



## Réformer le système des retraites belge

*La résistance aux réformes des retraites provient en partie d'une incompréhension des mécanismes économiques sous-jacents à la problématique.*

*Ces réformes touchent aux paramètres clés du système de retraite: taux de cotisation, montant des prestations et âge de départ à la retraite. Nous montrons qu'accroître le taux d'activité des travailleurs âgés n'aura pas d'effet négatif sur l'emploi des autres catégories de travailleurs. En outre, nous défendons l'idée qu'il est important de maintenir un revenu de remplacement décent et lié à l'évolution du coût de la vie et de garantir un minimum de subsistance à toute personne n'ayant pu contribuer suffisamment.*

**David de la Croix \***

**Pierre Pestieau \***

L'avenir du système des retraites belge est sujet à controverse. Certains affirment qu'il a besoin de réformes radicales qui puissent en assurer la pérennité, l'efficacité et l'équité. D'autres au contraire défendent l'idée que ces craintes sont largement exagérées et qu'un ajustement mineur suffira à garantir la survie du système actuel. Nous pensons que la Belgique ne pourra faire l'économie de réformes. Ces réformes touchent aux paramètres clés de tout système de retraite: taux de cotisation, montant des prestations et âge de départ à la retraite. Le problème n'est pas tant dans l'identification des réformes que dans la résistance qu'elles entraînent.

A cet égard, nous croyons que la résistance aux réformes observée à plusieurs niveaux (population, syndicats et patronat, presse, monde politique), outre les éléments habituellement invoqués<sup>1</sup>, vient en partie d'une incompréhension des mécanismes économiques sous-jacents à la problématique des retraites. Deux aspects nous semblent particulièrement importants : les mécanismes affectant le financement des retraites, et le caractère plus ou moins équitable ou redistributif du système.

Nous avons choisi de défendre notre point de vue en présentant et discutant une série de contrevérités.

\* Nous remercions Bruno Van der Linden pour ses commentaires concernant le lien entre taux d'activité et taux de chômage ainsi que Vincent Bodart, Muriel Dejemeppe et Jean Hindriks pour différents commentaires sur une version antérieure. Cette étude est reprise dans un numéro spécial de *Reflets et Perspectives de la Vie Économique* paru en avril 2007.

<sup>1</sup> Par exemple, ceux qui pourraient voter en faveur d'une transition vers un système par capitalisation sont ceux qui y perdent le plus, voir les simulations p.656 dans Hindriks et Myles (2006).

## 1. Le financement des retraites

### 1.1 “L’importance du choc démographique a été exagérée”

Le vieillissement représente effectivement une évolution lente, mais une évolution réelle et inéluctable, puisqu’il entraînera une hausse de la part des personnes de 65 ans et plus dans la population. Ceci augmente de façon permanente le taux de dépendance, à savoir la proportion de non-actifs par rapport aux actifs, de l’ordre de 40 % en 2000 à 60 % en 2030. La Belgique sera toutefois moins affectée par ce phénomène que d’autres pays, comme l’Allemagne par exemple, où le taux de fécondité est nettement plus bas. Par contre, les pays qui peuvent compter sur une immigration importante, comme les Etats-Unis, pourront maintenir leur taux de dépendance à un niveau inférieur au nôtre (voir Docquier et Rapoport, 2006).

Nous avons estimé en 2002 que le coût total du vieillissement sera de l’ordre de 5 % du PIB en 2030 (de la Croix, 2002).<sup>2</sup> Il ne s’agit pas ici d’étaler un coût de 5 % du PIB sur 30 ans, mais bien de dégager chaque année 5 % de la valeur ajoutée produite dans le pays pour financer retraites et soins de santé, en plus des ressources récurrentes déjà allouées à ces budgets. A titre de comparaison, le budget de l’éducation est de l’ordre de 6 à 7 % du PIB. Sans compter qu’il y a aussi d’autres priorités budgétaires que le vieillissement d’ici 2030 : recherche, infrastructures, justice, environnement, énergies renouvelables etc.

Notons également que le budget de la sécurité sociale sera également mis sous pression par l’évolution autonome des dépenses des soins de santé, qui va bien au delà de l’effet du vieillissement. En effet, le vieillissement ne représenterait qu’une faible fraction de cette évolution : une étude récente (Dormont *et al.*, 2006) indique que l’évolution des pratiques médicales explique quatre fois plus la croissance rapide des dépenses de santé que le vieillissement démographique.

### 1.2 “Le départ à la retraite de la génération du baby-boom va réduire le chômage”

L’idée qu’une réduction future de la population active va réduire le taux de chômage repose sur la prémisse que la demande de travail est une quantité fixe. Cette hypothèse, que l’on peut appeler **sophisme d’une masse fixe de travail** (en anglais: *lump of labour fallacy*) n’est soutenue par aucun modèle théorique du marché du travail ni par aucune étude empirique, à notre connaissance.<sup>3</sup> En termes de théorie des jeux, le sophisme d’une masse fixe de travail fait partie des “sophismes de jeux à somme nulle” (en anglais: *zero-sum game fallacies*), où l’on fait à tort l’hypothèse que le gain d’un joueur se fait nécessairement au détriment des autres joueurs, et ici en particulier, que trouver un emploi signifie le prendre à quelqu’un d’autre.

Une réduction de l’offre de travail peut se traduire à très court terme par un moindre chômage ; très vite, toutefois, les salaires seront entraînés à la hausse par un marché du travail plus tendu, entraînant les entreprises à réduire leur demande de travail en conséquence. A moyen terme, le taux de chômage sera revenu à son niveau d’équilibre, l’emploi global aura diminué, et les salaires seront plus élevés. Ce mécanisme est décrit en détail par Sneessens et Van der Linden (2005).

<sup>2</sup> En 2002, l’estimation faite par le Bureau du Plan était de 2.1% du PIB, comptant sur une baisse importante du taux de chômage à l’horizon 2030. Le temps aidant, leur estimation s’est rapprochée de la nôtre, et les 5% sont maintenant le chiffre le plus communément admis.

<sup>3</sup> Notons que c’est aussi en vertu de ce sophisme que beaucoup combattent l’immigration et freinent la participation des femmes au marché du travail.

**1.3 “Accroître le taux d’activité des travailleurs âgés ne peut qu’aggraver le problème du chômage”**

Il s’agit ici à nouveau du sophisme d’une masse fixe de travail qui pousse à croire que les vieux travailleurs prennent la place des jeunes travailleurs. Ce raisonnement qui consiste à considérer l’économie comme un autobus pourvu d’un nombre fixe de places est sans doute la raison principale présidant à la création des systèmes de préretraite dans les années septante et quatre-vingt. Or, l’on constate que ce sont les pays qui préretrouvent le plus qui ont aussi le chômage le plus élevé. Retirer des personnes du marché du travail n’améliore pas la situation du marché du travail mais pousse au contraire les salaires à la hausse, et, à terme, détruit des emplois. De plus, mettre les gens en préretraite requiert de relever l’impôt (ou les cotisations sociales) pour financer leurs allocations, ce qui a un effet désincitant pour ceux qui travaillent.

**Figure 1 : le sophisme d’une masse fixe de travail invalidé**



... *Le financement des retraites*

Dans la Figure 1, nous comparons le taux d'activité de la population de 15 à 65 ans (hommes et femmes séparément) avec le taux de chômage.<sup>4</sup> Si la masse de travail était fixe, les pays avec le taux d'activité le plus bas, c'est-à-dire ceux qui prépensionnent les travailleurs âgés (entre autres mesures) devraient avoir un taux de chômage inférieur, et la relation entre les deux variables devrait être positive. Or, nous constatons que, pour autant qu'il y ait une relation entre les deux variables, elle est plutôt négative. Ce sont les pays à très fort taux d'activité qui ont le taux de chômage le plus bas. De nombreux facteurs influencent ces graphiques ; il semble toutefois que, même une analyse approfondie des données aurait beaucoup de difficultés à déboucher sur une relation positive.<sup>5</sup>

Dans son tout récent "OECD Employment Outlook", l'OCDE propose une analyse semblable bien qu'effectuée sur une période plus courte. On y voit une relation négative pour 2004 entre taux de participation des travailleurs âgés et chômage. L'OCDE conclut : "Until the early 1990s, income transfers were often provided to older workers in order to induce early retirement. Such schemes typically had been introduced with the hope of lowering unemployment, the expectation being that older workers induced to retire early would be replaced by unemployed younger workers. However, experience has shown this view to be fallacious."

**1.4 "Il ne faut pas tant se préoccuper de la création d'emplois et de la croissance que du financement des retraites"**

On a souvent tendance à considérer la croissance à long terme comme une donnée, quelque chose sur quoi la politique économique a peu de prise. Ainsi, le Bureau du Plan, même dans ses simulations de très long terme, suppose un taux de croissance fixe de 1,75 ou 2 % par an, sans poser la question de savoir comment on pourrait l'accélérer (ou au contraire, quelle mauvaise politique pourrait le ralentir). Comme le montre la Figure 2, la croissance à long terme est variable. Très faible de 1500 à 1820, forte au milieu du 19<sup>e</sup> siècle, faible à nouveau dans la première moitié du 20<sup>e</sup> siècle, ensuite très forte jusque dans les années septante, et enfin modérée depuis. Toute extrapolation de la tendance est entourée d'une large marge d'erreur.

Si durant les 30 années à venir, la croissance du revenu par tête est soutenue, de l'ordre de 2 à 2,5 % par an, le problème posé par le financement du vieillissement, c'est-à-dire à la fois les retraites et les soins de santé, sera bien plus facilement gérable. Mais cela suppose la combinaison de deux éléments : des gains de productivité suffisants pour soutenir la croissance, et un accroissement des taux d'emploi, en particulier pour les 55-64 ans. Sur le premier point, il y a des raisons d'être pessimiste. Les gains de productivité sont alimentés par l'éducation, la recherche et l'innovation, des domaines où l'on investit relativement peu dans notre pays, en comparaison des autres pays développés.<sup>6</sup> (voir figure 2, page 5)

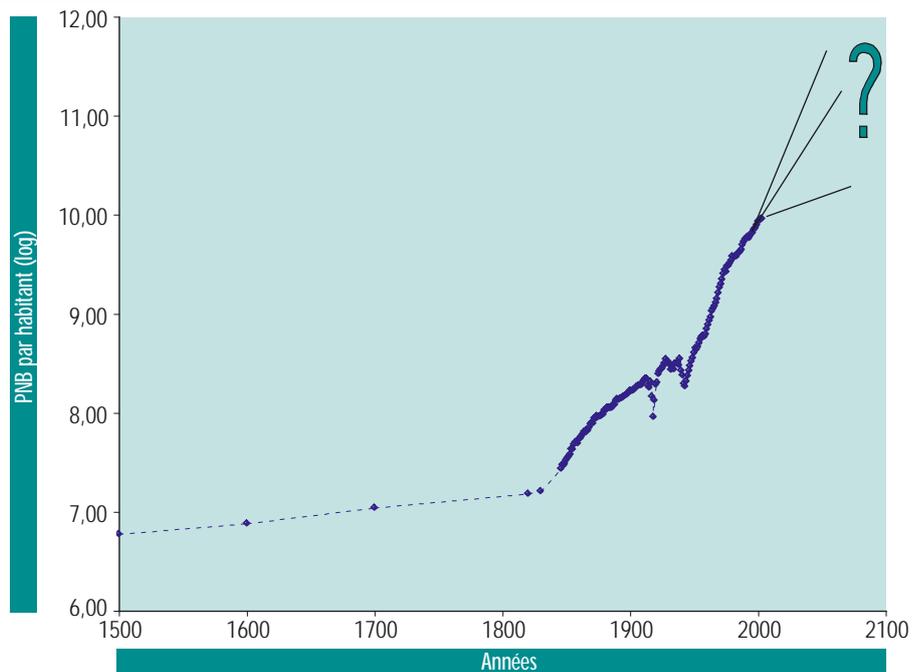
**1.5 "Les marchés financiers ne peuvent pas remplacer un système de retraite par répartition"**

L'accroissement de l'épargne par les futurs retraités et les politiques qui y sont liées, telles l'épargne pension, sont-elles une manière crédible d'augmenter leur pouvoir d'achat dans le futur ? Certains ont émis la crainte que quand toute une génération arrivera à l'âge de la retraite avec des montagnes de titres à vendre, il n'y aura personne pour les acheter et ils perdront ainsi toute leur valeur. Cette

<sup>4</sup> Ces données ont été calculées comme des moyennes sur la période 1995-2004 de manière à ce qu'elles ne soient pas influencées par la position de chaque pays dans le cycle conjoncturel. Source: OECD Labour Force Statistics. Un regard sur une "longue période" se justifie aussi par le temps assez long requis pour absorber des chocs de taux d'activité.

<sup>5</sup> On peut expliquer la Figure 2 en renversant la causalité : dans les pays où le taux de chômage est plus élevé, on utilise davantage les préretraites pour faire supporter à la collectivité le coût des restructurations et des licenciements.

<sup>6</sup> Voir à ce propos Docquier et Rapoport (2006) dans ce même volume et leur figure concernant le déficit de l'Union Européenne par rapport aux Etats-Unis en terme de R&D.

**Figure 2** : la croissance à long terme

crainte est injustifiée. En effet, les marchés financiers sont globalisés, et les différents pays du monde vont connaître des processus de vieillissement différents et désynchronisés. Au moment où la Belgique sera vendeuse nette de titres, l'Inde sera peut-être devenue riche, et, encore jeune, achètera les titres vendus par nos retraités.

Au cours du temps, on observe que le patrimoine des ménages augmente significativement. Les marchés financiers sont un moyen efficace d'accumuler de la richesse et de transférer de la valeur d'une époque à l'autre. En outre ils offrent un rendement généralement supérieur à celui que l'on peut obtenir via le système de pension actuel. La principale question qui est posée ici n'est pas tant l'efficacité des marchés financiers que celle de la persistance des inégalités de richesse qu'ils permettent. En effet, le système actuel de retraite par répartition est très redistributif comme nous le verrons plus bas. Il peut ici y avoir un arbitrage entre davantage de ressources mises à disposition de l'économie via un système par capitalisation d'une part, et de moindres inégalités via un système par répartition redistributif d'autre part.

### ***1.6 “Réformer les préretraites est indispensable pour accroître le taux d'activité des travailleurs âgés”***

Deux facteurs expliquent le faible taux d'activité des travailleurs âgés : le système des préretraites d'une part, et des incitants fiscaux et sociaux d'autre part, tels la taxation des revenus du travail et la manière dont les retraites sont fonction du nombre d'années travaillées. Le système des préretraites est très critiqué parce qu'il coûte cher. Non seulement les prépensionnés perçoivent un transfert de sécurité sociale, mais en outre ils paient moins d'impôts et de cotisations sociales que les travailleurs. L'Etat y perd à la fois au niveau des recettes et des dépenses. En outre le système mis en place donne non seulement un incitant individuel à prendre sa retraite mais donne aussi un incitant à une entreprise ou à un syndicat en train de négocier le licenciement de personnes à trouver un arrangement “sur le dos” de l'Etat et de la Sécurité Sociale. Une partie du coût de restructuration des entreprises est ainsi financé sur fonds publics.

Il existe aussi une alternative au démantèlement du système des prépensions : il s'agirait ici de baisser l'impôt des personnes physiques ayant atteint 55 ans ou

... *Le financement des retraites*

plus, par exemple en augmentant les déductions pour frais professionnels à partir de cet âge. De la sorte, l'incitant négatif offert par les prépensions serait compensé par un incitant fiscal à rester plus longtemps sur le marché du travail. Le travail serait de la sorte rendu plus attractif, tout en préservant un système de prépension qui répond clairement au besoin d'une partie de la population. Une telle proposition est détaillée dans de la Croix et Lepers (2005).

D'une manière plus générale, le faible taux d'activité des travailleurs âgés pose la question de la neutralité actuarielle du système des retraites et des politiques qui y sont potentiellement liées. On dit que le système est actuariellement neutre si toute modification à la marge de l'âge effectif de la retraite pour un individu n'entraîne pas de changement dans la valeur actualisée de ses droits à la retraite. Si le système était neutre, travailler plus tard dans la vie réduit d'autant le temps passé à la retraite et devrait donc donner lieu à des prestations plus importantes, puisque celles-ci devront être payées moins longtemps. Pour toute une série de raisons, le système actuel n'est pas actuariellement neutre, et incite les individus à partir plus tôt à la retraite, car cette décision n'a pas d'impact suffisamment négatif sur le montant des prestations. Les deux politiques mentionnées ci-dessus sont deux manières parmi d'autres d'évoluer vers plus de neutralité actuarielle.

## 2. Retraites et équité

### 2.1. "Ce n'est pas au système de retraite d'assurer la redistribution des ressources"

Si les pouvoirs publics souhaitent redistribuer les ressources des riches aux pauvres, l'idéal ne serait-il pas de le faire au début du cycle de vie ? De la sorte, les ménages pourraient opérer les choix de consommation, d'épargne et d'activité qu'ils considèrent optimaux. Or ce n'est pas ce que l'on observe en Belgique comme ailleurs. Bien sûr, une certaine redistribution a lieu au début du cycle de vie, ne fut-ce qu'au travers de l'enseignement public ou de la fiscalité. Pourtant c'est surtout en direction des personnes âgées que la générosité de l'Etat s'exprime. Les retraites et les soins de santé représentent une part importante du budget de l'Etat et leur caractère redistributif est indéniable. C'est ainsi que le taux de pauvreté et l'indice d'inégalité chez les personnes âgées ont fortement baissé au cours des dernières décennies bien que depuis quelque temps cette évolution se soit arrêtée. Comment expliquer cette politique apparemment illogique ? Deux raisons.

D'abord, les études empiriques et l'économie expérimentale révèlent que notre société se compose d'autant de cigales que de fourmis. Quand le moment de la retraite survient, certains ménages n'ont pas réussi à se constituer une épargne suffisante. D'où la nécessité d'un système de retraite qui assure à tous des ressources adéquates. Ensuite, il y a l'attitude de la société à l'égard de la redistribution qui lui paraît beaucoup plus légitime si elle profite aux personnes âgées qu'aux jeunes. Témoin ce qui se passe aux Etats-Unis où le système de retraite et le système de santé pour les plus de 65 ans (*medicare*) sont particulièrement généreux. Une des explications serait que les personnes âgées pauvres n'ont aucun recours alors que les jeunes peuvent augmenter leur offre de travail. On touche ici à la discutable distinction faite entre pauvres méritants et non méritants ou entre responsabilité et irresponsabilité.

### 2.2. "Relever l'âge de la retraite pénalise avant tout les ménages les plus pauvres"

On l'a déjà vu, les Belges partent à la retraite très tôt, bien avant l'âge légal de 65 ans alors que leur espérance de vie ne cesse de croître. Quand on écrit que les Belges quittent définitivement le marché du travail à l'âge moyen de 58 ans, on entend par là une distribution étale qui va de 50 à 70 ans et qui inclut de nom-

## ... Retraites et équité

breux travailleurs qui, pour des raisons de santé partent prématurément à la retraite grâce aux préretraite ou à l'assurance-invalidité.<sup>7</sup> Quand on souhaite relever l'âge de la retraite, on ne veut certainement pas fermer les portes de la retraite anticipée à ceux dont la santé est déficiente ou l'occupation pénible. Ce que l'on veut c'est induire ceux qui le peuvent à prolonger leur vie active afin de cotiser plus longtemps et de bénéficier de leur retraite moins longtemps. Les ressources ainsi dégagées permettraient de maintenir les prestations à leur niveau actuel. On a pu montrer au travers de plusieurs micro-simulations que, contrairement à certaines idées reçues, une telle réforme permettait de réduire la pauvreté et les inégalités de revenus chez les personnes âgées. Ce que l'on oublie trop souvent, c'est qu'en l'absence de relèvement de l'âge de la retraite, une réduction des prestations sera inévitable et qu'elle impliquera nécessairement une réduction des minima sociaux.<sup>8</sup>

### 2.3. "Il suffit de jouer sur les plafonds et les minimums"

Historiquement le système de retraite belge était de type contributif ou Bismarckien : les prestations étaient étroitement liées au montant des cotisations versées, elles-même proportionnelles aux revenus du travail. Un tel système s'inscrit dans la logique assurantielle; il offre l'avantage que les cotisations sont perçues comme le juste prix payé pour des prestations à venir et n'impliquent pas de distorsion, mais il a l'inconvénient de n'opérer aucune redistribution. Pour diverses raisons ce système a évolué: jours assimilés, retraites de survie, plafonnement et minima ont contribué à briser la relation entre prestations et cotisations et à rendre le système redistributif. De ce fait, le système de retraite incluant la GRAPA (garantie de revenu aux personnes âgées) est devenu progressivement Beveridgéen et a permis de réduire la pauvreté chez les personnes âgées.

Plusieurs remarques sur ce sujet. Pour mesurer l'effet redistributif de notre système de retraite, il faut inclure les deuxième<sup>9</sup> et troisième<sup>10</sup> piliers qui bénéficient de généreuses exonérations fiscales. Lorsque l'on adopte cette vision globale, son caractère redistributif est moins évident. Garder une certaine liaison avec les contributions passées est doublement important : pour réduire les distorsions fiscales et pour garantir un certain support politique. On a pu en effet montrer empiriquement et théoriquement qu'un système trop redistributif était défavorable aux pauvres parce qu'il se réduisait comme une peau de chagrin, d'où la fameuse expression "Un programme pour les pauvres est un pauvre programme."

**Tableau 1** - Prestations minimales (€ annuels)

Garantie de revenu (GRAPA)	8 235
Pension moyenne salariée	12 200
Pension minimum	
• carrière complète	10 396
• 2/3 de carrière	6 931

Autre remarque : faut-il assouplir les règles d'attribution de la pension minimum ? Pour répondre à cette question il faut rappeler à quel point la distribution des prestations est pincée comme le montre le Tableau 1.

La GRAPA tient compte des ressources et de la situation familiale. Elle relève de la branche assistance de notre sécurité sociale. En revanche, les autres minima

<sup>7</sup> Fenge et Pestieau (2005).

<sup>8</sup> Voir Cremer et Pestieau (2003).

<sup>9</sup> Retraites complémentaires.

<sup>10</sup> Epargne pension.

... Retraites et équité

relèvent de l'assurance sociale et peuvent être cumulés avec d'autres revenus du capital et du travail (avec certaines limitations; voir ci-dessus). Pour obtenir les pensions minimum, il faut que 2/3 des années comptent plus de 285 jours de 6 heures. Il est tentant d'assouplir les règles d'attribution de la pension minimum pour inclure davantage de retraités, des femmes pour l'essentiel. Il n'est pas certain que ce soit une bonne idée ; ce n'est pas au système de retraite de corriger les discriminations dont les femmes sont les victimes au cours de leur carrière professionnelle.

Certains proposent parfois d'écarter les "grosses pensions". C'est là aussi une proposition discutable. Il n'existe plus de grosses retraites et une certaine variabilité selon les revenus antérieurs doit être maintenue pour garder au système un support politique aussi large que possible.

**2.4. "Les femmes sont pénalisées par le système de retraite"**

Les femmes, surtout quand elles sont isolées et âgées, connaissent des taux de pauvreté élevés.<sup>11</sup>

Est-ce à dire que le système de retraite leur est défavorable ou qu'il ne joue pas le rôle redistributif qu'on attend de lui ? Pas vraiment. La bonne mesure de la redistribution doit être effectuée sur la totalité du cycle de vie. Or on sait que pendant leur vie active les femmes sont moins souvent employées – elles souffrent de chômage plus que les hommes et en outre, les charges familiales les retiennent à la maison – et elles ont des salaires moins élevés. En conséquence, leurs contributions sont plus faibles. Cependant, elles vivent sensiblement plus longtemps que les hommes et elles bénéficient souvent de pensions minimales supérieures à ce que leur donnerait droit leurs contributions. En conséquence, la valeur actualisée des prestations à recevoir dont on soustrait les cotisations est généralement positive et nettement plus élevée que celle des hommes.

Pour l'économiste, le point de vue longitudinal<sup>12</sup> est le seul valable. Il demeure que sur le plan politique l'angle transversal<sup>13</sup> est inévitable. Le taux de pauvreté<sup>14</sup> et les indices d'inégalité qui sont débattus dans les campagnes électorales sont basés sur des coupes transversales. Le Tableau 2 livre quelques données sur les taux de pauvreté avant et après prestations.<sup>15</sup> On le voit, les femmes âgées et isolées ont les taux les plus élevés avant et après transferts. Plus important, la réduction relative du taux de pauvreté n'est pas plus forte pour les femmes que pour les hommes.

**Tableau 2** - Taux de pauvreté avant et après prestations sociales (%)

Source : Lefèbvre (2006).

	Hommes de + de 65 ans	Femmes de + de 65 ans	Femmes isolées de + de 75 ans
Belgique	93/15	95/18	99/19
France	92/8	94/11	95/21
Allemagne	82/5	88/13	97/18
Italie	85/10	90/16	98/28

<sup>11</sup> Pestieau (2006).

<sup>12</sup> C'est-à-dire sur base du cycle de vie complet.

<sup>13</sup> C'est-à-dire à un moment donné de temps, sans prendre en compte ni le passé ni le futur des individus.

<sup>14</sup> Il s'agit ici d'un taux de pauvreté relatif, mesuré par la fraction des ménages ayant un revenu inférieur à la moitié du revenu médian, ajusté pour la taille du ménage.

<sup>15</sup> Prenons l'exemple des femmes belges de plus de 65 ans. Sans transferts, leur taux de pauvreté serait de 95 %. En d'autres termes, 95 % d'entre elles auraient un revenu inférieur à la moitié du revenu médian. Grâce aux transferts, ce taux de pauvreté tombe à 18 %.



*... Retraites et équité*

Que conclure ? Il est clair qu'un état-providence moderne doit garantir à tous une retraite minimale qui soit indépendante de l'âge de départ à la retraite. Cette retraite minimale doit être régulièrement relevée pour tenir compte de l'évolution du niveau de vie. Faut-il aller plus loin ? Nous ne le pensons pas. Le combat pour l'égalité des traitements et surtout l'égalité des chances entre hommes et femmes doit se placer à un autre niveau, celui de l'éducation et du marché du travail. Il ne faut pas trop demander au système de retraite.

Certains pensent que les différences de traitement entre hommes et femmes n'ont pas d'importance puisque la solidarité conjugale les efface. C'est oublier que les femmes vieillissent seules. Les femmes de plus de 75 ans vivent deux fois plus seules que les hommes ; elles vivent aussi deux fois plus souvent en institution. En Belgique, près de 60 % des femmes de plus de 75 ans habitent seules. On peut difficilement parler de solidarité conjugale dans ces cas.

**2.5. "Il est normal que les retraites du secteur public soient en moyenne deux fois plus élevées que les retraites du secteur privé; elles correspondent à des salaires différés"**

L'argument de salaire différé a la vie dure. Sauf pour certains cadres, les différences de salaire entre les deux secteurs ne sont pas très fortes. De surcroît, il faut se rappeler que le chômage élevé dont souffre la Belgique, et surtout sa partie francophone, ne touche que le secteur privé. En termes d'espérance de revenu et, *a fortiori* d'espérance d'utilité, on ne peut plus affirmer que les travailleurs du secteur privé sont favorisés et que les retraites plus élevées du secteur public sont une juste compensation.

En maintenant cet important écart entre les deux régimes de retraite, on court deux risques. D'abord, d'accroître les problèmes de financement. Au niveau actuel des prestations et étant donné l'âge effectif de départ à la retraite dans le secteur public, le système de retraite du secteur public va droit dans le mur. On le sait mais on n'en parle pas parce que politiquement le sujet est explosif. Cherche homme politique courageux. Ensuite, la différence de traitement entre les deux secteurs crée des inégalités "horizontales" choquantes.

**2.6. "Les ménages les plus pauvres gagneraient à pouvoir cumuler retraite et travail"**

Il existe en Belgique comme dans d'autres pays des limites au cumul revenu professionnel-prestations de retraite. Plus précisément, au-delà d'un certain plafond, le travailleur perd tout droit à la retraite et ces plafonds varient selon plusieurs critères: enfants à charge, indépendants ou salariés, moins ou plus de 65 ans, retraite ou survie. En tout, il y a 12 plafonds qui vont de 5 900 ? à 18 500 ?. Que ces limitations à l'activité rémunérée au-delà de la retraite sont compliquées est incontestable. D'aucuns ajoutent qu'elles sont injustes et vexatoires. C'est moins évident.

Personne ne met en cause l'interdiction du cumul activité rémunérée et allocation de chômage ou revenu d'insertion (minimex). Par ailleurs, le cumul entre activité professionnelle et retraite privée ne pose pas de problème. Entre ces deux positions extrêmes se trouvent les préretraites, les retraites et les pensions de survie. Dans certains pays le cumul est autorisé après un certain âge: 65 ou 70 ans. Il nous semble que la question du cumul emploi-retraite dépend de la nature du système de retraite: s'agit-il d'un système assurantiel ou d'un système redistributif ? Il semble qu'en Belgique il soit devenu de moins en moins contributif. De toute façon, les pensions de survie relèvent de l'assistance plus que de l'assurance. Pour ces différentes raisons, certaines restrictions peuvent se justifier. Ceci n'exclut pas que l'on devrait uniformiser les plafonds et peut-être les relever pour tenir compte du cumul de petites retraites et de petits revenus. Ce qui pourrait conduire à la suppression des plafonds, c'est la présence de travail au noir. On sait peu de choses là-dessus. Les partisans de la suppression des plafonds ont tendance à surestimer l'importance du travail au noir des retraités.

## Conclusions

Pour conclure, revenons sur trois idées centrales.

Il faut accroître le taux d'activité des travailleurs âgés, cela n'aura pas d'effet négatif sur l'emploi des autres catégories de travailleurs. Comment y arriver ? Soit en supprimant les systèmes de prépension explicites et implicites, soit en introduisant une réduction d'impôt qui soit croissante avec l'âge du contribuable, soit par toute autre mesure qui rende le système plus neutre d'un point de vue actuariel.

Il est important de garder à notre système de retraite son caractère redistributif qu'assurent notamment les plafonds et les planchers de prestation. Toute réforme en direction de la capitalisation voire même de comptes individuels devrait être réalisée sans perdre de vue cet objectif.

Enfin, le système de retraite ne peut pas corriger toutes les inégalités que l'on peut déplorer, telles celles entre hommes et femmes. Ce qui importe est de maintenir un revenu de remplacement décent et lié à l'évolution du coût de la vie et garantir un minimum de subsistance à toute personne n'ayant pu contribuer suffisamment.

---

*David de la Croix est professeur au Département d'économie de l'UCL et membre de l'IRES et du CORE (UCL).*

*David de la Croix  
Pierre Pestieau*

*Pierre Pestieau est professeur d'économie à l'Université de Liège et membre du CORE (UCL).*

## Références

Cremer, H. et P. Pestieau (2003), The double dividend of postponing retirement, *International Tax and Public Finance*, 10, 419-434.

De la Croix D. (2002), Les Générations futures : un souci pour la politique budgétaire ?, *Regards Economiques*, 1.

De la Croix D. et J. Lepers (2005), Financement des pensions et taux d'activité des travailleurs âgés : une proposition alternative, *Regards Economiques*, 32.

Docquier et Rapoport (2006), L'immigration qualifiée, remède miracle aux problèmes économiques européens ?, *Reflets et Perspectives*, ce numéro.

Dormont, B., M. Grignon et H. Huber (2006), Health expenditure growth: reassessing the threat of ageing, *Health Economics*, 15, 947-963.

Fenge R. et P. Pestieau (2005), *Social Security and Retirement*, The MIT Press.

Hindriks Jean et Gareth Myles (2006), *Intermediate Public Economics*, The MIT Press.

Lefèbvre, M. (2006), Redistributive effect of pension systems: a survey of evidence, mimeo.

Pestieau, P. (2006), Femmes et retraites, mimeo.

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

---

Directeur de la publication :  
*Vincent Bodart*  
Rédactrice en chef :  
*Muriel Dejemeppe*  
Comité de rédaction : *Paul Belleflamme,*  
*Vincent Bodart, Raouf Boucekkine,*  
*Thierry Bréchet, Muriel Dejemeppe,*  
*Frédéric Docquier, Jean Hindriks,*  
*François Maniquet, Vincent Vandenberghe*  
Secrétariat & logistique : *Anne Davister*  
Graphiste : *Dominos*

***Regards Économiques***

IRES-UCL

Place Montesquieu, 3

B1348 Louvain-la-Neuve

<http://www.uclouvain.be/regardseconomiques>

mail: [regards@ires.ucl.ac.be](mailto:regards@ires.ucl.ac.be)

tél. 010/47 34 26

