

Belgique

Les conséquences de la nouvelle politique budgétaire sur le système de retraite

Sabine MONTAGNE

Avec le retour de la croissance, la question de l'allocation des marges budgétaires se pose à nouveau aujourd'hui pour la Belgique après deux décennies « d'assainissement » des finances publiques. La satisfaction aux critères de Maastricht avait en effet imposé, dans les années 1990, une réduction du déficit public et la réduction progressive de la dette publique. Cette politique structurelle et la croissance retrouvée permettent aujourd'hui d'envisager à nouveau une politique budgétaire active. La discussion budgétaire aura donc cette année des conséquences non seulement conjoncturelles mais aussi probablement structurelles à long terme.

Toutefois, après l'euphorie du printemps, le montant de ces marges budgétaires a fait l'objet de réévaluations à la baisse ces dernières semaines : estimées tout d'abord à BEF 300 milliards (soit FRF 49 milliards) d'ici 2005, elles sont aujourd'hui revenues à BEF 145 milliards (soit FRF 23 milliards). Les réinvestissements devront donc être progressifs. Par ailleurs, le budget 2000 a déjà pris des engagements sur les années à venir, qui déterminent largement les marges budgétaires pour 2001 : BEF 70

milliards (soit FRF 11 milliards) sont attribués à des initiatives nouvelles en 2000 et l'effort budgétaire augmentera de BEF 50 milliards supplémentaires en 2001 (soit FRF 8 milliards).

Cette manne avait fait l'objet de convoitises de la part des différents ministères qui ont déposé leurs projets sur la table du Conseil des Ministres mais aussi de la part des autres niveaux de gouvernement de l'édifice institutionnel fédéral belge, à savoir les communautés (flamande et française) et les Régions (Flandre, Wallonie, Bruxelles). Au niveau du gouvernement fédéral, cinq projets principaux étaient en concurrence : la réforme fiscale, les plans en matière d'emploi, les améliorations dans la politique sociale (allocations sociales, santé, pauvreté), le fonds de réserve vieillesse et les investissements dans les transports (politique de mobilité). Le discours au Parlement, prononcé le 17 octobre par le Premier ministre Guy Verhofstadt, arbitre entre ces projets. Il constitue aussi le support de la négociation interprofessionnelle avec les partenaires sociaux qui va se dérouler en novembre et décembre.

Les syndicats CSC et FGTB ont réagi en front commun à la déclaration du Pre-

BELGIQUE

mier ministre pour témoigner de leur déception et se sont promis de remettre sur la table des négociations interprofessionnelles ce qui n'a pas été obtenu par la discussion budgétaire. Bien que la FGTB et la CSC n'aient pas fait de déclaration commune au sujet de ces négociations, elles ont un programme similaire. Le point sensible est la renégociation de la norme salariale dont les critères institués en 1996 sont remis en cause par les deux syndicats. Ces critères dépendent aujourd'hui de la conjoncture extérieure à la Belgique et sont ainsi soumis à la concurrence à la baisse des charges patronales que se livrent de fait les Etats européens. Les syndicats souhaitent voir adopter des normes internes tandis que la FEB (syndicat patronal) veut maintenir la norme actuelle.

Le financement des dépenses de retraite était un des thèmes majeurs pour le long terme dans la discussion budgétaire. Il conditionne à la fois la crédibilité de la Sécurité sociale belge, et c'est là un facteur central de cohésion sociale pour ce pays fédéraliste, et les politiques budgétaires à venir puisque le surcoût de dépenses futures resurgira chaque année en fonction des mesures prises les années précédentes. Certains partenaires sociaux le considèrent donc comme prioritaire par rapport à certains autres besoins établis par le gouvernement comme la baisse des impôts dans la mesure où le vieillissement démographique constituerait, par les coûts qu'il occasionne, un facteur restrictif qui détermine le cadre des autres discussions. On comprend que la question dépasse donc le strict débat budgétaire de l'année 2001.

Elle a été abordée par deux projets budgétaires : la gestion des fins de carrières et la création d'un fonds de réserve.

Nous présentons tout d'abord les enjeux de ces deux questions pour la Belgique et ensuite le fil des négociations actuelles.

La Sécurité sociale belge

Compte tenu des problèmes de financement de la Sécurité sociale, l'affectation d'une partie des marges budgétaires vers ce secteur était envisagée dans deux des projets gouvernementaux. Il convient en effet de noter que la Sécurité sociale belge se trouve confrontée à des problèmes similaires aux autres pays industrialisés (augmentation du nombre de bénéficiaires, apparition de nouveaux risques dus au relèvement de l'espérance de vie : hausse des dépenses santé et financement des retraites) mais qu'elle se distingue de ses homologues européens par la croissance la plus faible en matière de prestations sociales (entre 1980 et 1992 elle enregistre 7 % par an en moyenne contre 8,4 % pour la France ou 9,5 % pour la Grande Bretagne). En 1995, une réforme introduit une gestion globale du budget qui permet une compensation des différents postes : retraite, santé, chômage, interruption de carrière et retraite anticipée, allocations familiales, indemnités maladie, accidents du travail, maladies professionnelles. Par ailleurs, la part de la subvention de l'Etat diminue régulièrement, passant de 37,5 % du budget en 1981 à 17,7 % en 1991. Depuis 1992, l'Etat a décidé de limiter sa participation à un montant forfaitaire de 192 milliards. La subvention directe de l'Etat ne représente que 13,6 % des recettes de la Sécurité sociale 1999 et 10 % des dépenses de l'Etat, soit la même proportion qu'en 1960. Globalement, l'intervention de l'Etat représente au total 20 % des dépenses de la Sécurité sociale contre 38 % en 1983. Compte tenu de ce désengagement,

les cotisations sociales ont dû se substituer à l'Etat et forment aujourd'hui l'essentiel des ressources. Mais au sein de ces cotisations sociales, l'effort n'a pas été identique entre salariés et employeurs : plusieurs opérations, depuis 1981, ont réduit sensiblement les cotisations employeur. Pour compenser ces baisses de ressources, des cotisations spécifiques sectorielles ont été créées au cours des années 1980-1990 et la fiscalité est devenue progressivement une source de financement avec la contribution de crise (qui sera progressivement supprimée entre 2001 et 2003), la retenue de solidarité sur les pensions et prépensions (retraites anticipées) et la fiscalité indirecte (TVA, taxe sur l'énergie). Mais la compensation n'a pas été intégrale et l'équilibre budgétaire a été garanti grâce à une baisse de plusieurs prestations, à des rationalisations dans la santé, à une limitation des améliorations sociales et de la prise en compte de coûteux progrès médicaux et à l'introduction de la sélectivité (modulation familiale, référence aux revenus). Au total, le désengagement de l'Etat et des employeurs a été massivement reporté sur les salariés.

**Un problème structurel :
le paiement des retraites**

Garantir le paiement des retraites n'est ni une question qui surgirait momentanément ni une spécificité belge. Comme les autres pays industrialisés, la Belgique est confrontée à une bosse démographique sur laquelle gouvernement et partenaires sociaux « planchent » depuis longtemps. Les prévisions basées sur la faible croissance constatée depuis plus d'une décennie montraient jusqu'à présent les difficultés de financement de la Sécurité sociale, à dispositif inchangé. Le

vieillesse démographique avait trois effets budgétaires principaux : un accroissement des dépenses de retraite et de santé par rapport au PIB (+4,8 % du PIB entre 2010 et 2030), une augmentation du degré de dépendance (rapport du nombre des personnes de plus de 65 ans au nombre de personnes en âge de travailler ; il passera de 30 % à 45 % en 2030), une augmentation des dépenses de santé (la norme budgétaire actuelle est une croissance annuelle de 2,5 % en plus de l'index des prix – ce qui est inférieur à la croissance des dépenses réelles - mais les estimations des dépenses réelles passent à 3,5 % à partir de 2003). Une réforme du régime de retraite des salariés du secteur privé et de celui des indépendants (mais pas de celui des fonctionnaires) est intervenue en 1997 pour faire face au choc démographique (Feltesse : 1997).

Le retour à une situation économique plus optimiste laisse de nouvelles marges de financement mais ne remet pas en question les orientations politiques qui ont été progressivement adoptées. En effet, cette croissance inespérée ne semble pas suffisante pour rassurer définitivement les citoyens belges sur la pérennité de leur système légal de retraite (c'est-à-dire le système de la Sécurité sociale par opposition aux retraites complémentaires et sur-complémentaires privées). Les réformes envisagées jusqu'à présent restent donc considérées par la grande majorité des partenaires sociaux comme nécessaires techniquement et justifiées socialement pour crédibiliser le système public de Sécurité sociale.

Deux réformes sont à cet égard intéressantes : la création d'un fonds de réserve et la gestion des fins de carrière. La création d'un fonds de réserve s'inspire d'une tendance à l'œuvre dans certains

BELGIQUE

autres pays européens (France, Pays Bas) et est promue à la fois par le gouvernement et par les principaux syndicats. La modification de la gestion des fins de carrière est plus controversée et émane d'une pression européenne sous la forme de prescriptions que se sont imposés les Etats européens à Lisbonne.

Le fonds de réserve

Le gouvernement a décidé, par la déclaration du Premier ministre le 17 octobre, de créer un fonds de réserve. Le principe est simple : alimenter un fonds de vieillissement (appelé aussi réserve démographique) au sein de la Sécurité sociale à partir des excédents budgétaires ou des bénéfices des privatisations.

Cette « thésaurisation » est préférée par les partenaires sociaux à une réduction immédiate de la dette publique couplée à un report du financement social par dette publique ultérieure. Les deux solutions conduisent aux mêmes résultats économiques sur le long terme (financer par capitalisation ou par endettement public est équivalent du point de vue théorique) et au même résultat budgétaire de court terme (puisque les comptes de la Sécurité sociale sont consolidés par ceux de l'autorité fédérale, au sein du budget de l'Etat). Mais la thésaurisation est jugée plus compréhensible et mieux acceptée par la population. Or rappelons-le, la question de la crédibilité de la Sécurité sociale est centrale. Cet avantage n'est pas seulement symbolique : le pilotage du fonds de réserve est mieux maîtrisable par les partenaires sociaux dans la mesure où il devrait rester circonscrit à l'intérieur de la Sécurité sociale, son alimentation annuelle étant décidée dans le cadre du processus budgétaire. Le recours à l'endettement public, au contraire, est consi-

déré comme moins transparent et moins sûr pour les partenaires sociaux. La crainte qu'un gouvernement futur puisse « prendre dans la caisse » est bien vivace.

La constitution du fonds devrait coûter BEF 75 milliards d'ici 2003 (soit FRF 12 milliards). Le mécanisme d'alimentation démarrera dès 2001 avec l'affectation des recettes des ventes de licences de téléphonie mobile (UMTS), estimées entre 40 et 60 milliards (soit FRF 6 à 10 milliards). A partir de 2002, le montant annuel mis en réserve proviendra des excédents budgétaires et en particulier des recettes supplémentaires du régime de Sécurité sociale que pourrait éventuellement fournir une amélioration de l'emploi. Le fonds sera uniquement placé en titres d'Etat tant que l'endettement public reste supérieur à 100% du PIB.

La gestion des fins de carrière

Le projet de réforme des dispositifs fins de carrière est plus spécifique à la Belgique. Stigmatisé par la Commission Européenne, le système de pré-retraite belge se distingue nettement de celui de ses homologues européens. Il propose des mesures d'encouragement à la retraite anticipée particulièrement attrayantes qui se répartissent en quatre catégories : 1) la prépension conventionnelle (créée en 1974 et modifiée en 1985 de façon à ne concerner que les plus de 58 ans) et la prépension pour les travailleurs d'entreprises en difficulté ou en restructuration (à partir de 50 ans au plus tôt), 2) le régime d'indemnisation des chômeurs âgés (à partir de 50 ans), 3) la prépension à mi-temps (à partir de 55 ans au plus tôt), 4) l'interruption de carrière à plein temps ou à temps partiel (quel que soit l'âge et 5 ans maximum) qui est indemnisée par la Sécurité sociale, parfois en sus de l'em-

POLITIQUE BUDGETAIRE ET SYSTEME DE RETRAITE

ployeur. Le nombre de travailleurs âgés ayant quitté le marché du travail avant l'âge normal de la retraite a augmenté de 16 % entre 1992 et 1998 passant de 298 000 à 354 000.

Ces dispositifs institutionnels conduisent à un taux d'activité des groupes âgés très inférieur à la moyenne européenne. En Belgique, 30 % seulement de la population masculine de plus de 50 ans et plus est encore active sur le marché du travail contre 39 % en moyenne dans l'Union Européenne bien que l'âge légal de la retraite soit de 65 ans. Pour les femmes, ce taux est de 11 % contre 19 % en Europe. De plus ce taux d'activité a baissé au cours des deux dernières décennies. A titre d'illustration, en 1999, 27 747 personnes au-dessus de 50 ans ont profité d'une formule de fin de carrière, la plupart continuant à travailler sur une base de temps partiel. Le tableau ci-dessous montre la réduction importante du taux d'activité des 55-59 ans qui passe de 81 % en 1975 à 52,9 % en 1995.

Ces dispositifs alourdissent par ailleurs le budget fédéral : les prépensions représentent 0,75 % du PIB alors que la moyenne européenne se situe à 0,18 %.

Enfin, l'efficacité du système de prépension en matière de redistribution de l'emploi vers les plus jeunes fait l'objet de critiques de la part de la Commission européenne : le pourcentage de remplacement par des jeunes chômeurs n'est

« que » de 32 % c'est à dire qu'un prépensionné sur trois est remplacé par un chômeur, les possibilités de dérogation à cette obligation de remplacement étant très largement mobilisées par les entreprises.

Devant cette singularité belge, la Commission Européenne recommande à la Belgique « d'envisager des choix politiques évitant que les travailleurs ne quittent trop tôt le marché du travail et de promouvoir l'emploi des personnes âgées » (rapport conjoint sur l'emploi 2000, non encore finalisé). La Commission considère qu'il faut prendre à la fois des mesures incitatives à l'activité et des mesures désincitatives au départ anticipé. Elle souhaite par exemple que des méthodes soient développées pour adapter le temps de travail à l'âge afin d'inciter les travailleurs plus âgés à rester actifs. Cet engagement des travailleurs plus âgés devra être encouragé par une réduction des charges fiscales patronales et des programmes de formation devront être entrepris. Enfin, elle déplore que « trop peu d'attention soit accordée aux mesures restrictives visant à réduire les départs anticipés à la retraite ».

Face à cette pression européenne, mais aussi confronté à une pénurie de main d'œuvre croissante dans certains métiers, le gouvernement a présenté dans son projet budgétaire un projet pour l'aménagement de fin de carrière qui vise

Tableau : Evolution des taux moyens d'activité par groupes d'âges, hommes (en %)

Tranches d'âge	25-29	30-34	35-39	40-44	45-49	50-54	55-59	60-64
1975	95,7	98,2	97,6	96,4	93,4	88,7	81,0	58,4
1980	95,5	97,1	96,8	95,0	91,6	87,2	72,2	35,8
1985	95,1	97,2	96,9	95,7	92,9	84,8	62,0	26,9
1990	94,4	96,2	95,0	94,6	91,9	76,5	50,5	19,3
1995	93,1	95,0	95,4	93,2	91,0	81,6	52,9	18,7

BELGIQUE

à maintenir les travailleurs âgés sur le marché du travail. Ce projet identifie des dispositifs destinés à trois groupes d'âge.

Le premier groupe concerne les plus de 45 ans. Il devrait bénéficier de trois types de mesures. Tout d'abord une amélioration du fonctionnement de la réorientation professionnelle et de la formation grâce à trois dispositifs : 1) la création de cellules de consolidation qui accompagneront les travailleurs de plus de 45 ans vers des formations ou des réorientations au sein du secteur, 2) une meilleure information et un accès plus facile au congé éducation encore peu utilisé par les plus de 50 ans, 3) la création d'un système d'accréditation des formations qui seront reconnues par les comités paritaires d'apprentissage industriel. Le second type de mesures porte sur l'adaptation des conditions de travail : le travailleur de plus de 50 ans aura droit à un examen médical pris en charge par l'Etat et un fonds sera créé en vue de couvrir la moitié des dépenses occasionnées par l'amélioration de l'outil de travail. Enfin, le troisième type de mesures vise à limiter le licenciement en contraignant l'employeur à offrir un service d'*outplacement*.

Le second groupe concerne les plus de 50 ans qui auront droit à une occupation à mi-temps subventionnée, à la semaine de 4 jours avec subvention, un bonus de 2 heures par semaine à partir de 55 ans et de 4 heures à partir de 60 ans.

Le troisième groupe concerne les plus de 58 ans. La réduction des charges les concernant déjà sera doublée et le gouvernement envisagera avec les partenaires sociaux la manière de valoriser les années prestées après 58 ans.

Le programme vise aussi à réinsérer les plus âgés en rendant accessibles les

programmes de remise au travail à ceux qui ne sont plus ou pas indemnisés. Le programme prévoit également des réductions de cotisation et des allocations pour les personnes embauchées après une période de chômage. Ce programme toucherait, s'il était appliqué, environ 61 000 personnes.

Le système des pré-pensions, c'est à dire des retraites anticipées, n'est pas en tant que tel modifié par le projet de réforme. Toutefois, des mesures visent à les limiter en dessous de 58 ans. L'Etat exigera dorénavant que l'entreprise applique une réduction du temps de travail pour pouvoir bénéficier de la dérogation de l'obligation de remplacement (entreprise en restructuration) et dans certains cas imposera à l'employeur la réorientation du salarié. Le texte ministériel stipule que « les chômeurs âgés se verront offrir des emplois convenables eu égard à leur expérience et à leur état physique ».

Ce type de mesures a déjà été négocié avec les partenaires sociaux dans le secteur non marchand de la santé (infirmières et aides soignants) en mars 2000. Cet accord a servi de modèle pour le projet ministériel. Il s'agit d'une réduction du temps de travail graduelle à partir de 45 ans. Les salariés ont droit à un bonus qu'ils peuvent utiliser soit en temps libre (réduction du temps de travail) soit en supplément salarial (en continuant à travailler à plein temps). Le bonus est de 2 heures par semaine à partir de 45 ans, 4 heures après 50 ans et 6 heures après 55 ans. Cet accord social limité au secteur non marchand s'étend aussi aux postes considérés comme pénibles dans toutes les institutions du secteur social. Les partenaires sociaux sont d'accord pour développer un système similaire dans les autres secteurs.

Par ailleurs, le gouvernement fédéral a déjà pris des mesures en juillet dernier. Il encourage le recrutement de personnes de plus de 45 ans en octroyant une réduction des cotisations sociales employeur (ce type de subvention existait depuis 1996 mais s'appliquait aux plus de 50 ans). Les droits de Sécurité sociale sont calculés sur le salaire précédent si le travailleur âgé retrouve un emploi à un salaire inférieur (ceci vaut pour les travailleurs de plus de 50 ans et ayant au moins 20 ans d'ancienneté).

On remarquera que plusieurs de ces projets sont marqués par une logique sectorielle qui se traduit même parfois par une mise en œuvre au niveau de chaque commission paritaire. Ceci pose la question de l'inégalité de moyens disponibles puisque les moyens de financement seront proportionnels à la masse salariale et au niveau des salaires des secteurs.

**Une question d'actualité :
l'affectation des marges budgétaires**

Le débat politique a consisté pour les opposants à rééquilibrer la discussion au départ largement centrée sur la réforme fiscale. Les partis socialistes (PS et SP) et les partis verts (ECOLO et AGALEV) qui sont au gouvernement et les partis sociaux chrétiens (PSC et CVP) qui sont dans l'opposition, ont estimé que la discussion devait se faire globalement, une réforme ne pouvant être envisagée sans les autres tandis que les partis libéraux (PRL et VLD) estiment que la priorité est la réforme fiscale et la réduction des impôts (impôt sur le revenu des personnes physiques). En particulier, la réforme fiscale prônée par les libéraux doit certes augmenter le pouvoir d'achat mais aussi ne pas occulter les besoins en matière de formation, d'enseignement, de services

sociaux, d'emploi et de protection sociale. Ainsi, la situation économique offre une « chance historique » pour apporter des améliorations aux dispositifs sociaux. Pour le PS, le leitmotiv est l'adaptation à l'évolution du coût de la vie ce qui implique, pour le chapitre des retraites, un calcul des montants de retraite prenant mieux en compte l'évolution générale du bien-être. Le PS défend l'idée d'un fonds de réserve et est favorable à l'encouragement des personnes âgées à rester dans la vie active. Le PSC réaffirme que le système de retraite doit être basé sur le principe de l'assurance mais pas sur la capitalisation individuelle et est favorable à la création du fonds de réserve. Le Parti Ecolo estime que des problèmes structurels devaient être pris en compte, tels que les inégalités socio-économiques, les conditions de travail, le vieillissement, la réforme fiscale ne pouvant s'arrêter à l'impôt sur les personnes physiques. Les syndicats CSC et FGVB ont accueilli le projet en matière d'emploi de façon positive tout en réaffirmant que le système de prépension ne devait pas être modifié. Le syndicat patronal (FEB) s'est au contraire inquiété que la flexibilité n'apparaisse pas dans le projet et est favorable à une révision des prépensions et de l'indemnisation des chômeurs âgés, estimant que « les mesures prises en période de crise économique ne doivent pas devenir des droits acquis ». Le gouverneur de la Banque nationale de Belgique s'est lui aussi prononcé en affectant la priorité à la réduction de la dette et des impôts.

Au final, la déclaration du Premier ministre entérine le principe de la création du fonds de vieillissement et des dispositifs visant les travailleurs âgés. Mais la mise en œuvre reste largement indéterminée et ce sont les négociations avec les

BELGIQUE

partenaires sociaux qui donneront effectivement corps à ces projets.

Sources :

Le Soir, documents syndicaux.

Rapport Conjoint sur l'Emploi 2000 (Commission des Communautés Européennes).

Déclaration de politique fédérale du Premier ministre du 17 octobre 2000 (

Etienne Arcq et Pierre Reman, « Les interlocuteurs sociaux et la modernisation de la Sécurité sociale », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, n° 1508-1509, 1996.

Patrick Feltesse, « Une réforme inachevée, les inquiétudes demeurent », *Chronique Internationale de l'IRES*, numéro spécial, 48, septembre 1997.

Jean Verly, « Les rouages de l'emploi », *Bruylant Academia*, 1999.