

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

Document N° 12
<i>Document de travail, n'engage pas le Conseil</i>

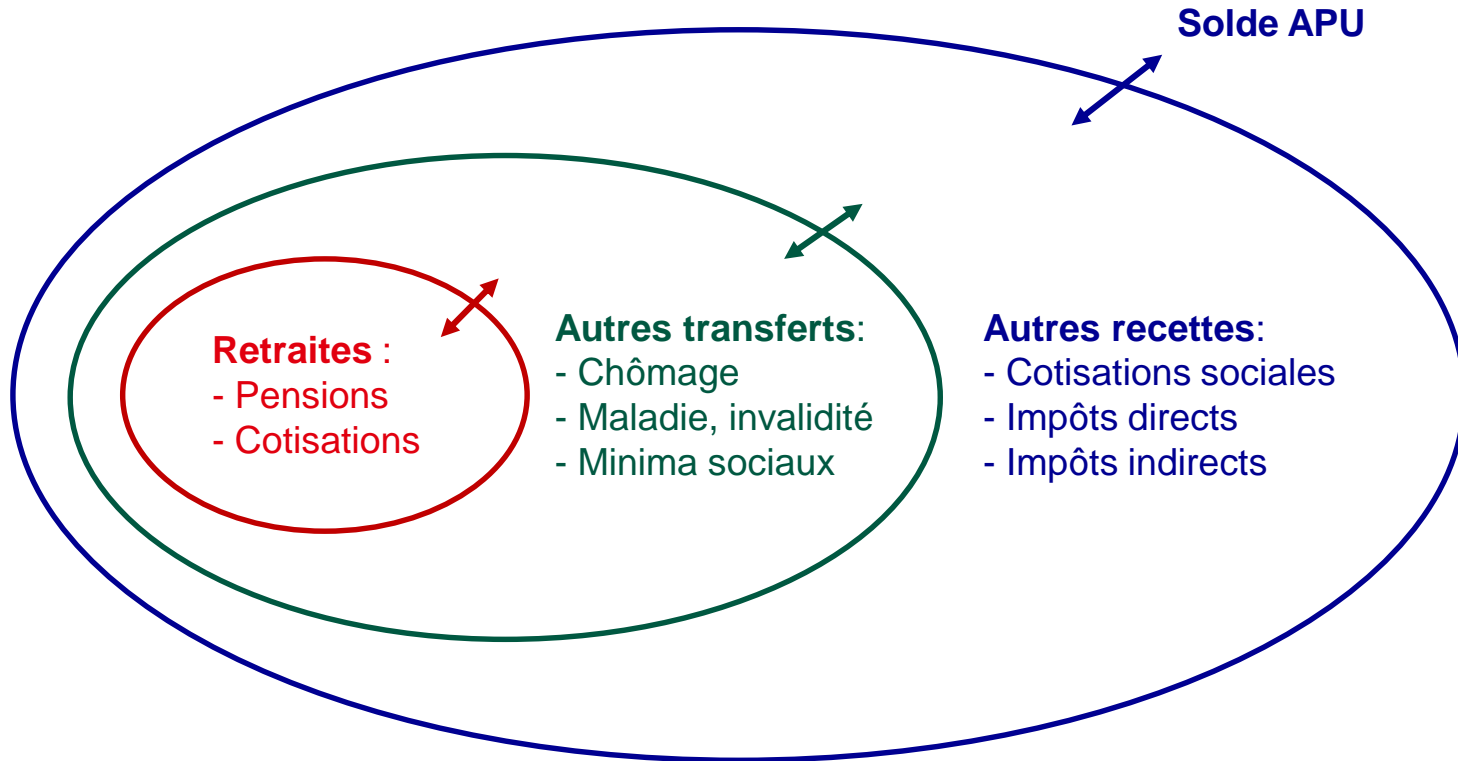
Effets d'une mesure d'âge sur le solde des administrations publiques

DG-Trésor, 27 janvier 2022

.

Effets d'une mesure d'âge sur le solde des administrations publiques

Cadre d'analyse



1. Bouclage sur les finances publiques toutes APU à terme (chiffrage comptable)

Après montée en charge de la réforme, les recettes dégagées par le surcroît d'activité dépassent le surcoût pour les autres régimes de protection sociale

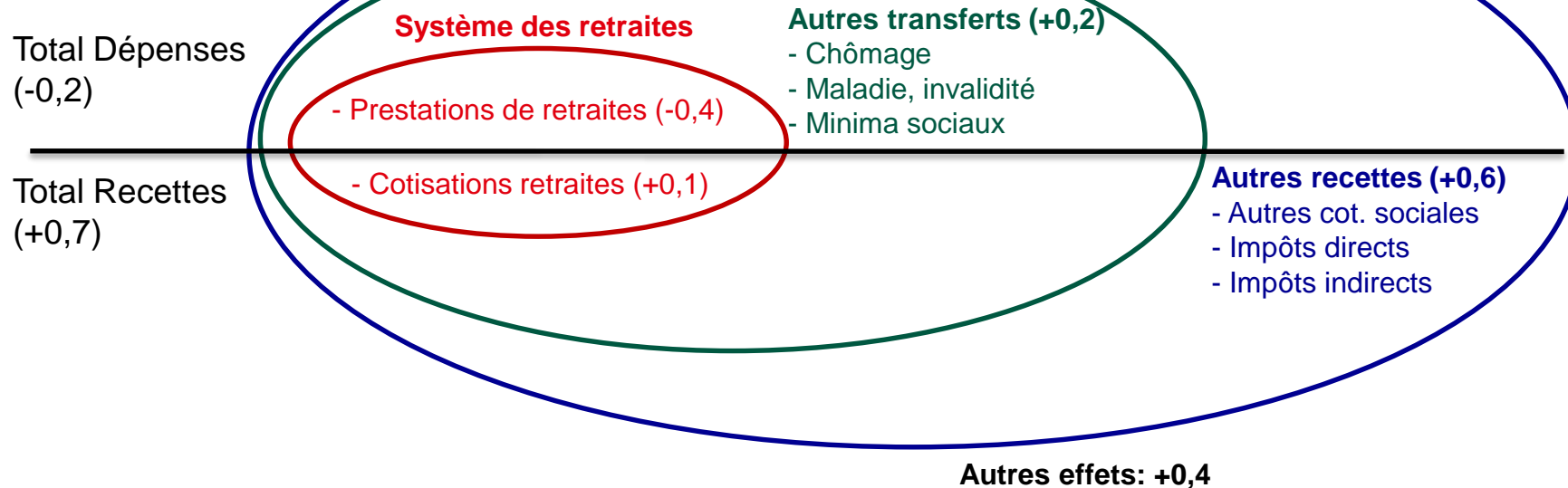
- Les emplois créés induisent un surcroît de PIB, qui génère à son tour davantage de recettes pour les administrations publiques.
- La conversion de ce surcroît de population en emploi en effet sur le PIB s'opère en faisant l'hypothèse d'une élasticité du PIB à l'emploi unitaire à long terme.
- **L'effet sur les recettes autres que les cotisations retraites est largement supérieur au surcroît de dépense sur les autres risques**
- Ce résultat demeure avec un scénario plus conservateur d'élasticité.

	Long-terme*
Surcroît emploi (milliers)	390
Surcroît de PIB induit (en %)	1,4
Solde des retraites (% du PIB)	0,5
Surcroît de dépenses autres risques (% du PIB)	0,2
Surcroît de recettes, hors cotisations retraites (% du PIB)	0,6
Soldes toutes APU (% du PIB)	0,9

Données correspondant à une réforme de décalage de l'âge d'ouverture des droits de 62 à 64 ans, au rythme de 3 mois par génération ; * après totale montée en charge (ici 10 ans).

Bilan des effets financiers

Note : Variables en % du PIB



Δ Solde APU = +0,9

Δ Solde système des retraites (+0,5) - Δ Autres transferts induits (+0,2) + Δ autres recettes (+0,6)

2. Les effets de moyen terme d'un recul de l'âge selon les modèles macroéconomiques

Analyse macroéconomique

Chocs à simuler

- Hausse de l'offre de travail
- Baisse ex ante des revenus (pensions)

Mécanismes macroéconomiques

- Désajustement entre offre et demande de travail à court terme, progressivement résorbée par ajustement du salaire réel et hausse de l'investissement
- Baisse de la consommation des ménages « contraints financièrement » ; hausse de la consommation des ménages « optimisateurs »

Pourquoi les résultats diffèrent selon les modèles

- Définition et calibrage des chocs
- Délais d'ajustement de la demande de travail et du stock de capital, effet compétitivité
- Caractéristiques des travailleurs seniors : productivité, salaires, revenus de remplacement, taux de chômage
- Existence ou non de ménages « optimisateurs »
- Réaction de la politique monétaire, éventuelle règle budgétaire, ouverture financière (taux d'intérêt)

Les différences s'estompent à long terme : emploi et PIB augmentent, retour du chômage à son niveau initial ; mais long terme plus ou moins long...

Modèle GIMF du FMI (Karam et al. 2010)

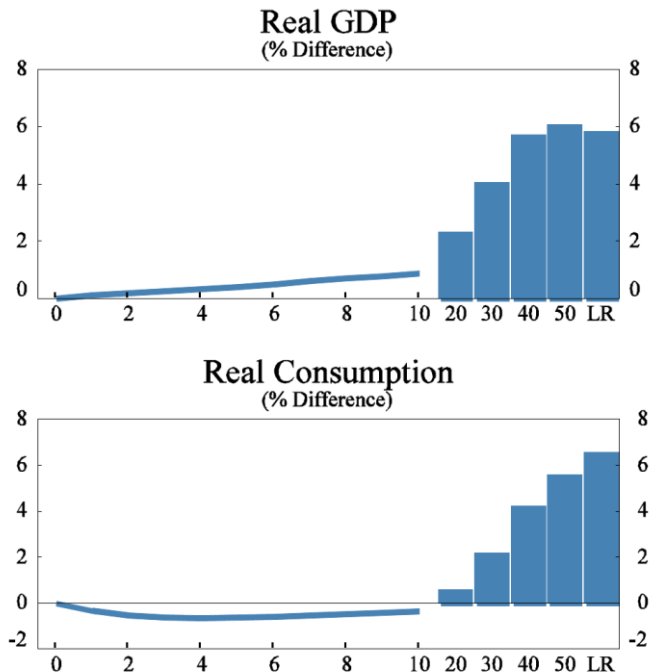
Modèle à générations imbriquées. 25% de ménages contraints financièrement, élasticité du salaire à l'offre de travail de 0,5.

Un report de 2 ans de l'âge de départ modélisé comme une **hausse graduelle de 4 % sur 15 ans de la population âgée entre 15 et 64 ans.**

La réforme a un **impact positif sur l'activité à court terme** comme à **long terme**. En moyenne :

- Hausse du PIB dès le court terme
- Hausse de plus de +4% à long terme (>35 ans)
- Inflation, hausse du taux d'intérêt réel

Effet sur le PIB d'un recul graduel de l'âge de départ dans la zone euro de 1,5 an entre 2015 et 2030 et 0,5 an entre 2030 et 2050



Modèle QUEST de la Commission eur. (Varga et al. 2014)

Modèle d'équilibre général dynamique (DSGE)

Un recul de l'âge est modélisé comme une **hausse du taux d'activité de la population âgée entre 55 et 64 ans**. La hausse est calibrée de sorte à réduire de moitié l'écart par rapport aux trois pays affichant les taux d'activité pour cette catégorie d'âge les plus élevés. Hausse graduelle (sur une période non précisée).

La réforme a **un effet positif sur l'activité à 5, 10, 20 et 50 ans**

Hausse de la participation en France des 55-64 ans de manière à réduire de moitié l'écart avec la moyenne du taux de participation du top 3 de l'UE*

	5 ans	10 ans	20 ans	50 ans
Impact sur le PIB (% d'écart au scénario central)	0,5	1,4	3,9	5,4

*Le taux de non-participation passerait ainsi de 22,4 à 17,9 pour les 55-64 ans peu qualifiés, de 11,9 à 8,5 pour ceux moyennement qualifiés et de 5,6 à 4,4 pour ceux hautement qualifiés.

Comment réagissent l'épargne et la consommation à un recul de l'âge de départ ?

Arbitrage entre consommation immédiate et consommation future. Suite à un recul de l'âge de départ à la retraite :

- La hausse du **revenu permanent** contribue à accroître la consommation par actif tandis que le moindre **rendement des cotisations** pourrait augmenter l'épargne. Au total, **le premier effet dominerait le second**.
- Une meilleure **confiance** dans le régime de retraite pourrait aussi réduire le taux d'épargne (cet effet n'est généralement pas pris en compte)
- A **long terme**, la taille de l'économie augmente : emploi, PIB, consommation, stock de capital se sont ajustés à la hausse ; rétroaction possible sur le court-moyen terme

Résultats empiriques

- Allemagne (1999) : suppression des mécanismes de départ anticipé (équivalent à un recul de l'AOD de 3 ans pour les travailleurs concernés) ; les ménages anciennement éligibles ont abaissé leur taux d'épargne (Etgeton *et al*, 2019).
- Les modèles ne prennent pas en compte le choc de revenu positif observé dans les statistiques et lié au fait qu'une partie des seniors privés de pension touchent des revenus de remplacement autres que le chômage (invalidité, maladie, inactivité)

Modèle néo-keynésien Mésange (2016)

**Tableau 2 : Comparaison des effets macroéconomiques de trois types de réformes :
 report de l'âge d'ouverture des droits, modération des pensions ou hausse des
 cotisations sociales employeur (années après le début de montée en charge de
 la réforme)**

Effets sur...	Scénario	5 ans	10 ans	15 ans	20 ans	Long terme
le solde financier du système de retraite ex ante* (en points de PIB)	<i>Tous (par construction des scénarios contrefactuels de modération des pensions ou de hausse des cotisations)</i>	0,2	0,4	0,3	0,3	0,1
le PIB (en %)	Report de l'âge d'ouverture des droits	0,0	0,3	1,0	1,4	1,4
	Modération des pensions	-0,2	-0,3	-0,1	0,0	0,0
	Hausse des cotisations sociales employeur	-0,2	-0,4	-0,5	-0,4	-0,1
l'emploi (en milliers)	Report de l'âge d'ouverture des droits	60	260	420	450	390
	Modération des pensions	-30	-40	-10	0	0
	Hausse des cotisations sociales employeur	-60	-140	-130	-100	-40
le taux de chômage (en points de pourcentage)	Report de l'âge d'ouverture des droits	0,5	0,7	0,2	0,0	0,0
	Modération des pensions	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0
	Hausse des cotisations sociales employeur	0,2	0,4	0,4	0,3	0,1
le solde primaire des administrations publiques (en points de PIB)	Report de l'âge d'ouverture des droits	0,1	0,4	0,7	0,9	0,8
	Modération des pensions	0,1	0,2	0,2	0,2	0,1
	Hausse des cotisations sociales employeur	0,1	0,1	0,1	0,0	0,0

Source : modèle Mésange (DG Trésor et Insee) et modèle Aphrodite (DG Trésor).

Lecture : un report de 2 ans de l'AOD au rythme de 3 mois par génération augmente le PIB de 1,4 point à horizon 20 ans après le début de montée en charge de la réforme et améliore le solde financier du système de retraite ex ante de 0,3 point de PIB à cet horizon. Une modération des pensions permettant la même amélioration du solde financier du système de retraite ex ante n'a pas d'effet sur le PIB à horizon 20 ans. Une hausse des cotisations sociales employeur permettant la même amélioration du solde financier du système de retraite ex ante diminue le PIB de 0,4 point à horizon 20 ans.

** Les effets sur le solde financier du système de retraite « ex ante » ne prennent pas en compte les effets de retour dus à la modification de l'environnement macroéconomique (salaires, PIB etc.) et sont utilisés pour calibrer les deux scénarios contrefactuels (hausse des cotisations et baisse des pensions). Ils diffèrent ainsi des résultats présentés dans le reste de la note. Cette méthodologie qui consiste à comparer les impacts ex ante de mesures est celle traditionnellement retenue dans les évaluations des politiques publiques.*

- Une hausse de l'âge de départ est la seule réforme créant de l'emploi et du PIB à moyen terme.
- C'est donc la seule réforme avec un effet multiplicateur sur les finances publiques via les recettes fiscales.
- Tous les modèles convergent sur ce résultat à long terme ; de même que l'approche comptable à partir de la réforme de 2010.

Selon le rythme d'ajustement du marché du travail, les résultats peuvent être assez différents à court-moyen terme

Sources d'écarts entre l'ensemble des différentes méthodologies :

- Substitution entre seniors et autres actifs et vitesse de rééquilibrage du marché du travail
- Effet favorable des filets de sécurité autres que l'assurance chômage
- Anticipation favorables : actifs de 55-60 ans, comportements d'épargne, effets ricardiens
- Ajustement rapide du stock de capital

Quels enseignements empiriques ex post permettent d'éclairer les résultats des simulations ex ante ?

	Approche comptable		Approche keynésienne (Mésange, 2016)	
	5 ans	10 ans	5 ans	10 ans
Surcroît emploi (milliers)	240	390	60	260
Surcroît de PIB induit (en %)	0,9	1,4	0,0	0,3
Solde des retraites (% du PIB)	0,3	0,5	0,2	0,4
Surcroît de dépenses autres risques (% du PIB)	0,1	0,2	-	-
Surcroît de recettes, hors cotisations retraites (% du PIB)	0,4	0,6	-	-
Soldes toutes APU (% du PIB)	0,6	0,9	0,1	0,4

Données correspondant, dans les 2 cas, à une réforme de décalage de l'âge d'ouverture des droits de 62 à 64 ans, au rythme de 3 mois par génération.

3. Retour sur les effets emploi de la réforme de 2010 (éléments *ex post*)

Une hausse du taux d'emploi des seniors sans effet marqué sur leur taux de chômage

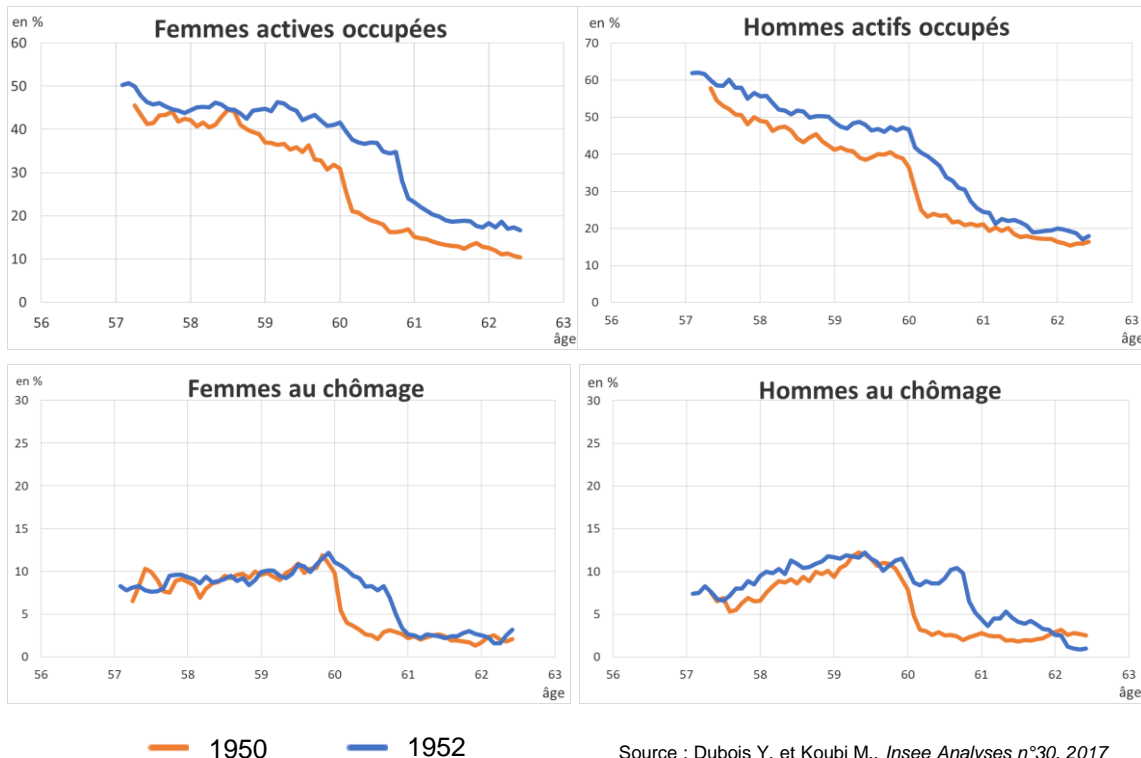
Ce n'est pas un choc de population active indifférencié :

- Le choc initial touche la population des seniors, qui est en partie en emploi
- Les modèles macro usuels ne permettent pas de capturer cette spécificité

D'après les recherches micro-économétriques sur la réforme 2010 :

- Une hausse de l'âge de départ à la retraite a tendance à maintenir les seniors dans la situation qu'ils occupaient à l'atteinte de l'âge de départ pré-réforme.
- Entre les générations 1950 et 1952, l'emploi a augmenté à tout âge de 58 à 62 ans

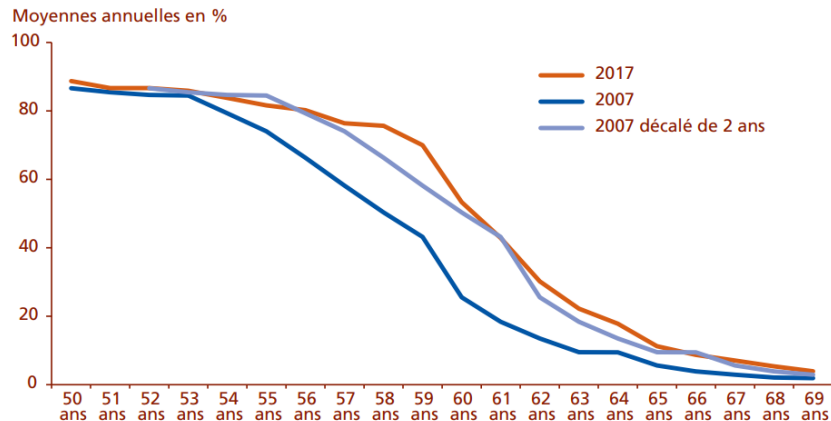
Décalage des situations en activité des générations 1950 et 1952 entre 2007 et 2015



Source : Dubois Y. et Koubi M., *Insee Analyses* n°30, 2017

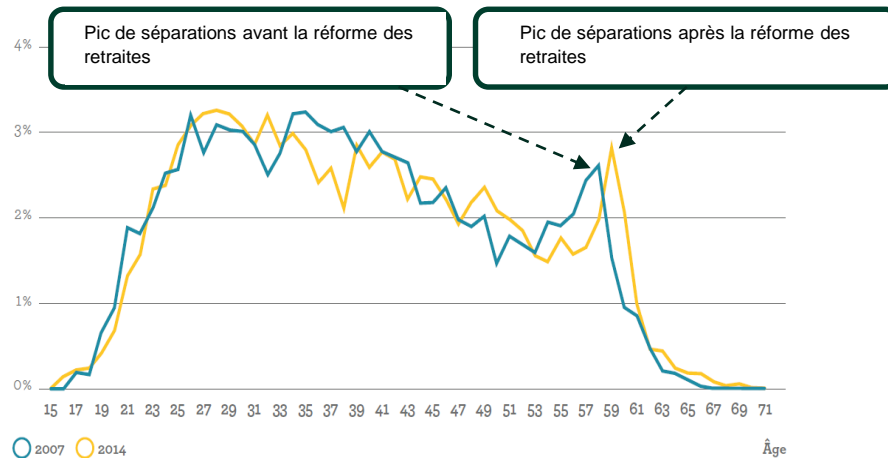
Le recul de l'âge de départ à la retraite de 60 à 62 ans s'est effectivement traduit par des sorties d'emploi plus tardives

Taux d'activité par âge en 2007 et en 2017



Source : Enquête Emploi, Dares Résultats n°13, 2019

Répartition des fins de CDI pour licenciement ou rupture conventionnelle par âge



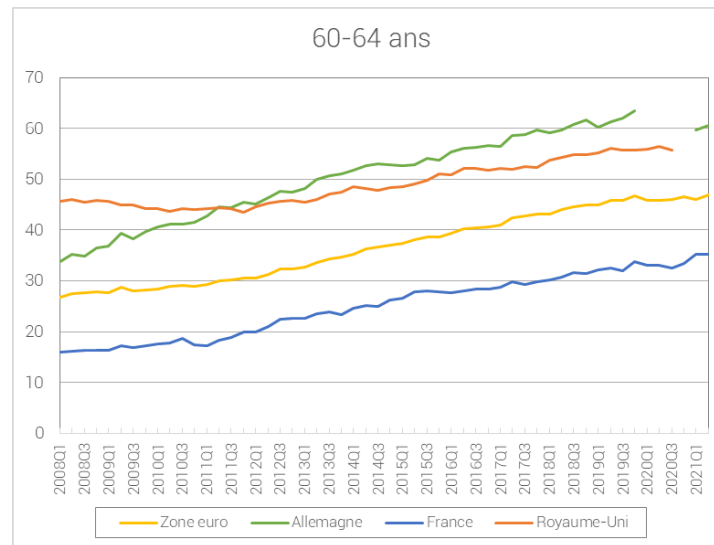
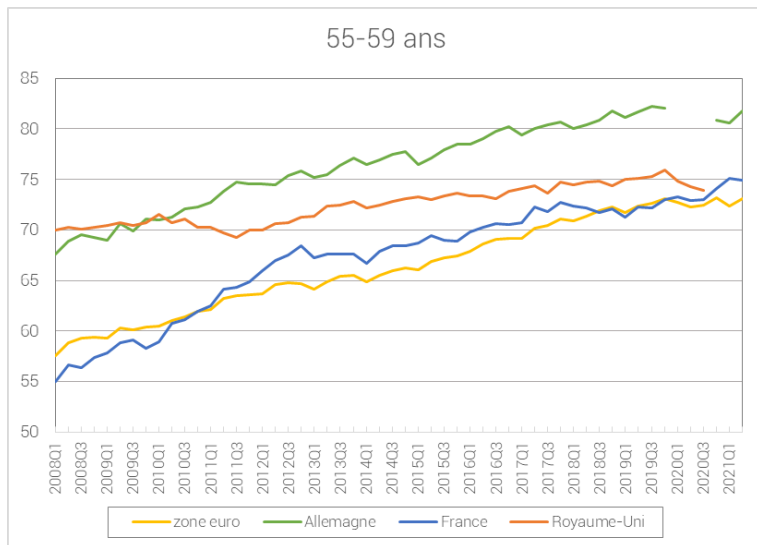
Source : DMMO-EMMO

Suite à la réforme de 2010, on observe un décalage de 2 ans :

- Du taux d'activité des séniors
 - Du pic des fins de CDI à l'approche de l'âge d'ouverture des droits
- ⇒ L'activité et l'emploi réagissent positivement et s'ajustent au nouvel âge d'ouverture des droits à la retraite ; pour les cohortes suivantes, l'effet horizon (Hairault et al., 2010) contribue à améliorer le taux d'emploi

L'emploi des seniors connaît une dynamique haussière

Comparaison européenne des taux d'emploi des seniors jusqu'à fin 2019



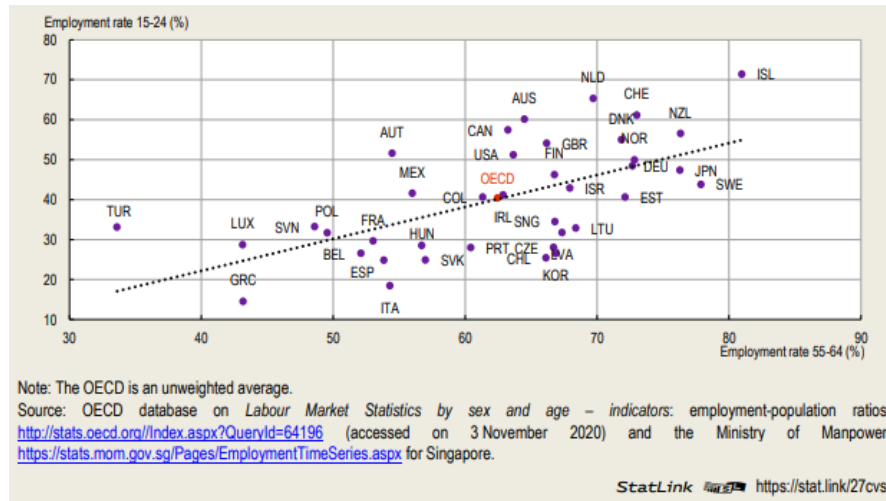
- Pas de ralentissement de l'emploi des seniors après 2010 mais plutôt une accélération
- Le taux d'emploi des 60-64 ans reste en dessous de la moyenne européenne du fait de départs à la retraite plus précoces
- Cette dynamique n'a pas été entravée par la crise de la Covid

Source : Eurostat

L'effet d'éviction de l'emploi des jeunes par les seniors est limité voire nul

Pays	Relation entre le taux d'emploi des seniors et des jeunes
Italie	<p>Boeri et al. (2017) : Une rétention de 5 travailleurs seniors dans une entreprise induit 1 embauche en moins d'un jeune à temps plein. (Marge intensive)</p> <p>Carta et al. (2021) : Une augmentation de 10 % des travailleurs seniors induit une augmentation de 1,8 % des jeunes travailleurs (15-34ans) et de 1,3 % des travailleurs d'âge moyen (35-54ans) durant 3 ans. (Marge intensive)</p>
Pays-Bas	S. Hut (2019) : Pour un senior maintenu à son poste, les entreprises embauchent en moyenne 0,6 jeunes travailleurs en moins. (Marge intensive)
R.-U.	Bozio et al. (2008) : pas d'éviction de l'emploi des jeunes du par les travailleurs plus âgés à long terme. (Marge extensive)
UE27	Eichhorst et al. (2014) : L'hypothèse d'une substitution entre les travailleurs de différentes classes d'âge ne semble pas vérifiée empiriquement. (Marge extensive)
France	Ben Salem et al. (2010) : Ne trouvent pas de lien entre participation des seniors et emploi des jeunes. (Marge extensive)

En 2019, les taux d'emploi des seniors et des jeunes sont positivement corrélés



- Les seules études concluant à une substitution jeunes/vieux se focalisent sur la marge intensive, *i.e.* l'ajustement au sein d'une firme de la main d'œuvre suite à la rétention d'un senior.
- Celles à la marge extensive (données agrégées) ne trouvent pas de preuves de cet effet d'éviction.

4. Conclusion

Conclusion

Par rapport à une hausse des cotisations ou une modération des pensions, le décalage de l'âge de départ à la retraite est la seule mesure permettant de créer des emplois, de la richesse et à libérer des marges budgétaires à terme.

La vitesse de ces ajustements dépend du rythme de la réforme et de la situation du marché du travail

L'ajustement sur le marché du travail observé après la réforme de 2010 pourrait être stimulé en présence de tensions de recrutement

Merci de votre attention

www.tresor.economie.gouv.fr

