

CONSEIL D'ORIENTATION DES RETRAITES
Séance plénière du 04 mai 2011 à 9 h 30
«Population active, emploi, travail et retraite»

Document N°1
<i>Document de travail, n'engage pas le Conseil</i>

Note de présentation générale

Secrétariat général du Conseil d'orientation des retraites

Population active, emploi, travail et retraite

Cette séance du Conseil d'orientation des retraites aborde la question des liens entre activité, emploi, travail et retraite, à l'occasion de la parution de nouvelles projections de population active de l'INSEE, qui intègrent notamment les effets de la réforme des retraites de 2010. La première partie du dossier est centrée sur les projections de population active, avec une présentation à la fois des résultats de ces projections et des hypothèses sous-jacentes retenues pour les seniors. La seconde partie du dossier regroupe des documents récents apportant des éclairages complémentaires sur les liens entre le système de retraite, l'activité, l'emploi et le travail.

1. Les nouvelles projections de population active de l'INSEE : un plus grand dynamisme, notamment pour les seniors

Dans le prolongement des projections de population totale publiées par l'INSEE à l'automne 2010¹ (cf. séance du COR de décembre 2010), de nouvelles projections de population active, à l'horizon 2060, ont été réalisées par l'INSEE (**document n° 2**). Ces projections actualisées prennent en compte, outre les nouvelles projections démographiques, les évolutions récentes observées de l'activité et les effets projetés de la réforme des retraites de 2010.

Selon le scénario central de ces projections, qui prolonge les grandes tendances démographiques et d'activité (hors effets des réformes), la population active² continuerait à augmenter de façon assez dynamique jusqu'en 2025, avec 110 000 actifs supplémentaires par an, avant de marquer une pause puis de repartir à la hausse à partir de 2035 (+ 45 000 personnes par an jusqu'en 2060). Entre 2010 et 2060, la population active passerait ainsi de 28,35 millions à 31,2 millions de personnes, soit une augmentation de 2,85 millions de personnes sur la période. Du fait de la croissance de la population âgée, le nombre de personnes actives rapporté au nombre de personnes inactives de 60 ans ou plus diminuerait néanmoins sensiblement, passant de 2,1 en 2010 à 1,5 en 2060.

L'évolution de la population active serait ainsi plus dynamique que celle issue des précédentes projections de l'INSEE réalisées en 2006³ qui conduisaient à une certaine stabilisation de la population active après 2015. Une remontée de l'activité des seniors induite notamment par les réformes des retraites successives, en particulier celle de 2010, et une population totale légèrement plus dynamique du fait d'une hypothèse de fécondité plus forte expliquent en grande partie ce nouveau profil.

Des variantes, liées à des hypothèses alternatives (basses et hautes) sur la fécondité et le solde migratoire⁴, conduisent à faire varier le nombre prévisible d'actifs en 2060 de plus ou moins 1,5 à 1,7 millions de personnes par rapport au scénario central. En particulier, avec l'hypothèse basse de fécondité ou de solde migratoire, la population active n'augmenterait

¹ « Projections de population à l'horizon 2060, un tiers de la population âgé de plus de 60 ans » INSEE Première N° 1320, octobre 2010.

² C'est-à-dire la population en emploi ou au chômage.

³ « Projections 2005-2050, des actifs en nombre stable pour une population âgée toujours plus nombreuse », INSEE Première N° 1092, juillet 2006.

⁴ Taux de fécondité de 1,8 ou 2,1 enfants par femme au lieu de 1,95 pour l'hypothèse centrale ; solde migratoire annuel de 50 000 ou 150 000 au lieu de 100 000 pour l'hypothèse centrale. La mortalité qui touche principalement les personnes aux âges élevés a peu d'influence sur les projections de population active.

plus sur la deuxième moitié de la période de projection. Mais, quel que soit le scénario, on compterait entre 1,4 et 1,6 actif pour un inactif de 60 ans ou plus en 2060.

La projection des taux d'activité des seniors s'appuie quant à elle sur une modélisation des comportements de départ à la retraite, réalisée à l'aide du modèle DESTINIE 2 de l'INSEE (**document n° 3**). Ce modèle permet notamment de prendre en compte les effets des réformes des retraites sur les départs à la retraite. Parmi les différentes modélisations des comportements de départ à la retraite pouvant être mis en œuvre dans ce modèle, celle retenue dans les projections de population active correspond à un départ à la retraite dès que la personne atteint une cible de taux de remplacement, estimée au niveau individuel.

Comme le souligne le document n°3, la modélisation des comportements de départ à la retraite demeure un exercice difficile et entouré d'incertitude. Les modèles ont ainsi cherché à s'adapter au fur et à mesure des années afin de prendre en compte les évolutions de la législation en matière de retraite, avec notamment le remplacement de modèles de départ « au taux plein » par des modèles d'arbitrage entre revenu et inactivité (modèle de *Stock and Wise* ou variantes). Toutefois, le calibrage de tels modèles s'avère toujours délicat.

Plus récemment, les modélisateurs ont également cherché à prendre en compte les effets indirects que le système de retraite peut avoir sur les comportements d'emploi et d'activité en amont de la retraite, du type « effet horizon » (cf. infra). Dans le scénario central des projections de population active de l'INSEE, il a été retenu un tel effet, avec l'hypothèse que le recul de l'âge de départ à la retraite inciterait les salariés et les employeurs à davantage d'effort de maintien dans l'emploi et conduirait ainsi à augmenter les taux d'activité des 55-59 ans. Sans prise en compte de cet « effet horizon », le nombre prévisible d'actifs en 2060 serait plus faible de 475 000 par rapport au scénario central.

En complément des projections de population active, il est apparu utile de faire un point rétrospectif sur les évolutions observées de l'activité (**document n° 4**). En effet, la population active a retrouvé au cours des années 2000 un dynamisme comparable à celui des années 70 (+ 210 000 actifs par an entre 2000 et 2010, soit une progression de + 0,8 % par an), après avoir été moins dynamique dans les années 80 et 90 (+ 120 000 actifs par an). Pourtant, les évolutions démographiques laissaient prévoir un ralentissement avec la cessation d'activité des premières générations du « baby-boom ». En fait, la hausse de l'activité des femmes, des jeunes (dans une moindre mesure) et surtout des seniors a pris le relais de la démographie pour soutenir le dynamisme de la population active. Il se confirme effectivement que le taux d'activité des seniors remonte depuis dix ans, avec une accélération depuis 2008, sans atteindre toutefois les niveaux observés il y a trente ans notamment après 60 ans.

2. Activité, emploi, travail et retraite : quelles interactions ?

La seconde partie de ce dossier vise à apporter quelques éclairages, sur la base de travaux récents, sur la question des liens entre la population active, l'emploi, le travail et la retraite.

Les interactions entre le marché du travail et le système de retraite sont en effet à la fois nombreuses et complexes :

- les comportements de départ à la retraite, qui dépendent notamment de la législation en matière de retraite, influent de façon directe sur le taux d'activité des seniors : le

recul de l'âge auquel les individus partent à la retraite augmente mécaniquement les taux d'activité dans leur tranche d'âge ;

- de façon plus indirecte, le système de retraite peut avoir un impact sur l'emploi des seniors par un « effet horizon », c'est-à-dire le fait que la « distance à la retraite » puisse influencer les comportements d'offre et de demande de travail, en amont de la décision de départ à la retraite elle-même : le fait que cette distance augmente, en cas de recul de l'âge par exemple, peut améliorer indirectement l'emploi des seniors ;
- dans l'autre sens, les évolutions de la population active ont des répercussions directes sur les perspectives financières du système de retraite : le nombre d'actifs par rapport au nombre de retraités est en effet un des déterminant de l'équilibre financier d'un système en répartition ;
- l'impact sur le système de retraite - et les comptes sociaux dans leur ensemble - d'une hausse de l'activité des seniors dépend toutefois de sa traduction effective en termes d'emploi ; si, à long terme, une hausse de l'activité se traduit en principe par une hausse de l'emploi, la question est plus ouverte à court et moyen terme ;
- la question de la prolongation de l'activité conduit à s'interroger également de façon plus qualitative sur le rapport au travail, afin d'examiner les conditions d'un allongement des carrières et d'un vieillissement en emploi.

Dès son premier rapport, le COR a souligné que les évolutions sur le marché du travail jouaient un rôle majeur dans l'analyse des perspectives du système de retraite. Il a ainsi toujours considéré la question de l'emploi, et plus particulièrement celle de l'emploi des seniors, comme un élément essentiel dans la réflexion sur les retraites. Au-delà de l'emploi lui-même, la question des retraites renvoie inévitablement à celle du rapport au travail, qui varie selon les individus, les activités, les secteurs, et conduit à examiner les conditions de travail, la santé des travailleurs, et de façon plus générale les possibilités de prolongation des carrières.

Sans revenir sur l'ensemble de ces questions, on présente ici des études récentes (ou à paraître) et complémentaires sur trois points particuliers : « l'effet horizon » qui suppose que l'âge de la retraite influence par effet de rebours les attitudes des salariés et celles des entreprises à leur égard en amont de la retraite, les conditions d'un allongement effectif des carrières sur un plan plus qualitatif renvoyant au champ des conditions de travail et de la formation, enfin les accords collectifs d'entreprise et plans d'action en faveur de l'emploi des seniors suite à la loi de financement de la sécurité sociale pour 2009.

Il y a une certaine cohérence à aborder ces points après la présentation des projections de population active. Dans la mesure où le scénario central de l'INSEE retient l'hypothèse d'un « effet horizon », il est important de préciser par quels biais cet effet peut se produire et quelles sont les évaluations dont on dispose pour en estimer l'importance. Mais, pour que les seniors puissent travailler plus longtemps, on peut également juger nécessaire d'adopter des démarches cohérentes et continues dans le champ des conditions de travail et de la formation. Enfin, l'analyse des accords et plans d'action en faveur de l'emploi des seniors peut permettre d'apprécier dans quelle mesure ces accords et plans d'action préfigurent la mise en place de telles démarches.

- **Les effets du système de retraite sur l'emploi des seniors et « l'effet horizon »**

« L'effet horizon », popularisé en France par les travaux de Hairault, Langot et Sopraseuth⁵, part du constat que le marché du travail des seniors est caractérisé par une sortie finale inéluctable : sauf exception, les seniors ont vocation à partir un jour à la retraite. L'existence d'un tel « horizon » et par suite d'une « distance à la retraite », est susceptible d'influencer les comportements des employeurs comme ceux des travailleurs, par différents canaux.

Cet « horizon » borne la durée d'emploi, qui est aussi la durée d'amortissement de certains coûts liés à l'emploi (de formation, de recrutement...), pour l'employeur voire pour l'employé ; le recul de l'âge de la retraite a alors pour effet d'augmenter la durée d'amortissement de ces coûts et de favoriser ainsi l'emploi des seniors. La « distance à la retraite » peut également influencer sur le comportement des seniors par d'autres mécanismes, tels que les dispositifs qui permettent d'assurer une transition entre le dernier emploi et la retraite (par exemple, le chômage indemnisé avec dispense de recherche d'emploi ou des préretraites maison) et qui conduisent les personnes à quitter l'emploi avant de liquider leur droit à la retraite.

Il est ainsi possible que le fait d'approcher de l'âge de la retraite modifie les comportements d'offre et de demande de travail. Avant de tester empiriquement cette hypothèse, il reste toutefois à définir ce qui détermine « l'horizon » ou la « distance à la retraite » : s'agit-il d'une notion individuelle, par exemple fonction de l'âge auquel le travailleur pourra partir à la retraite à taux plein, ou plutôt d'une norme collective, fondée sur l'âge jugé « normal » de départ à la retraite (par exemple l'âge minimum de la retraite) ?

D'un point de vue théorique, on peut penser que les mécanismes qui passent par les employeurs se réfèrent plutôt à une norme collective, dans la mesure où les employeurs ne connaissent généralement pas l'âge de départ envisagé par leurs salariés. Du côté des salariés en revanche, l'âge individuel de départ à la retraite peut naturellement davantage intervenir.

En pratique, les études empiriques qui ont cherché à mettre en évidence un tel effet ont plutôt retenu une notion individuelle d'horizon, la variable utilisée étant la distance à l'âge du taux plein pour le salarié, c'est-à-dire la durée restante avant qu'il puisse partir à la retraite au taux plein. Ces études ont ainsi mis en évidence un effet significatif de l'allongement de la durée requise pour le taux plein non seulement sur l'âge effectif de départ à la retraite mais aussi sur l'emploi des seniors entre 55 et 60 ans (**document n° 5**).

Les estimations mettant en évidence l'existence de tels effets ne sont toutefois pas directement utilisables pour quantifier l'impact que peut avoir un allongement de l'horizon, lié notamment à un recul des bornes d'âge de la retraite, sur l'activité et l'emploi des seniors (**document n° 6**). D'une part, comme on vient de le préciser, les estimations ont porté plutôt sur une notion individuelle de distance à la retraite ; or un recul des bornes d'âge de la retraite a un effet direct sur la distance individuelle à la retraite mais qui est variable d'une personne à l'autre. D'autre part, le recul des bornes d'âge peut constituer un signal plus fort qu'un allongement de la durée d'assurance conduisant à repousser l'horizon collectif, avec en conséquences des répercussions possibles sur l'activité et l'emploi des seniors plus importantes que celles qui ont été estimées.

⁵ Travaux présentés à la séance du Conseil du 30 mai 2007 (document n° 2).

La prise en compte d'un tel « effet horizon » dans les modèles de simulations des départs à la retraite, en particulier dans le modèle DESTINIE 2 de l'INSEE utilisé pour les projections de population active, reste donc à ce stade relativement *ad hoc* : dans le scénario central de projection de population active de l'INSEE, il est supposé que les deux années de décalage de l'âge minimum prévues par la réforme de 2010 s'accompagnent d'un décalage de même ampleur de l'ensemble des sorties d'emploi ou d'activité après 55 ans, au fait près que ce décalage est supposé plus progressif (sur quinze ans), le temps que les pratiques d'emploi évoluent.

- **Les conditions d'un allongement effectif des carrières : le vieillissement au travail**

Si l'importance de « l'effet horizon » sur l'emploi des seniors est difficile à estimer précisément, ce qui se traduit dans les projections de population active de l'INSEE par une variante d'absence de ce type d'effet, il est clair que l'allongement des carrières, même s'il s'effectue dans un contexte d'augmentation générale de l'espérance de vie, suppose d'examiner plus précisément comment peut s'envisager le vieillissement dans l'emploi (**document n° 7**).

Une problématique centrale qui ressort de l'analyse est la suivante : dans quelle mesure l'expérience professionnelle, qui augmente avec l'âge, peut permettre de compenser ou de gérer la perte ou le déclin d'autres capacités, qu'il s'agisse de l'usure physique face à des efforts ou postures difficiles, de la capacité d'adaptation au travail de nuit et aux rythmes décalés, ou de la résistance à la pression temporelle des rythmes contraints ?

En corollaire, se pose la question de savoir quelles formes d'organisation doivent être privilégiées afin de permettre la mise en œuvre de telles stratégies de « compensation », au niveau individuel ou au sein d'équipes, entre expérience et baisse de certaines capacités avec l'âge.

La capacité des seniors à travailler plus longtemps est alors également à chercher du côté de démarches cohérentes et continues dans le champ des conditions de travail et de la formation.

- **Premiers éléments de bilan des « accords seniors »**

L'analyse des accords et plans d'action en faveur de l'emploi des seniors, conclus à la suite de l'article 87 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2009, peut permettre d'apprécier dans quelle mesure ces accords et plans d'action préfigurent la mise en place de telles démarches.

L'article 87 précise en effet que ces accords et plans d'action doivent comporter, outre un objectif chiffré de maintien dans l'emploi ou de recrutement des salariés âgés, des dispositions favorables au maintien dans l'emploi et au recrutement des salariés âgés relevant d'au moins trois des six domaines d'action obligatoires suivants :

- recrutement des salariés âgés dans l'entreprise ;
- anticipation de l'évolution des carrières professionnelles ;
- amélioration des conditions de travail et prévention des situations de pénibilité ;
- développement des compétences et des qualifications et accès à la formation ;
- aménagement des fins de carrière et de la transition entre activité et retraite ;
- transmission des savoirs et des compétences et développement du tutorat.

Une pénalité, d'un montant égal à 1 % des rémunérations, est instauré pour les entreprises d'au moins cinquante salariés ou appartenant à un groupe lorsqu'elles ne sont pas couvertes par un tel accord ou un plan d'action.

Dans le prolongement des tout premiers éléments de bilan et d'analyse des accords et plans d'action en faveur de l'emploi des seniors qui avaient été présentés à la séance du Conseil du 26 mai 2010 (documents n° 5 et 7 de la DGEFP et de la DGT), une analyse détaillée de 116 accords et plans d'action d'entreprise a été conduite au sein de la DARES (**document n° 8**).

Cette analyse fait ressortir quelques premiers constats, qui confirment en particulier les points mis en avant en mai dernier :

- le maintien dans l'emploi, par rapport au recrutement de salariés âgés, est de loin l'objectif global le plus couramment fixé (91 textes sur les 116 analysés) ;
- deux domaines d'action sont nettement privilégiés : « anticipation de l'évolution des carrières professionnelles » et « développement des compétences et des qualifications et accès à la formation professionnelle », avec, comme outils, le droit individuel à la formation (DIF), la validation des acquis de l'expérience (VAE) et les entretiens de seconde partie de carrière ;
- certains textes apparaissent clairement élaborés dans un but de sécurisation juridique vis à vis de pénalité, alors que d'autres assurent la continuité de politiques déjà en place ;
- il existe des confusions et ambiguïtés dans certains textes entre objectif et indicateur ou sur les définitions, notamment celle de « salarié âgé ».

Il est toutefois trop tôt pour faire un bilan complet de l'application de l'article 87 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2009, qui nécessite d'apprécier dans la durée la façon dont sont mis en œuvre ces accords et plans d'action en faveur de l'emploi des seniors, d'autant plus que, comme l'indiquent les auteurs de l'analyse, *« la lecture du seul texte ne renseigne pas nécessairement sur la situation de l'entreprise en matière de gestion de la main d'œuvre âgée et sur d'éventuelles négociations autour ce thème, et donc sur la « qualité » de l'engagement du ou des signataires »*.