

CONSEIL D'ORIENTATION DES RETRAITES  
Séance plénière du 27 janvier 2022 à 10h00  
« Âge de la retraite »

<b>Document N° 11</b>
<i>Document de travail, n'engage pas le Conseil</i>

**Estimation des dépenses d'ARE/AREF supplémentaires suite à un  
relèvement de l'âge d'ouverture des droits (AOD)**

*Note DARES – SD-EMT – DSIDE, 2022-01, Janvier 2022*



Réf : 2022-01

## Estimation des dépenses d'ARE/AREF supplémentaires suite à un relèvement de l'âge d'ouverture des droits (AOD)

---

Cette note présente une estimation de l'impact sur les dépenses d'assurance chômage d'un éventuel relèvement de l'âge d'ouverture des droits à la retraite (AOD) de 62 à 64 ans. Elle permet de compléter le champ des estimations réalisées par la Drees, qui porte sur les dépenses de prestations sociales<sup>1</sup> hors retraite et assurance chômage. Elle expose la méthodologie du chiffrage et les principaux résultats obtenus. Elle conclut que les dépenses d'allocation de retour à l'emploi (ARE) et d'allocation de retour à l'emploi formation (AREF) auraient été rehaussées d'environ 1,3 milliard d'euros en 2019 si l'âge légal de départ avait été fixé à 64 ans plutôt qu'à 62 ans. La méthodologie employée pour ce chiffrage est similaire à celle mise en œuvre par la Drees pour mesurer l'impact sur les dépenses d'allocation de solidarité spécifique (ASS).

Ce chiffrage s'entend comme un impact sur les dépenses d'assurance chômage **à terme, une fois le marché du travail stabilisé à la suite du relèvement de l'âge d'ouverture des droits** : en particulier, il n'estime pas les potentiels effets de court terme sur les dépenses d'assurance chômage liés à l'augmentation de la population active suite à un report de l'âge d'ouverture des droits.

### 1. Effets théoriques attendus du décalage de l'âge de départ en retraite sur le nombre d'indemnisés à l'assurance chômage

Le décalage de l'âge de départ à la retraite peut se traduire en un surcroît du nombre de personnes indemnisées à l'assurance chômage, au travers de deux effets :

- Un effet de persistance dans l'état : les individus étant déjà au chômage aux voisinages de l'âge d'ouverture des droits à la retraite y restent plus longtemps alors qu'ils auraient pu basculer à la retraite en l'absence de réforme ;
- Un effet de substitution entre états : les seniors concernés par la réforme peuvent se retrouver au chômage ou, pour diverses raisons et notamment leur état de santé, dans des dispositifs hors activité (phénomène de déversement vers d'autres dispositifs).

Les études disponibles montrent que le premier effet est dominant (voir ci-dessous).

À l'inverse, un « effet horizon » peut jouer à la baisse sur le taux de chômage, un peu avant l'âge de la retraite : le report de l'horizon de la retraite augmente les incitations des seniors et de leurs employeurs à prolonger les carrières des premiers, ce qui augmente les taux d'emploi avant l'âge de la retraite.

### 2. Revue de littérature : les effets du décalage de l'AOD de 60 à 62 ans sur le régime d'assurance chômage

Trois études principales ont été menées pour analyser l'impact du relèvement de l'âge de départ à la retraite de 60 à 62 ans en 2010 sur le régime d'assurance chômage. L'Unedic (2016) compare la distribution d'indemnisés à l'assurance chômage par âge sur la période 2008-2015, dans une optique

---

<sup>1</sup> L'impact du relèvement de l'AOD est analysé sur l'ensemble des prestations hors assurance chômage : pensions d'invalidité, minima sociaux (RSA, ASS, AAH), indemnités journalières de Sécurité sociale, rentes d'accidents du travail et de maladies professionnelles

Réf : 2022-01

descriptive, mais au plus proche de la notion de dépenses pour l'assurance chômage (car elle s'intéresse aux personnes effectivement indemnisées). D'autres études tentent d'évaluer l'impact causal de ce relèvement sur le marché du travail mais retiennent un concept de chômage plus large (chômage au sens du BIT ou chômage au sens de trimestres validés pour la retraite grâce au passage par l'assurance chômage).

L'Unédic (2016) estime qu'en lien avec le recul de l'âge légal d'ouverture des droits à la retraite, de plus en plus de personnes ouvrent un droit à l'assurance chômage à l'âge de 60 ou 61 ans. Avant la réforme, ces allocataires étaient uniquement des personnes qui n'avaient pas cotisé le nombre de trimestres nécessaires pour la retraite à taux plein. Ces entrants à l'assurance chômage représentaient alors moins d'1 % de cette classe d'âge. Depuis la réforme de 2010, il s'agit également d'allocataires ayant perdu leur emploi à cet âge et répondant aux conditions d'ouverture d'un droit à l'indemnisation chômage, mais ne pouvant pas s'ouvrir de droit à la retraite. Ils représentent en 2015 environ 2 % de cette classe d'âge. Une analyse en termes de stock conduit au même constat : le nombre d'allocataires indemnisés après 60 ans est en constante augmentation sur la période 2008-2015 suite au report de l'âge minimal de départ à la retraite. S'agissant des seuls allocataires âgés de 60 et 61 ans, leur nombre a plus que doublé entre 2008 et 2015.

D'autres études cherchent à évaluer les conséquences sur le marché du travail du décalage de l'âge de départ à la retraite de 60 à 62 ans mis en œuvre avec la réforme des retraites de 2010, en comparant les générations affectées par la réforme à celles qui les ont immédiatement précédées.

Dubois et Koubi (2016) s'intéressent à l'impact du passage de l'AOD de 60 à 62 ans sur le taux d'activité des seniors. Leur démarche consiste à comparer les situations (activité, chômage) des générations touchées par la réforme et de celles qui ne l'ont pas été. Leur article s'appuie sur les données des éditions de 2008 à 2014 de l'enquête Emploi et définit donc le chômage au sens du BIT. Les auteurs estiment que **la réforme s'est traduite par un surcroît d'activité lié majoritairement à un accroissement de l'emploi mais aussi du chômage et de l'inactivité (hors retraite)**. Ainsi, à 60 ans pour les hommes, la probabilité d'être à la retraite diminue de 27 points (de 57 % à 30 %). Ces 27 points se décomposent de la manière suivante : + 14 points d'emploi à temps plein (de 24 % à 38 %), + 3 points d'emploi à temps partiel (de 4 % à 7 %), + 7 points de chômage et + 3 points d'inactivité (de 11 % à 14 %). Pour les femmes, l'effet sur le taux d'activité est plus faible et la répartition du surcroît d'activité est un peu différente de celle des hommes, avec un plus fort effet sur l'emploi à temps partiel. Pour elles, la probabilité d'être à la retraite à 60 ans diminue ainsi de 22 points (de 40 % à 18 %), qui se décomposent de la façon suivante : + 9 points d'emploi à temps plein (de 23 % à 32 %), + 7 points d'emploi à temps partiel (de 16 % à 23 %), + 6 points de chômage (de 4 % à 10 %).

Ils trouvent également qu'à court terme, l'effet dominant de la réforme aurait été de figer des situations atteintes à l'approche de la soixantaine dans l'attente du nouvel âge d'accès à la retraite : **pour les personnes au chômage à 58 ans, la probabilité de rester au chômage au cours d'une même année était de 45 % avant réforme, contre 55 % après réforme (+ 10 points)**. Pour les personnes déjà au chômage à l'approche de l'âge de la retraite, la réforme des retraites « s'est [donc] surtout traduite par un risque plus important de rester au chômage : les personnes au chômage y restent plus longtemps, dans l'attente d'une liquidation plus tardive de leur retraite. »

Les mêmes auteurs concluent toutefois dans un papier de 2017 que « les enseignements que l'on peut tirer de l'augmentation de l'âge d'ouverture des droits de 60 à 62 ans ne sont pas transposables tels quels à des augmentations de cet âge au-delà de 62 ans, en raison notamment de l'incertitude qui existe quant à l'évolution de l'état de santé des seniors à âge donné (Cambois et alii, 2017) et à la

Réf : 2022-01

capacité de certains d'entre eux à prolonger leur activité (Blanchet et alii, 2016). Là encore, les évolutions des conditions de travail et la prévention de la pénibilité joueront un rôle prépondérant dans l'employabilité des seniors et leur incitation à prolonger leur activité ».

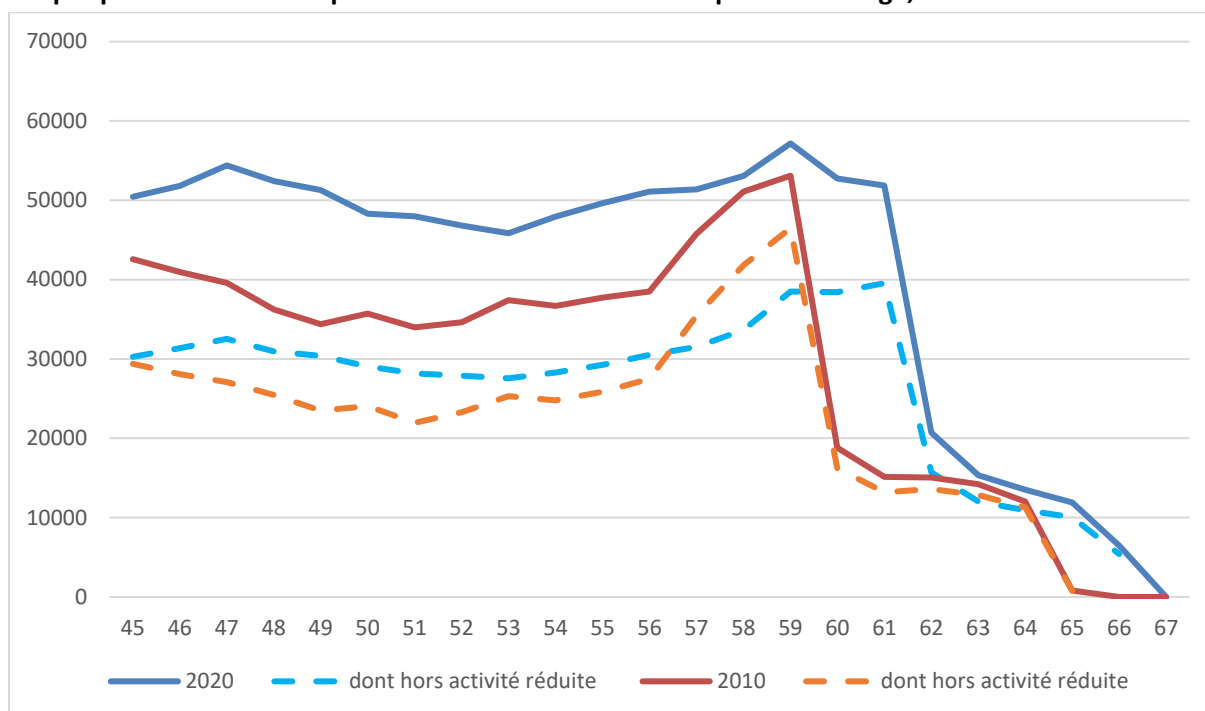
Rabaté et Rochut (2016) évaluent quant à eux l'effet de l'augmentation de l'âge d'ouverture des droits à la retraite introduite par la réforme de 2010 par une méthode de différence de différence entre générations et à l'aide des données administratives de la caisse nationale d'assurance vieillesse (Cnav). Ils calculent ainsi les taux de prévalence par âge et par génération de 7 états : emploi au sein du régime général (RG), emploi hors régime général, chômage, maladie, invalidité, inactivité, retraite. Les auteurs construisent des données annuelles et les personnes identifiées au chômage sont celles qui ont au moins 3 trimestres validés au chômage par an. Au total, **les auteurs estiment que le relèvement de 2 ans de l'AOD lors de la réforme de 2010 s'est traduit par une hausse de 14 points du taux d'emploi à 60 ans, de 13 points du taux de chômage, et de 7 points pour l'invalidité/maladie.** Ils concluent, de la même façon que Dubois et Koubi (2016), que l'effet dominant à court terme est la persistance dans l'état initial : autrement dit, **l'augmentation de la probabilité d'être au chômage à 60 ans après réforme est surtout tirée par la persistance dans le chômage des individus déjà au chômage à 59 ans.** Des transitions de l'emploi vers le chômage sont également à l'œuvre, mais dans une moindre mesure (7,5 % de la baisse des transitions de l'emploi à la retraite se traduit en transition vers le chômage).

### 3. Une augmentation du nombre d'indemnisés aux âges de 60 et 61 ans entre 2010 et 2020

Le graphique 1 représente le nombre d'indemnisés à l'allocation de retour à l'emploi (ARE) par classe d'âge, en 2010 et en 2020. L'effet de la réforme de 2010 est visible avec le décalage de deux ans de l'âge à partir duquel le nombre d'indemnisés à l'assurance chômage chute. En 2010, cet âge se situait à 59 ans, soit un an avant l'âge d'ouverture des droits alors en vigueur. En 2020, cet âge est de 61 ans. Le décalage de deux ans de l'AOD s'est donc traduit par une augmentation du nombre d'indemnisés à l'ARE aux âges de 60 et 61 ans, qui a triplé entre 2010 et 2020. Cette augmentation inclut toutefois également les effets des réformes d'assurance chômage qui ont facilité l'accès à l'assurance chômage (introduction des droits rechargeables en 2014 notamment) et qui se sont traduites par une hausse du nombre d'indemnisés à chaque âge (graphique 1).

Par ailleurs, alors qu'il n'y avait plus d'indemnisés à l'ARE à partir de 65 ans en 2010, environ 18 000 personnes sont indemnisées aux âges de 65 et 66 ans en 2020, en lien avec le décalage de l'âge d'obtention automatique du taux plein de 65 à 67 ans.

Réf : 2022-01

**Graphique 1 – Nombre de personnes indemnisées à l'ARE par classe d'âge, en 2010 et en 2020**

Champ : France métropolitaine, demandeurs d'emploi inscrits en catégories ABCDE au 30 septembre de l'année, ou dispensés de recherche d'emploi (DRE).

Sources : Pôle emploi - segment D3 2010 et D3 2019.

Lecture : en 2010, 15 000 personnes étaient indemnisées à l'ARE à l'âge de 61 ans, dont environ 13 000 qui n'avaient pas du tout travaillé pendant le mois. En 2020, 52 000 personnes étaient indemnisées à l'ARE à l'âge de 61 ans, dont 40 000 qui n'avaient pas du tout travaillé pendant le mois.

#### 4. Méthode d'estimation mise en œuvre par la Dares pour évaluer l'impact financier d'un relèvement de l'AOD de 62 à 64 ans en 2019

Conformément à la méthodologie retenue par la Drees<sup>2</sup>, la méthode de chiffrage mise en œuvre dans cette note consiste à évaluer l'accroissement du nombre de bénéficiaires induit par un relèvement de l'AOD de 2 ans (de 62 à 64 ans)<sup>3</sup> et, en estimant le montant de la prestation moyenne servie, à convertir cet effectif en dépenses publiques supplémentaires.

L'estimation est conduite pour l'année 2019, comme si le relèvement de l'AOD avait été décidé par le passé et avait fini de monter en charge cette année-là. L'impact estimé correspond donc à un effet à terme, comme s'il était observé en 2019. L'estimation ne tient pas compte de l'effet de la conjoncture et suppose que l'année 2019 est représentative d'une année à conjoncture « moyenne ».

Plus précisément, le taux de prévalence de l'ARE à l'âge  $a$  ( $TP_a$ ) est estimé en rapportant le nombre d'indemnisés à l'ARE ou à l'AREF d'âge  $a$  en janvier 2019<sup>4</sup>, à l'ensemble de la population française d'âge  $a$  au 1<sup>er</sup> janvier 2019.

<sup>2</sup> Drees, note pour la séance du COR de janvier 2022.

<sup>3</sup> Implicitement, on supposera également que l'âge du taux plein est décalé de la même durée.

<sup>4</sup> L'estimation du nombre d'indemnisés par âge a été faite sur le mois de janvier 2019, en considérant qu'il s'agit d'une année représentative et d'un mois représentatif des autres mois de l'année, et par souci de cohérence avec le dénominateur qui est calculé sur janvier 2019.

Réf : 2022-01

$$TP_a = \frac{\text{nombre de personnes indemnisées en janvier 2019 d'âge } a}{\text{population totale d'âge } a \text{ au 1er janvier 2019}}$$

Ce taux de prévalence s'apparente ainsi à une probabilité d'être indemnisé par l'assurance chômage à l'âge  $a$ , en 2019.

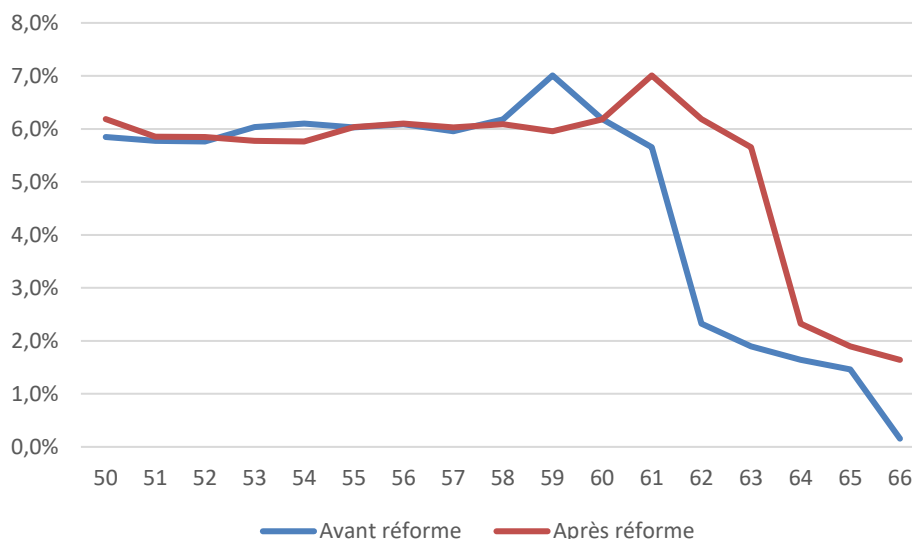
Il est estimé pour tous les âges entre 50 et 66 ans, à partir des données de Pôle emploi (nombre d'indemnités issus du segment D3 2019) pour le numérateur et du bilan démographique 2019 de l'Insee pour le dénominateur.

**En cohérence avec les estimations réalisées suite à la réforme de 2010 (cf supra) et afin d'estimer le nombre de bénéficiaires supplémentaires résultant du décalage de l'AOD, le taux de prévalence est décalé de deux ans** (graphique 2). Autrement dit, le taux de prévalence à l'âge  $a$  après réforme est égal au taux de prévalence à l'âge  $a-2$  estimé avant la réforme. Implicitement, cette hypothèse, formulée par la Drees pour estimer l'impact du relèvement de l'AOD sur le nombre de bénéficiaires de l'ASS, revient à supposer que le taux de prévalence à un âge donné ne dépend que de la différence entre l'âge et l'âge d'ouverture des droits sans effet propre de l'âge. Cette hypothèse semble réaliste au regard des évolutions constatées sur le graphique 1.

En reprenant les notations ci-dessus, on a :

$$TP_a^{\text{après réforme}} = TP_{a-2}$$

**Graphique 2 – Taux de prévalence à l'ARE et l'AREF selon l'âge**



Source : Pôle emploi - segment D3 2019.

Champ : France hors Mayotte.

Lecture : en janvier 2019, 5,8 % des personnes de 50 ans sont indemnisées à l'ARE avant réforme. Après réforme, 6,2 % des personnes de 50 ans sont indemnisées à l'ARE.

Pour certaines prestations (les pensions d'invalidité par exemple), la Drees modélise de façon plus fine le taux de prévalence, en l'exprimant comme une fonction de l'âge (et du carré de l'âge), du sexe, et

Réf : 2022-01

de l'année. Les trois paramètres correspondant à ces variables sont estimés jusqu'à l'âge de 60 ans, et les taux de prévalence à 62 et 63 ans sont ensuite déduits en considérant que la relation économétrique estimée reste valable à ces âges, en cas de relèvement de l'AOD. Cependant, cette méthode paraît peu opérante dans le cas de l'ARE, où le taux de prévalence ne semble pas dépendre de l'âge mais seulement de l'écart entre l'âge et l'AOD.

Le nombre de bénéficiaires de l'ARE à l'âge  $a$  après réforme est ensuite estimé comme suit :

$$\text{indemnisés}_a^{\text{après réforme}} = TP_a^{\text{après réforme}} * \text{population d'âge } a \text{ au 1er janvier 2019}$$

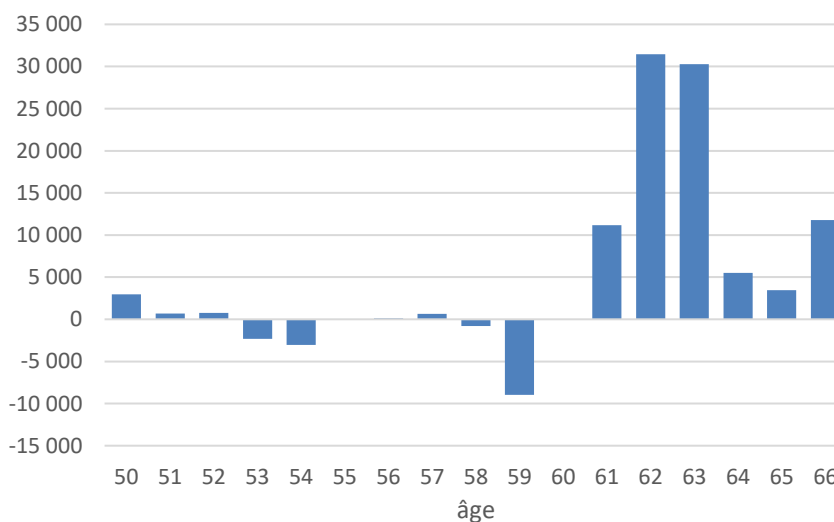
On en déduit la différence de bénéficiaires à chaque âge en calculant l'écart entre l'effectif indemnisé après réforme (simulé) et l'effectif indemnisé avant réforme (observé).

L'impact sur les dépenses d'assurance chômage est ensuite évalué en multipliant, pour chaque âge, la différence du nombre de bénéficiaires par le montant moyen d'indemnisation de la classe d'âge  $a$ .

### 5. Résultats : le décalage de l'AOD de 62 à 64 ans augmenterait les dépenses d'ARE et d'AREF d'1,3 milliard d'euros

Au total, le décalage de l'AOD de 62 à 64 ans se traduirait par près de 84 000 bénéficiaires de l'ARE supplémentaires, dont près de 60 000 de plus aux âges de 62 ans et de 63 ans (soit une hausse de la prévalence à ces âges de l'ordre de 4 points) (graphique 3). Les dépenses supplémentaires s'élèveraient ainsi sur un an à près de **1,3 milliard d'euros sur le champ de l'ARE/AREF**.

**Graphique 3 – Variation du nombre de bénéficiaires de l'assurance chômage avant/après réforme selon l'âge**



Source : Pôle emploi - segment D3 2019 et Insee - bilan démographique 2020.

Champ : France hors Mayotte.

Lecture : le décalage de l'AOD de 62 à 64 ans se traduirait par une augmentation de 30 000 indemnisés à l'ARE à 63 ans.

Pour mémoire, la Drees obtient, avec la même méthode, qu'un décalage de deux ans de l'AOD accroît d'environ 30 000 le nombre de bénéficiaires de l'ASS, essentiellement aux âges de 62 et 63 ans. Au total, la prévalence de l'indemnisation (ARE + ASS) augmenterait donc d'environ 6 points aux âges de 62 et 63 ans selon cette méthode « statistique ».



Réf : 2022-01

## 6. Limites du chiffrage

Le raisonnement mené ici porte seulement sur les prestations d'assurance chômage et **n'étudie donc pas les effets financiers du décalage de l'AOD sur les recettes**. Il est vraisemblable que cette réforme se traduise par une augmentation du taux d'emploi des 62-64 ans (Rabaté et Rochut estimaient l'impact d'un relèvement de l'ordre de +14 points au voisinage de l'AOD sur le taux d'emploi), qui générerait également des recettes supplémentaires *via* les cotisations chômage employeurs et la CSG. Aussi, l'impact financier net pour l'Unédic serait dans les faits moins défavorable que celui suggéré par la seule hausse des dépenses calculée ici.

**Ce chiffrage se place à terme, lorsque le marché du travail a « absorbé » le choc d'offre de travail lié au relèvement de l'AOD.** A court terme, l'augmentation du taux d'emploi des seniors peut entraîner un phénomène de substitution entre classes d'âge : à niveau d'emploi donné, l'augmentation du taux de l'emploi des seniors peut se traduire par une hausse du chômage pour les entrants sur le marché du travail (qui peuvent également se retrouver dans d'autres dispositifs). Une étude de la DG-Trésor (Cuvilliez et al., 2016) estime ainsi que le surcroît de population active engendré par un décalage de deux ans de l'AOD se traduit à court-moyen terme par une augmentation du chômage du fait d'une augmentation plus rapide de la population active que de l'emploi. L'effet temporaire sur le chômage est d'autant plus fort que la montée en charge est rapide. De même, un article sur données italiennes (Boeri, Garibaldi, Moen, 2016) examinant l'impact de la réforme des retraites de 2011 en Italie sur le taux d'emploi des jeunes et des seniors, conclut que les entreprises les plus exposées à l'augmentation obligatoire de l'âge de la retraite ont significativement réduit l'embauche de jeunes par rapport à celles qui étaient moins exposées aux réformes. Les auteurs estiment que sur une perte totale de 150 000 emplois chez les jeunes, 36 000 peuvent être attribuées à la réforme. Au total, l'effet net de la hausse du taux d'emploi des seniors sur les dépenses de l'assurance chômage pourrait donc être réhaussé à court terme sous l'effet de l'augmentation du chômage, en particulier des classes d'âge les plus jeunes.

De plus, cette estimation est réalisée en raisonnant « toutes choses égales par ailleurs », c'est-à-dire en **supposant que la conjoncture reste celle observée en 2019, et qu'aucune autre réforme ou changement législatif susceptible de modifier les taux de prévalence à l'assurance chômage des plus de 50 ans n'intervienne.**

Enfin, cette estimation est réalisée en retenant l'hypothèse selon laquelle il n'existe pas d'effet spécifique de l'âge sur la prévalence de l'ARE, mais seulement de l'écart entre l'âge et l'âge d'ouverture des droits à la retraite. Cette hypothèse semble toutefois réaliste au regard des évolutions de la distribution du nombre d'indemnisés par âge constatées entre 2010 et 2020 (graphique 1).

Réf : 2022-01

### **Bibliographie**

Unédic, « Allocation chômage et réforme des retraites », Note pour le conseil d'orientation des retraites, 19 octobre 2016.

Blanchet D., Caroli E., Prost C. et Roger M., « Santé et capacité de travail aux âges élevés : deux méthodes d'évaluation », Document de travail G2016/04 de la Dese, Insee, mai 2016.

Boeri, T. Garibaldi, P. and E. R. Moen "A Clash of Generations? "Increase in Retirement Age and Labor Demand for Youth", CEPR Discussion Paper 11422 and WorkInps Paper 1, 2016.

Cambois E. et Robine J.-M., « L'allongement de l'espérance de vie en Europe : quelles conséquences pour l'état de santé ? », Revue européenne des sciences sociales 2017/1, n°55, 2017.

Cuvilliez J., T.Laurent, C. De Williencourt, « Les effets macroéconomiques d'une augmentation de l'âge d'ouverture des droits à la retraite », document de travail pour la séance plénière du COR du 19 octobre 2016.

S. Rabaté, J.Rochut, « Impact de la réforme des retraites de 2010 sur l'activité des seniors en France », document de travail n°11 pour la séance plénière du COR, 19 octobre 2016.

Y.Dubois, M.Koubi, « Report de l'âge de la retraite et taux d'emploi des seniors : le cas de la réforme des retraites de 2010 », Insee analyses n°30, janvier 2017.

Y.Dubois, M.Koubi, « Relèvement de l'âge de départ à la retraite : quel impact sur l'activité des seniors de la réforme des retraites de 2010 ? », Documents de travail n° G2016/08, septembre 2016.