

Retraite et chômage en Belgique : les jeunes bénéficient-ils des préretraites ?

Mathieu Lefèbvre¹

Résumé

Dans cet article, nous décrivons les principaux changements survenus dans l'accès aux préretraites au cours du temps et nous étudions la relation entre la chute conséquente du taux d'activité des travailleurs âgés et le chômage des plus jeunes. Nos résultats vont à l'encontre de l'idée souvent émise selon laquelle les préretraites seraient bénéfiques à l'emploi des jeunes.

Abstract

In this paper, we describe the changes of early retirement programs over time and study the link between trends in elderly labor force participation and youth unemployment. Our empirical results are against the often claimed argument according to which early retirement would reduce youth unemployment.

JEL Classification Numbers: H55, J21, J26, J14

Keywords: pensions, social security, early retirement, unemployment.

¹ CREPP-HEC-ULg. L'auteur tient à remercier Alain Jousten, Sergio Perelman et Pierre Pestieau qui ont participé à la mise en œuvre de cette recherche ainsi que la Communauté Française de Belgique pour le soutien financier au travers du programme ARC (ARC 05/10-332).

1. Introduction

Depuis les études de Blondal et Scarpetta (1999) ainsi que Gruber et Wise (1999, 2003), il est largement reconnu que les politiques publiques de départ anticipé constituent la principale raison à la faible activité des travailleurs âgés. La générosité des systèmes de retraite et de préretraites ainsi que les incitants marginaux au départ précoce jouent un rôle décisif dans la prise de décision des travailleurs de quitter le marché du travail. En imposant des taxes implicites ou explicites sur la continuation de l'activité, les systèmes favorisent les préretraites et donc la diminution de l'activité des seniors.

La Belgique n'échappe pas à la règle, au cours des trente dernières années, des politiques massives d'incitation au retrait d'activité ont été mises en place, ce qui a conduit la Belgique à avoir un des plus faibles taux d'activité des plus de 50 ans parmi les pays OCDE. Si les raisons sous-jacentes à de telles politiques peuvent être nombreuses, un des principaux objectifs avancés est de lutter contre la montée du chômage, principalement celui des jeunes. En donnant aux travailleurs âgés un incitant à quitter le marché du travail, on libère de la place pour les plus jeunes. Ces politiques reposent sur la conception d'une masse fixe de travail². L'idée de base est qu'il existe un stock d'emploi disponible et que retirer des travailleurs âgés du marché du travail permet de diminuer d'autant le chômage.

Si de nombreux économistes du travail rejettent cette vision du marché, peu d'études ont tenté d'évaluer empiriquement l'impact possible des dispositifs de cessation d'activité sur l'emploi. Pourtant une telle évaluation est capitale puisqu'elle détermine à bien des égards la stratégie de réforme à adopter pour le système de retraite. Lorsque l'on considère les problèmes posés par les déséquilibres démographiques futurs, il est souvent avancé qu'une des premières solutions serait de résoudre le problème du chômage. Nous sommes donc confrontés à un double problème, faut-il s'attendre à une diminution du chômage suite aux départs anticipés en retraite ou bien au contraire devons-nous favoriser l'allongement de l'activité des plus âgés ?

Cet article vise à estimer l'éventuel effet de substitution entre les travailleurs âgés que l'on retire du marché du travail et les jeunes chômeurs en comparant l'évolution de la participation des premiers à celle du chômage et de l'emploi des derniers. Nous étudions la question sous différents angles. En effet, les politiques de retraite anticipée doivent s'analyser, en partie, en réaction à l'augmentation du chômage (à tout le moins pour leur mise en place dans les années 70), nous sommes dès lors confrontés à un problème d'endogénéité. Régresser le taux de chômage sur le taux de participation des travailleurs âgés fera apparaître une corrélation sans que celle-ci ne permette de déduire une quelconque causalité étant donnée la simultanéité des variables.

Nous proposons donc d'instrumentaliser les variations observées dans les cessations d'activité en utilisant un indicateur synthétisant les différentes incitations au départ auquel font face les individus. La première tâche consiste à identifier clairement les changements successifs opérés dans les différents régimes de préretraite. C'est l'objet de la Section 2. Ensuite, la Section 3 s'attache à mettre en avant la situation des jeunes sur le marché de l'emploi en Belgique. La Section 4 détaille les données ainsi que la méthodologie utilisée et la Section 5 les résultats sur différents modèles testés. Enfin, la Section 6 conclut.

² La littérature anglo-saxonne parle de « lump of labour ». On peut également parler de « conception malthusienne » du marché du travail.

2. Les politiques de préretraites en Belgique

Depuis les années septante, un arsenal de dispositifs de cessation anticipée de l'activité a été mis en place. Cet article se concentre sur les salariés du secteur privé. On ne considère donc pas les régimes applicables aux seuls fonctionnaires et indépendants. Nous détaillons les différentes mesures accessibles à ces salariés.

2.1. Départ anticipé dans le système de retraite public

Dès sa création en 1967, le système de retraite public pour les salariés du secteur privé permet le départ anticipé. Celui-ci est autorisé jusqu'à 5 années précédant l'âge normal, qui est fixé à 65 ans pour les hommes et 60 pour les femmes mais moyennant une réduction actuarielle des allocations de 5% par année d'anticipation. Un traitement particulier est réservé aux vétérans de guerre, résistants et déportés qui peuvent anticiper leur départ sans réduction des allocations.

En 1977, le régime de *prépension spéciale* est créé. Il donne la possibilité aux travailleurs invalides et aux chômeurs de longue durée âgés d'au moins 60 ans pour les hommes et 55 ans pour les femmes qui décident de prendre leur retraite de bénéficier d'un bonus égal à la différence entre la pension qu'ils reçoivent et celle qu'ils auraient obtenu sans la réduction de 5% par an. Ce régime sera de courte durée et s'arrêtera en 1979 pour les invalides et en 1982 pour les chômeurs.

En 1983, un nouveau régime de départ est mis en place. Le programme de *prépension de retraite* permet aux travailleurs masculins de prendre leur retraite jusqu'à 5 années avant l'âge normal sans réductions des allocations si leur employeur s'engage à les remplacer par un chômeur complet indemnisé. Ce programme prendra fin en 1991 avec l'introduction d'un âge de retraite flexible. En effet, depuis 1987, pour les femmes, et 1991, pour les hommes, les travailleurs peuvent choisir librement l'âge de départ sans réductions des allocations de retraite dès qu'ils ont atteint l'âge de 60 ans.

La dernière réforme marquante du système de retraite date de 1997 et l'alignement progressif des traitements réservés aux femmes et aux hommes. Depuis 1997, l'âge obligatoire de retraite des femmes a graduellement été augmenté à 61 ans en 1997, 62 ans en 2000, 63 en 2003, 64 en 2006 et devrait atteindre 65 ans en 2009.

2.2. La prépension conventionnelle

En marge du système de retraite, un système parallèle d'allocations complémentaires au chômage a été créé en 1973 pour les travailleurs âgés victimes de licenciement. A sa création, les travailleurs âgés de plus de 60 ans et perdant leur emploi pouvaient bénéficier du système. La condition étant que l'employeur engage en contrepartie un chômeur complet indemnisé. Le prépensionné était dès lors dispensé de recherche d'emploi et les années passées dans le régime étaient prises en compte pour le calcul de sa pension de retraite. Si initialement l'âge d'accès était de 60 ans, cette limite va rapidement être abaissée au sein de conventions collectives sectorielles. La législation sera harmonisée en 1986 en fixant l'âge minimum à 58 ans. Cependant, de nombreuses exceptions à la règle persistent, particulièrement pour les entreprises en difficultés économiques.

2.3. La prépension légale

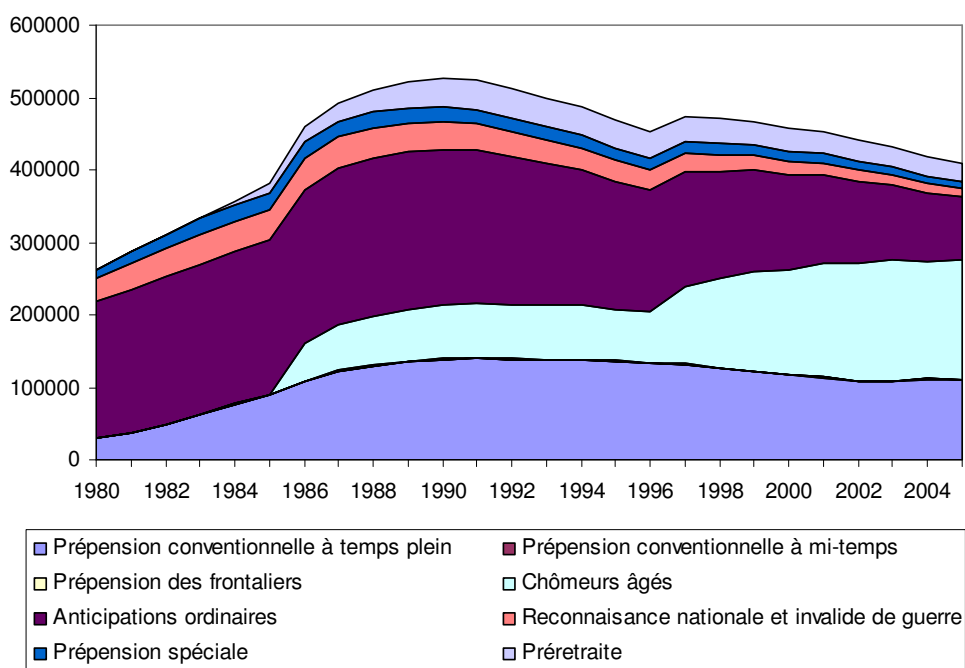
Entre 1976 et 1982, le programme de *prépension légale* offrait le même statut que celui de la *prépension conventionnelle* à la différence que le travailleur ne devait plus être victime d'un licenciement mais pouvait en faire la demande. La condition étant que l'employeur engage un chômeur de moins de 30 ans en contrepartie.

2.4. Le statut de chômeur âgé dispensé de recherche d'emploi

Le statut de *chômeur âgé* a été introduit en 1985. Un chômeur âgé d'au moins 55 ans qui n'a plus eu d'emploi depuis au moins deux ans est dispensé de rechercher un emploi et continue de recevoir les indemnités de chômage sans restriction de temps. En 1996, l'âge d'accès sera abaissé à 50 ans. Ce système va être largement utilisé, particulièrement par les employeurs qui pour éviter d'autres dispositifs plus complexes vont se séparer des travailleurs en leur offrant de larges indemnités forfaitaires.

La figure 1 reprend le nombre de personnes enregistrées dans chacun de ces régimes par année, au 31 janvier.

Figure 1 : Effectif des différents régimes de départ anticipé (1980-2005)



Sources : Belgostat et Office National des Pensions

3. Les jeunes et l'emploi

Si l'idée de forcer les travailleurs de plus de 50 ans à progressivement quitter le marché du travail pour laisser la place aux plus jeunes est louable en soi, on peut déjà émettre un premier doute sur le succès d'une telle politique au vu de la situation de l'emploi des jeunes en Belgique.

Une étude récente sur l'emploi des jeunes en Belgique³ a montré que les faibles résultats obtenus en terme d'emploi des moins de 30 ans étaient largement influencés par les caractéristiques structurelles et institutionnelles du pays. Nous pointons trois raisons principales aux problèmes de l'emploi des jeunes.

3.1. La difficile transition de l'école à l'emploi

La transition est parfois abrupte. La Belgique a développé peu de système d'enseignement avec stages et immersion en milieu professionnel. Les décalages entre enseignement et les demandes du marché sont parfois énormes. De ce point de vue une étude menée récemment auprès de jeunes entrant sur le marché de l'emploi ainsi qu'auprès de plusieurs directeurs de division des ressources humaines est instructive (ICHEC, 2006). Lorsqu'on demande aux jeunes s'ils se sentent préparés pour leur future carrière, 80% répondent se sentir bien préparés pour le marché de l'emploi alors que pour 70% des recruteurs questionnés, les jeunes belges entrant sur le marché de l'emploi ne le sont pas du tout.

3.2. Le système d'allocation de chômage

Une spécificité du système belge d'assurance sociale est sans nul doute l'accès généralisé aux allocations de chômage pour les jeunes. Depuis le début des années 80, tout jeune terminant ses études peut, après un stage d'attente, réclamer des allocations de chômage. Si le montant de ces allocations peut être faible pour certains, combiné à la possibilité de rester dans le noyau familiale, il génère un salaire de réservation relativement élevé.

3.3. Le salaire minimum et la protection de l'emploi

Il y a un système de salaire minimum appliqué à tous les travailleurs en Belgique. Si ce salaire minimum est dégressif en dessous de 21 ans, il est souvent vu comme une des causes du chômage des jeunes. En plus de ce salaire minimum, il existe un arsenal de mesures de protection de l'emploi des travailleurs ainsi que des restrictions sur les contrats temporaires dont bénéficient souvent les plus jeunes.

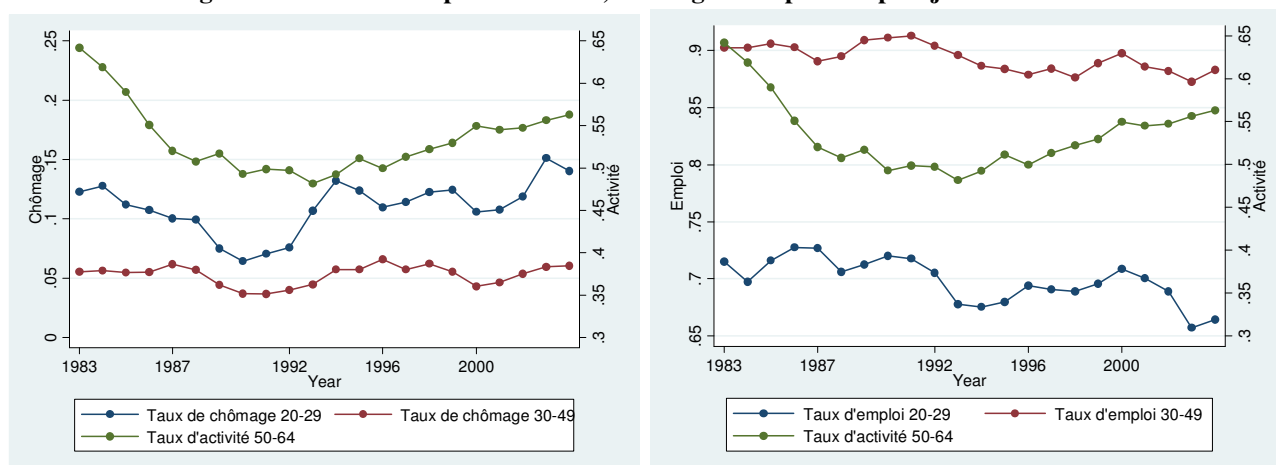
³ Voit sur ce point l'étude OCDE *Des emplois pour les jeunes* (2007)

4. Les données et la construction d'un indicateur d'incitation au départ

Nous divisons la population en trois sous-groupes déterminés par l'environnement institutionnel décrit plus haut ainsi que la disponibilité des données. Le groupe des travailleurs âgés comprend les individus entre 50 et 64 ans, celui des jeunes les individus entre 20 et 29 ans et enfin le groupe des travailleurs d'âge moyen va de 30 à 49 ans. Notre analyse repose essentiellement sur les Enquêtes sur les forces de travail pour la période 1983-2004.

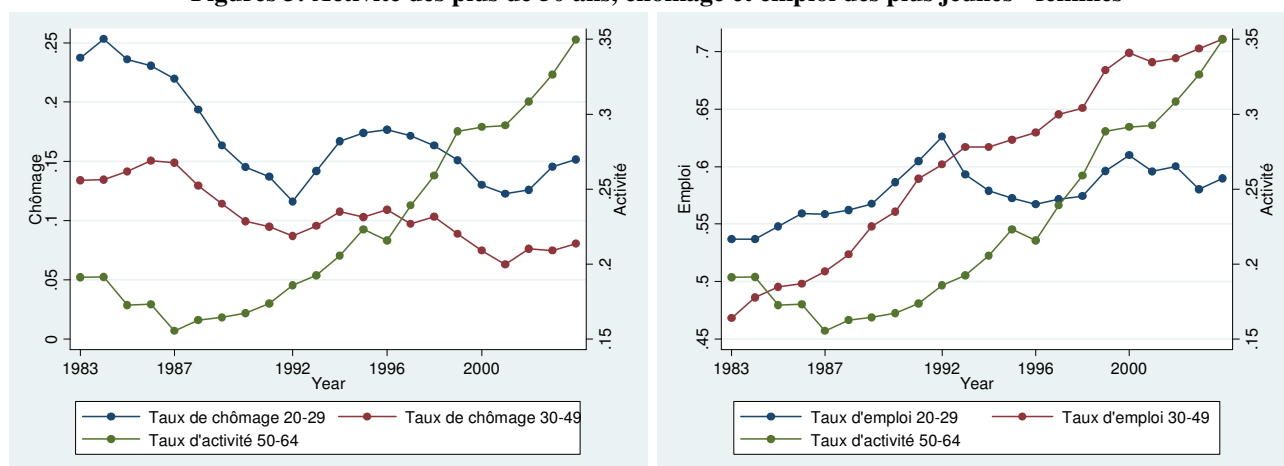
Les Figures 2 et 3 présentent les taux de chômage et d'emploi pour les deux groupes d'âge les plus jeunes comparés au taux d'activité des travailleurs âgés. Pendant la période considérée, il ne semble pas y avoir de relation uniforme entre l'activité des plus âgés et les performances en termes d'emploi des plus jeunes. Alors qu'en début de période, la chute de l'activité semble aller de paire avec une diminution du chômage des jeunes, cette relation disparaît à partir du milieu des années nonante. Ces résultats sont difficiles à mettre en rapport avec les changements de politiques présentés dans la Section 2.

Figures 2 : Activité des plus de 50 ans, chômage et emploi des plus jeunes - hommes



Source : Enquêtes sur les forces de travail 1983-2004

Figures 3: Activité des plus de 50 ans, chômage et emploi des plus jeunes - femmes



Source : Enquêtes sur les forces de travail 1983-2004

A côté du taux d'activité des travailleurs âgés, nous développons également un indicateur supposé refléter les différents incitants au départ anticipé auxquels font face les travailleurs. La justification à cette alternative repose sur l'idée que les taux de participation des travailleurs

âgés sont probablement endogènes au taux de chômage et d'emploi des plus jeunes en partie parce que ces derniers peuvent avoir incité les plus âgés à se retirer du marché du travail. Il est donc nécessaire de développer des indicateurs qui tiennent compte à la fois des différents systèmes de retraite anticipée existants et qui soient de bons prédicteurs de la participation des travailleurs âgés. On utilise à dessein une simulation développée par Joustien et al. (2006) qui permet de calculer pour toutes les cohortes les différentes allocations reçues par un individu représentatif correspondant à la médiane de la distribution des revenus. Sur cette base nous calculons la valeur des droits aux prestations auxquels chaque individu a droit en fonction de son âge et de l'année. La dernière étape consiste à pondérer cet indicateur par âge afin d'obtenir un indicateur global par année⁴. La figure 4 présente pour chaque sexe cet indicateur.

Figure 4: Indicateur d'incitant au départ anticipé



5. Résultats

Nous procédons en deux étapes. Tout d'abord une analyse économétrique de la relation directe entre la participation des plus de 50 ans et les indicateurs d'emploi des plus jeunes est menée. Ensuite nous introduisons l'analyse des indicateurs d'incitants et étudions leur influence sur les résultats des jeunes.

5.1. La participation et l'emploi

Nous testons quatre spécifications différentes et ceci afin d'identifier le mieux possible les liens existants : en niveau, avec un retard de 3 ans sur la variable explicative et en log-différence.

$$A_t = \theta + \beta B_t + \delta X_t + \varepsilon_t$$

$$A_t = \theta + \beta B_{t-3} + \delta X_t + \varepsilon_t$$

$$\ln A_{t+5} - \ln A_t = \theta + \beta [\ln B_{t+5} - \ln B_t] + \delta [\ln X_{t+5} - \ln X_t] + \varepsilon_{t+5} - \varepsilon_t$$

Où A_t est le taux de chômage ou d'emploi des groupes d'âge jeune ou intermédiaire. B_t est le taux de participation des travailleurs âgés. X_t est un ensemble de variables de contrôle qui comprend le PIB par tête, la croissance du PIB par tête ainsi que la part du secteur manufacturier dans le PIB.

Le Tableau 1 présente les résultats pour l'effet de la participation des plus de 50 ans. De façon surprenante, aucun effet significatif n'est observé sur l'emploi ou le chômage des plus jeunes. Par contre on observe des effets significatifs sur les travailleurs d'âge intermédiaire mais ce

⁴ Cette présentation se voulant succincte, le lecteur intéressé par les détails du calcul des simulations et des indicateurs d'incitant est invité à lire Joustien et al (2008).

ne sont pas ceux attendus par les avocats de la substitution entre travailleurs. Une augmentation de la participation aurait un effet bénéfique sur le chômage et l'emploi.

Tableau 1 : Effet de la participation des plus de 50 ans sur l'emploi des jeunes

Spécification	20-29		30-49	
	UE	EMP	UE	EMP
Niveau	0.061 (0.112)	0.047 (0.078)	-0.128** (0.055)	0.526*** (0.113)
Retard de 3 ans	-0.054 (0.115)	0.118 (0.095)	-0.098 (0.062)	0.445*** (0.119)
Log-différence 5 ans	0.203 (0.294)	0.213 (0.142)	-0.407** (0.147)	-0.012 (0.036)

Notes: Les variables de contrôle sont le PIB par tête, la croissance du PIB par tête ainsi que la part du secteur manufacturier dans le PIB et le sexe. ***, **, * pour significatif à 1%, 5% ou 10%.

5.2. Les incitants et l'emploi

La première étape consiste à tester si nos indicateurs sont de bons instruments prédicteurs du comportement de départ des travailleurs âgés. C'est seulement s'ils permettent effectivement de prédire la baisse du taux de participation que nous pourrions les utiliser afin de voir si les différentes modalités de cessation d'activité ont eu un impact sur l'emploi des plus jeunes.

La première colonne Tableau 2 présente les résultats pour cette régression. Les effets sont ceux attendus. Lorsque l'indicateur de richesse et d'opportunité de retraite augmente, les incitations au départ augmentent et la participation au marché du travail diminue. Cela confirme que notre indicateur d'incitant à la préretraite est un bon instrument pour remplacer le taux de participation.

Il nous reste à passer à la deuxième étape, à savoir déterminer dans quelle mesure cet indicateur permet d'expliquer les performances en termes d'emploi des plus jeunes. Les colonnes suivantes du Tableau 2 présentent les résultats pour les deux groupes d'âges les plus jeunes. Les coefficients indiquent qu'une plus grande incitation à partir pour les travailleurs âgés se traduit par une diminution du taux d'emploi des travailleurs d'âge intermédiaire et un plus grand taux de chômage. Il en est de même avec les taux de chômage et d'emploi des plus jeunes à l'exception de la spécification en différence pour laquelle on trouve un effet négatif sur le chômage des plus jeunes mais aucun effet sur le taux d'emploi. Néanmoins il semble important de préciser que le taux d'emploi est sans nul doute un meilleur indicateur des performances des jeunes. Le taux de chômage est, comme nous l'avons vu plus haut très influencé par certaines règles administratives. Par contre le taux d'emploi mesure la part des individus ayant effectivement un emploi.

L'analyse de ces différents résultats semble indiquer qu'il est difficile de confirmer qu'il y a eu substitution entre travailleurs âgés et plus jeunes. Au contraire, les estimations présentées dans les Tableau 1 et 2 montrent qu'une plus faible participation des plus âgés induit un plus faible taux emploi et un plus grand taux de chômage des plus jeunes.

Tableau 2 : Effet de l'indicateurs d'incitants sur l'emploi des jeunes

Spécification	50-65	20-29		30-49	
	LFP	UE	EMP	UE	EMP
Niveau	-0.884*** (0.054)	0.167* (0.097)	-0.168** (0.064)	0.178*** (0.042)	-0.697*** (0.098)
Retard de 3 ans	-0.629*** (0.036)	0.167* (0.094)	-0.188*** (0.064)	0.139** (0.051)	-0.631*** (0.105)
Log-différence 5 ans	-3.272*** (0.735)	-2.772** (1.043)	0.180 (0.293)	2.106** (0.918)	-0.093 (0.158)

Notes: Les variables de contrôle sont le PIB par tête, la croissance du PIB par tête ainsi que la part du secteur manufacturier dans le PIB et le sexe. ***, **, * pour significatif à 1%, 5% ou 10%.

6. Conclusion

La Belgique est caractérisée par une multitude de voies de cessation de l'activité et celles-ci sont responsables du faible taux d'activité des travailleurs âgés. L'argument avancé pour leur maintien est la réduction du chômage particulièrement important des jeunes.

Nous avons testé la validité d'une telle assertion. La mise en relation du taux d'activité des plus de 50 ans ou d'un indicateur d'incitation au départ avec les taux de chômage et d'emploi des plus jeunes ne nous permet pas d'identifier d'effet positif des préretraites sur l'emploi. Au contraire, il semblerait que l'ensemble de l'activité des jeunes évolue de paire avec celle des moins jeunes et soit plutôt le résultat de conditions institutionnelles et économiques.

Bibliographie

- Blondal, S. and Scarpetta, S., 1999, "The Retirement Decision in OECD Countries," OECD Economics Department Working Papers 202 (Paris: OECD Economics Department).
- Gruber, J. and Wise, D., 1999, "*Social Security and Retirement Around the World*" Chicago: University Chicago Press.
- Gruber, J and Wise, D, 2003, "*Social Security and Retirement Around the World: Micro-Estimation*" Chicago: University Chicago Press.
- ICHEC (2006), Les jeunes et leur avenir professionnel : vision des jeunes et des professionnels, Projet DREAM, Bruxelles.
- Jousten, A., Lefèbvre, M., Perelman, S. and Pestieau, P., 2006, "Social Security in Belgium: Distributive Outcomes," IZA working paper n°1486.
- Jousten, A., Lefèbvre, M., Perelman, S. and Pestieau, P., 2008, "The Effect of Early Retirement on Youth Unemployment: The Case of Belgium" IMF working paper n°08/30.
- OECD (2007), *Des emplois pour les jeunes*, Belgium. OECD, Paris.