

Financement des pensions et taux d'activité des travailleurs âgés : une proposition alternative

Cotisation sociale généralisée et modification dans le mode de calcul des pensions sont deux moyens souvent évoqués pour faire face au vieillissement de la population. Nous proposons alternativement de réduire l'impôt direct sur les travailleurs de plus de 58 ans et montrons que cette mesure domine largement les deux autres, au niveau de la croissance, du bien-être, et même du financement de la sécurité sociale.

David de la Croix

Johan Lepers

Le vieillissement de la population est un thème d'actualité, en Belgique notamment, mais également dans toutes les sociétés industrialisées. Le baby-boom d'après-guerre et la baisse de la natalité subséquente ont résulté en une structure démographique changeante au cours de ces dernières décennies. Le vieillissement progressif de la génération du baby-boom est arrivé aujourd'hui à un point crucial : celle-ci commence à sortir du marché du travail. Ajoutons à cela une augmentation considérable de l'espérance de vie et une faible natalité, et nous obtenons un constat peu prometteur pour les jeunes d'aujourd'hui : les pensions d'un groupe de seniors croissant devront être payées par une génération d'âge actif de taille décroissante si le financement futur de la sécurité sociale reste tel qu'il est à l'heure actuelle.

En réponse à la forte augmentation du taux de chômage lors des chocs pétroliers et à son maintien à un niveau élevé depuis, la Belgique a multiplié les opportunités de retrait anticipé de la vie active pour les travailleurs âgés, bercée par le faux espoir qu'en réduisant la taille de la population active on diminuerait le sous-emploi [voir Sneessens et Van der Linden, 2005]. Tant et si bien que la Belgique est aujourd'hui un des leaders européens en ce qui concerne le taux d'inactivité des travailleurs de 55 à 64 ans. Cette caractéristique avait déjà été soulignée par une étude de l'OCDE (Blondal et Scarpetta, 1998) qui attribuait notre mauvaise performance relative au fait que peu de personnes avaient intérêt à travailler jusqu'à l'âge officiel de la retraite vu notre système de taxes et de transferts (impôts élevés, prépensions, pensions peu sensibles au nombre d'années travaillées). En 2004, le rapport annuel du comité d'étude sur le vieillissement indique que le taux d'activité pour cette tranche d'âge y est, à peine, d'un peu plus d'un quart ! Le poids des prépensions et pensions sur le budget de l'Etat est important. Introduire des mesures visant à retarder la sortie des individus de cette catégorie d'âge du marché du travail semble donc être cohérent avec l'objectif de réduire l'impact négatif du vieillissement de la population sur les finances publiques.

Dans ce numéro de Regards Economiques, notre but est d'évaluer quantitativement différentes politiques qui visent à accroître l'âge effectif de la retraite et/ou à financer le coût du vieillissement, et qui ont été évoquées récemment par certains leaders politiques. Nous allons considérer trois options : réduire la taxation des travailleurs âgés, introduire une cotisation sociale généralisée (CSG) et instaurer un malus pension qui ampute la pension en fonction du nombre d'années de prépension. Pour comparer les implications de ces différentes options nous utilisons le modèle DOLORES (Dynamic OverLapping generations model to Operate policy Reform EvaluationS), déjà décrit dans le premier numéro de Regards Economiques. Il modélise une économie où coexistent différentes générations à chaque période. Nous pouvons décrire brièvement les mécanismes principaux comme suit : dans le modèle, une nouvelle génération naît tout les dix ans, et vit huit périodes. A chaque moment du temps, il y a donc huit générations vivantes d'âge différent. Chaque génération est peuplée d'individus identiques qui réagissent à une réforme fiscale en terme de consommation, d'épargne, d'éducation et de retraite. Les entreprises produisent en utilisant du capital physique et du capital humain. L'Etat opère différents transferts entre ces générations; il a un objectif de dette publique fixé, et la taxation sur le travail s'ajuste de façon à rencontrer cet objectif. Les prix et les salaires s'ajustent en fonction des conditions du marché. Le taux de croissance de l'économie est endogène et dépend de l'évolution de ces différentes variables.

Après avoir établi la simulation de base sur la période 2000-2100, qui décrit la solution du modèle à politique inchangée, nous évaluerons l'effet global des différentes mesures envisagées. Une analyse des résultats nous permettra alors de découvrir si de telles politiques fiscales sont favorables ou non à l'économie en général et dans quelle mesure. Profitent-elles aux travailleurs jeunes comme aux travailleurs âgés ou aux retraités ? Y a-t-il des individus appartenant à des tranches d'âge qui soient lésés par ces mesures ? Quels sont les effets sur la croissance économique ?

1. Scénario de base

Gardons à l'esprit que le modèle DOLORES n'a pas pour objectif de prédire parfaitement l'avenir mais bien de permettre de comparer différentes politiques fiscales par rapport à un scénario de base.

Le scénario de base a été décrit plus longuement dans le premier numéro de Regards Economiques. Bien que celui-ci date de 2002, nous n'avons nullement éprouvé le besoin de le modifier. A l'époque, notre estimation du coût du vieillissement à l'horizon 2050 était considérée comme exagérée; depuis, le Bureau du Plan n'a eu cesse d'augmenter sa propre estimation, se rapprochant dès lors des données que nous avons proposées à l'époque. Rappelons que dans notre simulation, la convergence vers le critère de Maastricht d'une dette de 60 % du PNB n'est réalisée qu'en 2030 au prix d'une augmentation de la pression fiscale globale sur les revenus. L'âge effectif de la retraite reste autour des 58 ans jusqu'en 2030 et augmente légèrement à 60,5 ans au delà. Le taux de croissance de l'économie reste faible jusque 2030 (entre 1,9 et 1,7 % par an) et s'accroît à 2 % par an au delà. Sur l'horizon 2000-2030, la part du budget des pensions dans le PNB augmente de 3,4 points, celui des soins de santé de 0,9 point. Les budgets du chômage et de l'éducation ne diminuent pas vraiment.

Nous allons présenter trois simulations alternatives à comparer avec la simulation de base :

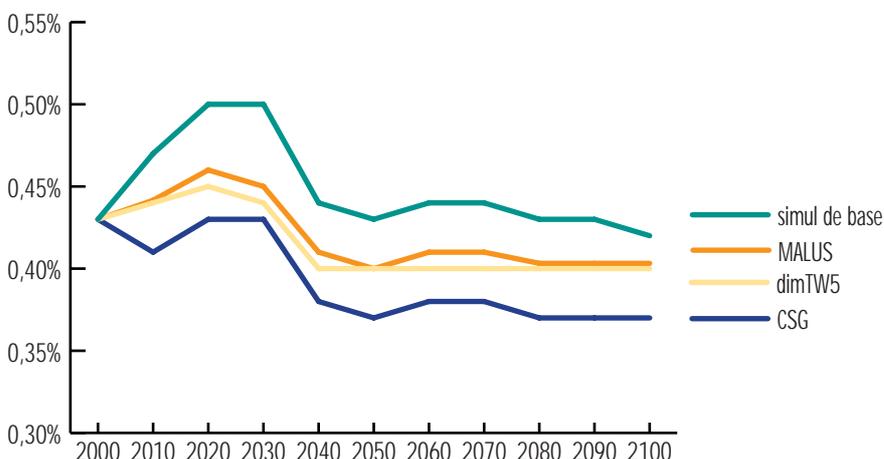
- DimTW5 – diminution de moitié de la taxation des travailleurs âgés
- CSG – instauration d'une cotisation sociale généralisée de 5 %.

... Scénario de base

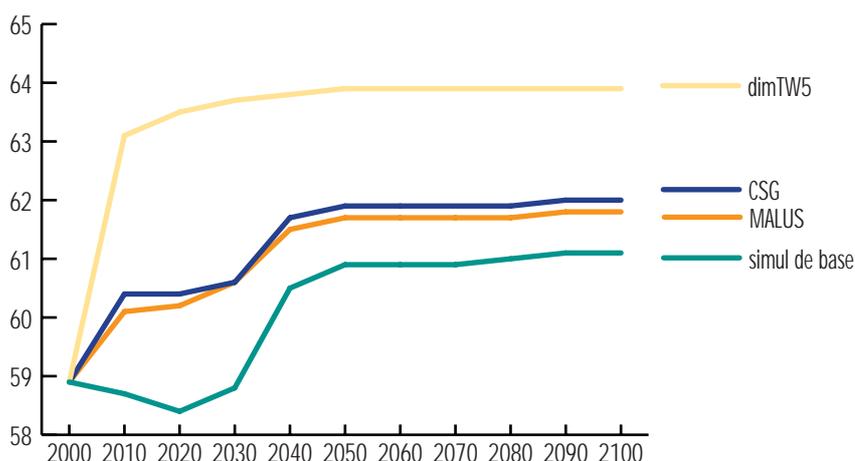
- Malus – instauration d'un malus pension de 4 % par année de départ anticipé (c'est-à-dire avant l'âge légal de la retraite).

Les Figures 1, 2 et 3 représentent les effets dynamiques des différentes mesures en ce qui concerne le taux de taxation moyen du travail (TW, incluant les cotisations sociales), l'âge effectif de la retraite, et le taux de croissance annuel du PNB

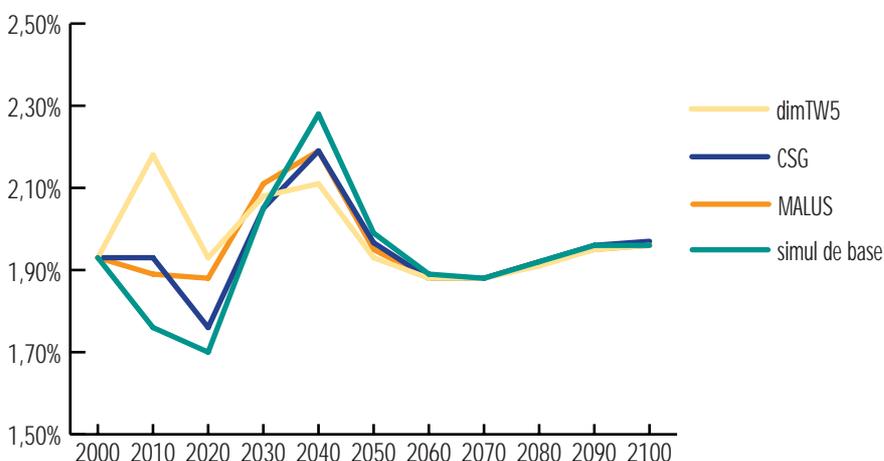
Graphique 1 :
Taxation du travail (TW)



Graphique 2 :
Age de la retraite (age)



Graphique 3 : Taux de croissance de la production (gya)



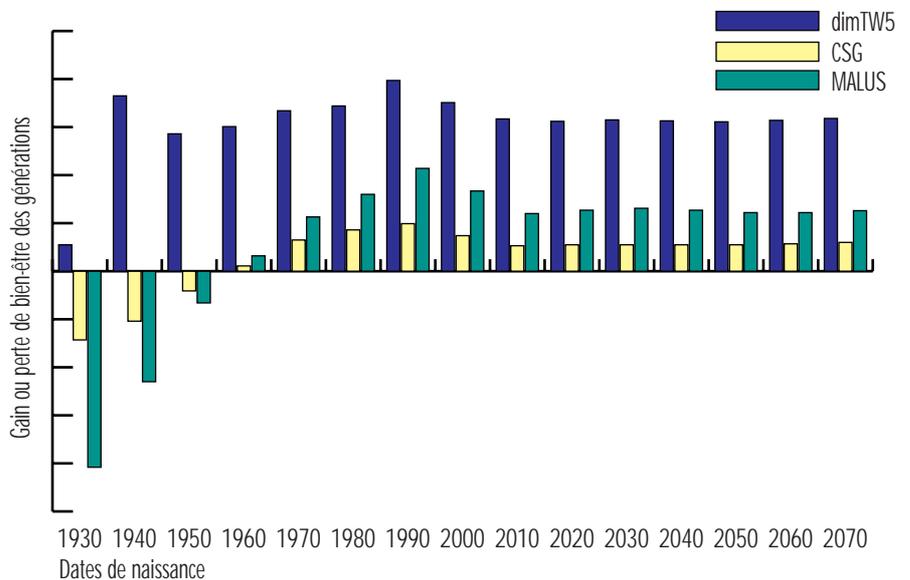
... Scénario de base

par tête. Le tableau 1 compare les différents scénarii en termes de PNB par habitant (mesuré en dollars internationaux de Geary-Khamis 1990). La Figure 4 montre les gains/pertes de bien-être pour chaque génération en fonction de leur date de naissance.

Tableau 1 – PNB par habitant, dollars internationaux 1990

	simul de base	DimTW5	CSG	Malus
2000	20742	20742	20742	20742
2010	24693	25729	25105	25005
2020	29238	31151	29899	30127
2030	35808	38282	36632	37131
2040	44843	47175	45474	46123
2050	54625	57096	55217	55970

Graphique 4 :
Gains et pertes de bien-être



Avant de poursuivre avec les politiques alternatives deux remarques s'imposent. Premièrement, nous voyons dans les Figures 1 à 3 qu'une période (1 point) représente 10 ans. En effet, dans le modèle Dolores, chaque période équivaut à 10 années, ce qui traduit le fait qu'il s'agit d'un modèle de moyen/long-terme, qui n'a rien à dire en termes de variations conjoncturelles. Deuxièmement, le modèle existe en deux versions. La version "économie fermée" suppose que le capital de l'économie est équivalent à l'épargne domestique. Dans la version "économie ouverte", il y a des mouvements de capitaux qui égalisent le rendement du capital en Belgique avec celui du reste du monde. Cette deuxième version correspond mieux à la réalité, mais implique que la Belgique peut s'endetter infiniment auprès du reste du monde (par exemple en accumulant des déficits courants et des surplus de balance des capitaux sur plus d'un siècle) sans que rien ne vienne s'y opposer. Toutes les simulations ont été réalisées dans les deux versions du modèle, et il apparaît que les différences sont minimes. Nous reportons dans le texte les résultats en économie fermée, ce qui revient à imposer l'équilibre permanent de la balance des capitaux.

2. Diminution de la taxation des travailleurs âgés

Pour inciter les travailleurs à retarder l'âge effectif de leur retraite, deux solutions semblent les plus évidentes a priori : réduire les prépensions, ou accroître les salaires nets. La première solution n'est guère populaire et sans doute peu faisable politiquement. La deuxième option est, quant à elle, nettement plus acceptable. Elle consiste à réduire l'impôt des personnes physiques pour les travailleurs âgés de 58 ans et plus¹. Concrètement, l'abattement pour charge professionnelle pourrait être majoré à partir de 58 ans de manière à obtenir la réduction du taux moyen d'imposition désirée. Dans la simulation présente nous supposons que l'Etat prélève une taxation du travail deux fois moindre pour les travailleurs âgés que dans la simulation de base. Leur taux moyen d'imposition (incluant les cotisations sociales) passe de 48 % à 24 %.

A priori, nous pourrions penser qu'une diminution de la taxation des travailleurs âgés implique une diminution des recettes de l'Etat rendant nécessaire d'ajuster à la hausse le taux de taxation du travail pour les autres travailleurs. Cette mesure devrait aussi amener les travailleurs âgés à retarder l'âge de leur retraite. Nous assistons effectivement à une hausse considérable de l'âge de la retraite des individus (Figure 2). Considérant la Figure 1, nous voyons aussi que la taxation du travail de tous les travailleurs diminue également par rapport au scénario de base (Figure 1), ce qui n'était pas un résultat attendu. L'augmentation importante de l'âge de la retraite permet, malgré la baisse de la taxation des travailleurs âgés, d'augmenter les recettes totales de l'Etat. Nous assistons à un autofinancement de la mesure. En fait, il faut souligner que la mesure initiale de réduction d'impôt coûte relativement peu à l'Etat, car il y a peu de personnes de plus de 58 ans qui travaillent. Par contre, elle incite les travailleurs à ne pas choisir (ou accepter) de prépension, ce qui accroît fortement la base fiscale et le rendement de l'impôt.

Les deux facteurs de production, capital et travail, augmentent également, ce qui permet à la croissance d'être nettement supérieure sur la période 2010-2030 à la simulation de base. Cet effet se cumule au cours du temps.

Si nous évaluons le PNB par habitant en 2050, il serait de 57.096 dollars dans le cas de ce scénario alternatif pour 54.625 dollars dans le scénario de base et (Tableau 1). Cette mesure semble donc avantageuse du fait qu'elle permet de diminuer la taxation du travail et qu'elle a un effet positif sur la croissance. Nous pouvons également évaluer si elle profite à toutes les générations ou si certaines générations sont lésées par cette mesure. Nous avons ainsi calculé le gain ou la perte de bien-être pour chaque génération dans le cas où le scénario alternatif était mis en place par rapport au scénario de base (voir Figure 5). Nous observons que toutes les générations y gagnent, même les pensionnés actuels (les générations 1930 et 1940). Ceci provient du fait que l'accroissement de l'offre de travail réduit l'intensité capitalistique (le rapport capital/travail) et a pour effet d'accroître le taux d'intérêt réel, ce qui est tout bénéfique pour les pensionnés car ceux-ci vivent en partie de leur épargne.

Les résultats en économie ouverte sont très similaires à ceux d'une économie fermée. Le PNB par habitant d'un individu en 2050 est dans le cas du scénario de base de 54.295 dollars contre 56.723 dollars dans le scénario alternatif. La croissance économique est ainsi plus importante dans le scénario alternatif comme dans le cas de l'économie fermée. Au niveau des gains ou pertes d'utilité pour chaque génération, toutes les générations profitent de l'introduction d'une diminution de taxation des travailleurs âgés sauf la génération des 68-78 ans pour

¹ Par rapport à une baisse des cotisations patronales parfois évoquée, notre mesure touche directement le salaire net, même si à moyen terme les deux mesures devraient être équivalentes, la baisse du coin fiscal étant partagée entre partenaires sociaux lors du processus de négociation.

laquelle le niveau de bien-être ne change pas. Contrairement au cas de l'économie fermée, le taux d'intérêt ne varie pas et donc le revenu sur le capital ne varie pas non plus. L'électorat en totalité a avantage à voter pour cette mesure fiscale à l'exception de la génération des 68-78 ans qui y est indifférente.

3. Cotisation sociale généralisée

Nous entendons actuellement souvent évoquée l'instauration d'une Cotisation Sociale Généralisée (CSG) qui permettrait de refinancer la sécurité sociale. La CSG que nous simulerons revient à introduire un impôt supplémentaire sur tous les revenus (comme des centimes additionnels), c'est-à-dire sur le travail mais également le capital, les allocations familiales, les pensions et les allocations de chômage. Lorsque nous parlons aujourd'hui de la CSG, un taux de 1,5 % est souvent prononcé. Nous simulerons une CSG de 5 % afin de faire ressortir des effets plus significatifs. Rappelons qu'en France le taux actuel de la CSG est de 7,5 %.

Les nouvelles recettes générées par la CSG permettent à l'Etat de diminuer la taxation sur le travail (Figure 1). Les individus retardent alors l'âge de leur retraite (Figure 2) : bien que la CSG touche le salaire des travailleurs, cette perte est compensée par une diminution de la taxation du travail TW, alors que la pension, elle, diminue aussi avec la CSG. Cet accroissement est moindre que dans le scénario de réduction directe de l'impôt sur les travailleurs âgés. En moyenne, les travailleurs restent un an plus longtemps sur le marché du travail au lieu de quatre avec le premier scénario alternatif.

Comme dans la simulation précédente, nous observons une augmentation du taux d'intérêt brut (non reportée sur les graphes), mais le taux d'intérêt net diminue en raison de l'imposition accrue du capital et les individus ont ainsi moins avantage à épargner. Le capital physique disponible diminue légèrement. En ce qui concerne la production, l'effet d'accroissement du travail fait plus que compenser l'effet de la baisse du capital et la croissance est supérieure à celle obtenue dans la simulation de base. Le PNB par habitant en 2050 atteindrait 55.217 dollars (Tableau 1). Cette mesure paraît donc intéressante du fait de son effet positif sur la croissance.

Nous pouvons également évaluer si cette mesure profite à toutes les générations ou si certaines générations sont lésées. Nous avons calculé le gain ou la perte de bien-être pour chaque génération dans le cas où le scénario alternatif était mis en place par rapport au scénario de base (Figure 4). Nous constatons que les individus nés entre 1930 et 1950 perdent du bien-être. En effet, les individus nés en 1930 voient leur pension frappée par la CSG. Les individus nés de 1940 à 1950 profitent de l'augmentation du salaire net et des revenus sur le capital mais toujours pas suffisamment pour contrer l'effet négatif de la CSG sur leur pension future. Nous remarquons que la majorité de l'électorat est ainsi défavorisée et cette mesure pourra donc difficilement être mise en place. Elle profite néanmoins aux individus nés à partir de 1960 ainsi qu'aux générations devant encore naître. Ceux-ci profitent pleinement de l'augmentation du salaire net.

En petite économie ouverte, la taxation du capital supplémentaire impliquée par la CSG engendre une baisse du capital beaucoup plus forte que dans le cas d'une économie fermée (fuite des capitaux). Dans une petite économie ouverte, l'effet cumulé sur la croissance est nul alors qu'un faible effet bénéfique existait en économie fermée. Nous concluons que l'introduction d'une CSG amène effectivement les individus à retarder l'âge de leur retraite mais cela n'a qu'un effet léger sur la croissance en économie fermée et nul en petite économie ouverte. Dans les deux simulations, la majorité de l'électorat est défavorisée par la mesure. La CSG définie comme nous l'avons fait ne semble donc pas particulièrement souhaitable.

4. Pension réduite en cas de retraite anticipée

Nous avons effectué une troisième simulation qui nous a été suggérée par la note du gouvernement fédéral sur les fins de carrière. Il s'agit d'un "malus de pension" qui pourrait selon les autorités fédérales, décourager les pensions anticipées. Ainsi, les travailleurs se retirant anticipativement de la vie professionnelle verraient leur pension diminuer de 4 % par année de départ anticipé. Un travailleur qui partirait ainsi à 60 ans verrait donc ses allocations de pension allégées de 5 fois 4 %. Voyons quels sont les effets de cette mesure lorsque nous l'introduisons dans notre modèle.

Nous assistons effectivement à une hausse considérable de l'âge effectif de la retraite (Figure 2). Les dépenses moindres de pensions permettent à l'Etat de diminuer la taxation sur le travail (Figure 1). La combinaison de la diminution de la taxation du travail à la diminution des allocations de pension amène les individus à retarder l'âge de leur retraite. Le PNB par habitant en 2050 est de 55.970 dollars dans le cas de ce scénario alternatif. Cette mesure est donc intéressante du fait qu'elle a un effet positif sur la croissance et permet une diminution de la taxation du travail. Nous pouvons également évaluer si elle profite à toutes les générations ou si certaines générations sont lésées par cette mesure.

A la Figure 4, nous constatons que les populations nées entre 1930 et 1950 perdent fortement. En effet, elles sont touchées de plein fouet par la diminution d'allocation de pension qu'elles devront subir. Les plus touchés sont les individus nés en 1930. Tous les individus nés après 1970 voient eux leur bien-être augmenter. Malgré la perte de pension qu'ils subiront dans le futur, ils profitent pleinement de la hausse de salaire net obtenue grâce à la diminution de taxation du travail. La majorité de l'électorat sera malgré tout contre l'instauration de cette mesure. Nous remarquons aussi que les pertes de bien-être sont beaucoup plus fortes dans le cas du malus de pension que dans le cas de la CSG.

Dans la simulation ci-dessus, nous avons supposé que la mesure modifiait le calcul de la pension pour l'ensemble de la population, donc y compris ceux qui sont déjà pensionnés. C'est pour cette raison que la première génération est fortement perdante et que les taux de taxation peuvent être diminués, ce qui reflète une amélioration sous-jacente du budget de l'Etat. Bien entendu, on peut établir un système plus progressif, où le malus pension ne concerne que les futurs pensionnés. Dans ce cas, la perte de bien-être pour ceux qui sont nés en 1930 est éliminée, subsistent les pertes pour les générations ultérieures. Les gains risquent d'être moindres également, vu que le budget de l'Etat ne bénéficie pas d'une réduction des pensions existantes.

En économie ouverte, les résultats sont tout à fait semblables à ceux obtenus en économie fermée. Les générations lésées, les populations gagnantes et les explications sont les mêmes que dans le cas de l'économie fermée. Nous concluons que l'introduction d'un malus amène effectivement les individus à retarder l'âge de leur retraite et cela a un effet non négligeable sur la croissance, particulièrement dans le cas de l'économie fermée. Néanmoins, la majorité de l'électorat est défavorisée par la mesure que ce soit en économie fermée ou en petite économie ouverte.

5. Comparaison et conclusion

Pour ne plus faire peser le financement de la sécurité sociale uniquement sur le facteur travail, l'instauration d'une cotisation sociale généralisée est souvent proposée. Une alternative est de rendre la pension plus sensible au nombre d'années travaillées, en introduisant un malus fonction du nombre d'années de préretraite. Simulant ces deux options dans notre modèle d'équilibre général calculable, nous avons constaté que les deux mesures étaient à même de retarder l'âge effectif de la retraite d'un an en moyenne, ce qui est bénéfique pour le financement des

... Comparaison et conclusion

dépenses de l'Etat. Nous avons constaté que la CSG avait comme gros désavantage de réduire fortement le capital productif. Le malus de pension s'est avéré pour sa part beaucoup trop ciblé sur les individus âgés. Globalement, ces deux mesures affectent négativement les personnes âgées au bénéfice des plus jeunes et des générations futures.

Nous avons confronté ces mesures "classiques" à une politique alternative de notre cru, qui consiste à diminuer de moitié la taxation du travail pesant sur les travailleurs âgés (58-65 ans). Dans nos simulations, cette politique s'est révélée être une mesure très bénéfique ! L'âge effectif de la retraite augmente de 4 ans en moyenne, ce qui accroît la base taxable à un point tel que la mesure s'autofinance et permet ainsi de diminuer la taxation du travail pour tous les individus. Des effets positifs sur le PNB par habitant ont pu être dégagés. La diminution de la taxation du travail des travailleurs âgés profite à toutes les générations d'individus actuellement en vie, ainsi qu'aux générations futures.

Sachant qu'en ce moment même, le gouvernement fédéral planche sur l'évaluation de mesures afin de refinancer la sécurité sociale, il nous paraît intéressant de mettre en avant les effets bénéfiques d'une réduction massive de la taxation sur les travailleurs de plus de 58 ans.

David de la Croix est professeur au
Département d'économie de l'UCL et
chercheur à l'IRES & CORE

Johan Lepers est Ingénieur Civil en
Mathématiques Appliquées dans
l'Orientation Economie

Site web de Dolores : www.de-la-croix.be/dolores

David de la Croix
et Johan Lepers

Références

Blöndal Sveinbjörn et Stefano Scarpetta (1998), "The Retirement Decision in OECD Countries", OECD Working Paper 202.
(disponible à <http://www.oecd.org/dataoecd/36/30/1866098.pdf>).

Conseil Supérieur des Finances (2004), Comité d'étude sur le vieillissement - Rapport annuel, avril 2004.

de la Croix David et Géraldine Mahieu (2002), "Les générations futures: un souci pour la politique budgétaire?", Regards économiques, 1.
(disponible à <http://regards.ires.ucl.ac.be/Archives/RE001.pdf>)

Sneessens Henri et Bruno Van der Linden (2005), "Les préretraites: une méthode efficace de gestion des carrières et de l'emploi?", Regards Economiques, 33.
(disponible à <http://regards.ires.ucl.ac.be/Archives/RE033.pdf>).

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