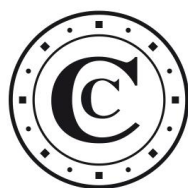


Cour des comptes



IMPACTS DU SYSTÈME DE RETRAITES SUR LA COMPÉTITIVITÉ ET L'EMPLOI

Communication au Premier ministre

Avril 2025

Sommaire

PROCÉDURES ET MÉTHODES	5
SYNTHÈSE	7
INTRODUCTION	11
CHAPITRE I UN FAIBLE TAUX D'EMPLOI ET UNE COMPÉTITIVITÉ DÉGRADÉE	13
I - UNE AUGMENTATION DE LA PROPORTION DE LA POPULATION ÂGÉE DE PLUS DE 65 ANS PARTOUT EN EUROPE	13
II - UN FAIBLE TAUX D'EMPLOI EN FRANCE	15
A - Un taux d'emploi qui a retrouvé le niveau des années 1980 mais reste inférieur à celui de nos partenaires européens	16
B - Une augmentation du taux d'emploi qui améliorerait le financement du système de retraites	22
III - UNE DÉGRADATION STRUCTURELLE DE LA COMPÉTITIVITÉ FRANÇAISE DEPUIS LE DÉBUT DES ANNÉES 2000	23
A - Une détérioration persistante de la compétitivité française vis-à-vis de nos partenaires	23
B - Une dégradation de la compétitivité coût et hors-coût de l'industrie.....	25
C - Une amélioration de la compétitivité qui serait bénéfique au système de retraites	29
CHAPITRE II LES SINGULARITÉS DU SYSTÈME DE RETRAITES ET LEUR EFFET SUR L'EMPLOI ET LA COMPÉTITIVITÉ	31
I - DES PARAMÈTRES DU SYSTÈME DE RETRAITES FRANÇAIS QUI INDUISENT UNE DÉPENSE PUBLIQUE IMPORTANTE	31
A - Un âge effectif de départ à la retraite plus précoce	31
B - Des dépenses publiques françaises de retraite supérieures à la moyenne européenne	33
II - DES RÉFORMES DES RETRAITES QUI SE SONT ACCOMPAGNÉES D'UNE AUGMENTATION DU TAUX D'EMPLOI DES SENIORS	34
A - En Europe, une augmentation du taux d'emploi des seniors concomitante aux réformes des retraites	35
B - Depuis 1993, une augmentation du taux d'emploi des seniors en France corrélée aux réformes du système des retraites.....	39
C - Un nécessaire accompagnement des seniors pour favoriser leur accès à l'emploi et leur maintien en emploi.....	43
III - L'IMPACT DU FINANCEMENT DU SYSTÈME DES RETRAITES SUR L'EMPLOI ET LA COMPÉTITIVITÉ	46
A - Un poids important des cotisations sociales en France	47
B - Une structure de cotisations atypique qui vise à limiter leurs effets négatifs sur l'emploi peu qualifié mais a un impact ambivalent sur la compétitivité	48
CHAPITRE III LES EFFETS SUR L'EMPLOI ET LA COMPÉTITIVITÉ DES PRINCIPAUX LEVIERS DE RÉFORME	55
I - AGIR SUR LES RESSOURCES PRÉLEVÉES SUR LES ACTIFS	57
II - AGIR SUR L'ÂGE DE DÉPART À LA RETRAITE	63
A - Un départ postérieur à l'âge d'ouverture des droits pour les plus modestes et les plus aisés	64
B - Des effets inégaux d'une augmentation de l'âge de départ à la retraite sur l'emploi des seniors	66
C - Une augmentation de l'emploi des seniors qui ne semble pas affecter la productivité de l'économie et donc sa compétitivité.....	69

III - AGIR SUR LES CONDITIONS D'INDEXATION DES PENSIONS DE RETRAITE	71
A - Un très faible impact négatif sur l'emploi d'une sous-indexation des pensions par rapport à l'inflation	72
B - Une nécessaire réflexion sur les modalités d'indexation des pensions	73
CONCLUSION	77
LISTE DES ABRÉVIATIONS ET DÉFINITIONS	79

Procédures et méthodes

Les rapports de la Cour des comptes sont réalisés par l'une des six chambres¹ thématiques que comprend la Cour ou par une formation associant plusieurs chambres et/ou plusieurs chambres régionales ou territoriales des comptes.

Trois principes fondamentaux gouvernent l'organisation et l'activité de la Cour ainsi que des chambres régionales et territoriales des comptes, donc aussi bien l'exécution de leurs contrôles et enquêtes que l'élaboration des rapports publics : l'indépendance, la contradiction et la collégialité.

L'**indépendance** institutionnelle des juridictions financières et l'indépendance statutaire de leurs membres garantissent que les contrôles effectués et les conclusions tirées le sont en toute liberté d'appréciation.

La **contradiction** implique que toutes les constatations et appréciations faites lors d'un contrôle ou d'une enquête, de même que toutes les observations et recommandations formulées ensuite, sont systématiquement soumises aux responsables des administrations ou organismes concernés ; elles ne peuvent être rendues définitives qu'après prise en compte des réponses reçues et, s'il y a lieu, après audition des responsables concernés.

Sauf pour les rapports réalisés à la demande du Parlement ou du Gouvernement, la publication d'un rapport est nécessairement précédée par la communication du projet de texte, que la Cour se propose de publier, aux ministres et aux responsables des organismes concernés, ainsi qu'aux autres personnes morales ou physiques directement intéressées. Dans le rapport publié, leurs réponses sont présentées en annexe du texte de la Cour.

La **collégialité** intervient pour conclure les principales étapes des procédures de contrôle et de publication. Tout contrôle ou enquête est confié à un ou plusieurs rapporteurs. Le rapport d'instruction, comme les projets ultérieurs d'observations et de recommandations, provisoires et définitives, sont examinés et délibérés de façon collégiale, par une formation comprenant au moins trois magistrats. L'un des magistrats assure le rôle de contre-rapporteur et veille à la qualité des contrôles.

Par une lettre datée du 20 janvier 2025, le Premier ministre a confié à la Cour des comptes une mission sur la situation financière du système de retraites, ses perspectives à court, moyen et long termes, ainsi que les impacts économiques de l'évolution des paramètres du système de retraites. En application des dispositions de l'article L. 132-7 du code des juridictions financières, la Cour a transmis un premier rapport le 20 février 2025 au Premier ministre, sur la situation financière et les perspectives du système de retraites. En application du même article, la Cour a transmis le présent rapport le 10 avril 2025 au Premier ministre, qui en a autorisé la publication.

¹ La Cour comprend aussi une chambre contentieuse, dont les arrêts sont rendus publics.

Conformément à la demande du Premier ministre, le rapport documente l'impact économique du système de retraites, notamment sur la compétitivité de notre économie et sur l'emploi, en particulier des seniors, dans une perspective européenne.

*

**

Le projet de rapport a été préparé, puis délibéré le 3 avril 2025 par une formation interchambres présidée par M. Moscovici, Premier président, et composée de Mmes Camby, Thibault et M. Lejeune, présidentes et président de chambre, Mmes de Coincy, Soussia, MM. Giannesini, Duboscq, Guégano, conseillères et conseillers maîtres, ainsi que, en tant que rapporteurs, M. Brouillet, conseiller maître, rapporteur général, M. Jessua, conseiller maître en service extraordinaire, MM. Chevrier et Le Ru et Mme Morzadec, conseillers référendaires en service extraordinaire, et, en tant que contre-rapporteuse, Mme Lignot-Leloup, conseillère maître, présidente de section.

Il a ensuite été examiné et approuvé le 8 avril 2025 par le comité du rapport public et des programmes de la Cour des comptes, composé de M. Moscovici, Premier président, M. Hayez, rapporteur général, M. Charpy, Mme Camby, M. Meddah, Mme Mercereau et M. Lejeune, présidentes et présidents de chambre de la Cour, Mme Karbouch, présidente de section et M. Oseredczuk président de section, représentant M. Bertucci et Mme Thibault, président et présidente de chambre de la Cour, M. Strassel, M. Roux, Mme Daussin-Charpantier et Mme Mouysset, présidentes et présidents de chambre régionale des comptes, et Mme Hamayon, Procureure générale, entendue en ses avis.

*

**

Les rapports publics de la Cour des comptes sont accessibles en ligne sur le site internet de la Cour et des chambres régionales et territoriales des comptes : www.ccomptes.fr.

Synthèse

Saisie par le Premier ministre le 20 janvier 2025, et après avoir consacré un premier rapport à la situation financière du système de retraites et à ses perspectives, la Cour étudie dans le présent rapport les effets des paramètres actuels du système de retraites sur la compétitivité de l'économie française ainsi que sur l'emploi. La Cour s'est efforcée de proposer des analyses détaillées par niveau de revenu et catégories socio-professionnelles, les enjeux d'équité étant au cœur du système de retraites. Elle examine également les effets des principaux leviers de réforme, tels qu'ils ont été décrits dans son rapport du 20 février 2025, sur la compétitivité et l'emploi. Chacun de ces leviers est analysé isolément au regard de ces enjeux. Une réforme pourrait combiner plusieurs leviers, compte tenu de leurs interactions, de leur impact sur l'équité intra et intergénérationnelle et de la nécessité d'équilibrer le solde du système de retraites.

Une augmentation inégale du taux d'emploi des personnes âgées de plus de 60 ans à la suite des réformes des retraites

En France, le taux d'emploi² des personnes âgées de 15 à 64 ans s'établissait en 2023 à 68,4 %, en-dessous de la moyenne de la zone euro. Il a progressé pour les 55 ans et plus, mais reste, en comparaison européenne, particulièrement faible pour les hommes de 60 ans et plus. Sa progression depuis 1995 a permis de retrouver le niveau des années 1980 mais l'écart avec nos partenaires européens qui ont, eux aussi, connu une importante progression de leur taux d'emploi, n'a pas été comblé.

Les études économiques montrent que cette augmentation du taux d'emploi des personnes âgées de plus de 55 ans, en France et dans les autres pays d'Europe, est directement liée aux réformes des retraites. Les mesures de recul de l'âge de la retraite (à 63, 65 ou 67 ans) décidées en Allemagne et en Italie ont ainsi entraîné une augmentation du taux d'emploi des seniors. Ces pays ont également mis en place des politiques publiques favorables au maintien des seniors dans l'emploi.

En France, la réforme des retraites de 2010, qui a porté l'âge de départ à la retraite de 60 à 62 ans, s'est traduite par une augmentation très nette de l'emploi des personnes âgées de 55 à 60 ans. Au cours de la décennie 2010, l'âge de départ effectif à la retraite a augmenté de 2,1 années. L'ampleur de l'impact de ce décalage sur le taux d'emploi dépend, cependant, de la possibilité pour les personnes concernées de se maintenir en emploi. En moyenne, le temps passé en emploi s'est allongé d'1 an et 7 mois. Ce constat masque des disparités entre catégories socio-professionnelles et selon l'état de santé. Pour les ouvriers, le recul de l'âge moyen de départ à la retraite ne s'est traduit qu'à 66 % par un allongement de la durée en emploi, contre plus de 85 % pour les professions intermédiaires et les cadres.

² Le taux d'emploi rapporte le nombre de personnes en emploi, c'est-à-dire effectuant un travail rémunéré, à la population en âge de travailler. Il se distingue du taux d'activité qui inclut également les personnes au chômage.

S'agissant des femmes, la réforme des retraites de 2010 a eu des effets comparables à ceux observés pour les hommes, avec une augmentation de l'emploi après 60 ans. Cependant, cette poursuite de l'emploi s'est davantage faite à temps partiel que pour les hommes. Enfin, au-delà de 55 ans, les femmes sont plus souvent « ni en emploi ni en retraite » que les hommes, fréquemment en raison de contraintes familiales ou personnelles.

De nouvelles mesures, notamment en matière d'accompagnement des seniors les plus fragiles mais aussi des aidants (qui sont le plus souvent des femmes), devraient donc être mises en place par les pouvoirs publics et les entreprises pour que le recul de l'âge moyen de départ à la retraite favorise davantage le maintien en activité ou le retour à l'emploi des seniors, tenant compte des difficultés concrètes qu'ils peuvent rencontrer.

Dans un contexte de dégradation de la compétitivité française depuis le début des années 2000, l'impact du financement du système de retraites est ambivalent

La compétitivité française s'est dégradée depuis le début des années 2000. En témoigne l'évolution du solde de la balance française des biens et services et celle des parts de marché à l'exportation par rapport à nos partenaires de la zone euro. Cette dégradation s'inscrit dans un contexte de décrochage de la compétitivité de l'Union européenne par rapport aux Etats-Unis et à la Chine, mis en évidence par le rapport de M. Draghi remis à la Commission européenne en septembre 2024.

Les effets des paramètres du système de retraites sur la compétitivité sont indirects. Le financement des dépenses de retraite explique une partie de l'évolution des coûts salariaux unitaires et donc de la compétitivité coût de l'économie française. Les écarts d'évolution des coûts salariaux se sont résorbés, voire inversés, par rapport à nos principaux partenaires européens, particulièrement dans le bas de l'éventail des rémunérations. Cette évolution s'observe notamment depuis 2013 et la politique de baisse du coût du travail en France (mise en place du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi – CICE - transformé en allègements de cotisations sociales à partir de 2019).

Cependant, la structure des cotisations sociales finançant le système des retraites français demeure atypique. Elle se caractérise par d'importants allègements de cotisations au niveau du Smic et, symétriquement, par des cotisations plus importantes que chez nos partenaires sur les niveaux de salaires les plus élevés. Cette structure permet de préserver l'emploi peu qualifié en France, en dépit d'un taux facial de cotisation plus élevé que chez nos voisins, à l'exception de l'Italie.

Le montant des cotisations sociales appliquées sur les rémunérations les plus élevées pourrait toutefois limiter à moyen terme la montée en gamme du système productif, en réduisant le salaire net versé et en augmentant le coût du travail pour les activités à haute valeur ajoutée. S'il n'existe pas d'étude économique sur le cas français permettant de vérifier cette hypothèse, de nombreux indicateurs témoignent du déficit d'innovation de l'économie française, qui pourrait être corrélé à ces enjeux, en plus des défaillances de son système de formation initiale et continue.

Des sujets d'équité au cœur des évolutions des systèmes de retraites

La France consacre près de 14 points de son produit intérieur brut (PIB) aux dépenses publiques de retraite, soit deux points et demi de plus que la moyenne de la zone euro (mais moins que l'Italie). L'écart avec l'Allemagne s'explique pour moitié par la différence de

production de richesse nationale et pour moitié par les paramètres du système de retraites (niveau moyen des pensions et âge de départ à la retraite). En revanche, les différences de structures démographiques ne jouent quasiment pas dans cet écart.

Les pays européens sont confrontés au vieillissement de leur population, avec une augmentation de la part de la population de 65 ans ou plus par rapport à celle de 20 à 64 ans. L'évolution de ces rapports entre cotisants et retraités constitue un défi majeur pour le financement de leurs systèmes de retraites. Cette augmentation s'explique notamment par la poursuite de l'augmentation de l'espérance de vie à 65 ans. Elle conduit à prêter une attention particulière à l'équité intergénérationnelle du système dans le pilotage de son évolution. Certains pays se fixent ainsi pour objectif une stabilité du temps passé à la retraite au cours de la vie pour veiller à la pérennité financière des systèmes de retraite et au partage équilibré des efforts entre les générations.

Les écarts persistants d'espérance de vie impliquent également de veiller à l'équité intragénérationnelle des systèmes de retraites. Ainsi, en France, l'écart d'espérance de vie à 65 ans entre les cadres et les ouvriers était de deux ans pour les femmes et de trois ans pour les hommes en 2020-22. Cet écart, qui tend à se réduire et tient à de multiples facteurs dépassant les conditions de travail, aboutissait en 2018 à ce que les anciens ouvriers passent en moyenne deux années de moins à la retraite que les anciens cadres, malgré des départs à la retraite plus précoces. Toutefois, quelle que soit la catégorie sociale, les femmes vivent plus longtemps que les hommes (leur espérance de vie est plus longue de 3,7 ans à 65 ans) ; l'espérance de vie des ouvrières est même légèrement supérieure à celle des hommes cadres.

Parmi pratiquement toutes les générations depuis celle née en 1906, l'âge moyen de départ à la retraite des retraités dont la pension est la plus faible est plus élevé que celui des retraités dont la pension est la plus élevée. Le dispositif de départ anticipé pour carrière longue n'a pas changé cette situation, car ses effets sont concentrés sur les personnes qui touchent une pension moyenne (5^{ème} au 8^{ème} décile de pensions) ; les retraités dont les pensions sont les plus faibles (1^{er} au 4^{ème} décile) n'ont représenté que 13 % des départs pour carrière longue.

Des mécanismes facilitant l'adaptation des paramètres des systèmes de retraite aux évolutions démographiques et économiques

Compte tenu de ces évolutions de l'espérance de vie, plusieurs pays ont introduit, dans la gestion de leurs systèmes de retraites, des clauses de revoyure pour que le niveau des cotisations, celui des pensions et l'âge de départ à la retraite soient, le cas échéant, ajustés en fonction de l'évolution de plusieurs indicateurs démographiques ou économiques. Ces mécanismes, comparables à celui mis en place par les partenaires sociaux pour l'évolution des retraites complémentaires (Agirc-Arrco), doivent permettre des adaptations prévisibles, progressives et concertées des systèmes de retraites aux évolutions démographiques et aux circonstances économiques, notamment lorsque celles-ci sont défavorables.

Les principaux leviers qui peuvent être mobilisés pour modifier les paramètres du système de retraites ont des effets différenciés sur la compétitivité et l'emploi. Une hausse des cotisations aurait un impact négatif sur l'emploi et la compétitivité, même si son ampleur peut varier selon que l'augmentation concerne les cotisations employeurs ou salariales et qu'elle cible ou non les bas salaires. À l'inverse, retarder l'âge de départ à la retraite (que ce soit par une augmentation de la durée de cotisation ou par un recul de l'âge d'ouverture des droits) aurait un impact positif

sur le taux moyen d'emploi et l'augmentation de l'emploi des seniors n'affecterait pas négativement la productivité. Cependant, pour les ouvriers, les personnes ayant des difficultés de santé et les femmes, le recul de l'âge de départ au cours des années 2010 s'est traduit davantage par un allongement du temps passé « ni en emploi ni en retraite ». Ces constats appellent la mise en place de mesures adaptées pour qu'un âge de départ à la retraite plus tardif se traduise également pour ces populations par un allongement du temps passé en emploi. Enfin, la question de l'impact des modalités d'indexation des pensions est plus délicate : une indexation inférieure à l'inflation aurait un faible impact sur l'emploi. Cependant, ce critère d'indexation n'apparaît pas le plus adapté pour assurer un équilibre durable du système de retraites, alors qu'une indexation sur les salaires favoriserait une meilleure équité intergénérationnelle.

Ces considérations conduisent nos partenaires à mobiliser, en même temps, plusieurs de ces leviers. Nos trois principaux voisins (Allemagne, Italie, Espagne) ont ainsi mis en place différents outils d'équilibrage de leur système de retraites. Les modalités d'association des partenaires sociaux à la gouvernance de ces dispositifs sont variables selon les pays européens et reflètent les traditions de dialogue social qui leur sont propres. Ces dispositifs prévoient, par exemple, d'ajuster l'âge de la retraite en fonction des gains d'espérance de vie ou de revaloriser les pensions en tenant compte des conditions démographiques et économiques. L'Italie et l'Allemagne revalorisent ainsi les pensions en fonction de l'évolution des salaires en appliquant un facteur de soutenabilité qui tient compte du rapport entre actifs et retraités et entre les ressources et les charges du système de retraites, de manière à ajuster ces dernières à la capacité des actifs à les financer. Une telle règle permettrait d'équilibrer dans la durée le système de retraites.

Introduction

Le Premier ministre a demandé à la Cour des comptes, par une lettre datée du 20 janvier 2025, de « *dresser un constat objectif de la situation de notre système de retraites et de ses perspectives à court, moyen et long termes* ». En application de l'article L. 132-7 du code des juridictions financières, la Cour a remis au Premier ministre le 20 février 2025 un premier rapport sur la situation financière et les perspectives du système de retraites.

Ce premier rapport constate que le système de retraites était légèrement excédentaire en 2023 (8,5 Md€) tout en soulignant que les situations financières des différents régimes sont très hétérogènes. Il établit que, malgré la réforme de 2023, dont l'effet s'estompe à partir de 2032, les perspectives financières du système de retraites sont dégradées. Le déficit tous régimes devrait atteindre 6,6 Md€ dès 2025, près de 15 Md€ hors inflation en 2035, puis autour de 30 Md€ hors inflation en 2045. Il examine enfin les principaux leviers de réforme et leurs effets sur l'équilibre financier du système de retraites obligatoire, afin de fournir une base de discussion aux partenaires sociaux sur de possibles évolutions.

Conformément à la demande du Premier ministre, le présent rapport analyse les impacts économiques des principaux paramètres du système de retraites « *notamment sur la compétitivité de notre économie et sur l'emploi* ».

La Cour a choisi d'examiner trois paramètres qui ont un effet direct sur le système de retraites : le taux de cotisation, l'indexation des pensions et l'âge effectif de départ à la retraite.

- les actifs et leurs employeurs s'acquittent de cotisations sociales qui financent le système de retraites. En 2023, ces recettes représentaient deux tiers des ressources allouées aux dépenses de retraite.
- ces ressources financent des pensions qui sont revalorisées annuellement. En vertu des dispositions du code de la sécurité sociale, cette revalorisation est indexée sur l'inflation pour les régimes de base.
- l'âge effectif de départ à la retraite évolue en fonction de l'âge d'ouverture des droits (64 ans), de la durée d'assurance requise (172 trimestre pour les générations nées à partir de 1965) et de l'âge d'obtention automatique d'une retraite à taux plein (67 ans). Des possibilités de départ à la retraite avant l'âge d'ouverture des droits existent dans certains régimes spéciaux et dans le régime général notamment sous des conditions de durée d'assurance et d'âge de début de la vie active (retraite anticipée pour carrière longue). Les conditions de liquidation de la pension sont également aménagées en cas d'inaptitude ou de handicap.

Ces règles sont spécifiques au système français mais des comparaisons avec d'autres pays sont nécessaires pour apprécier leur effet sur la compétitivité de l'économie et l'emploi, notamment dans le cadre européen. En effet, la notion de compétitivité est relative et elle s'apprécie par rapport à nos principaux concurrents. De même, la comparaison des dynamiques d'emploi entre États membres de la zone euro fournit des éléments éclairants. La Cour a choisi de concentrer son analyse sur les trois principaux partenaires économiques européens de la

France, qui ont en outre des modèles sociaux et en particulier de retraites proches du modèle français : Allemagne, Italie et Espagne. Avec la France, ces pays représentent 70 % du PIB de la zone euro.

L'Insee définit la compétitivité d'une économie comme sa capacité à gagner ou non des parts de marché sur ses concurrents. Pour renforcer ses parts de marché, une économie peut s'appuyer sur sa compétitivité coût ou sa compétitivité hors-coût. La compétitivité coût est directement liée au niveau des coûts de production, en particulier du coût du travail (coûts salariaux unitaires)³. La compétitivité hors-coût dépend de la formation des salariés, de leurs compétences, de la recherche-développement, de l'innovation, etc. La Commission européenne propose, quant à elle, une définition plus large de la compétitivité : « *la compétitivité durable* »⁴ qui repose sur la croissance de la productivité, la durabilité environnementale, la stabilité macroéconomique et l'équité. Cette définition a été endossée par le Conseil européen dans sa déclaration du 8 novembre 2024 sur la compétitivité européenne⁵.

La Cour a documenté le taux d'emploi particulièrement faible de la France par rapport à ses partenaires, qui pèse sur le financement du système de retraites, ainsi que la dégradation de sa compétitivité (chapitre I). Elle a ensuite examiné l'impact des paramètres du système de retraites sur l'emploi et la compétitivité (chapitre II). Enfin, elle a prolongé les analyses du chapitre III du rapport remis au Premier ministre le 20 février dernier en examinant l'effet des principaux leviers de réforme du système de retraites sur la compétitivité et l'emploi (chapitre III).

Conformément à la demande du Premier ministre, ces analyses sont centrées sur la compétitivité et l'emploi. La Cour s'est efforcée de compléter l'analyse « en moyenne » des effets du système de retraites par des analyses plus détaillées par niveau de revenu et catégories socio-professionnelles, les enjeux d'équité étant au cœur du système de retraites. De même, l'analyse des principaux leviers de réforme du système de retraites au regard des enjeux de compétitivité et d'emploi n'est que partielle. Il convient également d'intégrer dans toute réflexion l'impact de ces leviers sur l'équité intragénérationnelle ou intergénérationnelle. Par ailleurs, chacun de ces leviers est analysé isolément, alors qu'une réforme pourrait combiner plusieurs leviers et devra tenir compte de leurs interactions, de la nécessité d'équilibrer le solde du système de retraites et de leurs effets sur les finances publiques.

³ Il est également possible de calculer la compétitivité-prix d'une économie en comparant l'évolution des prix d'exportation à celle de ses partenaires, notamment *via* l'évolution du taux de change effectif réel. Le taux de change étant fixe au sein de la zone euro, le présent rapport se concentre sur la compétitivité coût.

⁴ Commission européenne, *La compétitivité à long terme de l'UE : se projeter au-delà de 2030*, communication, COM (2023) 168 final, 2023.

⁵ [Déclaration de Budapest sur le nouveau pacte pour la compétitivité européenne - Consilium](#)

Chapitre I

Un faible taux d'emploi et une compétitivité dégradée

La France, comme ses partenaires européens, est confrontée au vieillissement de sa population (I). La population française actuelle est toutefois plus jeune et féminisée que celle de ses partenaires. Cette différence de structure ne suffit cependant pas à expliquer le faible taux d'emploi en France, notamment des hommes de plus de 60 ans (II). Enfin, la France a vu sa compétitivité se dégrader, singulièrement par rapport à l'Allemagne, depuis les années 2000 alors même que l'Union européenne a connu un décrochage (III).

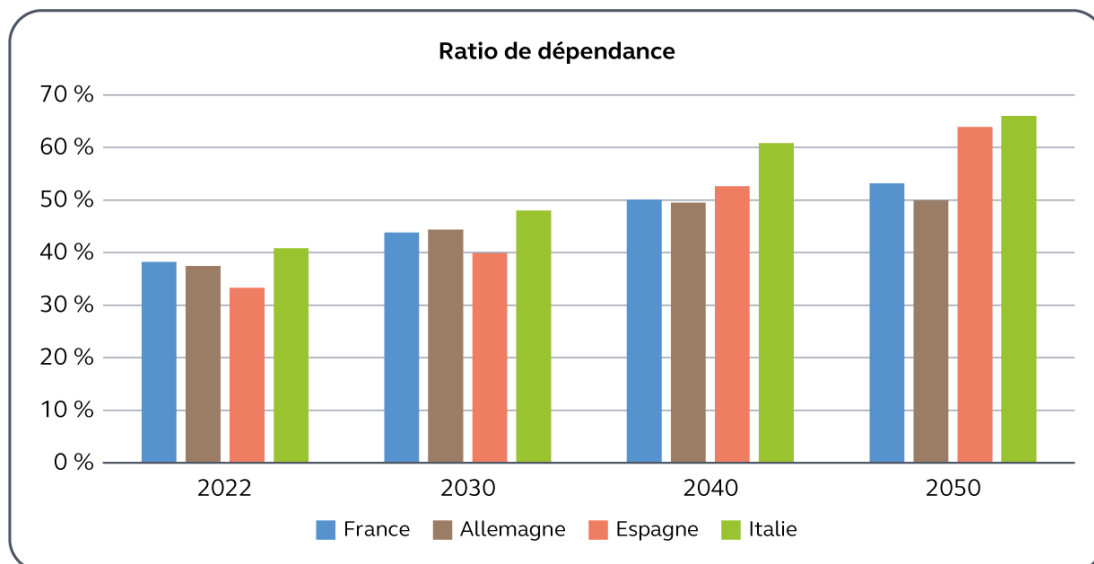
I - Une augmentation de la proportion de la population âgée de plus de 65 ans partout en Europe

En 2022, la pyramide des âges en France affiche une part de la population jeune plus élevée que ses voisins et une part de la population très âgée légèrement plus faible, principalement du fait d'un indice de fécondité plus élevé en France depuis les années 1990. Il a été en moyenne de 1,9 enfant par femme entre 2000 et 2020, contre respectivement 1,4 enfant en Allemagne et 1,3 en Espagne et en Italie.

Le « rapport sur le vieillissement » (*Ageing report*) publié par les institutions européennes en 2024⁶ établit des projections démographiques comparées pour les pays européens à horizon 2050. Elles permettent notamment de comparer l'évolution du ratio de dépendance, c'est-à-dire de la part de la population de plus de 65 ans comparée à la population de 20 à 64 ans, entre les principaux pays européens. En France, ce ratio passerait de 38,2 % en 2022 à 53,2 % en 2050. Il serait alors légèrement inférieur en Allemagne et supérieur de plus de 10 points en Espagne et en Italie.

⁶ Direction générale pour les affaires économiques et financières de la Commission européenne et comité de politique économique du Conseil de l'Union européenne, *2024 Ageing Report. Economic and Budgetary Projections for the EU Member States (2022-2070)*, 2024

Graphique n° 1 : évolution du ratio de dépendance dans les quatre principales économies européennes entre 2022 et 2050 (en %)



Source : Ageing report 2024

Cette augmentation du ratio de dépendance dans les quatre principales économies de la zone euro s'explique par un faible indice de fécondité depuis les années 1980 (à l'exception relative de la France), l'arrivée à l'âge de 65 ans des générations nées dans les années 1960⁷ et la poursuite de l'augmentation de l'espérance de vie à 65 ans (de près de trois ans en France entre 2022 et 2050). Ces effets sont atténués, s'agissant de l'Allemagne et de l'Espagne, par un taux net d'immigration important qui a contribué significativement à la croissance de la population à court terme. Dans les projections, les institutions européennes font l'hypothèse de taux nets d'immigration relativement cohérents avec la tendance observée entre 2015 et 2020, mais inférieurs à ceux constatés en 2022⁸.

Une augmentation de l'espérance de vie, d'importantes inégalités

En France, l'espérance de vie à la naissance était de 78 ans pour les hommes et 84,6 ans pour les femmes en 2010. Elle a depuis lors augmenté de 2 ans pour les hommes et 1,1 an pour les femmes et s'établissait à 80,04 ans pour les hommes et 85,6 ans pour les femmes en 2024. D'après les projections de l'Insee, elle devrait continuer à augmenter et atteindre 84,1 ans pour les hommes et 89,3 ans pour les femmes en 2050. Bien que dans une moindre mesure, l'espérance de vie à 65 ans devrait également augmenter dans les prochaines années. En moyenne, au sein de la zone euro, cette augmentation devrait être d'environ 3 ans entre 2022 et 2050.

⁷ L'Espagne va notamment voir sa population âgée de plus de 65 ans passer de 20 % à 33 % de sa population totale entre 2022 et 2070, en raison d'un taux de fécondité qui est resté élevé (supérieur à 2) jusqu'au début des années 1980 avant de devenir inférieur à 1,5 au début des années 1990.

⁸ De 2015 à 2020, le taux net d'immigration a représenté 0,2 % de la population pour la France, 0,3 % pour l'Italie, 0,4 % pour l'Espagne et 0,6 % pour l'Allemagne. Il a cependant augmenté nettement en 2022 en Espagne et en Allemagne avec respectivement des taux d'1,2 et 1,8 %. Les projections sont fondées sur des taux nets de migration compris entre 0,1 % (pour la France) et 0,5 % (Italie) entre 2025 et 2050.

A 65 ans, l'espérance de vie était de 23,4 ans pour les femmes et 19,7 ans pour les hommes en 2024, en hausse de respectivement 0,7 ans et 1,2 ans depuis 2010. L'augmentation de l'espérance de vie à 65 ans entraîne celle de la durée de la retraite et donc tendanciellement une hausse des dépenses de retraite. Cela a conduit plusieurs pays européens à mettre en place des dispositifs liant l'évolution de l'espérance de vie et l'âge de départ à la retraite, soit sous la forme d'une réévaluation périodique (Danemark), soit sous la forme d'une règle fixe (augmentation de l'âge de départ à la retraite de huit mois pour chaque année d'augmentation de l'espérance de vie aux Pays-Bas). Cette dernière règle intègre implicitement la question de l'espérance de vie en bonne santé puisque l'augmentation de l'âge de départ de la retraite est inférieure à l'augmentation de l'espérance de vie. Cependant, aucun pays n'a choisi de faire un lien direct entre paramètres du système de retraites et évolution de l'espérance de vie en bonne santé, compte tenu des faiblesses des indicateurs⁹ qui conduisent à ne les utiliser qu'à titre qualitatif.

En France, l'espérance de vie sans incapacité à 65 ans s'élève à 12 ans pour les femmes et à 10,5 ans pour les hommes en 2023¹⁰. Depuis 2008, elle a augmenté de 1,9 an pour les femmes et 1,8 an pour les hommes.

Enfin, l'espérance de vie dépend des catégories socio-professionnelles¹¹. Ainsi, pour la période 2020-2022, l'écart d'espérance de vie à 65 ans entre les cadres et les ouvriers était de 2 ans pour les femmes et 3 ans pour les hommes. Depuis les années 1990, l'écart d'espérance de vie à 65 ans entre les cadres et les ouvriers a diminué pour les hommes (-1,4 an) et est resté stable pour les femmes. En 2018, ces écarts conduisaient à ce qu'en dépit d'un départ à la retraite plus précoce, les ouvriers passent en moyenne deux années de moins à la retraite que les cadres¹².

II - Un faible taux d'emploi en France

Dans un pays donné, les personnes qui participent au marché du travail constituent la « population active ». Le taux d'activité rapporte la population active à la population en âge de travailler, généralement les personnes âgées de 15 à 64 ans. Parmi la population active, soit les personnes effectuent un travail rémunéré, soit elles sont susceptibles d'en effectuer un à court terme¹³. Les premières personnes sont dites « en emploi », les secondes « au chômage ». Le taux d'emploi rapporte le nombre de personnes en emploi à la population en âge de travailler.

⁹ Deux indicateurs principaux mesurent l'espérance de vie en bonne santé : l'espérance de vie sans incapacité d'Eurostat et l'espérance de vie corrigée de l'incapacité de l'OMS. Le premier est mesuré de manière déclarative, ce qui le rend difficilement comparable entre pays. Quant au second, calculé à partir de données sanitaires objectives, il est à la fois stable dans le temps et corrélé à l'espérance de vie. Ainsi, pour la France, 78 % de l'espérance de vie à 60 ans est en bonne santé, une proportion stable depuis les années 2000.

¹⁰ Drees, L'espérance de vie sans incapacité à 65 ans est de 12 ans pour les femmes et de 10,5 ans pour les hommes en 2023, Études et résultats, décembre 2024

¹¹ Insee, Les écarts d'espérance de vie entre cadres et ouvriers : 5 ans chez les hommes, 3 ans chez les femmes, Insee Première, 2024

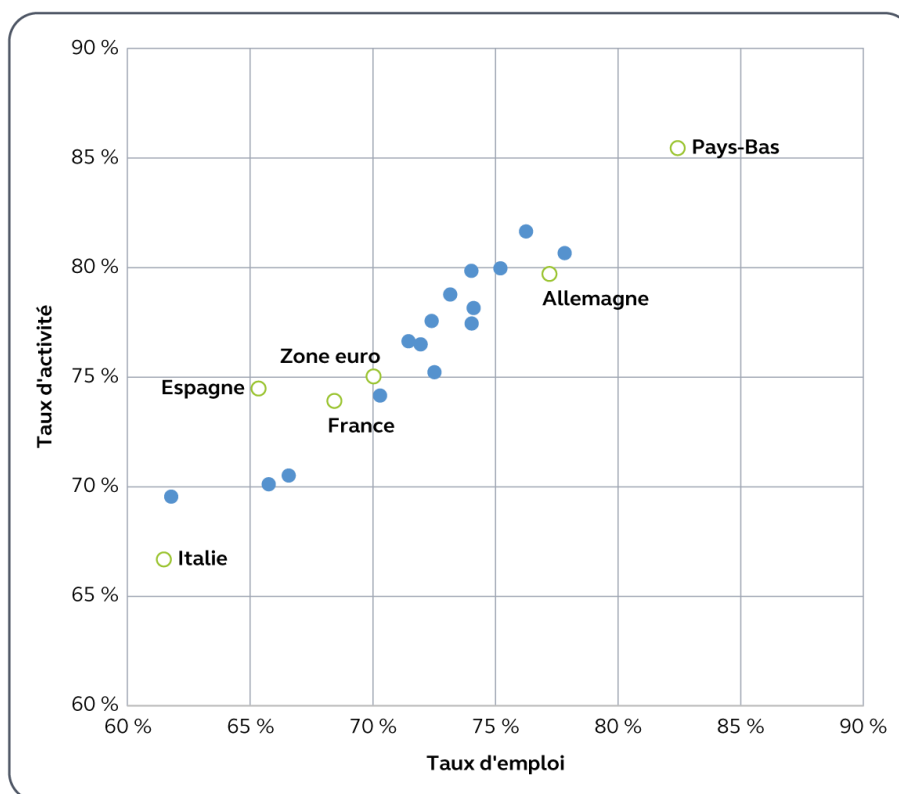
¹² Florian Bonnet, Carlo Giovanni Camarda, Emmanuelle Cambois, Ophélie Merville. *Les ouvriers vivent moins longtemps que les cadres : combien de temps passent-ils à la retraite et en (in)activité ?* Population et sociétés, 2023, <https://hal.science/hal-04105587v1>

¹³ Un chômeur au sens du bureau international du travail (BIT) est une personne de 15 ans ou plus sans emploi au sens du BIT pendant une semaine de référence, qui est disponible pour prendre un emploi dans les 15 jours et qui a recherché activement un emploi dans le mois précédent ou en a trouvé un qui commence dans les trois mois.

A - Un taux d'emploi qui a retrouvé le niveau des années 1980 mais reste inférieur à celui de nos partenaires européens

En France, le taux d'activité des personnes âgées de 15 à 64 ans s'établissait en 2023 à 73,9 % et le taux d'emploi à 68,4 %¹⁴. Dans les deux cas, la France se situe en-dessous de la moyenne de la zone euro. S'agissant du taux d'emploi, seuls cinq pays de la zone euro, dont l'Espagne et l'Italie, ont un taux d'emploi plus faible que la France.

Graphique n° 2 : taux d'emploi et taux d'activité en zone euro en 2023



Source : d'après Eurostat

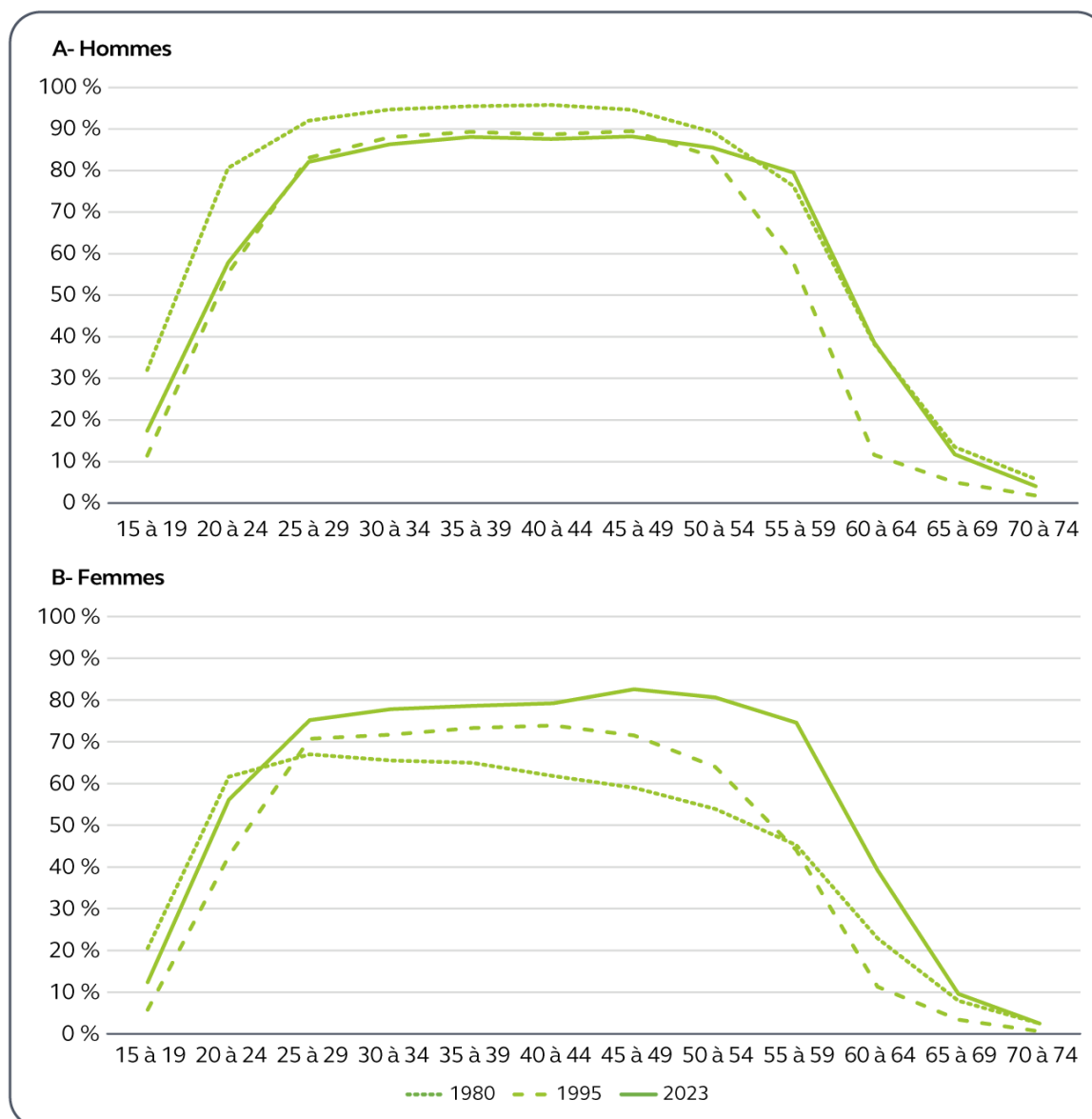
1 - Une augmentation depuis trente ans moins prononcée que dans les autres pays européens

En 2023, 28,0 millions de personnes de 15 à 64 ans exerçaient un emploi, soit une augmentation de 122 000 personnes en emploi par an depuis 1980, principalement du fait de la croissance de l'emploi des femmes (107 000 emplois par an). Cependant, cette augmentation de l'emploi a été très lente entre 1980 et 1995, avec une hausse moyenne de 40 000 emplois par an, avant de s'accélérer entre 1995 et 2023, avec une progression moyenne de 166 000 emplois par an.

¹⁴ En 2024, le taux d'activité atteint 74,4 % et le taux d'emploi 68,8 %, soit + 0,5 point de pourcentages par rapport à 2023. Pour les 50-64 ans, ces taux augmentent de 1,5 point et atteignent respectivement 72,0 % et 68,4 % en 2024. Les données détaillées par âge quinquennal et les données pour les autres pays européens étant indisponibles pour l'année 2024, les analyses qui suivent dans ce rapport se fondent sur les données relatives à 2023.

En effet, entre 1980 et 1995, seule la croissance de la population en âge de travailler a permis d'augmenter le nombre d'emplois, dans un contexte de baisse importante du taux d'emploi¹⁵. Cette baisse du taux d'emploi a été particulièrement marquée chez les hommes de plus de 55 ans, sous l'effet notamment des mesures favorisant des départs anticipés à la retraite. En particulier, le taux d'emploi des hommes de 60 à 64 ans a été divisé par trois en 15 ans, passant de 38,3 % à 11,6 %¹⁶.

Graphique n° 3 : taux d'emploi en France par classe d'âge depuis 1980



Source : d'après Insee.

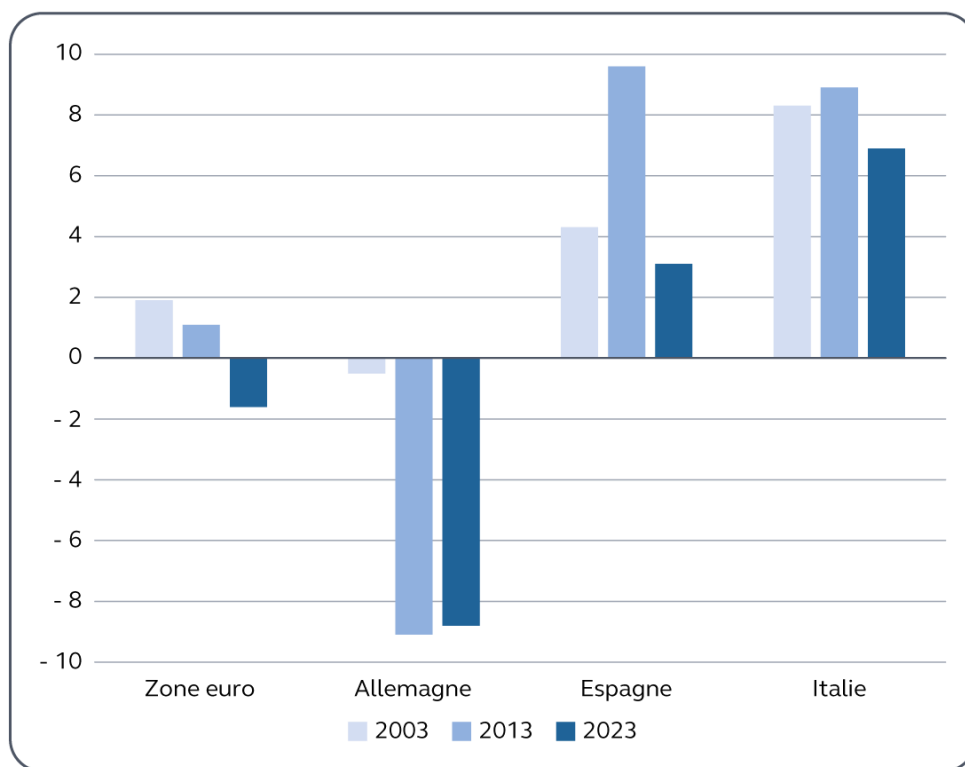
¹⁵ Entre 1980 et 1995, le taux d'emploi des femmes est resté stable (de 53,3 % à 54,9 %), alors que le taux d'emploi des hommes a connu une baisse de 80 % à 68,2 %.

¹⁶ Cette baisse du taux d'emploi est également observée dans les pays européens de taille comparable à la France, mais de manière moins prononcée : entre 1983 et 1995, le taux d'emplois des 60 à 64 ans a diminué de 19 points en France, contre 12 points en Allemagne et 6 points en Italie (données non disponibles avant 1983).

Entre 1995 et 2023, à l'inverse, c'est l'augmentation du taux d'emploi qui a été la principale source des créations d'emploi, les taux d'emploi des hommes de 55 ans et plus retrouvant désormais leur niveau du début des années 1980.

Malgré les nombreuses créations d'emplois de ces dernières décennies, la performance de la France en matière d'emploi s'est dégradée vis-vis de ses principaux partenaires européens. Il y a vingt ans, le taux d'emploi français était légèrement supérieur à la moyenne de la zone euro ; il lui est désormais inférieur. L'écart de taux d'emploi avec l'Allemagne s'est particulièrement accentué : le taux français était proche de celui de l'Allemagne en 2003, il lui est désormais inférieur de 9 points.

Graphique n° 4 : écart du taux d'emploi de la France avec ses principaux partenaires entre 2003 et 2023



Note : en 2023, le taux d'emploi des personnes de 15 à 64 ans en France est inférieur de 1,6 point de pourcentage à celui de la moyenne de la zone euro (68,4 % contre 70,0 %). En 2003, il lui était supérieur de près de 2 points.

Source : d'après Eurostat

2 - Un taux d'emploi supérieur à celui de la France dans quatorze pays de la zone euro

La population en âge de travailler est en France plus jeune et plus féminisée qu'en Allemagne, en Espagne, en Italie, et dans la zone euro dans son ensemble. Les jeunes et les

femmes étant moins fréquemment en emploi que le reste de la population¹⁷, cela peut expliquer une partie de la faiblesse du taux d'emploi en France. Cependant, si on neutralise ces différences (on parle d'effet de « composition de la population en âge de travailler »), la majorité des écarts de taux d'emploi entre les pays s'explique par des différences de taux d'emploi pour une même classe d'âge et un même sexe (effet « marché du travail »).

Tableau n° 1 : décomposition des écarts de taux d'emploi avec la France en 2023

	Taux d'emploi (en %)	Écart avec le taux d'emploi français (en pts)	Effet « composition de la population en âge de travailler » (en pts)	Effet « marché du travail » (en pts)						
				Total	Moins de 25 ans		25 à 54 ans		55 à 64 ans	
					H	F	H	F	H	F
<i>Allemagne</i>	77,2	+ 8,8	+ 1,3	+ 7,4	+ 1,2	+ 1,1	+ 0,9	+ 0,6	+ 2,0	+ 1,6
<i>Zone euro</i>	70,0	+ 1,6	+ 1,2	+ 0,4	+ 0,1	+ 0,0	+ 0,0	- 0,9	+ 1,0	+ 0,1
<i>Espagne</i>	65,3	- 3,1	+ 2,0	- 5,1	- 1,1	- 1,0	- 1,1	- 1,9	+ 0,6	- 0,5
<i>Italie</i>	61,5	- 7,0	+ 1,8	- 8,7	- 1,2	- 1,5	- 0,8	- 4,7	+ 0,8	- 1,2

Lecture : H pour hommes ; F pour femmes.

Source : Cour des comptes, d'après données Eurostat

En Allemagne, quelle que soit la classe d'âge, la part de personnes en emploi est plus élevée qu'en France. Cette différence est particulièrement marquée parmi les personnes de 55 ans et plus, si bien que 40 % de l'écart de taux d'emploi entre les deux pays (+ 3,6 points sur l'écart constaté de + 8,8 points) est dû à cette plus forte proportion de personnes en emploi parmi les seniors outre-Rhin¹⁸. Elle est également relativement importante chez les jeunes (+ 2,3 points).

L'impact du temps partiel sur le taux d'emploi allemand

L'Allemagne se distingue par un fort recours aux emplois à faible quotité de travail (temps partiel), tels que les « minijobs » instaurés à la suite des réformes Hartz¹⁹. Travailler moins de 25 heures par semaine y est presque deux fois plus fréquent qu'en France (17 % des personnes en emploi contre 9 % en 2023) et le temps partiel est particulièrement répandu parmi les femmes, avec près d'un emploi sur deux à temps partiel. Au-delà de 55 ans, il y est même plus fréquent de travailler à temps partiel qu'à temps plein pour une femme.

¹⁷ Dans la zone euro, le taux d'emploi des femmes est inférieur à celui des hommes, et cela pour chaque classe d'âge quinquennal. De même, le taux d'emploi des jeunes, que ce soit des 15 à 19 ans ou des 20 à 24 ans, est inférieur à celui des 25 à 54 ans dans tous les pays de la zone euro.

¹⁸ Plus précisément, la classe d'âge des 55 à 59 ans contribue pour 0,7 point à cet écart, celle des 60 à 64 ans pour 2,9 points.

¹⁹ Ces *minijobs* se caractérisent par une rémunération annuelle inférieure à 6 672 € en 2025 (soit 556 € par mois en moyenne), avec un temps de travail mensuel au maximum de 43 heures et 20 minutes. En principe, le salarié ne paie pas de cotisations, hormis des cotisations assurance vieillesse. L'employeur s'acquitte d'une cotisation forfaitaire pour l'assurance maladie, l'assurance vieillesse, les impôts et autres prélèvements.

Tableau n° 2 : part des emplois à temps partiel en 2023 (en %)

	Hommes		Femmes	
	France	Allemagne	France	Allemagne
<i>Moins de 25 ans</i>	16,5	23,7	30,3	38,0
<i>De 25 à 54 ans</i>	5,7	9,7	23,7	47,4
<i>De 55 à 64 ans</i>	11,1	11,1	31,7	53,4
<i>Ensemble</i>	7,7	11,5	25,8	47,9

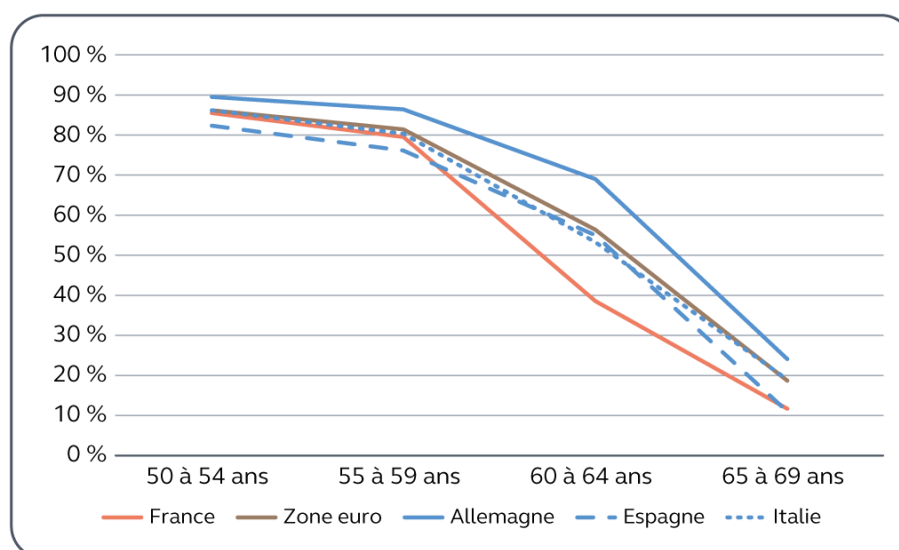
Source : Cour des comptes, d'après données Eurostat

En combinant l'information sur la durée effective de travail en emploi et sur la proportion de personnes en emploi, il est possible de calculer un taux d'emploi en équivalent temps plein. Il en ressort que la totalité de l'écart de taux d'emploi pour les femmes et environ 15 % de l'écart de taux d'emploi pour les hommes s'expliquent par ce plus fort recours à des emplois de faible durée de travail outre-Rhin

Sans tenir compte des écarts de temps de travail, l'alignement du taux d'emploi français sur le taux allemand correspondrait à la création de 3,6 millions d'emploi. En intégrant les écarts de temps de travail, la France devrait créer environ 1,5 millions d'emplois supplémentaires²⁰ pour avoir le même taux d'emploi que l'Allemagne. Cela correspond à une hausse de l'emploi comparable à celle observée entre 2017 et 2023.

L'Espagne et l'Italie, qui affichent un taux d'emploi inférieur à la France principalement en raison d'une plus faible proportion de femmes en emploi, présentent également une part de seniors hommes en emploi plus élevée qu'en France. Le taux d'emploi des hommes de 60 à 64 ans a beaucoup progressé en France entre 1995 et 2023 (cf. le graphique n° 3). Il est revenu au niveau de taux d'emploi des années 1980. Les autres pays européens ont, eux aussi, connu une croissance importante du taux d'emploi de cette classe d'âge au cours des vingt dernières années. De ce fait, l'écart de taux d'emploi entre la France et ses partenaires s'est maintenu.

²⁰ DG Trésor, *Quels seraient les effets sur les finances sociales d'un alignement du taux d'emploi français sur celui de l'Allemagne ?*, septembre 2024.

Graphique n° 5 : taux d'emploi des hommes en 2023

Source : d'après Eurostat

La participation au marché du travail des 65 ans et plus en Europe

En France, en 2023, 11 % des personnes âgées de 65 à 69 ans sont en activité contre 3 % vingt ans plus tôt. Cette augmentation traduit un « décalage » des taux d'activité des seniors : le taux d'activité observé à l'âge de 65 ans en 2023 (une personne sur six est active à cet âge) était observé à l'âge de 64 ans en 2018 et 61 ans en 2007²¹.

Tableau n° 3 : taux d'activité par classe d'âge en 2023 (en %)

	55 à 59 ans	60 à 64 ans	65 à 69 ans	70 à 74 ans	75 ans et plus
France	80,9	41,6	11,1	3,3	0,8
Zone euro	79,4	54,3	16,1	5,6	1,5
Allemagne	84,8	67,1	20,8	9,2	2,4
Espagne	77,0	56,0	10,8	1,8	0,4
Italie	72,0	46,2	15,1	4,3	1,1

Source : Cour des comptes, d'après données Eurostat

Cette hausse du taux d'activité des personnes de 65 ans ou plus s'observe également dans les pays européens de taille comparable à la France, si bien qu'en 2023, parmi 100 personnes âgées de 65 à 69 ans, 21 participent au marché du travail en Allemagne, 15 en Italie, et 11 personnes en Espagne comme en France. On constate même en Allemagne une augmentation du taux d'activité des personnes âgées de 70 à 74 ans.

Hormis en Espagne, le taux de chômage est faible parmi les 65 ans ou plus. En 2023, il est de 1,0 % en Allemagne, 2,1 % en Italie, 3,7 % en France et 6,7 % en Espagne. Cette hausse des taux d'activité conduit donc à une hausse des taux d'emploi.

²¹ Dares, *Emploi et chômage des seniors en 2018*, mars 2019.

B - Une augmentation du taux d'emploi qui améliorerait le financement du système de retraites

Une augmentation du taux d'emploi en France est susceptible d'avoir des effets positifs tant sur l'activité économique que sur les finances publiques. Des travaux ont ainsi été conduits sur les conséquences qu'aurait pour la France un taux d'emploi comparable à celui de l'Allemagne. Il convient cependant de noter que cet exercice est illustratif. D'une part, la France ne pourrait en un an égaler le taux d'emploi allemand. D'autre part, le niveau élevé du taux d'emploi allemand s'explique par des caractéristiques du marché de l'emploi, mais aussi des systèmes de retraites et d'assurance chômage, qui diffèrent (parfois sensiblement) de la situation française.

La direction générale du Trésor²² a proposé, à la demande du haut conseil du financement de la protection sociale, une estimation de l'impact sur les finances sociales d'un alignement du taux d'emploi français sur le taux d'emploi allemand, en neutralisant l'impact du temps partiel sur le taux d'emploi allemand (cf. *supra*). Comme l'ont précisé les auteurs, l'exercice visait à fournir des ordres de grandeur mais repose sur « *de nombreuses hypothèses simplificatrices* ».

L'étude suppose une augmentation d'1,5 million d'emplois salariés pour la seule année 2022²³. Cette hausse soudaine induirait une baisse de la productivité moyenne de l'économie, en raison de l'entrée sur le marché du travail de personnes éloignées de l'emploi et des tranches d'âge les plus jeunes, en tendance à faible productivité, ce qui conduirait à une hausse de 3,2 % du PIB²⁴ et de la masse salariale²⁵.

Cette hausse de la masse salariale conduirait à une augmentation des prélèvements obligatoires, qu'ils soient directement liés à l'emploi (impôt sur le revenu) ou indirectement stimulés par une augmentation de l'emploi (hausse de la consommation des ménages impactant la TVA, l'impôt sur les sociétés etc.). Une hausse de 3,2% du PIB génèrerait ainsi une progression de l'ordre de 39 Md€²⁶ de recettes publiques.

Parmi ces 39 Md€ de recettes publiques, les recettes de protection sociale augmenteraient de 15 Md€, dont 9 Md€ pour les recettes du système de retraites²⁷. En contrepartie, une hausse de 2 Md€ des dépenses de prestations retraites serait progressivement enregistrée en raison des droits supplémentaires acquis par les nouveaux travailleurs, soit un gain net à long terme de 7 Md€.

Il convient cependant de noter que ce travail est purement théorique. L'étude n'aborde notamment pas les leviers et politiques publiques qui permettraient d'augmenter le taux d'emploi et qui pourraient avoir un coût pour les finances publiques à prendre en compte. À l'inverse, la mobilisation de certains paramètres du système de retraites (cf. *infra*) peut permettre d'augmenter le taux d'emploi sans coût pour les finances publiques.

²² DG Trésor, *Quels seraient les effets sur les finances sociales d'un alignement du taux d'emploi français sur celui de l'Allemagne ?*, septembre 2024.

²³ 1,3 millions d'emplois salariés ont été créés entre 2019 et 2023.

²⁴ Dans une étude parue en mars 2025, Rexecode calcule un déficit de 2,8 millions d'emplois par rapport à l'Allemagne et d'un gain de 5 % du PIB atteignable en cas d'alignement du taux d'emploi de la France sur le taux d'emploi allemand. Rexecode, *Augmenter la quantité de travail en France: enjeux et leviers*, 10 mars 2025.

²⁵ Cette hausse serait de 5,3 % dans un scénario de productivité moyenne inchangée.

²⁶ Montant calculé via une hausse de 3,2 % du total de prélèvements obligatoires en 2023.

²⁷ Ce montant est calculé en appliquant la part des cotisations sociales (hors allègements généraux) affectées à la branche vieillesse (régimes de base et complémentaires) à l'effet du choc d'emploi sur l'ensemble des recettes.

III - Une dégradation structurelle de la compétitivité française depuis le début des années 2000

L'évolution de la balance des biens et des services²⁸ ou les performances relatives d'un pays à l'exportation permettent d'apprécier l'évolution de sa compétitivité (A). On distingue traditionnellement deux dimensions explicatives de la compétitivité (B). La compétitivité coût mesure l'évolution des coûts de production, en particulier des coûts salariaux nominaux. La compétitivité hors-coût désigne la composante de la compétitivité qui ne peut se déduire des différences de coûts et est associée à des dimensions complémentaires (gammes de produits, innovation, compétences de la main-d'œuvre...).

A - Une détérioration persistante de la compétitivité française vis-à-vis de nos partenaires

Au sein d'une Union européenne, qui connaît un décrochage par rapport aux Etats-Unis et la Chine depuis vingt ans, la France voit sa compétitivité reculer par rapport à ses voisins européens.

1 - Un décrochage de la compétitivité européenne par rapport à nos partenaires américain et chinois

À la demande de la Commission européenne, M. Draghi a remis un rapport aux autorités européennes sur l'évolution de la compétitivité européenne²⁹. Il fait le constat d'un décrochage de l'Union européenne par rapport à ses partenaires américains et chinois depuis le début des années 2000. La croissance dans l'UE a en effet ralenti, du fait d'une baisse de la productivité³⁰, et a été de façon persistante plus lente que celle des Etats-Unis. Dans le même temps, la Chine a rapidement rattrapé son retard. Il en résulte un creusement de l'écart de PIB entre les Etats-Unis et l'Union européenne. Il est passé de légèrement plus de 15 % en 2002 à 30 % en 2023 en PIB à prix constants 2015, tandis qu'en termes de parité de pouvoir d'achat, un écart de 12 % est apparu. Environ 70 % de cet écart s'explique par une productivité plus faible dans l'Union européenne. Ce ralentissement de la productivité a entraîné une croissance des revenus plus lente et une demande intérieure plus faible en Europe. De ce fait, le revenu disponible réel a augmenté presque deux fois plus aux Etats-Unis qu'au sein de l'Union européenne depuis 2000.

M. Draghi a donc proposé un agenda de compétitivité dont le principal objectif devrait être selon lui d'augmenter la croissance de la productivité. Il considère en effet que l'Union européenne ne peut se contenter d'une politique d'augmentation des excédents commerciaux (déjà très élevés), ni de diminution des coûts salariaux pour améliorer la compétitivité coût des entreprises européennes. En effet, l'enjeu de l'économie européenne se situe davantage au niveau

²⁸ La balance des biens et service correspond à la différence entre les biens et les services exportés et les biens et services importés.

²⁹ Mario Draghi, *The future of European competitiveness*, septembre 2024.

³⁰ La productivité est définie comme le rapport entre le PIB et le travail mis en œuvre pour l'obtenir. On parle aussi de productivité apparente du travail.

de la compétitivité hors-coût, c'est-à-dire des connaissances et des compétences de la main d'œuvre européenne. Par ailleurs, dans le contexte géopolitique actuel, il propose d'intégrer les questions de sécurité, notamment économique, à la politique européenne de compétitivité.

S'agissant des retraites plus spécifiquement, M. Draghi constate que le sous-développement des fonds de pension est l'une des causes de la faiblesse de la part des capitaux à long terme sur les marchés de capitaux européens³¹. Il invite donc les États membres à envisager l'introduction de mécanismes de retraites complémentaires, intégrant une part de capitalisation, sur le modèle des mécanismes existant aux Pays-Bas, au Danemark et en Suède.

2 - Des performances françaises à l'exportation dégradées

Depuis 2006, la France a constamment enregistré un déficit de la balance des biens et des services, qui a atteint 21,5 Md€ (soit 0,7 point de PIB) en 2024. Ce déficit récurrent distingue la France de ses principaux partenaires européens. L'Allemagne, l'Espagne et l'Italie ont enregistré des excédents importants en 2024 (respectivement + 3,9, + 4,3 et + 2,3 points de PIB) et il en est de même pour l'ensemble de la zone euro (excédent de 4,5 points de PIB). La France apparaît ainsi dans une situation atypique au sein de la zone euro et de manière durable. Cette anomalie française s'explique par un déficit persistant et croissant des échanges de biens, notamment industriels³².

Au-delà de l'examen du solde de la balance des échanges de biens et services, les performances relatives à l'exportation de la France vis-à-vis de ses concurrents illustrent également la détérioration de sa compétitivité. Au tout début des années 2000, les exportations françaises de biens et services en valeur représentaient près de 18 % des exportations de biens et services de l'ensemble de la zone euro. Après une chute quasi continue de 2000 à 2019, cette part n'était plus que de 13 % en 2024. Rexecode évalue³³ que si cette part s'était maintenue à son niveau de 2000, les exportations seraient supérieures de 360 Md€ en 2024, soit un surcroît de 12 points de PIB³⁴.

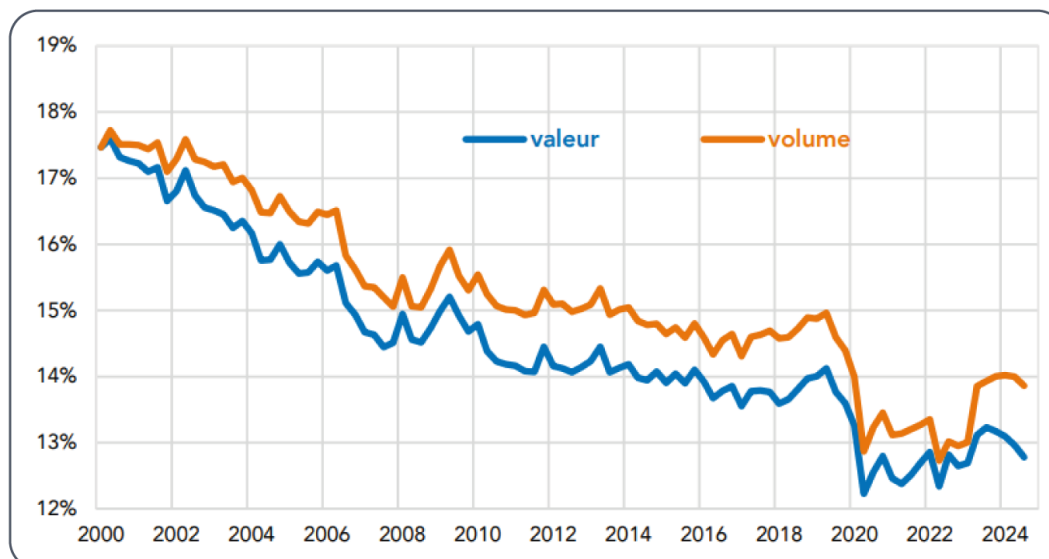
³¹ En 2022, les actifs gérés par les fonds de pensions représentaient 32 % du PIB au sein de l'UE, contre 142 % du PIB aux États-Unis et 100 % au Royaume-Uni.

³² À l'inverse, la balance des échanges de services est structurellement excédentaire. En 2024, cet excédent a atteint 49 Md€ selon les données de la Banque de France, principalement tiré par les services financiers et le tourisme.

³³ Rexecode, *La compétitivité française en 2024*, document de travail n° 94, février 2025. Rexecode, centre de recherche pour l'expansion de l'économie et le développement des entreprises, est un institut d'études économiques privé. Il est financé, notamment, par le Medef et l'UIMM.

³⁴ Ce constat ne suffit bien sûr pas à établir que le coût macroéconomique de la perte de compétitivité française enregistrée depuis 2000 serait de 12 points de PIB. Un surcroît d'exportations induit également un surcroît d'importations, ce qui atténue le coût macroéconomique. Par ailleurs, pour apprécier finement l'impact macroéconomique de la perte de compétitivité française à l'export, il est indispensable d'en identifier la ou les causes structurelles, qui peuvent avoir un impact macroéconomique plus large.

Graphique n° 6 : part des exportations françaises de biens et services dans les exportations de biens et services de l'ensemble des pays de la zone euro



Source : Eurostat – comptes nationaux, Rexecode

Parallèlement à la baisse des parts de marchés françaises à l'exportation de biens, la part de l'activité industrielle française dans l'activité industrielle de l'ensemble de la zone euro est passée de 17,5 % en 2000 à 13,0 % fin 2024. Cette évolution parallèle depuis 2000 suggère qu'une grande part de la baisse de la capacité exportatrice de biens de la France est liée à sa désindustrialisation relative par rapport à ses partenaires européens depuis près de 25 ans.

Cette désindustrialisation s'est accompagnée d'une baisse de l'emploi industriel jusqu'en 2017³⁵. Entre 2000 et 2022, le nombre d'emplois salariés en établissements industriels a diminué de près de 900 000 postes et s'est accompagné d'une diminution de 42 000 postes d'intérim. En 2023, la part de l'emploi industriel était stabilisée autour de 10 % dans l'emploi total en France, contre 17 % en Italie et 18 % en Allemagne.

B - Une dégradation de la compétitivité coût et hors-coût de l'industrie

L'industrie française a souffert d'une dégradation de sa compétitivité coût, notamment au début des années 2000, qui s'est en partie résorbée, ainsi que d'une faiblesse persistante, et qui tend même à s'accroître, de sa compétitivité hors-coût.

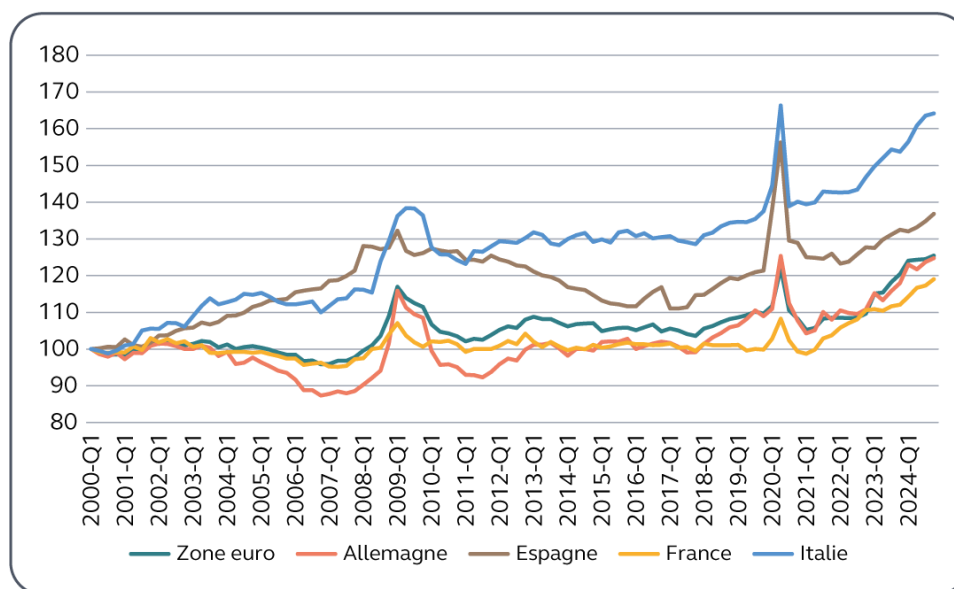
1 - Une dégradation de la compétitivité coût depuis le début des années 2000, qui s'est atténuée depuis une dizaine d'années

On mesure traditionnellement la compétitivité coût par les coûts salariaux unitaires, qui rapportent le coût du travail à la productivité du travail. L'évolution des coûts salariaux unitaires

³⁵ Cour des comptes, *10 ans de politiques publiques en faveur de l'industrie : des résultats encore fragiles*, communication à la commission des finances de l'Assemblée nationale, novembre 2024.

dans l'industrie manufacturière traduit une divergence entre la France et l'Allemagne au milieu des années 2000, qui s'est toutefois résorbée rapidement après la crise financière. Au global, les coûts salariaux unitaires ont même été plus modérés en France sur la période 2000-2024 qu'en Allemagne et plus généralement que parmi les principales économies de la zone euro.

Graphique n° 7 : coût salarial unitaire, industrie manufacturière, base 100 en 2000

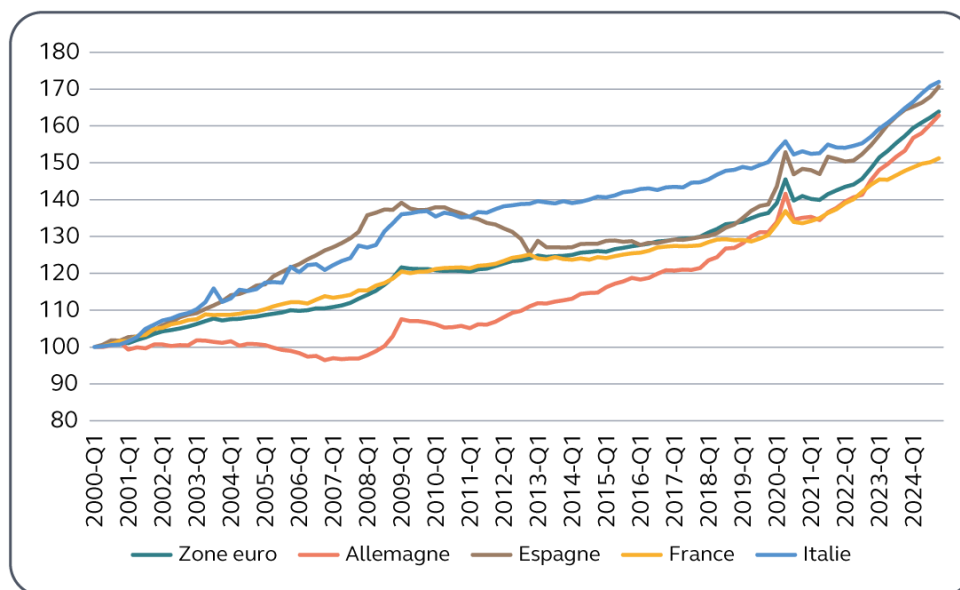


Source : Eurostat, comptes nationaux, retraitements Cour des comptes

Note : les données de comptes nationaux ont été retraitées pour la France pour tenir compte de l'impact du CICE

Cependant, les coûts salariaux directs ne constituent qu'une composante de la compétitivité coût de l'industrie. Les consommations intermédiaires et les prélèvements obligatoires (qui n'ont pas tous un impact sur le coût du travail, comme par exemple les impôts de production) affectent également la compétitivité coût industrielle.

Les consommations intermédiaires du secteur industriel sont notamment affectées par l'évolution des coûts salariaux unitaires dans l'ensemble de l'économie. Or, sur ce périmètre, les coûts salariaux unitaires ont évolué en France nettement plus rapidement qu'en Allemagne au cours des années 2000. Sous l'effet notamment des politiques de baisse du coût du travail impulsées à partir de 2013 avec le crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE), l'écart s'est progressivement résorbé, de manière concomitante avec un net infléchissement des pertes de parts de marché à l'exportation, jusqu'à s'annuler juste avant la crise sanitaire puis s'inverser.

Graphique n° 8 : coût salarial unitaire, ensemble de l'économie, base 100 en 2000

Source : Eurostat, comptes nationaux, retraitements Cour des comptes

Note : les données de comptes nationaux ont été retraitées pour la France pour tenir compte de l'impact du CICE

Cette évolution des coûts salariaux unitaires s'explique principalement par l'évolution des coûts du travail. En effet, la productivité française a, elle, plutôt eu tendance à progresser moins vite en France que dans les autres pays de l'Union européenne depuis 2019. Une étude récente de l'Insee³⁶ a chiffré la perte de productivité depuis 2019 en France à 4,5 points en 2023 par rapport aux autres pays européens. Trois principaux facteurs expliquent ce décrochage de la productivité française : l'enrichissement de la croissance en emploi, la rétention de main d'œuvre dans certains secteurs, qui ont vu leur production diminuer, et enfin le recul de la productivité dans le secteur non marchand.

Enfin, compte tenu de l'importance de la dépense publique en France (56,4 points du PIB en 2023, hors crédits d'impôts), le niveau des prélèvements obligatoires acquittés par les entreprises en France demeure plus élevé que chez nos principaux partenaires européens³⁷. En 2023, d'après les données des comptes nationaux (Eurostat), les prélèvements obligatoires pesant sur les coûts de production des entreprises (sociétés non financières et financières) représentaient 14,6 points de PIB en France, contre 9,9 points en Allemagne, 11,4 points en Espagne et 11,7 points en Italie.

³⁶ À la recherche des gains de productivité perdus depuis la crise sanitaire, blog de l'Insee, juillet 2024.

³⁷ Les prélèvements obligatoires affectent les comportements des agents économiques. Lorsque leur assiette est corrélée à la production et ses facteurs (chiffre d'affaires, valeur ajoutée, masse salariale, bénéfices...), ils peuvent peser sur l'activité économique, l'emploi, l'investissement et la compétitivité. Ce coût macroéconomique doit toutefois être mis en regard de l'utilité et de l'efficacité des dépenses publiques que ces prélèvements permettent de financer. Sur la nécessaire qualité de la dépense publique et de son évaluation, cf. notamment Cour des comptes, *Une indispensable revue des dépenses publiques au périmètre large, axée sur la qualité et les résultats*, Rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques, juin 2023.

Tableau n° 4 : structure des prélèvements obligatoires qui s'exercent sur les entreprises (sociétés financières et non financières) dans les principales économies de la zone euro en 2023 (en points de PIB)

	Cotisations sociales employeurs	Impôts sur la production	Impôts sur les bénéfices	Total
<i>Allemagne</i>	6,2	0,7	3,1	9,9
<i>Espagne</i>	7,6	1,2	2,6	11,4
<i>France</i>	8,7	3,1	2,8	14,6
<i>Italie</i>	7,3	1,7	2,7	11,7

Source : Eurostat, retraitements Cour des comptes

Note : Les prélèvements obligatoires calculés par Eurostat incluent les crédits d'impôt.

2 - Une faible compétitivité hors-coût

S'agissant de la compétitivité hors-coût, le récent rapport de la Cour sur la politique industrielle note que la France n'a pas connu de montée en gamme depuis près de 25 ans. La part des exportations « haut de gamme » n'a pas progressé depuis 2000³⁸ (stable autour de 40 % selon les données du CEPII) et demeure ainsi nettement inférieure à celle des exportations allemandes (51,0 %).

Par ailleurs, on observe un décrochage scientifique de la France au cours des dernières années. Les enquêtes Pisa³⁹ de l'OCDE mais aussi les enquêtes TIMSS sur le niveau en mathématiques au collège sont très mal orientées et témoignent d'un décrochage par rapport à nos voisins. De même, les enquêtes PIAAC⁴⁰ de l'OCDE dressent le tableau d'une main-d'œuvre maîtrisant moins les savoirs de base (littératie, numératie) que dans la moyenne des pays de l'OCDE. Enfin, la France n'est plus qu'à la dixième place mondiale en termes de publications scientifiques et est passée derrière l'Inde en 2014, l'Italie en 2016 et la Corée du Sud en 2018.

Cette perte d'innovation est également observée au niveau européen. Le rapport de M. Draghi relève ainsi que seules quatre des 50 premières entreprises technologiques mondiales sont européennes. Plus largement, la position de l'Union européenne dans le secteur technologique se détériore : de 2013 à 2023, sa part du chiffre d'affaires technologique mondial est passée de 22 % à 18 %, tandis que celle des États-Unis est passée de 30 % à 38 %. M. Draghi appelle donc l'Europe à accélérer son rythme d'innovation de toute urgence, tant pour maintenir son leadership industriel que pour développer de nouvelles technologies de rupture. Il propose une vision élargie de la compétitivité. Pour lui, l'Europe doit moins chercher à gagner des parts de marché à l'exportation en diminuant ses coûts (stratégie qu'elle a implicitement suivie ces dernières années) que mieux former sa main d'œuvre, attirer des talents venus de l'étranger et ainsi innover davantage. Une telle politique économique contribuerait à accroître la productivité de l'Union européenne, ce qui aurait un impact positif sur le financement du système de retraites.

³⁸ Elle est stable autour de 40 % selon les données du CEPII.

³⁹ Programme international pour le suivi des acquis des élèves.

⁴⁰ Programme pour l'évaluation internationale des compétences des adultes (PIAAC).

C - Une amélioration de la compétitivité qui serait bénéfique au système de retraites

Pour estimer l'impact d'une amélioration de la compétitivité sur le système de retraites, il convient d'identifier la source de cette amélioration, en distinguant notamment si elle agit sur la composante coût ou hors coût.

Dans le cas d'une amélioration de la compétitivité coût provenant d'une baisse du coût salarial unitaire consécutive à une baisse des cotisations employeurs ou salariés, l'impact serait négatif sur le financement du système de retraites dont les recettes sont majoritairement constituées de ces cotisations⁴¹, à moins que cette baisse de cotisations soit compensée par d'autres recettes publiques qui ne pèseraient pas sur le coût du travail. Cet impact négatif initial serait cependant atténué par le surcroît de recettes provenant de l'augmentation induite de l'emploi et de l'activité (cf. chapitre III pour une analyse détaillée des mécanismes économiques en jeu).

Dans le cas d'une amélioration de la compétitivité par une amélioration de la productivité, l'impact à long terme serait positif sur le système de retraites, compte tenu notamment des règles d'indexation actuelles (cf. *infra*). La Cour a ainsi montré, dans le rapport remis le 20 février au Premier ministre sur la situation financière et les perspectives du système de retraites, que les dépenses du système de retraites représenteraient 14,1 % du PIB en 2045 dans un scénario de productivité à 0,7 % et seulement 13,9 % dans un scénario de productivité à 1 % - les dépenses de retraite en valeur étant proches dans les deux scénarios alors que le niveau du PIB serait nettement supérieur dans le scénario de productivité à 1 %. S'agissant des recettes, les écarts seraient moins marqués en points de PIB (autour de 13,2 % du PIB dans les deux scénarios), mais à l'inverse seraient très prononcés en valeur.

En raison notamment de la multiplicité des facteurs susceptibles d'affecter la compétitivité, il n'existe pas d'études permettant d'estimer quel serait le bénéfice global sur le système de retraites d'une amélioration durable de la compétitivité française.

⁴¹ Cet impact négatif serait amoindri sur le long terme par la baisse des niveaux de pensions liés à la diminution d'acquisition des droits.

CONCLUSION

Historiquement, la croissance de la population active a été un moteur important de la croissance du PIB dans toutes les grandes économies. Dans l'Union européenne, cependant, la croissance de la population en âge de travailler a ralenti depuis les années 1990. Elle a même commencé à diminuer vers 2010, principalement en raison de la baisse des taux de natalité qui n'est pas compensée par le solde migratoire positif.

Les projections démographiques à long terme suggèrent une poursuite de ce déclin, alors que la population américaine va continuer à croître, même si ce sera à un rythme probablement plus lent. La population active chinoise va, quant à elle, décliner à un rythme encore plus rapide que celui de l'Union européenne, passant d'environ 1 milliard à 600 millions de personnes au cours des 40 prochaines années.

Dans ce contexte, pour maintenir leur croissance économique et leur niveau de vie, les pays de l'Union européenne peuvent mobiliser deux leviers : améliorer le taux d'emploi de leur population active et accélérer la croissance de leur productivité.

Concernant le taux d'emploi, M. Draghi insiste sur celui des femmes et des jeunes (notamment des jeunes non engagés dans des études, un emploi ou une formation). S'agissant de la France, les enjeux sont légèrement différents, dans la mesure où le taux d'emploi des femmes y est plutôt élevé. En revanche, des marges de progression importante existent pour les jeunes. Surtout, le taux d'emploi des hommes de 60 ans est plus faible en comparaison européenne, du fait notamment des différences d'âge de départ à la retraite.

Le second levier à activer est celui de la productivité. Cela implique une formation adéquate des Européens, et ce à tous les âges de la vie, afin d'augmenter la productivité de l'économie et de rester compétitifs par rapport aux concurrents américains et chinois. Cet enjeu est particulièrement prégnant pour la France, qui souffre d'une baisse tendancielle de sa productivité et d'une dégradation de sa compétitivité hors-coût, c'est-à-dire d'un positionnement en milieu de gamme de ses exportations et d'un décrochage scientifique. Ce dernier se traduit par une perte de capacité d'innovation pour l'économie française.

Chapitre II

Les singularités du système de retraites et leur effet sur l'emploi et la compétitivité

Les paramètres actuels du système de retraites français conduisent à un âge de départ à la retraite effectif plus précoce et induisent une dépense publique plus importante que dans les économies européennes comparables, à l'exception de l'Italie (I). Les réformes menées depuis 1993 ont cependant permis d'augmenter progressivement le taux d'emploi des seniors (II). Leur effet a pu être amplifié par l'évolution de la structure des cotisations retraites, dont les effets (compte tenu des exonérations) sont positifs sur l'emploi non-qualifié, mais ambivalents sur la compétitivité et l'emploi qualifié (III).

I - Des paramètres du système de retraites français qui induisent une dépense publique importante

L'âge de départ effectif à la retraite en France est plus précoce que chez nos voisins (A). La part des dépenses publiques consacrées aux retraites rapportées au PIB est supérieure à la moyenne européenne (B).

A - Un âge effectif de départ à la retraite plus précoce

Comme la Cour l'a montré dans le rapport remis au Premier ministre le 20 février 2025, le système de retraites français se singularise par une grande diversité de régimes de base et complémentaires, dont les règles de liquidation de la pension sont toutefois harmonisées autour d'un âge d'ouverture des droits (64 ans en 2030), d'une durée d'assurance requise⁴² (172 trimestres à partir de la génération née en 1965) et d'un âge d'obtention automatique du taux plein (67 ans) communs à tous les régimes de base. Des possibilités de départ à la retraite avant l'âge d'ouverture des droits existent dans certains régimes spéciaux pour certaines

⁴² De multiples validations de durée d'assurance existent, notamment au titre des enfants. L'atteinte de la durée d'assurance requise n'implique donc pas d'avoir cotisé pendant la totalité de cette durée.

catégories de personnels, et dans le régime général notamment sous des conditions additionnelles de durée d'assurance et d'âge de début de la vie active (retraite anticipée pour carrière longue). Les conditions de liquidation de la pension sont également aménagées en cas d'inaptitude ou de handicap⁴³.

Dans le cas général, la liquidation de la pension de retraite de base sans décote est soumise à la double condition de l'atteinte de l'âge d'ouverture des droits et de la durée d'assurance requise ou, à défaut, de l'âge d'obtention automatique du taux plein. La liquidation des pensions par les régimes complémentaires, qui fonctionnent par points, suit les mêmes paramètres légaux⁴⁴. Cette réglementation est atypique. Dans la majorité des pays européens, la pension est liquidée avant un âge légal unique généralement compris entre 65 et 69 ans.

Depuis trente ans, les réformes des retraites ont visé à préserver l'équilibre financier du système. Ces réformes ont notamment augmenté la durée de cotisation nécessaire pour obtenir une retraite à taux plein (1993, 2003, 2010 et 2014, avec une accélération de cette augmentation en 2023). Elles ont également augmenté l'âge d'ouverture des droits (2010, 2023) et l'âge d'obtention automatique du taux plein (2010). Elles ont enfin aménagé, à plusieurs reprises, les dispositifs de retraite anticipée pour les carrières longue (2012, 2014, 2023).

L'âge moyen de départ à la retraite avait légèrement diminué entre 2004 et 2010 (d'un mois). Cette baisse était notamment liée à la mise en place du dispositif de retraite anticipée pour carrière longue par la réforme de 2003. Entre 2010 et 2022, l'âge moyen de départ à la retraite a augmenté de 2 ans⁴⁵. Au-delà des paramètres du système de retraites, la progression des âges d'entrée dans la vie active entre les générations 1950 et 1980, du fait de l'allongement de la durée de la scolarité obligatoire (jusqu'à 16 ans) à partir de la génération 1953 et de l'allongement de la durée des études, explique également cette évolution.

Malgré cette augmentation de l'âge effectif de départ à la retraite, le système de retraites français continue de permettre un départ à la retraite précoce comparé aux autres pays européens. En moyenne, les Français partent ainsi à la retraite à 62 ans et 8 mois en 2022, soit un an plus tôt que la moyenne européenne (63 ans et 7 mois). L'âge effectif de départ à la retraite dans notre pays est inférieur à la plupart des autres pays européens, la France se situant au 22^{ème} rang des 27 États membres de l'Union européenne⁴⁶. Environ 25 % des nouveaux retraités français partent avant l'âge de 62 ans, notamment grâce au dispositif de retraite anticipée pour carrière longue.

⁴³ La réforme de 2023 a conservé un âge d'ouverture des droits à 62 ans dans ces cas, et la pension est liquidée sans décote même si la durée d'assurance requise n'est pas atteinte.

⁴⁴ Certaines modalités techniques peuvent être différentes. Par exemple, la minoration de la pension complémentaire Agirc-Arrco est de 1 % par trimestre manquant de durée d'assurance, contre 1,25 % pour la pension du régime général. D'autre part, la décote dépend uniquement de l'âge, et non de la durée d'assurance dans certains régimes complémentaires de professions libérales.

⁴⁵ Défini ici comme l'âge moyen de départ pour une génération qui aurait, à chaque âge (entre 50 et 70 ans), la même proportion de retraités que celle observée au cours de l'année considérée. Son évolution ne dépend pas des effets des différences de taille entre les générations qui se succèdent et du calendrier de montée en charge des réformes, contrairement à celle de l'âge moyen de départ à la retraite (moyenne des âges de départ à la retraite des nouveaux retraités de l'année).

⁴⁶ Les pays dont l'âge effectif de départ à la retraite est inférieur à la France (62,6 ans) sont la Slovaquie (62,4), la Slovénie (62,3), la Tchéquie (62,2), l'Autriche (62,2) et le Luxembourg (60,7). Source : *Ageing Report, 2024* (données 2022)

B - Des dépenses publiques françaises de retraite supérieures à la moyenne européenne

Les dépenses publiques françaises (58,3 % du PIB) en 2022 sont supérieures de huit points à la moyenne de la zone euro. Au sein de ces dépenses publiques, les dépenses de protection sociale le sont d'environ quatre points et les dépenses de retraite de deux points et demi : 13,5 % en France contre 11 % au sein de la zone euro⁴⁷. Seule l'Italie a des dépenses publiques de retraite plus élevées que la France, rapportées à sa richesse nationale. Le surcroît de dépense publique française en matière de retraite par rapport à la moyenne des pays de la zone euro représentait plus de 66 Md€ en 2022. L'écart est de 118 Md€ par rapport à l'Allemagne.

Tableau n° 5 : dépenses publiques de la France par rapport à la moyenne de la zone euro ainsi qu'aux principaux pays européens (en % du PIB, en 2022)

	Dépenses publiques	Dépenses de protection sociale	Dépenses publiques de retraite (hors invalidité)	Écart à la moyenne zone euro	
				En % du PIB national	En Md€
<i>Zone Euro</i>	50,2 %	19,9 %	11,0 %		
<i>Allemagne</i>	49,5 %	20,4 %	9,7 %	- 1,3	- 51,4 Md€
<i>Espagne</i>	47,4 %	18,8 %	12,0 %	+ 1,0	+ 13,7 Md€
<i>France</i>	58,3 %	23,8 %	13,5 %	+ 2,5	+ 66,4 Md€
<i>Italie</i>	56,1 %	21,9 %	15,2 %	+ 4,2	+ 83,9 Md€

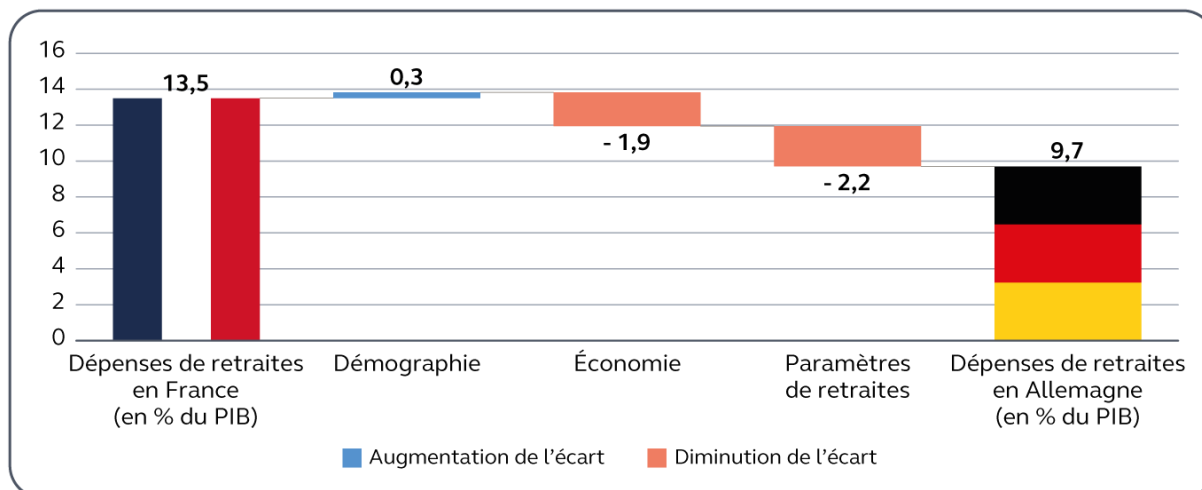
Note : les dépenses publiques de retraite n'incluent pas les dépenses d'invalidité (qui sont parfois incluses dans certaines comparaisons internationales)

Source : Eurostat et Ageing Report 2024

La Cour a décomposé l'écart de dépenses des retraites en part de PIB entre la France et l'Allemagne. Ce n'est pas la différence de situation démographique qui explique cet écart. Il est lié quasiment à part égale à la différence de richesse entre la France et l'Allemagne (1,9 point de PIB) et à des dépenses de retraite rapportées à la population de plus de 65 ans plus élevées en France (2,2 points de PIB).

⁴⁷ La dépense privée de retraite, qui correspond aux sommes versées par les organismes versant des retraites constituées par capitalisation, représente 0,3 point PIB en France, 0,4 point en Espagne, 0,7 points en Allemagne et 1,1 point en Italie. Cependant, le taux élevé en Italie reflète plus des arbitrages de placement en fonction de la fiscalité applicable qu'une place structurante de l'épargne retraite par capitalisation dans le système de retraites, la place jouée par l'épargne retraite en Italie est ainsi comparable à celle de l'assurance vie en France.

Graphique n° 9 : contribution des différentes composantes à l'écart de dépenses de retraite en pourcentage du PIB en France et en Allemagne en 2022



Démographie : population âgée de 65 ans ou plus rapportée à la population en âge de travailler (15-64 ans)

Économie : PIB rapporté à la population en âge de travailler (15-64 ans)

Paramètres des retraites : dépenses de retraite rapportées à la population âgée de 65 ans ou plus

Source : Cour des comptes, données Eurostat

Par ailleurs, un travail a été réalisé par le secrétariat général du COR en 2024⁴⁸ sur la base de données de 2019. Il proposait une décomposition plus fine de l'écart lié aux paramètres des retraites, afin d'apprécier le rôle joué respectivement par le niveau des pensions et l'âge de départ. Le COR concluait que si la France avait le même niveau relatif de pensions que l'Allemagne⁴⁹, la part des dépenses de retraite dans le PIB en France aurait été inférieure à son niveau effectif de 2,5 points de PIB en 2019. De même, si le taux de retraités (y.c. ceux de moins de 65 ans) rapporté à la population de 65 ans et plus, avait été identique à celui de l'Allemagne, la part des dépenses de retraite dans le PIB aurait été inférieure de 1,1 point de PIB à son niveau constaté en 2019. De fait, en 2019, l'âge moyen de départ à la retraite était de 62,3 ans en France alors qu'il était de 64,1 ans en Allemagne.

II - Des réformes des retraites qui se sont accompagnées d'une augmentation du taux d'emploi des seniors

L'ensemble des pays européens ont réformé leurs systèmes de retraites, au cours des 30 dernières années, notamment en augmentant progressivement l'âge de départ à la retraite.

⁴⁸ Voir *Les dépenses de retraite en France et en Allemagne et leurs déterminants*, séance du 21 novembre 2024.

⁴⁹ Tous les autres facteurs restant inchangés.

Les réformes des systèmes de retraites en Allemagne, Espagne et Italie⁵⁰

Les autres États européens ont également réformé leurs systèmes de retraites pour en garantir la pérennité financière :

- le système de retraites allemand a basculé d'un système en annuités vers un système par points à partir de 1992. L'âge de la retraite est progressivement relevé de 65 à 67 ans (67 ans à partir de la génération 1964). Il reste toutefois possible de prendre sa retraite à partir de 65 ans sous réserve d'avoir cotisé 45 ans. En dehors de ce cas, la décote appliquée sur la pension est de 0,3 % par mois d'anticipation avant 67 ans dans la limite de 14,4 %, l'ouverture des droits étant possible à partir de 63 ans ;
- la réforme du système de retraites espagnol en 2011 a modifié deux de ses paramètres principaux : le nombre d'années de cotisations entrant dans le calcul du montant de pension a été porté de 15 à 25 et l'âge légal de départ à la retraite est progressivement relevé de 65 à 67 ans (67 ans à partir de la génération 1967). Cet âge d'ouverture des droits est abaissé à 65 ans pour les personnes ayant une durée de cotisation suffisante (38 ans en 2024) ;
- l'Italie a augmenté progressivement l'âge d'ouverture des droits à 67 ans. Il existe toutefois des possibilités de partir avant cet âge minimal sous des conditions de durée d'assurance (42 ans et 10 mois en 2024) ou dans le cadre de dispositifs temporaires (*Quota 103* jusqu'au 31 décembre 2024), ou encore en cas d'invalidité ou de pénibilité du métier (*Ape Sociale*) pour un faible effectif⁵¹.

Au même moment, ces pays ont connu une augmentation de leur taux d'emploi⁵². Plusieurs études économétriques ont montré que les réformes des retraites et notamment de l'âge de départ expliquaient une partie de cette augmentation⁵³.

A - En Europe, une augmentation du taux d'emploi des seniors concomitante aux réformes des retraites

L'âge moyen de départ à la retraite constitue un levier important de l'équilibre à terme du système de retraites, car il détermine la durée totale de contribution pendant la vie active et celle de la durée passée à la retraite. Il est également un déterminant important du marché du travail, car l'augmentation de l'âge de départ à la retraite augmente le taux d'activité des seniors et leur taux d'emploi, de façon cependant différenciée selon leurs catégories socio-professionnelles. En effet, parmi l'ensemble des pays de la zone euro, le taux d'emploi des seniors apparaît d'autant plus important que l'âge de sortie du marché du travail est élevé.

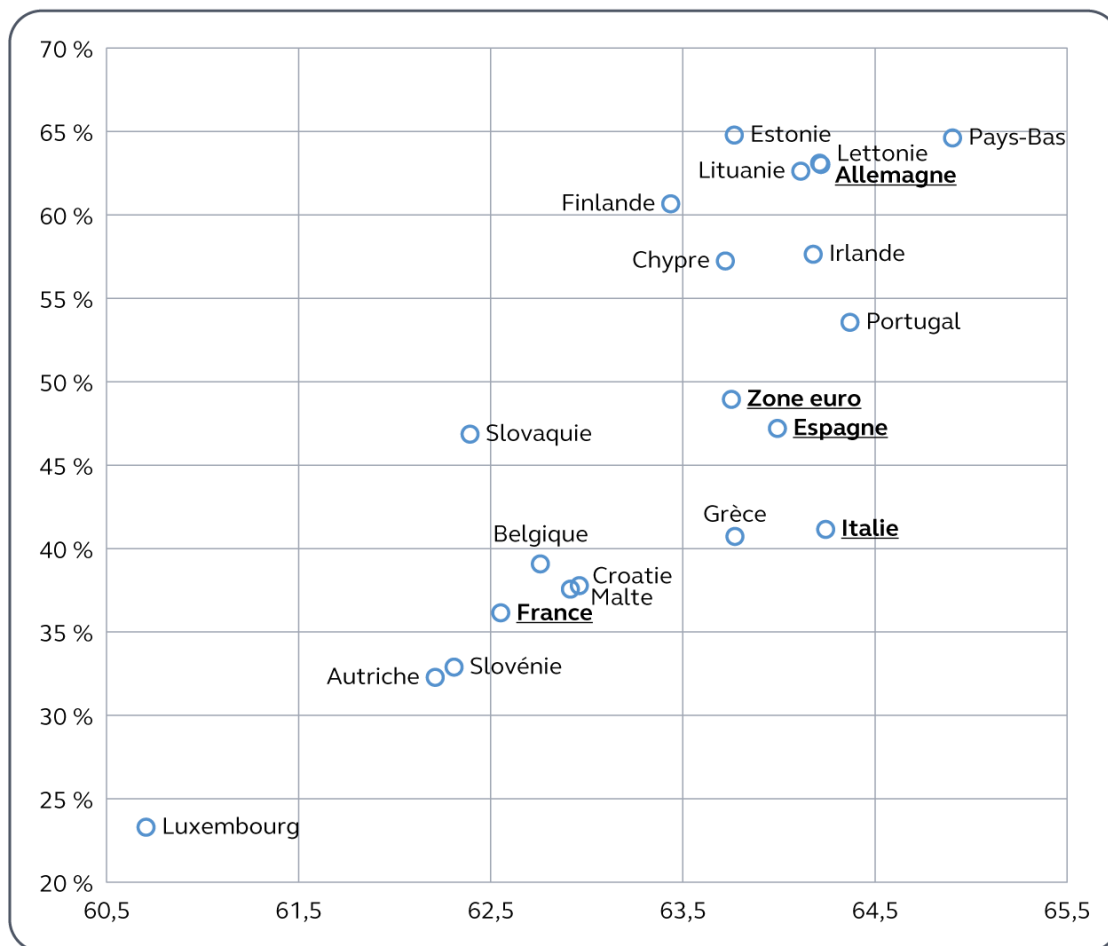
⁵⁰ Conseil d'orientation des retraites, *Panorama des systèmes de retraite en France et à l'étranger*, décembre 2020

⁵¹ Seulement 22 000 bénéficiaires en 2022.

⁵² On parle de corrélation pour désigner cette évolution parallèle de deux variables. Cependant, la simple corrélation ne permet pas d'établir de causalité entre celles-ci. En l'espèce, l'augmentation du taux d'emploi des seniors concomitante du relèvement progressif de l'âge de départ à la retraite ne suffit pas à établir que c'est cette dernière réforme qui entraîne une augmentation du taux d'emploi des seniors, d'autres facteurs ayant pu jouer.

⁵³ Pour la France, l'Insee a mené une telle évaluation à la suite de la réforme des retraites de 2010 qui a augmenté de deux ans l'âge d'ouverture des droits. La comparaison entre les générations affectées par la réforme et celles qui les ont immédiatement précédées, proche d'une « expérience naturelle » au sens des méthodes d'évaluation, a permis d'apprécier l'effet causal de la réforme.

Graphique n° 10 : taux d'emploi des 60 à 64 ans et âge de sortie du marché du travail dans la zone euro en 2022



Source : d'après Eurostat et Ageing Report 2024

Depuis les années 1990, de nombreux pays européens ont entrepris des réformes pour retarder l'âge de départ à la retraite, afin de répondre au défi démographique et assurer la soutenabilité de leurs régimes de retraite. Ces réformes se sont accompagnées d'une augmentation du taux d'emploi des seniors.

Cette augmentation du taux d'emploi a également été favorisée par la mise en place de politiques publiques incitatives. Ainsi, l'Allemagne a lancé au milieu des années 2000 un programme pour promouvoir la formation continue des travailleurs âgés de 45 ans et plus, en particulier dans les petites et moyennes entreprises⁵⁴. L'Allemagne, l'Espagne et l'Italie proposent également des aides financières pour favoriser le recrutement de seniors, notamment lorsqu'ils sont chômeurs de longue durée⁵⁵.

Des nombreuses études ont cependant essayé d'isoler un lien de causalité entre l'augmentation du taux d'emploi et les réformes des retraites et des systèmes de pré-retraites. Elles concluent toutes que le recul de l'âge de la retraite (à 55, 60 ou 65 ans) augmente le taux d'emploi des seniors. Ces études se sont également intéressées aux autres effets de ces réformes sur la probabilité d'être au chômage ou dans une autre situation (malade, invalide ou inactif). Hormis pour les réformes autrichiennes des pré-retraites menées de 2000 à 2010, la probabilité d'être en emploi est davantage augmentée que celle d'être au chômage⁵⁶. En revanche, en fonction de leurs caractéristiques et de la situation des entreprises et des salariés, ces réformes peuvent entraîner une augmentation sensible de la probabilité d'être en invalidité ou en inactivité. Par ailleurs, ces effets sont différenciés en fonction de la catégorie socio-professionnelle des personnes concernées.

⁵⁴ Le programme pour la formation continue des travailleurs peu qualifiés et des travailleurs âgés employés dans les entreprises (*WeGebAU*) a été lancé par la *Bundesagentur für Arbeit* en 2006. Il s'est terminé en 2018 mais a été poursuivi et élargi par les lois *Qualifizierungschancengesetz* de 2019 et *Arbeit von morgen Gesetz* de 2020.

⁵⁵ Ces aides prennent la forme d'aides financières discrétionnaires en Allemagne et d'exonérations de cotisations en Espagne et en Italie.

⁵⁶ Les réformes autrichiennes des pré-retraites ont, malgré l'augmentation des dépenses de chômage qu'elles ont induites, eu un bilan net positif pour les finances publiques autrichiennes.

Tableau n° 6 : effet à court terme des réformes visant à augmenter l'âge minimal de départ à la retraite ou l'âge permettant de bénéficier d'une pré-retraite, selon différentes études économiques, en points de pourcentage

	Probabilité d'être...			
	... en retraite	... en emploi	... au chômage	... dans une autre situation (invalidité, maladie, inactivité)
Allemagne (60 → 63 ans)				
Femmes ⁵⁷	- 25	+ 14	+ 5	+ 6
Autriche⁵⁸				
Hommes (60 → 62 ans)	- 25	+ 10	+ 13	+ 3
Femmes (55 → 58 ans et 3 mois)	- 25	+ 11	+ 12	+ 2
France (60 → 62 ans)				
Hommes et femmes ⁵⁹	- 48	+ 21	+ 13	+ 14
Hommes ⁶⁰	- 27	+ 17	+ 7	+ 3
Femmes	- 22	+ 16	+ 6	+ 0
Italie*				
Hommes (60 → 65 ans) ⁶¹	- 44	+ 9	+ 2	+ 18
Femmes (60 → 67 ans) ⁶²	- 27	+ 7	+ 10	
Pays-Bas (65 → 66 ans et 4 mois)				
Hommes et femmes ⁶³	- 60	+ 21	+ 4	+ 35

Lecture : la réforme des retraites en Allemagne, en augmentant l'âge de départ pour les femmes de 60 à 63 ans, a réduit de 25 points de pourcentage la probabilité d'être à la retraite autour de 60 ans et a augmenté celle d'être en emploi de 14 points, celle d'être au chômage de 5 points et celles d'être dans une autre situation (invalidité, maladie, inactivité) de 6 points.

* Dans ces études, les situations ne sont pas mutuellement exclusives (une personne pouvant être considérée à la fois en emploi et en retraite).

Source : Cour des comptes, d'après les différentes études citées en note de bas de page

⁵⁷ L'étude porte sur la suppression d'un dispositif de pré-retraites pour les femmes nées après 1951 mis en œuvre dans le cadre des réformes du régime de retraites allemand de la fin des années 1990. Johannes Geyer, Clara Welteke, « Closing Routes to Retirement: How Do People Respond? », 2017. https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2945263

⁵⁸ Stefan Staubli, Josef Zweimüller, "Does Raising the Early Retirement Age Increase Employment of Older Workers? ", Journal of Public Economics, 2013. <https://doi.org/10.1016/j.jpubeco.2013.09.003>

⁵⁹ Simon Rabaté et Julie Rochut, « Employment and Substitution Effects of Raising the Statutory Retirement Age in France. », Journal of Pension Economics & Finance (2020). <https://www.cambridge.org/core/journals/journal-of-pension-economics-and-finance/article/abs/employment-and-substitution-effects-of-raising-the-statutory-retirement-age-in-france/4286104DFC75D283D1652996120C2B1C>

⁶⁰ Yves Dubois et Malik Koubi, « Relèvement de l'âge de départ à la retraite : quel impact sur l'activité des seniors de la réforme des retraites de 2010 ? », Insee, 2016. <https://www.insee.fr/fr/statistiques/2121629>

⁶¹ Chiara Ardito, « The unequal impact of raising the retirement age: Employment response and program substitution », IZA Journal of Labor Economic (2021), <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/298392/1/1789460018.pdf>

⁶² Manuel Serrano-Alarcón et al. « Health and labor market effects of an unanticipated rise in retirement age. Evidence from the 2012 Italian pension reform », Health economics, 2023. <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/full/10.1002/hec.4749>

⁶³ Simon Rabaté, Egbert Jongen, and Tilbe Atav, « Increasing the Retirement Age: Policy Effects and Underlying Mechanisms », American Economic Journal, 2024. <https://www.aeaweb.org/articles?id=10.1257/pol.20210101>

Certaines études économiques ont montré qu'à court terme, au sein d'une entreprise, maintenir un senior à son poste à la suite d'une réforme reculant l'âge de départ à la retraite pouvait conduire les entreprises à réduire l'embauche de jeunes travailleurs⁶⁴ ou à réduire les chances de promotions internes pour les salariés les plus expérimentés de l'entreprise (âgés de 55 ans ou plus)⁶⁵. Cependant, les analyses économiques réalisées sur longue période n'apportent pas la preuve qu'une augmentation du taux d'emploi des seniors, qu'elle soit ou non induite par un recul de l'âge de la retraite, réduirait les chances d'emploi des jeunes travailleurs⁶⁶. Les données macroéconomiques montrent, au contraire, une corrélation positive entre l'emploi des jeunes et des seniors ; une augmentation du taux d'emploi des seniors est donc compatible avec une hausse de l'emploi des jeunes⁶⁷. Cette corrélation peut également signifier que c'est la performance globale du marché du travail d'un pays donné qui explique les niveaux de taux d'emploi, indépendamment de la classe d'âge considérée⁶⁸.

B - Depuis 1993, une augmentation du taux d'emploi des seniors en France corrélée aux réformes du système des retraites

En France également, le taux d'emploi des seniors a progressé depuis 1993. Au cours de la décennie 2010, l'âge moyen de départ à la retraite a augmenté d'un peu plus de 2 ans passant de 60,4 à 62,6 ans. Dans le même temps, la durée passée en emploi après 50 ans s'est allongée de 1,7 an⁶⁹, ce qui a entraîné une hausse du taux d'emploi des personnes âgées de 55 à 64 ans. Ainsi, le taux d'emploi des hommes âgés de 55 à 64 ans a augmenté de plus de 13 points et le taux d'emploi des hommes de 60 à 64 ans de 14,5 points entre les générations 1946-1950 et les générations 1956-1960. L'augmentation de la participation des travailleurs seniors a été corrélée⁷⁰ à une diminution du taux de chômage des jeunes⁷¹. Il convient cependant de noter

⁶⁴ En Italie, les entreprises qui employaient de nombreux seniors concernés par la réforme de 2011 ont davantage réduit leurs recrutements de jeunes entre 2011 et 2014 (qui a été une période de récession pour l'Italie) que les entreprises qui employaient peu de ces seniors. Source: Boeri, T., P. Garibaldi, and E. R. Moen. "A Clash of Generations? Increase in Retirement Age and Labor Demand for Youth", Centre for Economic, 2016. https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2820077

⁶⁵ Nicola Bianchi, Giulia Bovini, Jin Li, Matteo Paradisi, Michael Powell, "Career Spillovers in Internal Labour Markets", The Review of Economic Studies, 2023. <https://academic.oup.com/restud/article-abstract/90/4/1800/6754834?redirectedFrom=fulltext&login=true>

⁶⁶ Filip Chybalski, Edyta Marcinkiewicz, "Does the professional activity of older workers contribute to youth unemployment? A cross-section study of European countries", 2014. https://www.researchgate.net/publication/273122443_Does_the_professional_activity_of_older_workers_contribute_to_youth_unemployment_A_cross-section_study_of_European_countries

⁶⁷ Böheim, R., Nice, T. "The effect of early retirement schemes on youth employment.", IZA World of Labor, 2019. <https://wol.iza.org/articles/effect-of-early-retirement-schemes-on-youth-employment>

⁶⁸ Gilles Le Garrec et Vincent Touzé, *L'emploi des seniors en Europe*, OFCE, 2024. <https://www.ofce.sciences-po.fr/pdf/ouvrage/2024-EE-07.pdf>

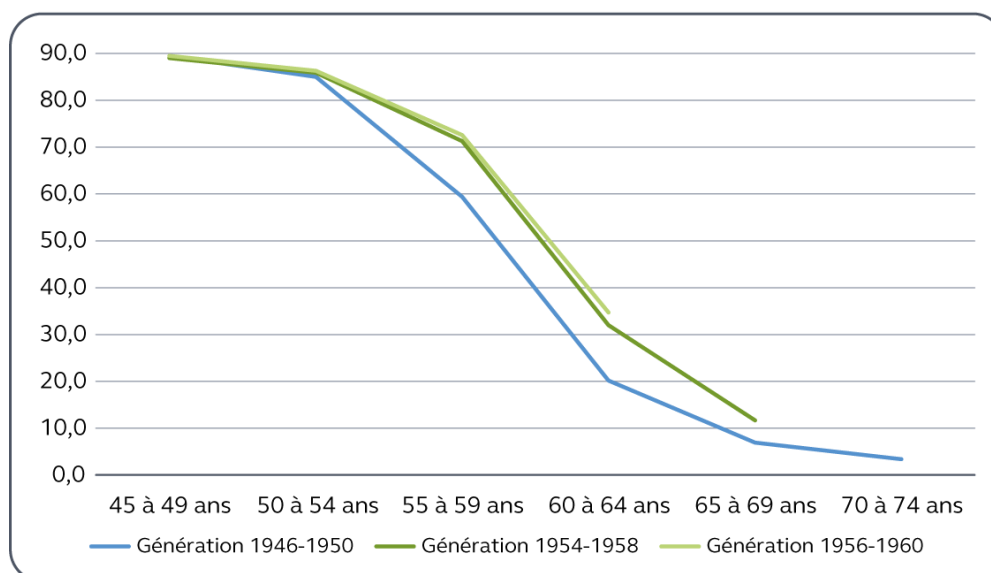
⁶⁹ Aubert, P. « Les âges de départ à la retraite depuis 2010 : quels enseignements pour la réforme à venir ? », note de l'Institut des politiques publiques n°84, 2022, <https://shs.hal.science/halshs-04083339v1>

⁷⁰ Si cette corrélation ne suffit pas à établir un lien de causalité entre l'emploi des jeunes et des seniors, les auteurs concluent ne pas avoir identifié de preuves que la réduction de la participation des seniors au marché du travail créerait des emplois pour les jeunes.

⁷¹ Melika Ben Salem, Didier Blanchet, Antoine Bozio, and Muriel Roger, Labor Force Participation by the Elderly and Employment of the Young: The Case of France, 2010. <https://www.nber.org/books-and-chapters/social-security-programs-and-retirement-around-world-relationship-youth-employment/labor-force-participation-elderly-and-employment-young-case-france>

que cette augmentation du taux d'emploi n'a pas été uniforme et qu'elle a été plus marquée pour les catégories socio-professionnelles les plus favorisées (cf. chapitre III).

Graphique n° 11 : taux d'emploi des hommes par âge (en%)



Source : Cour des comptes, d'après données Insee

Après la suppression des dispositifs de préretraites publiques, plusieurs dispositifs spécifiques visant à encourager l'embauche et le maintien dans l'emploi des seniors ont été mis en place, puis ont été progressivement restreints ou abandonnés en raison de leur impact jugé insuffisant ou même stigmatisant⁷². Les pouvoirs publics ont depuis privilégié les dispositifs non spécifiques aux seniors⁷³ et le levier du dialogue social pour faire évoluer la perception des seniors dans le monde professionnel. C'est dans cet esprit que le récent accord national interprofessionnel en faveur de l'emploi des seniors de novembre 2024 prévoit notamment de renforcer les obligations de réaliser une négociation sur l'emploi des seniors dans les entreprises, ainsi que l'entretien professionnel autour du 45^{ème} anniversaire, en lien avec la visite médicale, pour anticiper les évolutions de carrière. Cet accord prévoit également d'aménager le temps de travail en fin de carrières en renforçant la possibilité de travailler à temps partiel.

Plusieurs études⁷⁴ ont essayé de mettre en évidence un lien de causalité entre le décalage de l'âge d'ouverture des droits et le taux d'emploi, en étudiant notamment la réforme de 2010. Ces travaux montrent que l'augmentation du taux d'emploi constatée après le décalage de l'âge d'ouverture des droits s'explique principalement par le maintien dans l'emploi des personnes

⁷² France Stratégie, *Les seniors, l'emploi et la retraite*, 2018 et Cour des comptes, *Les fins de carrière*, 2019.

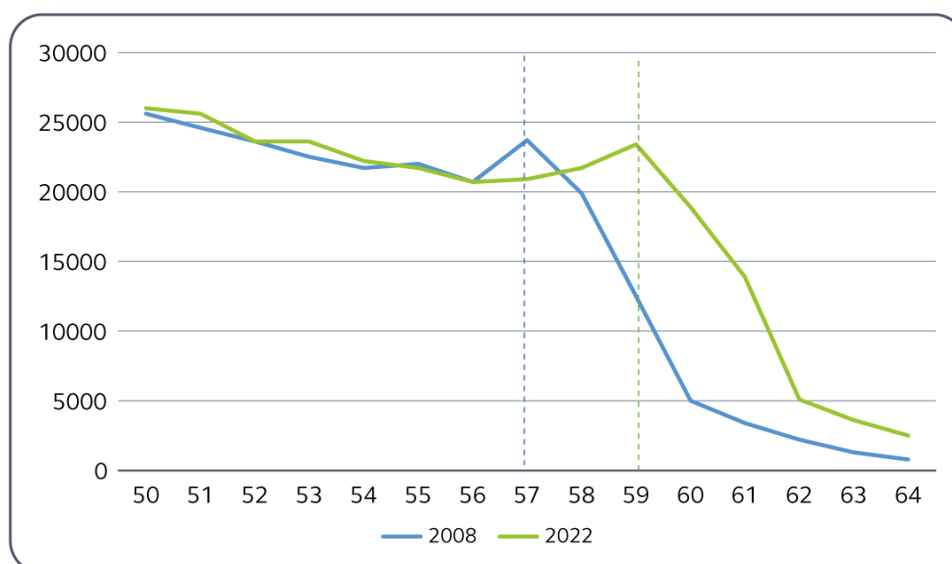
⁷³ L'embauche et le maintien des seniors dans l'emploi sont favorisés grâce aux dispositifs généraux d'accompagnement des entreprises face aux mutations économiques, au Plan d'investissement dans les compétences, à l'expérimentation « Territoire zéro chômeur de longue durée » ou encore aux dispositifs d'accompagnement et de formation délivrés par France Travail.

⁷⁴ Yves Dubois et Malik Koubi, 2017. Simon Rabaté et Julie Rochut, 2020. Michaël Zemmour, *Les effets du report de l'âge minimal de la retraite à 62 ans : une approche par catégories socio-professionnelles*, 2024, <https://sciencespo.hal.science/hal-04534855v1>.

qui avaient déjà un emploi entre 58 et 60 ans. Symétriquement, les personnes qui n'étaient ni en emploi ni en retraite à 59 ans ont vu cette situation se prolonger au-delà de 60 ans.

Ces travaux suggèrent que la période ni en emploi ni en retraite s'allonge lors d'une réforme décalant l'âge d'ouverture des droits. Si ce résultat peut être vérifié à court terme, il semble que le marché du travail s'ajuste, conduisant à un décalage de l'entrée dans la période « ni en emploi ni en retraite » (et notamment l'entrée au chômage), du fait de la perspective d'un départ à la retraite plus tardif (on parle d'effet horizon, *cf. infra*). Tel semble avoir été le cas suite à la réforme de 2010. En effet, l'Unedic observe un léger ressaut⁷⁵ d'entrées à l'assurance chômage trois ans avant l'âge légal de départ à la retraite⁷⁶, ressaut qui s'est progressivement décalé de 2 ans entre 2008 et 2022⁷⁷.

Graphique n° 12 : entrées à l'assurance chômage pour les personnes âgées de plus de 50 ans, en 2008 et 2022



Champ : ouvertures de droit initiales en 2008 et 2022 après 6 mois d'interruption, hors intermittents du spectacle et hors Mayotte.

Source : Cour des comptes, d'après données Unedic, FNA

⁷⁵ Ce rebond d'entrées au chômage concerne entre 6 000 et 10 000 personnes, soit l'équivalent d'environ 10 % du nombre d'entrées au chômage entre 58 et 60 ans, et moins de 1 % du nombre de salariés du privé de cette classe d'âge (1,3 million en 2022).

⁷⁶ Ce ressaut pourrait relever d'un comportement stratégique consistant à utiliser la filière senior de l'assurance chômage, qui prévoyait une durée maximale d'indemnisation de trois ans avant le 1^{er} février 2023, comme « sas » avant le départ à la retraite.

⁷⁷ Ce ressaut était également observé s'agissant des ruptures conventionnelles. Il a conduit, en septembre 2023, à harmoniser les règles du régime social applicables aux ruptures conventionnelles et celles applicables à la mise en retraite d'un salarié. Une nouvelle contribution patronale au taux de 30 % remplace le forfait social de 20 % pour les ruptures conventionnelles, tandis la contribution patronale s'appliquant pour les mises à la retraite a été réduite de 50 % à 30%. Ces modifications visent à mettre fin à une situation où le régime social applicable aux indemnités de rupture conventionnelle était plus avantageux que celui s'appliquant à l'indemnité de mise à la retraite.

Au total, la Drees note que la part des personnes « ni en emploi ni à la retraite » a diminué de 2005 à 2012 (de 19 % à 14,6 %), puis est restée relativement stable autour de 15 % de 2013 à 2022⁷⁸.

L'effet horizon

En France, en 2023, le taux d'emploi est le plus élevé à l'âge de 48 ans, âge auquel 85,9 % des personnes sont en emploi. Après cet âge, le taux d'emploi diminue, progressivement tout d'abord (83,2 % à 53 ans), puis de manière plus marquée (74,9 % à 58 ans). Le fait que le taux d'emploi diminue avec l'âge n'est pas une spécificité française et est visible dans les pays européens de taille comparable.

Pour certains économistes, ce n'est toutefois pas seulement l'âge des individus qui détermine leur taux d'emploi mais également la « distance » qui les sépare de l'âge de la retraite. Dès 2006, le Conseil d'analyse économique souligne que « *le report de l'âge de la retraite est susceptible, en allongeant l'horizon, de modifier les comportements et d'augmenter le taux d'emploi pour les individus à plus de 5 ans de la retraite. [...] L'âge de la retraite anticipé par les acteurs du système est une variable-clé des taux d'emploi des seniors* »⁷⁹.

Si les comportements sur le marché du travail ne dépendaient que de l'âge des personnes, un recul de l'âge d'ouverture des droits ne devrait modifier le taux d'emploi des individus qu'à l'âge où intervient la réforme (par exemple, les personnes âgées de 60 et 61 ans pour une réforme décalant l'âge d'ouverture des droits de 60 au 62 ans). En revanche, si la « distance » qui sépare les personnes de la retraite influence les comportements sur le marché du travail, alors un recul de l'âge d'ouverture des droits peut également avoir un impact sur le taux d'emploi des individus avant l'ancien âge légal (les personnes âgées de 55 à 60 ans, par exemple). Au total, le relèvement de l'âge d'ouverture des droits pourrait ainsi avoir deux effets : un effet « direct » pour les personnes qui arrivaient à un âge auquel elles auraient pu prendre leur retraite avant la réforme et décalent leur passage à la retraite ; et un effet « indirect » (nommé « effet horizon ») pour les seniors plus jeunes.

Un « effet horizon » pourrait jouer sur l'offre de travail (c'est-à-dire le comportement des salariés et des demandeurs d'emploi) et la demande de travail (c'est-à-dire le comportement des entreprises, à la fois vis-à-vis de leurs salariés que des personnes qu'elles pourraient embaucher)⁸⁰. L'ampleur de cet effet ne serait *a priori* pas le même selon la situation des personnes sur le marché du travail (en emploi, au chômage, en invalidité, etc.) et selon leur profil (cadres, employés, ouvriers, etc.).

En 2006, des économistes ont montré, à partir de données sur le marché du travail de 1995 à 2002, que la « distance » qui sépare les personnes de la retraite (à taux plein) a un effet significatif sur la probabilité d'être en emploi. Ils concluaient que c'était « *l'anticipation d'une retraite très proche qui [tendait] à diminuer le taux d'emploi entre 55 et 59 ans* »⁸¹. Des travaux menés en 2016 ont confirmé qu'une courte durée restante jusqu'à l'âge de la retraite à taux plein était associée à une probabilité significativement plus élevée de quitter définitivement le marché du travail⁸². Cependant, en cas de recul de l'âge de départ à la retraite, l'effet horizon semble être plus marqué à moyen terme et relativement faible à court terme.⁸³

⁷⁸ Drees, *Les retraités et les retraites*, édition 2024, fiche 20.

⁷⁹ Antoine d'Autume, Jean-Paul Betbèze et Jean-Olivier Hairault, *Les seniors et l'emploi en France*, Conseil d'analyse économique, 2006. <https://www.cae-eco.fr/Les-seniors-et-l-emploi-en-France>

⁸⁰ Patrick Aubert, « L'« effet horizon » : de quoi parle-t-on ? », *Revue française des affaires sociales*, 2012.

⁸¹ Jean-Olivier Hairault, François Langot, Thepthida Sopraseuth, « Les effets à rebours de l'âge de la retraite sur le taux d'emploi des seniors », *Revue Économie et statistique*, 2006. https://www.persee.fr/doc/estat_0336-1454_2006_num_397_1_7126

⁸² Patrick Aubert, *The Indirect Impact of Pension Systems on Employment prior to the Minimal Retirement Age: A New Estimation*, 2016. https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2574365

⁸³ Simon Rabaté et Julie Rochut, 2020.

C - Un nécessaire accompagnement des seniors pour favoriser leur accès à l'emploi et leur maintien en emploi

1 - Des conditions de travail pas toujours adaptées aux seniors en emploi

En 2023, parmi les 8,5 millions de personnes âgées de 55 à 64 ans, 5,0 millions sont en emploi⁸⁴. Ces seniors exercent à 22 % des professions de cadres⁸⁵ et travaillent globalement dans les mêmes secteurs d'activité que les 25-54 ans, bien qu'ils soient légèrement plus présents dans l'agriculture, l'administration, l'enseignement et l'action sociale et légèrement moins dans le commerce de détail, l'informatique, la santé et la restauration.

Les seniors travaillent davantage à temps partiel (32 % des femmes et 11 % des hommes) que les 25 - 54 ans (25 % des femmes et 7 % des hommes) et lorsqu'ils sont salariés, ils sont plus fréquemment en CDI que ces derniers (92 % contre 88 %).

En termes de conditions de travail, 5 % des femmes seniors et 12 % des hommes seniors déclarent travailler de nuit (parfois ou habituellement). Un tiers déclare passer la majorité de leur temps de travail à réaliser des travaux physiques pénibles. Cette proportion est similaire pour les femmes (31 %) et les hommes (35 %), et atteint près de la moitié (47 %) parmi les hommes non diplômés du supérieur. Par ailleurs, quatre seniors sur dix déclarent réaliser (en large ou très large mesure) des tâches répétitives dans leur emploi.

2 - Un retour à l'emploi plus difficile pour les chômeurs seniors, notamment en raison de discrimination à l'embauche

Les seniors sont moins concernés par le chômage que les plus jeunes : le taux de chômage est de 5,4 % pour les personnes de 55 à 64 ans, contre 6,4 % parmi celles de 25 à 54 ans. Les seniors ont moins de risques de perdre leur emploi et de devenir chômeurs, mais également moins de chances de retrouver un emploi : 23,5 % pour les 50 ans ou plus, contre 28 % pour les 25 à 49 ans et 34 % pour les moins de 25 ans, selon les données de la Dares. De ce fait, un tiers des chômeurs seniors le sont depuis au moins 18 mois (34 %), soit une part deux fois plus élevée que parmi les 25-54 ans (17 %). Cette plus faible probabilité pour les seniors de reprendre un emploi peut trouver son origine dans différentes causes : un salaire de réserve élevé⁸⁶, une recherche d'emploi concentrée sur un type d'offres d'emploi, une discrimination sur le marché du travail, notamment. Plusieurs études ont ainsi mis en évidence l'existence et l'importance de la discrimination envers les seniors lors des recrutements⁸⁷, que ce soit sur le marché du

⁸⁴ Dares, *Les seniors sur le marché du travail en 2023*, Dares Résultats, septembre 2024.

⁸⁵ Un tiers des personnes de 55 à 64 ans en emploi sont diplômées du supérieur en 2023 (35 %), soit la même proportion que parmi les personnes âgées de 25 à 54 ans qui étaient en emploi.

⁸⁶ Le salaire de réserve d'un chômeur est le salaire minimal en-dessous duquel il refuse une offre d'emploi.

⁸⁷ Cette discrimination ne se limite toutefois pas à l'embauche : si l'apparence physique, le sexe et l'origine ethnique sont les motifs de discriminations les plus fréquemment cités par les personnes qui déclarent avoir été témoins de discriminations ou de harcèlement discriminatoire au cours de leur carrière, l'« âge avancé » est ensuite cité quasiment dans les mêmes proportions que la nationalité ou l'exercice d'activités syndicales. Voir Défenseur des droits, *La perception des discriminations dans l'emploi - 13^e baromètre*, 2020. https://www.defenseurdesdroits.fr/sites/default/files/2023-08/ddd_enquete-oit-13e-barometre-20201204.pdf

travail américain⁸⁸ ou français⁸⁹. Quand ils sont au chômage, les seniors recherchent davantage un emploi à temps partiel que les plus jeunes (12 % contre 6 % pour les 25-54 ans), même si la majorité d'entre eux recherchent indifféremment un emploi à temps plein ou temps partiel (dans les deux classes d'âge).

Les règles d'assurance chômage pour les seniors

La dispense de recherche d'emploi, créée en 1984, permettait à un demandeur d'emploi d'au moins 55 ans de continuer à percevoir, sous conditions, les indemnités auxquelles il pouvait prétendre sans être obligé de rechercher activement un emploi. Il a été mis fin à ce dispositif au 1er janvier 2012. Cependant, en France (comme en Allemagne, mais pas en Espagne et Italie), la durée d'indemnisation maximale est allongée pour les chômeurs seniors.

À partir d'avril 2025, date à laquelle entreront en vigueur les dispositions de la réforme de l'assurance chômage de 2024 relative à l'indemnisation des chômeurs, une personne de 57 ans à la fin de son contrat de travail pourra prétendre à être indemnisée pendant un maximum de 27 mois (ou 36 mois en cas de conjoncture considérée comme défavorable) en France, contre 18 mois en Allemagne, 24 mois en Italie ou en Espagne.

Or, l'âge à partir duquel il est possible de bénéficier d'une durée d'indemnisation chômage plus longue influence significativement les décisions relatives à la participation au marché du travail en fin de carrière. Ainsi, en Finlande, le relèvement de deux ans en 2005 (de 55 à 57 ans) de l'âge à partir duquel la durée de l'indemnisation était prolongée a conduit à une augmentation de sept mois de la durée d'emploi des seniors, sans avoir d'effet significatif sur leur santé (au regard de l'évolution de la mortalité et de la perception de prestations d'invalidité et de maladie)⁹⁰.

3 - Une personne sur cinq âgée de 55 à 64 ans n'est ni en emploi ni à la retraite

En 2023, 1,9 million de personnes âgées de 55 à 64 ans sont à la retraite ou en préretraite. De ce fait, parmi les 8,5 millions de personnes de cette classe d'âge, 1,6 million ne sont ni en emploi ni en retraite, soit une personne sur cinq. La plupart subissent leur situation, notamment les chômeurs (environ 300 000) qui cherchent activement un emploi mais n'en trouvent pas, mais aussi les personnes inactives qui le sont pour une raison de santé ou de handicap. Parmi les personnes de 60 ou 61 ans, c'est une personne sur quatre qui n'est ni en emploi, ni au chômage, ni en retraite ni en préretraite et la moitié d'entre elles déclarent l'être pour raison de santé ou d'handicap⁹¹. Cette situation constitue, pour beaucoup de seniors, un « sas » avant la retraite : 43 % des personnes qui sont parties à la retraite entre 62 et 64 ans n'étaient pas en emploi juste avant la retraite (avec de fortes différences selon la catégorie socio-professionnelle)⁹².

⁸⁸ Voir notamment Dalle, Axana, Wybo, Toon, Baert, Stijn, Verhaest, Dieter, Age Discrimination, Apprenticeship Training and Hiring: Evidence from a Scenario Experiment, 2023. <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/305667/1/dp17225.pdf> et David Neumark, Ian Burn, Patrick Button, « *Is It Harder for Older Workers to Find Jobs? New and Improved Evidence from a Field Experiment* », Journal of Political Economy, 2019. <https://www.journals.uchicago.edu/doi/abs/10.1086/701029>

⁸⁹ Laetitia Challe, Florent Fremigacci, François Langot, Yannick L'Horty, Loïc Du Parquet, et Pascale Petit, *Accès à l'emploi selon l'âge et le genre : les résultats d'une expérience contrôlée*, 2015. <https://hal.science/hal-01292173v1>

⁹⁰ Tomi Kyyrä, Hanna Pesola, *Long-Term Effects of Extended Unemployment Benefits for Older Workers*, Institute of Labor Economics, 2017. <https://doi.org/10.1016/j.labeco.2019.101777>

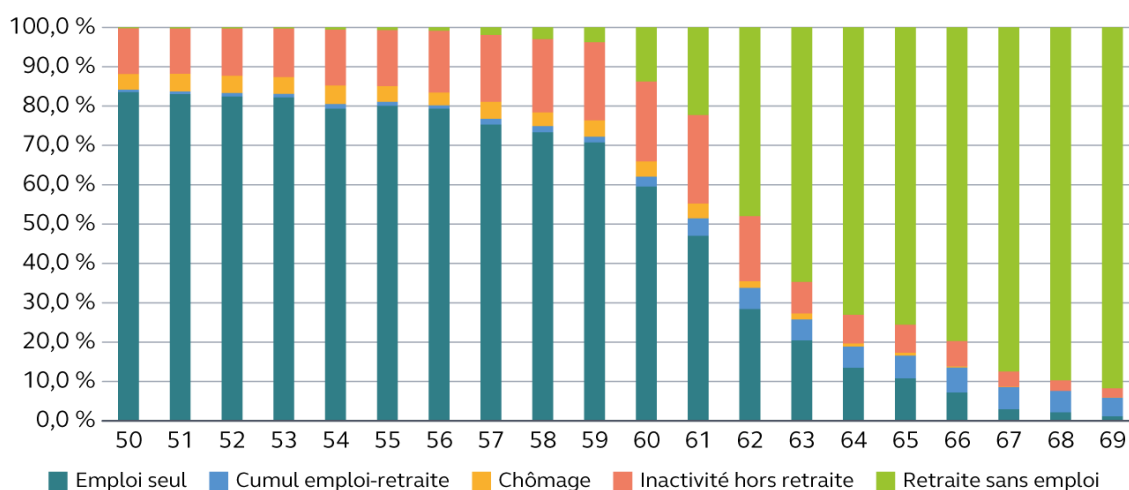
⁹¹ Éliette Castelain, « En 2021, une personne de 55 à 69 ans sur six ni en emploi ni à la retraite, une situation le plus souvent subie », Insee, 2023. <https://www.insee.fr/fr/statistiques/7617420#>

⁹² P. Aubert, 2022.

Évolution de la situation sur le marché du travail des seniors de 55 à 64 ans

La situation des personnes de 55 à 64 ans sur le marché du travail varie très fortement en fonction de leur âge : alors que 81 % des personnes de 55 ans sont en emploi, elles ne sont que 19 % à l'âge de 64 ans.

Graphique n° 13 : situation d'activité et de retraite des seniors par âge détaillé en 2023



Source : Insee, enquête Emploi 2023 ; calculs Dares

L'augmentation de la part des personnes en inactivité entre 50 et 62 ans s'explique par la croissance des personnes bénéficiaires d'une pension d'invalidité : fin 2022, 27 800 des titulaires d'une pension d'invalidité avaient 50 ans et 71 200 avaient 60 ans.

4 - Un faible accès des seniors à la formation

La formation constitue un levier essentiel pour le maintien dans l'emploi des seniors, bien qu'elle ne suffise pas à résoudre l'ensemble des difficultés. Suivre une formation améliore significativement les chances pour un senior de retrouver un emploi, même si le taux de retour à l'emploi des seniors reste inférieur à celui des demandeurs d'emploi plus jeunes. Pour les plus de 50 ans, la probabilité d'être en emploi six mois après avoir suivi une formation est nettement supérieure à celle d'un demandeur d'emploi au profil comparable n'ayant pas été formé (22 % contre 15 %). Ce gain est encore plus élevé lorsqu'on s'intéresse à la probabilité de retour à l'emploi un an (37 % contre 23 %) ou 18 mois après la fin de la formation (46 % contre 28 %)⁹³.

Or, pour le même type d'emploi, les salariés seniors se forment moins que leurs collègues plus jeunes. Les trois quarts des seniors en emploi déclarent ne pas souhaiter suivre de formation⁹⁴. La proximité de l'âge de la retraite explique en partie ce plus faible taux d'accès à la formation : il a ainsi été montré qu'au début des années 2000, la probabilité d'être en

⁹³ Source : Dares, Second rapport du comité scientifique de l'évaluation du Plan d'investissement dans les compétences, 2021. <https://dares.travail-emploi.gouv.fr/sites/default/files/9d80ee925557c938ff1416da9a5872ef/Rapport%20CS.pdf>

⁹⁴ Dominique Demailly, *Formation professionnelle : quels facteurs limitent l'accès des salariés seniors ?*, 2016. <https://dares.travail-emploi.gouv.fr/sites/default/files/pdf/2016-031.pdf>

formation pour un salarié âgé entre 55 et 59 ans est, pour un même âge, plus faible pour les individus proches de la retraite⁹⁵ : puisque les bénéfices espérés sont plus faibles, l'incitation à suivre une formation décroît à mesure que l'on se rapproche à la retraite⁹⁶.

Toutefois, un tiers des seniors en emploi met en avant l'absence de soutien ou le refus par leur employeur d'une telle démarche⁹⁷ et la Dares a montré que les personnes de plus de 50 ans ont moins de chances que les plus jeunes d'être retenues pour des formations alors qu'elles se présentent plus souvent aux convocations⁹⁸. Cette sélection réalisée au détriment des seniors réduit leur probabilité d'être embauchés, étant donné qu'indiquer avoir participé à une formation en lien avec le poste sur lequel on candidate améliore la probabilité d'être recruté, quel que soit l'âge du candidat⁹⁹.

III - L'impact du financement du système des retraites sur l'emploi et la compétitivité

Le système des retraites affecte également la compétitivité coût des économies européennes via les cotisations sociales affectées à l'assurance retraite, qui conduisent à un renchérissement du coût du travail. Or, il est difficile de comparer les taux de cotisations entre les pays¹⁰⁰. D'une part, les cotisations sociales financent souvent plusieurs risques (retraites, invalidité, incapacité) par un taux global. D'autre part, certains systèmes de retraite prévoient une pension non-contributive sans lien avec le revenu d'activité dont le financement est assuré en tout ou partie par l'impôt (Danemark, Pays-Bas). De nombreux pays - dont la France - financent aussi certains éléments de solidarité de leur système de retraites de nature contributive par d'autres moyens que les cotisations (financements budgétaires, affectations de recettes fiscales, transferts entre branches de la sécurité sociale). Enfin, les assiettes des cotisations diffèrent entre les pays, notamment pour ce qui concerne la part du salaire sur laquelle elles s'appliquent. Tous ces éléments conduisent à nuancer les appréciations portées sur le taux facial des cotisations sociales.

⁹⁵ Tarek Khaskhoussi et François Langot, « La proximité de l'âge de la retraite - Quels effets sur l'accumulation du capital humain et sur la recherche d'emploi ? », *Revue économique*, 2008.

⁹⁶ Hippolyte d'Albis, *Les seniors et l'emploi*, 2022.

⁹⁷ Dominique Demailly, 2016.

⁹⁸ Dares, d'après données Cap métiers, rapport du comité scientifique de l'évaluation du Plan d'investissement dans les compétences.

⁹⁹ Dalle, Axana, Wybo, Toon, Baert, Stijn, Verhaest, Dieter, Age Discrimination, Apprenticeship Training and Hiring: Evidence from a Scenario Experiment, 2023.
<https://www.econstor.eu/bitstream/10419/305667/1/dp17225.pdf>

¹⁰⁰ Vidlund M., Mielonen A., Väänänen N., Lavigne A., Pension contribution levels and cost-sharing in statutory and occupational pensions: a cross-national study of eight European countries, *Finnish Centre for Pensions*, 2022. (halshs-03902122).

Une diversité des systèmes de retraite qui limite les possibilités de comparaisons : les exemples de la Suède, du Danemark et des Pays-Bas

La **Suède** a mis en place dans les années 1990 un étage obligatoire de retraite (géré par l'État) fonctionnant par capitalisation qui complète le régime de retraite de base par répartition. Le taux global des cotisations sociales est de 18,5 % du salaire dans la limite d'un plafond annuel de l'ordre de 48 000 € (16 % pour l'étage par répartition et 2,5 % pour l'étage en capitalisation). Les dépenses publiques de retraite représentent 7 % du PIB suédois, et les rentes versées par l'étage de capitalisation environ 3 %, soit un total de l'ordre de 10 points de PIB.

Au **Danemark**, la retraite de base est forfaitaire. L'âge de liquidation (à partir de 67 ans en 2025) de cette pension est indexé sur l'espérance de vie. Son bénéfice est conditionné à une durée de résidence (au moins 40 ans entre 15 et 65 ans). D'un niveau modeste (17 % du salaire moyen pour un coût de 6,5 % du PIB), elle est exclusivement financée par l'impôt. Elle est complétée par des fonds de retraite par capitalisation dont les taux de cotisation varient entre 12 et 18 % selon les secteurs et auxquels près de 90 % des actifs sont affiliés.

Aux **Pays-Bas**, la pension de base est également forfaitaire, versée en fonction de la durée de résidence¹⁰¹, et l'âge de sa liquidation (à partir de 67 ans en 2025) indexé sur l'espérance de vie, comme au Danemark. Elle est à la fois financée par des cotisations salariales (17,9 % sous un plafond de 37 000 €¹⁰²) et par le budget de l'État (environ 45 % des dépenses). Elle est complétée par les rentes servies par des fonds de pensions couvrant 90 % des actifs pour lesquels les taux de cotisation sont compris entre 15 % et 25 % selon les secteurs.

Pour tenir compte de ces difficultés, la présente partie compare le poids des cotisations sociales retraite entre quatre systèmes similaires (A), avant d'analyser leur structure (B).

A - Un poids important des cotisations sociales en France

En France, le système de retraites est financé aux deux-tiers par des cotisations sociales assises sur la masse salariale et qui ont par conséquent un impact sur le coût du travail : 259,6 Md€ des 396,9 Md€ qui lui sont affectés en 2023 proviennent des cotisations sociales. Les 137 Md€ restants sont constitués par des crédits budgétaires et par des impôts et contributions affectés (à hauteur de 57,8 Md€, dont 9 Md€ sont également assis sur les salaires versés via la taxe sur les salaires et 6,4 Md€ de forfait social assis sur les compléments de salaire)¹⁰³.

Pour mémoire, la perte de recettes de cotisations sociales due à la fraude et au travail dissimulé est estimée par l'Urssaf entre 7,6 et 10,2 Md€ en 2024¹⁰⁴ pour l'ensemble de la sécurité sociale et les retraites complémentaires.

Les cotisations sociales affectées au financement des retraites représentent environ 9,5 points de PIB en France et en Espagne, et presque 11 points en Italie. Ces niveaux sont très

¹⁰¹ 2 % par année de résidence entre 15 et 67 ans, à un taux maximal de 70 % du salaire minimum néerlandais pour 50 années de résidence.

¹⁰² La faiblesse de ce plafond de cotisations, qui découle notamment du choix d'un plus faible coût de l'emploi qualifié, explique que la part du financement de l'État a notablement augmenté au cours des 30 dernières années : elle était de 30 % en 2000, 35 % en 2010 et se rapproche désormais de la moitié des dépenses.

¹⁰³ La CSG finance le système à hauteur de 20,6 Md€ mais uniquement pour sa fraction assise sur les revenus de remplacement et du capital. La part de CSG finançant les retraites n'est donc pas assise sur les revenus du travail.

¹⁰⁴ Observatoire de l'impact du travail dissimulé sur les finances sociales (HCFiPS), réunion du 5 décembre 2024

supérieurs à celui de l'Allemagne (5,7 points). Cette dernière se singularise toutefois par un financement direct des retraites des agents publics par le budget de l'État, alors que ceux-ci sont affiliés au régime général de sécurité sociale en Italie et en Espagne – c'est également le cas des agents contractuels en France.

Tableau n° 7 : poids des prélèvements affectés aux systèmes de retraite dans les principaux pays de la zone euro en 2022 (en points de PIB)

<i>En pts de PIB</i>	Cotisations retraite	Financements de l'État employeur	Autres financements
<i>Allemagne*</i>	5,7	3,9	0,1
<i>Espagne*</i>	9,5	1,8	0,7
<i>France</i>	9,5	1,6	2,4
<i>Italie*</i>	10,7	0,0	4,5

Source : Ageing report 2024

* La part des cotisations finançant les dépenses d'invalidité de manière mutualisée avec les retraites, soit 5,8 % en Allemagne, 11,8 % en Espagne et 2 % en Italie, a été déduite du taux calculé pour ces trois pays

Note de lecture. En France, les cotisations sociales (y compris cotisations sociales salariales et employeurs de la fonction publique hospitalière et territoriale et cotisations salariales de la fonction publique d'État) affectées au système de retraites représentent 9,5 points de PIB. L'équilibrage par le budget de l'État (CAS Pensions) du régime de retraite de ses fonctionnaires titulaires s'élève à 1,6 point de PIB. Enfin, le système de retraites bénéficie d'autres financements (impôts notamment) à hauteur de 2,4 points de PIB.

Au total, la France et l'Italie, qui ont les dépenses publiques de retraite les plus élevées par rapport à leur richesse nationale, se distinguent à la fois par un poids des cotisations sociales élevé dans la richesse nationale et par une part importante des financements autres que les cotisations sociales dans les ressources du système de retraites. Cette répartition reflète l'affectation au système de retraites de financements alternatifs aux prélèvements pesant sur le travail en vue de couvrir la croissance des dépenses, particulièrement dans le cas français où la fiscalité et le budget de l'État ont dû compenser les moindres recettes liées à la politique d'allègements de cotisations sociales (voir *infra*).

B - Une structure de cotisations atypique qui vise à limiter leurs effets négatifs sur l'emploi peu qualifié mais a un impact ambivalent sur la compétitivité

Le taux facial¹⁰⁵ des cotisations sociales retraite en France est le plus élevé parmi les pays européens comparables, à l'exception de l'Italie. Par ailleurs, les plafonds de salaire sur lesquels s'applique ce taux diffèrent selon les pays. En France, des cotisations retraite sont prélevées au-delà du plafond de la sécurité sociale jusqu'à des niveaux de salaire importants correspondant à huit fois ce plafond (soit 329 088 € en 2022).

¹⁰⁵ Le taux facial désigne le taux de cotisations sociales avant prise en compte des dispositifs d'exonération de cotisations employeurs.

Tableau n° 8 : taux de cotisations d'assurance retraite dans le secteur privé dans les principaux pays européens comparables (en % du salaire) en 2022

	Part salarié	Part employeur	Taux global	Plafond (en €)	Taux global sur la partie des revenus supérieurs au plafond
<i>Allemagne (taux équivalent)</i>	8,76 %	8,76 %	17,52 %	84 800 € ¹⁰⁶	0
<i>Espagne (taux équivalent)</i>	4,17 %	20,96 %	25,13 %	49 672 € ¹⁰⁷	0
<i>France (taux retraite base et complémentaire)</i>	11,31 %	16,46 %	27,77 % ¹⁰⁸	41 136 € ¹⁰⁹	26,94 % ¹¹⁰
<i>Italie (taux équivalent)</i>	9,01 %	23,33 %	32,34 %	119 650 € ₁₁₁	0

Sources : OCDE et Ageing report 2024

Note : Les taux affichés dans ce tableau sont obtenus en déduisant de ce taux de cotisation global la part représentative des dépenses d'invalidité : soit 5,8 % du total en Allemagne, 11,8 % en Espagne et 2 % en Italie. Le taux affiché pour la France n'est pas retraité, l'invalidité n'étant pas financée par les cotisations retraite (sauf pour les fonctionnaires de l'État, dont les pensions ne sont pas financées par les cotisations retraite de droit commun) : il s'agit de la somme des cotisations salariales et patronales au régime général et aux régimes complémentaires Agirc-Arrco.

Ce taux facial élevé des cotisations d'assurance retraite en France est minoré en pratique par l'ampleur des allègements des cotisations sociales employeurs, ciblés sur les bas salaires. Ceux-ci permettent de limiter l'impact négatif des cotisations sociales sur l'emploi. La littérature économique conclut en effet que la demande de travail par les entreprises est la plus sensible au coût du travail à proximité du salaire minimum¹¹².

Ces allègements, qui ont été progressivement augmentés en France depuis le début des années 1990, ont eu pour principal objectif de préserver l'emploi, dans un contexte de niveau

¹⁰⁶ Le *Beitragsbemessungsgrenze* (BBG), c'est-à-dire le plafond de cotisation sociale en Allemagne, représente historiquement environ 1,5 à 1,8 fois le salaire moyen brut en Allemagne. Il augmente chaque année en fonction de l'évolution du salaire moyen brut.

¹⁰⁷ Le plafond de la sécurité sociale espagnole est fixé discrétionnairement par le gouvernement en fonction du montant du salaire minimum espagnol et de l'évolution des salaires dans le secteur privé.

¹⁰⁸ Lorsque le salaire concerné est supérieur au plafond, une surcotisation d'équilibre technique de 0,35% au régime complémentaire s'applique à la totalité du salaire, y compris sa part inférieure au plafond, portant le taux de cotisations retraite global sous le plafond à 28,12 %.

¹⁰⁹ Le plafond annuel de la sécurité sociale française est fixé, pour chaque année civile, à partir du plafond applicable au cours de l'année antérieure. Il tient compte de l'évolution moyenne estimée des salaires de l'année antérieure et d'une correction de l'estimation de l'évolution moyenne des salaires de l'année antérieure. Il ne peut être défini à une valeur inférieure à celle de l'année antérieure.

¹¹⁰ Ce taux s'applique sur la partie de la rémunération salariale comprise entre une et huit fois le plafond de la sécurité sociale.

¹¹¹ Ce plafond (*Massimale Retributivo*) ne s'applique que pour les salariés affiliés à la sécurité sociale italienne après le 1^{er} janvier 1996.

¹¹² Cf. notamment Kramarz F., Philippon T. (2001), « The impact of differential payroll tax subsidies on minimum wage employment », *Journal of Public Economics*, 82(1), 115-146, ainsi que « Baisses de charges : stop ou encore ? », note du Conseil d'analyse économique, janvier 2019.

élevé du salaire minimum par rapport au salaire médian en comparaison internationale¹¹³. Le taux global des cotisations employeurs au niveau du Smic a ainsi été abaissé de 45 % en 1993 à 6,9 % en 2024. En 2022, près des deux tiers des salariés français étaient éligibles à la réduction générale dégressive des cotisations et contributions sociales applicable aux salariés ayant une rémunération annuelle inférieure ou égale à 1,6 fois le Smic.

Le coût de ces allègements pour l'ensemble des cotisations patronales est estimé à 75 Md€ en 2023, ce qui représente environ 2,8 points de PIB dont la charge a été transférée à l'État qui en finance la compensation à la sécurité sociale par d'autres ressources, notamment fiscales et budgétaires¹¹⁴. La baisse des cotisations sociales patronales spécifiquement retraite permise par le dispositif d'allègement général est chiffré à 20,4 Md€ pour le système de retraites, dont 13,2 Md€ pour le régime général et 7,2 Md€ pour les régimes complémentaires¹¹⁵. Sans ces allègements, le poids des cotisations sociales affectées au système de retraites en France serait supérieur de 0,86 point de PIB, et atteindrait près de 10,35 points de PIB.

Néanmoins, compte tenu de leur ciblage sur les bas salaires, ces allègements bénéficient relativement moins aux secteurs exposés à la concurrence internationale, notamment l'industrie et les services aux entreprises¹¹⁶. En effet, les entreprises exportatrices, en particulier dans l'industrie manufacturière, sont plutôt intensives en qualifications moyennes et élevées qui ne bénéficient pas ou peu des allègements existants. L'impact positif de ces dispositifs sur la compétitivité coût est donc limité, même si la baisse du coût du travail peu qualifié bénéficie indirectement aux entreprises exportatrices *via* leurs consommations intermédiaires (*cf. supra*).

Un autre effet attesté des dispositifs d'allègement de cotisations sociales est une augmentation progressive de la part des salaires compris entre 1 et 1,6 fois le Smic¹¹⁷ et bénéficiant donc de ce dispositif. Le moindre dynamisme des salaires et leur concentration dans le bas de l'éventail des rémunérations induit une croissance peu dynamique des recettes de cotisations sociales.

Au total, il résulte de la combinaison de taux de cotisations élevés, des dispositifs d'allègements de charges et d'un niveau de plafonnement des cotisations sociales très élevé une différence entre le coût du travail pour l'employeur et la rémunération nette pour le salarié

¹¹³ La France est l'un des trois pays de la zone euro (avec le Portugal et la Slovénie) dans lequel le salaire minimum représente plus de 60 % du salaire médian (données OCDE pour 2023).

¹¹⁴ Sur la base des travaux conduits par A. Bozio et E. Wasmer, la loi de financement de la sécurité sociale pour 2025 a prévu une réforme de ces allègements qui s'échelonne sur deux ans et impliquera une baisse des allègements de 1,6 Md€ en 2025 (contre 4 Md€ par an dans le projet initial du gouvernement). En 2026, les trois dispositifs d'allègement de cotisations patronales existants seraient fusionnés en une seule réduction dégressive, qui diminuerait le taux maximal d'exonération au niveau du Smic et s'appliquerait aux rémunérations inférieures à trois fois le Smic.

¹¹⁵ Voir annexe 4 du PLFSS pour 2025

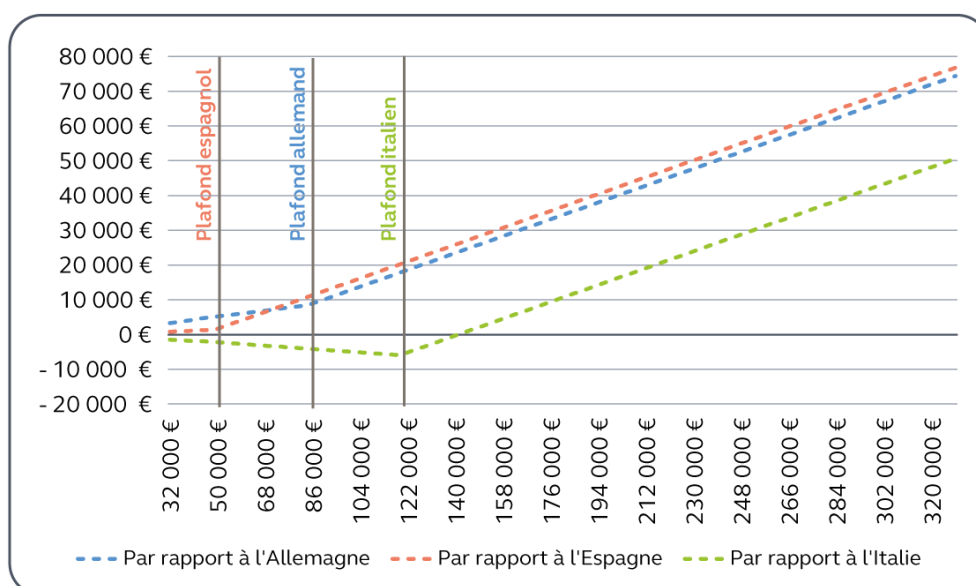
¹¹⁶ Voir Bozio A., Wasmer E., Les politiques d'exonérations de cotisations sociales : une inflexion nécessaire, rapport au Premier ministre, octobre 2024. Les secteurs industriels ou les services aux entreprises (activités juridiques, comptables, d'ingénierie et architecture, activités informatiques, recherche et développement), dans lesquels les rémunérations sont en moyenne plus élevées, ont des taux d'exonération moindres, inférieurs à 10 %, contre plus de 20 % dans la restauration, par exemple.

¹¹⁷ 60 % des salariés français sont rémunérés en dessous de 1,6 Smic en 2022, contre 46,3 % en 1994.

(appelée « coin fiscal-social ») parmi les plus faibles des pays de l'UE au niveau du salaire minimum, mais parmi les plus élevées pour les salaires moyens et élevés¹¹⁸.

Le niveau des cotisations retraites est plus élevé en France que dans les pays comparables, à l'exception de l'Italie, à partir de 1,6 fois le Smic (point de sortie des allègements de charge) ; mais surtout, la France est le seul de ces quatre pays à prélever des cotisations retraite au-delà d'un salaire brut de 120 000 €¹¹⁹. Une spécificité importante du système de retraites français est en effet l'existence d'un étage de retraite complémentaire par répartition, dont les cotisations s'appliquent sur le salaire à un taux uniforme de 41 136 € jusqu'à 329 088 € en 2022. De ce fait, les cotisations retraites pour un salarié français deviennent supérieures à celles dues pour un salarié italien à partir d'un salaire brut de 140 000 €, l'écart dépassant 50 000 € par an à 329 000 €.

Graphique n° 14 : différence de cotisations retraites annuelles pour un salarié français par rapport à un salarié allemand, italien et espagnol en fonction du montant du salaire brut (en euros en 2022, sur les salaires supérieurs à 1,6 Smic)



Source : Cour des comptes à partir de OCDE, « Pensions at a glance » 2023 et Ageing report 2024
Lecture : à 230 000 € de salaire brut annuel, les cotisations annuelles de retraite d'un salarié français sont supérieures de 47 000 € à celles d'un salarié allemand et de 50 000 € à celle d'un salarié espagnol ayant le même salaire, et de 24 000 € par an par rapport à un salarié italien.

Ce niveau de prélèvement sur l'emploi qualifié traduit le choix d'une socialisation du revenu en France jusqu'à des niveaux beaucoup plus élevés. Ce prélèvement a certes pour contrepartie des droits à retraite, mais ceux-ci sont limités par les mécanismes de redistribution du système de retraites¹²⁰.retraites¹²¹. Au total, 2,51 % de l'effectif cotisant a un salaire brut

¹¹⁸ La déductibilité dont bénéficient certains compléments de salaires (intéressement et participation, notamment) peut avoir pour effet de réduire marginalement l'assiette globale de ces cotisations sociales.

¹¹⁹ En Italie, une cotisation de 1 % est appliquée sur les revenus salariaux supérieurs au plafond, mais n'est pas spécifiquement affectée au financement du système de retraites.

¹²⁰ 37,3 % des cotisations sont non-créatrices de droits pour la part des rémunérations comprises entre 1 et 8 Pass.

¹²¹ 37,3 % des cotisations sont non-créatrices de droits pour la part des rémunérations comprises entre 1 et 8 Pass.

supérieur à 123 408 € bruts en 2022 et génère 5,21 % des recettes des régimes complémentaires, pour un montant total de 4,6 Md€ en 2022.

Cette structure de financement, en réduisant le salaire net versé et en augmentant le coût du travail pour les activités à haute valeur ajoutée (industries de pointe, R&D, finance...) pourrait avoir pour effet à moyen-long terme de limiter la montée en gamme du système productif et nuire à la compétitivité hors-coût de l'économie française. C'est pour éviter cet effet que l'Italie a choisi en 1995 de ne pas prélever de cotisations sociales au-delà d'un niveau de salaire équivalent à trois plafonds annuels de sécurité sociale français. Cependant, à la différence des pays anglo-saxons, il n'existe quasiment aucune étude sur le cas français permettant de confirmer l'existence de cet effet¹²².

Enfin, la comparaison des taux de cotisations doit également prendre en compte les cotisations affectées au financement de plans d'épargne-retraite supplémentaires fonctionnant par capitalisation afin de mieux cerner les taux de charges globaux concernant la constitution de droits à retraite. L'Allemagne a mis en place de longue date de tels dispositifs qui s'ajoutent au système de retraites obligatoire par répartition. Les objectifs de ce troisième étage de retraite sont à la fois d'encourager l'épargne privée¹²³ et de compenser la modération de l'évolution du taux de remplacement des retraites par rapport au salaire dans ce pays depuis le début des années 2000.

Entre 65 et 70 % des salariés allemands adhèrent à un ou plusieurs de ces dispositifs, qui justifient en moyenne 4 à 5 % de cotisations additionnelles pour les entreprises aux cotisations affectées à la sécurité sociale. Dès lors que l'exonération des cotisations aux plans d'épargne retraite en Allemagne est plafonnée à un niveau relativement bas (maximum 3 600 € par an), rares sont les entreprises qui dépassent ce montant annuel de versements¹²⁴. L'existence de cet étage de retraite par capitalisation modifie donc peu l'analyse du différentiel de charges de cotisations retraites par rapport à la France sur le travail qualifié.

En France, l'épargne retraite est nettement moins développée : elle concernait environ 13 % des actifs occupés en 2022. La loi du 22 mai 2019 relative à la croissance et à la transformation des entreprises a donné une nouvelle impulsion à ce dispositif. L'évaluation de cette politique publique conduite par la Cour a cependant montré que ce dispositif était conçu par les administrations comme par ses bénéficiaires comme un outil financier plutôt que comme un complément au régime de retraite obligatoire. Tout en permettant de compléter la retraite de ceux qui bénéficient de taux de remplacements faibles, l'épargne retraite constitue d'abord un instrument de placement et d'épargne qui permet à des épargnants aisés et relativement âgés de bénéficier d'avantages fiscaux¹²⁵. Il ne constitue donc pas, à ce stade, un étage généralisé de retraite par capitalisation.

¹²² Pour des développements détaillés, notamment des travaux anglo-saxons sur le sujet, cf. Bozio A., Wasmer E., *Chapitre 2 – Ce que l'on sait et ce que l'on ne sait pas : analyse économique et évaluation de politiques publiques* in Bozio A., Wasmer E., *Les politiques d'exonérations de cotisations sociales : une inflexion nécessaire*, rapport au Premier ministre, octobre 2024

¹²³ Ces fonds gèrent un actif total d'environ 500 Md€.

¹²⁴ Au niveau du plafond de la sécurité sociale français (41 136 € en 2022), l'écart de taux de cotisations retraite de 10,18 points existant entre les deux pays se traduit par un écart annuel d'environ 4 200 € de cotisations. Cet écart s'annulerait pour un salarié allemand ayant un salaire moyen français (équivalent au niveau du plafond annuel de la sécurité sociale français) et qui cotiserait au maximum possible au régime de retraite par capitalisation de son entreprise. En revanche, un écart croissant réapparaît pour les salaires supérieurs à ce niveau.

¹²⁵ Cour des comptes, *L'épargne retraite*, Évaluation de politiques publiques, novembre 2024

CONCLUSION

Les réformes des retraites se sont accompagnées, en Europe, d'une augmentation du taux d'emploi des seniors. Cette augmentation a aussi été favorisée par la mise en place de politiques publiques incitatives. La Cour avait noté en 2019¹²⁶ que les seniors touchés par le chômage éprouvaient de grandes difficultés à retrouver un emploi, avec un risque réel et préoccupant de précarité. C'est dans cet esprit que le récent accord national interprofessionnel en faveur de l'emploi des seniors de novembre 2024 prévoit notamment le renforcement des obligations de réaliser une négociation sur l'emploi des seniors dans les entreprises ou encore l'aménagement du temps de travail en fin de carrières pour renforcer la possibilité de travailler à temps partiel. D'autres pistes plus ambitieuses, et comparables à celles mises en place par nos partenaires européens, pourraient être expérimentées.

Les cotisations sociales présentent, en France, un profil atypique. Trois décennies de politique de réduction des cotisations sociales ont conduit à un niveau de cotisation très réduit sur les bas salaires et élevé, en comparaison européenne, sur les salaires les plus hauts. Le rapport remis au gouvernement en octobre 2024¹²⁷ sur les politiques d'exonération des cotisations sociales appelait, dans ce contexte, à une nécessaire inflexion pour renforcer la compétitivité hors-coût de l'économie française. Plusieurs pistes de refonte du barème des exonérations étaient proposées, à coût budgétaire constant ou réduit, qui ont inspiré la réforme introduite par la loi de financement de la sécurité sociale pour 2025.

¹²⁶ Cour des comptes, *Les fins de carrière : un risque de précarité pour les seniors exclus du marché du travail, un coût croissant pour la solidarité*, Référé au Premier ministre, 2019

¹²⁷ Antoine Bozio et Etienne Wasmer, 2024

Chapitre III

Les effets sur l'emploi et la compétitivité des principaux leviers de réforme

Le solde d'un système de retraites par répartition dépend, d'une part, du nombre de cotisants, de leur revenu d'activité moyen et du taux de prélèvement sur ce revenu affecté au financement des retraites et, d'autre part, du nombre de retraités et de la pension moyenne qui leur est versée.

L'ajustement des paramètres repose sur trois leviers :

- le niveau des prélèvements affectés au financement des retraites portant sur les cotisants (I) ;
- le niveau moyen de pension des retraités, qui dépend des règles de calcul des pensions au moment de la liquidation et ensuite des conditions de leur revalorisation (II) ;
- l'âge effectif moyen de départ à la retraite, dont dépend le rapport entre le nombre de cotisants et le nombre de retraités (III).

La présente partie propose une analyse des effets attendus sur l'emploi et la compétitivité de ces principaux leviers. Elle ne vise ni à déterminer quels leviers devraient être privilégiés, ni la façon dont ils devraient être mobilisés. Elle ne propose qu'une analyse partielle de ces leviers qui peuvent également affecter l'équité intra ou intergénérationnelle. Par ailleurs, chacun de ces leviers est analysé isolément, alors qu'une réforme pourrait combiner plusieurs leviers, compte tenu de leurs interactions, de la nécessité d'équilibrer le solde du système de retraites et de leurs effets sur les finances publiques. Enfin, les prévisions d'évolution du système de retraites restant incertaines à moyen terme, la plupart de nos pays partenaires ont mis en place des revues périodiques permettant d'actionner ces leviers pour que le système de retraites atteigne les objectifs qui lui sont assignés, notamment en termes d'équité.

Les modalités de pilotage des systèmes de retraites en Europe

L'adoption par de nombreux pays européens de modalités de pilotage semi-automatiques des paramètres de leur système de retraites vise à favoriser des adaptations anticipées, progressives et concertées aux évolutions démographiques et économiques. Elles consistent d'une part à prévoir l'ajustement de l'âge de la retraite en fonction des gains d'espérance de vie et d'autre part à pondérer la revalorisation des pensions par un « facteur de soutenabilité » prenant compte la capacité des actifs à la financer au regard des évolutions démographiques et économiques. Les modalités d'association des partenaires sociaux à la gouvernance de ces paramètres sont très variables selon les pays européens et reflètent les traditions de dialogue social qui leur sont propres.

Pour l'âge de départ à la retraite, plusieurs pays européens ont mis en place un mécanisme permanent ou périodique de prise en compte de l'évolution de l'espérance de vie :

- au Danemark, celui-ci (67 ans) est réévalué tous les cinq ans au vu de la progression de l'espérance de vie. Il est prévu qu'il atteigne 70 ans d'ici 2040 ;
- aux Pays-Bas (67 ans), il augmentera de huit mois pour chaque année d'augmentation de l'espérance de vie à partir de 2024 ;
- en Finlande, l'âge minimum de la retraite (65 ans à partir de la génération 1965) est ajusté depuis 2017 en fonction de l'évolution de l'espérance de vie ;
- au Portugal (66 ans et 7 mois en 2025), l'Institut national de la statistique (INE) publie chaque année les données relatives à l'espérance de vie à 65 ans qui servent de base pour déterminer l'âge légal de la retraite pour les années suivantes. Une augmentation de l'espérance de vie entraîne une hausse correspondante de l'âge de la retraite et, inversement, une baisse de l'espérance de vie entraîne une baisse de l'âge de la retraite. L'objectif est, en effet, de maintenir l'équilibre entre la durée de vie active et la durée de retraite ;
- en Suède, le montant de la pension est déterminé par l'âge à la liquidation, mais celui-ci est au minimum de 63 ans en 2024 ; cet âge minimal est augmenté progressivement en fonction de l'espérance de vie et atteindra 64 ans en 2026.

Des règles comparables ont été mises en place en Estonie, Bulgarie et à Chypre.

En France, la réforme des retraites de 2003 ambitionnait de maintenir constant un ratio (un tiers / deux tiers) entre la durée de retraite et la durée d'activité en fonction de l'évolution de l'espérance de vie. Des mécanismes de suivi avaient été mis en place¹²⁸ qui ont été supprimés en 2014.

¹²⁸ Une commission de garantie des retraites avait été créée par la loi du 21 août 2003 portant réforme des retraites qui rendait des avis sur les évolutions nécessaires des durées d'assurances et de services rendus, compte tenu de l'allongement de l'espérance de vie. La réforme de 2010 a ensuite confié ce rôle au COR qui a rendu un avis technique chaque année de 2011 à 2013. Cette procédure a été supprimée par la réforme de 2014.

Pour la liquidation et la revalorisation des pensions, un « coefficient de transformation » adapte le montant des pensions nouvellement liquidées, en Suède (tous les ans) et en Italie (tous les deux ans), aux évolutions démographiques et économiques par la technique des comptes notionnels¹²⁹. En Suède, ce principe est complété par un mécanisme d'équilibre (*balancing mechanism*) qui peut minorer la revalorisation des pensions ; celles-ci sont revalorisées en fonction de la croissance des revenus moyens des actifs diminuée d'un taux forfaitaire de 1,6 % correspondant à une hypothèse de productivité à long terme. Mais en cas de déséquilibre financier ponctuel¹³⁰, le facteur d'équilibre est appliqué pour réduire la revalorisation des pensions. L'Allemagne a également mis en place un « facteur de durabilité » (*Nachhaltigkeitsfaktor*) qui modère la revalorisation des pensions en fonction du rapport entre actifs et retraités et entre les ressources et les charges du système de retraites, de manière à ajuster ces dernières à la capacité des actifs à les financer¹³¹. En Espagne, un facteur de soutenabilité des pensions (*Factor de sostenibilidad*) est prévu pour ajuster les retraites en fonction de l'espérance de vie et des ressources financières du régime. Toutefois, ce mécanisme a été suspendu et remplacé en 2021 par un mécanisme d'équité intergénérationnelle (*Mecanismo de equidad intergeneracional*) reposant sur la constitution d'un fonds de réserve par le moyen d'un surcroît temporaire de cotisations¹³².

En France, les partenaires sociaux gestionnaires du régime complémentaire Agirc-Arrco se sont dotés d'une règle de pilotage de ses réserves (minimum six mois de prestations) sur un horizon de 15 ans *via* des accords d'une durée de quatre ans. Le plus récent a été signé le 5 octobre 2023 et couvre la période 2023-2026. Il prévoit notamment que la valeur de service du point est fixée par rapport à l'évolution de l'indice des prix minoré d'un indicateur de soutenabilité permettant de maintenir les réserves du régime au niveau convenu. Cette règle conduit à une sous-indexation annuelle de 0,4 point sur la durée de l'accord qui ne peut conduire à une diminution des pensions.

I - Agir sur les ressources prélevées sur les actifs

Comme exposé précédemment, le système de retraites est financé aux deux-tiers par des cotisations sociales assises sur la masse salariale. Ces cotisations comportent une part patronale à la charge de l'employeur et une part salariale à la charge du salarié. Une augmentation des cotisations sociales de l'employeur n'a pas le même impact sur l'emploi et la compétitivité qu'une augmentation des cotisations sociales du salarié.

¹²⁹ Dans un système de comptes notionnels, les pensions sont calculées à partir des cotisations accumulées tout au long de la carrière. Une conversion en rente viagère est effectuée au moment de la liquidation de la pension grâce à un coefficient de transformation, qui varie selon l'âge de départ et l'espérance de vie.

¹³⁰ Chaque année, l'Agence nationale des pensions suédoise compare les actifs du système (fonds de pension + cotisations attendues) avec ses engagements (pensions futures dues). Si le ratio actifs/engagements est inférieur à un, le mécanisme d'équilibre s'applique. Il a été mis en œuvre à trois reprises (2010, 2011 et 2014) depuis son entrée en vigueur en 2001.

¹³¹ Ce système interdit une baisse nominale des pensions sur une année donnée, mais organise le rattrapage d'une période économique défavorable par leur revalorisation les années suivantes.

¹³² Ce mécanisme consiste, entre 2023 et 2032, à constituer un fonds de réserve de 42 Md€ pour la sécurité sociale en augmentant de 0,6 point les cotisations sociales (0,5 pour les employeurs et 0,1 pour les salariés). À partir de 2033, ce fonds sera utilisé comme un système assurantiel en cas de déviation par rapport aux prévisions de dépenses du système de retraites figurant dans le rapport sur le vieillissement de la population (*Ageing report*) afin d'éviter une augmentation plus importante des cotisations. Cette réforme découle de la spécificité de la démographie espagnole, dont l'indice de fertilité est resté élevé plus longtemps et dont la baisse consécutive de la natalité a été plus accentuée que dans les autres pays européens.

Schématiquement, une hausse des cotisations sociales de l'employeur augmente l'écart entre le coût du travail pour l'employeur et le salaire net après impôt sur le revenu perçu par le salarié. L'augmentation du coût du travail induite a, à court terme, un impact négatif sur l'emploi et sur la compétitivité. Elle se répercute également en partie à la hausse sur les coûts de production et sur les prix à la consommation. Dans un second temps, les négociations salariales intègrent la hausse des prix à la consommation, ce qui conduit à une hausse des salaires, laquelle amplifie et alimente la hausse initiale des coûts et de prix de production. On parle alors de boucle prix-salaires¹³³ qui augmente l'effet négatif sur l'emploi et la compétitivité. Ces effets s'atténuent progressivement. En effet, l'augmentation du chômage tempérant progressivement les demandes de hausses de salaires, la boucle prix-salaires est interrompue, ce qui évite l'apparition d'une spirale inflationniste, mais conduit à une perte de pouvoir d'achat des salariés et donc à une baisse de la consommation.

Une hausse des cotisations sociales salariales a des effets proches à moyen terme. À court terme, elle induit une baisse de pouvoir d'achat des salariés et, partant, une diminution de la consommation qui a un impact négatif sur l'activité économique et donc sur l'emploi. Dans un second temps, les négociations salariales intègrent cette perte de pouvoir d'achat, ce qui conduit à une hausse des salaires. À partir de ce moment, les mécanismes en jeu dans les deux cas se rapprochent, avec la formation d'une boucle prix-salaires progressivement atténuée par la hausse du chômage.

Les nombreuses évaluations empiriques menées sur les politiques d'allègements de cotisations sociales employeurs sur les bas salaires mises en œuvre en France depuis le début des années 1990 identifient un impact nettement positif de ces politiques sur l'emploi¹³⁴. L'intérêt des modèles macroéconomiques par rapport à ces évaluations *ex post* de l'effet sur l'emploi est double. D'une part, les analyses *ex ante* qu'ils proposent permettent d'identifier et de quantifier les différents enchaînements macroéconomiques en jeu à la suite d'une variation du taux de cotisations sociales, et d'analyser l'évolution dans le temps des impacts sur les principales variables macroéconomiques (non seulement l'emploi, mais également le PIB, les exportations, les prix, etc.). D'autre part, ces modèles permettent d'étudier l'impact de politiques plus variées (variation du taux de cotisations sociales employeurs sur l'ensemble des salaires, du taux de cotisations sociales salariales, de la CSG...).

¹³³ La boucle prix-salaires désigne le mécanisme auto-entretenu par lequel une hausse initiale des prix dégrade le pouvoir d'achat des salariés et incite les salariés à demander des augmentations lors des négociations annuelles, augmentations qui accroissent les coûts de production des entreprises qui les répercutent dans leurs prix de vente, ce qui dégrade encore le pouvoir d'achat des salariés et suscite de nouvelles négociations etc.

¹³⁴ Cf. notamment : Crépon B., Desplatz R. (2001), Une nouvelle évaluation des effets des allègements de charges sociales sur les bas salaires suivi de commentaires de Yannick L'Horty et Guy Lacroix, *Economie et statistique*, 348(1), 3-34 ; Jamet S. (2005) « De l'impact sectoriel à l'effet macro-économique des allègements de cotisations sociales », *Revue française d'économie*, volume 19, n°3, 2005. pp. 57-90 ; Gafsi I., L'Horty Y., Mihoubi F. (2005), « Réformer les exonérations de cotisations sociales sur les bas salaires », *Revue française d'économie*, volume 19, n°3, 2005. pp. 91-116 ; Cahuc P., Carcillo S. (2012), « Les conséquences des allègements généraux de cotisations patronales sur les bas salaires », *Revue française d'économie*, 122(2), 19-61 ; Bunel M., Emond C., L'Horty Y. (2012), « Évaluer les réformes des exonérations générales de cotisations sociales », *Revue de l'OFCE*, 126(7), 57-103 ; Cottet S. (2024), "Payroll tax reductions for minimum wage workers: Relative labor cost or cash windfall effects?", *CESifo working paper* No. 11076, Munich.

Différents modèles macro-économétriques permettent ainsi de simuler ces mécanismes pour estimer l'impact sur l'emploi et sur la compétitivité d'une hausse de cotisations sociales employeurs ou salariales. Leurs résultats diffèrent notamment en fonction des équations de comportement des modèles.

Le modèle Mésange

Le modèle Mésange¹³⁵ (Modèle Économétrique de Simulation et d'ANalyse Générale de l'Économie) est développé conjointement par l'Insee et par la direction générale du Trésor. Il s'agit d'un modèle macro économétrique de l'économie française. Il repose sur près de 2000 équations. La plupart sont comptables. Le modèle comprend également une cinquantaine d'équations de comportements économiques. Il s'agit par exemple d'estimer la manière dont la consommation des ménages va dépendre des valeurs passées et présentes de leur revenu, du taux de chômage, etc.¹³⁶.

Mésange se caractérise par une approche keynésienne où les comportements de demande prédominent à court terme. Par exemple, une hausse des dépenses publiques a un impact positif à court / moyen terme sur l'activité économique (effet multiplicateur), mais les prix s'ajustent progressivement à la hausse initiale de la demande et leur augmentation atténue les effets positifs sur l'activité. À long terme, le modèle est d'inspiration classique, les équilibres étant déterminés par les facteurs d'offre (chômage structurel, productivité, taille de la population active...).

Le modèle e-mod.fr développé par l'OFCE possède une architecture similaire mais peut différer sur certaines hypothèses de modélisation (*cf. infra*).

D'après le modèle Mésange, une hausse permanente de 1 point des cotisations sociales employeurs (soit 7 Md€ ou 0,23 point de PIB en 2025) se traduirait par une hausse du coût nominal¹³⁷ du travail supérieure de 0,8 % au tendanciel au bout de 2 ans, ce qui diminuerait la demande de travail des entreprises. En conséquence, l'emploi salarié diminuerait de 57 000 postes au bout de deux ans par rapport à un scénario sans hausse de cotisations. Progressivement, la hausse du coût du travail serait également répercutée par les entreprises dans les prix de production, puis sur les prix à la consommation et sur le niveau des salaires via les négociations salariales. Les prix à l'exportation seraient également poussés à la hausse, avec un impact à la baisse sur les exportations (-0,1 % au bout de deux ans). Au total, au bout de deux ans, le niveau du PIB serait inférieur de 0,1 point par rapport à une situation où les cotisations sociales des employeurs n'auraient pas été augmentées.

À moyen terme, la hausse du coût du travail serait atténuée par l'augmentation du chômage qui viendrait ralentir la hausse des prix. Au bout de 10 ans, la hausse du coût du travail serait ramenée à 0,6 % et l'emploi salarié serait inférieur de 87 000 postes (hausse du taux de

¹³⁵ Cf. le document de Travail de la DG Trésor Numéro 2017/04 (Mai 2017), " Le modèle macro économétrique Mésange : réestimation et nouveautés "

¹³⁶ Le modèle Mésange est notamment utilisé en « variante » pour simuler l'impact macroéconomique de décisions de politique économique (hausses de prélèvements obligatoires ou de l'investissement public par exemple) ou de chocs exogènes (baisse des prix du pétrole par exemple). Le modèle permet ainsi d'analyser la manière dont une perturbation initiale sur une ou plusieurs variables exogènes (fiscalité, dépenses publiques, demande extérieure...) affecte au cours du temps l'évolution des différentes grandeurs macroéconomiques (PIB, consommation, exportations, emploi, salaires, prix à la consommation...) en variante par rapport à un scénario « normal » d'évolution spontanée sans perturbation.

¹³⁷ Le coût nominal du travail est calculé en appliquant le déflateur de la valeur ajoutée marchande au coût réel du travail.

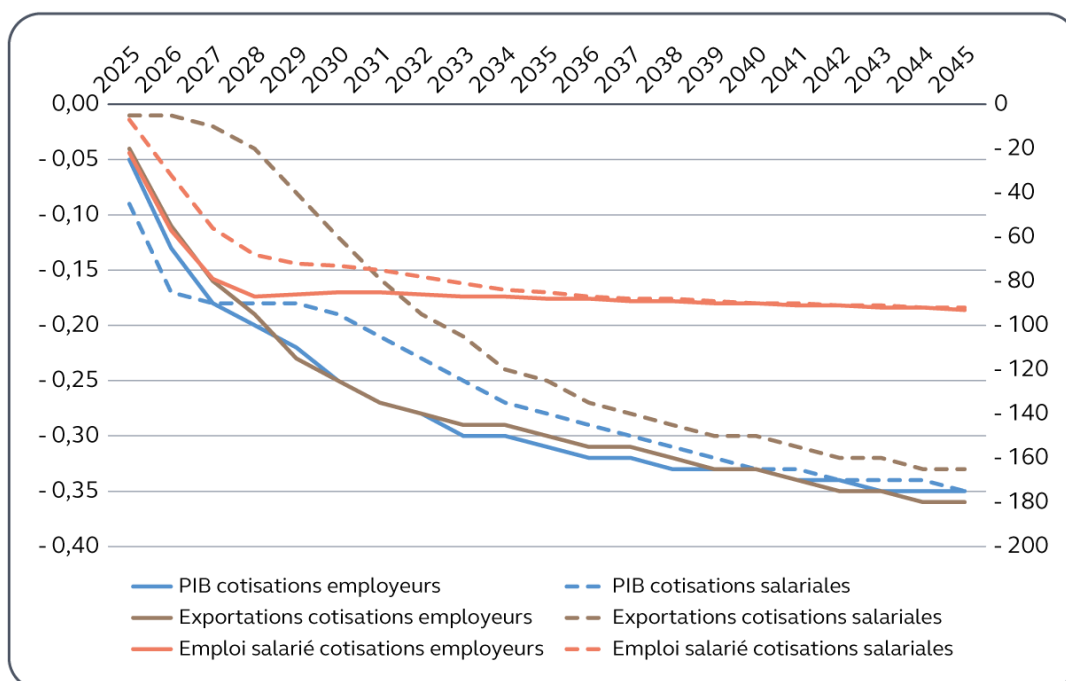
chômage de 0,3 point). Cette augmentation du chômage annulerait progressivement la hausse initiale des salaires nominaux, de sorte que le pouvoir d'achat des salaires diminuerait à cet horizon. Parallèlement, le niveau des prix des exportations serait supérieur de 0,3 % et le volume des exportations serait inférieur d'autant. Au total, le niveau du PIB serait lui aussi inférieur de 0,3 % à un horizon de 10 ans après la hausse de cotisations sociales.

Les mécanismes économiques à l'œuvre dans l'hypothèse alternative d'une hausse équivalente des cotisations sociales salariales présentent une certaine forme de symétrie dans le cadre du modèle Mésange. À court terme, cette hausse dégraderait le revenu net des salariés (baisse de 1,25 % du salaire net) et pèserait donc sur la consommation des ménages. Au bout de deux ans, la consommation serait inférieure de 0,35 point et l'activité économique serait inférieure de 0,15 point. Dans ce contexte de moindre demande, l'emploi diminuerait (- 32 000 postes), alors que les prix et les exportations seraient quasiment inchangés.

Les négociations salariales permettraient toutefois aux salariés de récupérer progressivement une partie de la baisse initiale du salaire net auprès de leur employeurs, lesquels verraient le coût du travail augmenter. Cette hausse graduelle du salaire se répercuterait dans les prix de production mais aussi d'exportation et consommation. Les mécanismes se rapprocheraient alors de ceux observés dans le cas d'une hausse des cotisations des employeurs, avec une hausse du coût du travail qui serait préjudiciable à l'emploi et une détérioration de la compétitivité coût qui pèserait sur les exportations. À long terme, les effets simulés sur l'emploi, la compétitivité et l'activité économique seraient très proches des effets simulés d'une hausse des cotisations sociales des employeurs¹³⁸.

¹³⁸ Les effets sur le coût du travail d'une hausse de cotisations sociales peuvent être toutefois atténués si les salariés perçoivent que cette hausse est associée à des droits plus importants (existence d'un lien contributif conduisant à une hausse du salaire différé). En effet, dans ce cas, le salaire brut peut s'ajuster à la baisse, comme le montre « *Does Tax-Benefit Linkage Matter for the Incidence of Payroll Taxes?* », A. Bozio, T. Breda, J. Grenet, A. Guillouzouic, PSE Working Paper 2024.

Graphique n° 15 : impact macroéconomique sur les exportations (en %) et l'emploi (en milliers) d'une hausse permanente de 1 point des cotisations sociales employeurs et salariales



Source : DG Trésor, retraitements Cour des comptes

Lecture : Au bout de 10 ans (en 2034) après une hausse de 1 point (7 Md€ 2025) des cotisations sociales employeurs, les exportations en volume seraient inférieures de 0,3 % et l'emploi salarié de 87 000 postes par rapport à un scénario sans une telle hausse de cotisations sociales.

Le modèle e-mod.fr utilisé par l'OFCE donne, dans le cas d'une hausse des cotisations sociales employeurs, des résultats qualitativement similaires mais un peu moins négatifs. À un horizon de 10 ans, une hausse d'un point aurait un impact négatif sur le niveau du PIB de l'ordre de 0,15 point et négatif sur l'emploi de 30 000 postes. L'effet sur les exportations serait très légèrement négatif. Les effets d'une hausse équivalente des cotisations sociales salariales seraient encore plus faibles à cet horizon, avec un impact négatif sur le niveau du PIB de 0,1 point et un impact très faiblement négatif sur l'emploi au bout de 10 ans. L'impact sur les exportations serait même légèrement positif.

Les écarts avec le modèle Mésange proviennent d'hypothèses différentes sur le processus de formation des salaires. Contrairement à Mésange, le modèle e-mod.fr de l'OFCE suppose que les prélèvements obligatoires sur les salaires (notamment les cotisations sociales) sont neutres sur le chômage de long terme. Ainsi, dans le modèle e-mod.fr, une hausse des cotisations sociales employeurs pèse à court terme sur le coût du travail et la compétitivité mais, à long terme, la baisse de l'activité économique et la hausse du chômage tempèrent suffisamment les salaires pour estomper progressivement ces effets. Toujours dans le modèle e-mod.fr, la hausse des cotisations salariales a essentiellement un impact négatif sur le pouvoir d'achat des salariés et donc sur la demande. La baisse de l'activité économique et la hausse du chômage entraînent une modération des prix et des salaires favorables à la compétitivité.

Ces écarts de fonctionnement des modèles montrent à quel point ils sont sensibles à certaines hypothèses, notamment sur le fonctionnement du marché du travail : leurs résultats doivent donc être considérés avec prudence.

Effets d'une hausse de la contribution sociale généralisée (CSG)

Des financements alternatifs par la fiscalité peuvent également être considérés. L'impact d'une hausse de la CSG est ici présenté tout en rappelant que le produit de la CSG est affecté à la CNAM, la CNAF, la Cades, le FSV, la CNSA et l'Unédic et que son utilisation pour les dépenses contributives du système de retraites impliquerait de tenir compte des besoins sociaux de ces autres affectataires.

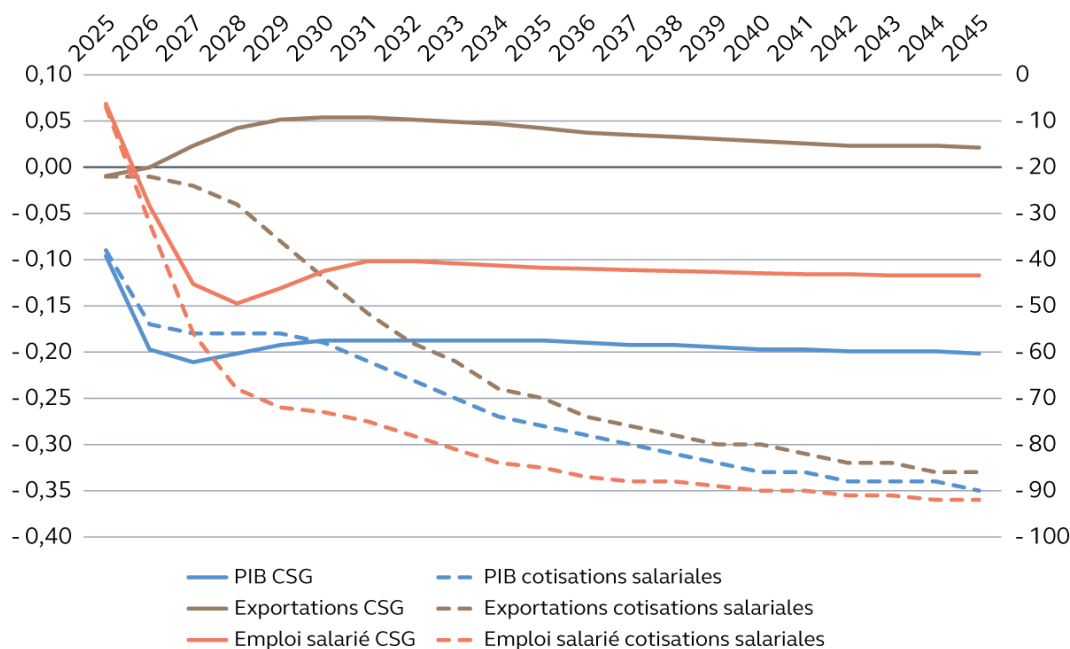
Une hausse de la CSG aurait des effets économiques différents, car son assiette est plus large que celle des cotisations – outre les salaires, elle s'étend aux revenus de remplacement (en particulier les retraites) et aux revenus du capital. Une augmentation de la CSG a donc un impact moindre sur le coût du travail qu'une augmentation des cotisations sociales.

Les mécanismes de la CSG sur les salaires sont identiques à ceux d'une hausse des cotisations salariales. En revanche, son augmentation sur les revenus de remplacement et du capital est considérée dans le modèle Mésange comme une pure dégradation du pouvoir d'achat des ménages¹³⁹. L'effet négatif sur la demande y est donc plus marqué que dans le cas d'une hausse des cotisations salariales. En conséquence, la consommation des ménages et l'activité économique seraient davantage dégradées à court-moyen terme. Cette moindre demande entraînerait une modération des prix et par conséquent une augmentation de la compétitivité coût et des exportations.

À long terme, seules subsisteraient les effets d'offre négatifs liés à la hausse de la CSG sur les salaires, et les effets macroéconomiques seraient moins défavorables que dans le cas d'une hausse de cotisations sociales, et même positifs sur la compétitivité. Ainsi, dans le cas d'une hausse de 7 Md€ (0,23 point de PIB) de la CSG simulée dans le modèle Mésange, à l'horizon 10 ans, l'activité économique serait moindre de 0,2 point, les exportations quasi-inchangées et l'emploi salarié inférieur de 41 000 postes. Le modèle e-mod.fr de l'OFCE donne quant à lui des résultats similaires à une hausse équivalente des cotisations sociales salariales.

¹³⁹ Cette hypothèse peut être critiquée car le modèle Mésange ne modélise par exemple pas de possible impact macroéconomique de la fiscalité du capital, qui pourrait notamment affecter la dynamique de l'investissement.

Graphique n° 16 : impact macroéconomique sur les exportations (en %) et l'emploi (en milliers) d'une hausse permanente de 7 Md€ (0,23 point de PIB) de la CSG et des cotisations sociales salariales



Source : DG Trésor, retraitements Cour des comptes

Lecture : Au bout de 10 ans (en 2034) après une hausse 7 Md€ de la CSG, les exportations en volume seraient supérieures de 0,05 % et l'emploi salarié inférieur de 41 000 postes par rapport à un scénario sans hausse de cotisations sociales.

Au total, les différents modèles convergent sur les principaux effets d'une hausse des cotisations sociales sur l'emploi, mais différent sur leur ampleur. L'augmentation des cotisations sociales employeurs comme des cotisations sociales salariales aurait un impact négatif sur l'emploi. Cependant, le modèle e-mod.fr de l'OFCE montre des impacts sur l'emploi plus mesurés à moyen terme dans le cas d'une hausse des cotisations sociales salariales, par rapport à une hausse des cotisations employeurs. L'impact négatif sur l'emploi des cotisations sociales employeurs est par ailleurs cohérent avec les conclusions *a contrario* des évaluations empiriques des allègements de cotisations sur les bas salaires.

II - Agir sur l'âge de départ à la retraite

Dans son rapport de février 2025, la Cour avait examiné deux leviers qui permettent de faire évoluer l'âge de départ à la retraite : l'âge d'ouverture des droits et la durée d'assurance requise pour une liquidation de la pension à taux plein. Les travaux économiques qui analysent le lien entre l'âge de départ à la retraite, l'emploi et la compétitivité de l'économie ne distinguent pas ces deux leviers et se concentrent sur l'évolution de l'âge effectif de départ à la retraite. Les analyses qui suivent se sont donc attachées à documenter les effets du recul de l'âge effectif de départ à la retraite constatés au cours des années 2010 sur l'emploi et la compétitivité.

A - Un départ postérieur à l'âge d'ouverture des droits pour les plus modestes et les plus aisés

L'âge de départ à la retraite est fortement influencé par les conditions permettant d'obtenir une retraite à taux plein : 74 % des personnes nées en 1953 ont liquidé leur retraite au taux plein, sans décote ni surcote ; 15 % de cette génération ont bénéficié d'une surcote et 11 % sont partis avec une décote¹⁴⁰. Cette prédominance des retraites à taux plein, sans décote ni surcote, conduit certains économistes à considérer que « l'effet de norme sociale fait que l'atteinte du taux plein reste largement vue comme le moment « normal » de départ à la retraite, et la plupart des départs s'avère en pratique avoir encore lieu à ce moment »¹⁴¹.

Cependant, le taux plein peut être obtenu de diverses manières, et partant à différents âges :

- 21 % de la génération 1953 a obtenu le taux plein à travers les dispositifs de départ anticipé pour carrière longue. Ce sont principalement les ouvriers et employés qualifiés, ainsi que les professions intermédiaires, qui bénéficient de ce dispositif. Si l'on regarde la distribution par niveau de retraite pleine des personnes bénéficiant de ce dispositif, les 40 % des retraités les plus pauvres ont représenté 13 % des départs pour carrière longue. Les 40 % suivants représentent l'essentiel des bénéficiaires (64 %). Enfin, les 20 % qui bénéficient des pensions les plus élevées ont représenté 23 % des personnes éligibles au dispositif ;
- 1 % l'a obtenu au titre d'un départ anticipé pour autre motif (familial, victimes de l'amiante, etc.) ;
- 15 % l'a obtenu au titre de l'invalidité et de l'inaptitude au travail ;
- 25 % de la génération l'a obtenu au titre de la durée de cotisation ;
- 10 % en atteignant l'âge d'annulation de la décote, principalement parmi les 15 % des personnes dont les pensions sont les plus faibles ;
- 3 % au titre d'autres motifs.

Un âge désiré de départ à la retraite plus bas en France

L'âge désiré de départ à la retraite était-il y a dix ans¹⁴² globalement plus bas en France qu'en Espagne, en Italie ou en Allemagne. En 2015, les Français souhaitent travailler jusqu'à 60,3 ans contre 62,4 ans pour les Allemands et 61 ans pour les Italiens et les Espagnols. La France se distinguait également par une faible proportion de personnes souhaitant travailler « aussi longtemps que possible » : moins de 10 % des personnes répondaient en ce sens en Espagne et France contre 25 % en Italie ou en Allemagne.

¹⁴⁰ Source : Drees, *Les retraités et les retraites*, fiche 17, 2024. <https://drees.solidarites-sante.gouv.fr/sites/default/files/2024-10/RR24.pdf>

¹⁴¹ Patrick Aubert, 2022.

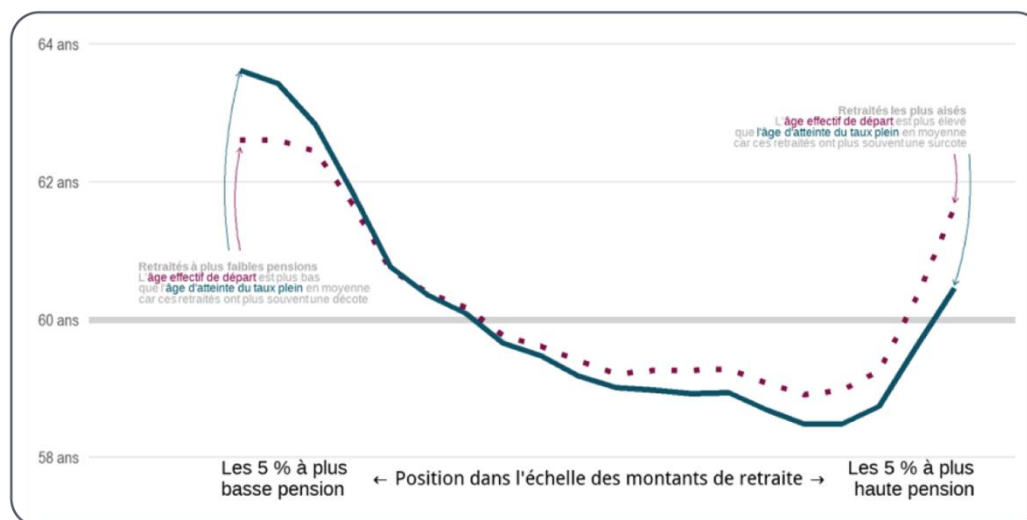
¹⁴² Eurofound, *Extending working life: What do workers want ?*, 2017, [ef1732.pdf](https://www.eurofound.europa.eu/fr/publications/working-life)

Cette préférence des Français pour un départ précoce à la retraite peut être mise en relation avec le fait qu'en France, les hommes déclaraient pouvoir occuper leur emploi actuel (ou un emploi similaire) jusqu'à 63,4 ans, soit environ 1 an et demi de moins qu'en Allemagne et en Italie, et 8 mois de moins qu'en Espagne. Or, lorsque les salariés jugent qu'ils ne seront pas capables de faire le même travail jusqu'à la retraite, ils sont davantage prêts à prendre leur retraite sans avoir atteint l'âge légal ni pouvoir prétendre à une retraite à taux plein¹⁴³. Deux facteurs seraient toutefois susceptibles d'accroître la volonté des seniors de poursuivre leur activité : une plus grande autonomie au travail et un plus fort soutien social¹⁴⁴.

Lorsqu'on analyse l'âge de départ à la retraite en fonction du niveau de pension¹⁴⁵, on constate un départ postérieur à l'âge d'ouverture des droits aux deux extrémités de la distribution : les retraités les plus modestes et les retraités dont le niveau de pension est le plus élevé. Cependant, les 5 % de retraités les plus modestes partent souvent avec une décote, alors que les 5 % de retraités ayant les pensions les plus élevées ont retardé leur départ pour bénéficier d'une surcote.

Par ailleurs, parmi pratiquement toutes les générations depuis celle née en 1906, l'âge moyen de départ à la retraite des retraités à plus basse pension est plus élevé que celui des retraités à pension plus élevée. Les 5 % de retraités nés en 1950¹⁴⁶ à plus haute pension sont ainsi partis à la retraite à 61,6 ans en moyenne, un an avant les 5 % de retraités à plus faible pension.

Graphique n° 17 : âges moyens de départ à la retraite et d'atteinte du taux plein selon le niveau de pension pour la génération 1950



Note : les retraités sont classés par vingtile de pension croissant, de ceux à plus faible pension (à gauche du graphique) à ceux à plus haute pension (à droite)

Champ : retraités résidents en France, né en 1950

Source : EIR, DREES

Calcul : P. Aubert

¹⁴³ Dares, « Quels facteurs influencent la capacité des salariés à faire le même travail jusqu'à la retraite ? », 2023,

¹⁴⁴ Le soutien social peut être apporté par le supérieur, les collègues, ou les instances représentatives de personnels. En revanche, les dispositifs de prévention mis en place par les entreprises et la consultation d'un médecin du travail sont moins susceptibles d'accroître la soutenabilité du travail, selon l'étude de la Dares.

¹⁴⁵ Source : Patrick Aubert, « Mieux prendre en compte les personnes défavorisées dans les règles de retraite : quelles pistes pourrait-on envisager ? », Blog IPP, 2024. <https://blog.ipp.eu/2024/10/25/mieux-prendre-en-compte-les-personnes-defavorisees-dans-les-regles-de-retraite-queelles-pistes-pourrait-on-envisager/>

¹⁴⁶ Pour lesquels l'âge d'ouverture des droits était de 60 ans et l'âge d'annulation de la décote de 65 ans.

Enfin, parmi les personnes parties à la retraite entre 2018 et 2020, alors que 89 % des cadres qui prennent leur retraite à 65 ans ou plus sont en emploi l'année qui précède leur retraite, ce n'est le cas que de 25 % des employés qualifiés et de 35 % des ouvriers non qualifiés.

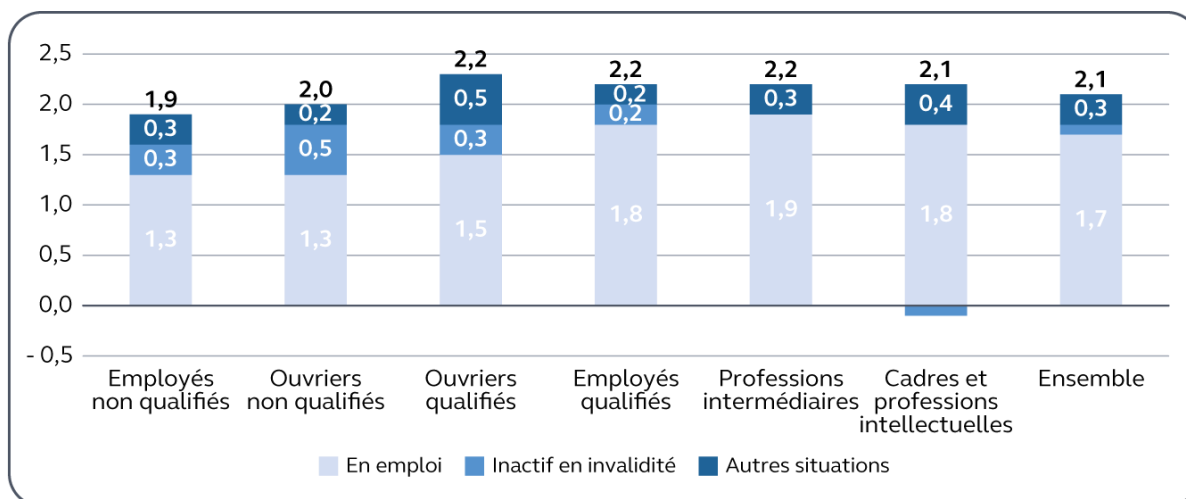
B - Des effets inégaux d'une augmentation de l'âge de départ à la retraite sur l'emploi des seniors

1 - Des disparités importantes entre catégories socio-professionnelles

Au cours de la décennie 2010, l'âge moyen de départ à la retraite a augmenté de 2,1 années. Un moyen d'étudier l'impact de ce recul sur les parcours professionnels est de regarder s'il a correspondu à un allongement du temps dans l'emploi, au chômage ou en invalidité pour les personnes concernées¹⁴⁷. En moyenne, dans l'ensemble de la population, ce recul s'est accompagné d'un allongement d'1 an et 7 mois du temps passé en emploi. Ce constat masque cependant des disparités importantes entre catégories socio-professionnelles.

Contrairement aux professions intermédiaires (dont le temps en invalidité est resté stable et le temps ni en emploi ni en retraite a augmenté de 0,3 mois), le recul de l'âge de la retraite s'est traduit pour les ouvriers qualifiés par une augmentation du temps en invalidité (+ 0,3 année) et du temps ni en emploi ni en retraite (+ 0,5 année). De même, les ouvriers non qualifiés ont passé un quart du temps supplémentaire avant de partir à la retraite en invalidité (0,5 année sur 2,0 années). Au total, pour les ouvriers qualifiés et non qualifiés, le recul de l'âge moyen de départ à la retraite ne s'est traduit qu'à 66 % par un allongement de la durée en emploi, contre plus de 85 % pour les professions intermédiaires et les cadres.

Graphique n° 18 : décomposition de l'effet du recul de l'âge de départ à la retraite au cours de la décennie 2010 sur la situation sur le marché du travail, selon la catégorie socio-professionnelle (en années)



Lecture : En moyenne dans l'ensemble de la population, la durée passée en emploi entre 50 ans et l'âge de la retraite a augmenté de 1,7 an au cours de la décennie 2010, et la durée passée ni en emploi ni à la retraite sans invalidité a augmenté de 0,3 an.

Note : ensemble = y compris non-salariés.

Source : Cour des comptes, d'après calculs IPP

¹⁴⁷ Patrick Aubert, 2022.

Les ouvriers et les employés sont surreprésentés parmi les personnes « ni en emploi, ni en retraite » entre 55 et 61 ans : en 2021, 62 % des personnes ni en emploi ni en retraite appartiennent à ces catégories socio-professionnelles qui ne représentent que 45 % des personnes en emploi à ces âges. En particulier, près de six ouvriers sur dix étant « ni en emploi, ni en retraite » le sont pour une raison de santé ou un handicap, contre moins de trois sur dix parmi les cadres¹⁴⁸.

2 - Les personnes ayant des difficultés de santé davantage concernées par des périodes « ni en emploi, ni à la retraite »

D'après le centre d'études de l'emploi et du travail¹⁴⁹, la réforme des retraites de 2010 a entraîné une augmentation des arrêts maladie après 60 ans : la probabilité d'avoir au moins un arrêt-maladie au cours d'une année, le nombre d'arrêts-maladie et le nombre de jours arrêtés ont été plus élevés après cet âge à la suite de la réforme. Il n'est cependant pas possible de distinguer ce qui, dans ces augmentations, est attribuable à l'allongement de la vie active et ce qui résulte de la dégradation de l'état de santé liée à l'âge. Une autre étude souligne qu'à court terme, cette réforme a multiplié par 2,5 la probabilité pour les personnes qui étaient en arrêt maladie à 59 ans de l'être toujours à 60 ans (16 % contre 41 %)¹⁵⁰. Ces constats peuvent toutefois être infléchis par les modalités d'indemnisation des arrêts de travail, qui ont fait l'objet de modifications récentes¹⁵¹.

La réforme de 2010 a également eu un effet significatif pour les seniors en situation d'invalidité. À court terme après la réforme, la quasi-totalité (94 %) des personnes en invalidité à 59 ans l'étaient encore à l'âge de 60 ans, alors qu'auparavant elles auraient quasiment toutes (97 %) pris leur retraite.

Dès lors, les personnes ayant le plus de difficultés de santé ont été celles qui ont le plus vu leur temps « ni en emploi, ni à la retraite » augmenter à la suite du décalage de l'âge de départ à la retraite de 60 à 62 ans. Si pour les personnes sans incapacité, la durée moyenne passée en emploi après 50 ans s'est allongée dans les mêmes proportions que le décalage de l'âge effectif de départ à la retraite (+0,9 année entre 2013 et 2018), cela n'a pas été le cas pour celles considérées comme handicapées, fortement limitées dans leurs activités de la vie quotidienne. Pour ces dernières, la réforme s'est traduite par une augmentation du temps « ni en emploi, ni en retraite » (+ 1,2 année entre 2013 et 2018). De ce fait, en 2018, les personnes

¹⁴⁸ Éliette Castelain, 2023.

¹⁴⁹ Ben Halima M.A., Ciriez C., Koubi M., Skalli A, *Âge légal de départ en retraite et absences maladie : quels effets du passage à 62 ans en 2010 ?*, Centre d'études de l'emploi et du travail, 2023. <https://ceet.cnam.fr/publications/connaissance-de-l-emploi/age-legal-de-depart-en-retraite-et-absences-maladie-quels-effets-du-passage-a-62-ans-en-2010--1394102.kjsp>

¹⁵⁰ Rabaté et Rochut, 2020.

¹⁵¹ Depuis le 1^{er} janvier 2021, l'assuré qui a atteint l'âge minimal de la retraite et bénéficie de sa pension ne peut plus bénéficier des indemnités journalières maladie que dans la limite de soixante jours, consécutifs ou non, pendant toute la durée de versement de sa pension. Cette restriction a significativement diminué la dépense d'indemnisation des plus de 60 ans au titre des arrêts maladie (12,6 M€ en 2023).

ayant des fortes difficultés de santé passaient en moyenne 8,5 années « sans emploi, ni retraite » après 50 ans, contre moins de 2 années pour les personnes sans incapacité¹⁵².

3 - Après 55 ans, les femmes également plus fréquemment ni en emploi, ni en retraite

Après 55 ans, les femmes sont plus fréquemment « ni en emploi, ni en retraite » que les hommes : en 2021, 22 % des femmes à l'âge de 55 ans (contre 17 % des hommes) et 33 % à 61 ans (contre 22 % des hommes)¹⁵³. Cette plus forte proportion de femmes « ni en emploi, ni en retraite » entre ces deux âges n'est pas due à de plus fréquentes situations de chômage ou d'inactivité pour raison de santé ou de handicap mais, selon les enquêtes de l'Insee, à des situations et motifs divers comme souhaiter « rester au foyer » ou à des contraintes personnelles ou familiales (par exemple, soin d'un enfant ou d'un proche, déménagement ou deuil)¹⁵⁴. De fait, le Haut Conseil de la famille, de l'enfance et de l'âge a montré le rôle pivot des femmes de 55 à 64 ans parmi les aidants¹⁵⁵. En effet, ces femmes sont davantage susceptibles d'avoir un parent en situation de perte d'autonomie tout en étant potentiellement sollicitées par leurs enfants (aide pour la garde des petits-enfants).

Entre 62 et 69 ans, les femmes sont près de deux fois plus souvent « ni en emploi ni en retraite » que les hommes (11 % contre 6 %), ce qui peut s'expliquer par des carrières plus souvent incomplètes pour les femmes, qui retardent l'atteinte du taux plein. Les femmes partent à la retraite en moyenne 8 mois après les hommes : 63 ans pour les premières et 62 ans et 4 mois pour les seconds, et 19 % d'entre elles partent à la retraite à 65 ans ou après (contre 15 % pour les hommes).

L'impact de la réforme des retraites de 2010, qui a reculé l'âge d'ouverture des droits de 60 à 62 ans, a été étudié au prisme de l'égalité homme/femme. À court terme, cette réforme a divisé par deux la probabilité d'être à la retraite à 60 ans, que ce soit pour les femmes (de 40 % à 18 %) comme pour les hommes (de 57 % à 30 %), et a augmenté significativement la participation au marché du travail. Le taux d'activité à 60 ans est passé de 43 % à 65 %¹⁵⁶ pour les femmes et de 32 % à 56 % pour les hommes.

Cette augmentation du taux d'activité à cet âge a eu pour principale conséquence une hausse du taux d'emploi : la probabilité d'occuper un emploi a progressé de 39 % à 55 % pour

¹⁵² Patrick Aubert, « Les personnes ayant des incapacités quittent le marché du travail plus jeunes mais liquident leur retraite plus tard », Drees 2020. <https://www.drees.solidarites-sante.gouv.fr/sites/default/files/er1143.pdf>

¹⁵³ Éliette Castelain, 2023.

¹⁵⁴ 36 % des femmes âgées entre 55 et 61 ans qui ne sont ni en emploi, ni à la retraite, ni au chômage, ni inactives pour une raison de santé, indiquent souhaiter « rester au foyer », contre 6 % des hommes de cette classe d'âge. Elles sont 17 % à citer les contraintes personnelles ou familiales comme principale raison de non emploi, contre 11 % des hommes. Source : Éliette Castelain, Aurélie Delaporte, Nathan Rémila, « La situation des seniors sur le marché du travail en 2023 », Insee, 2024.

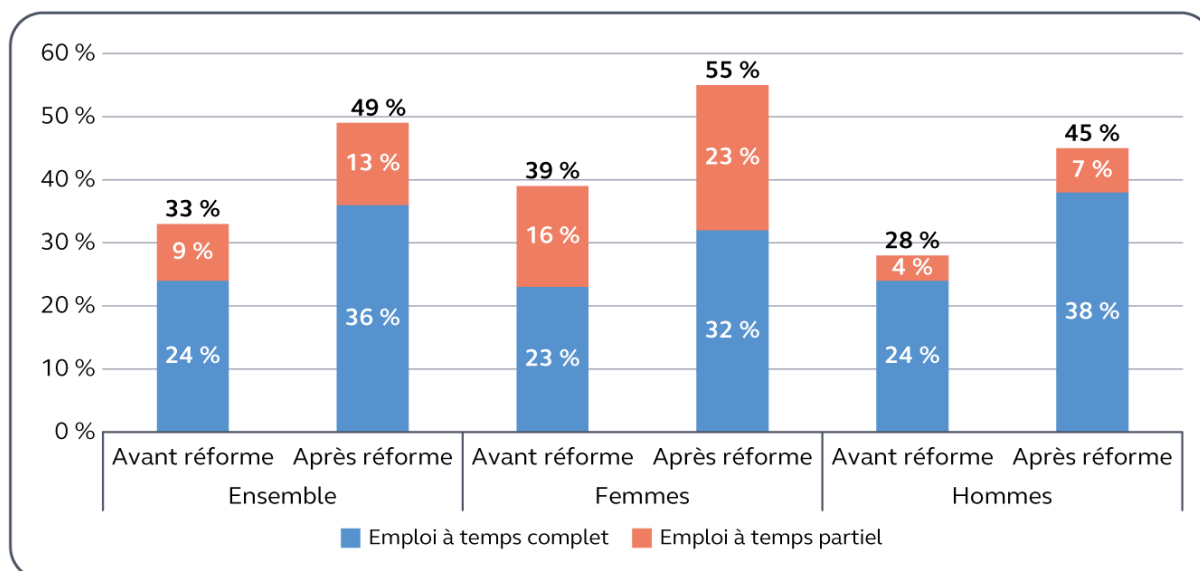
<https://www.insee.fr/fr/statistiques/7767123?sommaire=7767424#onglet-2>

¹⁵⁵ Haut Conseil de la famille, de l'enfance et de l'âge, L'implication des femmes seniors dans l'aide à un proche en situation de handicap ou de perte d'autonomie et dans l'aide grand parentale, 2019

¹⁵⁶ Cet effet est encore plus marqué pour les femmes qui étaient déjà actives à 55 ans (+27 points, contre + 22 points pour l'ensemble des femmes).

les femmes et de 28 % à 45 % pour les hommes¹⁵⁷. Pour les femmes, la répartition du surcroît d'activité est assez différente de celle des hommes, avec une surreprésentation de la probabilité d'emploi à temps partiel (+ 7 points, contre + 3 points pour les hommes).

Graphique n° 19 : probabilités d'être en emploi à 60 ans avant et après la réforme de 2010 (en %)



Champ : salariés du secteur privé âgés de 60 ans des générations 1949 à 1952, hors bénéficiaires de dispositifs de départ anticipé, de l'allocation aux adultes handicapés ou de pension d'invalidité, ayant un âge de fin d'études supérieur ou égal à 18 ans.

Lecture : pour les hommes de 60 ans, la probabilité d'être en emploi à temps complet a augmenté avec la réforme de 2010, passant de 24 % avant réforme à 38 % après réforme.

Source : Dubois et Koubli (2017)

C - Une augmentation de l'emploi des seniors qui ne semble pas affecter la productivité de l'économie et donc sa compétitivité

En France, le salaire croît de façon continue avec l'âge. Toutes choses égales par ailleurs, un salarié de 60 ans ou plus perçoit un salaire horaire brut supérieur en moyenne de 1 % à celui d'un salarié quinquagénaire, qui lui-même perçoit 2 % de plus qu'un quadragénaire, lequel gagne 6 % de plus qu'un trentenaire¹⁵⁸.

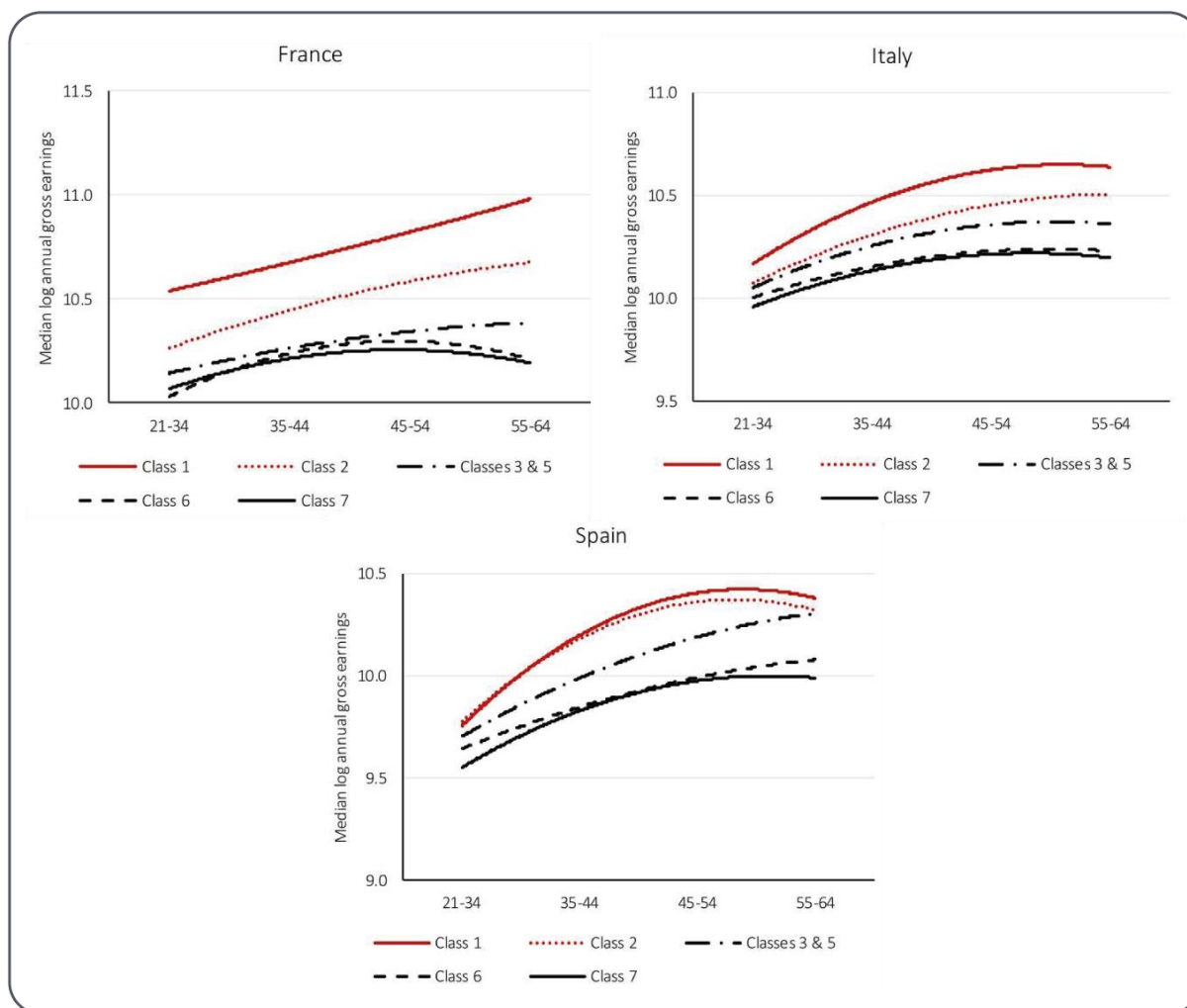
Si la progression salariale avant 55 ans est une tendance commune à de nombreux pays européens, la France se distingue par une poursuite de la progression des salaires après cet âge pour les catégories socio-professionnelles les plus diplômées. Alors qu'entre 45-54 ans et 55-64 ans, les salaires des chefs de grandes entreprises, de cadres dirigeants et de managers diminuent au Danemark, en Irlande et en Suède, et ceux des cadres intermédiaires, des

¹⁵⁷ Yves Dubois et Malik Koubli, 2017.

¹⁵⁸ D'après données Insee. Aurélie Delaporte, « En 2022, le salaire horaire brut moyen varie du simple au double entre les employés et les cadres », Insee, 2025. <https://www.insee.fr/fr/statistiques/8382421>

techniciens supérieurs et des superviseurs diminuent en Finlande et Espagne, ils continuent d'augmenter en France pour ces catégories socio-professionnelles¹⁵⁹.

Graphique n° 20 : estimation des salaires annuels bruts des hommes en fonction de l'âge et de la classe sociale



Note : classe 1 = chefs de grandes entreprises, cadres dirigeants et managers ; classe 2 = cadres intermédiaires, techniciens supérieurs et superviseurs ; classes 3 & 5 = professions intermédiaires, encadrement de niveau inférieur et professions techniques de niveau inférieur ; classe 6 = professions de niveau inférieur dans le commerce et les services, les personnels de bureau et le personnel technique ; classe 7 = professions routinières.

Source : Leonie Westhoff, Erzsébet Bukodi, John H. Goldthorpe, « Research in Social Stratification and Mobility », *Research in Social Stratification and Mobility*, 2022. <https://doi.org/10.1016/j.rssm.2022.100726>

Cette progression des salaires en France après 55 ans pose la question de la productivité des travailleurs seniors. Dans le cadre théorique d'une concurrence parfaite sur le marché du travail, une hausse des salaires après cet âge refléterait une hausse de la productivité, sans

¹⁵⁹ Leonie Westhoff, Erzsébet Bukodi, John H. Goldthorpe, « Research in Social Stratification and Mobility », *Research in Social Stratification and Mobility*, 2022. <https://doi.org/10.1016/j.rssm.2022.100726>

affecter la compétitivité coût de l'économie. En revanche, si cette productivité n'augmente pas au même rythme que les salaires après 55 ans, alors un déséquilibre pourrait apparaître, réduisant la demande de travail des entreprises pour les seniors et pesant sur la compétitivité coût de l'économie¹⁶⁰.

Évaluer précisément la productivité des travailleurs selon leur âge se heurte à plusieurs contraintes méthodologiques. Les données objectives sur la productivité individuelle sont rares, et, dans le cadre de travaux en équipe, il est difficile d'isoler l'impact de chaque travailleur. Des facteurs tels que l'expérience professionnelle et l'ancienneté sont étroitement liés à l'âge, rendant difficile d'isoler l'impact spécifique de l'âge sur la productivité¹⁶¹.

Les études à partir de données européennes sur ce sujet ne permettent pas d'établir un lien clair entre âge et productivité. Des recherches menées en Autriche, Finlande et Allemagne¹⁶² n'indiquent pas non plus de relation nette entre la productivité des travailleurs et leur âge. Si une étude sur données françaises identifie une légère baisse de la productivité après 55 ans, celle-ci n'est pas statistiquement significative, ne permettant pas de conclure à l'existence d'un « décrochage » entre productivité et coût salarial pour les travailleurs seniors¹⁶³.

III - Agir sur les conditions d'indexation des pensions de retraite

En France, les pensions sont revalorisées en fonction de l'inflation¹⁶⁴ depuis 1987 pour les salariés affiliés au régime général et depuis 2003 pour les retraités de l'État. À long terme, les salaires évoluent comme la croissance du PIB et donc de manière plus dynamique que l'évolution des prix¹⁶⁵. Cependant, les dynamiques respectives des salaires et des prix au cours des dernières années ont conduit à une réflexion sur l'hypothèse d'une sous-indexation des pensions par rapport à l'inflation (A). Au-delà de ce sujet de court terme, la question des critères d'indexation des pensions mérite d'être examinée pour tenir compte de l'évolution des salaires (B).

¹⁶⁰ Les salariés les plus âgés pourraient être moins productifs du fait de l'obsolescence de leurs compétences ou d'une diminution des capacités physiologiques ou psychiques. Sur ce dernier point, il a été notamment relevé que la baisse de ces capacités avec l'âge n'est pas uniforme et est fortement influencée par les conditions de travail cumulées tout au long de la vie professionnelle et qu'en réponse aux éventuelles limitations liées à l'âge, les travailleurs âgés développent des stratégies adaptatives basées sur leur expérience, leur permettant de maintenir leur performance et leur efficacité. Voir notamment Volkoff, Molinié et Jolivet, « Efficaces à tout âge ? Vieillesse démographique et activités de travail », Centre d'Études de l'Emploi, 2000, cité par Patrick Aubert, Bruno Crépon, « La productivité des salariés âgés : une tentative d'estimation », *Économie et statistique*, 2003. https://www.persee.fr/doc/estat_0336-1454_2003_num_368_1_7300.

¹⁶¹ Steven G. Allen, « *Demand for older workers: What do we know? What do we need to learn?* », *The Journal of the Economics of Ageing*, 2023. <https://doi.org/10.1016/j.jjeoa.2022.100414>

¹⁶² Pour une synthèse de ces études, voir Allen (2023).

¹⁶³ Aubert et Crépon (2003).

¹⁶⁴ L'art. L161-25 du code de la sécurité sociale dispose que « la revalorisation annuelle des montants de prestations [...] est effectuée sur la base d'un coefficient égal à l'évolution de la moyenne annuelle des prix à la consommation, hors tabac, calculée sur les douze derniers indices mensuels de ces prix publiés par l'Insee l'avant-dernier mois qui précède la date de revalorisation des prestations concernées. Si ce coefficient est inférieur à un, il est porté à cette valeur. »

¹⁶⁵ La croissance potentielle à l'horizon de moyen terme, HCFP, juillet 2022.

A - Un très faible impact négatif sur l'emploi d'une sous-indexation des pensions par rapport à l'inflation

L'indexation des retraites du régime de base sur l'inflation a entraîné des évolutions distinctes des revenus des retraités et des actifs au cours des dernières années. Les retraites ont ainsi été revalorisées de 0,8 % en janvier 2023, de 5,3 % en janvier 2024 et de 2,2 % en janvier 2025. Les salaires ont quant à eux augmenté de 4,1 % en 2023 et de 2,6 %¹⁶⁶ en 2024.

Dans son rapport de février 2025, la Cour avait estimé qu'une indexation des pensions inférieure d'un point au taux d'inflation permettrait une économie de 2,9 Md€ en 2025 pour le système de retraites. L'impact d'une telle sous-indexation sur l'emploi et la compétitivité dépend largement des comportements de consommation des retraités. En effet, l'impact sur la croissance et l'emploi d'une variation des revenus disponibles d'un ménage est lié à la propension marginale de ce dernier à consommer¹⁶⁷ et au degré d'ouverture du marché au commerce international (qui détermine le contenu en importations de la consommation).

Il est cependant difficile d'estimer la propension à consommer des retraités. Leur taux d'épargne brut¹⁶⁸ est plus élevé que celui de la population active, ce qui devrait impliquer une propension à consommer plus faible que d'autres classes d'âge. Cependant, les données par tranche d'âge masquent des situations très hétérogènes selon les déciles de revenus disponibles¹⁶⁹.

En tout état de cause, d'après le modèle de simulation macro-économique Mésange, une baisse du niveau de pension des retraités aurait un faible impact sur l'emploi, quel que soit le taux d'épargne considéré¹⁷⁰. Une indexation des pensions inférieure d'un point au taux d'inflation en 2025 serait susceptible de diminuer de 5 600 le nombre d'emplois en 2035, soit une hausse de 0,02 % du taux de chômage à cet horizon.

Si l'on prend en compte les enjeux d'équité, on notera qu'en France, la part des retraités dans les déciles de niveaux de vie les plus faibles¹⁷¹ est plus réduite que pour les autres catégories de population. Par ailleurs, leur niveau de vie est plus proche de celui des actifs que chez nos voisins européens (niveau de vie relatif des retraités de 99,8 % de celui des actifs en France contre 87,8 % en Allemagne), bien que d'importantes différences existent selon les tranches d'âges et les déciles de niveau de vie. Leur niveau de vie relatif a d'ailleurs eu, tendanciellement, tendance à augmenter : s'élevant à 70 % du niveau de vie de l'ensemble de la population en 1970, il oscille autour de 100 % depuis 2000.

¹⁶⁶ Salaires moyens par tête dans les branches marchandes non agricoles, note de conjoncture de l'Insee 18.03.2025.

¹⁶⁷ La propension marginale à consommer désigne la part consommée d'une unité de revenu supplémentaire.

¹⁶⁸ Revenu disponible brut entamé de la consommation des ménages, rapporté au revenu disponible brut.

¹⁶⁹ Il n'est en effet pas possible de croiser les données d'âge, de catégorie socio-professionnelle et de revenus disponibles.

¹⁷⁰ Qu'il soit égal à la moyenne de l'ensemble de la population, c'est-à-dire 17% ou plus élevé (25 %).

¹⁷¹ Parmi les 10 % des ménages les moins aisés, 15 % sont retraités (individu de référence du ménage) alors que ces derniers représentent 24 % de la population totale (Insee, *Les revenus et le patrimoine des ménages*, édition 2024).

Enfin, la situation des retraités peut aussi être éclairée par leur taux de pauvreté¹⁷². En 2023, ce taux est de 16,9 % en Italie, 18,3 % en Espagne et 18,4 % en Allemagne, alors qu'il n'est que de 12,4 % en France. Par ailleurs, alors que le taux de pauvreté des plus de 65 ans est inférieur à celui de l'ensemble de la population en Espagne (- 1,9 points), en Italie (- 2 points) et en France (- 3 points), les personnes de plus de 65 ans ont plus de risques d'être pauvres que le reste de la population en Allemagne (+ 4 points)¹⁷³.

B - Une nécessaire réflexion sur les modalités d'indexation des pensions

À la fin des années 1980, le choix a été fait d'indexer les pensions sur les prix. Lorsque la croissance est positive, une telle règle conduit à ralentir l'évolution des pensions, car les salaires vont évoluer beaucoup plus rapidement que les prix. Cette modalité d'indexation permettrait d'atténuer l'impact de l'augmentation du ratio de dépendance démographique¹⁷⁴ et de maîtriser ainsi l'évolution de la part des retraites dans le PIB. Cependant, lorsque la croissance ralentit, l'évolution des pensions se rapproche de celle des salaires, voire peut, dans certains cas exceptionnels de forte inflation, être plus favorable que celle des salaires.

Valoriser les pensions sur un indice lié à l'évolution des salaires¹⁷⁵ plutôt que sur l'inflation présente donc l'avantage d'exposer retraités et actifs aux mêmes risques économiques et d'assurer une plus grande cohérence dans l'évolution de leur niveau de vie. Cette évolution parallèle peut être considérée comme cohérente avec l'équité intergénérationnelle. Par ailleurs, une telle règle facilite le pilotage du solde des régimes de retraites en rendant les prévisions de dépenses de retraite indépendantes des hypothèses de productivité¹⁷⁶.

Cependant, une valorisation des pensions de retraite sur les salaires peut entraîner à terme une forte hausse de ces dépenses par rapport à une indexation sur les prix, puisque lorsque la croissance est positive, les salaires sont plus dynamiques que l'inflation¹⁷⁷. C'est pourquoi les pays qui choisissent d'indexer les pensions sur les salaires prévoient de moduler cette indexation par un facteur de soutenabilité visant à tenir compte du nombre d'actifs par retraités et de l'effort demandé aux actifs.

¹⁷² Le taux de pauvreté mesure la proportion de personnes âgées de plus de 65 ans dont le revenu est inférieur à 60 % du revenu médian national.

¹⁷³ Toutefois, cette moyenne nationale est affectée par la situation des retraités dans les anciens *Länder* de l'Est, dans lesquels la pension moyenne est sensiblement plus faible et le taux de pauvreté des retraités plus élevé que dans les *Länder* de l'Ouest.

¹⁷⁴ Part de la population de plus de 65 ans comparée à la population de 20 à 64 ans.

¹⁷⁵ IPP, Didier Blanchet, *Retraites – quelles règles d'indexation dans un régime en annuités ?*, avril 2024.

¹⁷⁶ Une indexation des pensions sur les prix rend la situation financière du système de retraites fortement dépendante du rythme de la croissance économique, passée et à venir. En effet, l'évolution du rapport entre la pension moyenne des retraités et le revenu d'activité moyen dépend de l'écart – cumulé sur plusieurs années – entre le taux de croissance des prix et le taux de croissance des revenus d'activité. Cet écart évolue en fonction de la productivité du travail. Plus la productivité est faible, et plus la part des dépenses de retraite dans le PIB sera importante.

¹⁷⁷ Le salaire moyen par tête a évolué 0,7 point de pourcentage au-dessus de l'inflation en moyenne ces 20 dernières années.

Tel est en particulier le choix qui a été fait par l'Allemagne avec une indexation sur les salaires moyens, nets des cotisations retraites, ajustée par un facteur de soutenabilité (*Nachhaltigkeitsfaktor*). Celui-ci permet de tenir compte de l'évolution de la démographie : lorsque le nombre de retraités par rapport aux cotisants augmente, le taux d'indexation diminue¹⁷⁸. Par ailleurs, dans la plupart des pays qui ont opté pour cette solution, des mécanismes ont été mis en place qui interdisent de diminuer les pensions sur une année donnée. Ainsi, en Allemagne, la clause de protection (*Schutzklausel*) prévoit que, si l'application du coefficient correcteur de soutenabilité implique une baisse des pensions, celle-ci est lissée par une moindre revalorisation les années suivantes.

Enfin, une indexation des pensions tenant compte de l'évolution des salaires d'une part et de l'évolution du ratio entre le nombre de retraités et les cotisants d'autre part présente l'avantage de permettre à un système à l'équilibre de s'y maintenir. En effet le total des dépenses de pensions évolue, dans ce cas, comme la masse salariale et donc comme les recettes (à taux de cotisation fixe). Une fois le système équilibré (ce qui peut nécessiter d'agir sur d'autres paramètres comme l'âge de départ ou le taux de cotisation), un tel mécanisme garantit une forme de stabilité au système.

¹⁷⁸ Il est calculé en rapportant le nombre de retraités « équivalent moyen » au nombre de cotisants « équivalent moyen » qui tient compte des durées de cotisations et de travail. Par ailleurs, seuls 25% des changements annuels du ratio sont intégrés à la formule. Au total, le facteur de soutenabilité s'exprime de la façon suivante : Facteur de soutenabilité de l'année $n = 1 + 25 \% \times (1 - (\text{ratio de dépendance standardisé de l'année } n-1) / (\text{ratio de dépendance standardisé de l'année } n-2))$

CONCLUSION

Les principaux leviers qui peuvent être mobilisés pour modifier les paramètres du système de retraites ont des effets différenciés sur la compétitivité et l'emploi. Selon les études économiques, une hausse des cotisations a un impact négatif sur l'emploi et la compétitivité, dont l'ampleur varie selon que l'augmentation concerne les cotisations employeurs et salariales. À l'inverse, une hausse de l'âge effectif de départ à la retraite a un impact positif sur le taux moyen d'emploi. Cependant, pour les ouvriers, les personnes ayant des difficultés de santé et les femmes, le recul de l'âge de départ à la retraite se traduit davantage par des temps passés ni en emploi ni en retraite. Ces constats appellent à la mise en place de mesures adaptées pour qu'un recul de l'âge de départ à la retraite se traduise également pour ces populations par un allongement du temps passé en emploi.

L'indexation automatique des pensions de retraite sur l'inflation a fait l'objet de débats récents. En cas de chocs économiques, et notamment d'un choc d'inflation importée, elle conduit en effet à ajuster à la hausse plus rapidement les pensions de retraites que les salaires. Une indexation sur les salaires – qui pourrait être modulée en fonction de l'évolution du rapport cotisants/retraités, comme c'est le cas dans d'autres pays européens – présenterait l'avantage de faciliter le pilotage du système de retraites, en rendant le solde du système moins dépendant de la croissance. Cette modalité d'indexation permettrait de mieux lier les évolutions pour les retraités et les actifs en cas d'aléa économique et faciliterait, une fois atteint l'équilibre du système de retraites, son maintien.

Conclusion

La compétitivité française s'est dégradée depuis le début des années 2000. En témoigne l'évolution du solde de la balance française des biens et services et celle des parts de marché à l'exportation par rapport à nos partenaires de la zone euro. Cette dégradation s'inscrit en outre dans un contexte de décrochage de la compétitivité de l'Union européenne par rapport aux Etats-Unis et à la Chine.

Les effets des paramètres du système de retraites sur la compétitivité sont indirects. Le financement des dépenses de retraite explique une partie de l'évolution des coûts salariaux unitaires et donc de la compétitivité coût de l'économie française. À cet égard, les écarts d'évolution des coûts salariaux avec nos principaux partenaires se sont résorbés, voire inversés, particulièrement dans le bas de l'éventail des rémunérations. Au-delà de leur poids global, la structure française des taux de cotisations sociales pourrait peser à terme sur la compétitivité hors-coût et la productivité en limitant le développement de l'emploi le plus qualifié.

Les liens entre les paramètres du système de retraites et l'évolution de l'emploi sont beaucoup plus nets. Ainsi, les études économiques montrent que le taux d'emploi des seniors est directement lié à l'âge de départ à la retraite. Les mesures de recul de l'âge de la retraite (à 63, 65 ou 67 ans) décidées en Allemagne ou en Italie ont ainsi entraîné une augmentation du taux d'emploi des seniors. Ces pays ont également mis en place des politiques publiques favorables au maintien des seniors dans l'emploi.

Or, la France souffre d'un taux d'emploi inférieur à la moyenne de la zone euro, notamment du fait d'un faible taux d'emploi des hommes de 60 ans et plus. En effet, si le taux d'emploi des personnes de 55 ans et plus a progressé depuis 1995, pour retrouver le niveau des années 1980, l'écart avec nos partenaires européens qui ont, eux aussi, connu une importante progression de leur taux d'emploi n'a pas été comblé.

Par ailleurs, cette progression du taux d'emploi des seniors, notamment après la réforme des retraites de 2010, n'a pas été uniforme. Si les ouvriers, les personnes ayant des difficultés de santé et les femmes ont vu leur temps passé en emploi s'allonger, ils ont également davantage de risques de se retrouver ni en emploi ni en retraite. De nouvelles mesures devraient donc être mises en place par les pouvoirs publics et les entreprises pour favoriser le maintien en activité ou le retour à l'emploi des seniors en tenant compte des difficultés concrètes qu'ils peuvent rencontrer.

Compte tenu des évolutions démographiques à venir et pour tenir compte des enjeux d'équité, plusieurs pays ont introduit des mécanismes dans la gestion de leurs systèmes de retraites pour que le niveau des cotisations, celui des pensions et l'âge de départ à la retraite soient, le cas échéant, ajustés en fonction de l'évolution de plusieurs indicateurs démographiques ou économiques. Ces mécanismes, comparables à celui mis en place par les partenaires sociaux pour l'évolution des retraites complémentaires (Agirc-Arrco), doivent permettre des adaptations prévisibles, progressives et concertées des systèmes de retraites aux évolutions démographiques et aux circonstances économiques, notamment lorsque celles-ci sont défavorables.

Liste des abréviations et définitions

Agirc-Arrco...	Association générale des institutions de retraite des cadres - association pour le régime de retraite complémentaire des salariés (régime de retraite complémentaire obligatoire des salariés du secteur privé)
CICE.....	Crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi
Cnav	Caisse nationale d'assurance vieillesse (caisse nationale du régime général)
CSG.....	Contribution sociale généralisée
Dares	Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques (ministère du travail, de la santé, des solidarités et des familles)
Drees	Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (ministère du travail, de la santé, des solidarités et des familles)
DSS	Direction de la sécurité sociale (ministère du travail, de la santé, des solidarités et des familles)
Insee	Institut national des statistiques et des études économiques
HCFP.....	Haut conseil des finances publiques (institution indépendante du Gouvernement et du Parlement, chargée de rendre des avis sur les trajectoires budgétaires)
Medef	Mouvement des entreprises de France
Md€	Milliards d'euros
M€	Millions d'euros
OCDE.....	Organisation de coopération et de développement économiques
Pass.....	Plafond annuel de la sécurité sociale (montant maximum des rémunérations ou gains pris en compte pour le calcul de certaines cotisations et prestations)
PIB	Produit intérieur brut
Smic	Salaire minimum interprofessionnel de croissance
UE	Union européenne
UIMM	Union des industries et métiers de la métallurgie
Unedic	Union nationale interprofessionnelle pour l'emploi dans l'industrie et le commerce