieure à la durée de référence, en raison d'une carrière incomplète, de retrouver le taux plein.

Il nous semble nécessaire de découpler ces deux dimensions.

*Proposition 2. Éliminer toute limite d'âge supérieure à l'activité*

Faut-il prévoir un âge absolu de fin d'activité salariée, imposé par la loi ? La volonté d'augmenter les marges de choix des individus et des entreprises nous amène à en douter. S'il devait être maintenu, il conviendrait, bien sûr, qu'il soit translaté régulièrement en fonction des progrès de l'espérance de vie et il devrait probablement être repoussé dès maintenant au-delà de 65 ans. Il nous semble plus clair d'abolir cette limite d'âge absolue.

*Proposition 3. Indexer l'âge de récupération du taux plein sur l'espérance de vie*

Ceci ne signifie ni que les travailleurs doivent être incités à prolonger leur activité au-delà du raisonnable, ni que les entreprises doivent être obligées à conserver leurs employés aussi longtemps que ceux-ci le désirent. C'est ici qu'intervient l'âge de récupération du taux plein. Il protège les salariés en limitant le jeu des décotes et en permettant aux travailleurs d'atteindre le taux plein, même en cas de carrière incomplète. Il ouvre aux entreprises la possibilité de mise à la retraite d'office.

Avant la réforme de 2003, tout salarié de plus de soixante ans ayant atteint le taux plein pouvait être mis à la retraite d'office par son employeur, qui évitait ainsi le recours à une procédure de licenciement. Pour permettre aux salariés de bénéficier du système des surcotes, la loi Fillon a aboli cette disposition en stipulant que la retraite d'office ne peut intervenir qu'après l'âge de récupération du taux plein. Nous proposons de maintenir ce principe.

L'âge de récupération du taux plein apparaît ainsi, non pas comme un âge maximal d'activité, mais comme un second âge de référence dans la décision de cessation d'activité, ouvrant des droits aux deux parties. Le niveau auquel il est fixé doit logiquement faire l'objet d'une concertation entre les partenaires sociaux. Il nous semble logique qu'il soit révisé régulièrement en fonction de l'espérance de vie, selon une règle de partage analogue à celle de fixation de la durée de cotisation.

#### *Proposition 4. Supprimer les dérogations permettant la mise à la retraite d'office avant l'âge de récupération du taux plein*

Pour que ces dispositions prennent tout leur sens, et pour confirmer le mouvement vers la prolongation de la durée d'activité, il convient de n'octroyer aux entreprises aucune dérogation leur permettant d'anticiper sur l'âge normal de mise à la retraite d'office.

Or la loi de 2003 a autorisé un retour à l'ancien dispositif – et à la mise à la retraite d'office des travailleurs ayant atteint le taux plein – dès lors qu'une convention collective est signée au niveau de la branche d'activité et assure des contreparties en termes d'emploi ou de formation. Ces conventions doivent être conclues avant le 1<sup>er</sup> janvier 2008. On assiste depuis à la multiplication de tels accords, qui atteste de la volonté très forte de maintenir ouverte la voie de l'ajustement par les seniors. Il convient de fermer cette possibilité.

### **3. Inciter à retarder le départ en retraite par la retraite choisie**

Comme l'augmentation de la durée de cotisation pour obtenir un taux plein mettra du temps avant de décaler significativement l'âge de la retraite, il est crucial d'atteindre cet objectif par la voie incitative.

La réforme de 2003 va dans le sens d'un régime de retraite par répartition actuariellement neutre autour d'une durée de cotisation de référence. Un barème de retraite de ce type, en éliminant la taxe implicite sur la prolongation d'activité, fait disparaître une distorsion qui affecte le choix de l'âge de la retraite. Il améliore l'efficacité du système économique et incite à l'augmentation de l'emploi. Il représente un bon compromis entre un système de retraite par capitalisation, par définition actuariellement neutre, et un système par répartition, qui assure mieux la solidarité entre les généra-

tions et, en particulier, assure les pensions des générations âgées qui poseraient problème en cas de passage général à la capitalisation. Le système considéré demeure, pour l'essentiel, un système de répartition où les cotisations courantes financent les pensions courantes. Ce n'est qu'à la marge, au-dessus d'un certain âge, qu'il établit un lien actuariel entre les cotisations et les pensions de chacun, par un mécanisme de décotes et de surcotes<sup>(31)</sup>. Ce système crée des incitations, mais pas d'obligation, à liquider ses droits à la retraite plus tard dans l'âge. Il tend à laisser plus de liberté de choix aux individus.

La mise en place d'un barème de retraite actuariellement neutre présente donc beaucoup d'avantages, sur le plan des principes, parce qu'elle fait disparaître des distorsions et, sur un plan plus concret, parce qu'elle représente une puissante incitation à la prolongation d'activité. Elle présente pourtant un inconvénient sensible dans la situation actuelle du système de retraites. Par définition, un barème actuariellement neutre n'apporte pas de ressources supplémentaires aux caisses de retraite. Sa mise en place nous éloigne donc d'un des objectifs majeurs de la réforme de 2003, qui consistait à rétablir, à terme, l'équilibre financier du système des retraites.

Une alternative consiste alors, au lieu de chercher à éliminer complètement la taxe à la prolongation d'activité, à ne pas restituer une partie des surplus, en termes de cotisations supplémentaires et de pensions non versées, qu'engendre le recul de l'âge de la retraite. Il est en effet pertinent d'analyser la taxe à la prolongation d'activité en termes de courbe de Laffer (Hairault, Langot et Sopraseduth, 2005b) : la caisse de retraite peut arbitrer entre le taux de prélèvement par individu repoussant son départ en retraite et la masse des individus concernés. C'est implicitement le choix qui a été fait dans la loi de 2003.

Il nous semble que c'est le premier objectif, la prolongation de l'activité des seniors, qui doit être privilégié dans l'immédiat. Les problèmes de financement ne se poseront véritablement qu'à l'horizon 2012, tandis qu'il est important d'agir dès maintenant de manière résolue pour repousser l'âge de départ en retraite. Pourtant, le souci de maintenir des possibilités de redistribution, et donc de solidarité intergénérationnelle, nous amène à ne pas aller jusqu'à un barème actuariellement neutre, et à laisser subsister une certaine taxe à la prolongation d'activité.

La réforme de 2003 nous a rapprochés d'un barème actuariellement neutre, mais elle l'a fait de façon très insuffisante en ce qui concerne les surcotes. Dès 2004, la pension dans les secteurs privé et public est augmentée de 3 % par année travaillée après 60 ans au-delà de la durée de cotisation de référence. Pourtant, les taux de remplacement majorés par ces surcotes restent assez éloignés de ceux qui seraient requis pour atteindre la neutralité actuarielle : la taxe marginale à la prolongation d'activité reste

---

(31) Voir l'annexe sur le choix de départ à la retraite à la fin du rapport.

forte dans le secteur public ou le secteur privé au-delà de l'âge du taux plein (160 trimestres en 2008 pour tous). En revanche, les décotes instituées s'en rapprochent beaucoup plus fortement. Dans le secteur public, les décotes étaient quasi inexistantes avant 2003 (graphique 47). À compter du 1<sup>er</sup> janvier 2006, une décote sera instituée et montera en puissance jusqu'à atteindre 5 % par année manquante en 2015. Le secteur privé convergera également vers cette valeur, mais en partant d'une décote de 10 % par année manquante<sup>(32)</sup>. À l'horizon 2015, les décotes pousseront nettement à la prolongation d'activité : elles conduiront à un taux de remplacement inférieur à celui d'un régime actuariellement neutre et pénaliseront donc la liquidation des droits avant la durée de cotisation de référence. Globalement, les décotes dans les deux secteurs se rapprochent d'un barème actuariellement neutre.

Ce constat nous amène à proposer de faire monter en puissance les surcotes, et de ne pas modifier le système de décotes.

*Proposition 5. Se rapprocher de surcotes actuariellement neutres pour privilégier l'objectif de l'emploi des seniors*

La revalorisation de ces surcotes permettrait de se donner le maximum de chances d'augmenter le taux d'emploi des seniors de plus de 60 ans, sans déficit supplémentaire pour les caisses de retraite. Elle aurait aussi des retombées positives pour l'emploi des 55-59 ans. Les préretraités ou les chômeurs seniors continuent à augmenter leurs droits à pension, puisque la collectivité cotise pour eux. Ils sont pourtant dans l'obligation de retrouver un emploi s'ils veulent accéder aux surcotes<sup>(33)</sup>. En induisant ainsi un taux d'emploi des quinquas plus élevé, l'augmentation des surcotes permettrait d'améliorer les comptes de l'assurance-chômage<sup>(34)</sup>. Même dans le cas d'un passage à la neutralité actuarielle, laissant inchangé l'état des caisses de retraites, des gains financiers pour les caisses publiques se matérialiseraient donc.

*Proposition 6. Ne pas inclure les cotisations employeur dans le calcul des surcotes dans un but de solidarité intragénérationnelle*

Dans un but de solidarité intragénérationnelle, nous proposons pourtant de ne pas atteindre la neutralité actuarielle et de laisser subsister un certain niveau de taxe sur la prolongation d'activité. Cette taxe permettra d'instaurer une certaine redistribution, et donc une solidarité, à l'intérieur du système de retraite par répartition. En effet, les individus qui ne seront pas en

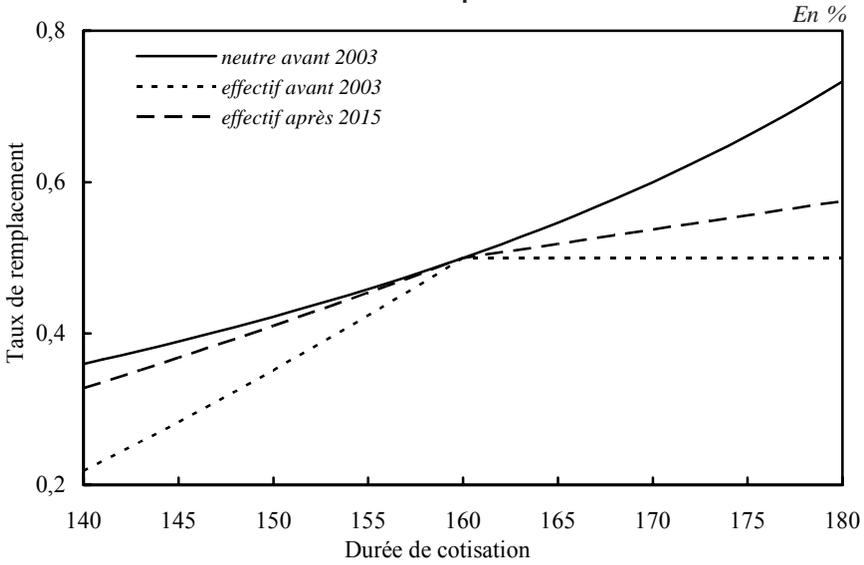
(32) Aucune décote ne s'appliquera une fois atteint l'âge maximal actuel de 65 ans et au-delà de vingt trimestres manquants.

(33) Les surcotes ne s'appliquent que sur les trimestres cotisés directement par l'intéressé, et correspondant donc à des trimestres travaillés.

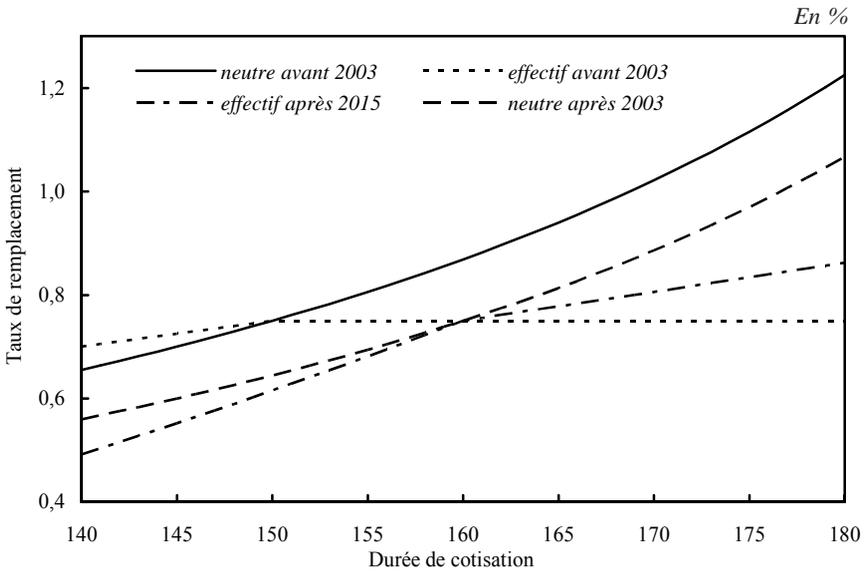
(34) Dans cette logique, on pourrait même envisager d'aller au-delà de l'actuariellement neutre afin de favoriser encore plus le taux d'emploi des quinquas par le report de l'âge de la retraite des sexagénaires : cf. Hairault, Langot et Sopraseuth (2005a).

## 47. Ratios de remplacement, secteurs privé et public

### a. Secteur privé



### b. Secteur public



Source : Calculs des auteurs.

position de profiter des surcotes bénéficieront indirectement, par le maintien d'un ratio de remplacement élevé, du partage des gains engendrés par ceux en situation de prolonger. Plus précisément, nous proposons que les surcotes versées intègrent les pensions non perçues, mais uniquement les cotisations-employés, les cotisations-employeurs versées pendant les années de travail supplémentaires servant à alimenter les caisses de retraite. Une autre raison pour ce faire est d'éviter un biais dans le choix entre le système de surcote et le cumul emploi-retraite proposé par ailleurs, qui, lui, implique de ne pas supprimer les cotisations employeurs (voir ci-dessous).

*Proposition 7. Gérer en capitalisation publique les recettes permises par le report de l'âge de la retraite au-delà de l'âge du taux plein*

Une réforme actuariellement neutre n'apporte pas de ressources supplémentaires aux caisses de retraite. Mais cette idée générale doit être précisée lorsqu'on reste dans le cadre d'un système par répartition. Dans les premières années de mise en place de la surcote, les caisses de retraite devraient accumuler des excédents puisqu'elles commencent à prélever des cotisations supplémentaires avant que les agents concernés ne liquident leurs droits nouveaux à pension. La situation s'inverse par la suite puisque la caisse rémunère les cotisations au taux d'intérêt, alors que ses entrées évoluent au rythme du taux de croissance de l'économie. On peut admettre que le premier est supérieur au second, ce qui implique un déficit pour les caisses.

En principe, le bilan intertemporel de ces excédents et de ces déficits est nul. Les caisses pourraient, ou devraient, placer les cotisations initiales et utiliser le produit de ces placements pour financer les pensions supplémentaires. Cette idée nous fait sortir du cadre strict de la répartition et correspond à une capitalisation publique à la marge. Soulignons que cet amendement a seulement pour but de rendre plus efficace un système de retraite qui demeure assis sur répartition.

Si l'on ne souhaite pas introduire une gestion duale du régime de retraite, on peut aussi proposer des surcotes calculées en rémunérant les cotisations, non pas au taux d'intérêt, mais en prenant comme référence le taux de croissance de l'économie, qui n'est autre que le taux rendement de la retraite par répartition. En procédant de cette manière, on n'annule pas complètement la taxe à la prolongation d'activité du côté des salariés, et on réduit donc l'incitation à la prolongation d'activité, mais on se préserve de tout déficit supplémentaire<sup>(35)</sup>.

En définitive, nous proposons une gestion en capitalisation publique des recettes dégagées par le report de l'âge de la retraite afin de proposer des surcotes plus élevées.

(35) Les surcotes calculés avec le rendement de la répartition sont plus faibles, la différence pouvant atteindre plus de 3 points de pourcentage pour des valeurs réalistes de taux d'intérêt et de croissance démographique (cf. Hairault, Langot et Sopraseuth (2004b)).

### *Proposition 8. Privilégier une sortie en capital pour les surcotes*

Les surcotes traditionnellement proposées en rentes peuvent permettre d'atteindre un choix optimal pour chaque individu. Cela implique de proposer, à la différence des surcotes constantes de la réforme de 2003, des surcotes croissantes au fur et à mesure qu'un salarié repousse son départ d'une année et pour toucher sa pension sur une durée plus brève. Ce dispositif n'est pas difficile à mettre en œuvre en pratique, en cohérence avec la durée de cotisation individuelle. En revanche, des surcotes actuariellement neutres doivent prendre en compte l'espérance de vie des individus. Cela suppose de connaître le risque de survie associé à chacun en fonction de ses caractéristiques. Dans cette logique, les femmes devraient recevoir des surcotes plus faibles parce qu'elles ont, toutes choses égales par ailleurs, une longévité plus grande. On entre ici dans une logique assurantielle. Mais il est difficile d'échapper à ce type d'individualisation car proposer une surcote unique se heurte potentiellement à un problème d'anti-sélection. Tous les individus n'ont pas la même espérance de vie et ne sont donc pas confrontés aux mêmes problèmes intertemporels. Face à un barème unique de surcote, ce sont les individus ayant l'espérance de vie la plus longue qui ont le plus intérêt à s'y insérer. Pour équilibrer financièrement le système, il faut calibrer les cotisations en tenant compte de cette espérance de vie élevée. Le système, du coup, devient peu attractif pour les individus ayant une espérance de vie plus faible. Comme espérance de vie et catégorie socioprofessionnelle sont fortement corrélées, ceci signifie concrètement que le système de surcote est attractif pour les individus ayant des revenus au-dessus de la moyenne. On peut même ajouter que ces individus sont généralement les plus capables de prévoyance ou les plus habitués à voir loin, et donc les plus susceptibles de s'engager dans le dispositif. Le risque est donc réel que le système de surcote ne parvienne guère à prolonger l'activité des travailleurs à bas revenus. C'est pourquoi s'engager plus à fond dans un régime actuariellement neutre peut impliquer de tenir compte des différences d'espérance de vie entre catégories socioprofessionnelles, pour fixer les paramètres du barème de retraite qui s'applique à chaque travailleur. La Suède s'est engagée fermement dans cette voie qui, seule, permet de caractériser de manière exacte les taux de rendement individuels des cotisations-retraites et donc de garantir la justice du système. Mais il ne semble pas que la société française soit prête à s'engager dans cette direction d'une plus grande individualisation, qui pose de toute façon un problème d'information.

C'est pourquoi nous proposons que les droits nouveaux associés à la prolongation de l'activité prennent la forme d'un capital versé lors de la cessation définitive d'activité, et non pas d'un flux de pensions supplémentaires, versé sur une durée de vie incertaine. La pension de base déterminée par le taux plein resterait en rente. La sortie en capital correspondrait aux surplus dégagés par les trimestres de prolongation (cotisations et pensions économisées). Elle est l'exact équivalent, d'un point de vue théorique, à une

sortie en rente (voir annexe 2 à la fin du rapport). Une sortie en capital permettrait cependant d'éviter les problèmes pratiques liés à l'indexation sur l'espérance de vie individuelle. La sortie en capital serait également plus visible et plus incitative qu'une majoration marginale d'un taux de remplacement. En outre, compte tenu de la difficulté de prendre en compte l'hétérogénéité de l'espérance de vie, elle serait plus juste car elle ne pénaliserait pas ceux qui vivent moins longtemps et qui ont déjà les revenus les plus faibles. En cohérence avec la proposition 7, seules les cotisations-employés seraient comptabilisées dans le capital restitué. Une taxation aménagée de ce capital devrait être instituée.

#### **4. Encourager le cumul emploi-retraite**

Plutôt que de récompenser le recul de l'âge de la retraite, une autre solution pour allonger la durée de vie active consiste à autoriser les travailleurs à conserver une activité rémunérée après qu'ils aient liquidé leurs droits à retraite. Le cumul emploi-retraite constitue ainsi une autre modalité parfaitement équivalente aux surcotes pour restaurer l'optimalité des choix individuels en matière de cessation d'activité.

##### *Proposition 9. Généraliser l'autorisation du cumul emploi-retraite après l'âge minimal de départ à la retraite*

Le cumul emploi-retraite est actuellement extrêmement difficile, sauf pour les fonctionnaires qui reprennent un emploi dans le secteur privé. En revanche, pour un retraité du secteur privé, la poursuite d'une activité professionnelle après avoir pris sa retraite n'est autorisée que si le revenu total de l'agent, salaires et pensions, reste inférieur au dernier salaire touché avant la retraite. La limite est donc très stricte, notamment pour les travailleurs ayant connu des difficultés professionnelles à la fin de leur vie active.

La possibilité d'un assouplissement est maintenant envisagée par les partenaires sociaux, comme en témoignent les rapports du COR (cf. Boulanger, 2003). Mais elle suscite encore beaucoup de réserves.

Les raisons en sont profondes. Le système de retraite est encore perçu comme un système d'assurance où la pension vient assurer un revenu décent à ceux qui, du fait de leur âge, ne sont plus capables de travailler. Cumuler pension et salaire reviendrait en quelque sorte à toucher la prime d'assurance sans avoir souffert du dommage qu'elle est censée couvrir. Dans une période de rareté des emplois, cela représenterait également une allocation injuste.

Il est nécessaire d'adopter un nouveau point de vue sur le sujet. En premier lieu, la question de l'organisation de son temps de travail sur sa durée de vie doit relever de plus en plus d'un choix personnel. Le système

de retraite facilite ces choix en permettant aux individus de mieux répartir leurs revenus sur leur cycle de vie. Il relève ainsi de l'épargne plus que de l'assurance même s'il conserve des caractéristiques propres puisqu'il repose sur une mutualisation voulue et qu'il intègre une dimension de solidarité. Dans cette optique, il n'est pas choquant de jouir simultanément du produit d'une épargne-retraite et des revenus d'une activité professionnelle maintenue, une fois atteint l'âge minimal de la retraite (60 ans aujourd'hui) qui représente d'une certaine façon la participation minimale requise au système de retraite par répartition. La seconde objection réitère le postulat d'une rareté intrinsèque des postes de travail qui enferme, comme nous l'avons expliqué, dans une vision erronée du fonctionnement du marché du travail.

Dans le cadre du cumul emploi-retraite, l'horizon des quinquas s'allonge en raison d'une activité plus longue, qui ne coïncide plus avec l'âge de liquidation des droits de retraite. C'est l'âge de cessation d'activité qui est crucial pour ancrer les anticipations des différents acteurs, entreprises et salariés. Là encore, ces incitations à travailler plus longtemps n'ont pas de coûts directs et les rendements en emploi se manifesteraient également pour les quinquas, ce qui améliorerait les comptes de l'assurance-chômage. En outre, comme il n'est pas question d'exonérer les employeurs des cotisations-retraite si l'on veut éviter de créer une distorsion par rapport aux autres travailleurs, ces dernières pourront participer au financement de la retraite par répartition, assurant là encore une certaine solidarité entre les salariés « cumulants » et les autres.

#### *Proposition 10. Coupler le cumul emploi-retraite et les surcotes relatives au recul de l'âge de retraite*

En première analyse, le cumul emploi-retraite est équivalent à la mise en place d'une surcote actuariellement neutre (voir l'annexe 2 en fin de rapport). Dans un système pur, non réglementé, les individus pourraient, pour ainsi dire, sortir du système public de retraite, une fois atteint l'âge du taux plein. Ils liquident leurs droits et continuent à toucher leurs pensions. Mais ils ne payent pas de cotisations-retraites sur leurs nouveaux revenus professionnels et n'accumulent donc pas de droits nouveaux. Rien ne les empêche pourtant de participer de manière volontaire à un système privé de retraite par capitalisation. Leurs opérations seront, par définition, actuariellement neutres. Leur situation est donc la même que s'ils bénéficiaient d'une surcote actuariellement neutre qui conduit par ailleurs également à occuper un poste au-delà d'une durée de cotisations normale.

Cependant, le cumul emploi-retraite nous apparaît plus facile à mettre en œuvre que les incitations à décaler le départ en retraite, au moins lorsqu'elles sont gérées en rente. Du point de vue de la caisse publique de retraite, la situation se simplifie puisque les agents concernés disparaissent (il n'y a pas de décalage intertemporel entre les recettes et les dépenses). Elle n'a pas à gérer une situation qui ne peut s'équilibrer que de manière intertemporelle.

En second lieu, le problème d'anti-sélection disparaît également puisque l'individualisation des choix est totale. En outre, le cumul emploi-retraite permet de maintenir un haut niveau de revenu, même lorsqu'un travail à temps partiel ou une certaine baisse dans l'échelle des qualifications en fin de vie active vient réduire le revenu salarial. À l'opposé, le système de surcotes en rente ou en capital est plus difficile à gérer lorsqu'il existe une diversité des types d'emplois avec des horaires aménagés qui impliquent une hétérogénéité des cotisations versées. En particulier, le temps partiel donne-t-il accès aux mêmes droits à la retraite ?

Peut-on proposer simultanément les deux systèmes, incitation à décaler la liquidation de la retraite et cumul emploi-retraite ? Contrairement à beaucoup d'idées reçues, il n'existe aucune incompatibilité entre eux. Il suffit d'introduire le même niveau de taxe dans les deux systèmes<sup>(36)</sup>. Le système de surcotes définit la retraite à laquelle les individus ont droit et qu'ils peuvent ensuite cumuler avec un travail qui ne fournit plus de droits supplémentaires une fois que la pension est liquidée. Ce dernier point est important et assure la compatibilité des deux systèmes : il n'est pas possible de profiter des surcotes une fois que la pension est liquidée. Afin de simplifier le système, le choix de liquidation doit être binaire : liquidation complète ou nulle<sup>(37)</sup>. Ainsi, là encore, nous plaidons pour une liberté de choix dans le cadre général de la répartition et c'est pourquoi les deux systèmes doivent être proposés.

## **5. Mieux informer les salariés des modalités de notre système par répartition**

Le COR dans son second rapport met en avant à juste titre l'importance de l'information à laquelle les assurés ont accès. Constatant<sup>(38)</sup> un déficit dans ce domaine, en particulier au sujet des règles de calcul de la pension et des mécanismes de surcotes et de décotes, il propose d'aller au-delà de la reconstitution de carrières et de l'estimation des droits futurs qui sont fournis quelques années avant le départ en retraite. Au-delà des informations générales sur le fonctionnement même du système de retraite et sur sa situation financière, ainsi que sur la situation individualisée présente, il serait utile de mettre en ligne un système de calcul des niveaux de pension selon les choix opérés en matière de prolongation d'activité.

---

(36) Dans le cas contraire, il y a bien incompatibilité : par exemple, entre le système actuel de surcote (à 3 % par année supplémentaire) et un régime de cumul sans cotisation.

(37) Cette recommandation ne s'applique pas pour un passage progressif à la retraite à temps partiel (en cohérence avec la réforme de 2003 (cf. la proposition 23).

(38) Sur la base d'un sondage IPSOS réalisé en 2003.

*Proposition 11. Proposer un service de calcul prospectif de la pension selon les choix auxquels est confronté chaque salarié*

Étant donné la complexité des modalités de notre système par répartition et de l'ensemble des parcours qu'il est souhaitable d'instaurer dans le cadre de la retraite choisie, une offre d'information globale de la part d'une unique institution doit être mise en place. Le deuxième rapport du COR insiste sur la nécessité d'une information prospective sur les pensions en fonction de différents scénarios, en pointant également des écueils pratiques à éviter. Un service disponible sur Internet serait certainement une excellente solution et donnerait une dimension purement informationnelle, et non contractuelle. L'envoi systématique de cette information pourrait être ciblé sur les plus de 55 ans comme le recommande le COR.