Espagne

Valses électorales autour des pensions minimales de retraite

Catherine VINCENT

Le relatif consensus établi sur les retraites depuis la signature du pacte de Tolède en 1995 [1] est déstabilisé depuis le début de l'année 1999 par les débats sur la nécessité d'augmenter les pensions de retraite les plus basses. La décision prise par certaines Communautés autonomes, comme l'Andalousie, de remonter le niveau de certaines pensions au-dessus de celui pratiqué dans le reste de l'Espagne a remis la question des retraites sur le devant de la scène politique. Les partis politiques, notamment le PSOE, et le gouvernement ont ainsi été obligés de prendre position et se sont emparés du problème des retraites comme d'une arme électorale. Une des dimensions importantes de l'accord signé à Tolède entre les forces politiques et sociales était pourtant de faire des retraites une question d'Etat au-dessus des batailles partisanes. Après une période d'hésitation, le gouvernement conservateur a finalement cédé à la pression des organisations syndicales en signant avec elles un accord de revalorisation des pensions minimales.

Les pensions minimales de retraite : un enjeu de la décentralisation

Les réformes récentes du système de retraite espagnol sont le résultat d'une longue procédure de concertation et de négociation impliquant les partis politiques et les partenaires sociaux. Le consensus s'est jusqu'à maintenant établi à la fois sur la volonté de maintenir un régime public de retraite par répartition et de réviser à la baisse les modalités de calcul des prestations contributives jugées trop généreuses. La recherche d'une plus grande proportionnalité entre le montant de la pension versée et l'effort contributif déployé tout au long de la vie professionnelle n'a été acceptée par les syndicats que contre l'engagement du gouvernement de maintenir le pouvoir d'achat des retraités actuels. Le caractère consensuel des réformes doit cependant être nuancé par le fait que le patronat s'est toujours tenu en retrait. L'or-

1. *Cf.* Carole Tuchszirer, Catherine Vincent « Un consensus presque parfait autour de la réforme du système de retraite », *Chronique Internationale de l'IRES*, numéro spécial *L'avenir des retraites en débat*, 48, septembre 1997, pp. 26-30.

ganisation patronale, la CEOE, a refusé de signer le pacte de Tolède ainsi que l'accord d'octobre 1996 qui le prolonge. Elle a toujours fait de l'allègement des charges sociales sa priorité et son argument pour ne pas s'associer aux différents accords conclus sur les retraites. Le taux des cotisations sociales en matière de retraite se situe dans la moyenne européenne. La particularité de l'Espagne par rapport à ses homologues européens réside dans l'importance de la part patronale qui représente plus de 80 % de l'ensemble des cotisations. C'est aussi l'un des pays où les pensions versées à un grand nombre de retraités ne leur assurent pas de ressources suffisantes.

Face à ce problème récurrent de la faiblesse de certaines pensions, l'Andalousie, gouvernée par les socialistes, a pris la décision en décembre 1998 d'augmenter certaines pensions d'1,8 % au-dessus du reste de l'Espagne. Cette décision ne concerne qu'une très petite part de la masse des pensions versées : il s'agit des pensions non contributives (3,8 % du total des pensions) et du régime d'assistance (5,5 %). La branche retraite de la Sécurité sociale verse en effet deux types de prestations : des prestations non contributives versées sous conditions de ressources ; des prestations contributives financées par les cotisations des actifs. L'un des grands principes défendus par les organisations syndicales et intégré dans le pacte de Tolède a été la séparation des sources de financement entre l'Etat et la Sécurité sociale en fonction de la nature de la prestation, fiscalisant ainsi les prestations sociales dites de solidarité. La fixation des pensions contributives, qui sont une prestation de la Sécurité sociale, relève donc sans ambiguïté des instances parlementaires nationales. Pour les autres types de pensions financées par l'impôt, le niveau compétent est moins évident dans le cadre des transferts de compétence qui s'opèrent entre l'Etat et les Communautés autonomes.

La décision du gouvernement andalou a été vivement critiquée par le ministre du Travail qui accuse le parti socialiste de rompre tout à la fois le pacte de Tolède et l'unité de l'Espagne. Un recours devant le Tribunal constitutionnel a été déposé par le gouvernement. Pour justifier son choix, le gouvernement andalou s'appuie sur les compétences qui lui sont données par la décentralisation en matière « d'assistance sociale et de services sociaux », c'est-à-dire sur la possibilité de verser des prestations aux personnes en grande difficulté. Le Tribunal constitutionnel a pourtant, lors de précédents jugements, restreint le champ de l'assistance sociale des Régions aux interventions qui ne relèvent pas de la Sécurité sociale. Un avis du Conseil d'Etat favorable à la position du gouvernement a d'ailleurs été rendu début septembre.

La polémique a pris de l'ampleur avec la promesse faite en août par le président de la Généralité de Catalogne de verser une somme forfaitaire supplémentaire aux 70 000 retraités catalans percevant des pensions non contributives. L'objectif de cette mesure est de compenser les effets du différentiel d'inflation qu'a connu la région par rapport à la moyenne espagnole. D'autres Régions, comme la Galice ou les Baléares, ont annoncé leur intention de suivre la Catalogne. Ces annonces, comme celle de l'Andalousie, sont bien sûr lourdes d'arrière-pensées électoralistes. Des élections régionales ont eu lieu en Catalogne fin septembre et, au niveau national, le parti socialiste se positionne depuis le début de l'année dans la perspective des élections législatives prévues en

mars prochain : sa campagne est largement axée sur la revalorisation des retraites.

Les organisations syndicales sont, quant à elles, plus gênées par les initiatives régionales. Les CCOO et l'UGT ne peuvent qu'approuver l'augmentation du pouvoir d'achat des retraités les plus pauvres. Cependant, comme une bonne partie de l'opinion publique, elles déplorent que l'initiative soit prise à un niveau décentralisé qui ne peut qu'être facteur d'inégalités entre retraités par les niveaux de couverture différents ainsi produits.

Divergences sur la mise en œuvre du pacte de Tolède

Paradoxalement, le débat sur les pensions de retraite minimales est aussi alimenté par les bons résultat de la Sécurité sociale depuis 4 ans. La question se pose donc de la répartition des excédents ainsi générés. Si le gouvernement avait respecté les dispositions du pacte de Tolède, ces excédents auraient dû servir à alimenter le fonds de réserve créé à cette occasion pour couvrir les retraites des générations futures. Ce fonds, constitué par les recettes obtenues en période de conjoncture favorable, devait servir à financer le régime en cas de retournement conjoncturel afin d'éviter l'augmentation des cotisations. Le PSOE reproche au parti Populaire de ne pas l'avoir fait et, en cela, de ne pas respecter le pacte de Tolède.

Dans le projet de budget pour 2000, les dépenses de la Sécurité sociale s'élèvent à 14,5 milliards de pesetas [1], soit 7,1 % de plus qu'en 1999. Sur ce total, les pensions contributives représentent 8,34 milliards [2]. L'excédent prévu devrait dépasser 150 millions de pesetas, permettant ainsi d'alimenter le fonds de réserve du pacte de Tolède. Une somme de 60 millions de pesetas, prises sur l'excédent, doit être versée à ce fonds. L'UGT et le PSOE estiment cette somme insuffisante et accusent le gouvernement de ne pas remplir le pacte de Tolède. Ils lui reprochent également de ne pas avoir mené à bien la séparation des sources de financement qui devait être achevée fin 2000. L'Etat laisse encore à la charge de la Sécurité sociale les compléments versés à certaines pensions pour qu'elles atteignent le minimum bien que cette dépense soit considérée comme ayant un caractère non contributif. L'évaluation de l'état de santé de la Sécurité sociale est loin de faire l'unanimité parmi les experts. Ainsi, en juin dernier, le Tribunal des comptes a pointé le fait que les recettes fiscales des années 1996, 1997 et 1998 avaient été surévalués. Le parti socialiste a pourtant saisi la question du fonds de réserve pour menacer de quitter le pacte de Tolède, sans que l'on voie bien quelles pourraient en être les conséquences concrètes.

Une autre façon d'utiliser les excédents, qui a la préférence des organisations syndicales, est d'augmenter les pensions de retraite. Le système de retraite laisse encore dans la pauvreté un nombre important de personnes [3]. Sur un peu plus

1. 100 pesetas correspondent à 3,90 francs français.
2. Les dépenses totales consacrées aux retraites s'élèvent à 9,3 milliards de pesetas, soit la moitié de l'ensemble des dépenses sociales (Etat, Sécurité sociale et organismes autonomes dont le plus important est de loin l'INEM, l'Institut national pour l'emploi).
3. Fausto Miguélez « El debate sobre las pensiones minimas », ES99092148F, *Observatoire européen des relations industrielles (OERI)*, août 1999.

de huit millions de retraités, seulement 782 000 perçoivent des pensions non contributives. C'est dire la portée limitée des décisions unilatérales de l'Andalousie ou de la Catalogne. Mais la pension de la majorité d'entre eux (460 000), ne dépasse pas 38 000 pesetas par mois alors que le salaire minimum s'est situé en 1999 à 69 270 pesetas. Les retraités qui perçoivent des pensions contributives versées par le système public ne sont guère plus favorisés. Au total, environ 3 millions de retraités ont une pension qui leur procure des ressources inférieures au salaire minimum dont le niveau est bas comparé à celui d'autres pays européens. C'est pour eux que les organisations syndicales réclament une revalorisation exceptionnelle.

Une victoire syndicale sur la revalorisation des pensions

A la rentrée, les syndicats ont fait part au ministre du Travail de deux revendications concernant les retraites. Il s'agit d'une part, de la réunion immédiate des signataires du pacte de Tolède afin d'élaborer un plan de revalorisation progressive des pensions les plus basses. D'autre part, une augmentation conséquente devrait être intégrée dès maintenant dans la loi de Finance pour 2000, discutée fin septembre par le Parlement. La revalorisation des pensions minimales est une revendication ancienne de l'UGT et des CCOO pour laquelle elles ont déjà organisé de nombreuses mobilisations allant jusqu'à provoquer une grève générale en 1985. Sensibles à cette question de la faiblesse des pensions, elles sont en cela fortement soutenues par l'opinion publique. Les deux syndicats ont donc fait une proposition unitaire au ministre du Travail réclamant une augmentation des pensions contributives et non contributives allant de 1800 à 7318 pesetas selon les types de prestations. Ces sommes correspondent à la fois à un début de rattrapage des pensions sur le salaire minimum interprofessionnel (SMI) et à la prise en compte des 2 % d'inflation prévue pour 2000. Cette revalorisation concernerait presque 3 millions de retraités et aurait un coût total de 80 millions que la situation de la Sécurité sociale devrait permettre de financer. Les organisations syndicales ont en effet affiché leur préoccupation de ne pas rompre l'équilibre financier du système. Côté patronat, la CEOE reconnaît la faiblesse des pensions mais maintient sa demande d'une baisse des cotisations sociales comme la seule mesure créatrice d'emplois et, par ce biais, de nouvelles ressources pour la Sécurité sociale. Pourtant, le système est déjà excédentaire.

Après de longues négociations, et beaucoup d'hésitations, le gouvernement a finalement accordé fin octobre aux syndicats ce qu'il venait de refuser quelques semaines auparavant au parti socialiste. L'ensemble des partis d'opposition avaient en effet présenté au Parlement début septembre des projets de revalorisation des pensions minimales contributives et non contributives. Ces propositions ont toutes été rejetées, le parti populaire se déclarant contre une augmentation immédiate des retraites au-delà de celle résultant du maintien du pouvoir d'achat (+ 2 %). L'accord signé avec les organisations syndicales prévoit des augmentations allant de 1650 à 7255 pesetas selon le type de prestations. Pour la grande majorité des bénéficiaires (2,5 millions d'entre eux), l'augmentation se situera autour de 3000 pesetas ce qui représentera une augmentation de 5 à 6 % sur l'année. Le coût de la mesure est estimé par le gouvernement à 120 millions de pesetas.

Le gouvernement a également annoncé sa volonté d'anticiper la renégociation

du pacte de Tolède. L'accord expire à la fin de l'année 2000 mais le Parlement, unanime pour une fois, a demandé que la convocation de la commission de suivi du pacte soit avancée. Le gouvernement souhaite que cette convocation n'ait lieu qu'après les élections législatives alors que le parti socialiste, qui brandit la menace de sortir du pacte, continue de réclamer un débat immédiat sur les retraites. Le débat sur les retraites devrait donc continuer d'alimenter l'actualité sociale jusqu'aux élections et l'accord trouvé avec les organisations syndicales ne devrait pas suffire à freiner ce qu'on appelle désormais dans la presse la « guerre des pensions ».

Sources :

El pais.

Communiqués de presse de l'UGT et des CCOO.