

Belgique

Une réforme inachevée, les inquiétudes demeurent

Patrick FELTESSE

Les réformes survenues dans les systèmes de pension en Belgique se comprennent au sein d'un contexte dont trois traits essentiels méritent d'être mis en exergue.

D'abord, la question de l'endettement de l'Etat a focalisé les stratégies gouvernementales comme celles des acteurs sociaux depuis plusieurs années. La décision de bloquer les salaires pour plusieurs années, et de donner de quasi pleins pouvoirs au gouvernement sans qu'une forte opposition soit appelée à se mobiliser ne se comprend que si l'on souligne l'accord de fond des principaux interlocuteurs pour que la Belgique entre dans les critères de Maastricht malgré le lourd handicap d'une dette jugée colossale il y a encore quelques années. La Belgique bénéficie depuis quelques mois d'un sentiment de soulagement, du fait de la diminution plus rapide que prévu des charges de la dette, ce qui redonne un espace significatif pour des déficits sociaux qui restent très contenus lorsqu'on les compare à ceux d'autres pays.

Ensuite, la question de la Sécurité sociale est un terrain très sensible, qui menace la survie même de l'Etat belge. Une partie du monde politique et économique

flamand fait de la scission de la Sécurité sociale – en fait essentiellement de la partie soins de santé – un de ses chevaux de bataille dans ses tentatives de constituer un Etat qui serait largement indépendant des autres régions actuellement constitutives de la Belgique. Les réformes en matière de protection sociale mettent en jeu des intérêts politiques considérables, même s'ils sont parfois occultés. La question des retraites occupe cependant une place à part dans ce type de scénario.

Enfin, les menaces de rupture de l'équilibre politique entre les composantes de l'actuelle coalition au gouvernement (sociaux-chrétiens et socialistes) imposent de sérieuses restrictions aux partisans de changements profonds. L'atteinte explicite aux principes fondamentaux des régimes de retraite provoquerait des dégâts non seulement dans le camp socialiste, mais aussi dans le camp chrétien. Par ailleurs, la perspective d'un changement d'alliance de la part des sociaux-chrétiens, au détriment des socialistes et au profit des libéraux, si elle est évoquée sérieusement, ne saurait supporter trop vite une manifestation de ce type.

Une réforme en nuance

La réforme des pensions du secteur privé est entrée en vigueur en 1997 sous le bouclier d'une loi-cadre qui a permis au gouvernement d'adopter les éléments de la réforme par arrêtés successifs sans susciter un débat et un blocage permanents, le Parlement devant se prononcer ultérieurement sur des ensembles d'arrêtés. Le gouvernement a en effet voulu éviter une surenchère de protestations et certains débats risqués en s'accordant assez discrètement avec les interlocuteurs sociaux. Cette prudence et la modération syndicale qu'on a pu observer trouvent plusieurs explications.

Le risque était grand qu'on fasse valoir la plus grande urgence d'autres problèmes auxquels le gouvernement n'arrive pas à porter remède : le chômage et la croissance des dépenses de santé. Il fallait aussi éviter qu'un débat public n'aboutisse à une confrontation des générations ou à une opposition des salariés du secteur privé alors que la réforme des pensions des fonctionnaires ne pouvait être obtenue sans une longue concertation. Or, une réforme devait intervenir avant un éventuel retour des libéraux au pouvoir afin d'éviter la privatisation partielle souhaitée du côté patronal. De plus, une opposition musclée du syndicat socialiste entraîné par son aile wallonne, aurait pu donner force aux chantres de la scission de la sécurité sociale que refusent tant les interlocuteurs sociaux au niveau fédéral que la coalition actuelle. La Flandre n'a pas intérêt à scinder les régimes de pensions vu que le vieillissement y sera plus accentué qu'en Wallonie. Le conflit de compétences entre Etat fédéral et Communautés ou Régions qui pourrait être un enjeu des élections de 1999 devrait se limiter aux soins de santé et aux

allocations familiales. La question de la viabilité des pensions à long terme devait être en partie réglée avant la campagne électorale et donc avant que l'opinion puisse s'inquiéter de la survie de la Sécurité sociale au sein d'une fédération dont la scission rendrait caduque toute réforme des pensions.

Par ailleurs, la question des pensions a permis au gouvernement de centre-gauche de faire passer la réduction actuelle et la modération future des dépenses publiques qui sont nécessaires pour respecter les critères de Maastricht, comme un moyen de garantir les pensions de demain grâce à la diminution du taux d'endettement public. La Sécurité sociale est bon an mal an en relatif équilibre. L'énorme dette publique accumulée depuis les années 70 pourrait cependant l'anéantir en cas de croissance lente si des moyens n'étaient pas dégagés de la réduction des charges de la dette au fur et à mesure du vieillissement de la population.

Les différents régimes de retraite

Les régimes publics de retraite appelés régimes « légaux » représentent la base du système belge de retraites. On distingue trois principaux régimes catégoriels : celui des salariés (du secteur privé), le régime des pensions du secteur public et le régime des indépendants. Le régime des salariés comme celui des indépendants sont des systèmes de répartition. Par ailleurs, le retraité dont la pension est inférieure au « revenu garanti aux personnes âgées » a droit à un complément financé par l'Etat.

Les régimes privés (extra-légaux), complémentaires à ce « premier pilier », comprennent, d'une part, les assurances groupes et fonds de pension dont bénéficie une partie seulement des salariés et pour des couvertures variables (le

deuxième pilier) et, d'autre part, les contrats individuels d'assurance ou d'épargne-pension et d'assurance vie (le troisième pilier). Les pensions privées représentent quelque 15 % du total des pensions publiques et privées. Elles ont bénéficié à 11 % des retraités en 1994.

La pension publique de retraite des salariés ayant une carrière complète représente 60 % de la rémunération pour un « isolé » c'est-à-dire un retraité sans conjoint à charge, et 75 % pour un « ménage ». Concrètement, avant la réforme applicable à partir de 1997, le calcul de la pension était opéré sur la base des rémunérations annuelles comptant chacune pour une fraction de carrière, soit 1/45e pour les hommes et 1/40e pour les femmes. Cette différence était basée sur le fait que l'âge légal de la retraite était de 65 ans pour les hommes et de 60 ans pour les femmes. En 1990, cependant fut instaurée la flexibilité de l'âge de la retraite entre 60 et 65 ans, tant pour les hommes que pour les femmes. Les rémunérations sur la base desquelles la pension est calculée sont toutefois plafonnées, et un minimum est garanti sous certaines conditions. Le minimum de pension étant proportionnel au temps de travail et à la durée de la carrière, il ne représente une garantie que par rapport à des salaires horaires trop faibles.

Le régime des fonctionnaires ne fait pas de différence selon le sexe ou selon que le retraité a ou non un conjoint à charge, ni en ce qui concerne l'âge de la retraite qui est de 65 ans ni quant au calcul de la pension de retraite. La pension de retraite est calculée sur base de la moyenne des rémunérations des cinq dernières années de carrière (sauf pour certaines professions), chaque année de la carrière comptant pour 1/60e (pour cer-

taines fonctions, le calcul est plus avantageux). Cela signifie que pour une carrière de 45 ans, le taux de pension représente 75 % de la rémunération de référence soit l'équivalent du taux « ménage » en régime des salariés. La pension est plafonnée à 75 % de la rémunération de référence et à 184 658 FB par mois (30 800 FF).

Viabilité financière et équité intergénérationnelle

L'origine des réformes fut certainement la prise de conscience des perspectives démographiques liées au baby-boom d'après-guerre. Outre le vieillissement de la population, certaines dynamiques inhérentes aux régimes et à certaines évolutions sociales promettaient une accélération des dépenses par rapport au PIB. Des projections furent présentées en 1993 par le gouvernement à la table ronde sur les pensions qui a réuni notamment les représentants des syndicats, des organisations de pensionnés, des organisations patronales et du gouvernement. Le ministre des Pensions y a remis un texte d'où ressortaient certaines intentions quant à la manière de freiner l'augmentation des dépenses.

La conjoncture fut particulièrement défavorable en 1993. Les hypothèses pessimistes de croissance à long terme sont dès lors apparues plus probables que les prévisions optimistes. La projection optimiste calculée par le Bureau fédéral du Plan tablait sur 3 % de croissance, éliminant à terme la dette consolidée de l'Etat et de la Sécurité sociale. La projection « non optimiste » faisait l'hypothèse d'une croissance de long terme de 2,25 % provoquant un alourdissement de la dette de 128 % du PIB en 1991 à 169 % en

2050. L'avantage de cette analyse est qu'elle répondait à ceux qui parfois à dessein réduisaient le problème à une augmentation du rapport entre retraités et actifs occupés. La baisse des dépenses d'allocations familiales et d'assurance chômage par rapport au PIB compensera pour partie le poids accru des retraites. Beaucoup dépendra de la capacité de l'Etat et des particuliers à financer l'effet du vieillissement de la population et donc de la croissance économique.

En 1996, les mesures prises dans d'autres branches de la Sécurité sociale ont été intégrées dans les projections d'où il est ressorti que l'Etat était en mesure de réduire suffisamment son taux d'endettement de manière à financer l'augmentation des dépenses de sécurité sociale par les économies de charges de la dette publique. Les syndicats en conclurent que les pensions sont payables à législation constante. Cependant les marges de manœuvre liées à la réduction de la dette publique ne pourront pas totalement être affectées aux pensions. Le maintien du niveau actuel de couverture sociale en soins de santé, les frais de dépendance des personnes âgées, la lutte contre la pauvreté et l'exclusion, la préservation de l'environnement, la relance des investissements publics nécessiteront des moyens accrus. Par ailleurs, les organisations syndicales soutiennent que c'est l'emploi qui permettra d'assurer la viabilité des pensions et revendiquent des réductions supplémentaires de cotisations pour promouvoir l'emploi.

De quoi alourdir le déficit public, à moins que l'on puisse accentuer le financement alternatif de la Sécurité sociale par la fiscalité, sans grever les revenus nets du travail et sans décourager l'embauche (taxe sur les revenus mobiliers,

sur le CO₂, sur les entreprises suivant l'intensité de travail, TVA,...). Cependant, il y a peu de marge sans harmonisation européenne. Ainsi, l'emploi comme l'avenir des pensions dépendent largement de la capacité de relancer la croissance et de réformer les mécanismes de redistribution, et donc de la coordination européenne des politiques économiques et fiscales.

La table ronde n'a sans doute pas suffisamment retenu l'intérêt des acteurs pour une problématique d'aussi long terme. D'une part, la croissance à cet horizon (2010 - 2050) apparaît tout à fait indéterminée et, d'autre part, les acteurs ne voyaient pas encore tout l'intérêt de se préoccuper d'autres questions que celles immédiates du chômage, de la compétitivité et de la monnaie unique. L'idée selon laquelle les inquiétudes sur le long terme influencent le court et le moyen terme a ensuite fait du chemin. Les craintes sur la viabilité des régimes de retraite ont certainement une influence sur le niveau déjà très élevé de l'épargne des particuliers et donc sur la consommation.

Les coûts liés au vieillissement de la population, les difficultés croissantes des jeunes à s'insérer sur le marché du travail comme des travailleurs licenciés à retrouver un emploi, et l'évolution relativement favorable des revenus des retraités nécessitent de revoir les transferts intergénérationnels pour le futur et en particulier de répartir équitablement le coût du « papy-mamy-boom » sur l'ensemble des générations. La reconnaissance d'une dette future constituée des pensions qu'il faudra payer entre 2010 et 2050, a donné un argument supplémentaire au gouvernement pour réduire dès aujourd'hui le taux d'endettement public, indépendamment des critères de Maastricht.

Les allocataires sociaux épargnés

Certains facteurs de croissance des dépenses de pensions sont inhérents au mode de calcul des pensions et à certaines évolutions sociales. Le gouvernement relevait, notamment en 1993, l'augmentation du nombre des ménages bénéficiant de deux pensions individuelles au taux isolé (60 %) en raison de l'augmentation du taux d'activité féminine et de l'allongement de la carrière moyenne des femmes. La prise en compte pour le calcul de la pension des périodes assimilées à des périodes de travail (chômage et prépension notamment) fut considérée comme peu incitative à la réintégration des chômeurs âgés sur le marché du travail et inadaptée à la flexibilisation de celui-ci qui est défendue par le discours dominant. L'absence de cotisations pour certaines assimilations était apparue trop généreuse au gouvernement. L'ouverture du droit à la pension sans durée minimale d'assurance était mise en cause ainsi que l'âge de la retraite à 60 ans pour les femmes.

Les organisations syndicales ont dès lors craint une réduction du taux de pension. Elles se sont farouchement opposées dès le départ à toute modification des périodes assimilées et du mode de calcul qui s'y rapporte. Une remise en cause des droits des préretraités et des chômeurs était considérée comme une pénalisation insupportable des personnes déjà victimes du sous-emploi. Cette attitude ferme sur un point particulièrement sensible a été payante. Le gouvernement n'a pas modifié la prise en compte des journées assimilées. Le taux de pension n'a pas été réduit en tant que tel, mais la revalorisation, pour le calcul de la pension, des rémunérations des années 1955 à 1974 suivant l'évolution des salaires durant cette période, sera supprimée pour modé-

rer les dépenses. Il s'agit d'une perte importante même si chaque génération de pensionnés doit avoir une pension supérieure à la génération précédente pour une carrière identique.

Au nom de l'égalité entre hommes et femmes

D'autre part, la durée de carrière complète sera portée par étapes (en 13 ans) à 45 années pour les femmes et un minimum de carrière assez important (de 20 années en 1997 à 35 années en 2005) conditionne désormais l'anticipation de la retraite avant 65 ans. Ces deux mesures inciteront une partie des femmes à prolonger leur carrière, ce qui aura évidemment un certain effet sur le taux de chômage.

L'égalisation du mode de calcul de la pension entre les hommes et les femmes était imposée par la directive européenne sur l'égalité de traitement en matière de sécurité sociale : la flexibilisation de l'âge de la retraite entre 60 et 65 ans a effectivement supprimé la différence d'âge légal de la pension entre hommes et femmes. Un arrêt de la Cour de justice européenne avait précisé que des hommes pouvaient dans ce cas prétendre à un calcul en 40es, ce que plusieurs hommes ont réclamé devant les cours du Travail. Dès lors, le gouvernement a voulu trancher la question dans un sens qui permette d'améliorer l'équilibre financier futur du système.

La CSC (syndicat chrétien) avait proposé un calcul en 42es ou 43es moyennant des améliorations dans le calcul de la pension pour les bas salaires et pour les carrières partielles et la possibilité pour les femmes de conserver le statut d'invalidité, de chômeuse ou de prépensionnée jusqu'à 65 ans étant donné que les femmes pouvaient prendre leur retraite entre

60 et 65 ans. La FGTB (syndicat socialiste) ne refusait pas le calcul en 45es pour les femmes mais seulement pour les années futures de carrière. Elle revendiquait un droit minimum pour les salaires les plus bas, une accessibilité de ce droit à tous les travailleurs à temps partiel et l'octroi d'un crédit carrière de cinq ans pour ces derniers et pour les travailleurs en interruption de carrière.

Les organisations féminines, les représentantes des femmes au sein des syndicats et des sénatrices de la majorité et de l'opposition réunies en un front commun inédit à l'encontre des projets gouvernementaux, ont fait valoir que le calcul des pensions des femmes en 45es ne tenait pas compte des inégalités de fait entre hommes et femmes : discrimination salariale, manque de crèches accessibles, exclusions du droit au chômage. Dès lors, les 59 % des femmes ayant arrêté de travailler avant 60 ans ne pourront espérer prolonger leur carrière pour compenser le calcul en 40es et perdront jusqu'à 12 % de leur pension. Pour bénéficier d'une pension, deux tiers d'entre elles devront attendre au-delà de 60 ans (jusqu'à 65 ans en 2009 terme de la période transitoire).

Des améliorations

La seule véritable correction fut l'instauration d'un droit minimum par année de carrière, c'est-à-dire que pour chaque année dont la rémunération moyenne est inférieure au salaire minimum, la pension est calculée sur la base de ce dernier pour autant que la pension, calculée sur toute la carrière ne dépasse pas 35 000 FB (5 900 FF) par mois. Ce droit est ouvert à partir d'un tiers-temps et de 15 années de carrière au lieu d'un trois quarts de temps et de deux tiers de carrière complète auparavant.

D'autres améliorations ont été apportées pour légitimer le système et la réforme : une liaison des pensions à l'évolution générale des salaires sera restaurée mais de manière sélective, le plafond salarial sera lui aussi régulièrement réévalué alors qu'initialement le premier ministre J.L. Dehaene s'était réjoui de ce que le blocage du plafond ralentirait automatiquement la croissance des dépenses. Ceci laissait craindre le recours inégal aux assurances privées que d'ailleurs le gouvernement comptait encourager davantage. Les syndicats avaient par contre revendiqué de réduire les incitations fiscales aux pensions complémentaires. Le gouvernement a fini par les maintenir telles quelles.

L'adaptation au marché du travail

La réforme des pensions s'inscrit selon le gouvernement dans le cadre d'une réforme qualifiée de « modernisation » de la Sécurité sociale, en particulier en vue de l'adapter à l'évolution du marché du travail. Le chômage massif, la précarisation de l'emploi et la déqualification à l'embauche feront augmenter le nombre de retraités qui auront eu durant leur carrière des périodes pour lesquelles leur pension sera calculée sur une rémunération assez basse. Pourtant, le gouvernement n'a pas modifié la valorisation des périodes de chômage dans le calcul de la pension. Cependant, il a adapté la réglementation au développement des emplois à temps partiels en modifiant les conditions à l'ouverture du droit minimum. Par ailleurs, deux années de carrière au maximum sont accordées gratuitement sur la base du droit minimum à ceux qui, dans le cadre d'une redistribution du travail, passent à temps partiel ou interrompent leur carrière.

Questions en suspens

L'attribution « gratuite » du supplément de pension de 25 %, correspondant au « taux ménage », aux couples mariés dont l'un des conjoints a trop peu ou n'a jamais travaillé, et la situation précaire dans laquelle se retrouve souvent ce même conjoint en cas de séparation et de divorce sont des questions non traitées par la modernisation, probablement parce que leur maturation et la nécessaire concertation entre acteurs demandent un temps plus long. Il s'agit en effet de controverses qui mettent en cause certaines conceptions traditionnelles du couple. Certains changements pourraient d'ailleurs n'être appliqués que pour les nouvelles générations.

Quant à l'incertitude sur la viabilité des pensions futures, elle reste entière. En effet, la réduction du taux d'endettement public n'apportera de solution au « papy-mamy boom » que si la croissance économique approche les 2,5 % par an en moyenne de long terme. De cela personne ne peut évaluer la probabilité. Les choix politiques pourraient aussi différer dans l'avenir : recourir à la privatisation partielle par exemple. Le Mouvement Ouvrier Chrétien a proposé en décembre 1996, d'une part, de programmer un relèvement des subsides de l'Etat à la branche pensions, en fonction du vieillissement et grâce à la réduction du taux d'endettement public et, d'autre part, d'organiser une réserve démographique de précaution pour se prémunir d'une croissance inférieure à l'hypothèse actuellement considérée. Cette réserve serait alimentée par une partie d'une sorte de CSG et, durant les années de bonne conjoncture, par l'affectation d'une partie des augmentations salariales potentielles.

Elle serait gérée par les partenaires sociaux, avec des garanties juridiques et des engagements politiques clairs de l'Etat en matière de financements. L'opportunité et les modalités d'une telle réserve sont actuellement étudiées par le gouvernement.

Enfin, la réforme du régime des pensions publiques est constamment reportée par crainte de grèves. Désormais le gouvernement a semble-t-il décidé de prendre le temps de la concertation. Il doit éviter de donner l'impression de toucher au statut des fonctionnaires. Les créations d'emplois dans la fonction publique jusqu'en 1982 feront doubler le nombre de retraités du secteur entre 1991 et 2030. Différentes mesures sont possibles : prendre comme salaire de référence celui d'une période de fin de carrière qui soit supérieure à 10 ans, réduire les plafonds (plus élevés que pour le secteur privé) et modifier le système de péréquation selon lequel, la pension publique étant un salaire différé, toute augmentation des agents en activité se traduit par une adaptation équivalente des pensions. Une péréquation qui pourrait être rendue sélective et être étalée sur quelques années. Il est pensable que cette réforme ait lieu avant les prochaines élections législatives de 1999 qui pourraient amener les libéraux dans une coalition avec les sociaux-chrétiens. Mais la période d'inertie préélectorale est proche et il n'est pas impossible que le PS souhaite utiliser la crainte d'une réforme des pensions du secteur public à la sauce libérale dans sa campagne électorale et mener une opposition populaire contre une telle réforme s'il est renvoyé dans l'opposition.

La réforme inachevée

La réforme des pensions des salariés du secteur privé représente une perte pour

plusieurs générations de nouveaux retraités à partir de 1997 et plus particulièrement pour les femmes qui ont arrêté de travailler avant 60 ans.

La réforme ne change pas l'importance relative des pensions publiques par rapport aux régimes complémentaires, améliore certaines situations afin de prévenir la précarité et adapte quelque peu le système aux évolutions du marché du travail.

La question plus délicate du statut de la fonction publique et celle liée aux enjeux plus larges des droits à la pension pour les conjoints à charge ont été reportées.

La réforme a partiellement esquivé ou reporté le problème principal : l'inquiétude face à l'avenir économique et aux choix politiques futurs qui conditionneront l'impact du vieillissement sur le niveau des pensions. Dès lors, la question de la réserve démographique devrait refaire surface. L'examen des déterminants de la viabilité future des pensions renvoie aussi à l'inadéquation actuelle des politiques relatives à l'emploi, à la croissance et à la redistribution des revenus.