

Le relèvement de l'âge de la retraite alimente-t-il le chômage ?

Comment réagissent les personnes concernées par les différentes options de réforme de la prévoyance vieillesse ? L'exemple de l'Autriche montre que le relèvement de l'âge de la retraite ne fait que déplacer le problème vers l'assurance-chômage. Diminuer le niveau des rentes pourrait être plus efficace. *Andreas Haller*

Abrégé L'évolution démographique met la prévoyance vieillesse au défi de se réformer. S'il semble à première vue tout à fait équitable de relever l'âge de la retraite en relation avec l'espérance de vie, le monde politique dispose d'autres paramètres pour moderniser ce domaine. La question est de savoir lesquels adapter. Cet article vise à poser un cadre de réflexion sur ce sujet. Des études montrent que l'efficacité de toute réforme de la prévoyance vieillesse dépend de façon déterminante des décisions que les salariés concernés prennent sur le marché du travail. Vont-ils prolonger leur carrière ou recourir aux prestations d'autres branches des assurances sociales ? Une analyse empirique des réformes du régime de retraite en Autriche constate qu'il peut être plus efficace de réduire le niveau des rentes que de relever l'âge de la retraite du fait des décisions prises par les individus sur le marché du travail.

L'augmentation de l'espérance de vie et le recul de la natalité placent les régimes de retraite publics face à un défi. Ce constat s'impose en particulier pour les systèmes de répartition comme l'assurance-vieillesse et survivants (AVS), dans lesquels les actifs financent les retraites des aînés. Or, le rapport entre les retraités et la population active s'amenuise sans cesse, comme le montrent les statistiques démographiques de la Suisse : en 1950, deux ans après la mise en place de l'AVS, il y avait, pour chaque personne de 65 ans ou plus, six individus en âge de travailler (de 20 à 64 ans) ; ce chiffre passera à deux en 2050. Cette évolution a fait perdre à la pyramide des âges la forme à laquelle elle doit son nom (voir *illustration*, p. 40).

Les réformes de la prévoyance vieillesse – surtout de l'AVS – étant dès lors incontournables, la question est de savoir comment procéder et sur quels paramètres agir. Actuellement, on envisage de relever l'âge de la retraite, de réduire le niveau des rentes, d'introduire des incitations financières en faveur de l'assouplissement de l'âge de la retraite ou encore d'augmenter les impôts et les cotisations de prévoyance. Le(s)quel(s) de ces outils devrait-on utiliser ?

tion interne : d'une part, elles améliorent les finances publiques – soit en réduisant les charges, soit en accroissant les recettes – ; d'autre part, elles diminuent les prestations de rente (valeur d'assurance). Ces effets opposés varient toutefois en fonction de la mesure adoptée. La question est donc de savoir comment les calculer afin de comparer le relèvement de l'âge de la retraite à la réduction des rentes ou à l'assouplissement de l'âge de la retraite.

Il s'agit pour y parvenir d'utiliser un « multiplicateur fiscal »¹, un instrument qui permet de mesurer l'effet global d'une réforme sur les finances publiques. Le multiplicateur fiscal ne se contente pas de quantifier les effets mécaniques, mais tient également compte des modifications des comportements individuels induites par la réforme. Il fournit ainsi des indications sur l'évolution des finances publiques en fonction de la réaction des individus à la mesure adoptée. Il est aussi possible d'estimer ce multiplicateur par une approche empirique.

Quel intérêt revêt le multiplicateur fiscal ? Supposons qu'une réforme du régime de retraite induise le transfert d'un franc de la poche d'un retraité dans les coffres de l'État². L'effet mécanique de ce transfert est

donc d'augmenter d'un franc les finances publiques.

Cet effet mécanique n'est pas la seule conséquence de la réforme : les individus adaptent également leur comportement sur le marché du travail à la nouvelle donne (effet de comportement). S'ils estiment que leur prévoyance vieillesse va diminuer, certaines personnes feront le choix de travailler davantage ou plus longtemps, d'où une hausse des cotisations aux assurances sociales qui améliorera davantage encore les finances publiques. Le multiplicateur permet d'établir l'effet global sur ces finances, puisqu'il prend en compte tant l'effet mécanique que l'effet de comportement. Il détermine donc l'augmentation des finances publiques pour chaque franc retranché de la prévoyance vieillesse. Le multiplicateur permet de comparer les différentes réformes (relèvement de l'âge de la retraite contre réduction du niveau des rentes, etc.) et mesure l'utilité fiscale de chacune d'entre elles.

Il s'agit ensuite de comparer cette utilité au coût de la réforme : puisque les retraités disposent d'un franc de moins, cette réforme réduit la valeur d'assurance de la prévoyance vieillesse. Cette valeur d'assurance mesure l'utilité sociale d'un franc dans la poche d'un retraité par rapport à celle d'un franc dans les coffres de l'État. Si le multiplicateur (utilité de la réforme) est supérieur à la valeur d'assurance (coût de la réforme), l'adaptation se justifie. Signalons toutefois que la valeur d'assurance est, dans une certaine mesure, une question d'appréciation : quelle valeur attribuons-nous comme société à un franc dans la poche d'un retraité affecté par la réforme ? Cette valeur est subjective, puisqu'elle dépend notamment des préférences politiques. Il est toutefois possible de mesurer de façon objective le multiplicateur pour les réformes passées, ce qui en fait la valeur de référence pour les débats sur les réformes des régimes de retraite.

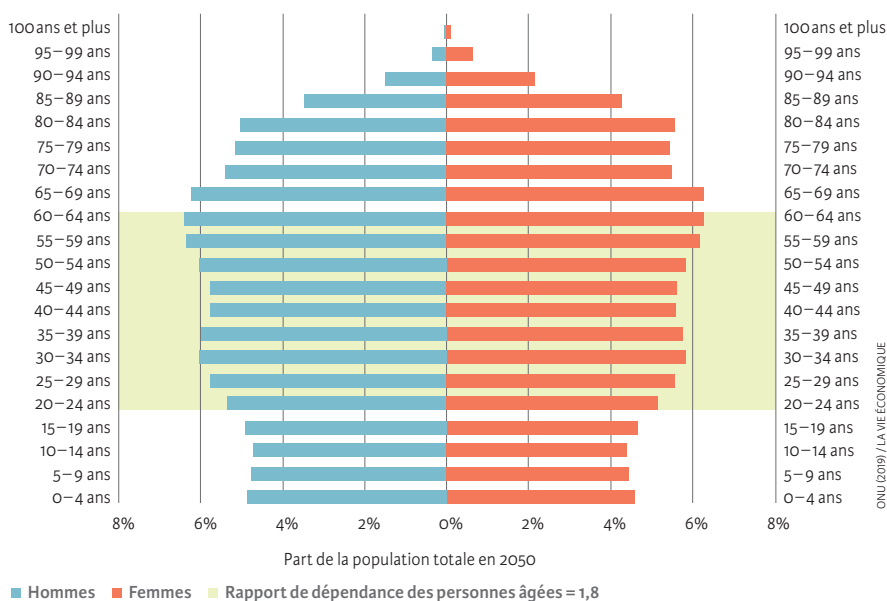
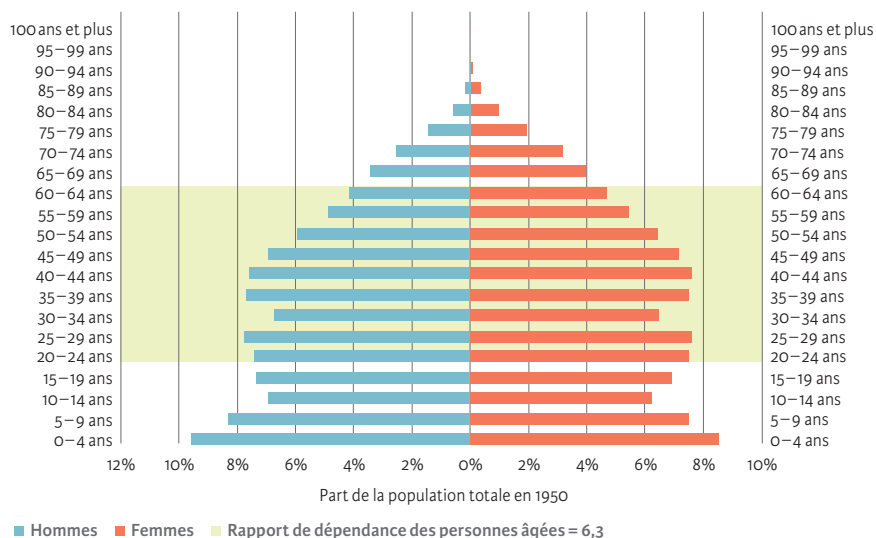
Des réformes contradictoires

Quel que soit le paramètre choisi, les réformes présentent toutes une contradic-

¹ Cet article se fonde sur Haller (2019).

² L'impact des réformes sur les différentes catégories de retraités varie. Ainsi, le relèvement de l'âge de la retraite anticipée concerne les préretraités, tandis qu'une réduction du niveau des rentes touche l'ensemble des retraités.

Pyramide des âges de la Suisse (1950 et 2050)



Le rapport de dépendance est le ratio entre les personnes de 65 ans ou plus et celles âgées de 20 à 64 ans. Il mesure le nombre de personnes en âge de travailler pour chaque personne à la retraite.

L'exemple autrichien

L'analyse du cas de l'Autriche permet d'estimer les multiplicateurs des différentes modalités de réforme: ce pays a réalisé sept grandes refontes de plusieurs aspects de son régime de retraite ces 40 dernières années, ce qui donne l'occasion d'établir des variations instructives. Après la réduction du niveau des rentes consécutive à une modification de la formule de calcul en 1988, l'Autriche a relevé l'âge minimum de départ à la retraite anticipée de 55 à 60 ans pour les femmes et de 60 à 65 ans pour les hommes au moyen de deux nouvelles réformes en 2000 et 2003. Entrées

progressivement en vigueur, celles-ci ont différemment affecté plusieurs cohortes d'âge, ce qui permet d'estimer leur effet sur les finances publiques et de déterminer les multiplicateurs.

L'abaissement du niveau des rentes présente un multiplicateur de 1,5. Si l'on transpose ce résultat à la Suisse, cela signifie que, pour chaque franc versé en moins au titre de rente, les finances publiques s'accroissent de 1,5 franc. Les 50 centimes supplémentaires s'expliquent par la décision de certains individus de rester professionnellement actifs plus longtemps, ce qui a un double effet: générer des cotisations additionnelles aux assurances sociales et réduire les versements au titre

de rente du fait de l'allongement de la vie professionnelle.

Le relèvement de l'âge minimum de départ à la retraite anticipée présente un multiplicateur de 1: les sommes épargnées sont de même niveau que l'effet mécanique de la réforme, et cette dernière ne génère donc pas d'économies ou de recettes supplémentaires qui seraient dues à un effet de comportement. Ce résultat surprend, car le relèvement de l'âge de la retraite anticipée retarde le moment où les individus peuvent quitter la vie active, ce qui laisserait penser qu'ils travailleraient plus longtemps en réaction à cette mesure, s'acquittant ainsi de davantage de cotisations aux assurances sociales et générant un multiplicateur supérieur à 1. Or, il n'en est rien. Quelques individus travaillent certes plus longtemps, ce qui rapporte des recettes supplémentaires, mais le chômage s'accroît également dans cette catégorie d'âge, ce qui alourdit les charges de l'État. Ces deux effets contraires étant pratiquement de même taille, l'effet fiscal net des changements de comportement est donc nul. Dès lors, il n'est souhaitable de relever l'âge de la retraite anticipée en Autriche que si l'on juge qu'un franc dans la poche d'un retraité a une valeur sociale inférieure à un franc. Autrement dit: seulement si l'on attache davantage de valeur à l'utilité de la réforme (multiplicateur) qu'à son coût (valeur d'assurance).

Le cas de l'Autriche montre que la réduction du niveau des rentes présente un multiplicateur plus élevé que le relèvement de l'âge de la retraite (1,5 contre 1). Toutefois, la valeur d'assurance est également décisive pour pouvoir réaliser une comparaison relative de l'âge de la retraite et du niveau des rentes. Or, cette valeur d'assurance n'est pas clairement définie. En Autriche, la réduction du niveau des rentes touche principalement les hauts revenus, tandis que le relèvement de l'âge de la retraite anticipée affecte toutes les catégories de revenus. Si, du point de vue de la société, le transfert en faveur d'une catégorie de hauts revenus n'a pas plus de valeur qu'un transfert en faveur de toute la population, la réduction du niveau des rentes a non seulement une utilité supérieure (multiplicateur), mais également un coût inférieur (valeur d'assurance) au relèvement de l'âge de la retraite anticipée. Dans le contexte autrichien, la première mesure, plus efficace, est donc préférable à la seconde.

Quelles implications politiques ?

Quelles leçons la Suisse peut-elle tirer de l'expérience autrichienne ? L'une des conclusions



importantes est que le comportement sur le marché du travail réagit très peu à un relèvement de l'âge de la retraite: les personnes qui ont un emploi le conservent et travaillent plus longtemps en raison de cette mesure. À l'inverse, les individus au chômage (ou qui n'exercent pas d'activité lucrative) restent sans emploi et ne retrouvent pas soudainement un travail rémunéré.

Le relèvement de l'âge de la retraite modifie fortement les incitations, mais ne fait pratiquement pas diminuer le chômage. Son efficacité dépend par conséquent fortement du taux d'emploi des travailleurs plus âgés, qui est meilleur en Suisse qu'en Autriche, puisqu'il était respectivement de 72 % et de 54 % chez les 55–64 ans en 2018³. Il est dès lors possible que le multiplicateur d'un relèvement de l'âge de la retraite soit plus élevé en Suisse qu'en Autriche.

Si les multiplicateurs calculés pour l'Autriche ne sont donc pas transposables à l'identique dans d'autres pays, l'exemple de cette dernière met néanmoins en exergue deux aspects essentiels. Premièrement,

les réformes de la prévoyance vieillesse ne peuvent pas être considérées hors de leur contexte, car les interactions entre les différentes branches des assurances sociales sont déterminantes. Une réforme qui ne fait que déplacer le problème vers une autre de ces branches, comme l'assurance-chômage, est vaine.

Deuxièmement, les réformes ne portent des fruits que si les travailleurs âgés peuvent et veulent effectivement travailler plus longtemps. Leurs chances sur le marché de l'emploi constituent donc un facteur crucial. Les pouvoirs publics peuvent accroître l'efficacité des réformes en améliorant ces chances, par exemple en introduisant des incitations pour les entreprises qui engagent des travailleurs âgés ou en aidant davantage ces derniers à retrouver un emploi. La science n'a cependant pas encore pu déterminer les instruments les plus efficaces pour améliorer les chances des travailleurs âgés sur le marché de l'emploi.

Enfin, signalons deux questions de fond qui se posent lors de toute évaluation scientifique des réformes des régimes de retraite: il s'agit tout d'abord de déterminer quelles sont les catégories de personnes touchées par la réforme. L'exemple autrichien montre que les réformes qui affectent les groupes ayant de bonnes chances sur le marché de l'emploi

Ancien chef de la division Maladie transmissibles à l'Office fédérale de la santé publique, Daniel Koch a dû repousser son départ à la retraite de plusieurs mois à la suite de la pandémie de Covid-19.

sont plus efficaces, car on peut escompter que ces catégories travailleront plus longtemps et généreront ainsi des multiplicateurs et une utilité élevés. Ensuite, il faut se poser la question de la répartition des coûts: quelle catégorie de personnes subira la perte de valeur d'assurance la plus faible? Il semble utile de mener un débat objectif sur ces deux questions pour évaluer les diverses réformes possibles en Suisse.



Andreas Haller

Professeur assistant à la Norwegian School of Economics (NHH), Bergen (Norvège)

Bibliographie

Haller Andreas (2019). *Welfare effects of pension reforms*. Working paper.
 ONU – Organisation des Nations unies (2019). *Perspectives de la population dans le monde 2019*.

³ En 2018, le taux d'emploi moyen de cette catégorie d'âge dans les pays de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) était de 61 %. La Suisse fait par conséquent bonne figure en comparaison internationale.