

FORUM

Dans la rubrique Forum, la RBSS ouvre un espace aux textes sans prétention scientifique, mais qui reflètent uniquement un point de vue ou une opinion d'un individu ou d'un collectif et qui peuvent contribuer à un débat et la recherche plus large en la matière

**TEXTE DE FORUM : LE MODELE SOCIAL BELGE EST-IL SOUTENABLE ?
LES CONSEQUENCES DES RECOMMANDATIONS EUROPEENNES SUR LA POLITI-
QUE DANS LE DOMAINE DE LA FIN DE CARRIERE ET DES PENSIONS :
LE POINT DE VUE DES EMPLOYEURS**

599

TEXTE DE FORUM : LE MODELE SOCIAL BELGE EST-IL SOUTENABLE ?

LES CONSEQUENCES DES RECOMMANDATIONS EUROPEENNES SUR LA POLITIQUE DANS LE DOMAINE DE LA FIN DE CARRIERE ET DES PENSIONS : LE POINT DE VUE DES EMPLOYEURS

PAR **BERNADETTE ADNET* et ALICE DEFAUW****

* Premier Conseiller à la FEB, économiste et experte des questions sur les pensions, les soins de santé et le financement de la sécurité sociale

** Attachée à la FEB, économiste et experte des questions sur le marché du travail

On note une certaine inertie à réformer les régimes de sécurité sociale et maîtriser les dépenses. Partout avec le lancement de la dimension sociale de l'Europe et la Stratégie européenne pour l'Emploi, on observe l'apparition de nouvelles politiques comme l'activation, le maintien au travail des âgés, la flexicurité, etc. En Belgique, le Pacte de solidarité entre générations a timidement été officialisé en 2005. Les réformes du marché du travail se poursuivent mais à un rythme très lent et la pré-pension est toujours autorisée. En matière de pensions, il faut attendre la pression européenne pour que des réformes soient prises. Tout d'abord, le respect de l'égalité de traitement hommes-femmes lance une première réforme en 1997 et c'est sous la pression de la nouvelle gouvernance économique de l'Union européenne que des mesures importantes sont à nouveau prises, en 2011.

Dans quelle mesure le vieillissement de la population remet-il en question la soutenabilité financière du modèle social belge ? L'intégration européenne a-t-elle, elle aussi, des conséquences sur ce modèle ? Voici une analyse de l'influence de l'Europe sur les politiques sociales nationales, avec une attention particulière à la Belgique et à ses politiques de fin de carrière et de pensions.

1. CADRE GENERAL : LES PARTENAIRES SOCIAUX ET LA SECURITE SOCIALE

En Belgique, les partenaires sociaux sont, avec les autorités publiques, à l'origine des régimes de sécurité sociale. La sécurité sociale s'est développée dans chaque pays européen selon sa propre histoire ; la trajectoire a été modifiée au fil du temps sous la pression sociale, démographique, budgétaire et européenne. Dans cette partie, nous examinons l'histoire de la sécurité sociale belge avec, en conclusion, le point de vue des employeurs. Dans une deuxième partie, nous examinons l'influence de

l'Europe et nous verrons que l'inertie des politiques en Belgique a été bousculée par l'Union européenne tant en matière de pensions qu'en matière de réformes sur le marché du travail.

1.1. INTRODUCTION : ORIGINE DE LA SECURITE SOCIALE ET DE LA GESTION PARITAIRE

Les assurances sociales pour travailleurs salariés ont progressivement été instaurées au cours du dix-neuvième siècle. En 1850, l'Etat voulant aider les travailleurs à se constituer une pension avait créé la Caisse Générale de Retraite. En 1924, l'assurance obligatoire en vue de la vieillesse et du décès prématuré des ouvriers est votée et pendant la guerre, l'arrêté-loi du 28 décembre 1944, loi de base de la sécurité sociale des travailleurs salariés, est publié au Moniteur belge. Cet arrêté-loi s'est largement inspiré du '*Projet d'accord de solidarité sociale*', signé en 1944 par les représentants des patrons et des ouvriers. Ils demandent au gouvernement « de prendre dès le retour du pays à l'indépendance une série de mesures d'urgence propres à réparer les misères subies pendant l'occupation par la grande masse des travailleurs salariés. Ces mesures visent le régime des salaires, l'institution d'un système complet de sécurité sociale reposant sur la solidarité nationale et la restauration ou l'instauration de méthodes de collaboration paritaire entre organisations d'employeurs et organisations de travailleurs » (De Galan, 1995).

L'approche choisie est de 'conception Bismarck', du nom du chancelier allemand qui a instauré le premier système de ce type. L'arrêté-loi de 1944, confirmé par la loi du 29 juin 1981 établissant les principes généraux de la sécurité sociale des travailleurs salariés énonce que la sécurité sociale a pour but « de remplacer ou de compléter le revenu professionnel du travailleur afin de le préserver des conséquences de certains risques du travail, de certaines situations familiales et conditions de vie et des risques sociaux... ».

Les employeurs et les travailleurs en tant que principal bailleur de fonds veulent, à l'époque, faire partie des Comités de gestion de chaque secteur de la sécurité sociale pour :

- éviter une mainmise des pouvoirs publics sur la sécurité sociale ;
- sauvegarder le caractère spécifique des organisations libres qui opéraient dans ce domaine (mutualités dans l'assurance maladie-invalidité (AMI), caisses syndicales chômage, caisses patronales allocations familiales et caisses patronales vacances annuelles ouvriers) ;
- éviter un alourdissement des charges sociales, celui-ci ne connaîtrait plus d'obstacles si l'étatisation était totale.

Les compétences des Comités de gestion – loi du 25 avril 1963 sur la gestion des organismes d'intérêt public – se situent sur le plan de la gestion administrative et financière. Les compétences ont trait aussi à la consultation par rapport à la réglemen-

tation, soit à la demande du ministre de tutelle (avis), soit d'initiative (propositions). La sécurité sociale est dans les mains des partenaires sociaux.

Au fil du temps, l'assurance sociale s'élargit et devient une sécurité sociale au service de différentes politiques. La sécurité sociale doit servir à combattre la pauvreté, à assainir les finances publiques, à promouvoir l'emploi ou à relancer l'économie. Elle est élargie pour couvrir de nouveaux risques sociaux comme l'accompagnement de la combinaison travail-famille. Avec la crise économique qui marque la Belgique au milieu des années 1970, le poids de l'Etat s'est accru et la gestion paritaire s'est affaiblie.

1.2. EVOLUTION DE LA SECURITE SOCIALE – INSTRUMENTS DE MULTIPLES POLITIQUES

1.2.1. Instrument de redistribution de la croissance et de lutte contre la pauvreté

La lutte contre la pauvreté devient un des principaux objectifs de la sécurité sociale. Divers actes internationaux (la Déclaration universelle des Droits de l'Homme, la Charte sociale européenne, la convention n° 102 de l'Organisation internationale du Travail, ...) révèlent qu'un Etat moderne doit garantir à tous les citoyens une protection minimale dans toutes les circonstances de la vie. La solidarité du régime de sécurité sociale a de plus en plus été élargie en créant des droits non contributifs :

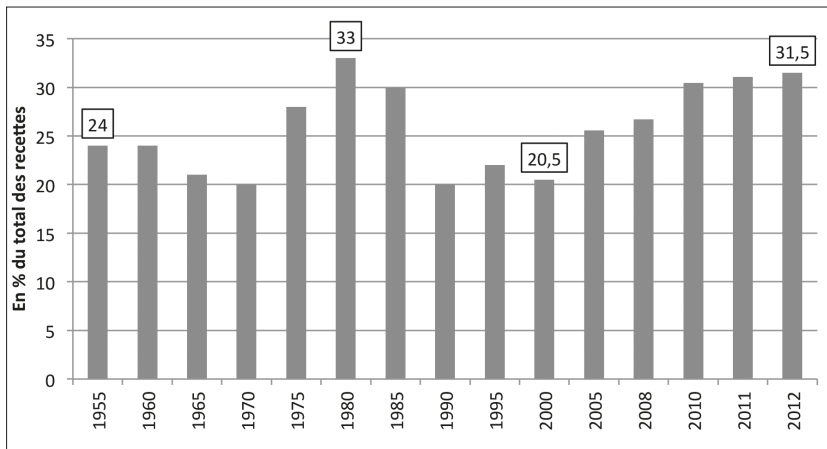
- en matière de pensions : les assimilations des périodes d'inactivité à du travail, la pension minimum ;
- en matière de chômage : l'ouverture aux étudiants, l'exonération des efforts de recherche d'emploi et ceci pour des motifs très larges ;
- en assurance maladie-invalidité : la couverture pour les travailleurs irréguliers c'est-à-dire qui n'atteignent pas le nombre de jours de travail requis pour ouvrir le droit aux prestations.

La frontière entre l'assurance sociale et l'assistance sociale devient parfois ténue.

1.2.2. Instrument dans l'assainissement des finances publiques

Au milieu des années 1970, quand la crise économique s'installe et qu'apparaît clairement le risque de chômage, l'intervention de l'Etat dans le financement de la sécurité sociale augmente et atteint un sommet en 1983. A partir de là, le gouvernement décide que l'intervention accrue de l'Etat met en péril l'équilibre global des finances publiques et divers plans d'assainissement sont décidés avec pour but de faire diminuer l'intervention de l'Etat. Depuis 2008, à nouveau l'Etat fédéral est financièrement mis à contribution dans le financement de la sécurité sociale (voir graphique 1). Cette hémorragie ne pourra durer. Dans le contexte de l'Union économique et monétaire, l'Union européenne renforce ses procédures budgétaires et ne permet plus qu'un Etat soit en déficit excessif.

GRAPHIQUE 1 : LES MOYENS GENERAUX (SUBSIDE DE L'ETAT ET FINANCEMENT ALTERNATIF) DANS LE FINANCEMENT DE LA SECURITE SOCIALE : ON SE RAPPROCHE DU NIVEAU RECORD DU DEBUT DES ANNEES 1980



Source : Kesenne, J., septembre 2012.

1.2.3. Instrument dans la politique de l'emploi

La sécurité sociale occupe une place cruciale dans les politiques de l'emploi.

Exemples :

- réduction du coût salarial via les programmes de réductions de charges sociales ;
- politique de lutte contre les pièges à l'emploi en maintenant les allocations de chômage à un niveau inférieur au salaire minimum net ;
- activation pour éviter de payer passivement des allocataires sociaux qui s'enliseraient dans les régimes de sécurité sociale ;
- réforme de l'assurance-chômage en vue de favoriser une réinsertion plus rapide des demandeurs d'emploi ;
- réforme de la prépension, en vue d'empêcher le départ précoce des travailleurs âgés.

Ces politiques sont constamment renforcées depuis le lancement fin des années 1990, début 2000, du concept d'Etat social actif. Selon ce concept, il convient d'inciter davantage les citoyens à effectuer la transition d'une allocation vers le travail. En outre, la Belgique est devenue championne du coût salarial, ce qui favorise l'automatisation des processus de production, la délocalisation, en bref la perte d'emplois. Pour diminuer le coût du travail, il est de plus en plus question de financement alternatif de la sécurité sociale ou de tax-shift. Toutefois, sans maîtrise des dépenses, il est extrêmement difficile de trouver d'autres sources de financement, la Belgique atteignant des records quasi sur tous les impôts et taxes.

1.2.4. Instrument dans la politique de combinaison travail-famille

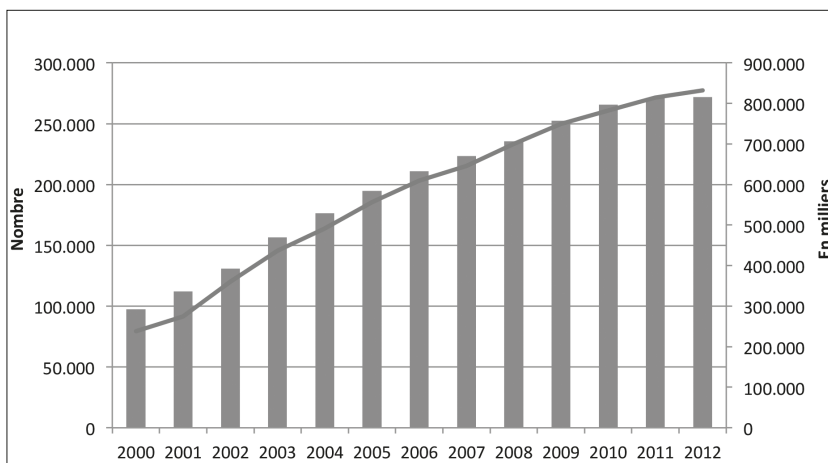
De nouveaux risques apparaissent et de nouvelles prestations sont créées :

- l'interruption de carrière, transformée en crédit-temps pour le secteur privé, pour permettre de mieux combiner travail et famille ;
- les titres-services, qui permettent d'acheter des « prestations pour du travail domestique » et libèrent ainsi le travailleur de ses tâches pour se consacrer plus pleinement à son travail professionnel ou à sa famille.

On constate que la politique des congés a un certain succès. Certains travailleurs cumulent toutes sortes de congés et se retirent ainsi pendant des périodes plus ou moins longues du marché du travail, sans conséquences importantes sur le calcul de leur pension. Or, ces politiques ont un coût tant budgétaire (voir graphique 2) qu'organisationnel. La politique des congés (congé parental, congé de paternité, crédit-temps avec motifs, crédit-temps sans motif, ...) désorganise le travail. Beaucoup d'entreprises ne savent plus comment faire face au départ temporaire de leur personnel.

L'ONEM, principal canal d'octroi des congés familiaux et de fin de carrière a vu les effectifs et les dépenses augmenter de 11 % en moyenne par an (inflation comprise) entre 2000 et 2012 (voir graphique 2).

GRAPHIQUE 2 : EVOLUTION DU NOMBRE DE PERSONNES ET DES DEPENSES RELATIVES AUX SYSTEMES DE CONGE



Source : ONEM.

1.3. CONCLUSION – POINT DE VUE DES REPRESENTANTS DES EMPLOYEURS FEB

La sécurité sociale est une assurance pour les travailleurs salariés, mais elle sert beaucoup d'autres missions. Elle n'est plus fondée exclusivement sur la gestion paritaire. Il s'en suit une crise de légitimité des cotisants tant employeurs que salariés, dont le salaire dépasse les plafonds de sécurité sociale. Cotiser pourquoi ? On a droit à un forfait de prestations et on cotise sur un salaire déplafonné. Et cotiser pour quoi ? On cotise par exemple pour la prise en compte dans le calcul de la pension de nombreuses années de chômage de certains citoyens. Un sentiment d'impuissance des partenaires sociaux : les décisions finales sont prises par le gouvernement. Et un sentiment de collaboration : les représentants des employeurs, puisque présents dans les organes de gestion, pourraient être accusés de cautionner la dérive des dépenses, de ne pas avoir su imposer des mesures de maîtrise des dépenses de chômage, pensions, soins de santé..., ce qui a eu pour conséquence de devoir augmenter la pression fiscale et parafiscale. Les employeurs se détournent de la sécurité sociale de base. Ceci pourrait paraître contradictoire mais ce n'est pas pour autant que leur rôle diminue en matière de protection sociale. Ils deviennent, en effet, fort présents dans le domaine de la sécurité sociale complémentaire : pensions, soins de santé et assurance-invalidité. Dans beaucoup d'entreprises, ces avantages complémentaires de sécurité sociale font partie du package salarial et restent, aux yeux des employeurs, un moyen d'attirer les meilleurs dans la guerre des talents. Il en résulte de fortes inégalités en matière de couverture sociale.

Cette crise dans la gestion de la sécurité sociale s'accompagne d'un déficit financier structurel qui subsiste malgré les différentes réformes mises en place. Celles-ci sont souvent trop lentes. On note une certaine inertie à réformer les régimes de sécurité sociale et maîtriser les dépenses.

En conséquence, la sécurité sociale légale est devenue un 'fourre-tout'. Elle perd son caractère d'assurance sociale. Les employeurs la perçoivent plus comme un facteur de coût, les cotisations sociales ayant été déplafonnées dans le calcul et certaines cotisations – comme la cotisation de modération salariale instaurée pour 'payer' les sauts d'index des années 80 à la sécurité sociale – deviennent de plus en plus compliquées à expliquer à un investisseur étranger ou un salarié qui n'a pas connu cette époque. La perte du lien entre situation professionnelle et droit aux prestations sociales et les autres évolutions observées en sécurité sociale sont telles qu'on est loin de l'assurance créée dans un élan paternaliste par les employeurs.

2. INFLUENCE DE L'EUROPE SUR LA POLITIQUE DE L'EMPLOI DES AINES ET LES PENSIONS

Chaque pays a connu son histoire de sécurité sociale. L'influence de l'Europe, si elle est de plus en plus perceptible, reste limitée car la compétence des Etats membres reste entière et ce sont eux qui prennent les décisions clés en matière de financement, de structure des allocations, d'administration des programmes de sécurité sociale. Pour cet article, nous nous concentrons sur la politique de fin de carrière et les pensions car, s'il y a bien un défi commun majeur qui préoccupe tous les Etats membres de l'Union européenne (UE), c'est le vieillissement démographique.

Nous distinguons deux sous-périodes. Une période, avant 2010, avec une influence plus limitée mais néanmoins un impact direct sur les politiques en matière de fin de carrière et de pensions. Et une période, à compter de 2010, avec une nouvelle gouvernance économique, beaucoup plus contraignante pour les Etats membres. Au cours de cette période, divers processus sont mis en place et la Belgique entreprend, principalement pour des raisons budgétaires, des réformes pour la fin de carrière et les pensions.

2.1. PERIODE AVANT 2010 : LE ROLE DE L'EUROPE PARAIT PLUS LIMITE MAIS EST DEJA DETERMINANT POUR QUE LA BELGIQUE ADOPTE DES REFORMES

L'influence de l'Europe sur les politiques sociales nationales s'exerce via plusieurs canaux :

- les canaux juridiques : directives, arrêts de la Cour de justice européenne ;
- les canaux économiques et monétaires : les Méthodes ouvertes de coordination, les lignes directrices, les recommandations et le Pacte de stabilité et de croissance concernant le budget et prévoyant un mécanisme de sanction.

Nous examinons l'influence de l'Europe sur la politique d'emploi des aînés et des pensions.

2.1.1. La politique de l'emploi des aînés

a) Cadre européen : la Stratégie européenne pour l'emploi (SEE) et la Méthode ouverte de coordination (MOC)

Il a fallu un certain temps avant que l'Europe n'influence les politiques de l'emploi, en particulier celles des travailleurs âgés en Belgique.

C'est en 1997, avec le Traité d'Amsterdam, qu'est lancée la Stratégie européenne pour l'emploi, qui met en place un cadre, la Méthode ouverte de coordination, permettant aux pays de l'UE d'échanger des informations et leurs expériences. Ceci vise à coordonner leurs politiques en matière d'emploi. L'intention est de mettre sur pied un véritable cadre de surveillance multilatérale. Il repose sur plusieurs éléments :

- l'instauration de lignes directrices destinées à guider les priorités et objectifs nationaux notamment via l'établissement des Plans d'action nationaux (PAN)¹ ;
- l'élaboration d'un rapport conjoint sur l'emploi ;
- des recommandations spécifiques par pays faites par la Commission.

En 2000, la Stratégie de Lisbonne pour la croissance et l'emploi poursuit sur cette même lignée avec la mise en place de certains objectifs en termes d'emploi à atteindre pour 2010. On est conscient que l'emploi joue un rôle clé dans la promotion de la croissance des pays, et encore davantage dans un contexte de vieillissement de la population et d'amélioration constante de l'espérance de vie. Trois objectifs majeurs en termes d'emploi ressortent : un taux d'emploi global de 70 %, de plus de 60 % chez les femmes et d'au moins 50 % auprès des travailleurs âgés (55-64 ans). C'est à ce moment-là, avec ce dernier objectif, que le concept de 'vieillesse active' apparaît dans une volonté d'encourager l'emploi des aînés.

b) Traduction en politique belge : le Pacte de solidarité entre les générations

Bien que, comme les autres pays de l'UE, la Belgique doive faire face aux enjeux du vieillissement, cette situation est peut-être plus problématique dans notre pays étant donné qu'une véritable culture des départs anticipés s'est développée au cours des décennies précédentes. On croyait, à tort, que l'instauration de la prépension et le départ des travailleurs plus âgés étaient la réponse au problème du chômage des jeunes. La réalité dément ce constat, puisque les pays qui connaissent un taux d'emploi élevé des travailleurs âgés sont aussi performants dans l'emploi des jeunes (OCDE, 2013).

En Belgique, le processus est très lent. On prend du temps avant de commencer à s'intéresser à la question du vieillissement actif et à mettre en place certaines mesures. C'est seulement en 2005 que les premiers pas voient le jour, avec l'apparition du Pacte de solidarité entre les générations. Il concentre un ensemble de mesures visant à inciter les travailleurs à rester actifs plus longtemps afin de pouvoir faire face au coût du vieillissement et d'assurer la viabilité du système de la sécurité sociale². La limitation des possibilités de départs en prépension en constitue l'objectif principal. D'une part, certaines mesures visent à encourager les travailleurs à rester actifs plus longtemps et, d'autre part, elles sont destinées à encourager les employeurs à garder leurs travailleurs plus longtemps ainsi qu'à favoriser l'embauche des travailleurs plus âgés. Parmi les mesures, on retrouve entre autres les possibilités d'assouplir sa carrière (notamment via le crédit-temps fin de carrière), la volonté de réduire la tension salariale entre jeunes et plus âgés, les renforcements de conditions d'accès

(1) Aujourd'hui appelés programmes nationaux de réforme (PNR).

(2) Des mesures en faveur de l'embauche des jeunes, de la liaison au bien-être des allocations sociales ainsi qu'une réforme du financement des soins de santé étaient également reprises dans le Pacte de solidarité.

à la prépension, une campagne de sensibilisation destinée à faire changer les mentalités. L'ensemble de ces éléments laisse imaginer d'importantes améliorations et avancées futures. En outre, le Pacte de solidarité prévoyait certaines évaluations afin de pouvoir mesurer les progrès après quelques années. Le taux d'emploi des 55+ (parmi les plus faibles de l'Union avec 31,8 % en 2005) doit par exemple connaître une évolution supérieure à celle observée dans l'UE-15 d'ici à 2011 ou 2013. Si les progrès ne sont pas suffisants, les conditions d'accès à la prépension longues carrières pourraient être renforcées.

c) Etat des lieux

L'influence de l'Europe est surtout cognitive durant cette période. Elle a permis d'introduire et d'amener certains thèmes et concepts comme l'activation, le vieillissement actif ou encore la flexicurité, au cœur des discussions nationales.

Bien que le Pacte de solidarité ait été l'élément déclencheur dans l'intérêt porté au vieillissement actif, et qu'il rassemble un ensemble de mesures intéressantes et prometteuses, on observe qu'en Belgique le processus est très lent et que de réelles mesures tardent à être prises. Fin 2011, à la demande de la ministre de l'Emploi, le Pacte de solidarité fait l'objet d'une évaluation par les partenaires sociaux. Il en ressort que le Pacte est, en soi, un échec étant donné que les objectifs sont loin d'être atteints et que peu de progrès ont été enregistrés depuis 2005.

Une évolution positive est, par exemple, observée au niveau de l'emploi des travailleurs âgés, mais elle est loin d'être spectaculaire et se situe bien en dessous de l'objectif fixé dans le Pacte. L'évolution du taux d'emploi en Belgique devait être 1,5 fois plus élevée que dans la moyenne de l'UE. En Belgique, le taux d'emploi des personnes âgées de 55 à 64 ans a augmenté de 7,7 points de pourcentage (p.p.) sur la période 2005-2012. Cette évolution n'est cependant pas suffisante et l'objectif est loin d'être atteint : le rapport entre l'évolution observée en Belgique (7,7 p.p.) et celle observée dans l'UE (6,7 p.p.) ne s'élève qu'à 1,15 sur cette période (voir tableau 1).

TABLEAU 1 : EVOLUTION DES TAUX D'EMPLOI DES 55-64 ANS

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	Evolution 2005-2012
UE-15	44,2%	45,3%	46,5%	47,4%	47,9%	48,4%	49,5%	50,9%	+ 6,7 pp.
Belgique	31,8%	32,0%	34,4%	34,5%	35,3%	37,3%	38,7%	39,5%	+ 7,7 pp.

Source : Eurostat, Enquête sur les Forces de Travail (EFT).

Les départs anticipés du marché du travail sont encore trop nombreux et trop communs. L'âge effectif de départ à la retraite n'a que très peu augmenté depuis 2005 et se situe bien en dessous de l'âge légal de la retraite (voir tableau 2).

TABLEAU 2 : EVOLUTION DE L'AGE MOYEN EFFECTIF DE DEPART A LA RETRAITE SELON LE GENRE, EN BELGIQUE

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Hommes	58,7	59,0	59,6	59,8	59,1	60,6	59,6
Femmes	57,5	57,8	58,7	58,6	59,1	58,9	59,0

Source : estimations de l'OCDE basées sur les résultats des enquêtes sur les forces de travail tant nationales qu'européennes.

On se rend compte que le Pacte a permis de commencer à s'intéresser à la problématique du vieillissement actif et de comprendre l'importance et la nécessité d'agir. Cependant, l'exécution des mesures n'est que très et trop sommaire.

2.1.2. Les pensions

En matière de pensions, pendant 20 ans pratiquement, le débat sur l'égalité hommes-femmes en matière d'âge de la pension et de calcul des pensions a dominé l'agenda. Les autorités publiques ont tout fait pour reculer l'échéance de la réforme. C'est en 1997 que l'influence européenne s'est traduite en politique belge.

a) Cadre européen : le principe de l'égalité hommes-femmes dans la Directive 79/7

Dès la fin des années 1980, début des années 1990, la législation européenne relative à l'égalité entre hommes et femmes exerce un impact significatif sur les législations nationales sociales tant en matière de travail (article 119 du Traité de Rome sur l'égalité de rémunération et Directive 76/207 sur l'égalité hommes et femmes en matière de condition de travail et de licenciement) qu'en matière de protection sociale complémentaire (arrêt Barber) et de sécurité sociale (Directive 79/7 sur la mise en œuvre progressive du principe d'égalité hommes et femmes en matière de sécurité sociale).

La Directive 79/7 du 19 décembre 1978 relative à la mise en œuvre progressive du principe d'égalité entre hommes et femmes en matière de sécurité sociale prescrit en son article 7 que les Etats membres ont la faculté d'exclure de leur champ d'application « la fixation de l'âge de la retraite pour l'octroi des pensions de vieillesse et de retraite et les conséquences pouvant en découler pour d'autres prestations ». La Belgique s'est longtemps basée sur cette faculté d'exclusion pour éviter de trancher la délicate question de l'âge de la pension – 60 ou 65 ans – et du calcul de la pension

– sur 40 ans de carrière ou sur 45 ans de carrière – comme appliqués respectivement pour les femmes et les hommes. Cependant, en 1990, la Cour de Justice européenne prend un arrêt – connu sous le nom du Britannique qui a introduit l'affaire, Barber – qui oblige tous les Etats membres à adopter le même règlement de pension pour les hommes et les femmes, en pensions complémentaires. La Belgique estime que ses pensions légales ne sont pas concernées. Elle a d'ailleurs voté une loi qui introduit un âge de retraite flexible entre 60-65 ans mais maintient un calcul différent pour les hommes (en 45^e) et pour les femmes (en 40^e). En 1993, la Cour européenne répond toutefois à une question préjudicielle posée par le Tribunal du travail d'Anvers que si la Belgique a supprimé toute différence d'âge de prise de cours de la pension, elle ne peut plus maintenir une distinction dans le mode de calcul de cette pension. Le groupe défavorisé (les hommes) a droit à l'application de la même réglementation que celle du groupe favorisé (les femmes). Le ministre des Pensions de l'époque a fait savoir qu'un abaissement du calcul de la pension en 40^e pour tout le monde est budgétairement intenable mais un calcul en 45^e défavoriserait trop les femmes, dont la carrière est encore assez courte...

b) Traduction en politique belge : la réforme des pensions en 1997

« Plus moyen de reculer, il faut trancher : il y a longtemps que la Belgique joue au chat et à la souris avec l'Europe, en refusant obstinément de considérer les hommes et les femmes égaux devant la pension. A bout de patience, la Commission européenne se fâche... l'Etat belge risque cette fois l'amende s'il ne se met pas en règle. » (La Meuse, 1996). Tel est le résumé présenté par les journalistes suite aux différentes plaintes introduites contre la législation belge des pensions et la sommation définitive de l'Europe. La Belgique tente une dernière parade, avec une loi interprétative de la loi du 20 juillet 1990 instaurant un âge flexible de retraite mais qui ne change rien au calcul différent de la pension des hommes et des femmes. Enfin, le 17 janvier 1997, le Moniteur belge publie l'arrêté royal qui exécute l'égalité complète tant au niveau de l'âge que du calcul de la pension légale. La réforme s'étale sur une période de 12 ans et s'applique sur les pensions prenant cours du 1^{er} juillet 1997 au 1^{er} décembre 2008.

Avec cette réforme de 1997, les pouvoirs publics se défendent d'avoir trouvé une solution à la viabilité financière des régimes de pensions légales. Ils vont défendre alors une stratégie très soft, en trois axes :

- des finances publiques saines ;
- la démocratisation du deuxième pilier ;
- le taux d'activité de la population en augmentation.

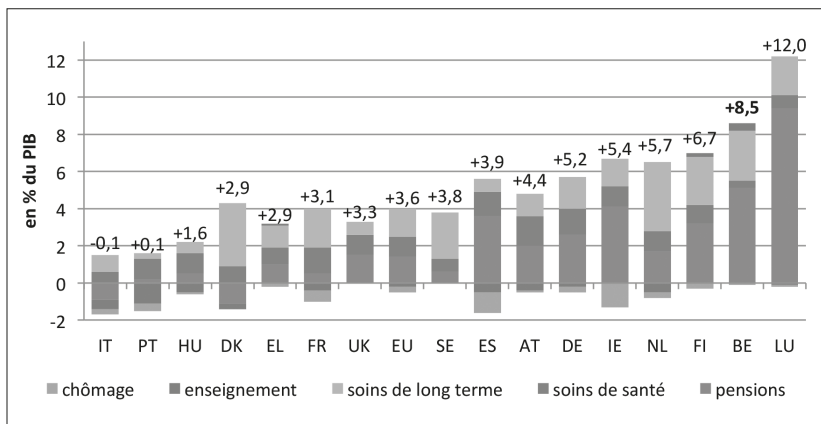
L'estimation du coût budgétaire – ou l'augmentation des dépenses sociales dans le PIB d'ici à 2060 – augmente nettement d'un rapport du Comité d'Etude sur le Vieillessement à l'autre. Cette augmentation est influencée, d'une part, par les cycles

conjoncturels (baisse du PIB en 2009) et, d'autre part, par les mesures de revalorisation sur les dépenses sociales (norme de 4,5 % de croissance réelle en soins de santé pendant 9 ans (!) et adaptation des allocations sociales au bien-être notamment en matière de pensions). Le coût budgétaire du vieillissement est un des plus élevés de l'UE (voir graphique 3). Le Pacte des générations qui visait à rehausser le taux d'emploi a pratiquement peu d'impact (voir tableaux 1 et 2).

La stratégie consistant à faire baisser les charges d'intérêt et à maintenir un solde (primaire) largement positif pour assurer le financement futur des dépenses sociales n'a plus été respectée et s'est assouplie. Entretemps, la crise financière et économique a frappé détériorant la position budgétaire de la Belgique. « Trop longtemps, nous avons cru qu'une stratégie de 'préfinancement' purement budgétaire suffirait pour gérer le problème du vieillissement, sans avoir à apporter des changements systémiques au système social et, notamment, au régime des pensions », note Frank Vandebroucke dans son dernier ouvrage (Vandebroucke, 2013).

Le coût budgétaire du vieillissement en Belgique est un des plus élevés d'Europe (voir graphique 3).

GRAPHIQUE 3 : AUGMENTATION DES DEPENSES LIEES A L'AGE – 2010-2060



Source : Ageing Report 2012, Commission européenne.

2.2. PERIODE APRES 2010 : LA NOUVELLE GOUVERNANCE ECONOMIQUE, LE SEMESTRE EUROPEEN DEVIENNENT DES CARCANS OBLIGEANT LA BELGIQUE A REFORMER

Après la crise financière et économique qui touche les Etats membres en 2008 et connaît actuellement un rebond qui semble durer, les déficits budgétaires de nombreux Etats membres plongent alors que certains maintiennent le cap. La cote de confiance sur les marchés financiers de nombreux Etats membres est ébranlée et le spread ou écart de taux d'intérêt des OLO à 10 ans entre l'Allemagne et certains pays est très important. La Belgique est également sous pression. L'Union économique et monétaire étant menacée, la Commission réagit en renforçant divers processus européens de contrôle budgétaire, macro-économique et de réformes. Les recommandations qui sont formulées aux différents Etats membres dans le cadre du Semestre européen ne doivent plus être prises à la légère, une procédure de sanction pouvant être enclenchée.

2.2.1. Les recommandations pour la Belgique

Les recommandations pour la Belgique des trois dernières années (2011, 2012, 2013) portent notamment sur la nécessité d'améliorer la viabilité à long terme des finances publiques en limitant les dépenses publiques liées à l'âge. Sont visés par l'Europe, les programmes de préretraite, les dépenses de soins de longue durée et l'âge légal de retraite qui doit être lié à l'espérance de vie.

Les dernières recommandations relatives au vieillissement et aux pensions, approuvées par le Conseil européen du 9 juillet 2013, sont les suivantes :

« Step up efforts to close the gap between the effective and statutory retirement age, including by pursuing the on-going reforms to reduce the early-exit possibilities. Underpin reforms of the old-age social security systems with employment-support measures and labour- market reforms conducive to active ageing. Increase the effective retirement age by aligning retirement age or pension benefits to changes in life expectancy. Continue to improve the cost-efficiency of public spending on long term institutional care. »

2.2.2. L'après-Pacte de solidarité entre générations

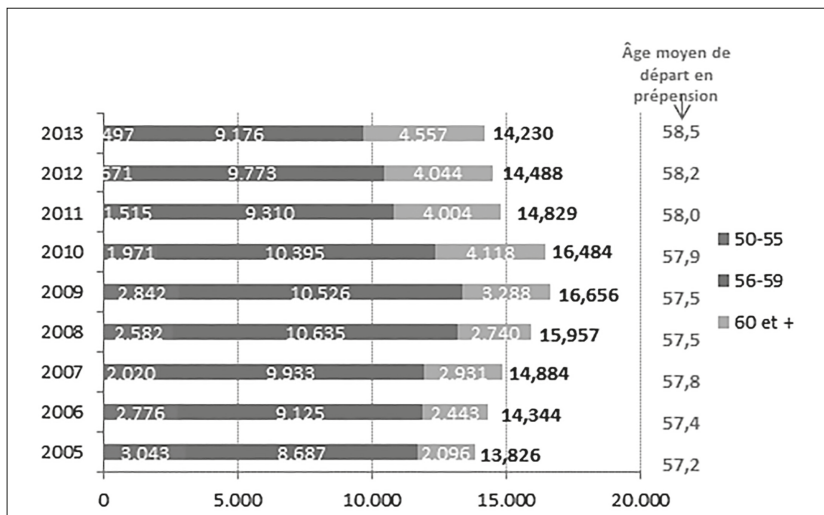
Afin de répondre aux recommandations des institutions européennes relatives à l'assainissement des finances publiques et de pouvoir ainsi assurer la pérennité de notre modèle social et notre croissance économique, le gouvernement élabore un important nombre de mesures structurelles dans l'Accord de gouvernement du 1^{er} décembre 2011³. La prise de conscience de la problématique est présente : on reconnaît qu'il est nécessaire de réformer les fins de carrière afin d'encourager l'emploi des travailleurs âgés.

(3) L'Accord de gouvernement est disponible à l'adresse suivante: http://premier.fgov.be/sites/all/themes/custom/tcustom/Files/accord_de_gouvernement_1er_decembre_2011.pdf.

A partir de 2012, les conditions d'accès au chômage avec complément d'entreprise (anciennement prépension) deviennent plus strictes. La nécessité d'une réforme est incontestable. Depuis 2005, l'âge moyen effectif de départ en chômage avec complément d'entreprise n'a que très peu augmenté, à peine une année sur la période 2005-2012. Bien qu'une certaine évolution positive soit observée depuis 2011 dans le nombre d'entrants ainsi que dans la structure des âges des entrants (voir graphique 4), le nombre de bénéficiaires total reste très élevé. De plus, l'existence même du chômage avec complément d'entreprise constitue, pour les employeurs, un réel frein à l'embauche des travailleurs plus âgés puisqu'il introduit un risque important : celui, à court terme, de se voir confronter à une demande de prépension dans les secteurs industriels, de la construction, du fait de l'existence de certaines CCT sectorielles. Les cotisations patronales sur les allocations complémentaires de prépension ont également été rehaussées afin de réduire le recours au système par les entreprises. Ces cotisations ont été revues à plusieurs reprises lors des derniers contrôles budgétaires, toujours dans l'esprit de décourager le recours à la prépension et de diminuer ainsi les dépenses de l'ONEM.

Il y a très peu d'augmentation dans l'âge moyen de départ en prépension, mais une légère évolution positive dans le nombre et la structure des âges des entrants (graphique 4).

GRAPHIQUE 4 : EVOLUTION DES FLUX ENTRANT DANS LE REGIME DE CHOMAGE AVEC COMPLEMENT D'ENTREPRISE PAR CATEGORIE D'AGE



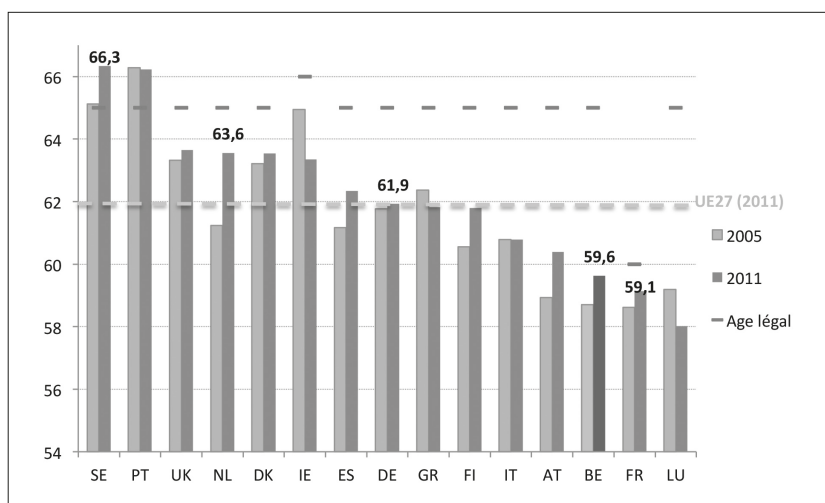
Source : ONEM.

Au niveau de l'assouplissement des carrières rendu possible via les systèmes de crédit-temps/d'interruption de fin de carrière, l'accès et le droit à ces allocations – majorées – sont rendus plus difficiles. L'objectif initial de ces systèmes qui était d'allonger les carrières en rendant le travail plus souple et détendu, est loin d'être vérifié et justifie les restrictions imposées.

Une comparaison avec les autres pays de l'UE indique bien l'importance de la problématique en Belgique par rapport aux autres Etats membres. Les performances enregistrées tant au niveau de l'emploi des travailleurs âgés que de l'âge de départ effectif à la retraite sont en dessous de ce qui est observé dans nos pays voisins ainsi que dans l'UE.

L'âge de départ effectif à la retraite a connu une faible augmentation sur la période 2005-2011 (voir graphique 5).

GRAPHIQUE 5 : EVOLUTION DE L'AGE MOYEN DE DEPART EFFECTIF A LA RETRAITE POUR LES HOMMES



Source : estimations de l'OCDE basées sur les résultats des enquêtes nationales et de l'UE sur les forces de travail.

2.2.3. La réforme des pensions anticipées et de la pension des fonctionnaires

En novembre 2011, le gouvernement décide d'une nouvelle réforme des pensions. Les points essentiels consistent à réformer l'accès à la pension anticipée : il faudra prouver une carrière suffisante et avoir atteint en règle générale 62 ans pour pouvoir prendre sa pension. Les régimes des fonctionnaires, plus généreux que les régimes des salariés et des indépendants, sont réformés notamment en prenant en compte les 10 dernières années de carrière au lieu des 5 dernières années, dans le calcul de la pension.

Elle est loin l'époque où l'objectif en matière de pension légale était d'atteindre pour tous les travailleurs un niveau comparable à celui des fonctionnaires (voir Peemans-Poulet, 1995). L'allongement de l'espérance de vie, le papy-boom, la succession des crises économiques mettant à mal le budget de la sécurité sociale et des finances publiques en général, ont eu raison de cet optimisme. Même la pension des fonctionnaires, longtemps considérée comme une question taboue, est revue à la baisse.

L'allongement de la durée de vie devra être prise en compte à un moment ou un autre. Notre stratégie qui visait à restaurer les finances publiques et mettre de l'argent de côté a échoué. Le vieillissement est en marche. Les pouvoirs publics devront faire des choix : soit diminuer les pensions, soit augmenter les cotisations ou taxes pour financer les dépenses supplémentaires, soit augmenter l'âge de la retraite, soit une combinaison de toutes ces mesures. Nous estimons que les taxes et cotisations sont déjà très lourdes en Belgique et qu'il faut se poser à temps la question de l'âge effectif de retraite et de l'âge normal, légal, de retraite. Il vaut mieux le faire à temps et étaler la mise en œuvre sur une période assez longue. 10 Etats membres sur 27 ont programmé un âge de retraite de 67 ans minimum après 2020 et 5 de ces 10 Etats membres – deux autres l'ont aussi programmé mais dès 62 ans et 65 ans – ont lié l'âge de la retraite à l'espérance de vie (indiqués avec une * dans le tableau 3).

TABLEAU 3 : AGE LEGAL DE LA RETRAITE DANS L'UE : 7 PAYS ONT DEJA DECIDE DE LE LIER A L'ESPERANCE DE VIE

	Age de la retraite en 2009 F = femmes (si âge différent)	Age de la retraite en 2020	Autres augmentations après 2020
BE	65	65	
BG	63 F: 60	65 F: 63	
CZ	62 F: 56 et 8m	63,8 F: 60 et 6m	67 en 2044
DK	65	66	67 + *
DE	65	65,7	67 en 2029
EE	63 F: 61	64	65 en 2026
IE	66	66	68 en 2028
EL	65 F: 60	67	67 + *
ES	65	66 et 4 m	67 + *
FR	60	62	
IT	65 et 4m F0: 60 et 4m	66 et 11m	67 + *
CY	65	65 + *	
LV	62	63 et 9m	65 en 2025
LT	62 et 6m F: 60	64 F: 63	65 en 2026
LU	65	65	
HU	62	64	65 in 2022
MT	61 F: 60	63	65 in 2026
NL	65	66 et 8m	67 + *
AT	65 F: 60	65 F: 60	65 en 2033
PL	65 F: 60	67 F: 62	67 en 2040
PT	65	65	
RO	63 et 4m F: 58 en 4m	65 F: 61	65 F: 63 en 2030
SI	63 F: 61	65	
SK	62 F: 57 et 6m	62 + *	
FI	63-68	63-68	
SE	61-67	61-67	
UK	65 F: 60	66	67 en 2028

Source : Commission européenne, Recommandations 2013.

CONCLUSIONS

L'Europe influence-t-elle la politique sociale européenne ? A-t-elle imposé un modèle européen ?

Nous constatons que les Etats membres ont chacun leur histoire pour instaurer la protection sociale ; certains ont choisi le modèle de Bismarck, d'autres celui de Beveridge. Les évolutions et courants d'idées sont cependant les mêmes et influencent l'adaptation du modèle social national.

Ainsi, le lancement de la Stratégie européenne pour l'emploi et de la Méthode ouverte de coordination va permettre de discuter de nouveaux thèmes comme l'activation, la flexicurité, le vieillissement actif, ... En Belgique, pour passer de la discussion à l'action, il faudra attendre le Pacte de solidarité entre les générations, en 2005, pour avoir un premier plan global visant à favoriser le travail des aînés. Celui-ci n'a cependant pas atteint les résultats escomptés.

En 2012, l'Europe continue de recommander à la Belgique de supprimer progressivement les systèmes de départ anticipé, les conditions de la prépension sont enfin plus strictes et le gouvernement augmente fortement les cotisations patronales sur les allocations complémentaires de prépension, afin d'en freiner l'utilisation.

En matière de pensions, avant 2010, l'influence de l'Europe s'est exercée via les canaux juridiques : la Directive sur l'égalité de traitement hommes-femmes en sécurité sociale a finalement, après des années de discussions entre interlocuteurs sociaux, experts juridiques et membres des gouvernements successifs, abouti, en 1997, à une réforme fondamentale du calcul en 45 ans de carrière pour les hommes et les femmes.

Il a fallu attendre 2011 pour que – la stratégie d'assainissement des finances publiques et d'alimentation d'un Fonds pour le Vieillissement ayant échoué – la Belgique se lance à nouveau dans une réforme des pensions plus fondamentale. L'impact de l'Europe a été non négligeable, via les canaux économiques et monétaires. C'est sous la pression des recommandations et procédures de déficit excessif que la Belgique a pris des mesures.

Les mesures pour freiner les départs anticipés à la retraite et les réformes de pensions sont-elles suffisantes en Belgique ? Non, pour alléger les dépenses, il faut notamment que l'âge effectif de retraite augmente. Il reste un des plus faibles de l'Europe. L'augmentation des dépenses futures liées au vieillissement (pensions, soins de santé) est une des plus importantes d'Europe avec, à politique inchangée, une évolution explosive de la dette à l'horizon 2060. Une réflexion plus radicale sur la sécurité sociale, tant au niveau des prestations que du financement, s'impose.

Par rapport aux thèmes que nous avons explorés, une suppression des mécanismes de préretraite devient une urgence. Vu le fait qu'une réforme sociale importante met au moins 20 ans ⁴ en Belgique pour être concrétisée, il convient de prévoir dès maintenant les réformes qui agiront dès 2020, années les plus touchées par le vieillissement démographique. Une réflexion sur le lien entre âge de retraite (ou calcul de la retraite) et espérance de vie s'impose.

L'inertie est une force difficile à combattre mais c'est en persévérant que l'on finira par adapter notre modèle social aux nouvelles réalités de demain.

(4) Augmentation de l'âge de la pension et du calcul de la pension des femmes : entre 1990 -2009 ; harmonisation des statuts ouvrier-employé : entre 1993-2013.

BIBLIOGRAPHIE

Barbier, J-C, *Europe sociale : l'état d'alerte*, Observatoire social européen, Opinion paper n° 13, janvier 2013.

Commission européenne, *Recommandation du Conseil*, 2011, 2012, 2013, http://ec.europa.eu/europe2020/making-it-happen/country-specific-recommendations/index_en.htm.

Commission européenne, s.d., en ligne <http://ec.europa.eu/social/home.jsp?langId=fr>.

Conseil Central de l'Economie, Le cycle politique du semestre européen, *Lettre mensuelle socio-économique*, n° 188, février 2013.

Conseil National du Travail, Les interlocuteurs sociaux et la gestion de la sécurité sociale, dans *Cinquante ans de sécurité sociale... et après ?*, *Travailleurs et employeurs : des revendications aux projets de société*, volume 9, Bruylant, 1995.

Conseil supérieur de l'emploi, Mesures non ou insuffisamment exécutées du Pacte de solidarité entre les générations, dans *Rapport 2012*, 25 juin 2012.

De Galan, M., Introduction générale, dans *Cinquante ans de sécurité sociale... et après ?*, *La sécurité sociale : reflets de la société*, volume 1, Bruylant, 1995.

European Commission, *The 2012 Ageing Report, Economic and budgetary projections for the 27 EU member States (2010-2060)*, European Economy 2/2012.

FEB, *Comment garder les 50+ actifs plus longtemps, Experience is our capital*, septembre 2011.

Ferrera, M., *Liberal Neo-Welfarism : new perspectives for the European Social Model*, Observatoire social européen, Opinion paper n° 14, février 2013.

Kesenne, J., *Le financement des dépenses de soins de santé en Belgique*, Itinera Institute Opinion, 2013/06.

Moulaert, T., Le Pacte de solidarité entre les générations, *Courrier hebdomadaire, CRISP*, n° 1906-1907, pp. 5-68, 2006.

Natali, D., *Pensions in Europe, European Pensions The Evolution of Pension Policy at National and Supranational Level*, P.I.E. Peter Lang, 2008,

Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), *OECD Employment Outlook* 2013, OECD Publishing, http://dx.doi.org/10.1787/empl_outlook-2013-en.

Peemans-Poulet, H., Pour les pensions des travailleurs salariés, la sécurité sociale fête son septantième anniversaire..., dans *Cinquante ans de sécurité sociale... et après ?*, *Quand vient le temps de la retraite*, volume 7, Bruylant, 1995.

Pochet, P., Influence de l'intégration européenne sur les réformes des politiques sociales dans les états bismarquiens, *Revue belge de sécurité sociale*, 3/2011.

Vandenbroucke, F., *The active welfare state revisited*, Leerstoel Herman Deleeck, Die Keure, La Chartre, 2013.

Vanhercke, B. *Assessing the effectiveness and the impact of the social OMC in preparation for the new cycle*, *Country study Belgium*, OSE, 2009.

Van Langendonck, J., Le but de la sécurité sociale, dans *Cinquante ans de sécurité sociale ... et après ?*, *La sécurité sociale : reflets de la société*, volume 1, Bruylant, 1995.

TABLE DES MATIERES

TEXTE DE FORUM: LE MODELE SOCIAL BELGE EST-IL SOUTENABLE?

LES CONSEQUENCES DES RECOMMANDATIONS EUROPEENNES SUR LA POLITIQUE DANS LE DOMAINE DE LA FIN DE CARRIERE ET DES PENSIONS: LE POINT DE VUE DES EMPLOYEURS

1.	CADRE GENERAL: LES PARTENAIRES SOCIAUX ET LA SECURITE SOCIALE	599
1.1.	INTRODUCTION: ORIGINE DE LA SECURITE SOCIALE ET DE LA GESTION PARITAIRE	600
1.2.	EVOLUTION DE LA SECURITE SOCIALE - INSTRUMENTS DE MULTIPLES POLITIQUES	601
1.3.	CONCLUSION: POINT DE VUE DES REPRESENTANTS DES EMPLOYEURS FEB	604
2.	INFLUENCES DE L'EUROPE SUR LA POLITIQUE DE L'EMPLOI DES AINES ET LES PENSIONS	605
2.1.	PERIODE AVANT 2010: LE ROLE DE L'EUROPE PARAIT PLUS LIMITE MAIS EST DEJA DETERMINANT POUR QUE LA BELGIQUE ADOPTE DES REFORMES	605
2.2.	PERIODE APRES 2010: LA NOUVELLE GOUVERNANCE ECONOMIQUE, LE SEMESTRE EUROPEEN DEVIENNENT DES CARCANS OBLIGEANT LA BELGIQUE A REFORMER	611
	CONCLUSIONS	616
	BIBLIOGRAPHIE	618