

CONSEIL D'ORIENTATION DES RETRAITES
Séance plénière du 12 Mars 2008 à 9 h 30
« Emploi des seniors »

Document N°2
<i>Document de travail, n'engage pas le Conseil</i>

**Extraits du rapport du Gouvernement
du 31 décembre 2007 établi en application du II de l'article 5
de la loi du 21 août 2003**

Avant-propos et partie 1



RAPPORT DU GOUVERNEMENT

établi en application du II de l'article 5 de la loi du 21 août 2003

Décembre 2007

SOMMAIRE

Avant-propos	p. 3
Partie 1 Evolution du taux d'activité des personnes de plus de cinquante ans	p. 5
Partie 2 Evolution de la situation financière des régimes de retraite	p. 24
Partie 3 Evolution de la situation de l'emploi	p. 33
Partie 4 Examen d'ensemble des paramètres de financement des régimes de retraite	p. 37
Annexe Tableau de bord de la réforme des retraites	p. 47

AVANT-PROPOS

Après la réforme de 1993 qui concernait uniquement le régime général des salariés du secteur privé et les régimes alignés (artisans et commerçants, salariés agricoles), la France s'est engagée en 2003 dans un processus global de réforme pour assurer l'avenir de l'ensemble de son système de retraite.

La loi du 21 août 2003 a mis en œuvre un nombre important de mesures destinées à garantir la pérennité financière des régimes à long terme, en renforçant l'équité des règles applicables et en accroissant la liberté de choix des assurés pour leur retraite.

L'équité entre les générations, qui est le corollaire de la solidarité, impose de ne pas transférer des charges et des dettes trop importantes aux générations futures ; les régimes de retraites doivent ainsi s'adapter en fonction des évolutions démographiques et veiller au respect des équilibres financiers dans la durée.

C'est pourquoi la loi a fixé le principe de rendez-vous quadriennaux destinés à examiner l'avancement du processus de réforme et à conduire les ajustements nécessaires. La première de ces échéances est prévue en 2008.

En application du II de l'article 5 de la loi du 21 août 2003, chacun de ces rendez-vous quadriennaux est préparé par un rapport préalable du Gouvernement, élaboré sur la base des travaux du Conseil d'Orientation des Retraites, et faisant apparaître l'évolution du taux d'activité des personnes de plus de cinquante ans, l'évolution de la situation financière des régimes de retraite, l'évolution de la situation de l'emploi ainsi qu'un examen d'ensemble des paramètres de financement des régimes de retraite. Ce rapport est rendu public et transmis au Parlement.

Tel est l'objet du présent rapport, qui s'appuie notamment sur les travaux du Conseil d'Orientation des Retraites au travers des rapports publiés en mars 2006, en janvier 2007, et en novembre 2007.

A la veille de l'échéance prévue par la loi, le Gouvernement est attaché à créer les conditions d'un débat le plus large possible. Les éléments contenus dans ce rapport, qui reprennent les thèmes énumérés par l'article 5 de la loi du 21 août 2003, ne sauraient ainsi limiter le périmètre des questions à traiter.

Au-delà du réexamen du dispositif des carrières longues et de l'objectif minimal de pension pour une carrière complète, prévu par le relevé de décisions du 15 mai 2003, le Gouvernement définira prochainement en lien avec l'ensemble des acteurs concernés la méthode, le calendrier et les questions abordées lors de ce rendez-vous sur les retraites.

Le Gouvernement s'appuiera notamment sur les pistes dégagées par le Conseil d'orientation des retraites et s'attachera à poursuivre l'œuvre entreprise par le législateur en 2003 en mettant notamment en œuvre les trois objectifs suivants :

- garantir la viabilité financière des régimes de retraite et veiller à l'équité entre les générations et entre les Français ;
- accroître le niveau d'emploi des seniors;
- favoriser la liberté de choix de chacun pour préparer sa retraite.

I - EVOLUTION DU TAUX D'ACTIVITE DES
PERSONNES DE PLUS DE CINQUANTE ANS

I - Les évolutions récentes du taux d'activité des plus de 50 ans

La réforme de 2003 vise à assurer l'équilibre des régimes de retraite au moyen d'un allongement de la vie active. Pour qu'elle prenne toute son ampleur, cette réforme nécessite une amélioration de l'emploi des salariés âgés.

Ainsi, dans ses derniers rapports, le Conseil d'Orientation des Retraites (COR) a rappelé que les questions relatives à l'assurance vieillesse ne peuvent être séparées de celle de l'emploi des seniors.

Les liens entre systèmes de retraite et activité des seniors sont complexes et à double sens.

Dans un sens, le report de l'âge de la retraite ne peut donner lieu à un report parallèle des âges de fin de carrière que si les seniors sont susceptibles de rester en emploi. Dans le cas contraire, l'écart croissant entre la date de cessation d'activité et le début de la retraite se traduit par une hausse du chômage ou de la part des personnes prises en charge par des dispositifs (publics ou privés) de retrait anticipé du marché du travail.

Dans l'autre sens, le système de retraite a un impact sur l'offre mais aussi sur la demande de travail des seniors, par son effet sur l'horizon de la fin de carrière : la proximité de l'âge de départ potentiel en retraite influe sur le comportement des salariés comme des employeurs. Un report des âges de départ en retraite peut avoir à terme un effet bénéfique sur l'emploi des seniors : le lien entre emploi des seniors et âge de la retraite transite par des canaux marqués par une certaine inertie, s'agissant notamment des représentations sociales vis-à-vis des seniors ou de l'investissement en formation durant les secondes parties de carrières.

1. La France se caractérise par un faible taux d'emploi des seniors

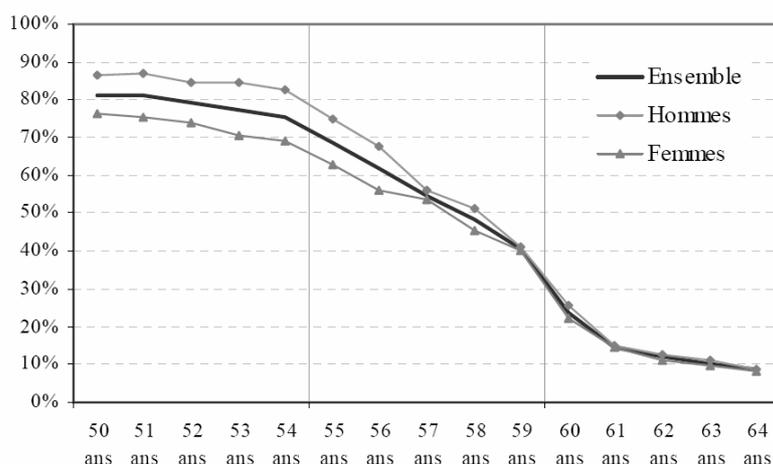
Le taux d'emploi des personnes âgées de 55 à 64 ans en France s'élève à **38,1%** en 2006¹.

Cette moyenne cache une hétérogénéité importante entre classes d'âge (graphique 1). Le taux d'emploi, relativement stable pour les personnes âgées de 50 à 54 ans (entre 75% et 80%), chute à partir de 55 ans et diminue régulièrement jusqu'à 59 ans. Il franchit un second palier au seuil des 60 ans, passant de 40% pour les personnes âgées de 59 ans à 24% pour celles de 60 ans. Entre 61 et 64 ans, le taux d'emploi est légèrement supérieur à 10%.

Avant 60 ans, le taux d'emploi des hommes est supérieur à celui des femmes ; il est du même ordre entre les deux sexes de 60 à 64 ans.

¹ La notion d'âge retenue est celle de l'âge à la fin de la semaine de référence (définition au sens d'Eurostat). Certains travaux, notamment de l'INSEE, retiennent comme critère l'âge au 31 décembre. Ces deux définitions mènent à des estimations différentes du taux d'emploi puisque le premier concept décrit mécaniquement une population légèrement moins âgée que le second. Etant donnée la forte décroissance des taux d'emploi au-delà de 55 ans, cette différence peut se révéler significative (jusqu'à 1 point), mais les évolutions en taux sont identiques.

Graphique 1 : Taux d'emploi par âge en 2006



Source : Insee, enquête Emploi 2006, calculs DARES (âge à la fin de la semaine de référence).

Taux d'emploi : nombre de personnes en emploi rapporté à la population totale de la classe d'âge

Lecture : en 2006, le taux d'emploi des personnes âgées de 50 ans est de 80%.

La France se caractérise par un taux d'emploi des personnes âgées de 55 à 64 ans parmi les plus faibles d'Europe, puisque ce taux atteignait en 2006, en moyenne, 43,6% dans l'Union Européenne et 41,7% dans la zone euro² (graphique 2).

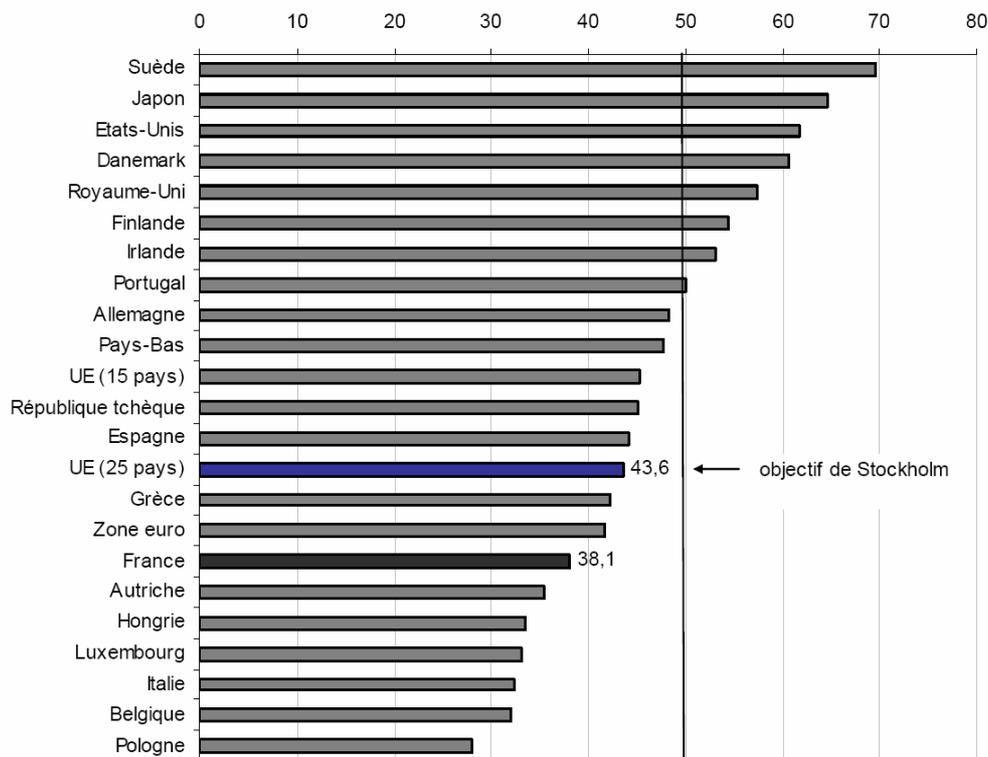
L'écart avec les autres pays européens est particulièrement important s'agissant du taux d'emploi des hommes âgés de 55 à 64 ans qui atteint 40,5% en France contre 52,8% dans l'Union européenne³.

Pour atteindre l'objectif défini par le processus de Lisbonne et décliné par la déclaration de Stockholm d'un taux d'emploi des seniors de 50 % en 2010, la France devrait donc parvenir à une augmentation de 11,9 points par rapport au taux constaté en 2006 soit, par rapport à la population des 55-64 ans projetée pour 2010, une hausse du nombre de seniors en emploi de l'ordre d'un million de personnes.

² Eurostat, sur son site internet, présente pour la France un taux d'emploi *provisoire* des 55-64 ans en 2006 (37,6%).

³ En revanche, les taux d'emploi des femmes de 55 à 64 ans en France et dans l'Union européenne sont voisins. Ils sont respectivement de 35,9% pour la France et de 34,9% pour l'Union européenne en 2006.

Graphique 2 : Taux d'emploi des seniors en comparaison internationale : proportion de personnes de 55-64 ans en emploi en 2006



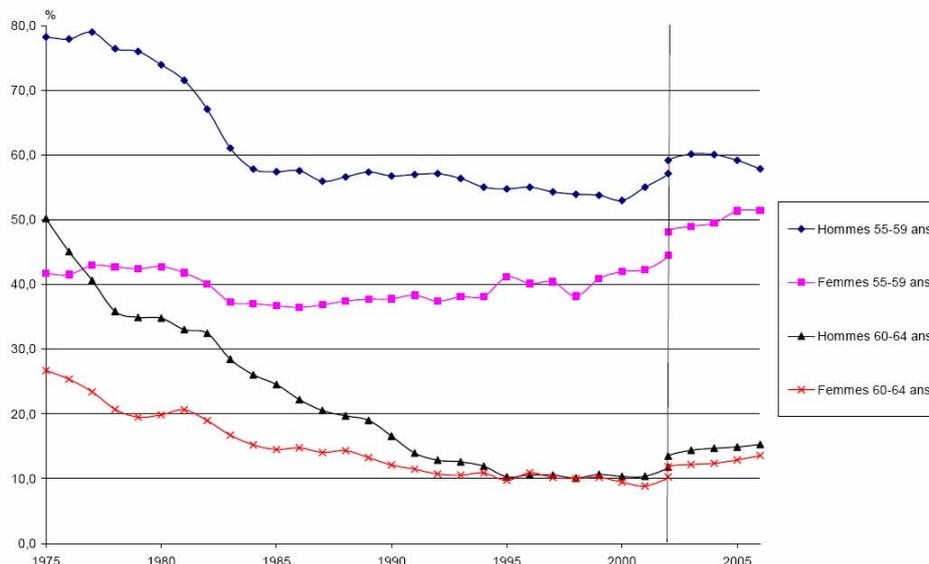
Sources : INSEE (pour la France), Eurostat (pour les autres pays), calculs DARES.

En perspective historique, le décrochage français en matière de taux d'emploi des seniors s'est effectué en deux temps (graphique 3).

Au milieu des années soixante-dix, le taux d'emploi des 60-64 ans a brutalement diminué (-15 points entre 1975 et 1978 pour les hommes), dans un contexte de montée en charge des systèmes de préretraite. Le second décrochage a eu lieu au début des années 1980 et a concerné cette fois les hommes de 55 à 59 ans (-13 points entre 1981 et 1985). Cette évolution est en partie due à la très forte hausse du nombre des préretraites et à la mise en place en 1985 des dispenses de recherche d'emploi. En parallèle, la possibilité accordée en 1982 de liquider une retraite à taux plein avant 65 ans à condition d'avoir cotisé 37,5 ans a conduit à une nouvelle baisse des taux d'emploi des personnes de 60 à 64 ans (-6 points entre 1982 et 1983). Le taux d'emploi des seniors a ensuite décliné légèrement mais de façon continue du milieu des années 1980 au début des années 2000.

A cette date, le taux d'emploi des 55-64 ans s'est redressé. Cette évolution s'explique par des effets de structure démographique : dès 2001, les premières générations du baby-boom, nées en 1946, ont atteint 55 ans et ont mécaniquement « rajeuni » cette tranche d'âge. Les « jeunes seniors », plus actifs que leurs aînés, ont alors contribué à l'augmentation du taux d'emploi de la classe d'âge des 55-64 ans. Cet effet se résorbe ensuite progressivement au fur et à mesure que la première génération du baby-boom vieillit et atteint les âges auxquels le taux d'emploi est plus faible. Ainsi en 2006, les premières générations du baby-boom atteignent leur 60^{ème} anniversaire et entrent dans la tranche d'âge des 60-64 ans, dont le taux d'emploi est nettement inférieur. Jusqu'en 2010, l'effet de structure démographique joue ainsi en sens inverse sur l'évolution du taux d'emploi.

Graphique 3 : Le décrochage du taux d'emploi des 60-64 ans date de la deuxième partie de la décennie soixante-dix, celui des 55-59 ans du début des années quatre-vingt



Sources : INSEE, enquêtes Emploi (annuelle 1975-2002, en continu 2002-2006) ; calculs DARES.

Lecture : en 2006, 57,9 % des hommes de 55 à 59 ans sont en emploi.

Remarque : le changement d'enquête emploi en 2002 avec le passage d'une enquête annuelle à une enquête en continu introduit une rupture statistique (ainsi pour les hommes de 55-59 ans le taux d'emploi est de 57,2% dans l'enquête annuelle et 59,2 % dans l'enquête en continu).

2. Le taux d'emploi des seniors a légèrement augmenté entre 2003 et 2006

Le taux d'emploi des personnes âgées de 55 à 64 ans augmente légèrement depuis 2003 (+1,1 point). Sur la tranche d'âge des 55-59 ans, cette hausse n'est que de +0,1 point, alors qu'elle atteint +1,1 point pour les 60-64 ans (tableau 1).

L'évolution du taux d'emploi des personnes entre 55 et 59 ans provient pour l'essentiel de l'emploi féminin. Le taux d'emploi des hommes de cette tranche d'âge diminue de 2,3 points entre 2003 et 2006, alors que celui des femmes progresse de 2,5 points. Corrigé des effets démographiques, le taux d'emploi des hommes de 55 à 59 ans est stable sur cette période (+0,2 point) alors que celui des femmes progresse de 4,1 points. Cette hausse importante s'explique par l'augmentation de l'activité féminine propre aux générations nées après-guerre. Ainsi, des générations où les femmes sont plus nombreuses à travailler que leurs aînées atteignent la classe d'âge des 55-64 ans et augmentent le taux d'emploi. Pour les hommes, le nombre important de retraites anticipées pour longue carrière depuis l'entrée en vigueur du dispositif en 2004 a eu un impact négatif sur le taux d'emploi.

La hausse du taux d'emploi des 60-64 ans (+1,1 point) correspond à une augmentation de 0,9 point chez les hommes et de 1,4 point chez les femmes, la progression la plus importante étant enregistrée en 2006 en raison de l'arrivée à 60 ans de la première génération du baby-boom. Corrigée des effets démographiques, la hausse du taux d'emploi des 60-64 ans est ramenée à 0,3 point pour les hommes et 1,0 point pour les femmes entre 2003 et 2006. Intervenant après une longue période de recul, cette évolution positive du taux d'emploi des

60-64 ans est la conséquence d'une part de l'allongement de la durée des études, qui décale les entrées et les sorties de la vie active, et d'autre part de la réforme des retraites de 1993 qui prévoit une augmentation de la durée de cotisation et tend à reporter ainsi les départs en retraite.

De manière globale, la progression modérée du taux d'emploi des seniors entre 2003 et 2006 s'explique donc essentiellement par l'arrivée de femmes plus souvent en activité que leurs aînées parmi les quinquagénaires, et traduit davantage l'évolution du comportement d'activité des femmes que celle des seniors.

Tableau 1 : Le taux d'emploi des seniors entre 2003 et 2006

		55-59 ans		60-64 ans		55-64 ans	
		Taux d'emploi	Taux d'emploi « sous-jacent »	Taux d'emploi	Taux d'emploi « sous-jacent »	Taux d'emploi	Taux d'emploi « sous-jacent »
Ensemble	2003	54,5	52,6	13,3	13,2	37,0	32,9
	2004	54,7	53,3	13,5	13,1	37,6	33,2
	2005	55,2	54,8	13,9	13,3	38,7	34,0
	2006	54,6	54,8	14,4	13,8	38,1	34,3
Hommes	2003	60,2	58,0	14,4	14,3	40,9	36,2
	2004	60,1	58,1	14,7	14,3	41,4	36,2
	2005	59,2	58,8	14,9	14,1	41,6	36,4
	2006	57,9	58,2	15,3	14,6	40,5	36,4
Femmes	2003	49,0	47,4	12,2	12,1	33,4	29,8
	2004	49,5	48,6	12,4	12,0	34,0	30,3
	2005	51,4	51,1	12,9	12,5	36,0	31,8
	2006	51,5	51,5	13,6	13,1	35,9	32,3

Sources : INSEE, enquêtes Emploi ; calculs DARES.

Remarques : l'emploi est défini au sens du BIT, âge atteint à la date de l'enquête.

Taux d'emploi « sous-jacent » : moyenne arithmétique des taux par âge détaillé : il n'est donc pas pondéré par la taille des différentes cohortes et permet ainsi de neutraliser les effets de composition démographique particulièrement importants avec l'arrivée depuis 2001 des cohortes du baby-boom dans la tranche d'âge des 55 ans et plus.

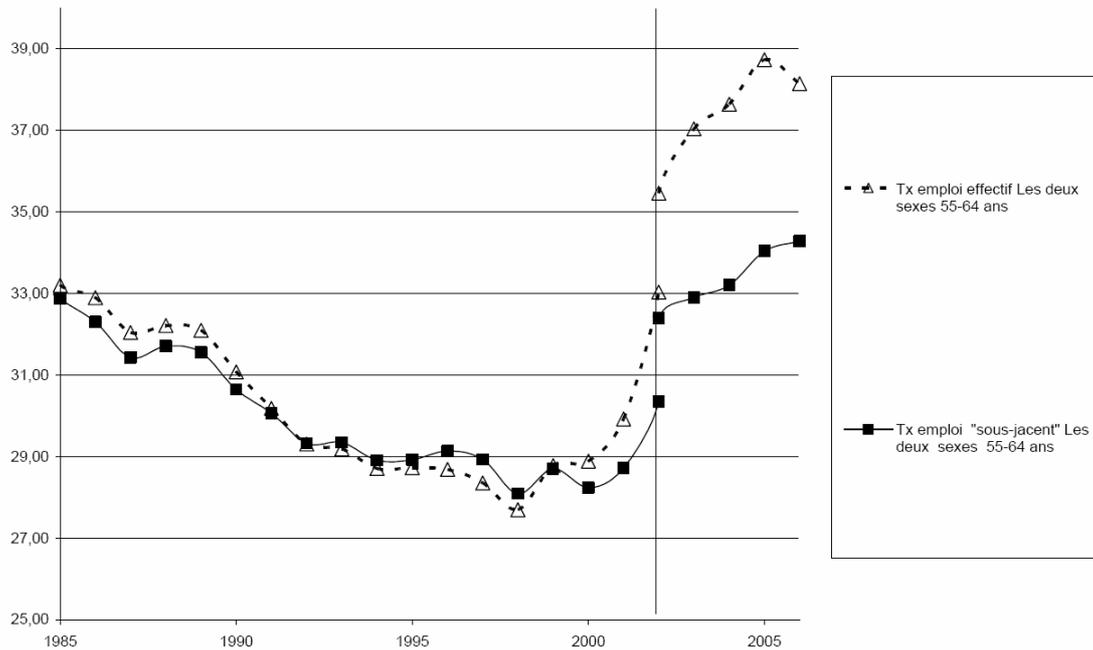
Lecture : en 2006, 38,1 % des 55-64 ans occupent un emploi, indicateur qui est de 34,3 % en donnant le même poids à chacun des 10 âges qui composent cette grande classe d'âge.

Entre 2000 et 2006, la proportion de personnes âgées de 55 à 64 ans en emploi a sensiblement augmenté (+9,2 points), passant de 28,9% à 38,1%. Une partie de cette hausse s'explique par la modification de l'instrument statistique de mesure⁴ ; corrigée de cet effet, l'augmentation du taux d'emploi des 55-64 ans entre 2000 et 2006 s'élève à environ 6 points, dont la moitié est due aux évolutions de structure démographique. L'augmentation « réelle » résultant de la modification des comportements est donc d'environ 3 points (+ 3,5 points pour les femmes et + 2,5 points pour les hommes).

Graphique 4a : Le taux d'emploi des 55-64 ans entre 1985 et 2006 : taux effectif

⁴ Le passage en 2002 de l'enquête annuelle sur l'emploi à l'enquête en continu est responsable d'une augmentation d'environ 2,5 points ; la modification des modes de calcul en 2006 (réropolation des données jusqu'en 2003) a eu un impact estimé à un peu moins de 1 point.

et taux corrigé de l'effet démographique



Sources : INSEE, enquêtes Emploi (annuelle 1990-2002, en continu 2002-2005) ; calculs DARES.

Lecture : en 2006, 38,1% des personnes de 55 à 64 ans occupent un emploi ; cette proportion s'élèverait à 34,3% si chacune des dix générations étudiées comprenait le même nombre de personnes.

Remarque : le changement d'enquête emploi en 2002 avec le passage d'une enquête annuelle à une enquête en continu introduit une rupture statistique (ainsi le taux d'emploi est de 33,0% dans l'enquête annuelle et 35,5% dans l'enquête en continu) .