

Départ à la retraite. Une perspective internationale

Alain Jousten*

Résumé

Des différences internationales importantes persistent quant au taux d'activité des travailleurs âgés et à l'âge du départ à la retraite. Tandis que certains pays d'Europe continentale sont caractérisés par des taux d'activités relativement faibles, d'autres pays développés ne connaissent pas cette tendance. Nous illustrons le rôle important joué par les décisions individuelles dans le contexte du départ à la retraite.

1. Introduction

Des changements démographiques importants remettent en cause les fondements mêmes des systèmes de protection sociale. Cette observation applicable à une panoplie de pays est particulièrement vraie dans le cas des pays membres de l'Union Européenne (UE) qui font face à un processus de vieillissement démographique plus précoce et plus profond que, par exemple, les pays d'Amérique du Nord. Le processus de vieillissement est le résultat de deux facteurs de base, d'une part la diminution du taux de fécondité et d'autre part l'augmentation générale de l'espérance de vie. Cependant, l'exposition aux risques démographiques n'est pas exclusivement due aux processus démographiques moins favorables, mais également aux choix systémiques et institutionnels opérés en Europe. Ainsi, la plupart des systèmes de protection sociale, et notamment les systèmes de retraite, sont organisés sur une base dite de répartition ou de *pay-as-you-go* (PAYG). Un pur système de répartition est organisé sur base du principe que les actifs d'aujourd'hui paient les allocations versées aux retraités d'aujourd'hui. Il y a donc nécessairement une dimension intergénérationnelle dans un tel système. Des exemples clés sont les systèmes de retraite publics de la Belgique, la France, l'Allemagne, mais aussi les systèmes publics hollandais et britanniques. A l'inverse, un pur système de capitalisation est organisé sur le principe que les contributions des actifs d'aujourd'hui servent à assurer les retraites de ces mêmes individus une fois qu'ils ont quitté le marché du travail. Cela signifie que les contributions des jeunes sont investies afin d'assurer le financement des dépenses de retraite futures avec le capital principal et les intérêts. Un tel système de capitalisation n'a donc pas de dimension intergénérationnelle dans son mécanisme de financement. Les exemples phares fréquemment cités sont les fonds de pension privés, tels que les fonds sectoriels hollandais ou les fonds de pension britanniques ou américains.¹

Mais précisément au moment où l'on assiste à ces défis démographiques, on observe une autre tendance, cette fois-ci comportementale, qui tend vers une diminution substantielle de l'âge de départ à la retraite. Le tableau 1a nous montre le cas de la Belgique, qui observe depuis un certain nombre de décennies une chute de l'âge moyen de départ à la retraite en parallèle avec une augmentation marquée de l'espérance de vie. Cette tendance vers une diminution de l'âge moyen de départ à la retraite est un paramètre beaucoup plus difficile à saisir et à comprendre que les facteurs démographiques précités.

* Université de Liège, CEPR et IZA

¹ Il est important de noter que ces distinctions quant au mécanisme de financement sont valables indépendamment du degré de redistribution intragénérationnelle prévue dans un système spécifique. Ainsi, il est bien imaginable d'opter pour un système à capitalisation mais fortement redistributif en fonction du revenu.

L'objectif du présent papier est de contribuer à une meilleure compréhension du phénomène de départ anticipé à la retraite ainsi que des conséquences que cela implique au niveau de la viabilité des systèmes de protection sociale. Notamment, on fera le lien avec les conditions générales sur le marché du travail ainsi qu'avec les incitants financiers en faveur du départ anticipé à la retraite, et ce dans une perspective internationale.

2. Vieillesse et répartition

Les systèmes de retraite publics dans la plupart des pays européens datent dans leur forme actuelle de la fin de la deuxième guerre mondiale. Les premières générations ont pu profiter d'un "déjeuner gratuit", c'est à dire, d'allocations relativement généreuses d'un système auquel ils n'ont contribué que de façon relativement modeste. Au stade actuel, il est important de réaliser qu'on a quitté la phase de démarrage et qu'on est entré dans un régime que certains qualifient de "régime de croisière". A notre sens, il vaut mieux parler d'un stade de "maturité relative" plutôt que de régime de croisière, comme le montre précisément la non-viabilité de ce système dans une forme inchangée dans les moyen et long termes. Le tableau 2 illustre l'évolution projetée des dépenses des systèmes de pension dans une série de pays membres de l'OCDE sans modifier les paramètres actuellement en vigueur.

Face aux changements démographiques susmentionnés, un système ayant dépassé sa phase de démarrage n'a que deux alternatives pour assurer sa viabilité, toutes les deux impliquant un certain degré de réforme des paramètres actuellement en vigueur. Premièrement, on peut opter pour une augmentation des recettes du système. Des exemples de stratégies possibles sont les augmentations des taux de contribution, mais aussi la croissance de la productivité et donc des salaires, une plus forte participation dans la force du travail, voire de plus amples transferts du budget général fédéral. Deuxièmement, on peut opter pour une stratégie de diminution des dépenses. Des exemples souvent cités sont l'augmentation de l'âge normal de la retraite, mais aussi l'abaissement du taux de remplacement des prestations du système. Les deux pistes de réforme poursuivent le même objectif: Abaisser le niveau relatif des allocations/prestations par rapport aux contributions.

Cependant, on doit qualifier cette analyse de fort partielle et incomplète. En effet, il nous semble opportun d'inclure d'autres aspects du système de protection sociale dans l'analyse. Par exemple, la réforme souvent citée de l'âge normal de départ à la retraite de 65 en Belgique ne nous semble guère une option intéressante, voire même désirable comme il s'agit à notre opinion d'une contrainte non-liante pour bon nombre de travailleurs. En effet, le tableau 1a montre que le travailleur belge moyen quitte le marché du travail bien avant l'âge normal de départ à la retraite (57,6 ans à comparer avec 65 ans). Dellis *et al.* (2001) confirment cette opinion vu que seulement 34,85 pour cent des hommes salariés belges quittent le marché du travail directement pour rejoindre le système de retraite public, les deux tiers restants quittant ce marché du travail via des programmes de préretraite, de retraite anticipée, de chômage ou d'invalidité. Le tableau 1b résume les premières transitions du marché du travail vers l'inactivité, et montre l'importance des programmes d'assurance chômage et invalidité comme transition vers l'état final de retraite.

L'exemple précité nous montre qu'une analyse de la retraite anticipée ainsi que de la question de la viabilité du système de retraite doit impérativement utiliser une approche compréhensive, ne se limitant pas strictement aux systèmes de pension ou de retraite, mais englobant aussi l'impact sur d'autres programmes sociaux intimement liés. Le tableau 3 présente une estimation du coût

économique de la mise à la retraite anticipée de travailleurs âgés. L'instrument de mesure utilisé est le PIB potentiel. Les résultats montrent que la Belgique perd près d'un huitième de son output total suite à l'introduction de programmes de préretraite. D'autres mesures du coût des systèmes de préretraite sont imaginables, telles que la somme totale des versements de revenus de remplacement (préretraites, retraites anticipées, invalidité et chômage) aux travailleurs au-delà d'un certain âge clé, par exemple l'âge de 50.² Peu importe l'instrument de mesure utilisé, cette approche compréhensive nous montre que la base budgétaire affectée par le vieillissement et la mise à la retraite de plus en plus précoce est beaucoup plus importante que le budget des systèmes de pension ne le révèle.

3. Le marché du travail

Une étude du phénomène de retraite ne peut bien évidemment pas ignorer les conditions générales du marché du travail. Il en est particulièrement ainsi, vu le lien souvent fait entre retraites anticipées et chômage des jeunes. Le tableau 4 résume l'évolution récente de certaines variables clés pour une série de pays membres de l'OCDE. Même si tous les pays considérés connaissent des taux d'activité semblables et stables pour les catégories d'âge de 25 à 54 ans, les pays d'Europe continentale ont des taux d'activité des cohortes d'âge comprises entre 55 et 64 les plus faibles. La Belgique est le leader dans ce domaine avec un taux d'activité de seulement 36,8 pour cent pour les travailleurs âgés de 55 à 64 ans.

Les taux d'activité faibles s'expliquent essentiellement par le recours à des programmes de préretraite ou de retraite anticipée de toute sorte. Ainsi, la Hollande est connue à travers le monde pour la facilité avec laquelle des travailleurs âgés peuvent entrer dans le programme d'invalidité. Le système d'invalidité hollandais joue donc le rôle de système de préretraite sans même porter ce nom. En Belgique, la situation institutionnelle est assez différente. Le système d'invalidité ne peut plausiblement être considéré comme une piste de prédilection pour le départ à la retraite, vu les contrôles relativement sévères à l'entrée. La Belgique a plutôt recours à des programmes de préretraite ou de retraite anticipée, mais accorde aussi des facilités supplémentaires aux chômeurs âgés, par exemple en enlevant les incitants à la recherche active d'un emploi.

Ce recours aux programmes de départ anticipé du marché du travail a essentiellement deux origines. Premièrement, des mises à la retraite ont été favorisées par les gouvernements afin de "libérer" des emplois pour les jeunes travailleurs. Pendant de nombreuses années, des générations de travailleurs âgés ont compris le départ à la retraite anticipée comme un service qu'ils rendaient aux jeunes générations. Dans cette logique, quitter la force de travail de façon anticipée permettait à un jeune de démarrer sa carrière. En même temps, cette stratégie était censée permettre le changement structurel devenu nécessaire suite aux changements importants dans le tissu économique de nombreux pays européens. Ainsi, les programmes de mise à la retraite étaient supposés permettre la transition d'une économie basée sur les industries lourdes vers une économie de services. Les travailleurs peu qualifiés ou ayant des qualifications inadéquates pour le secteur des services étaient dans cette perspective remplacés par des jeunes travailleurs mieux qualifiés et/ou plus flexibles. Dans ce sens, les programmes de retraite étaient en quelque sorte un substitut pour des processus prolongés de formation continue, qui sont trop peu répandus. Deuxièmement, l'utilisation croissante des programmes de départ à la retraite anticipée est aussi due à la présence d'incitants financiers à partir à la retraite. Ces incitants jouent tout aussi bien au niveau des décisions collectives sus-mentionnées qu'au niveau des décisions purement individuelles. En effet, dans un bon nombre de pays, l'architecture du système de pension en particulier, et de la sécurité sociale en général, est telle que les

² Voir Boldrin *et al.* (1999), Tableau 1, pour une approche incluant toutes les dépenses de sécurité sociale.

travailleurs ont intérêt à quitter le marché du travail le plus vite possible. Les données du tableau 3 illustrent un large degré d'hétérogénéité au niveau international. Le coût de tels programmes est beaucoup plus limité dans les pays anglo-saxons, qui d'une part recourent beaucoup moins à ce type de politique activiste sur le marché de l'emploi et d'autre part créent des structures sociales plus incitatives.

Certaines variables permettent de juger du poids relatif de ces deux arguments. Le tableau 4 montre que des pays tels que la Belgique et la France font face à un phénomène de chômage de jeunes important. En même temps, ce sont aussi les pays avec le taux d'activité le plus bas au niveau des 55 à 64 ans. Certains argumenteront que ce parallélisme montre le bien fondé des programmes de mise à la retraite collective, vu que la Belgique et la France traversent toutes les deux une phase de transformations structurelles. L'idée sous-jacente étant que la situation aurait encore été bien pire pour les jeunes générations dans un monde sans système de préretraite. Cette interprétation est cependant discutable. Ainsi, des pays comme le Royaume-Uni ou l'Allemagne traversent tout autant une phase de réadaptation structurelle, sans cependant observer les mêmes taux de chômage des jeunes et taux d'activités des 55-64 ans. De même, nombreuses études empiriques montrent que la substitution des travailleurs âgés par des travailleurs jeunes est moins que parfaite. Dans ce sens, on s'approche de ma deuxième interprétation des chiffres du tableau 4, qui considère ces observations comme preuve de l'échec des programmes de mise à la retraite anticipée. Cependant, cette vision est trop partielle comme elle ignore tout l'aspect comportemental au niveau individuel.

Les incitants financiers

Le rôle des incitants financiers et des décisions individuelles est souvent négligé dans les débats de certains pays d'Europe continentale, tels que la Belgique. Les retraites anticipées sont essentiellement perçues comme des programmes de réadaptation structurelle et de réallocation d'un nombre donné d'emplois. Le pouvoir décisionnel des individus n'est souvent pas pris en compte vu qu'on considère les programmes de départ à la retraite comme étant des décisions collectives. Cependant, même une telle prise de décision collective n'est pas incompatible avec la rationalité du choix au niveau individuel. Dans ce sens, une analyse du problème décisionnel des travailleurs au niveau individuel est importante.

Différents facteurs sont de nature à influencer et à déterminer les choix individuels. En appliquant la théorie économique, les individus sont supposés prendre des décisions visant la maximisation de leur bien-être. Ce bien-être est directement influencé tant par des variables de consommation de biens et services, que par la consommation de loisir et la durée de la période de retraite. De plus, des contraintes de liquidité éventuelles peuvent aussi avoir une influence considérable sur le bien-être des individus.

Les systèmes de retraite et de préretraite influencent ces choix à différents niveaux. D'abord, la générosité des systèmes de retraite ainsi que les taux de contribution à ces mêmes systèmes est de nature à influencer la contrainte budgétaire inter-temporelle de l'individu. Le concept clé est la notion de valeur présente nette (VPN) de toutes les allocations qu'un individu peut espérer recevoir des systèmes de retraite et de retraite anticipée diminuée de toutes les contributions qu'il doit verser au système. De plus, la taille relative du système, c'est à dire le niveau des contributions et prestations, a une influence sur les contraintes de liquidité éventuelles. Une taille trop importante du système de retraite peut causer des contraintes de liquidité aux bas âges, même en présence d'un système de pension parfaitement individualisé et actuariellement neutre, c'est à dire, lorsque la valeur présente des

contributions est égale à la valeur présente des allocations. Exprimé différemment, la présence d'un système de pension démesuré empêche l'égalisation des utilités marginales entre les différentes périodes de la vie. Un travailleur exposé à des contraintes de liquidité actives profitera de tout degré de liberté lui permettant d'alléger ces contraintes, par exemple en abaissant sa date de départ à la retraite.

Une troisième interférence des systèmes de retraite est un aspect purement dynamique. En effet, la VPN est une valeur fortement dépendante de l'âge de départ à la retraite considéré. Cet aspect dynamique est de nature à influencer fortement les décisions quant au moment de départ à la retraite. Gruber et Wise (1999) définissent le concept de taux de taxation implicite (TI). Le taux de taxation implicite mesure la puissance de cet incitant dynamique. Le numérateur du ratio TI est composé de la différence entre la VPN sous l'hypothèse de départ à la retraite à un âge A d'une part, et le même concept mesuré sous l'hypothèse de départ à la retraite à l'âge A+1 d'autre part. Le dénominateur mesure le revenu du travail pendant une année supplémentaire de travail. Le tableau 5 illustre, à l'aide d'un exemple chiffré, à quel point les systèmes de retraite belges, hollandais, français et italiens créent des incitants financiers à quitter le marché du travail. Les auteurs considèrent un individu marié né en 1930, ayant commencé à travailler à l'âge de 20 ans, et ayant gagné un revenu équivalent au revenu moyen de chaque pays concerné. En travaillant un an de plus en Belgique, un cet individu perd 80 pour cent de son revenu du travail net purement et simplement par le jeu des incitants financiers du système de retraite et de préretraite. On retrouve donc une forte corrélation entre ces taux de taxation implicite et les taux d'activité dans la classe d'âge de 55 à 64 ans du tableau 3. Notons que les mêmes observations qualitatives peuvent être faites aux autres âges dans la tranche de 50 à 64 ans.

Les incitants financiers de partir à la retraite à un âge donné sont fortement influencés par deux facteurs. D'une part on a la disponibilité de programmes de préretraite. En effet, en l'absence de programmes de préretraite, les individus sont beaucoup moins enclins à anticiper le départ à la retraite vu qu'ils doivent dans ce cas faire face à un manque à gagner considérable pendant la période allant du retrait de la vie active jusqu'au moment de l'entrée dans le système de retraite. D'autre part, les facteurs d'ajustement des droits à la pension en fonction de l'âge affectent fondamentalement l'aspect incitatif dynamique. Les USA sont sans doute l'exemple le plus intéressant. Ils prévoient une réduction du montant de la pension mensuelle pour le reste de la vie, si l'individu prend sa pension avant l'âge normal de départ à la retraite. Ainsi, pour le cas illustré dans le tableau 5, l'âge normal de la retraite était de 65 ans et la réduction de la pension par mois d'anticipation s'élevait à un 5/9^{ème} de pour cent pour le reste de la vie. Cette réduction considérable de 20 pour cent du montant du flux de pension explique aussi l'absence de stimulant implicite en faveur d'une prise de retraite anticipée aux USA.

4. Conclusion

Tous les pays de l'Union Européenne et même plus généralement de l'OCDE font face à un phénomène de vieillissement démographique. Ce processus, bien que différent dans son ampleur et sa profondeur, est qualitativement semblable. Cependant, l'ampleur de ce phénomène est accrue dans certains pays, essentiellement d'Europe continentale, par une tendance vers un retrait de plus en plus précoce de la vie active des travailleurs âgés. Ainsi, la Belgique supporte un coût des programmes de retraite anticipée quasiment triple de celui des USA, si on exprime ce coût en termes du PIB potentiel. Cet exemple flagrant montre à quel point les politiques de mise à la retraite anticipée basées sur des décisions individuelles ou collectives sont coûteuses pour la société dans son entièreté.

Bibliographie

Blöndal, S. and S. Scarpetta, (1998), Falling participation rates among older workers in the OECD countries, Paris.

Boldrin, M., J.J. Dolado, J.F. Jimeno and F. Peracchi, (1999), The future of pensions in Europe, *Economic Policy*, 29, 289-320

Dellis, A., A. Jousten and S. Perelman, (2001), Micro-modelling in retirement incentives in Belgium, CEPR Discussion Paper 2795

Gruber, J. and D. Wise, ed., (1999), *Social Security and Retirement around the World*, NBER and University of Chicago Press, Chicago, IL.

Herbertsson, T. and J.M. Orszag, (2001), The cost of early retirement in the OECD, Institute of Economic Studies, Reykjavik, Working Paper W01:02

Jousten, A., (2001), Early retirement in Europe. A call for action, *Cesifo Forum*, 2 (4), 38-41

Lannoy, F. et B. Lipszyc, (2000), Le vieillissement en Belgique: Données démographiques et implications économiques, in P. Pestieau *et al.* (eds), *Réflexions sur l'avenir de nos retraites*, Garant, Leuven.

Roseveare, D., W. Leibfritz, D. Fore and E. Wurzel, (1996), Ageing populations, pension systems and government budgets: simulations for 20 OECD countries, OECD Economics Department working paper 168

Tableau 1a
Espérance de vie et âge de départ à la retraite en Belgique

Accroissement de l'espérance de vie

	Hommes	Femmes
1950	63.2	68.4
1998	74.6	81.1
2050	82.1	88.1

Diminution de l'âge moyen de départ à la retraite

	Hommes	Femmes
1950	64.8	62.9
1995	57.6	54.1
2050	?	?

Source: Lannoy F. et B. Lipszyc (2000), Blöndal et Scarpetta (1998)

Tableau 1b
Départ à la retraite des salariés en Belgique: Première transition en %

	Hommes	Femmes
Système de retraite public	34.85	54.85
Retraite anticipée	46.97	20.02
Invalité	8.21	5.25
Chômage	9.97	19.88
Total	100	100

Source: Dellis, Jousten et Perelman (2001)

Tableau 2
Dépenses projetées des systèmes de retraite publics en % du PIB

	1995	2000	2010	2020	2030	2040	2050
Allemagne	11.1	11.5	11.8	12.3	16.5	18.4	17.5
Canada	5.2	5.0	5.3	6.9	9.0	9.1	8.7
France	10.6	9.8	9.7	11.6	13.5	14.3	14.4
Italie	13.3	12.6	13.2	15.3	20.3	21.4	20.3
Japon	6.6	7.5	9.6	12.4	13.4	14.9	16.5
Pays-Bas	6.0	5.7	6.1	8.4	11.2	12.1	11.4
Royaume-Uni	4.5	4.5	5.2	5.1	5.5	5.0	4.1
USA	4.1	4.2	4.5	5.2	6.6	7.1	7.0

Source: Roseveare et al. (1996), OECD W/P no. 168, Tableau 3

Tableau 3
Coût des systèmes de retraite anticipée dans les pays de l'OCDE en % du PIB

	1980	1990	1998
Belgique		15.2%	13.5%
Allemagne	7.7%	9.5%	10.9%
France	6.2%	11.2%	10.5%
Pays-Bas	8.1%	10.5%	10.1%
Espagne	4.8%	9.7%	9.2%
Royaume-Uni		7.5%	7.6%
Canada	5.5%	6.7%	6.7%
USA	5.8%	5.4%	4.7%
Moyenne OCDE	5.8%	6.7%	6.3%

Source: Herberstsson et Orszag (2001), Tableau 1

Tableau 4
Taux de chômage (TC) et taux d'activité (TA) pour différentes catégories d'âge (hommes), en pourcentages

		1990	1996	1997	1998	1999
Allemagne	TC 15-24	5.3	9.6	10.7	9.7	9.1
	TA 25-54	91.2	93.1	93.4	93.6	93.9
	TA 55-64	57.7	55.0	55.7	55.2	55.1
Belgique	TC 15-24	10.1	17.3	17.6	18.3	22.7
	TA 25-54	92.2	92.4	92.1	91.7	91.8
	TA 55-64	35.4	33.8	33.9	33.9	36.8
Canada	TC 15-24	13.6	16.9	17.1	16.6	15.3
	TA 25-54	93.1	90.8	90.9	91.0	91.1
	TA 55-64	64.3	58.4	59.6	58.8	60.7
France	TC 15-24	15.3	22.1	24.6	21.9	24.2
	TA 25-54	94.5	95.2	94.8	94.5	94.1
	TA 55-64	45.8	42.3	42.0	41.3	42.6
Italie	TC 15-24	23.4	30.0	28.7	30.2	28.6
	TA 25-54	94.0	89.7	89.9	90.5	90.5
	TA 55-64	51.7	44.0	43.5	43.5	42.8
Pays-Bas	TC 15-24	10.3	11.3	9.2	8.3	6.6
	TA 25-54	93.4	92.7	93.5	93.5	93.4
	TA 55-64	45.8	42.2	44.4	47.0	49.8
Royaume-Uni	TC 15-24	11.1	17.8	15.6	13.8	14.1
	TA 25-54	94.8	91.9	91.6	91.4	91.6
	TA 55-64	68.1	62.9	63.6	62.6	63.5
Union Européenne	TC 15-24	13.6	19.6	18.8	17.6	16.1
	TA 25-54	93.7	92.6	92.5	92.6	92.6
	TA 55-64	56.6	52.4	52.6	52.4	52.7
USA	TC 15-24	11.6	12.6	11.8	11.1	10.3
	TA 25-54	93.4	91.8	91.8	91.8	91.7
	TA 55-64	67.8	67.0	67.6	68.1	67.9

Source: OCDE (2000)

Table 5
Taux de taxation implicites (TI) dans certains pays

	Age d'accès minimum pour le système de retraite public	TI à cet âge, en pour cent
Allemagne	60	35
Belgique	60	82
Canada	60	8
France	60	80
Italie	55	81
Pays-Bas	60	141
Royaume-Uni	60	75
USA	62	-1

Source: Gruber et Wise (1999)