

Les préretraites : une méthode efficace de gestion des carrières et de l'emploi ?

Limiter les retraits de travailleurs "âgés" de la population active nuit-il à l'emploi des "plus jeunes" ? Est-il opportun de répondre aux restructurations par le renvoi des "plus âgés" dans l'inactivité? Ce numéro de Regards économiques explique qu'au-delà du court terme, limiter les retraits des travailleurs âgés n'est pas une menace pour l'emploi des jeunes. Compte tenu de la coexistence d'importants mouvements de destructions mais aussi de créations d'emploi, nous argumentons qu'il faut d'autres voies plus respectueuses des intérêts de la collectivité.

Henri Sneessens *

Bruno Van der Linden*

Un des objectifs de la stratégie européenne pour l'emploi est d'augmenter progressivement les taux d'emploi. Nombre de rapports ont été consacrés à cette question (voir notamment pour la Belgique OCDE (2005) et CSE (2004)). En Belgique, des négociations sont en cours sur la problématique des "fins de carrière" et des questions connexes en matière d'emploi et de Sécurité sociale. 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 ?

Ce numéro de *Regards économiques* s'inscrit dans ce contexte. Son objectif est de présenter de façon synthétique les éléments d'information et d'analyse qui nous semblent les plus saillants, de façon à mettre en perspective les choix de politique économique à réaliser.

1. Évolutions observées

L'analyse des faits suggère des relations entre les phénomènes. Elle est indispensable mais ne se substitue pas à une analyse plus structurée, dont la section 2 fera un résumé succinct.

Des retraits importants de la population active...

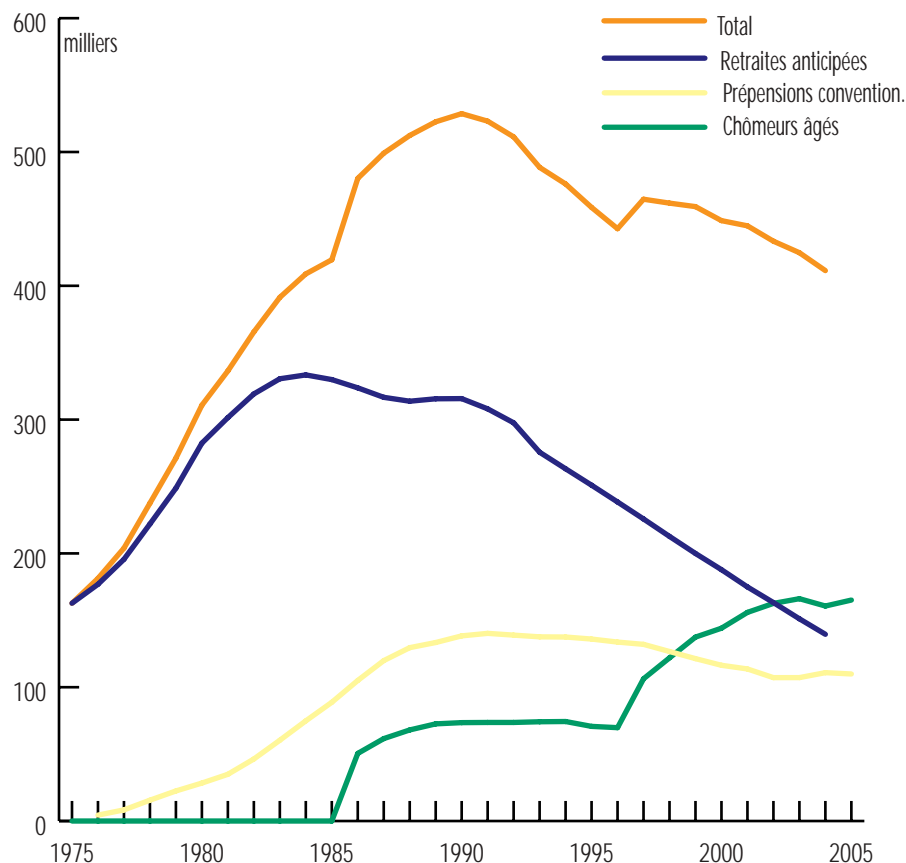
Il y a trois principaux types de retrait anticipé de la population active (pour plus de précisions, voir encadré 1) : (I) les retraites légales anticipées (concernent quasi exclusivement les 60-64ans) ; (II) les "chômeurs âgés non demandeurs

* Nous remercions vivement Vincent Bodart, Bart Cockx et Muriel Dejemeppe pour leurs commentaires et suggestions.

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.

Figure 1 : Evolution du nombre de retraits anticipés, par catégorie ;

sources : Geerkens (1992), ONP (2002, 2003), BNB (2005)



Jusqu'en 1975, les seuls retraits anticipés sont les retraites légales anticipées ; 160 mille personnes sont alors concernées, soit 2,5% de la population en âge de travailler. Ce nombre augmente fortement dans les années suivantes (jusqu'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 mille 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 mille 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 mille travailleurs, soit environ 6% de la population en âge de travailler, 9% de la population active.

D'autres formes de retraits anticipés sont possibles (parfois avant 50 ans) en combinant les précédents dispositifs avec le "crédit-temps" (appelé autrefois "interruptions de carrière"). En 2004, quelque 70 mille personnes de plus de 50 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.

Les principales formes de retrait définitif anticipé du marché du travail¹

I. La retraite légale anticipée

L'âge légal à partir duquel les allocations de retraite peuvent être perçues est de 65 ans pour les hommes. Il était de 60 ans pour les femmes ; cet âge est relevé progressivement (63 ans aujourd'hui) et sera de 65 ans pour les femmes comme pour les hommes à partir de 2009. La pension de retraite est calculée sur base du revenu moyen observé durant la carrière du travailleur, pondéré par le nombre d'années de carrière rapporté à la durée officielle d'une carrière complète (45 ans pour les hommes, 43 pour les femmes). La pension peut prendre cours dans les cinq années précédant l'âge normal, moyennant une durée de carrière suffisamment longue. Depuis la fin des années 70, la réduction de l'allocation de 5% par année d'anticipation a été supprimée. Le nombre d'années de carrière requis était de 20 ans en 1997, et fut relevé ensuite à 30 ans en 2002 et 35 ans en 2005.

II. La prépension conventionnelle à temps plein

Ce statut fut introduit dès 1974 pour favoriser l'emploi des jeunes et faciliter les restructurations et changements organisationnels et technologiques des entreprises. Le travailleur licencié perçoit, outre l'allocation de chômage normale, une indemnité complémentaire à charge du dernier employeur. En principe, le travailleur licencié doit être âgé d'au moins 60 ans et avoir une carrière d'au moins 25 ans, et être remplacé par l'embauche d'un travailleur plus jeune. La période de prépension est reconvenue comme période d'activité pour le calcul de la retraite légale, à laquelle le travailleur aura accès à partir de 65 ans (63 pour les femmes). Dans la pratique, des conventions sectorielles permettent d'abaisser l'âge minimum requis jusqu'à 58 ans, voire 50 ans pour des entreprises reconnues "en difficulté".

III. Les chômeurs âgés non demandeurs d'emploi

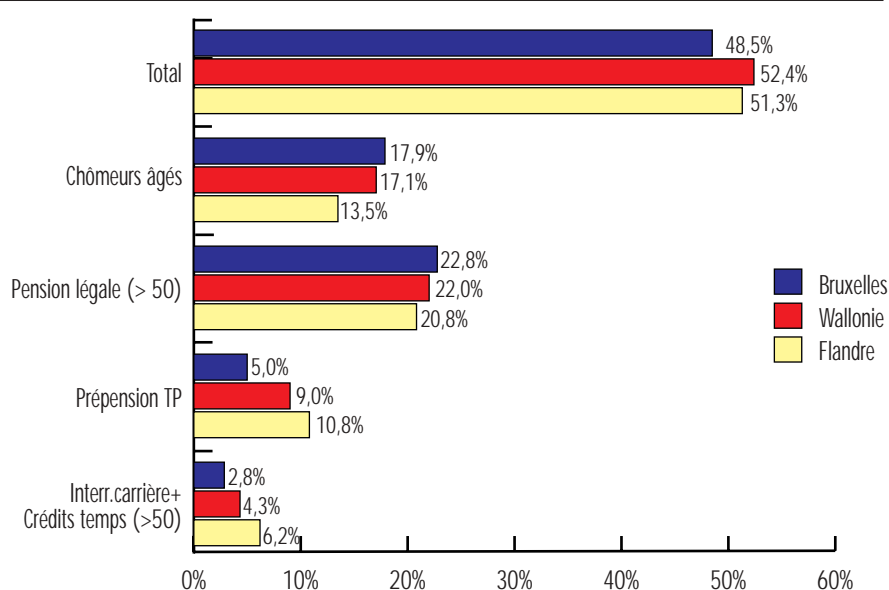
Le statut de chômeur âgé non demandeur d'emploi a été introduit en 1985 pour réduire les disparités de situation entre travailleurs licenciés couverts ou non couverts par une prépension conventionnelle sectorielle. Le chômeur âgé est exempté de l'inscription comme demandeur d'emploi. Il bénéficie d'une allocation de chômage majorée. L'âge requis, initialement 55 ans, fut baissé à 50 ans en 1996 (d'où la hausse brutale du nombre de travailleurs concernés observée sur la figure 1), puis à nouveau relevé à 57 ans en 2002 et 58 ans en 2004, sauf si le travailleur peut faire valoir une carrière d'au moins 38 ans. La période d'inactivité sous le statut de chômeur âgé non demandeur d'emploi est comptabilisée comme période d'activité pour le calcul de la retraite légale. Comme le pré-pensionné, le chômeur âgé non demandeur d'emploi passe sur le régime de retraite légale à 65 ans (63 pour les femmes). Il peut demander une retraite anticipée (contrairement au travailleur prépensionné). Nombre d'entreprises négocient avec les travailleurs âgés qu'ils licencient des compléments de revenu qui viennent s'ajouter aux indemnités de chômage et ne rentrent pas dans le cadre des prépensions conventionnelles. Ces formules, baptisées "Canada Dry", procurent aux travailleurs concernés des avantages similaires aux prépensions, mais permettent à l'employeur d'échapper à nombre de contraintes imposées par le régime des prépensions conventionnelles.

¹ Cette présentation est volontairement sommaire. Pour plus de détails, voir notamment OECD (2005) et CSE (2004).

La figure 2 compare les situations régionales observées en 2003, en % de la population des 55-64 ans². La formule d'interruption de carrière (plus crédit-temps à partir de 2002) et celle de prépension conventionnelle semblent un peu plus utilisées en Flandre, celle de retraite légale anticipée un peu plus en Wallonie (encore que les chiffres ne soient pas tout à fait comparables pour ce dernier poste et sont donc à prendre avec précaution ; voir note 1). En revanche, la proportion de chômeurs âgés est plus élevée en Wallonie. Au total, le pourcentage de retraits anticipés est assez semblable dans ces deux régions (51-52%, un peu moins pour Bruxelles), et ce en dépit de tensions assez différentes sur le marché du travail (taux de chômage harmonisé de 5,7% en Flandre, 10,8% en Wallonie).

Figure 2 : Retraits anticipés en 2003 : comparaison régionale, en % de la population des 55-64 ans

(source : ONEM, sauf retraite légale, Elchardus-Cohen (2002))



ENCADRÉ 2

DÉFINITIONS

Soit P la population en âge de travailler définie par convention internationale comme la population dont l'âge est compris entre 15 et 64 ans, L la population active (occupée ou non), I les inactifs (y inclus retraits anticipés de la population active). Par définition :

$$P = L + I$$

Si E désigne le nombre de travailleurs en emploi et U le nombre de travailleurs en chômage, on a également par définition :

$$L = E + U.$$

Les taux d'emploi et de chômage sont définis respectivement par

$$e = E/P \quad \text{et} \quad u = U/L.$$

Arithmétiquement, des retraits anticipés de la population active (réduction de L) impliquent soit une baisse de l'emploi E soit une baisse du chômage U , ou une combinaison des deux. A emploi E inchangé, des retraits anticipés de la population active laissent le taux d'emploi inchangé et réduisent le taux de chômage. Inversement, à chômage U inchangé, des

² Les chiffres sont basés sur les statistiques de l'ONEM, sauf pour les retraites légales anticipées dont les chiffres sont basés sur les résultats de l'enquête Elchardus et Cohen (2002, tableaux 6a et 6b, p22-23), qui ne sont pas strictement comparables à ceux de l'ONEM.

retraits de la population active réduisent le taux d'emploi et augmentent le taux de chômage.

Les conventions statistiques internationales s'appuient sur une notion étroite d'emploi. Les personnes en emploi sont celles qui durant une semaine de référence ont effectué un travail à raison d'une heure au moins pour un salaire ou un profit ou n'ont pas travaillé mais avaient un travail dont elles étaient temporairement absentes. Par conséquent, la comptabilisation du nombre de personnes en emploi peut couvrir des réalités différentes (durée du travail, type de contrats, etc.).

Les différences de législation du marché du travail influencent la mesure des grandeurs que sont la population en âge de travailler et l'emploi (songeons à la durée de la scolarité obligatoire ou à l'âge légal de la retraite qui peuvent varier d'un pays à l'autre), le volume de travail en heures (certains pays, dont la Belgique, imposent une durée minimale contractuelle d'autres pas).

La comparaison internationale des taux d'emploi et de chômage est donc à effectuer avec prudence. Dans un premier temps, nous retenons les indicateurs usuels en nombre de personnes. Ensuite, nous traitons du volume de travail.

...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 ; voir encadré 2 pour plus de précisions) des classes d'âge concernées. Pour les hommes, par rapport au groupe des 25-49 (dont le taux d'emploi est environ 90%), le taux d'emploi baisse de dix points pour les 50-54, 40 points pour les 55-59, 70 points pour les 60-64 (voir figure 3) ! 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.

Figure 3 : Evolution du taux d'emploi des hommes par classe d'âge en Belgique

(source : OCDE)

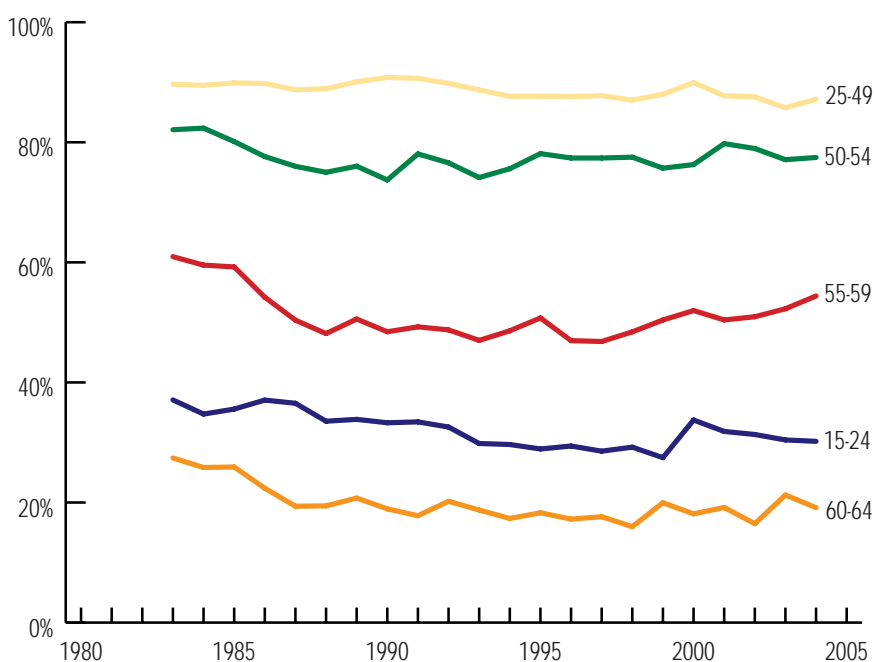
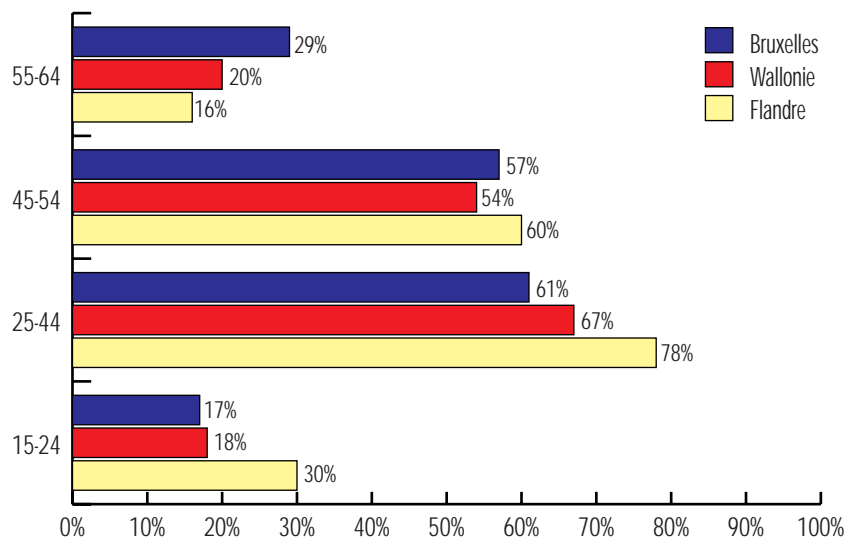
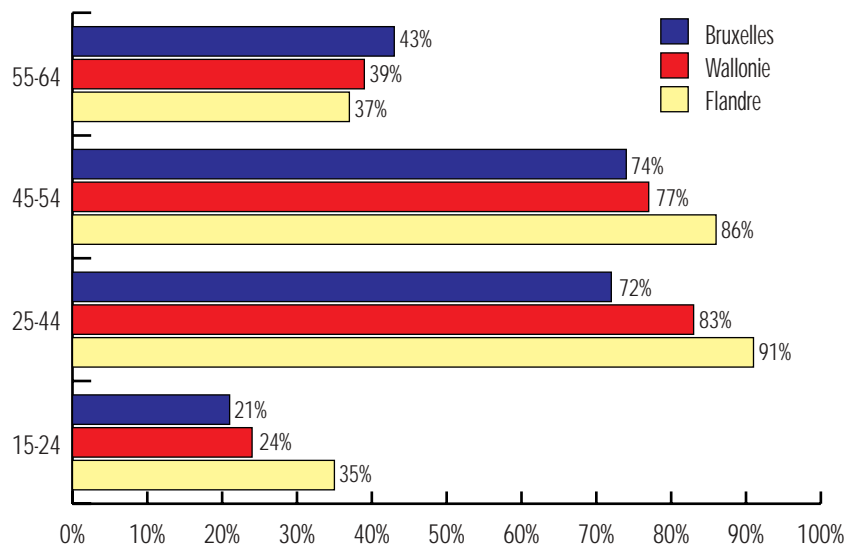


Figure 4 : Taux d'emploi des hommes (haut) et des femmes (bas) par classe d'âge et par région, Belgique, 2003

(source : Eurostat)

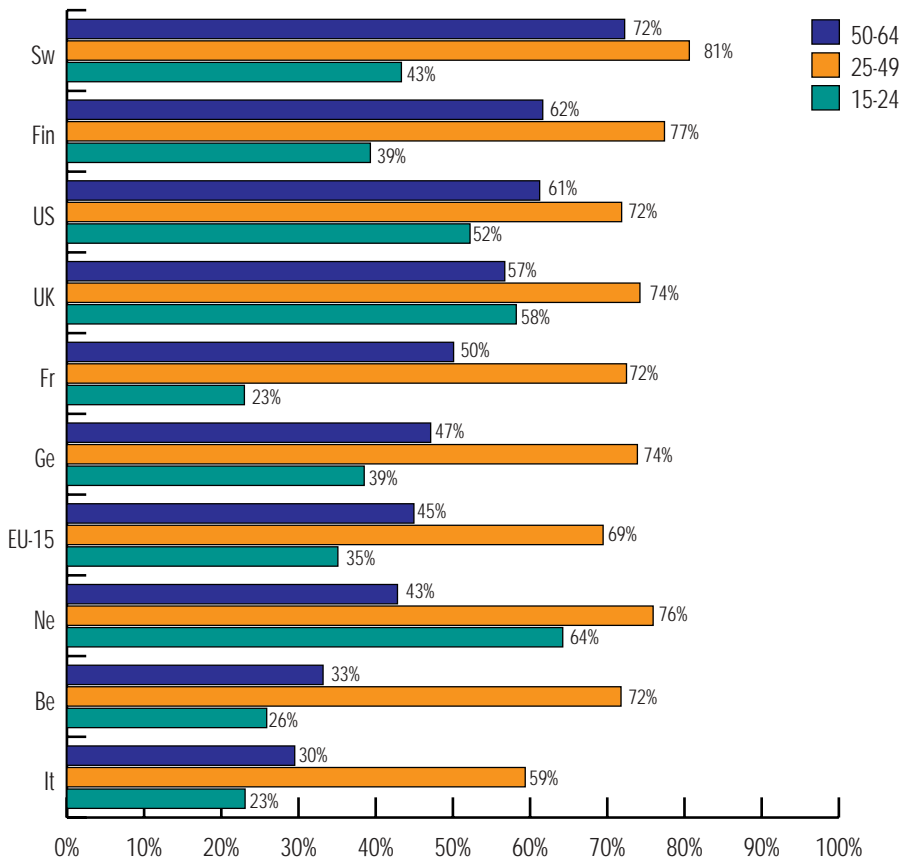
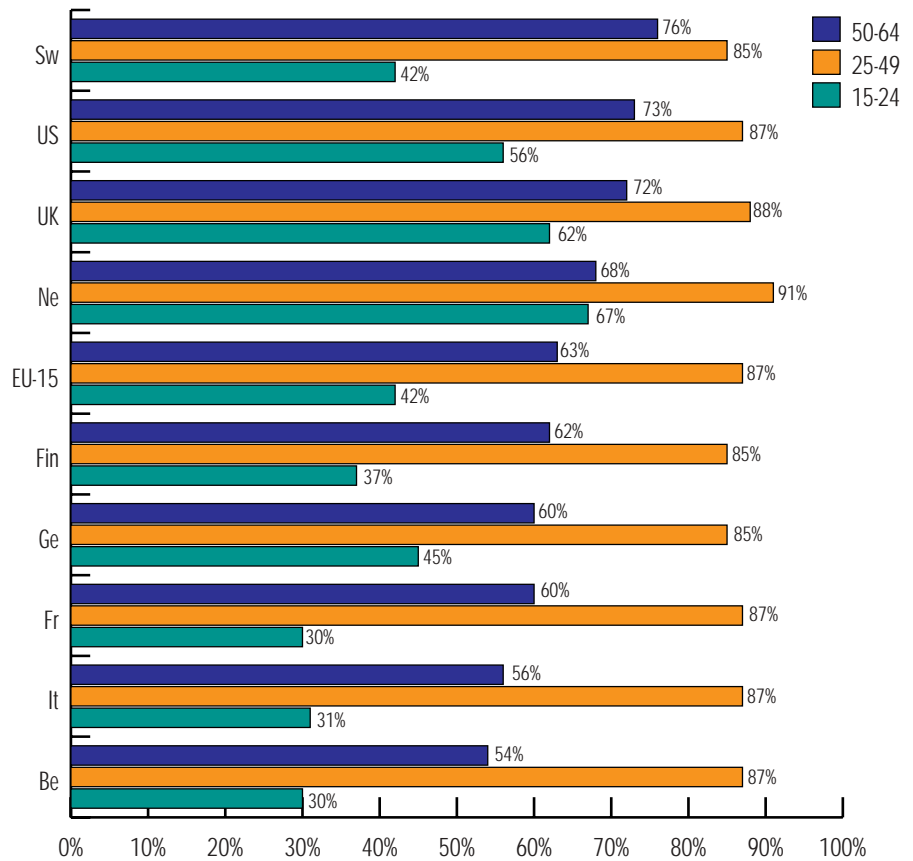


La ventilation des taux d'emploi par région (figure 4) fait apparaître deux éléments intéressants : (I) les taux d'emploi des plus âgés (55-64) sont très bas dans les trois régions mais (légèrement) plus bas en Flandre qu'en Wallonie ; (II) pour les classes d'âge plus jeunes, les taux d'emploi sont nettement plus élevés en Flandre (où les taux de chômage sont plus bas ; cfr supra).

Les taux d'emploi observés en Belgique sont ainsi parmi les plus bas de l'Union européenne. La figure 5 compare les taux d'emploi observés en 2004 dans différents pays, par classe d'âge, pour les hommes et pour les femmes respectivement. Les pays sont classés par taux d'emploi décroissant des travailleurs les plus âgés (50-64 ans). Tant pour les hommes que pour les femmes, la Belgique arrive en queue de peloton. Elle est en queue de peloton également pour le taux d'emploi des jeunes. La comparaison internationale est toutefois particulièrement délicate pour la tranche d'âge de 15 à 18 ans. L'importance du chômage des jeunes en Belgique (voir infra) suggère néanmoins que le faible taux d'emploi dans cette classe d'âge n'est pas imputable simplement à un effet de la scolarité obligatoire plus longue en Belgique que dans bien d'autres pays.

Figure 5 : Taux d'emploi des hommes (haut) et des femmes (bas) par classe d'âge et par pays en 2004

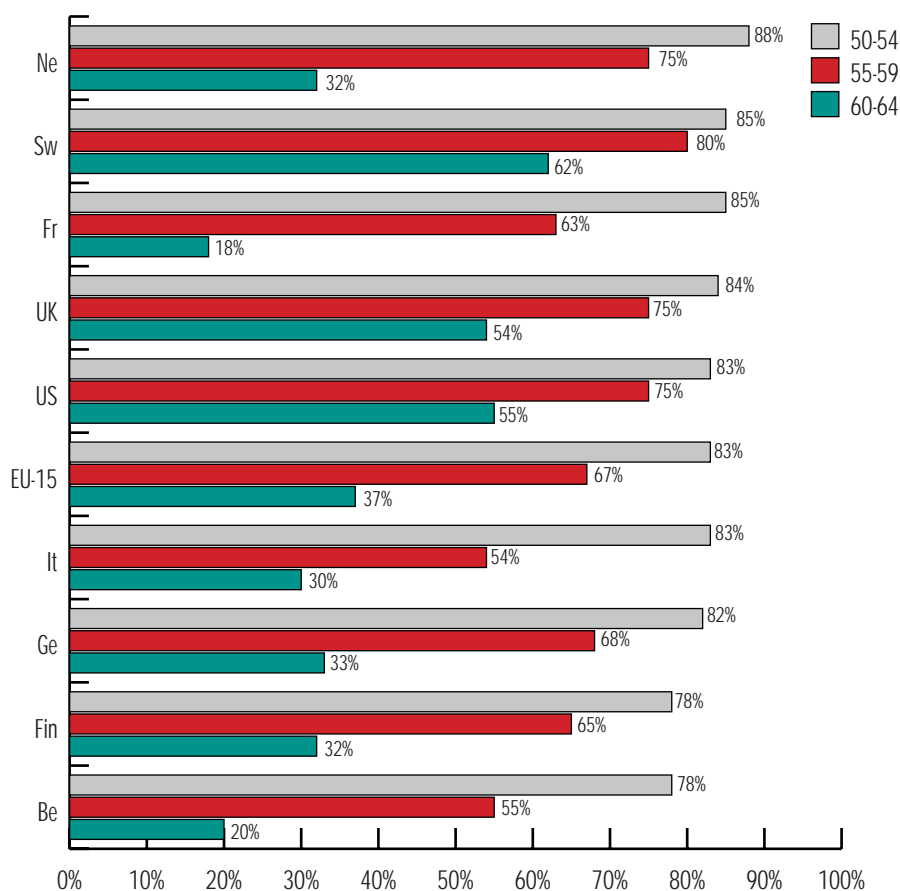
(sauf Pays-Bas, 2003 ; source : OCDE)



La figure 6 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 ; cfr figure 5)³. Il en est de même ou presque pour le groupe des 55-60 ans.

Figure 6 : Taux d'emploi des hommes de 50 à 64 ans, par classe d'âge et pays en 2004

(sauf Pays-Bas, 2003 ; source : OCDE)



Les différences internationales de taux d'emploi sont-elles dues à la mesure même de ces taux ? On a des raisons d'en douter. La Commission européenne calcule des taux d'emploi en équivalents temps plein (voir tableau 1). À notre connaissance, ceux-ci ne sont pas ventilés par classe d'âge. Sur base de cet indicateur, la position moyenne de la Belgique apparaît moins défavorable, sans plus.

Tableau 1 : Taux d'emploi en 2003 en équivalents temps plein.

%	Belgique	Allemagne	France	Pays-Bas	Suède	EU15
Hommes	66,7	68,9	67,8	73,1	72,3	69,2
Femmes	42,9	46,2	50,8	41,6	63,0	47,3

Source : Commission of the European Communities (2005), p. 86.

Définition : Emploi équivalent temps plein par rapport à la population totale de 15 à 64 ans (l'emploi en équivalents temps plein se définit comme le nombre total d'heures travaillées divisé par le nombre annuel moyen d'heures de travail d'un emploi à temps plein).

³ 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.

Les différences par classe d'âge ne paraissent pas s'expliquer uniquement par des différences dans la proportion de personnes à temps partiel. D'autre part, la proportion du temps partiel dans l'emploi total (H+F) des 50-54 ans et 55-59 ans est similaire en Belgique, en Suède et en France (autour de 20%) ; seuls les Pays-Bas se distinguent par une proportion nettement plus élevée (autour de 40%). Ce n'est que pour la classe d'âge des 60-64 ans que la proportion de temps partiel devient nettement plus élevée en Suède (34%, contre environ 23% en Belgique ou France, 57% aux Pays-Bas). Il faut aussi garder à l'esprit que le temps partiel concerne majoritairement la population féminine (75% ou plus)⁴.

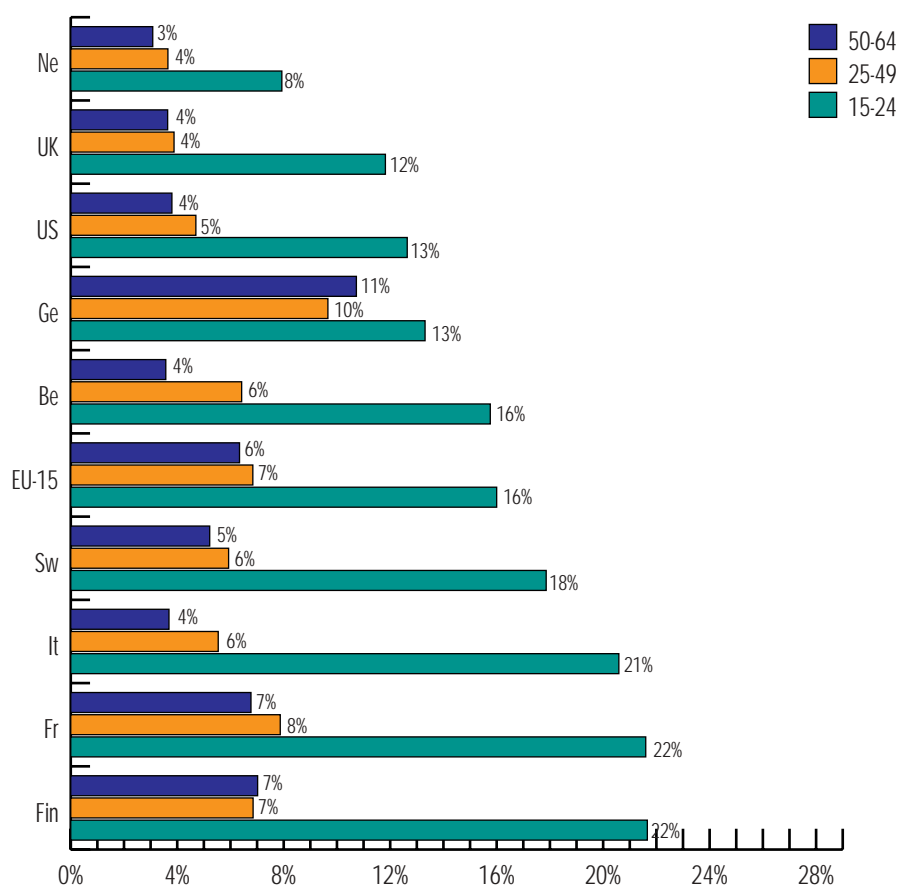
...mais guère d'effet sur les taux de chômage

Parallèlement aux retraits anticipés de la vie active, on observe en Belgique des taux de chômage relativement bas pour les classes d'âge directement concernées. L'observation des statistiques ne révèle guère "d'effet de report" (par éventuelle création d'opportunités d'emploi pour les plus jeunes) sur les autres classes d'âge. Nous n'en déduisons pas pour autant une absence de relation car il est vrai que de nombreux facteurs agissent simultanément sur les taux de chômage des divers groupes d'âge.

Les figures 7-a et 7-b font en termes de taux de chômage le même type de comparaison que la figure 5 pour les taux d'emploi. Les différents pays sont classés par taux de chômage croissant des plus jeunes travailleurs (15-24 ans). La posi-

Figure 7-a : Taux de chômage des hommes par classe d'âge et par pays en 2004

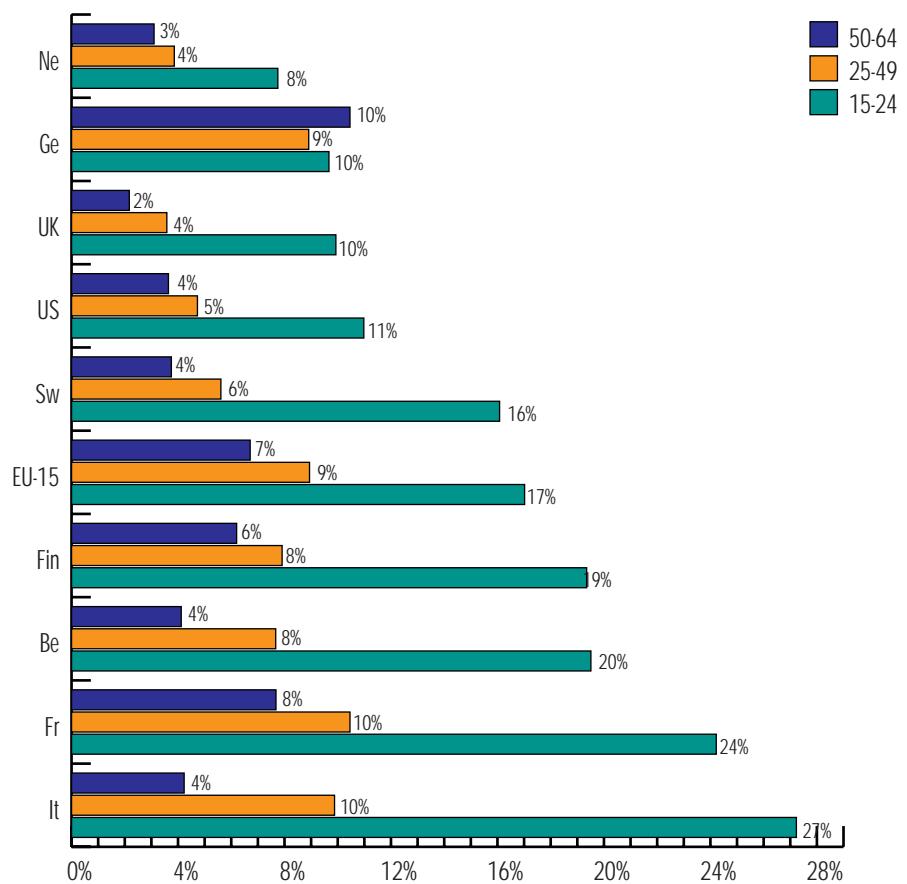
(sauf Pays-Bas, 2003 ; source : OCDE)



⁴ Pour ces données, voir CSE (2004) et OECD (2004), annexe statistique.

Figure 7-b : Taux de chômage des femmes par classe d'âge et par pays en 2004

(sauf Pays-Bas, 2003 ; source : OCDE)



tion relative de la Belgique est un peu différente pour les hommes et pour les femmes. 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 6). La figure 8-a 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 8-b) est intéressante. En Suède également le taux d'emploi diminue avec l'âge, mais (i) la baisse s'observe essentiellement à partir de 60 ans et (ii) 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 60 ans plutôt que 50 ans comme en Belgique⁵.

⁵ Les mêmes remarques peuvent être faites pour les femmes, bien que l'effet âge intervienne différemment. Pour ne pas multiplier les figures, on concentre l'attention ici sur les hommes.

Figure 8-a : Taux d'emploi des hommes par classe d'âge et niveau de qualification en Belgique, 2002

(source : OCDE)

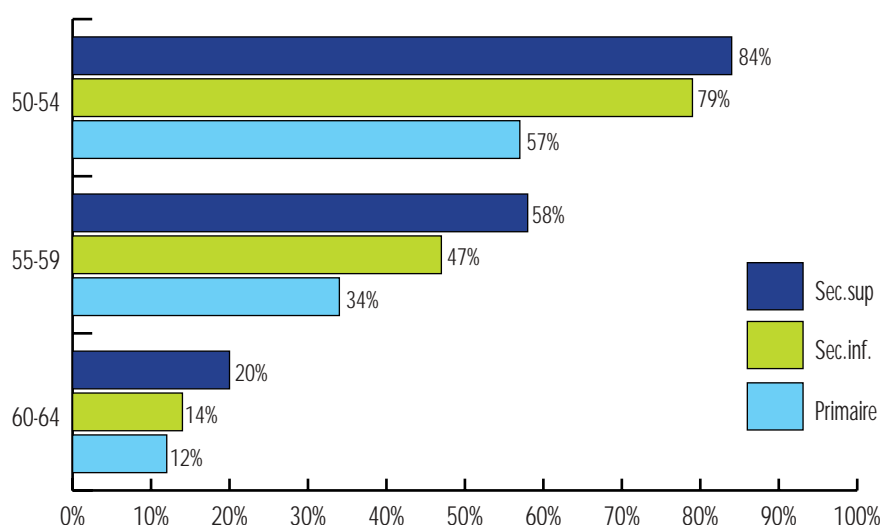
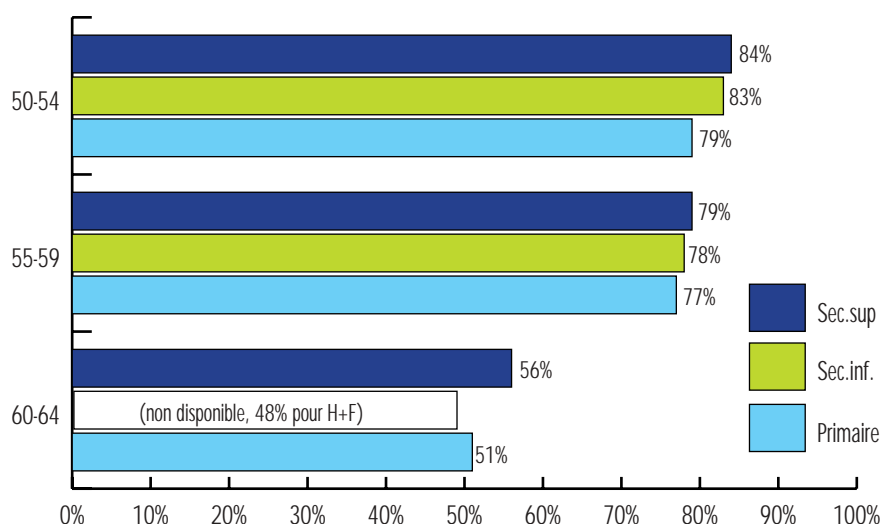


Figure 8-b : Taux d'emploi des hommes par classe d'âge et niveau de qualification en Suède, 2002

(source : OCDE)



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

La figure 9-a montre que la Belgique n'est pas le seul pays à avoir connu à partir de 1975 une baisse sérieuse des taux d'emploi des hommes de 50-64 ans ⁶. 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 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 reste quasi inchangée (figure 9-b).

⁶ Les taux d'emploi par classe d'âge et sur base annuelle ne sont disponibles en Belgique que depuis 1983, avec l'apparition des « enquêtes force de travail ». Les figures 9-a et 9-b ne concernent que les hommes, parce que les taux d'emploi des hommes et des femmes suivent des tendances différentes. Pour les femmes de 25-49 ans et 50-59 ans, on observe une hausse importante des taux d'emploi liée à la participation accrue des femmes au marché du travail. Présenter l'évolution dans le temps de la série agrégée H+F n'aurait guère de sens. Soulignons simplement que le taux d'emploi des femmes reste proche de la moyenne européenne pour les 25-49, et est nettement inférieur pour les 50-59 ans (voir aussi figure 5).

Figure 9-a : Evolution du taux d'emploi des hommes de 50-64 ans pour différents pays de l'UE

(source : OCDE)

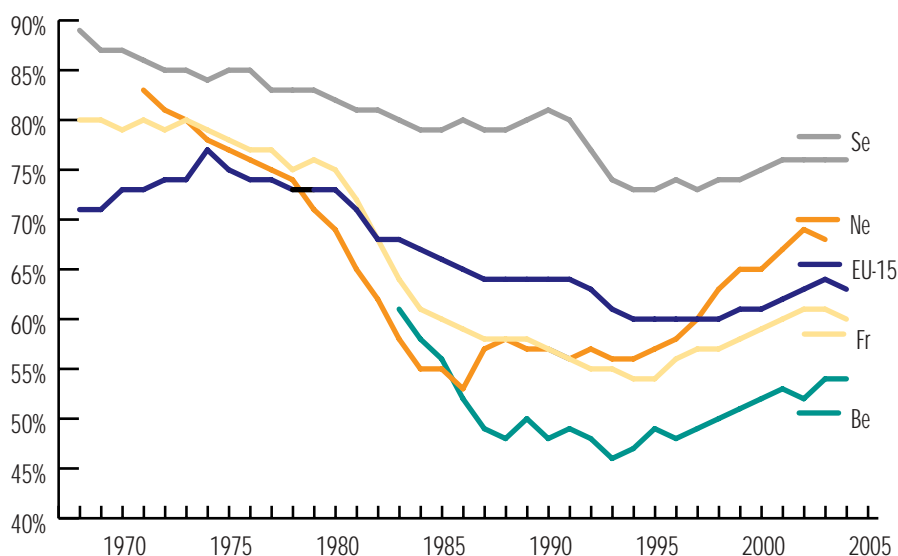
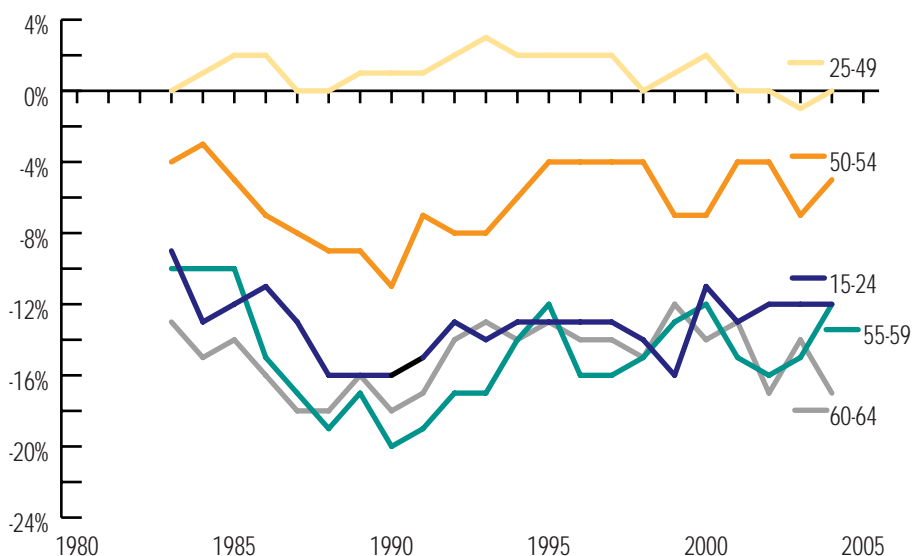


Figure 9-b : Evolution du taux d'emploi des hommes par classe d'âge en Belgique : différence (en points de pourcentage) avec la moyenne UE-15

(source : OCDE)



2. Eléments d'analyse

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

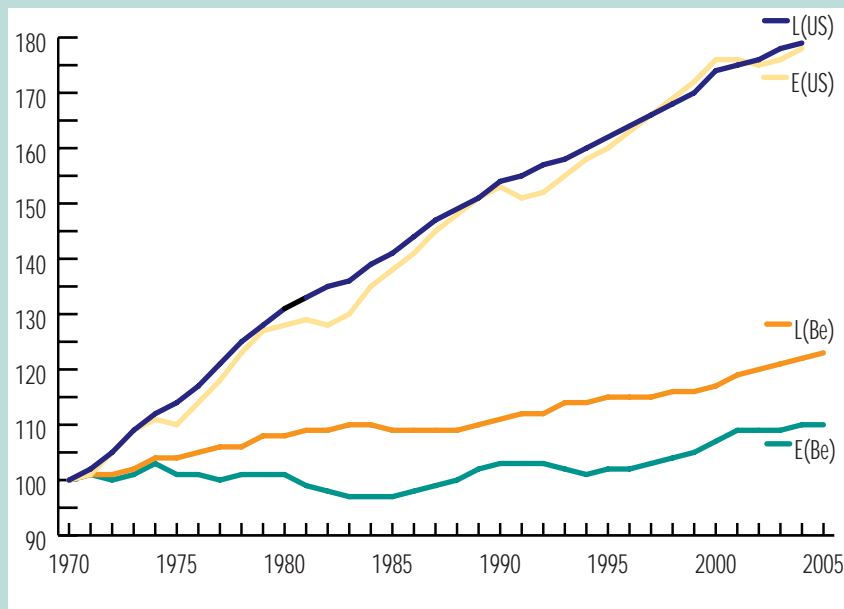
Une des motivations du développement des politiques de retrait anticipé de la vie active était de laisser la place aux jeunes⁷, discrimination justifiée par le fait (certain) que laisser un jeune au chômage est socialement beaucoup plus coûteux que de mettre en chômage ou en inactivité un travailleur en fin de carrière. Mais l'analyse pêche par l'hypothèse implicite d'une part que le nombre d'emplois

⁷ 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 : "On peut se demander par ailleurs si une réelle volonté existe de contrôler le remplacement des pré-pensionnés, les sanctions étant rares et le suivi systématique manquant totalement. La pré-pension peut par conséquent difficilement être considérée comme une mesure pour l'emploi..." (p. 82). La Cour des Comptes, dans son 153ème rapport (session 1996 – 1997), pointait en outre l'absence de contrôle "sur l'exactitude des informations fournies en matière de reconnaissance comme entreprise en restructuration" (p. 86). Pour le passé plus récent, on consultera la p. 119 du Rapport 2004 du Conseil supérieur de l'Emploi.

disponibles est donné, et d'autre part qu'il reste inchangé si l'on réduit la taille de la population active. A moyen-long terme, le nombre d'emplois n'est pas donné ; emploi et population active évoluent parallèlement, toutes autres choses égales par ailleurs (voir encadré 3).

ENCADRÉ 3

Croissance de la population active et emploi. Illustration



La figure ci-dessus illustre l'absence de lien automatique entre croissance de la population active et chômage. La figure compare les évolutions observées en Belgique et aux Etats-Unis. La population active et l'emploi sont mesurés par un indice normalisé à 100 en 1970. Jusqu'en 1974, population active et emploi évoluent parallèlement, tant en Belgique (et en Europe) qu'aux Etats-Unis. Chocs pétroliers et politique de désinflation produisent un niveau d'emploi anormalement bas de 1975 à 1985. Aux Etats-Unis, l'emploi (et le taux de chômage) retrouvent ensuite progressivement une valeur normale ; emploi et population active croissent à nouveau au même rythme, malgré un taux de croissance relativement élevé de la population active. En Belgique, l'écart entre emploi et population active demeure anormalement élevé, en dépit d'une croissance très faible 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 (voir encadré 2). La même démarche comptable peut aussi suggérer que le passage d'un travailleur occupé vers l'inactivité va conduire automatiquement à une nouvelle embauche et ainsi réduire le niveau du chômage. D'un point de vue économique, le raisonnement n'est d'ailleurs pas faux à court terme. À l'horizon de quelques trimestres, on peut effectivement considérer que la capacité de production de l'économie et donc son potentiel d'emploi sont donnés, et que les prix et salaires changent peu ; c'est l'évolution conjoncturelle des débouchés qui est alors déterminante pour l'emploi. C'est dans ce cadre que s'inscrit l'analyse keynésienne.

A moyen-long terme, la conjoncture joue beaucoup moins et les débouchés (les parts de marchés) dépendent d'abord et avant tout de la compétitivité, notamment en prix. Or, la contraction de la population active, en réduisant l'offre de main-

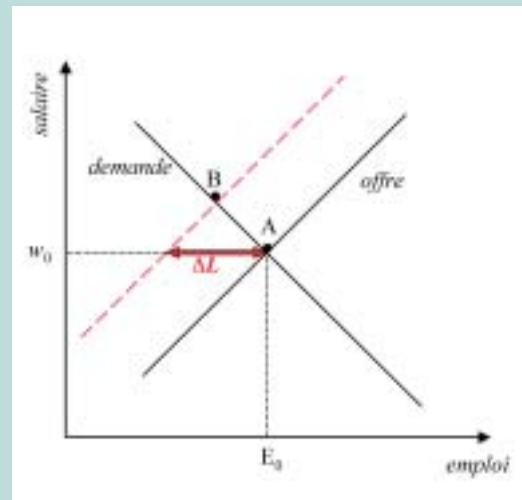
d'œuvre, conduit à des pressions salariales accrues qui elles-mêmes se répercutent sur les coûts de production et, à taux de marge donné, sur les prix de vente des entreprises. Celles-ci voient (toutes choses égales par ailleurs) leurs débouchés et leurs ventes se réduire. Elles ajustent à la baisse les volumes de production et d'emploi, et à plus longue échéance leur capacité de production. En d'autres termes, réduire la taille de la population active réduit la taille de l'économie et affecte l'évolution des capacités de production et de l'emploi. L'effet sur l'emploi est amplifié à long terme par l'ajustement des capacités 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 (voir encadré 4).

ENCADRÉ 4

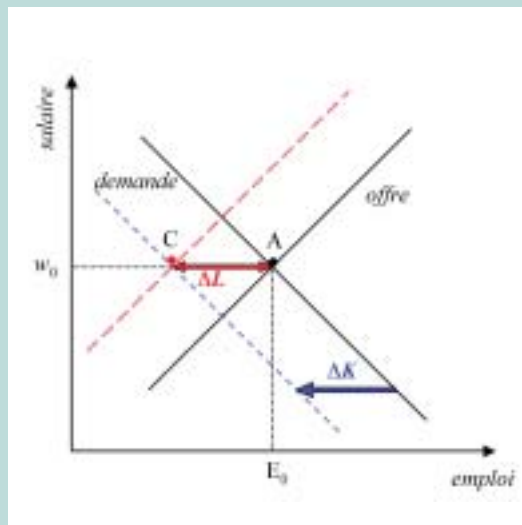
Population active, capacités de production et taux d'emploi

Les mécanismes responsables des effets à moyen-long terme d'une réduction de la population active peuvent être illustrés comme suit.

Dans la figure ci-contre, la relation à pente négative décrit le lien emploi-salaire venant du côté de la demande de travail par les entreprises : une baisse de salaire augmente la rentabilité et les débouchés, donc l'emploi potentiel. La relation à pente positive décrit la relation emploi-salaire venant du côté de l'offre. Dans un contexte de négociation salariale, la pente positive signifie que lorsque l'emploi augmente, les tensions sur le marché du travail augmentent et conduisent à des hausses de salaires. La combinaison salaire-emploi observée (l'équilibre du marché) est déterminée simultanément par ces effets. La situation initiale est donc au point A, avec salaire w_0 et emploi E_0 .



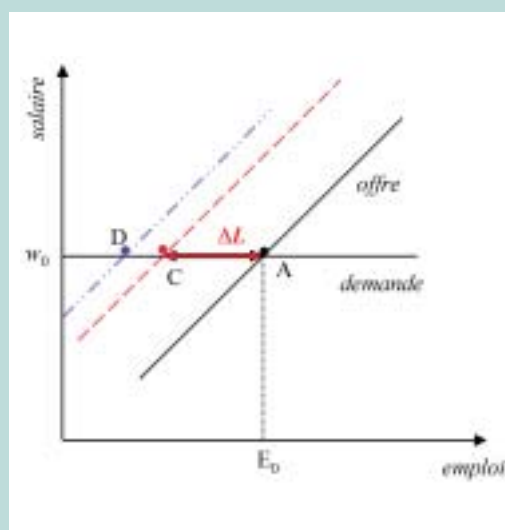
La droite en traits discontinus représente les effets d'une réduction de la population active ($\Delta L < 0$). Le déplacement horizontal de la courbe par rapport à sa position initiale indique de combien l'emploi devrait diminuer pour que les tensions (et donc les salaires) sur le marché du travail demeurent inchangés. À emploi initial donné E_0 , la réduction de la population active engendre cependant des tensions accrues et conduit à des hausses de salaire. Compte tenu des effets induits sur la rentabilité des



entreprises et leurs débouchés, le nouvel équilibre est au point B : le salaire a augmenté et l'emploi diminue, mais moins que la population active. Il y a donc à la fois baisse du chômage et baisse du taux d'emploi (si la population en âge de travailler est restée constante).

Cette variation de la production et de l'emploi conduit cependant à une révision à la baisse de la capacité de production des entreprises ($\Delta K < 0$). À salaire donné, l'emploi potentiel diminue. Cette évolution est représentée par le déplacement vers la gauche de la relation emploi-salaire représentant les comportements de demande. On peut montrer que lorsque le coût du capital est inchangé, le nouvel équilibre est en C : *in fine*, la baisse de l'emploi reproduit exactement la baisse de la population active, le taux de chômage et le salaire demeurent inchangés, mais le taux d'emploi a diminué.

Lorsqu'on tient compte des ajustements de capacité de production, tout se passe donc comme si la demande de travail était une droite horizontale, tel qu'illustré dans la troisième figure, où les points A et C reproduisent les mêmes situations que précédemment.



Aux éléments d'analyse précédents, il faut ajouter également le coût éventuel des retraits de la population active. 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 à la hausse sur les salaires seront accentuées, ce qui apparaît dans la dernière figure comme un déplacement plus marqué de la droite représentant les comportements d'offre et de négociations salariales. On aboutit en fin de compte à l'équilibre D, où l'emploi diminue davantage que la population active. En d'autres termes, la réduction de la population active conduit alors à une hausse du taux de chômage.

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. Les raisonnements inverses s'appliquent bien sûr pour le cas d'un accroissement de la population active, le développement de capacités de production nouvelles permettant des hausses proportionnelles de l'emploi.

Retraits ciblés

L'argumentation qui vient d'être résumée suppose que les travailleurs sont tous identiques. La réalité est plus complexe et le raisonnement doit être élargi pour 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

... *Eléments d'analyse*

de travailleurs dans les mêmes proportions⁸, ce qui n'est pas le cas. Les effets transitant par l'ajustement des capacités de production sont alors partiels. L'analyse doit donc être affinée pour tenir compte de la nature ciblée des retraits.

On a vu qu'en Belgique les travailleurs moins qualifiés sont les premiers concernés par les retraits anticipés. La mise en œuvre de technologies nouvelles et les changements organisationnels ont réduit la demande de main-d'œuvre peu qualifiée. Dans ce contexte, une réduction de l'offre de main-d'œuvre peu qualifiée via des possibilités de retrait anticipé peut sembler une politique à la fois réaliste et naturelle.

Si les chômeurs âgés peu qualifiés ne cherchent en réalité plus d'emploi parce que découragés par une probabilité d'embauche quasi nulle, les retirer du nombre des demandeurs d'emploi ne ferait qu'entériner une situation de fait, et n'aurait d'autre conséquence que de faire passer des "inactifs" d'une catégorie administrative à une autre. Cette vision est extrême, mais souligne l'importance des comportements de recherche et des incitations à la reprise d'emploi. Sneessens-Shadman (2000) montrent que même des retraits de population active ciblés sur les moins qualifiés peuvent engendrer (par les mêmes mécanismes que précédemment) des destructions d'emploi non négligeables (qui accentuent les pertes initiales) dès lors que le salaire des moins qualifiés réagit positivement aux baisses du chômage. Ces effets sur l'emploi sont accentués si les variations des salaires des moins qualifiés induisent des variations de même sens des salaires des plus qualifiés. L'estimation du modèle sur données belges permet d'évaluer l'importance quantitative de ces effets. Sneessens et al. (2003) reprennent l'analyse de Sneessens-Shadman (2000) et la complètent par la prise en compte des frictions et des difficultés d'appariement sur le marché du travail. Les résultats obtenus suggèrent qu'une réduction de la population active moins qualifiée de 10% engendre une baisse du taux de chômage de ce groupe de cinq points seulement. L'emploi des travailleurs plus qualifiés diminue également, de façon plus ou moins prononcée suivant l'intensité des interactions salariales et la plus ou moins forte segmentation du marché du travail (possibilité ou non pour les plus qualifiés d'occuper des emplois traditionnellement réservés aux moins qualifiés). Le taux de chômage des plus qualifiés augmente de deux points dans le plus mauvais scénario, reste quasi inchangé dans le meilleur. Parce qu'elle est basée sur une analyse explicite des flux, la modélisation adoptée par Sneessens et al. (2003) permet de montrer que les retraits anticipés ont néanmoins pour effet d'augmenter significativement la probabilité d'embauche de ceux qui restent sur le marché du travail (les plus jeunes). De ce point de vue, la politique des préretraites semble atteindre l'un des objectifs visés. 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 des emplois reste (heureusement) plus faible que la réduction initiale de la population active.

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

Un des arguments avancés en faveur des préretraites est une gestion plus humaine et sociale des coûts de restructuration. 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.

⁸ Cette condition est nécessaire pour que l'ajustement des capacités de production soit également proportionnel, comme indiqué dans l'encadré 4. Un retrait ciblé produit un ajustement partiel des capacités de production.

... *Éléments d'analyse*

Les travaux basés sur des données individuelles d'entreprise montrent en effet que la somme des créations d'emplois mesurées entreprise par entreprise ("créations brutes"), déduction faite de la somme des destructions d'emplois mesurées de la même manière ("destructions brutes"), dépasse, de beaucoup, les variations nettes que l'on observe, par exemple d'un trimestre à l'autre, dans les statistiques publiées. Ce phénomène est aujourd'hui de mieux en mieux documenté⁹. Dans les années 90, Cahuc et Zylberberg (2004, p.17) estiment que "chaque jour ouvrable, la France perd dix mille emplois" mais aussi que "chaque jour, la France crée dix mille emplois." Pour la Belgique, ce type de calcul est rare (voir Van der Linden, 1999)¹⁰. Par extrapolation de cet article, on peut cependant avancer que chaque jour ouvrable se créent et se détruisent simultanément de l'ordre de 750 emplois en Belgique. En outre, la littérature belge et internationale le confirme: ce phénomène simultané de créations et de destructions brutes d'emplois est avant tout un phénomène *intra*-sectoriel et non *inter*-sectoriel¹¹. Les frictions sur le marché du travail (dues à l'information imparfaite, à la dispersion des créations et destructions d'emplois sur tout le territoire, etc.) contribuent à expliquer que les entreprises créatrices de postes vacants¹² et les travailleurs subissant les destructions brutes d'emplois ont besoin de temps pour se rencontrer et signer un contrat de travail. En outre, pour un ensemble de raisons dont l'âge, les individus ne sont pas égaux devant ces opportunités d'embauche. Cela dit, ce processus simultané de créations et de destructions brutes d'emplois est une réalité *permanente* qui certes malmène des existences mais qui permet aussi la réallocation des ressources en main-d'œuvre des activités moins productives vers d'autres qui le sont davantage¹³. La particularité des années 70-80 est liée au fait que les restructurations se firent dans un contexte conjoncturel durablement mauvais, suite aux chocs pétroliers et aux politiques de désinflation. C'est dans ce contexte qu'ont été mises en place les mesures facilitant les retraits de la vie active.

**Coûts privés et
coûts sociaux**

La destruction d'emplois implique un coût. Pour l'entreprise, ce sont les coûts de licenciement : indemnités de préavis, coût des procédures, coût lié aux troubles sociaux éventuels. Pour le travailleur, c'est la perte de revenu, d'autant plus sévère qu'on jouissait d'une ancienneté élevée et que la probabilité de retrouver un emploi de même rémunération est faible. Le coût non-matériel de la perte de l'emploi peut également être important, lorsque le départ de l'entreprise brise un réseau de relations sociales et touche l'individu dans une part de son identité sociale.

Au-delà de ces coûts de nature privée, la destruction d'emplois a aussi des coûts pour la collectivité, coûts que les économistes appellent des "coûts sociaux" parce qu'ils sont supportés par la société et non par les individus et entreprises directe-

⁹ Pour une synthèse, voir par exemple Cahuc et Zylberberg (2001), 429 – 432.

¹⁰ 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%.

¹¹ Quelque 15% seulement de la réallocation des emplois est attribuable à des mouvements inter-sectoriels. Voir Cahuc et Zylberberg (2001), p. 430 – 431 et Van der Linden (1999).

¹² Rappelons que les services de placement ne recensent qu'une part des emplois vacants. Ce rappel n'implique nullement que le nombre de postes vacants soit actuellement suffisant pour résorber le chômage.

¹³ L'argument souvent avancé selon lequel la productivité intrinsèque des travailleurs diminuerait au-delà d'un seuil d'âge paraît toutefois nettement moins robuste qu'on ne le croit généralement. Au terme d'une étude rigoureuse sur données françaises, Aubert et Crépon (2004) concluent à une diminution statistiquement non significative de la productivité après 55 ans. Quant au profil salarial, on sait qu'il varie avec l'ancienneté chez les employés mais qu'il n'en va généralement pas de même au sein du personnel ouvrier.

... *Eléments d'analyse*

ment concernés. Les coûts sociaux les moins malaisés à mesurer sont les allocations sociales perçues et la perte de recettes fiscales et de cotisations sociales (pour une évaluation, voir Bresseleers *et al*, 2004, qui, pour 2002, aboutissent à un coût budgétaire annuel moyen du chômage de 25 682 € par chômeur¹⁴). Au-delà, il y a les dépenses engendrées par les instances publiques et les organismes subventionnés liés à la gestion du chômage et des politiques d'emploi. Si l'expérience de chômage ou celle de l'inactivité précoce engendre des troubles de santé physique ou mentale, la collectivité supporte encore d'autres coûts.

Les mesures facilitant les retraits de la vie active réduisent les coûts privés en limitant la perte de revenu du travailleur. Le rapport 2004 du Conseil supérieur de l'Emploi présente, p. 156, un éventail de taux de remplacement bruts et nets selon les dispositifs de retrait du marché du travail¹⁵. Ces taux varient fortement d'une situation professionnelle et familiale à l'autre. Compte tenu de notre régime fiscal, les taux nets sont toujours nettement plus élevés que les taux bruts. Dans le cas des plus bas salaires, les taux nets sont supérieurs à 80%.¹⁶

Toujours selon une logique privée, 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". On peut interpréter cette réponse de la manière suivante. En cas de restructuration, les préretraites (tout comme les contrats à durée déterminée) permettent souvent d'éviter la remise en cause des rémunérations des autres catégories de personnel, source plausible de troubles sociaux ou d'une démotivation des travailleurs, et/ou de s'interroger sur la gestion de l'entreprise et sur l'organisation de la production dans un sens large du terme.

Les mesures facilitant les retraits de la vie active réduisent les coûts privés des destructions d'emploi, mais impliquent simultanément un coût social important en réduisant durablement le nombre d'emplois et en accroissant la charge des transferts et pensions. La période durant laquelle la personne est en prépension conventionnelle ou "Canada dry" est en effet assimilée à une période d'occupation, de sorte que celle-ci est également prise en considération lors du calcul de l'allocation de retraite. Dans la mesure où les restructurations sont un phénomène ample et permanent, réduire le coût privé de ces restructurations par des retraits anticipés et un accroissement des charges de transferts aux plus âgés est une approche étrange. On pourrait en effet avancer que l'alternative à la préretraite eut été le chômage permanent jusqu'à l'admission à la retraite. Ce n'est pas notre point de vue : l'alternative ne doit pas être que celle-là ; le retour à l'emploi doit en être une autre.

Choix individuels et cohérence collective

Les retraits anticipés ne sont pas toujours la conséquence de restructurations et licenciements. Une fraction non-négligeable des retraits anticipés semblent refléter un choix délibéré. Selon Elchardus et Cohen (2002), 60% des hommes en prépension ou pension anticipée auraient fait ce choix volontairement. La hausse du taux d'emploi n'est certes pas une fin en soi. Dans ce contexte, il est crucial

¹⁴ "Le coût budgétaire moyen d'un chômeur est obtenu en additionnant le coût budgétaire direct d'un chômeur, estimé sur base de l'allocation journalière moyenne du chômage calculée par l'ONEM, au manque à gagner en cotisations sociales et impôts, estimé sur la base du salaire moyen des travailleurs du secteur privé" Bresseleers *et al*, 2004, p. 5. Cette étude porte donc sur le chômage et pas sur les passages dans l'inactivité.

¹⁵ Le taux de remplacement brut (net) est le rapport entre le revenu brut (net) du prépensionné et son revenu brut moyen en activité.

¹⁶ De tels taux de remplacement s'accompagnent néanmoins d'un risque élevé de pauvreté parmi les prépensionnés peu qualifiés (voir, Bonsang *et al*, 2002).

que les règles en vigueur donnent les incitants corrects. Outre l'effet de l'âge ou de la situation familiale par exemple, la décision de se retirer du marché du travail est fonction de variables financières telles que la richesse accumulée et les droits à la pension de retraite. Le mode actuel de calcul des droits à la pension implique une taxe implicite élevée sur les revenus des dernières années de travail¹⁷. Cette taxation implicite du revenu du travail des personnes en fin carrière est sans conséquence aussi longtemps que l'âge de la retraite est fixé par des règles rigides qui laissent peu de choix à l'individu, comme c'était le cas autrefois. La mise en place des systèmes de prépension a créé une situation totalement différente, en introduisant flexibilité et souplesse dans le choix de l'âge de la retraite. Dellis *et al* (2002) ont mis en évidence l'importance et le caractère fréquent des incitations *négligées* à la poursuite d'une activité professionnelle au-delà d'un certain âge en Belgique. La taxe implicite sur le revenu du travail des personnes en fin de carrière due au système de (pré-)retraite est de l'ordre de 30% pour un travailleur de 50-55 ans, et 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. Cette taxe implicite biaise les choix individuels (introduit une "distorsion") et incite à se retirer prématurément du marché du travail.

3. 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. La réduction de l'offre de travail induite par les retraits anticipés n'accroît pas l'emploi des jeunes; c'est aussi une méthode coûteuse et peu efficace de traiter le problème des restructurations et des réallocations inter- ou intra-sectorielles. A ces inconvénients s'ajoute l'effet négatif sur l'emploi de retraits volontaires suscités par une taxation implicite élevée des revenus en fin de carrière.

Face à ces conclusions, une hausse des taux d'emploi des plus âgés est-elle nécessaire ? Oui : la tendance des dernières années va dans le bon sens mais ne suffit pas. La fin des facilités de retraits de vie active se justifie-t-elle ? Si pas pour tous, en tout cas pour beaucoup. Certes, pas d'un coup car l'adaptation des mentalités comme celle de la législation et des conventions ne peuvent s'effectuer instantanément.

Pourquoi ?

(I) Face à l'évolution démographique et à la diminution des taux de mortalité, les études rigoureuses convergent sur la nécessité d'accroître le nombre de personnes qui contribuent au système de retraites publiques et la durée de leur contribution. Il y va de la "soutenabilité" du système des retraites publiques et donc du bien-être des générations actuelles mais aussi futures.

(II) Les mécanismes d'incitation au retrait anticipé de la vie active ne favorisent pas l'emploi des groupes plus jeunes. Ils conduisent à une utilisation de l'assurance-chômage (et du crédit-temps) à des fins détournées et alourdissent fort probablement la pression parafiscale. Ce faisant, ces mécanismes sont nuisibles à l'emploi.

¹⁷ Le taux implicite de taxation est mesuré par la réduction (exprimée en % du dernier salaire net annuel) de la valeur actualisée des revenus futurs de pension lorsque je travaille une année de plus (et bénéficierai donc de la pension de retraite une année de moins). Lorsque le calcul des pensions est actuariellement neutre, le taux implicite de taxation est nul.

Comment ? Nous n'avons pas ici un catalogue de mesures précises à proposer ni l'ambition de nous **situer** par rapport à chaque mesure envisagée dans le document gouvernemental "Vieillesse active". Mais, sur base de la littérature économique, nous suggérons les quelques balises suivantes.

I. Mettre fin aux distorsions qui pénalisent la poursuite de la vie active

Travailler coûte que coûte jusque 65 ans *n'est pas un objectif en soi* : anticiper l'âge de la retraite doit demeurer possible à partir d'un âge donné (60 ans). Mais, il faut qu'une telle décision de retrait anticipé préserve la neutralité actuarielle du calcul des droits à la pension. C'est la condition *sine qua non* pour 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 (pensions ou revenus liés à la cessation d'activité) pesant sur les générations plus jeunes.

La neutralité actuarielle signifie la suppression des distorsions qui pénalisent la poursuite de la vie active au cours des années précédant l'âge légal de la retraite (distorsions mises en évidence par Dellis *et al*, 2002 et résumées dans le rapport 2004 du Conseil supérieur de l'Emploi ; de la Croix et Lepers (2005) traitent des effets de ce type d'incitation ainsi que de réductions d'impôts ciblées sur les travailleurs "âgés").

Neutralité actuarielle des retraites anticipées¹⁸

Pour les travailleurs d'au moins 60 ans dont la carrière est jugée complète du point de vue du calcul des retraites, la décision d'anticiper ou non le passage à la retraite ne doit pas entraîner de changement dans la valeur actualisée des revenus de pension futurs anticipés. La décision d'anticiper sa retraite change seulement la valeur annuelle de la pension (plus la retraite est anticipée, plus le paiement des droits accumulés est étalé sur nombre d'années élevé)¹⁹. Le cumul de salaires et des revenus de pensions doit alors être autorisé.

Les mêmes principes s'appliquent aux travailleurs dont la carrière est incomplète, avec pour seule différence la possibilité de continuer d'accumuler des droits à la pension jusqu'à l'âge de 65 ans, selon les règles en vigueur aujourd'hui.

Comme l'indique le document sur le "vieillesse active", il serait inefficace de réformer un dispositif particulier. L'ingénierie socio-fiscale est en effet fort développée. La mise en œuvre des principes du paragraphe ci-dessus ne suffira pas à empêcher le licenciement ou l'interruption de carrière (crédit-temps), "ciblé" sur les travailleurs âgés et accompagné d'une allocation à charge de l'employeur, pour combler tout ou partie du manque à gagner jusqu'à l'âge de la retraite anticipée. Ces pratiques peuvent créer une situation où, dans les faits, le retrait du marché du travail devient possible avant 60 ans, avec les effets négatifs sur l'emploi global discutés précédemment.

¹⁸ Nous sommes bien conscients de ce que notre système d'assurance pension publique ne suit pas uniquement une logique d'assurance. Pour les raisons indiquées ci-dessus, il nous paraît néanmoins nécessaire de rétablir une neutralité actuarielle à partir d'un seuil d'âge.

¹⁹ Le document « vieillesse active » qualifie l'adaptation de l'annuité payée de « malus pension ». Il s'agit en réalité d'équité entre ceux qui choisissent ou non de prendre une retraite anticipée. Sans cela, on induit des distorsions de comportement.

Les travailleurs seniors demandeurs d'emploi

Nous plaçons 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 plaçons pour que la personne reste demandeur d'emploi, quel que soit son âge, et que *la période de chômage reste une période assimilée du point de vue du calcul de la retraite.*

L'allocation majorée, instaurée dans un souci d'équité du fait de l'existence des prépensions, serait appelée à disparaître en même temps que ces dernières.

De telles réformes ne peuvent être mises en place du jour au lendemain, en raison notamment de lois et de conventions ayant cours actuellement entre partenaires sociaux. Elles doivent être combinées à une stimulation de la demande de travail (cfr point (III)). Leur entrée en vigueur doit être simultanée et s'effectuer dès que possible pour limiter les phénomènes d'anticipation conduisant à une augmentation brutale des retraits de tout type. Durant l'inévitable période de transition, il faut aussi éviter une nouvelle complexification de notre système légal et conventionnel. Ainsi, dans sa volonté de maintenir la notion "d'entreprise en restructuration" mais d'en délimiter plus précisément le contenu, le document "vieillessement actif" énonce des critères qui nous paraissent difficiles à mettre en pratique et rendent illusoire le contrôle effectif et la pertinence des mesures proposées dans ce contexte.

II. 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 en termes de "flux", c'est à dire favoriser, tout au long de la carrière, des comportements qui permettent de soutenir les exigences du marché du travail : formation tout au long de la vie, retrait temporaire et, par exemple partiel, du marché du travail à des époques où la conciliation entre vie professionnelle et vie privée est particulièrement lourde, attention permanente aux conditions de travail (bruit, stress, etc. ; cfr. les enquêtes européennes sur les conditions de travail). Cette attention permanente, y compris dans les petites et moyennes entreprises, ne se réalisera probablement pas sans une présence syndicale appropriée y compris dans ces dernières. De plus, le relèvement de l'investissement des entreprises dans la formation de leurs travailleurs doit se concrétiser.

Les engagements pris antérieurement à cet égard n'ont pas été suivis d'effet. L'expérience passée suggère que la création d'un fonds interprofessionnel ne suffit pas non plus à pallier le déficit de formation, en particulier pour les moins qualifiés. Il convient de s'interroger sur les raisons de ces échecs. Des investissements en formation ne s'observent spontanément que lorsque la formation est bénéfique à la fois pour l'employeur et pour le travailleur. L'accès trop facile à des prépensions et autres cessations d'activité anticipées est certes un frein à l'investissement en capital humain, mais cette explication ne saurait suffire. Il est illusoire par exemple de croire que des entreprises envisageant une restructuration vont investir dans la formation des travailleurs directement concernés par les activités en passe d'être abandonnées.

Formation et mobilité

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.

Dans le même temps, il ne faut pas perdre de vue la réalité de "métiers usants". N'ayant pas eu dans le passé une approche dynamique en termes de "flux", on fait face à une population dans la cinquantaine ou la soixantaine dont une part (à notre connaissance non chiffrée) a durablement exercé des "métiers usants".

Métiers usants

Le développement de retraits du marché du travail à temps partiel ou de formules de réduction du temps de travail, accompagnés d'une allocation sociale, nous paraissent la meilleure réponse au problème des métiers usants. Le "crédit-temps pour les plus de 50 ans" est une mesure qui va dans ce sens. Le seuil de 60 ans évoqué précédemment (point (I)) pourrait être révisé à la baisse sous certaines conditions de carrière. On ne saurait sous-estimer néanmoins la difficulté d'énoncer des critères objectifs permettant de définir sans ambiguïté les métiers usants, physiquement ou psychologiquement.

III. Réduire le coût des travailleurs âgés peu qualifiés

Nous avons précédemment souligné la nécessité d'accompagner la disparition progressive des systèmes de prépension par une stimulation de la demande de main-d'œuvre senior. Cette stimulation peut se faire en réduisant son *coût* par des allègements structurels de cotisations sociales patronales et par des subventions temporaires à l'embauche, compensés le temps nécessaire par un financement approprié de la Sécurité sociale. Faut-il pour autant discriminer en faveur des seniors - c'est à dire cibler les allègements sur un critère d'âge - comme c'est aujourd'hui, à partir de 57 ans, dans le cadre des allègements structurels de cotisations patronales?

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 si l'on prend soin de corriger un ensemble de biais possibles. Cela signifie probablement qu'il y a une dispersion de situations et que le critère d'âge pris isolément est inopportun.

Dispose-t-on de meilleurs critères de ciblage ? On sait que les travailleurs de plus de 55 ans sont surreprésentés parmi les personnes occupées peu scolarisées : en Belgique, selon l'Enquête 2004 sur les Forces de Travail, les plus de 54 ans représentent en moyenne 8,2% de l'emploi total mais 17,0% de l'emploi des diplômés (au plus) du niveau primaire et 10,5% de l'emploi des diplômés du secondaire inférieur. Même si la notion de qualification est très complexe, la faible scolarité est fortement corrélée avec la faible qualification. Celle-ci est un facteur essentiel pour déterminer la productivité. Mais il faut bien reconnaître que hormis pour certains publics (tels les chômeurs), le critère de scolarité n'est pas connu de l'instance qui gère la politique (par exemple, l'ONSS) et qu'il est donc assez peu

utilisé dans le ciblage des politiques. On l'approche souvent par d'autres critères, par exemple le salaire. Celui-ci a aussi ses limites. A productivité intrinsèque donnée, un travailleur peut être rémunéré plus faiblement parce qu'il est une femme, qu'il travaille dans une petite entreprise ou sur certains types de contrat. En sens inverse, là où l'âge importe dans le profil de rémunération, on peut être peu qualifié et disposer, du fait de son âge, d'une rémunération qui n'est pas "faible". Si donc, comme dans le cas des allègements de cotisations sociales patronales, les seuls critères de ciblage vérifiables sont le niveau de salaire (combiné le cas échéant à la taille de l'entreprise et au secteur), alors le critère d'âge peut être, faute de mieux, un complément utile (pas un critère exclusif) pour réduire le coût des travailleurs âgés peu qualifiés.

Stimulation de l'emploi des seniors et ciblage des allègements structurels

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 50 ans. Le critère d'âge utilisé seul est donc un mauvais critère de ciblage des allègements structurels. La variable "âge" a du sens (I) si elle est combinée avec d'autres critères (en particulier le niveau des salaires, comme mesure du niveau de qualification) et (II) si l'on évite des seuils tranchés, sources d'effets pervers sur le groupe d'âge immédiatement inférieur.

Une proposition du gouvernement va dans ce sens. Elle renforce l'allègement de cotisations sociales patronales en combinant le critère salarial et l'âge mais elle introduit malencontreusement un seuil d'éligibilité (55 ans) au lieu d'une montée progressive de l'allègement²⁰.

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

Les progressions salariales à l'ancienneté ou en fonction de l'âge peuvent s'expliquer par différents facteurs : salaire "différé" compensant des salaires initiaux peu élevés, rémunération de l'expérience acquise au sein d'une entreprise, souci d'éviter des carrières "planes" peu motivantes, fidélisation du personnel de l'entreprise (en particulier lorsque le marché du travail est "tendu") etc... Ce système présente aussi des aspects négatifs, dont un frein à la mobilité inter-entreprise si celle-ci entraîne une perte d'ancienneté²¹ et un risque accru de licenciement en cas de restructuration et la difficulté de retrouver un emploi avec conditions financières similaires.

Comme les progressions salariales en fonction de l'âge ou de l'ancienneté présentent des avantages et des inconvénients, il ne faut pas précipiter les choses : une réflexion de fond doit être menée à bref délai sur ces avantages et inconvénients. Cette discussion peut être couplée à la discussion sur le calcul des droits à la pension, qui peuvent être vus comme un salaire différé ("j'accepte une progression salariale moins forte en fin de carrière en échange d'un mode de calcul des pensions qui élimine la taxe implicite sur les revenus des travailleurs âgés").

²⁰ Cette conclusion peut sembler en contradiction avec de la Croix et Lepers (2005) qui ciblent leurs réformes sur base de l'âge. Il faut garder à l'esprit que dans sa version actuelle le modèle DOLORES est conçu pour mettre en lumière l'effet de la réduction structurelle sur les diverses générations, indépendamment du critère de qualification. Pour ce faire, ils n'ont pas besoin de croiser le critère âge avec d'autres critères tels que la qualification.

²¹ A titre d'exemple, l'ancienneté ne freinera pas la mobilité intra-sectorielle si elle est conservée en cas de mobilité au sein du secteur. Or, on a vu que les réallocations d'emplois se font d'abord à l'intérieur des secteurs.

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

Face au caractère permanent et à l'importance des destructions (et créations) brutes d'emplois, 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. Excepté s'il est entièrement financé par une baisse de salaire, 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 même exception mise à part, 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, l'obligation d'*outplacement*²² au-delà d'un seuil d'âge et à charge de l'entreprise, que l'on envisage actuellement, 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*.

Faisabilité ?

Les analyses et positions des principaux acteurs du débat en cours ont été résumées par Moulaert (2005). Nous ne les reprendrons pas ici. L'accès à la préretraite est perçu comme un acquis social important. Or, 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 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 est professeur au Département d'économie de l'UCL et chercheur à l'IRES

Bruno Van der Linden est chercheur qualifié FNRS, professeur au Département d'économie de l'UCL et chercheur à l'IRES

Henri Sneessens et Bruno Van der Linden

²² Ensemble de services et de conseils de guidance visant au reclassement professionnel.

Bibliographie

- Aubert P. et B. Crépon (2004) "Âge, salaire et productivité : la productivité des salariés décline-t-elle en fin de carrière ?" Document de travail de la Direction des Etudes et Synthèses Economiques de l'INSEE, Paris.
- BNB (2005), Statistiques sur les prépensions, Belgostat, Banque nationale de Belgique (voir http://ecodata.mineco.fgov.be/mdf/ts_downltable.jsp?table=AU0119080001)
- Bonsang E., Delhousse B. et S. Perelman (2002) "Les conditions de vie des prépensionnés", Rapport préparatoire de 15^{ème} congrès des économistes belges de langue française, Commission 4.
- Bresseleers, V. N. Fasquelle, K. Hendrickx, L. Masure, M. Saintrain, B. Scholtus, P. Stockman (2004) "Coût budgétaire d'un chômeur de 1987 à 2002", Planning Paper 96, Bureau fédéral du Plan, Bruxelles.
- Cahuc P. (2005) *Le difficile retour en emploi des seniors*, Document de Travail N°69 du Centre d'Observation Economique, Chambre de Commerce et de l'Industrie de Paris.
- Cahuc P. et A. Zylberberg (2001) *Le marché du travail*. De Boeck-Université, Paris et Bruxelles.
- Cahuc P. et A. Zylberberg (2004) *Le chômage: fatalité ou nécessité?* Flammarion, Paris.
- Conseil supérieur de l'Emploi (2004) *Rapport 2004*, Bruxelles.
- CSE (2004), *Rapport annuel*, Conseil supérieur de l'emploi, Bruxelles.
- de la Croix, D. et J. Lepers (2005), "Financement des pensions et taux d'activité des travailleurs âgés: une proposition alternative", *Regards Economiques*, 32
- Dellis A., Desmet R., Jousten A. et S. Perelman (2002) "Analyse de la cessation d'activité en Belgique", Rapport préparatoire de 15^{ème} congrès des économistes belges de langue française, Commission 4.
- Elchardus M. et J. Cohen (2002), "Le cours de vie et la transition vers la pension en Belgique", Rapport partiel 2 de l'étude *Attitude et attentes en rapport avec la fin de la carrière professionnelle*, Document de travail TOR2002/14, Groupe de travail Sociologie, Groupe d'études TOR, Vrije Universiteit Brussel.
- Geerkens Eric (1992) *Analyse des politiques d'aménagement de la mise à la retraite*, Travail de fin d'études, Diplôme complémentaire en Science économique, 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 ?*, Fondation de l'Entreprise, Bruxelles.
- MINISTÈRE DE L'EMPLOI ET DU TRAVAIL (1995) *La politique fédérale de l'emploi* Rapport d'évaluation, Bruxelles.
- Moulaert T. (2005) *La fin de carrière : des politiques en débat*. Courrier hebdomadaire n°1882 du Centre de recherche et d'information socio-politique (CRISP), Bruxelles.
- OECD (2005) *Economic Survey: Belgium*, Paris
- OECD (2004), *Employment Outlook*, Paris.
- ONEM (2003), *Annuaire statistique*, Office national pour l'emploi, Bruxelles.
- ONP (2002), *Statistiques annuelles de bénéficiaires de prestation*, Office national des pensions, Bruxelles.
- ONP (2003), *Statistiques annuelles de bénéficiaires de prestation*, Office national des pensions, Bruxelles.
- Sneessens H.R. et F. Shadman (2000) "Analyse macro-économique des effets de retraits de la population active", *Revue belge de sécurité sociale* 3, 631-640.
- Sneessens H.R., F.Shadman-Mehta et O.Pierrard (2003) "Effets des préretraites sur l'emploi", *Revue française d'économie*, XVIII-1, p133-155.
- Van der Linden B. (1999), "Rotation des emplois et mobilité des travailleurs en Belgique", *Cahiers Economiques de Bruxelles*, 162, pp.107-148.

Directeur de la publication :

Vincent Bodart

Rédactrice en chef :

Muriel Dejemeppe

Comité de rédaction : *Paul Belleflamme,*

Vincent Bodart, Raouf Boucekkine,

Isabelle Cassiers, Muriel Dejemeppe,

Jean Hindriks, Vincent Vandenberghe

Secrétariat & logistique :

Anne Davister,

Graphiste : *Dominos*

Regards Économiques a le soutien financier de la Fondation Louvain
et de la Banque Nationale de Belgique.

Regards Économiques

IRES-UCL

Place Montesquieu, 3

B1348 Louvain-la-Neuve

site Web: <http://regards.ires.ucl.ac.be>

mail: regards@ires.ucl.ac.be

tél. 010/47 34 26

