

---

# Gepubliceerd

## *Arbeidsmarktbeleid*

---

# Les préretraites sont-elles une méthode efficace de gestion des carrières et de l'emploi?

Sneessens, H. & Van der Linden, B. (2005). Les préretraites: une methode efficace de gestion des carrières et de l'emploi? *Regards Economiques*, 33.

---

***Les préretraites ont été conçues initialement comme un instrument de régulation du marché du travail, pour répondre aux difficultés créées par les destructions d'emploi et la montée du chômage des années '70-'80, et privilégier l'avenir en privilégiant l'emploi des jeunes. Un instrument de régulation parmi d'autres, mais qui joue indéniablement un rôle énorme. L'instrument est-il approprié?***

### **Evolutions observées**

---

Des retraits importants de la population active...

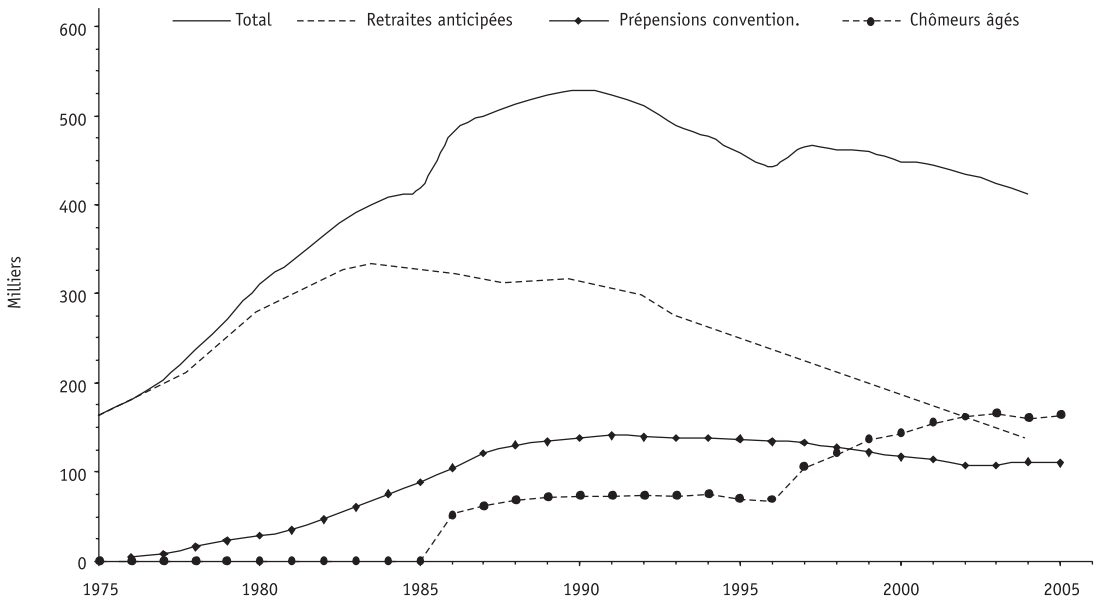
Il y a trois principaux types de retrait anticipé de la population active: (i) les retraites légales anticipées (concernent quasi exclusivement les 60-64); (ii) les «chômeurs âgés non demandeurs d'emploi», y inclus les prépensions «Canada Dry»; la majorité de ces chômeurs – 65% en 1996 – sont des travailleurs de niveau d'éducation primaire; (iii) les prépensions conventionnelles à temps plein. L'évolution du nombre de personnes concernées par ces dispositifs est illustrée à la figure 1.

Jusqu'en 1975, les seuls retraits anticipés sont les retraites légales anticipées; 160 000 personnes sont alors concernées, soit 2,5% de la population en âge de travailler. Ce nombre augmente fortement dans les années suivantes, atteint un sommet en 1984, et décline ensuite progressivement; il représente en 2004 environ 2% de la population en âge de travailler. Les prépensions

conventionnelles apparaissent à partir de 1974 et atteignent leur maximum en 1991 (140 000 personnes pour les prépensions à temps plein, soit 2,1% de la population en âge de travailler). Le nombre de personnes concernées est depuis resté relativement stable. À partir de 1985, les chômeurs âgés ne sont plus considérés comme demandeurs d'emploi, mais continuent de bénéficier des indemnités de chômage. En 2005, ce groupe représente 165 000 personnes (2,5% de la population en âge de travailler). Au total, en 2005, retraites légales anticipées, prépensions conventionnelles à temps plein et chômeurs âgés représentent quelque 412 000 travailleurs, soit environ 6% de la population en âge de travailler et 9% de la population active.

**Figure 1.**

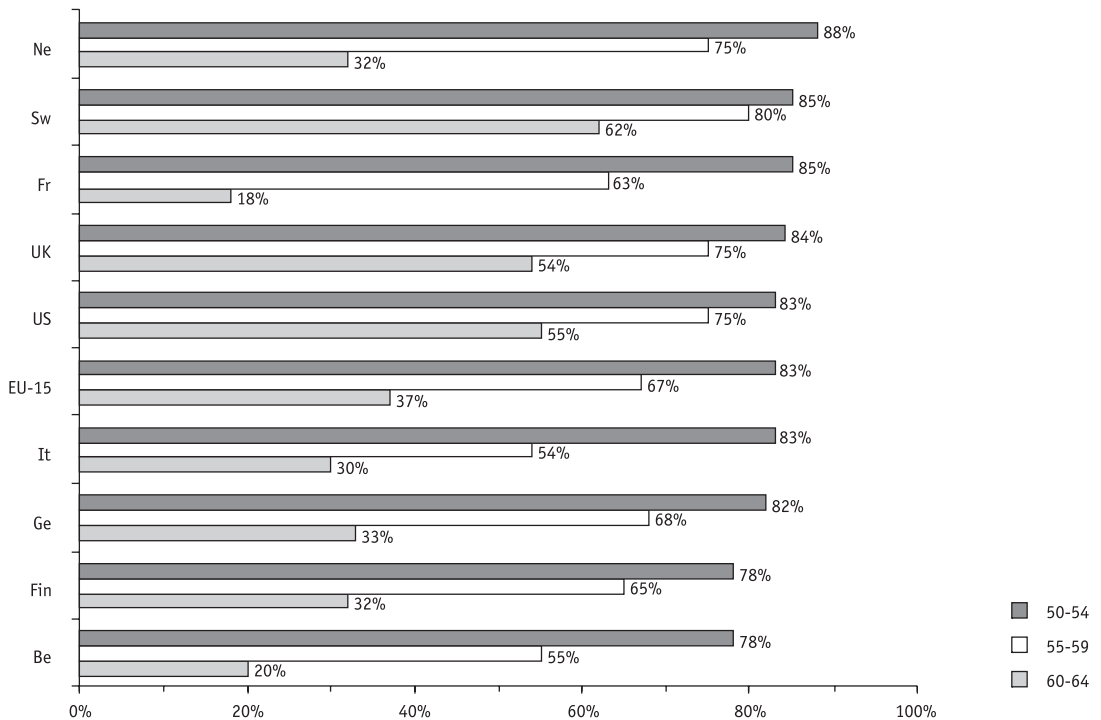
Evolution du nombre de retraits anticipés, par catégorie



Sources: Geerkens (1992), ONP et BNB

**Figure 2.**

Taux d'emploi des hommes de 50 à 64 ans, par classe d'âge et pays en 2004 (sauf Pays-Bas, 2003)



Source: OCDE

D'autres formes de retraits anticipés sont possibles (parfois avant cinquante ans) en combinant les précédents dispositifs avec le «crédit-temps» (appelé autrefois «interruptions de carrière»). En 2004, quelque 70 000 personnes de plus de cinquante ans bénéficiaient d'interruptions de carrière ou de crédit-temps. Contrairement aux Pays-Bas par exemple, la déclaration d'incapacité de travail permanente est rarement utilisée en Belgique pour masquer et financer un retrait permanent.

### ... accompagnés de baisse des taux d'emploi

Parallèlement aux retraits anticipés, on observe une baisse significative des taux d'emploi (rapport entre l'emploi et la population totale de la classe d'âge) des classes d'âge concernées. Pour les hommes, par rapport au groupe des 25-49 (dont le taux d'emploi est environ de 90%), le taux d'emploi baisse de 10 points pour les 50-54, 40 points pour les 55-59 et 70 points pour les 60-64. La hiérarchie est semblable pour les femmes. Leur taux d'emploi reste systématiquement plus faible que celui des hommes, en dépit d'une tendance haussière.

La figure 2 compare les taux d'emploi des hommes ventilés par classes d'âge au sein du groupe des 50-64 ans. Les pays sont classés par taux d'emploi décroissant des 50-54 ans. On remarque que c'est en Belgique que le taux d'emploi diminue le plus tôt. Le contraste avec la France est frappant. La France a un taux d'emploi des 50-54 parmi les plus élevés (85%, à peine moins que pour les 25-49 ans).<sup>2</sup> Il en est de même ou presque pour le groupe des 55-60 ans.

La comparaison des taux d'emploi en équivalents temps plein ou celle de la proportion des emplois à temps partiels suggère que ces différences de taux d'emploi ne peuvent s'expliquer par des différences dans la proportion de personnes à temps partiel.

### ... mais guère d'effet sur les taux de chômage

On peut faire pour les taux de chômage le même type de comparaison internationale que celle faite précédemment pour les taux d'emploi. Pour les hommes de 15-24 et 25-49 ans, la Belgique est dans

la moyenne européenne, sans plus. Le taux de chômage des seniors y est relativement faible, encore que la différence ne soit pas énorme avec un certain nombre de pays qui ont moins développé les préretraites. La situation est moins favorable encore pour les femmes, où seules la France et l'Italie font moins bien que nous.

### Les travailleurs les moins qualifiés sont les plus (mais pas les seuls) concernés

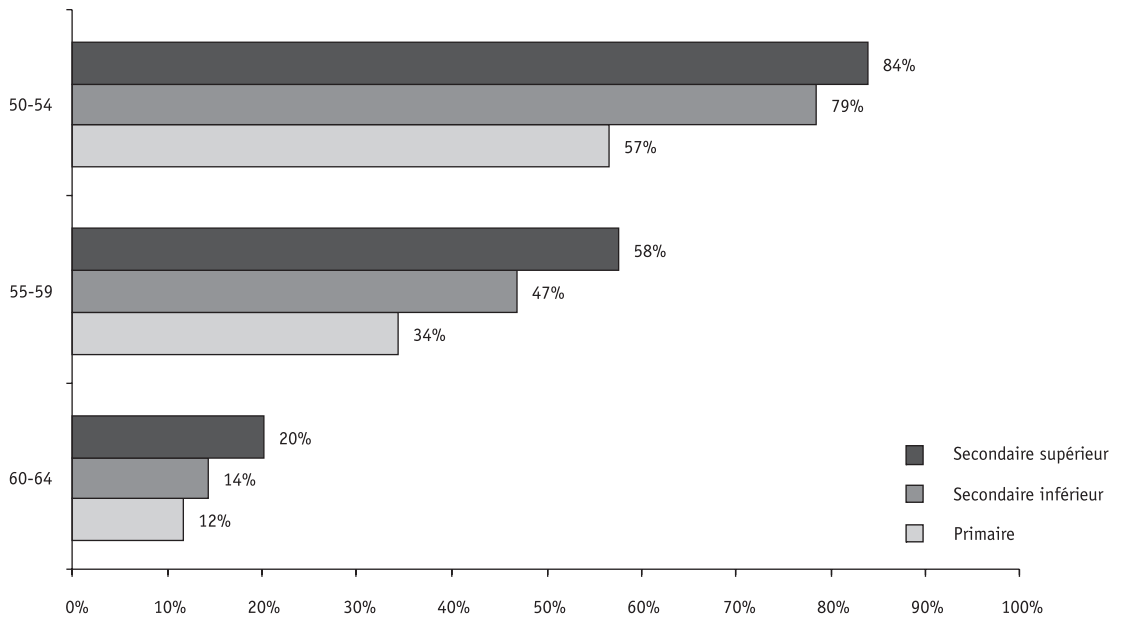
Une des caractéristiques de la Belgique est la baisse significative du taux d'emploi dès 50-54 ans (figure 2). La figure 3a montre que la baisse du taux d'emploi des hommes dans cette classe d'âge est concentrée sur les travailleurs les moins qualifiés. Elle se propage progressivement aux catégories plus qualifiées dans les classes d'âge supérieur. La comparaison avec la Suède (figure 3b) est intéressante. En Suède également le taux d'emploi diminue avec l'âge, mais la baisse s'observe essentiellement à partir de soixante ans et elle touche les travailleurs plus et moins qualifiés de façon semblable. Des pays comme la France ou les Pays-Bas ont une situation intermédiaire entre la Belgique et la Suède. Mais dans chaque cas, on observe que les moins qualifiés restent plus longtemps en emploi qu'en Belgique et que la cassure apparaît à partir de soixante ans plutôt que cinquante ans comme en Belgique.<sup>3</sup>

### Le redressement des taux d'emploi observé récemment reste très modéré

Le taux d'emploi des 50-64 a augmenté sensiblement en Belgique au cours des dernières années, malgré la récession. Mais le redressement est nettement moins rapide qu'aux Pays-Bas par exemple, et bien trop faible pour retrouver le même écart que celui observé avec la France au début des années '80. En longue période (depuis le début des années '80), la différence entre les taux d'emploi belges et la moyenne européenne est restée quasi inchangée.

**Figure 3a.**

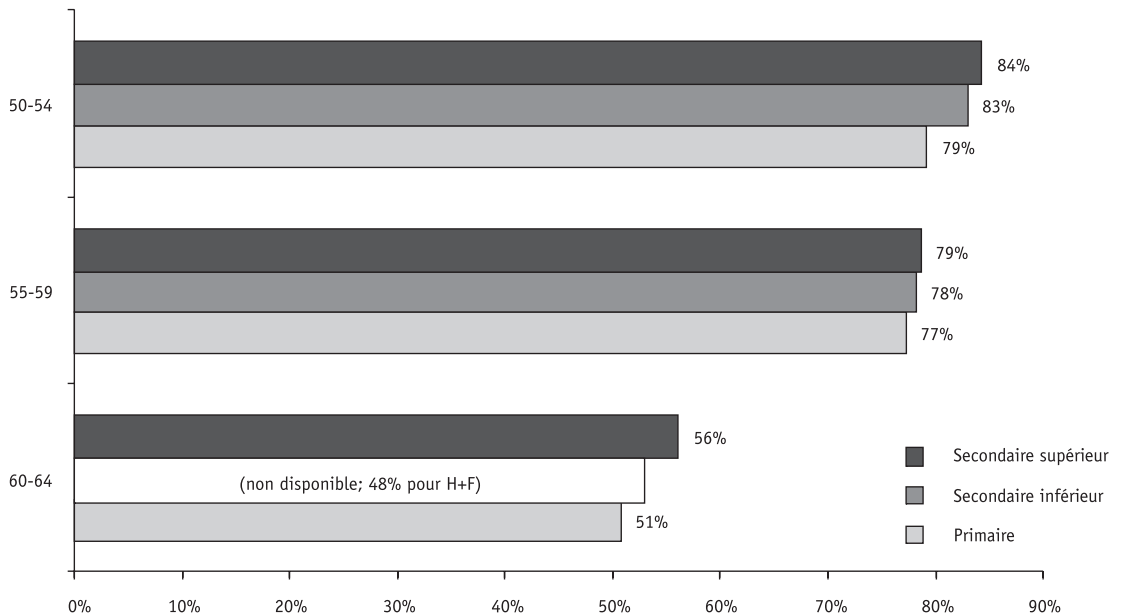
Taux d'emploi des hommes par classe d'âge et niveau de qualification en Belgique, 2002



Source: OCDE

**Figure 3b.**

Taux d'emploi des hommes par classe d'âge et niveau de qualification en Suède, 2002 (source: OCDE)



Source: OCDE

## Éléments d'analyse

### Réduire la taille de la population active ne réduit pas le taux de chômage

Une des motivations du développement des politiques de retrait anticipé était de laisser la place aux jeunes.<sup>4</sup> Cette approche est basée sur l'hypothèse implicite d'une part que le nombre d'emplois disponibles est donné, et d'autre part qu'il reste inchangé si l'on réduit la taille de la population active. Un raisonnement purement comptable peut effectivement laisser croire que retirer des chômeurs de la population active réduit le taux de chômage sans modifier le taux d'emploi. D'un point de vue économique, le raisonnement n'est d'ailleurs pas faux à court terme. A moyen et long terme, le nombre d'emplois n'est pas donné; emploi et population active évoluent parallèlement, toutes autres choses égales par ailleurs. La contraction de la population active, en réduisant l'offre de main-d'œuvre, conduit à des pressions salariales accrues qui elles-mêmes se répercutent sur les coûts de production et, à taux de marge donné, sur les prix de vente des entreprises. Il en résulte un impact négatif sur les débouchés des entreprises, qui ajustent à la baisse les volumes de production et d'emploi, et à plus longue échéance leur capacité de production. À long terme, compte tenu de la réduction des capacités de production, l'emploi baisse dans les mêmes proportions que la population active; le taux de chômage demeure inchangé, le taux d'emploi diminue. Pire, si la réduction de population active implique des dépenses supplémentaires en matière de pensions de retraite et un relèvement des taxes sur le travail, les pressions accrues sur les salaires conduisent en fin de compte à une hausse du taux de chômage.

### Retraits ciblés

L'argumentation qui vient d'être résumée suppose que les travailleurs sont tous identiques. La réalité est plus complexe: il faut prendre en compte les différences d'âge, de sexe, de qualification ou les effets de découragement. Les conclusions antérieures en termes de taux de chômage ne sont valables que si la réduction de population active touche toutes les catégories de travailleurs dans les mêmes proportions, ce qui n'est pas le cas. On a vu qu'en

Belgique les travailleurs moins qualifiés sont les premiers concernés par les retraits anticipés. Les résultats obtenus par Sneessens e.a. (2003) suggèrent qu'une réduction de la population active de 10% ciblée sur les moins qualifiés engendre une baisse du taux de chômage de ce groupe de 5 points seulement. La probabilité individuelle d'être embauché augmente, mais le nombre total de travailleurs embauchés diminue... Ce paradoxe n'est qu'apparent. Il vient simplement du fait que la réduction induite du nombre d'emplois reste (heureusement) plus faible que la réduction initiale de la population active.

### Créations et destructions d'emploi: un phénomène ample et permanent

Si les restructurations étaient un phénomène exceptionnel et limité dans le temps, une politique de retraits de la vie active, elle aussi ponctuelle et limitée dans le temps, pourrait être une réponse appropriée. En fait, destructions et créations d'emploi sont un phénomène continu, dont l'ampleur fut très longtemps méconnue. Par extrapolation de Van der Linden (1999), on peut évaluer à quelque 750 le nombre d'emplois qui sont détruits et créés chaque jour ouvrable en Belgique.<sup>5</sup> Ces créations et destructions d'emplois sont avant tout un phénomène intra-sectoriel et non inter-sectoriel.<sup>6</sup>

### Coûts privés et coûts sociaux

La destruction d'emplois implique un coût pour l'entreprise ou le travailleur. Les mesures facilitant les retraits de la vie active réduisent ces coûts «privés» en limitant la perte de revenu du travailleur. Pour les plus bas salaires, la perte de revenu net serait limitée à quelque 20% (Conseil Supérieur de l'Emploi, 2004). Les entreprises tirent également parti des mesures facilitant les retraits de la vie active. Dans les années '90, selon une enquête (Janssen, 1997), 71% des entreprises interrogées considéraient les préretraites comme 'indispensables', le motif principal étant que celles-ci sont un «outil de restructuration».

Mais les retraits anticipés consécutifs aux restructurations impliquent des coûts importants pour la collectivité, en réduisant durablement le nombre

d'emplois et en accroissant la charge des transferts et pensions. Bresseleers e.a. (2004) évaluent le supplément de dépenses et perte de recettes par chômeur et par an à 25 682 €.

## Choix individuels et cohérence collective

Une fraction non négligeable des retraits anticipés semblent refléter un choix délibéré. Selon Elcharhus et Cohen (2002), 60% des hommes en prépension ou pension anticipée auraient fait ce choix volontairement. Dans ce contexte, il est crucial que les règles en vigueur donnent les incitants corrects.

Le mode actuel de calcul des droits à la pension implique une taxe implicite élevée sur les revenus des dernières années de travail. La taxe implicite sur le revenu du travail des personnes en fin de carrière due au système de (pré-)retraite atteint 55% pour un travailleur de 60-65 ans. Un taux de taxation de 55% signifie qu'en travaillant une année de plus je diminue la valeur actualisée des revenus de pension futurs d'un montant égal à 55% du dernier salaire (Dellis e.a., 2002). Cette absence de neutralité actuarielle biaise les choix individuels et incite à se retirer prématurément du marché du travail.

## Politique économique

Les différentes formules de retraits anticipés mises en place depuis les années '70-'80 avaient pour objectifs principaux de favoriser l'emploi des jeunes et de permettre les restructurations et modernisations d'entreprises tout en veillant à en réduire autant que faire se peut le coût humain. L'analyse économique et l'évidence empirique suggèrent que les retraits anticipés ne sont pas une méthode efficace pour atteindre ces objectifs. Face à ces conclusions, une hausse des taux d'emploi des plus âgés apparaît nécessaire. Si pas pour tous, en tout cas pour beaucoup.

Nous n'avons pas ici un catalogue de mesures précises; nous suggérons les quelques balises suivantes.

1. Mettre fin aux distorsions qui pénalisent la poursuite de la vie active  
Anticiper l'âge de la retraite doit demeurer pos-

sible à partir d'un âge donné (soixante ans). Mais, il faut que les décisions individuelles de retraite anticipée soient prises en bonne connaissance de cause, sans porter préjudice à ceux qui continuent de travailler et sans alourdir la charge des transferts pesant sur les générations plus jeunes. Il faut donc assurer la neutralité actuarielle du calcul des droits à la pension. Nous plaидons également pour que l'allocation complémentaire négociée lors d'un licenciement ou d'une cessation d'activité anticipée soit traitée comme un salaire du point de vue de la (para)fiscalité et qu'elle soit payée jusqu'à l'âge de la retraite anticipée, y compris lorsqu'il y a reprise d'emploi. Ceci devrait encourager la recherche d'emploi et l'acceptation d'offres d'emploi le cas échéant moins rémunératrices. En cas de licenciement, nous plaидons pour que la personne reste demandeur d'emploi, quel que soit son âge, et simultanément pour que la période de chômage reste une période assimilée du point de vue du calcul de la retraite.

2. Des politiques basées sur une vision dynamique de l'évolution des carrières  
Il importe de ne pas se limiter à des interventions concernant le «stock des travailleurs âgés» observé à un moment donné. Il faut aussi avoir une vision dynamique et favoriser, tout au long de la carrière, des comportements qui permettent de soutenir les exigences du marché du travail. Imposer des objectifs quantitatifs aux entreprises ou créer un fonds ad hoc ne sera pas suffisant pour susciter les efforts de formation souhaités. Formation et mobilité sont des problématiques étroitement liées, qui dépassent le cadre de l'entreprise individuelle et s'inscrivent dans une problématique plus large d'insertion sur le marché du travail. Une réflexion en profondeur sur le mode de financement (mutualisation?) des coûts de formation/mobilité et le développement d'une offre de formation appropriée (privée ou publique) nous paraît incontournable.
3. Stimulation de la demande  
La disparition progressive des systèmes de prépension doit être accompagnée par une stimulation de la demande de main-d'œuvre senior. Cette stimulation peut se faire en réduisant

son coût par des allégements structurels de cotisations sociales patronales et par des subventions temporaires à l'embauche. L'objectif est de stimuler en priorité l'emploi des moins qualifiés, groupe dans lequel on observe des retraits d'activité les plus importants et les plus précoces, dès l'âge de cinquante ans. Comme le montre la récente étude d'Aubert et Crépon (2004), l'effet de l'âge sur la productivité du travail n'est pas statistiquement significatif. Le critère d'âge utilisé seul est donc un mauvais critère de ciblage des allégements structurels. La variable 'âge' n'a de sens que si (i) elle est combinée avec d'autres critères, en particulier le niveau des salaires, comme mesure du niveau de qualification; (ii) on évite des seuils tranchés, sources d'effets pervers sur le groupe d'âge immédiatement inférieur.

4. Une réflexion de fond sur les progressions salariales à l'ancienneté

Les progressions salariales à l'ancienneté ou en fonction de l'âge présentent des avantages (éviter des carrières «planes» peu motivantes, fidélisation du personnel de l'entreprise, etc.) et des inconvénients (frein à la mobilité inter-entreprises). Une décision sur cette question doit être préparée par une réflexion de fond. Cette discussion peut être couplée à la discussion sur le calcul des droits à la pension, qui peuvent être vus comme un salaire différé.

5. Le renforcement de la protection de l'emploi: une fausse solution

Face aux licenciements fréquents et aux embauches trop rares de travailleurs âgés, une réponse souvent préconisée est le relèvement de la protection de l'emploi au-delà d'un seuil d'âge. C'est une mauvaise réponse à un vrai problème. Le relèvement des coûts de licenciement freine simultanément les licenciements et les embauches des travailleurs âgés, sans effet clair sur l'emploi. De plus, la présence d'un seuil d'âge engendre des effets pervers *avant* l'atteinte de ce seuil (une accélération des licenciements et une réduction de l'embauche avant que le relèvement de la protection de l'emploi ne s'applique). Les évaluations récentes de la contribution dite «Delalande» en France étayaient ces affirmations (voir leur synthèse dans Cahuc, 2005). Ainsi, une obligation d'out-

placement<sup>7</sup> au-delà d'un seuil d'âge et à charge de l'entreprise impliquerait une hausse du coût de licenciement des travailleurs âgés. Si les prestations de service d'outplacement sont en elles-mêmes efficaces, leur financement gagnerait plutôt à se faire via un fonds interprofessionnel alimenté par des cotisations d'employeurs calculées en fonction de leur pratique historique de licenciement quel que soit l'âge du travailleur.

## Conclusions

---

L'accès à la préretraite est perçu comme un acquis social important. Nous avons argumenté, après d'autres, que les systèmes actuels fournissent des incitations inappropriées du point de vue de la collectivité. Face à un conflit entre les intérêts individuels des employeurs et des travailleurs et ceux de la collectivité, il faut avoir le courage de prendre des décisions difficiles, voire impopulaires. La faisabilité socio-politique de réformes, qui éliminent progressivement les distorsions dans le choix de l'âge effectif de la retraite, dépend fortement du développement d'actions qui stimulent effectivement la demande de main d'œuvre adressée aux groupes en difficultés, parmi lesquels figurent les travailleurs âgés menacés de perdre leur emploi.

*Henri Sneessens*

*Université catholique de Louvain*

*Bruno Van der Linden*

*Fonds National de la Recherche Scientifique*

## Notes

1. Cet article est une version abrégée du numéro 33 de *Regards économiques* paru en septembre (téléchargeable à partir de <http://regards.ires.ucl.ac.be/>). Nous remercions vivement Vincent Bodart, Bart Cockx et Muriel Dejempe pour leurs commentaires et suggestions.
2. La France a aussi le taux d'emploi le plus faible pour les 60-64 ans (18%, contre 20% en Belgique). Notons que l'âge légal de la retraite est fixé à 60 ans en France.
3. Les mêmes remarques peuvent être faites pour les femmes, bien que l'effet de l'âge intervienne différemment. Pour ne pas multiplier les figures, on concentre l'attention ici sur les hommes.

4. Le dispositif législatif de certaines formules de retrait anticipé de la vie active a prévu le remplacement du travailleur préretraité, avec des dérogations toutefois, en particulier en cas de restructuration d'entreprise. Le rapport du Ministère de l'Emploi et du Travail (1995) émet de sérieux doutes sur la mise en œuvre. Pour le passé plus récent, on consultera le Rapport du Conseil supérieur de l'Emploi (2004).
5. Pour la dernière année considérée par cette étude, à savoir 1985, le taux de variation nette de l'emploi s'élevait à -0,6% dans l'ensemble de l'économie belge couverte par le système général de retraites. Dans le même temps, le taux de créations brutes d'emplois s'élevait à +7,3% et celui de destructions brutes à +7,9%.
6. Quelque 15% seulement de la réallocation des emplois est attribuable à des mouvements *inter*-sectoriels (Cahuc et Zylberberg, 2001; Van der Linden, 1999).
7. Ensemble de services et de conseils de guidance visant au reclassement professionnel.

## Bibliographie

- Aubert, P. & Crépon, B. (2004). *Age, salaire et productivité: la productivité des salariés décline-t-elle en fin de carrière?* [Document de travail]. Paris: Direction des Etudes et Synthèses Economiques de l'INSEE.
- Bresseleers, V., Fasquelle, N., Hendrickx, K., Masure, L., Saintrain, M., Scholtus, B. & Stockman, P. (2004). *Coût budgétaire d'un chômeur de 1987 à 2002*. [Planning Paper 96]. Bruxelles: Bureau fédéral du Plan.
- Cahuc P. (2005). *Le difficile retour en emploi des seniors*. Paris: Centre d'Observation Economique, Chambre de Commerce et de l'Industrie de Paris.
- Cahuc, P. & Zylberberg, A. (2004). *Le chômage: fatalité ou nécessité?* Paris: Flammarion.
- Conseil Supérieur de l'Emploi (2004). *Rapport annuel*. Bruxelles: Conseil Supérieur de l'emploi.
- Dellis, A., Desmet, R., Jousten, A. & Perelman, S. (2002). *Analyse de la cessation d'activité en Belgique*. [Rapport préparatoire de 15ème congrès des économistes belges de langue française, Commission 4].
- Elchardus, M. & Cohen, J. (2002). *Le cours de vie et la transition vers la pension en Belgique*. [Document de travail]. Brussel: Vrije Universiteit Brussel, TOR.
- Geerkens, E. (1992). *Analyse des politiques d'aménagement de la mise à la retraite*. [Travail de fin d'études]. Liège: Faculté d'économie, gestion et sciences sociales, Université de Liège.
- Janssen, D. (1997). *Fin de carrière, prépensions et emploi: vers une réforme structurelle des politiques pratiquées?* Bruxelles: Fondation de l'Entreprise.
- Ministère de l'Emploi et du Travail (1995). *La politique fédérale de l'emploi*. [Rapport d'évaluation]. Bruxelles: Ministère de l'Emploi et du Travail.
- Sneessens, H.R., Shadman-Mehta, F. & Pierrard, O. (2003). Effets des préretraites sur l'emploi. *Revue française d'économie*, XVIII(1), pp. 133-155.
- Van der Linden, B. (1999). Rotation des emplois et mobilité des travailleurs en Belgique. *Cahiers Economiques de Bruxelles*, 162, pp. 107-148.