

Le blocage de l'évaluation du Pacte de solidarité entre les générations

Étienne Arcq

Ce qu'on appelle couramment le Pacte de solidarité entre les générations n'est en réalité pas un pacte. Il s'agit d'une loi promulguée le 23 décembre 2005¹ qui met en œuvre un document sur lequel le gouvernement avait tenté d'obtenir l'accord des interlocuteurs sociaux, mais qui comportait des points sur lesquels les acteurs syndicaux, en particulier la FGTB, avaient marqué leur opposition. La loi laissait cependant encore la porte ouverte à une série de négociations au sein du Conseil national du travail et des commissions paritaires, voire au sein du Groupe des dix².

À l'origine, il s'agissait d'un plan conçu par le gouvernement Verhofstadt II (VLD-PS-MR-SP.A) mis en place en juillet 2003. Son objectif de départ était de relever le taux d'emploi, en particulier des travailleurs âgés. Les premières propositions du gouvernement se concentraient sur la question de la fin de carrière, reformulée en « vieillissement actif »³, afin de limiter le retrait précoce du marché du travail. Un ensemble de mesures visaient d'abord à stimuler les travailleurs salariés à rester actifs plus longtemps ou à retrouver plus facilement du travail en cas de perte d'emploi, ensuite à stimuler les employeurs à garder plus longtemps les personnes plus âgées voire à les engager, et enfin à rendre moins attrayant, tant pour l'employeur que pour le travailleur salarié, le retrait anticipé du marché du travail.

Au cours de plusieurs phases de concertation avec les interlocuteurs sociaux, le gouvernement avait accédé aux demandes syndicales en étoffant son texte de mesures relatives à la formation professionnelle et à une nouvelle vision du traitement social des restructurations d'entreprises. Certaines mesures introduites au cours de ces débats concernaient aussi le financement de la sécurité sociale et l'emploi des jeunes.

On passait ainsi d'une problématique axée uniquement sur le vieillissement actif à une politique élargie, notamment au financement de la sécurité sociale. Celle-ci était vue comme le ciment de la solidarité entre les générations. Il fallait en effet revoir une nouvelle fois les bases de son financement, et ce, pour deux raisons : l'effet des

¹ Loi du 23 décembre 2005 relative au Pacte de solidarité entre les générations, *Moniteur belge*, 30 décembre 2005.

² Le Groupe des dix est composé des représentants des grandes organisations patronales et syndicales interprofessionnelles

³ Cf. T. MOULAERT, « Le Pacte de solidarité entre les générations », *Courrier hebdomadaire*, CRISP, n° 1906-1907, 2006, 68 p.

diminutions successives de cotisations sociales décidées pour stimuler l'emploi, et le départ à la retraite de la génération de travailleurs nés juste après la Seconde Guerre mondiale. Le point le plus conflictuel, celui qui avait été imposé par le gouvernement sans l'accord des syndicats concernait le durcissement des conditions d'accès à la prépension : les 25 ans de travail requis pour accéder à la prépension à 58 ans passaient à 38 ans, tandis que les 20 ans de travail requis pour accéder à la prépension à 60 ans passaient à 35 ans.

Le volet « vieillissement actif » du pacte s'inscrivait dans l'une des lignes directrices 2003-2005 de la Commission européenne destinées à guider les politiques nationales de l'emploi en vue d'atteindre un taux d'emploi de 70 % à l'horizon 2010 dans l'Union européenne⁴.

Une mise en œuvre dans des conditions politiques et économiques difficiles

La mise en œuvre du Pacte de solidarité entre les générations s'est déroulée dans des conditions difficiles. D'un point de vue politique d'abord, en raison des fortes tensions engendrées par les revendications flamandes relatives à la scission de la circonscription électorale de Bruxelles-Hal-Vilvorde et en raison de la négociation programmée d'un nouvel accord institutionnel. D'un point de vue économique ensuite, avec l'éclatement de la crise financière en octobre 2008, qui donnera lieu à des interventions d'urgence dans le secteur bancaire et à plusieurs « plans de crise », notamment pour soutenir le marché du travail pendant la période de forte récession économique qui a suivi la crise financière.

Plusieurs mois après les élections fédérales du 10 juin 2007, est d'abord mis sur pied, en décembre, un gouvernement intérimaire (Verhofstadt III : CD&V-MR-PS-Open VLD-CDH), un gouvernement de plein exercice de même couleur politique étant installé en mars 2008 (Leterme I). La période qui suit est marquée par une certaine instabilité gouvernementale : démission (refusée par le roi) d'Yves Leterme en juillet, gouvernement Van Rompuy, de même couleur politique, du 30 décembre 2008 au 25 novembre 2009, ensuite gouvernement Leterme II, unissant les mêmes partis, jusqu'à la chute de celui-ci le 26 avril 2010. Le gouvernement Leterme II restera en affaires courantes longtemps après les élections fédérales du 13 juin 2010. C'est le 7 décembre 2011 qu'un nouveau Premier ministre, Elio Di Rupo, se présente à la Chambre à la tête d'un gouvernement qu'il vient de former (PS-CD&V-MR-SP.A-Open VLD-CDH).

Une série de mesures anti-crise sont prises à la fin de 2008. Entre-temps, la stratégie européenne pour l'emploi a été revue. Le programme national de réforme (PNR) préparé par la Belgique en avril 2011 pour répondre aux recommandations de la Commission européenne adopte « un objectif de taux d'emploi des personnes âgées de 20 à 64 ans équivalent à 73,2 %, soit une progression de 5,6 points de pourcentage

⁴ M. CAPRON, « L'évolution de la concertation sociale interprofessionnelle », in É. ARCQ *et al.*, *Dynamiques de la concertation sociale*, CRISP, Bruxelles, 2010, p. 244-245.

en dix ans, qui implique la création annuelle nette moyenne de 56 000 emplois entre 2010 et 2020 »⁵.

Une guerre de communiqués en lieu et place d'une évaluation

Une évaluation du Pacte de solidarité entre les générations était prévue par la loi. Il s'agissait de vérifier si le taux d'emploi des travailleurs de plus de 55 ans avait connu, après 2005, une hausse une fois et demie supérieure à la hausse moyenne enregistrée dans les pays européens. Dans le cas contraire, la loi prévoyait un durcissement supplémentaire de l'accès à la prépension (pour l'accès à la prépension à partir de 58 ans, il fallait désormais faire valoir non plus 38 ans de carrière, mais 40). Le principe d'une évaluation « approfondie » de l'exécution de la loi relative au Pacte de solidarité entre les générations a été retenu par les interlocuteurs sociaux dans le cadre des négociations d'un accord interprofessionnel pour 2011-2012 qui ont débuté à l'automne 2010. Bien que ces négociations n'aboutirent pas à un accord⁶, cette évaluation restait à l'ordre du jour et la ministre de l'Emploi la confia le 31 mars 2011 au Conseil national du travail (CNT), à l'échéance d'octobre 2011.

Au début septembre 2011, le secrétariat du CNT dispose des données qu'il a rassemblées, mais aucun document n'est approuvé, pas plus qu'aucune donnée chiffrée validée par le conseil. Il semble que devant l'impossibilité de se mettre d'accord sur l'utilisation de ces données, l'un des interlocuteurs syndicaux ait choisi d'en divulguer certaines à la presse. Un article publié par *L'Écho* le 9 septembre 2011 en fait état, en les commentant comme suit : « Les positions des uns et des autres sont fort éloignées. Pour le patronat, le Pacte n'a pas livré de résultats suffisants. Il réclame donc de nouvelles réformes drastiques. Les syndicats freinent des quatre fers. Le climat social est plutôt froid après l'échec de l'accord interprofessionnel l'hiver dernier. La probabilité que les partenaires sociaux parlent d'une seule voix est quasi nulle. *De facto*, la "patate chaude" sera alors renvoyée à un hypothétique nouveau gouvernement. » La grande incertitude due à l'absence d'interlocuteur gouvernemental est la toile de fond politique de cet épisode de la concertation sociale. Les négociations entre partis sont toujours en cours. Ce n'est qu'à la mi-septembre 2011 qu'un accord sur la scission de la circonscription électorale de Bruxelles-Hal-Vilvorde est acquis, l'accord global sur les réformes institutionnelles n'intervenant que le 11 octobre 2011. Les négociations socio-économiques sont également en cours et un accord à ce sujet n'est présenté à la presse par le formateur que le 27 novembre 2011.

Diverses prises de position syndicales et patronales sur l'évaluation du pacte sont entre-temps rendues publiques. Au-delà de l'évaluation du pacte, c'est du sort à réserver aux mesures de ce pacte qu'il est question : ont-elles atteint leur but ? Faut-il les renforcer, les aménager ?

Pour la FEB, l'un des premiers objectifs du pacte, à savoir l'augmentation du taux d'emploi des plus de 55 ans, n'est pas atteint. Ce taux n'a pas suffisamment

⁵ Conseil supérieur de l'emploi, *Rapport 2011*, juin 2011, p. 75.

⁶ M. CAPRON, « L'échec de la négociation interprofessionnelle pour 2011-2012 », *Courrier hebdomadaire*, CRISP, n° 2101-2102, 2011, 67 p.

augmenté : si elle ne modifiait pas les règles de la prépension, la Belgique resterait en avant-dernière position dans l'UE 15⁷ pour atteindre la norme de 50 % d'ici à 2020. Pour les syndicats, l'objectif du pacte, à savoir l'augmentation du taux d'activité des 55 à 64 ans d'une fois et demie par rapport à la moyenne de l'UE 15, est bien atteint. On voit que les critères d'appréciation sous-jacents aux jugements des uns et des autres ne sont pas les mêmes.

Autre exemple : pour la FEB, « la prépension n'a certainement pas baissé en chiffres absolus depuis 2005 (alors que c'était un des objectifs principaux du pacte) et elle n'a pas varié en termes relatifs, les entrées dans le régime de la prépension restent supérieures aux sorties, l'âge de départ a à peine augmenté, le recul du nombre de prépensionnés dans la catégorie 50-54 ans est le résultat du renforcement de la condition d'âge pour la prépension en cas de restructurations (la preuve que les mesures contraignantes fonctionnent !) »⁸.

Pour les syndicats, les prépensions n'ont en effet pas diminué en chiffres absolus. Mais ils estiment qu'il faut examiner les données plus en détail. D'abord, l'âge de la pension a été relevé de deux ans pour les femmes, celles-ci restant donc en prépension deux ans de plus. Ensuite, il faut tenir compte d'une diminution notable du nombre de prépensions avant 55 ans et d'une forte baisse des prépensions de 55 à 60 ans. Il n'y a donc, pour les syndicats, aucune raison de renforcer les conditions d'accès à la prépension.

Pour la FEB, « l'attractivité du régime de prépension entrave l'activation des candidats prépensionnés dans les cellules pour l'emploi en cas de restructuration (alors que la politique d'activation dans le cadre des restructurations avait précisément pour objectif d'endiguer les départs par le biais de la prépension) »⁹. Pour les syndicats, la FGTB insistant particulièrement sur ce point, la prépension en cas de restructuration est « une porte de sortie honorable », d'ailleurs fortement utilisée par les employeurs eux-mêmes dans le cadre des volets sociaux des restructurations d'entreprises. Les syndicats font en outre remarquer que les travailleurs en âge de prépension, une fois licenciés, ne retrouvent que très rarement du travail parce que les employeurs considèrent les travailleurs âgés comme pas assez productifs, trop chers, présentant des risques du point de vue de leur santé et susceptibles de demander une prépension en cas de restructuration.

Des syndicats contestés dans leur identité

On pourrait multiplier les exemples de divergences. Le dossier est, on le voit, extrêmement sensible. On touche, du côté des travailleurs, à des matières qui sont au cœur de la conception que les syndicats ont de leur rôle : s'ils acceptent l'économie de marché, plus ou moins ouvertement selon les organisations, ou selon les composantes d'une même organisation, ils entendent bel et bien mettre en œuvre un rapport de force pour limiter les conséquences sociales de la logique du marché dans un monde

⁷ C'est-à-dire les États membres de l'Union européenne avant le 1^{er} mai 2004.

⁸ FEB, « Pacte de solidarité entre les générations : pour une information complète et non pas sélective », *Memo*, 20 octobre 2011, www.feb.be.

⁹ *Ibidem*.

globalisé. Le recours à la prépension lors des restructurations d'entreprises était l'un des acquis de cette stratégie, porté non seulement par les instances interprofessionnelles, mais aussi, et sans doute surtout, par les centrales professionnelles, dont les permanents sont appelés à négocier les plans sociaux lors des restructurations.

Ce blocage de la concertation sociale n'est pas le premier. Depuis l'échec du plan global en 1993, le gouvernement a pris de nombreuses mesures après avoir soumis ses propositions aux interlocuteurs sociaux, mais sans avoir obtenu de chacun d'eux un accord formel. Cette fois, l'évaluation du Pacte de solidarité entre les générations était un exercice qui mettait en jeu l'identité même de certains de ses acteurs. Il devait en outre être fait en l'absence d'interlocuteur gouvernemental pleinement responsable. La période de la formation d'un gouvernement n'est pas une période de concertation sociale, mais une période où chaque acteur tente d'actionner au maximum ses relais politiques pour obtenir un accord gouvernemental qui prenne en compte ses options. L'accord politique du 1^{er} décembre 2011, conclu entre six partis appartenant aux trois familles traditionnelles, donne la mesure des capacités actuelles de pression des uns et des autres.

Pour citer cet article : Étienne ARCQ, « Le blocage de l'évaluation du Pacte de solidarité entre les générations », *Les analyses du CRISP en ligne*, 22 décembre 2011, www.crisp.be.