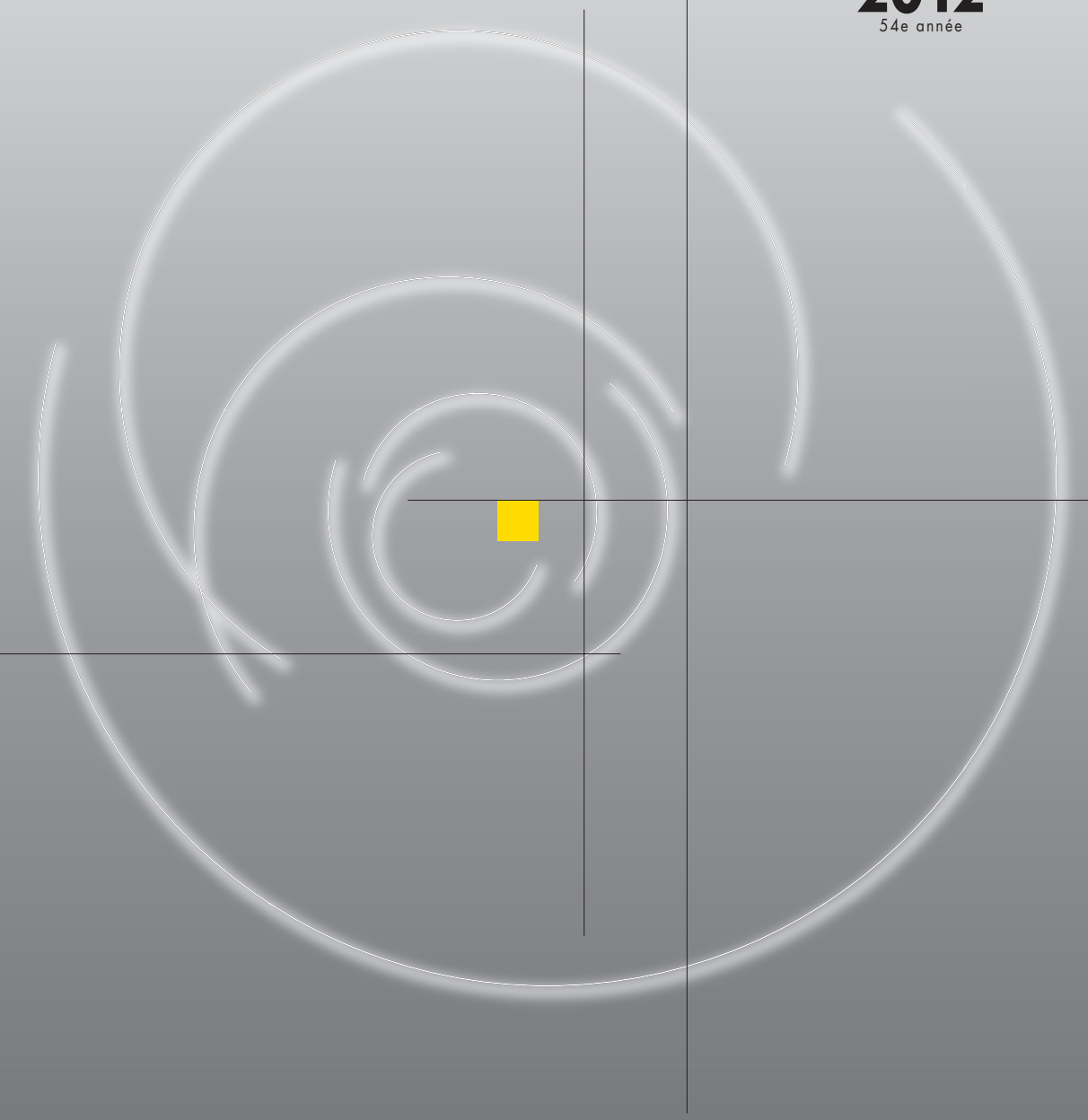
1
1e trimestre
2012
54e année



Revue belge de

SECURITE SOCIALE

.be

ISSN 0035-0834

Les travaux signés ou reproduits sous le couvert d'une indication de source dans cette publication n'engagent que la responsabilité de leur auteur et ne reflètent pas nécessairement la position ou l'opinion du Service public fédéral Sécurité sociale.

SOMMAIRE

PENSION ET REVENU DES PERSONNES AGEES EN BELGIQUE

LES TROIS PILIERS DU PAYSAGE BELGE DES PENSIONS DE RETRAITE. APERCU ET DEFIS 5

JOS BERGHMAN et HANS PEETERS

LA SECURISATION DU PARCOURS PROFESSIONNEL DES CHOMEURS AGES 55

CHRISTINE CANAZZA et GAUTHIER MARY

TAUX DE REMPLACEMENT POUR LA POLITIQUE BELGE DES PENSIONS 125

HANS PEETERS, ANNELIES DEBELS et JOS BERGHMAN

MIGRATION

L'IMPACT DE LA REGULARISATION SUR LES PARCOURS SOCIOECONOMIQUES DES MIGRANTS : LA REGULARISATION BELGE DE 2000 155

VINCENT CORLUY, IVE MARX et GERLINDE VERBIST

DEVELOPPEMENTS DE L'EUROPE SOCIALE

LE DEFI SOCIAL EUROPEEN
LA POURSUITE D'UN OBJECTIF SOCIAL N'EST PLUS AUJOURD'HUI UN LUXE POUR L'UNION EUROPEENNE, MAIS ELLE EST DEVENUE UNE NECESSITE 195

FRANK VANDENBROUCKE

DIGEST EUROPEEN – DIGEST INTERNATIONAL 239

OBSERVATOIRE SOCIAL EUROPEEN

PRESENTATION DES LIVRES

PRESENTATION DU LIVRE « SECURITE SOCIALE, LIBRE CIRCULATION ET CITOYENNETE EUROPEENNES » 251

JEAN-MICHEL SERVAIS

PENSION ET REVENU DES PERSONNES AGEES EN BELGIQUE

LES TROIS PILIERS DU PAYSAGE BELGE DES PENSIONS DE RETRAITE. APERCU ET DEFIS 5

LA SECURISATION DU PARCOURS PROFESSIONNEL DES CHOMEURS AGES 55

TAUX DE REMPLACEMENT POUR LA POLITIQUE BELGE DES PENSIONS 125

LES TROIS PILIERS DU PAYSAGE BELGE DES PENSIONS DE RETRAITE. APERCU ET DEFIS (1)

PAR JOS BERGHMAN et HANS PEETERS
Centrum voor Sociologisch Onderzoek, KU Leuven

INTRODUCTION

L'espérance de vie après l'âge de la retraite ne cesse de s'allonger. Alors qu'en 1950, à 65 ans, elle s'élevait encore à environ 12 ans, en 2009, elle est passée à 17 ans. Chez les femmes, l'espérance de vie a augmenté durant cette période de 14 à 21 ans (Veys, 1983, "Human Mortality Database", 2012). Dès lors, conséquemment à cette situation, la problématique des pensions de retraite trône déjà depuis quelque temps tout en haut de l'agenda scientifique et politique. Ce faisant, le sujet se focalise surtout sur la "viabilité financière" des pensions de retraite. Par exemple, le Comité d'Etude sur le Vieillissement publie chaque année des statistiques actualisées qui mettent clairement en carte le surcoût budgétaire de la protection par la pension du futur (ex. Comité d'étude sur le Vieillissement, 2011). Par ailleurs, les récentes mesures visant à réformer les pensions de retraite s'inscrivent à l'évidence sous le signe de la "viabilité financière". Cette attention, certes justifiée, doit être complétée par une analyse de l'efficacité et de la répartition de la protection de la pension de retraite actuelle sur les différentes catégories de la population. Dans cette analyse, le double objectif de la protection des pensions de retraite doit occuper le point central : veiller à un revenu minimal pour les aînés (protection minimale) et leur garantir de pouvoir plus ou moins conserver leur niveau de vie (protection du standard de vie). La question cruciale n'est alors pas seulement de savoir si les pensions restent payables, mais encore de savoir si celles-ci réalisent ce double objectif.

(1) Ce texte a été écrit en guise de préparation de l'atelier institué à la suite de l'attribution d'un doctorat honoraire par la KU Leuven à John Myles. Les auteurs remercient les différents participants à l'atelier et en particulier Wim van Oorschot, Frank Vandenbroucke, Steven Janssen, Gerhard Gieselink, Giselda Curvers, Daniel Appeltant, Rika Verpoorten, Ann Van den Troost, Annelies Debels et Hendrik Larmuseau pour leurs observations critiques. Les auteurs remercient encore Anke Mutsaerts et Wouter De Tavernier pour leurs analyses et Hans Knapen pour sa contribution consistant à convertir les montants de pensions bruts en montants nets. Ce texte est une version profondément retravaillée et élargie de Berghman, Peeters et Mutsaerts (2012).

Cette contribution tente de faire comprendre par deux approches la protection de la pension de retraite des retraités belges. Au premier chapitre, nous donnons un aperçu des dispositions légales qui donnent forme aux pensions en Belgique (2). Pour voir quel est l'effet de ces dispositions, cet aperçu est complété dans le deuxième chapitre par des constatations empiriques sur la protection de la pension des retraités actuels. Ces deux chapitres nous amènent à nous focaliser dans un troisième sur quatre défis auxquels est confrontée la politique des pensions de retraite.

1. DISPOSITIONS LEGALES

Pour structurer l'ensemble des dispositions légales sur les pensions de retraite en Belgique, nous pouvons faire usage du concept des 'trois piliers'. Ce concept a été développé au début des années quatre-vingt en vue de comprendre la concordance d'éléments privés et publics au sein de la sécurité sociale (Gieselink, Peeters, Van Gestel, Berghman et Van Buggenhout, 2003).

Le *premier pilier* se compose des systèmes de pension légaux auxquels sont obligatoirement affiliés tous les travailleurs salariés, indépendants et fonctionnaires. Il comporte les régimes de pension obligatoire qui sont organisés par les pouvoirs publics. Les pensions du *deuxième pilier* sont des dispositifs liés au travail et sont instituées au niveau de l'entreprise, de la branche industrielle ou du groupe professionnel. Les pouvoirs publics n'y interviennent qu'indirectement, par exemple par la mise en place d'un cadre légal (voir e.a. la loi du 13 mars 2003 sur les Pensions Complémentaires) ou par l'octroi d'avantages fiscaux. Le *troisième pilier* se distingue du deuxième pilier du fait que chaque individu, indépendamment de son statut professionnel, peut y participer librement. Il comprend les dispositifs de pension qui, il est vrai, sont réglementés par les autorités, mais pour lesquels l'initiative est entièrement laissée à l'individu. Parfois, l'on parle également d'un *pilier "zéro'*. Par cela, on entend le régime d'aide sociale qui garantit aux personnes âgées un revenu minimal. Ce régime est indépendant de l'exercice d'une activité professionnelle et dépend d'une enquête sur les moyens d'existence. Dans ce qui suit, nous livrons un aperçu des dispositions légales qui s'appliquent aux différents piliers de pension.

1.1. LES PENSIONS DU PREMIER PILIER

Au sein du premier pilier, il existe deux *sortes* de dispositifs de pension : la pension de retraite et la pension de survie. A l'intérieur de ces deux dispositifs, une autre dis-

(2) Pour des raisons didactiques, cet aperçu ne restitue pas toute la complexité de la législation en vigueur sur les pensions de retraite. Pour un aperçu législatif détaillé, nous renvoyons à Stevens (2011a ; 2011b) pour les premier et deuxième piliers pour travailleurs salariés et travailleurs indépendants, PDOS (2011a ; 2011b) pour les fonctionnaires statutaires, Van Eesbeeck et Vereycken (2010, pp. 261-287) pour le troisième pilier et Stevens (2011c) pour la Garantie de revenus aux personnes âgées (Grapa). Pour une liste des mesures prises en matière de pensions en exécution de l'accord gouvernemental Di Rupo, voir Roels (2012) et Van Eesbeeck (2012).

tinction peut être opérée entre trois *régimes* : le régime des travailleurs salariés (auquel appartiennent également les fonctionnaires contractuels), le régime des tra vailleurs indépendants et celui des fonctionnaires (statutaires). Sous certaines conditions bien précises, il est possible de cumuler les pensions de différents types et régimes.

1.1.1. La pension de retraite

La pension de retraite est versée aux personnes âgées sur la base de leur carrière antérieure. Pour bénéficier d'une pension de retraite, les femmes et les hommes doivent avoir atteint l'âge de 65 ans. En outre, il est toujours possible de prendre une retraite anticipée à partir de l'âge de 60 ans. Néanmoins, un travailleur salarié ou un indépendant doit avoir acquis des droits à la pension pendant 35 ans pour pouvoir y prétendre. Chez les travailleurs indépendants (pas chez les travailleurs salariés), ceci mène toutefois à une diminution des droits à la pension acquis. Quant aux fonctionnaires, un départ à la retraite (anticipé) est autorisé actuellement (cf. 2012) à la condition que la carrière compte au moins cinq années de service. A partir de 2016, une retraite anticipée dans les trois régimes ne sera plus possible qu'après avoir atteint 62 ans et ceci avec une carrière de 40 ans.

Le mode de calcul de la pension diverge fortement en fonction du régime. La pension de retraite des travailleurs salariés est calculée sur la base de trois éléments : la durée de la carrière professionnelle, le salaire de chaque année de carrière et la situation familiale du retraité. Une carrière professionnelle comporte au maximum 45 années. Pour chacune de ces années d'occupation, le salaire gagné est plafonné (à partir d'un salaire brut déterminé, les cotisations sont effectivement calculées sur la totalité du salaire mais la pension n'est calculée que sur un salaire plafonné) et (en majeure partie) adapté via le coefficient de réévaluation aux augmentations des prix qui ont eu lieu entre-temps (3). Au contraire de ce qui se passe dans la plupart des pays de l'OCDE (OECD, 2011, p. 110), en Belgique, les salaires qui servent de base au calcul de la pension ne sont pas adaptés à l'évolution du niveau général de prospérité (4). Les retraités mariés dont le conjoint ne bénéficie d'aucun salaire ou revenu de remplacement, voire d'un revenu (de remplacement) limité, ont droit à une pension calculée au taux ménage (75 %). Les autres retraités ont droit au taux isolé (60 %). La formule de pension par année de carrière pour les travailleurs salariés est alors calculée comme suit : (salaire de l'année de carrière/45) x (60 ou 75 %) x le coefficent de réévaluation. Le calcul s'effectue distinctement pour chaque année de carrière et tous les montants partiels sont ensuite additionnés.

(3) Le salaire gagné n'est pas totalement adapté aux augmentations des prix. C'est d'une part la conséquence des sauts d'index des années '80. D'autre part, on peut également l'attribuer à l'utilisation de l'indice de santé en tant que mécanisme d'index. Cet indice de santé ne tient, par exemple, pas compte de la hausse des prix des carburants.

(4) Dans le régime des travailleurs salariés, il existait entre 1955 et 1974 une forme d'adaptation au niveau de la prospérité, laquelle a toutefois été complètement supprimée depuis 2005.

Chez les indépendants, le calcul de la pension de retraite s'effectue comme chez les travailleurs salariés. Toutefois, ce ne sont pas des salaires mais des revenus professionnels qui sont pris en ligne de compte. Pour les revenus professionnels d'avant 1984, il s'agit d'un montant forfaitaire ; pour les revenus professionnels à partir de 1984, on recourt à un coefficient d'adaptation qui compense (en partie) les différences en charges de cotisations entre travailleurs salariés et indépendants. De ce fait, les travailleurs indépendants acquièrent des droits à la pension proportionnellement moins élevés que les travailleurs salariés. La formule de pension par année de carrière pour les travailleurs indépendants est alors calculée comme suit : (revenus professionnels/45) x (60 ou 75 %) x le coefficient de réévaluation x le coefficient d'adaptation. Cette fois encore, le calcul s'opère distinctement pour chaque année de carrière et tous les montants partiels sont ensuite additionnés.

La pension de retraite des fonctionnaires statutaires est basée sur la rémunération moyenne des dix dernières années de la carrière (5 ans pour les fonctionnaires qui comptaient au moins 50 ans au 1er janvier 2012) au prorata de la durée du service. Chaque année de service admissible donne droit à un soixantième de la rémunération moyenne de telle manière qu'une carrière complète de 45 ans donne droit à une pension de retraite maximale de 75 % de la rémunération moyenne des 10 dernières années. Observez que dans le régime des fonctionnaires, il n'est pas tenu compte de la situation familiale du retraité. La pension de fonctionnaire est en effet considérée comme un droit individuel. La formule de calcul de la pension pour fonctionnaire est donc : (rémunération des 10 dernières années/60) x nombre d'années de service admissibles. Etant donné que la pension de retraite des fonctionnaires est calculée sur la base de la rémunération des 10 dernières années de carrière, la baisse de revenus après le départ à la retraite est moindre en comparaison avec celle subie par les travailleurs salariés et indépendants.

La discussion ci-dessus ne donne qu'une première indication du calcul des pensions belges. Pour comprendre le fondement de leur réglementation actuelle, il faut par ailleurs clarifier un certain nombre d'éléments complémentaires.

En premier lieu, dans les trois régimes de pensions est instituée une pension minimale garantie. Après une carrière de 45 ans, cette pension minimale garantie s'élevait en septembre 2011 à 1.066/1.332 EUR (taux isolé/taux ménage) dans le régime des travailleurs salariés, à 1.007/1.310 EUR dans le régime des travailleurs indépendants et à 1.237/1.546 EUR dans le régime des fonctionnaires. Etant donné que les carrières de 45 ans sont cependant exceptionnelles (cf. graphique 8), dans la majo-

rité des cas n'est versée qu'une part des montants susmentionnés (Palmans, Peeters et Berghman, 2007) (5).
En deuxième lieu, il est question dans le régime des travailleurs salariés et dans celui des travailleurs indépendants (non dans le régime des fonctionnaires) d'une pension de retraite pour le partenaire divorcé sur la base de la carrière de l'ex-conjoint. Dans ce cas, par année de mariage au cours de laquelle aucun droit à la pension n'a été acquis par l'intéressé(e), est calculée une pension qui s'élève à 62,5 % des droits de pension acquis par l'ex-conjoint(e), calculée au taux isolé. Si l'on a bel et bien acquis des droits à la pension mais qu'ils sont inférieurs à ceux de l'ex-conjoint(e), la pension propre est complétée pour atteindre les 62,5 % mentionnés ci-dessus.
En troisième lieu, il existe dans les différents régimes des périodes dites assimilées. Les périodes assimilées sont des périodes d'inactivité ou d'absence qui sont assimilées à des périodes de travail, sans que des cotisations n'aient été payées. Comme exemples, nous pouvons citer les périodes d'incapacité de travail, d'interruption de carrière et de chômage. Les droits à la pension qui sont acquis de cette manière sont identiques aux droits à la pension acquis au cours de l'année précédente (6).

En quatrième lieu, après le départ à la retraite dans le régime des travailleurs salariés et des travailleurs indépendants, les pensions ne sont pas automatiquement adaptées à l'évolution du niveau de prospérité de la population active. Une telle adaptation s'effectue uniquement à des intervalles irréguliers. Dans le régime des fonctionnaires, par contre, une augmentation des rémunérations des fonctionnaires actifs entraîne automatiquement une augmentation des pensions des fonctionnaires retraités (ce que l'on appelle la péréquation).

Pour finir, tant les travailleurs salariés, indépendants que fonctionnaires sont tenus de respecter les limitations des prestations professionnelles. Si ce n'est pas le cas, leur droit à la pension est suspendu (le principe du travail autorisé).

(5) Le régime des travailleurs salariés connaît encore un deuxième et un troisième régime minimum : le droit minimal par année de carrière et une variante moins stricte de la pension minimale garantie. Le droit minimal par année de carrière stipulait initialement que le salaire brut, base de calcul de la pension doit correspondre au salaire minimum d'une personne âgée de 21 ans. Depuis 2006, le salaire brut minimum porté en ligne de compte lors du calcul de la pension est toutefois considérablement augmenté, afin qu'une pension de 45 années calculée sur la base de ce salaire brut minimum soit égale à une pension minimale garantie complète. Pour répondre aux conditions strictes de carrière lors du calcul de la pension minimale garantie (voir Palmans, Peeters et Berghman, 2007), on a instauré en 2006 une variante plus souple de la pension minimale garantie qui, toutefois, est moins avantageuse. Malheureusement manque pour le moment un aperçu qui mettrait en cartes les conséquences des trois régimes minimaux pour la protection de la pension des travailleurs salariés.
(6) Exceptionnellement, il est uniquement pris en considération un salaire minimum. C'est notamment le cas pour les périodes de chômage de la troisième période et de périodes de crédit-temps à la fin de la carrière.

Ces explications sur le calcul de la pension des travailleurs salariés permettent de comprendre les taux de substitution théoriques qui sont calculés par l'OCDE pour un travailleur salarié belge avec une carrière de 45 ans (ce qui est exceptionnel ; cf. le graphique 8). Les chiffres ci-dessous partent d'une pension d'un individu qui commence sa carrière en 2008 et acquiert des droits à la pension sous la législation actuelle jusqu'en 2053. Ainsi que l'illustre le tableau suivant, le taux de remplacement (ici, le ratio de la pension de retraite du premier pilier par rapport au salaire moyen durant la carrière) d'un travailleur moyen n'est pas de 60 % (ce que l'on pourrait conclure après une lecture trop hâtive du calcul des pensions belges) mais seulement de 42 %. Ceci peut être attribué au fait que lors du calcul des pensions, les salaires ne sont pas adaptés à l'augmentation de la prospérité alors que l'OCDE part du principe d'une augmentation de la prospérité annuelle de 2 %. Le taux de remplacement brut d'une personne gagnant la moitié du salaire moyen est plus élevé (60,1 %) à la suite des différents régimes de pension minimale. Le taux de remplacement brut d'une personne gagnant 1,5 fois le salaire moyen ne s'élève qu'à 32,7 % et ceci à la suite du plafond dans le calcul de la pension.

TABLEAU 1 : TAUX DE REMPLACEMENT BRUT SELON L'OCDE

0,5 fois le salaire moyen	Salaire moyen	1,5 fois le salaire moyen
60,1%	42,0%	32,7%

Source : OECD, 2011, p. 119.

1.1.2. La pension de survie

La pension de survie peut être versée au veuf ou à la veuve d'un(e) travailleur(se) salarié(e), indépendant(e) ou fonctionnaire lors de son décès. Une condition importante ici est d'être au moins marié(e) depuis un an lors du décès du/de la conjoint(e). Les cohabitants légaux ou de fait ne perçoivent pas de pension de survie. Dans les régimes des travailleurs salariés et indépendants, la pension de survie s'élève à 80 % de la pension de retraite du/de la conjoint(e) décédé(e), calculée au taux ménage de 75 % du salaire (cf. une pension d'isolé à 60 %). Si le partenaire survivant perçoit également une pension de retraite, il peut cumuler celle-ci à concurrence de 110 % de la pension de survie pour une carrière complète. Le régime des fonctionnaires couvert par une réglementation distincte donne souvent lieu à des pensions de moins de 80 % de la pension antérieure du/de la retraité(e) décédé(e).

Les conditions d'âge ne sont pas les mêmes que celles qui prévalent pour la pension de retraite. Selon la règle générale, il faut être âgé d'au moins 45 ans. Cette condition d'âge n'est cependant pas d'application lorsque le veuf/la veuve est (partiellement) invalide ou a au moins un enfant à charge. De cette manière, en 2002, la règle générale ne concernait pas 50 % des veuves du groupe d'âge 20-29, 71 % dans le

groupe d'âge 30-34, 80 % dans le groupe d'âge 35-39 et 83 % dans le groupe d'âge 40-44 ans (Taelemans, Peeters, Curvers et Berghman, 2007, p. 140) (7).

Comme signalé, le régime des fonctionnaires ne connaît pas de pension de retraite pour les époux divorcés, à part effectivement une pension *de survie* pour les ex-partenaires. Le calcul de cette pension de survie est similaire à celui de la pension de survie pour les veufs/les veuves dans le régime des fonctionnaires, étant toutefois entendu que seuls sont acquis des droits pendant la durée du mariage. Dans les régimes des travailleurs salariés et indépendants, il n'existe pas de régime spécifique offrant une pension de survie aux époux divorcés. Dans ces régimes, les années de mariage génèrent cependant un droit à une pension de retraite (cf. 1.1.1.). Ce droit persiste d'ailleurs après le décès de l'ex-partenaire.

Tout comme dans le cas de la pension de retraite, les limites du travail autorisé (cf. 1.1.1.) sont d'application ici.

1.1.3. (Para)fiscalité

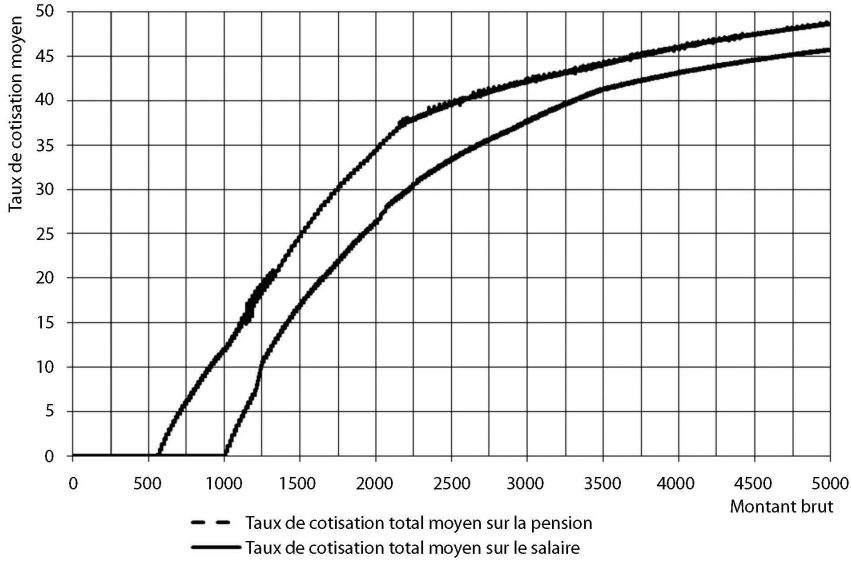
Les pensions du premier pilier sont assujetties tant au paiement de cotisations parafiscales qu'au paiement d'impôts. La parafiscalité comprend une cotisation de maladie et d'invalidité (cotisation AMI) et une cotisation de solidarité. La cotisation AMI s'élève à 3,55 %, la cotisation de solidarité à 2 %. Ces deux cotisations ne doivent cependant être payées qu'au-dessus de valeurs-seuil déterminées. Les impôts sur les pensions sont progressifs. Dans ce contexte s'applique cependant une importante exonération fiscale, grâce à quoi, sous un montant brut fixé, aucun impôt n'est dû.

L'effet de la (para)fiscalité sur les pensions est illustré dans le graphique 1. En premier lieu dans ce graphique, le taux de cotisation total est confronté à la pension brute (cf. la ligne en pointillés). Le graphique indique qu'en dessous d'un montant brut de pension de 1.000 EUR, aucune retenue n'est due. Au-dessus de ce seuil, le taux de cotisation total moyen augmente de manière progressive. La forte croissance entre 1.200 et 1.250 EUR et entre 2.000 et 2.200 EUR va de pair avec le dépassement des valeurs-seuil en dessous desquelles aucune cotisation n'est payée.

(7) Selon l'accord gouvernemental Di Rupo ('Projet de déclaration de politique générale', 2011), les conditions d'octroi seraient modifiées à l'avenir. Voir la note 23 pour de plus amples explications.

Par ailleurs, le graphique illustre aussi que les cotisations (para)fiscales sur le salaire brut (c.-à-d., après retenue des cotisations patronales) diffèrent de celles sur la pension brute, bien que les principes généraux de cotisation soient similaires (8). Le salaire brut est en premier lieu amputé des cotisations des travailleurs. Ensuite, le salaire restant – à partir d'une valeur-seuil déterminée – est imposé de façon progressive.

GRAPHIQUE 1 : TAUX DE COTISATION TOTAL MOYEN SUR LA PENSION BRUTE ET SUR LE SALAIRE BRUT (SITUATION 2008)



La comparaison des taux de cotisation totaux moyens sur la pension et le salaire dévoilent que les salaires sont plus lourdement imposés que les pensions et que cette différence s'accroît au fur et à mesure que le salaire brut diminue. Il en résulte que les formules de calcul des pensions mentionnées ci-dessus (voir 1.1.1.) livrent

(8) Pour modéliser le taux de cotisation sur la pension brute, nous partons de la situation d'un isolé sans personnes à charge ne disposant que d'un revenu de pension. Pour la modélisation des impôts, nous recourons aux échelles de précompte professionnel, avec en principe des centimes additionnels communaux de 7 %. Pour la modélisation du taux de cotisation sur le salaire brut, nous faisons également usage du précompte professionnel et partons de la situation d'un isolé sans personnes à charge

une image peu fiable de la manière dont la pension remplace le salaire antérieur. En réalité, le taux de remplacement de fait devra être plus avantageux que ne le laisse paraître la formule de calcul de la pension.

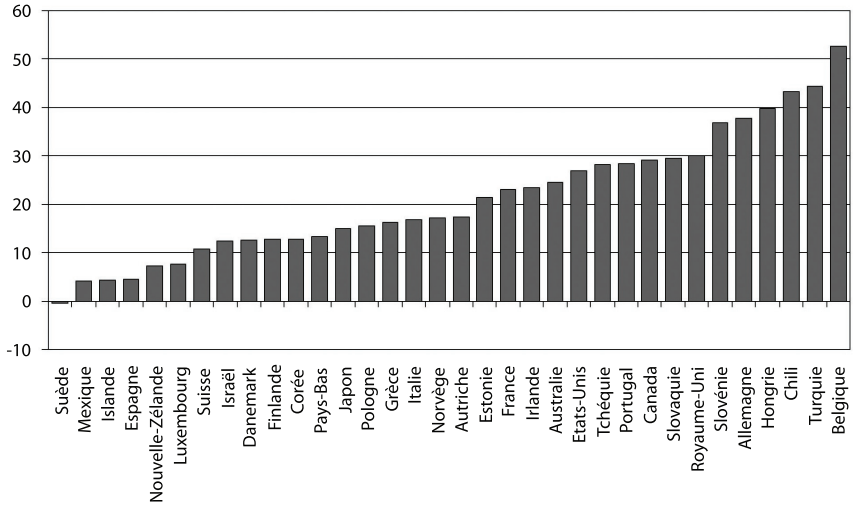
La discussion ci-dessus du taux de cotisation total sur la pension et le saliare permet de comprendre les taux de remplacement nets qui sont calculés par l'OCDE. Pour un travailleur salarié moyen, ce taux de substitution est de 64 % ; 82 % pour un salarié gagnant la moitié du salaire moyen et 52 % pour celui touchant 1,5 fois le salaire moyen. Ces taux de remplacement sont de 50 % (20 points de pourcentage) plus élevés que les taux de substitution bruts. Comme il ressort du graphique 2, un tel écart explicite entre ratios de remplacement brut et net est exceptionnel dans un contexte OCDE. Avec une différence de plus de 50 %, la Belgique dans ce domaine trône en tête de façon absolue au sein des pays de l'OCDE.

TABLEAU 2 : TAUX DE REMPLACEMENT NET SELON L'OCDE

0,5 fois le salaire moyen	Salaire moyen	1,5 fois le salaire moyen
81,8%	64,1%	52,0%

Source : OECD, 2011, p. 125.

GRAPHIQUE 2 : ECART DE POURCENTAGE ENTRE TAUX DE REMPLACEMENT BRUT ET NET POUR UN TRAVAILLEUR SALARIE GAGNANT UN SALAIRE MOYEN DANS DES PAYS DE L'OCDE (SITUATION 2008)



Source : propres calculs sur la base de l'OECD (2011, p. 119 et p. 125).

1.2. LES PENSIONS DU DEUXIEME PILIER

Le deuxième pilier comporte en Belgique des régimes tant pour travailleurs salariés que pour travailleurs indépendants. Au regard des pensions du premier pilier élevées pour les fonctionnaires statutaires, une pension du deuxième pilier est très exceptionnelle pour ce groupe.

Les pensions du deuxième pilier pour travailleurs salariés peuvent grossièrement être subdivisées en pensions d'entreprise (organisées par l'entreprise) et en pensions sectorielles (organisées par le secteur). Chez les indépendants, le deuxième pilier comprend principalement la Pension Complémentaire Libre des Indépendants (PCLI), ainsi que divers régimes pour chefs d'entreprises indépendants.

A la différence de ce qui se passe pour les pensions du premier pilier, l'affiliation au deuxième pilier n'est pas automatique. Chez les travailleurs salariés, c'est soit l'employeur qui décide d'instituer la pension (dans le cas des pensions d'entreprise) soit le secteur (pour les pensions sectorielles). Par ailleurs, la formule de calcul de la pension qui détermine les droits est également fixée par l'employeur ou par le secteur. Les autorités interviennent toutefois en tant que régulateurs. En premier lieu, par la rédaction de plusieurs réglementations (par exemple, la législation antidiscrimination) auxquelles doivent se soumettre l'employeur ou le secteur. En deuxième lieu, le gouvernement stimule la constitution de pensions du deuxième pilier via des avantages (para)fiscaux. Lors de la constitution via des *contributions patronales,* le principal avantage consiste dans le fait que lors du versement de cette contribution, on ne paye qu'une partie des cotisations ONSS patronales, aucune cotisation ONSS du travailleur et aucun impôt sur le revenu. Etant donné que l'impôt sur le revenu qui serait dû dans le régime général est progressif, l'exonération fiscale est également progressive et, par conséquent, les avantages fiscaux accordés grandissent au fur et à mesure que le salaire augmente. La constitution via des *contributions du travailleur* est également stimulée sur le plan fiscal, fût-ce dans une moindre mesure. Ici, des cotisations ONSS sont effectivement dues sur les sommes versées mais (pour ainsi dire) pas d'impôt sur les revenus. Tant pour les contributions du travailleur que pour les contributions patronales, des cotisations et des taxes sont dues à l'échéance (cf. ci-dessous) mais elles ne pèsent pas lourd par rapport aux avantages accordés.

Chez les travailleurs indépendants, c'est l'indépendant lui-même qui décide de participer ou non au deuxième pilier. Ici aussi, le gouvernement adopte une fonction régulatrice et divers avantages fiscaux sont octroyés.

Tandis que les pensions du premier pilier sont toujours versées sous forme de rente, les pensions du deuxième pilier peuvent l'être tant sous forme de rente que sous forme de capital. Si la pension du deuxième pilier constituée est versée sous forme de rente, le retraité perçoit à partir de son départ à la retraite à intervalles réguliers, généralement chaque mois ou tous les trois mois, un complément en plus de sa pension légale. En cas de capital, c'est la totalité du capital de pension constitué qui est versée en une seule fois.

La parafiscalité sur les capitaux et les rentes du deuxième pilier est identique, à ceci près qu'un capital doit d'abord être converti sur la base de coefficients de conversion déterminés officiellement en une rente fictive (9). La fiscalité des versements en capital dans le deuxième pilier est par contre totalement différente de celle du premier pilier. Contrairement à ce qui se passe avec les pensions du premier pilier, les capitaux sont imposés une seule fois à un taux fixe se situant entre 10 % et 16,5 % (10).

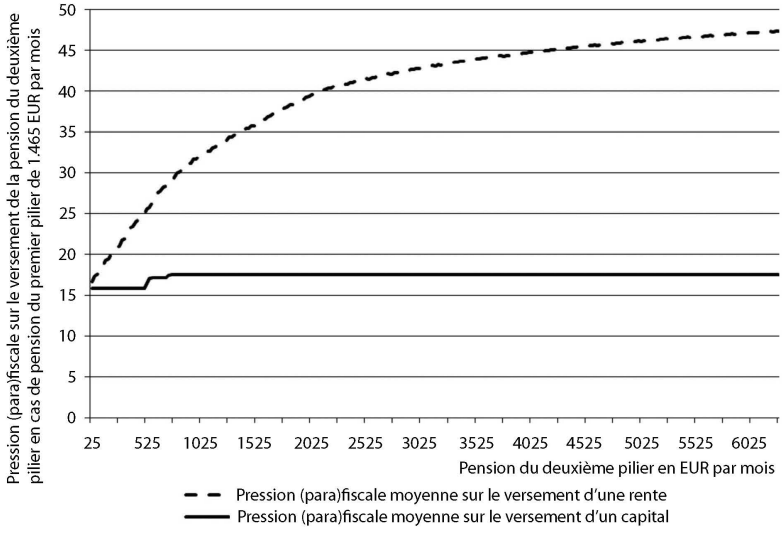
Le taux applicable dépend de l'âge de l'individu au moment de libérer le capital et de la manière dont les avantages ont été constitués (sur la base de contributions patronales et/ou de contributions du travailleur). Pour ce qui est de la fiscalité des rentes du deuxième pilier, une distinction doit être opérée entre les versements qui doivent obligatoirement être versés sous forme de rente et les versements de capitaux qui sont volontairement convertis en rente. Les sommes obligatoirement versées sous forme de rente sont imposées de la même façon que les pensions du premier pilier (cf. 1.1.3). Les versements sous forme de capital qui sont convertis en rentes sont initialement imposés comme des capitaux, ensuite chaque année un impôt de 15 % est dû (plus les centimes additionnels communaux) sur 3 % du capital net. En fonction des chiffres disponibles, une telle conversion de capitaux en rentes ne se présente quasiment jamais, voire de manière très exceptionnelle : respectivement 0 % et 0,1 % des capitaux versés en 2008 et en 2009 dans le cadre d'une pension sectorielle ont été convertis en rente (FSMA, 2011a, p. 63). C'est pour cette raison que pour la suite, ces rentes volontaires ne sont plus prises en considération.

(9) Voir Berghman, Curvers, Palmans et Peeters (2008, Chapitre 3), pour de plus amples informations sur ces coefficients de conversion.
(10) L'accord de gouvernement Di Rupo ('Projet de déclaration de politique générale', 2011, p. 105) prévoit une modification de ces taux. Plus précisément, les taux d'imposition sur les pensions du deuxième pilier constituées via des contributions patronales varieraient entre 10 % et 20 %, en fonction de l'âge auquel il est procédé au versement du capital.

Le graphique 3 illustre la différence de taux de cotisation total entre rentes et capitaux. Ce graphique démontre qu'il est toujours plus avantageux pour l'individu moyen touchant une pension du deuxième pilier (c'est-à-dire, avec une pension du premier pilier de 1.465 EUR) de percevoir une pension du deuxième pilier sous forme de capital (11). Le taux de cotisation total sur les rentes varie dans ce cas de 17 % en cas de rente mensuelle de 25 EUR à 45 % en cas de rente mensuelle de 4.000 EUR ; lorsque le versement se fait sous forme de capital, ce taux varie respectivement de 16 % à 18 %. Veuillez observer que pour comparer rentes et capitaux, nous devons convertir les capitaux en rentes fictives. A cet effet, nous faisons usage des tables de mortalité du SPF Economie (2011) et d'un taux d'intérêt de 3,5 %.

(11) Pour modéliser la fiscalité sur les capitaux des pensions du deuxième pilier, nous utilisons les échelles du précompte professionnel. Comme indiqué ci-dessus (cf. 1.1.3.), ces échelles se basent sur des centimes additionnels communaux de 7 %. Ceci entraîne des pourcentages de précompte professionnel de 10,09 % ou de 16,66 %. Dans le graphique 3, tout comme dans les analyses ultérieures, nous employons la moyenne de ces deux pourcentages (13,375 %). Parce que la part de la pension du deuxième pilier versée qui est constituée sur la base d'une participation aux bénéfices n'est pas imposée au moment du versement, une deuxième supposition est faite sur le pourcentage de la pension du deuxième pilier qui est constituée au départ d'une participation aux bénéfices. Lors du contrôle de la règle des 80 %, l'administration fiscale part du principe que 20 % du montant versé est constitué par une participation aux bénéfices. Selon le groupe de travail de la règle des 80 %, composé de membres de la Commission et du Conseil des Pensions Complémentaires (2004, pp. 19-21), ces 20 % sont toutefois surestimés : en fonction de la durée du contrat, il estime que la part de participation aux bénéfices oscille entre 0 % et 15 %. Malheureusement, ce groupe de travail ne fournit toutefois pas de chiffres pouvant étayer ces hypothèses. Nous supposons que 5 % sont constitués sur la base d'une participation aux bénéfices.

GRAPHIQUE 3 : PRESSION (PARA)FISCALE MOYENNE SUR LES PENSIONS DU DEUXIEME PILIER VERSEES SOUS FORME DE CAPITAL OU DE RENTE OBLIGATOIRE (SITUATION 2008)



1.3. LES PENSIONS DU TROISIEME PILIER

Les pensions du troisième pilier comprennent les régimes auxquels l'individu peut librement prendre part, indépendamment de son statut professionnel. En Belgique, l'on peut se constituer une pension du troisième pilier en participant à un plan d'épargne-pension ou en souscrivant une assurance individuelle sur la vie.

L'épargne-pension permet d'épargner de l'argent pour plus tard à des conditions fiscalement favorables. Pour cela, une condition : le montant épargné ne peut être libéré qu'à l'âge de la pension. La prime maximale qui donne droit à une diminution des impôts dans le cadre de l'épargne-pension s'élevait en 2011 à 880 EUR.

L'assurance-vie individuelle présente de grandes similitudes avec l'épargne-pension. En 2011, dans ce système, la prime maximale qui donne droit à une réduction d'impôts était de 2.120 EUR. A l'opposé de l'épargne-pension, il est toutefois également question d'une limite relative en fonction du revenu (12).

(12) Voir Van Eesbeeck en Vereycken (2010, p. 266), pour de plus amples informations.

1.4. LA GARANTIE DE REVENUS AUX PERSONNES AGEES

Les individus qui n'ont acquis aucun droit à la pension, voire des droits insuffisants et qui disposent de trop peu de moyens d'existence propres peuvent faire appel à la Garantie de revenus aux personnes agées (Grapa). La Grapa est accordée après une enquête sur les moyens d'existence (pour cela peuvent entrer en considération : une pension, les revenus locatifs, un héritage, etc.). Celui qui dispose de trop de moyens d'existence ne perçoit pas, voire une partie seulement de la Grapa. Pour le calcul de la Grapa, l'on porte en ligne de compte les moyens d'existence de celui-là même qui a droit à la Grapa et des personnes avec qui il partage le lieu de résidence principal.

En 2011, la Grapa s'élevait au maximum à 610,89 EUR par mois pour quiconque partageait son lieu principal de résidence avec une ou plusieurs personnes. Lorsque ce n'était pas le cas, le montant est multiplié par 1,5 (montant majoré de maximum 916,33 EUR par mois).

2. CONSTATATIONS EMPIRIQUES

Au chapitre précédent, nous avons esquissé une image de la protection par la pension en Belgique à l'aide des principales dispositions législatives sur les pensions des différents piliers. Dans ce deuxième chapitre, nous complétons cet aperçu par quelques constatations empiriques sur la protection véritable par la pension des retraités belges. En effet, comme il ressort du premier chapitre, la hauteur de la pension du premier pilier est étroitement liée à la participation au travail et à l'état civil. Par exemple, la formule de calcul de la pension ne fournira que peu de pension de retraite si l'ayant droit n'a été actif sur le marché de l'emploi que pendant une période limitée. Par ailleurs, le décès du partenaire ne donne droit qu'à une pension de survie pour autant que l'on était marié. Etant donné que dans le deuxième pilier, l'employeur ou le secteur peuvent librement déterminer l'affiliation et qu'il existe à peu près autant de formules de pensions que d'employeurs et de secteurs instituants, il est indiqué ici également de se faire une idée empirique de la protection par la pension. La même chose s'applique au troisième pilier.

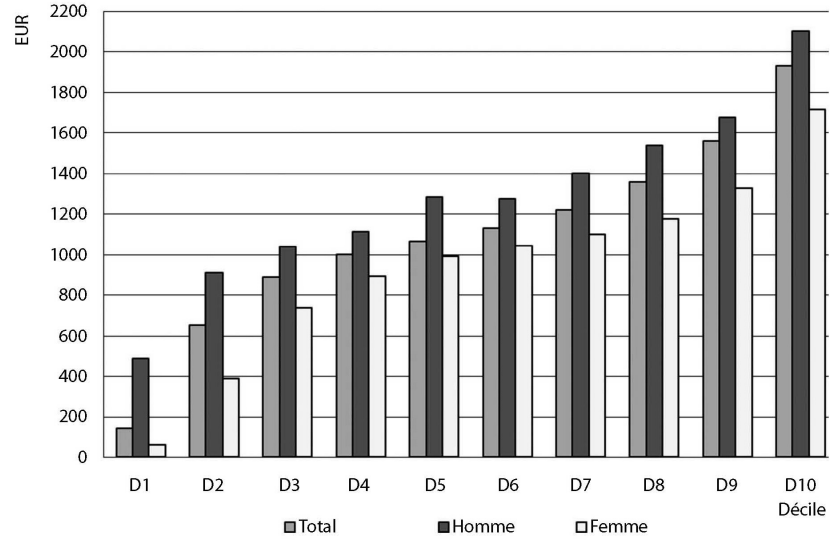
Hormis mention contraire, les analyses, tout comme d'ailleurs les graphiques et les tableaux, se basent sur les données provenant du Cadastre des pensions de 2008, éventuellement complétées de données personnelles extraites du Registre national. Pour de plus amples informations sur ces banques de données, voir Berghman, e.a. (2010).

Afin de pouvoir mieux appréhender les résultats présentés ici, il est utile d'avoir en tête trois montants de référence : (1) la Garantie de revenus aux personnes âgées s'élevait à 861 EUR en 2008 (916,33 EUR par mois en 2011 ; cf. 1.1.4.) ; (2) le seuil de pauvreté de 60 % du revenu équivalent médian souvent utilisé équivalait 899 EUR et (3) le salaire net moyen d'un travailleur isolé sans enfants était selon EUROSTAT (2011) de 1.950 EUR.

2.1. LES PENSIONS DU PREMIER PILIER

La pension du premier pilier nette moyenne de tous les retraités (c'est-à-dire tous les individus qui ont perçu une pension du premier pilier) s'élevait en 2008 à 1.094 EUR, chez les hommes 1.269 EUR et chez les femmes 944 EUR (13) Comme il ressort du graphique 4, ces moyennes cèlent un grand nombre de variations. Le graphique restitue pour les femmes et les hommes la répartition du revenu de pension en déciles. Cette ventilation en déciles est obtenue en commençant par classer les retraités en fonction de leur revenu de pension. Pour les 10 % d'hommes et de femmes retraités touchant la pension la plus basse, l'on calcule ensuite la pension moyenne. Ceci constitue le décile le plus bas (D1). Le décile le plus haut (D10) comprend la pension moyenne des 10 % d'hommes et de femmes retraités touchant la pension la plus généreuse. Il ressort du graphique ci-dessous que le revenu de pension du décile le plus haut (2.102 EUR) pour les hommes est plus de quatre fois plus élevé que celui du décile le plus faible (485 EUR). La différence est encore plus grande chez les femmes.

GRAPHIQUE 4: PENSION DU PREMIER PILIER NETTE MENSUELLE MOYENNE EN DECILES D'APRES LE SEXE, 2008



Source : Cadastre des pensions.

(13) Pour la conversion des pensions brutes en pensions nettes, nous recourons aux hypothèses préalables expliquées ci-dessus. Voir les notes 8 et 11.

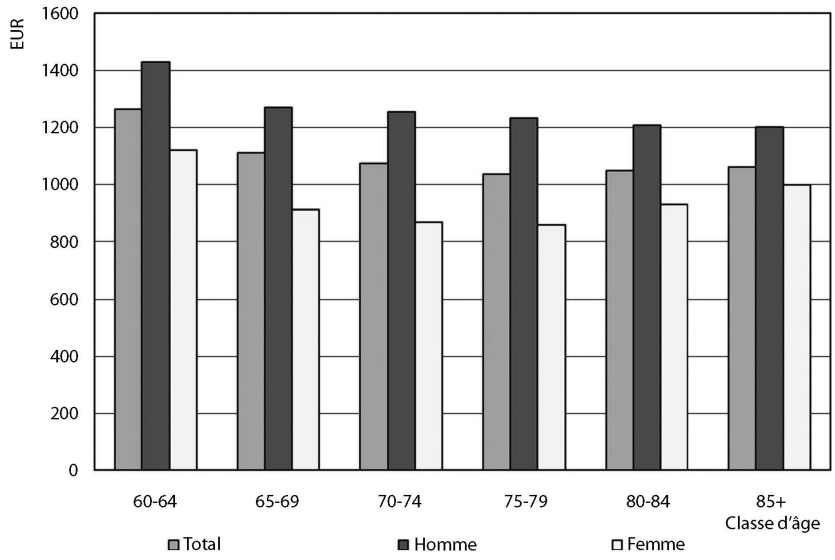
Afin de mieux comprendre la variété constatée, nous ventilons dans les graphiques ci-dessous les montants de pensions moyens en fonction d'un certain nombre de variables contextuelles. Ce faisant, nous faisons toujours la distinction entre la situation des hommes et celle des femmes.

Le graphique 5 restitue le montant de pension moyen selon l'âge. A l'exception des femmes retraitées âgées de plus de 80 ans, le graphique permet de déceler un lien légèrement négatif entre la hauteur de la pension et l'âge du retraité : plus le/la retraité(e) est âgé(e), plus faible est sa pension. Une vaste étude fait défaut sur les causes de ce lien légèrement négatif, mais cette tendance à la baisse peut probablement être attribuée au fait que les pensions ne sont pas adaptées automatiquement à la prospérité (14). Les pensions nettement plus hautes dans le groupe d'âge 60-64 peuvent s'expliquer par la composition de ce groupe formé presque exclusivement de fonctionnaires et de retraités qui ont pris leur retraite anticipée. Comme l'a dévoilé le chapitre précédent, l'on peut uniquement prendre une retraite anticipée après une carrière de minimum 35 ans. Ce groupe d'âge ne comporte donc pas, contrairement à ce qui se passe dans les groupes d'âge plus avancé, d'individus ayant moins de 35 ans de carrière. La pension plus élevée des femmes dans les groupes d'âge les plus anciens est à attribuer au fait que l'on enregistre principalement ici des pensions de survie, lesquelles sont en moyenne plus avantageuses que la pension de retraite des femmes (cf. ci-dessous) (15).

(14) Cette constatation est étayée par De Vil (2010, p. 25). Elle livre des chiffres sur le 'benefit ratio' (pension moyenne/salaire brut moyen des travailleurs salariés) des salariés ayant une carrière complète de salarié. Elle montre que ce 'benefit ratio' diminue de 62 % en 1985 à 49 % en 2007 pour les hommes qui ont touché pour la première fois une pension au taux ménage en 1985, de 46 % à 38 % pour les hommes bénéficiant d'une pension d'isolé, et de 42 % à 34 % pour les femmes percevant une pension d'isolée. Les analyses ultérieures (qui ne sont pas présentées ici) laissent apparaître que la corrélation négative constatée dans le graphique 5 est plus forte chez les retraités ayant purement une carrière de salarié. Chez les fonctionnaires statutaires, nous n'observons pas ce lien négatif ; chez les indépendants, nous trouvons une corrélation positive (cf. 3.3.2).

(15) Il n'y a que peu d'individus qui partent à la retraite avant l'âge de 60 ans. Aussi, ces pensions ne sont pas restituées dans le graphique 5. Pour les résultats sur ce groupe d'âge, voir Berghman e.a. (2010, p. 63).

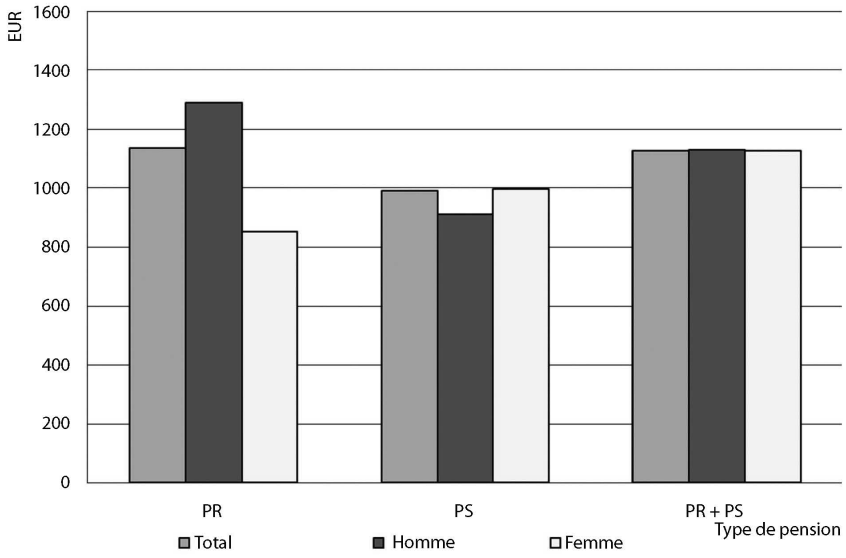
GRAPHIQUE 5 : PENSION DE PREMIER PILIER NETTE MENSUELLE MOYENNE D'APRES L'AGE ET LE SEXE, 2008



Source : Cadastre des pensions.

Le graphique 6 opère une distinction en fonction du type de pension (pension de retraite, pension de survie, pension de retraite et de survie). Chez les femmes, nous trouvons les pensions les plus élevées dans le groupe des retraitées qui cumulent une pension de retraite et de survie. Ceci peut être largement attribué aux dispositions légales qui autorisent le cumul d'une pension de retraite et d'une pension de survie jusqu'à 110 % du montant (converti) de la pension de survie. Le fait qu'en moyenne, les pensions de survie des femmes dépassent les pensions de retraite n'a rien d'étonnant puisque les premières sont calculées sur la base de la carrière généralement plus longue et des salaires plus hauts de l'homme. Chez les hommes, la distinction en fonction du type de pension est de moindre importance. En effet, il n'y a que 1 % d'hommes parmi tous les retraités qui perçoivent uniquement une pension de survie ; chez ceux qui cumulent une pension de retraite et une pension de survie, ce pourcentage est de 4 %.

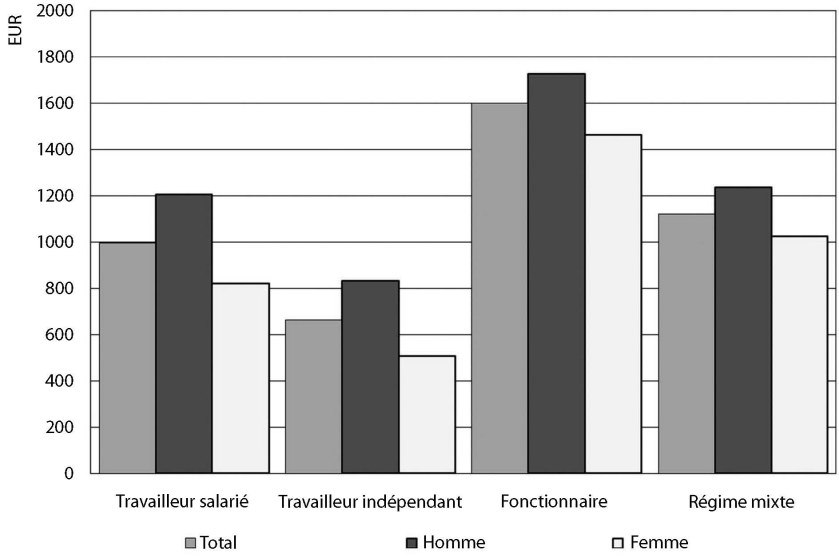
GRAPHIQUE 6 : PENSION DU PREMIER PILIER NETTE MENSUELLE MOYENNE D'APRES LE TYPE DE PENSION ET LE SEXE, 2008



Source : Cadastre des pensions.

Le graphique 7 montre l'importance du système dans lequel s'acquièrent les droits à la pension. Le graphique distingue quatre catégories de retraités : travailleurs salariés, travailleurs indépendants, fonctionnaires et carrières mixtes. La catégorie 'travailleur salarié' est la plus importante : 47 % de tous les retraités perçoivent uniquement une pension qui a été constituée dans le régime des travailleurs salariés ; 7 % des retraités touchent une pension exclusivement acquise dans celui des indépendants ; 14 % une pension uniquement constituée dans celui des fonctionnaires ; 32 % cumulent des pensions des différents régimes. Comme le laisse apparaître le graphique, la hauteur de la pension varie fortement selon le régime dans lequel ont été acquis les droits. La pension moyenne des fonctionnaires s'élève à 1.599 EUR, celle d'un travailleur salarié à 994 EUR, celle d'un travailleur indépendant est de 663 EUR. La pension moyenne de ceux qui cumulent les droits acquis dans les différents systèmes se chiffre à 1.121 EUR. Chez les hommes et les femmes, nous retrouvons les mêmes différences que chez la totalité du groupe des retraités. Le fait que les différences entre les hommes et les femmes sont relativement réduites dans le régime des fonctionnaires mène peut-être à la conclusion que, plus que dans les autres régimes, la carrière des femmes dans le régime des fonctionnaires se rapproche de celle des hommes.

GRAPHIQUE 7 : PENSION DU PREMIER PILIER NETTE MENSUELLE MOYENNE D'APRES LE REGIME ET LE SEXE, 2008



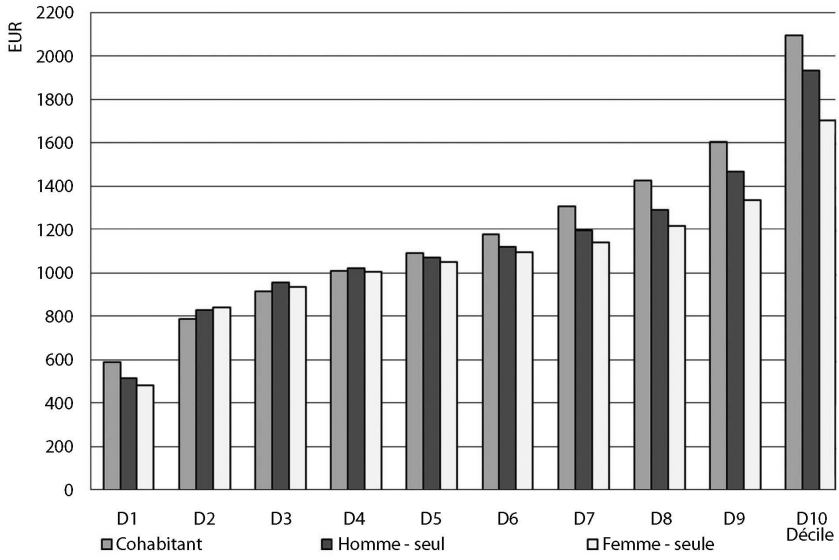
Source : Cadastre des pensions.

Enfin, le dernier graphique divise les pensions du premier pilier en déciles, en tenant compte de la composition du ménage. Plus précisément, il fait la distinction entre hommes isolés, femmes isolées et cohabitants (mariés ou non mariés). Afin de pouvoir comparer la pension d'un cohabitant avec celle d'un isolé, nous faisons usage du *revenu de pension équivalent*. Ce revenu de pension est adapté afin que les revenus des ménages dont la composition et la taille diffèrent puissent malgré tout être comparés entre eux d'une manière valable. Pour ce faire, on divise la totalité du revenu de pension du ménage par un montant d'équivalence (ici 1,5) qui tient également compte des avantages d'échelle pour les ménages, et en attribuant ensuite ce revenu à chaque individu au sein de ce ménage.

Le graphique démontre en tout premier lieu que, dans un certain sens, la problématique des pensions individuelles terriblement faibles des femmes (cf. graphique 4) disparaît lorsque l'on prend en considération le contexte du ménage. Un grand nombre de femmes peuvent, dans leur ménage, notamment cumuler cette piètre pension avec la pension plus généreuse de leur mari. Cependant, ici aussi, nous relevons des montants de pensions (équivalentes) très modestes dans les déciles inférieurs (aux environs de 500 EUR dans le premier décile, aux alentours de 800 EUR dans le deuxième). Parce que certains ménages peuvent cumuler deux pensions

dignes de ce nom, nous observons les pensions équivalentes les plus élevées chez les cohabitants (16).

GRAPHIQUE 8 : PENSION DU PREMIER PILIER EQUIVALENTE NETTE MENSUELLE MOYENNE EN DECILES, D'APRES LE TYPE DE VIE EN COMMUN ET LE SEXE, 2008



Source : Cadastre des pensions et Registre national.

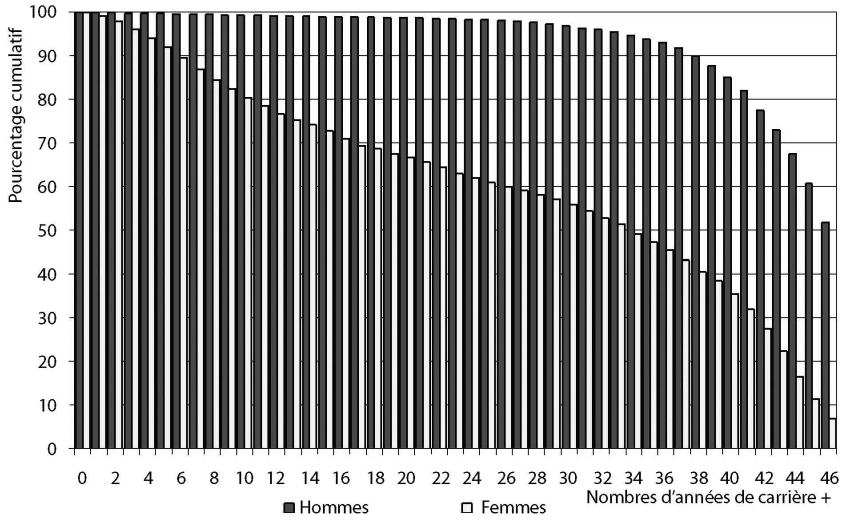
Le fil d'Ariane à travers les graphiques précédents porte sur la faiblesse des droits de pension individuelle acquis par les femmes. Il nous manque une perception détaillée des causes exactes de ces différences dans la protection par la pension. Comme il ressort du graphique 9, cet écart dans la hauteur de la pension est en tout cas à ramener à la différente participation au marché du travail des hommes et des femmes du passé. Ce graphique se rapporte à un échantillon de travailleurs salariés qui ont touché pour la première fois entre 2002 et 2004 une pension de retraite. Sur l'axe des Y, l'on peut lire le pourcentage d'hommes et de femmes qui ont au moins accompli un nombre déterminé d'années de carrière (sur l'axe des X) dans le régime des travailleurs salariés. Parmi les carrières les plus longues, nous retrouvons notablement moins de femmes que d'hommes. Seules

(16) Parce qu'actuellement, l'on ne dispose que de données sur les revenus de pension et non sur le salaire, le calcul du revenu équivalent des cohabitants (mariés ou non) se limite aux ménages formés par deux adultes âgés de plus de 65 ans. Observez par ailleurs que les individus qui séjournent dans un ménage collectif (p. ex. dans une maison de repos et de soins) ne sont pas repris dans les analyses. Pour une discussion du revenu de pension de ce dernier groupe, voir Peeters, Debels et Verpoorten (2011).

22 % des femmes peuvent se targuer d'avoir effectué une carrière complète (43 années de carrière sous la législation applicable à cette époque). Chez les hommes, 52 % ont derrière eux une carrière complète de 45 années.

Des analyses supplémentaires démontrent que 23 % des retraités cohabitants (mariés ou non) et 21 % des hommes et des femmes isolés disposent d'un revenu de pension (équivalent) en dessous du seuil de pauvreté de 899 EUR. Ce faisant, il convient toutefois de faire remarquer qu'un faible revenu de pension n'est pas nécessairement un indicateur de pauvreté. En effet, les retraités peuvent aussi avoir la disposition d'autres sources de revenus, par exemple une pension du deuxième pilier (cf. 2.2.), du troisième pilier ou des revenus professionnels.

GRAPHIQUE 9 : POURCENTAGE CUMULATIF DE TRAVAILLEURS RETRAITES D'APRES LE SEXE ET LE NOMBRE D'ANNEES DE CARRIERE A TEMPS PLEIN AU MOMENT DU DEPART A LA RETRAITE (RETRAITES EN 2002-2004)



Source : Berghman, e.a., 2010, p. 42.

2.2. LES PENSIONS DU DEUXIEME PILIER

Tant les travailleurs salariés que les indépendants peuvent compléter leur pension du premier pilier par une pension du deuxième pilier. Nous commentons d'abord quelques observations sur les pensions du deuxième pilier chez les salariés, ensuite chez les indépendants.

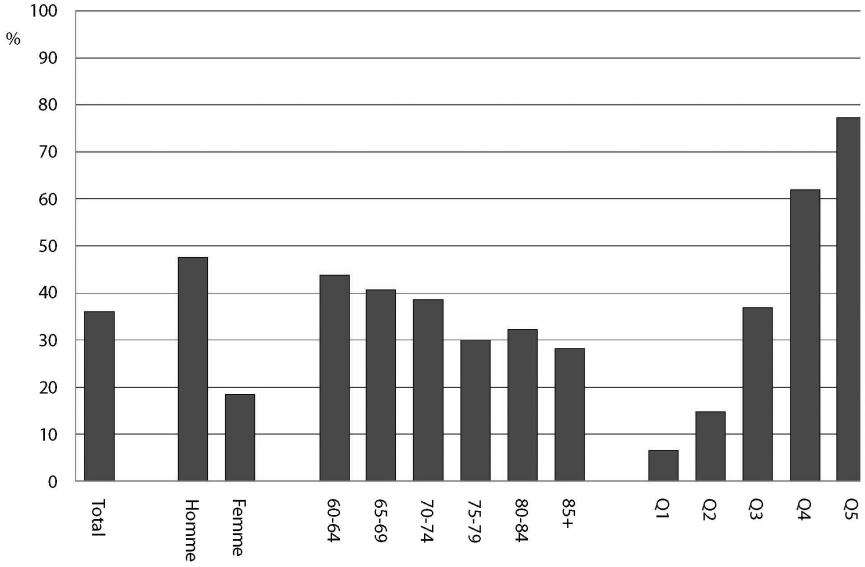
2.2.1. Pensions du deuxième pilier pour les travailleurs salariés

Parmi tous les retraités qui ont perçu en 2008 exclusivement une pension de retraite au titre de travailleur salarié, 36 % avaient droit à une pension du deuxième pilier (17). Le graphique 10 ci-dessous illustre cependant que derrière ce pourcentage se cachent bien des disparités. Primo, nous observons une grande différence entre les pensions de retraite des hommes et celles des femmes. Alors que 48 % des hommes bénéficient d'une pension du deuxième pilier, ce n'est le cas que pour à peine 18 % des femmes. Lorsque ensuite, nous examinons la relation entre l'âge et l'accès au deuxième pilier, il s'avère que les retraités les plus jeunes peuvent plus fréquemment profiter d'une pension du deuxième pilier que leurs aînés. Enfin, le lien est évident entre l'accès au deuxième pilier et la hauteur de la pension du premier pilier. Plus cette dernière est élevée, plus grande est la possibilité d'un accès au deuxième pilier.

Que l'accès au deuxième pilier dépende de la hauteur du premier pilier n'a rien d'étonnant. En effet, comme nous l'avons indiqué au point 1.1.1., la pension de retraite est calculée sur la base du salaire *plafonné* par année de carrière. En d'autres termes, au-dessus de ce plafond, l'on paye bel et bien des cotisations mais elles ne génèrent aucun droit à la pension. Plus la pension est élevée, plus les années de carrière se caractérisent par un salaire qui se situe au-dessus de ce plafond et plus grand est le besoin de recourir à une pension du deuxième pilier pour pouvoir maintenir le niveau de vie après le départ à la retraite. Sous l'angle de la protection du niveau de vie, il est alors problématique que même dans les quintiles les plus hauts, encore seulement 20 à 40 % des travailleurs salariés retraités ne profitent pas d'une pension du deuxième pilier.

(17) Ce chiffre comprend aussi les retraités qui ont touché un capital dans le passé. Pour de plus amples informations, voir Berghman, Curvers, Palmans et Peeters (2008, p. 17).

GRAPHIQUE 10 : ACCES AU DEUXIEME PILIER D'APRES LE SEXE, L'AGE ET LA HAUTEUR DE LA PENSION DU PREMIER PILIER (EN QUINTILES), TRAVAILLEURS RETRAITES, 2008

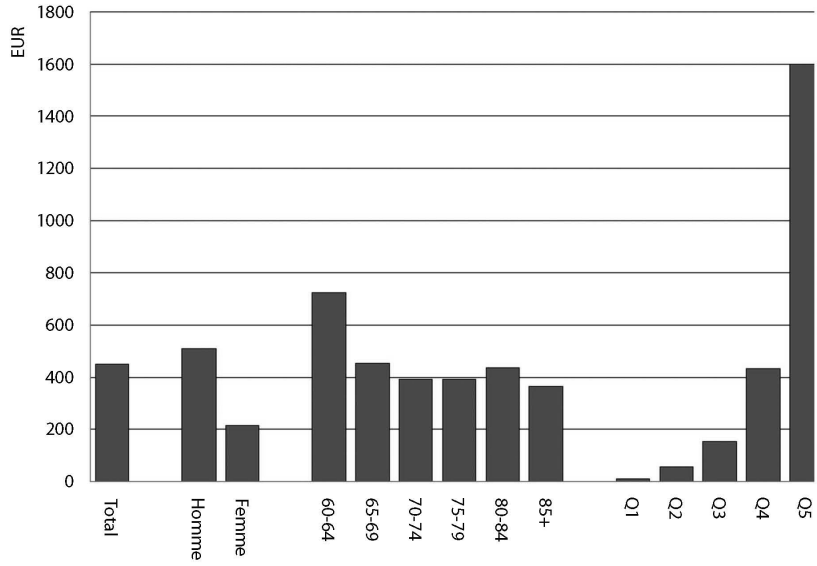


Source : Cadastre des pensions.

Comme nous l'avons signalé au premier chapitre, les pensions du deuxième pilier peuvent être versées sous la forme d'une rente ou d'un capital. Parmi les personnes âgées de 65 ans qui cumulent une pension de retraite au titre de travailleur salarié avec une pension du deuxième pilier, 18 % l'ont touchée sous forme de rente, 73 % sous forme de capital et 9 % ont combiné rente et capital. La rente se chiffrait en moyenne à 214 EUR par mois, le capital à 84.560 EUR (voire une rente fictive de 516 EUR ; cf. 1.2.).

Le graphique 11 indique pour ces retraités avec une pension du deuxième pilier la rente mensuelle (fictive) moyenne en fonction des caractéristiques contextuelles. Le graphique met en avant qu'un ex-travailleur salarié bénéficiant d'une pension du deuxième pilier complète généralement sa pension du premier pilier d'une rente (fictive) de 450 EUR par mois. Pour le reste, les hommes et les jeunes retraités touchent de plus grosses pensions du deuxième pilier que les femmes et les retraités plus anciens. Le graphique illustre enfin la grande inégalité au sein des versements d'une pension du deuxième pilier. Le quintile le plus élevé touche une pension du deuxième pilier qui est 150 fois plus élevée que le quintile le plus bas.

GRAPHIQUE 11 : HAUTEUR DU DEUXIEME PILIER EN RENTE (FICTIVE) D'APRES LE SEXE, L'AGE ET LA HAUTEUR DE LA PENSION DU PREMIER PILIER (EN QUINTILES), TRAVAILLEURS RETRAITES, 2008



Source : Cadastre des pensions.

2.2.2 Pensions du deuxième pilier pour travailleurs indépendants

Les informations sur les pensions du deuxième pilier chez les travailleurs indépendants sont extrêmement peu nombreuses (18). Nous ne savons pas combien d'indépendants retraités jouissent d'une pension du deuxième pilier. Sur la base d'informations publiées ailleurs (FSMA, 2011b, p. 39), nous savons toutefois que 42.000 indépendants âgés de 55 à 64 ans versent des cotisations pour une Pension Complémentaire Libre pour Indépendants (PCLI). Cela représente environ 30 % de tous les indépendants dans ce groupe d'âge. Par ailleurs, nous savons que chez les indépendants qui perçoivent pour la première fois une PCLI, 98 % la touche sous forme de capital et 2 % sous forme de rente. Parmi tous les bénéficiaires d'un capital, 2 % font convertir leur capital en une rente. Le capital moyen perçu s'élevait à 26.287 EUR, la rente moyenne à 341 EUR par mois. Des informations sur les avantages de pension complémentaire des chefs d'entreprises indépendants (cf. 1.2.) ne sont pas disponibles.

(18) La PCLI n'a pas été déclarée en bonne et due forme dans le Cadastre des pensions, ceci à la suite de divergences d'interprétation de la législation qui règle la retenue AMI (Berghman, e.a., 2008, p. 15). Depuis la loi du 28 avril 2010 portant des dispositions diverses, MB 10-05-2010, ces problèmes d'interprétation ont cependant été résolus et plus aucun doute ne subsiste que la PCLI doit être déclarée au Cadastre des pensions. Un futur projet de données doit examiner si, à l'avenir, les pensions PCLI seront déclarées en bonne et due forme au Cadastre des pensions.

2.3. LES PENSIONS DU TROISIEME PILIER

On ne dispose d'aucun chiffre sur l'importance du troisième pilier (l'épargne-pension et l'assurance-vie individuelle) dans tout le paquet des pensions. Dans tous les cas, l'importance de *l'épargne-pension* au sein de ce paquet sera limitée. Le bénéficiaire qui a perçu pour la première fois en 2008 une pension de retraite et a cotisé dès l'introduction du régime d'épargne-pension en 1986 la cotisation maximale, a perçu en 2008 (en supposant un taux d'intérêt annuel de 3,5 pour cent) un capital de 18.755 EUR, voire une rente fictive (cf. supra) de 114 EUR par mois. Etant donné que le régime de *l'assurance individuelle sur la vie* est nettement plus ancien que celui de l'épargne-pension et compte tenu du fait que les limites maximales fiscalement déductibles se situent plus haut, ici, des droits plus élevés peuvent être constitués au sein de ce régime. A ce sujet, nous ne disposons cependant d'aucun calcul.

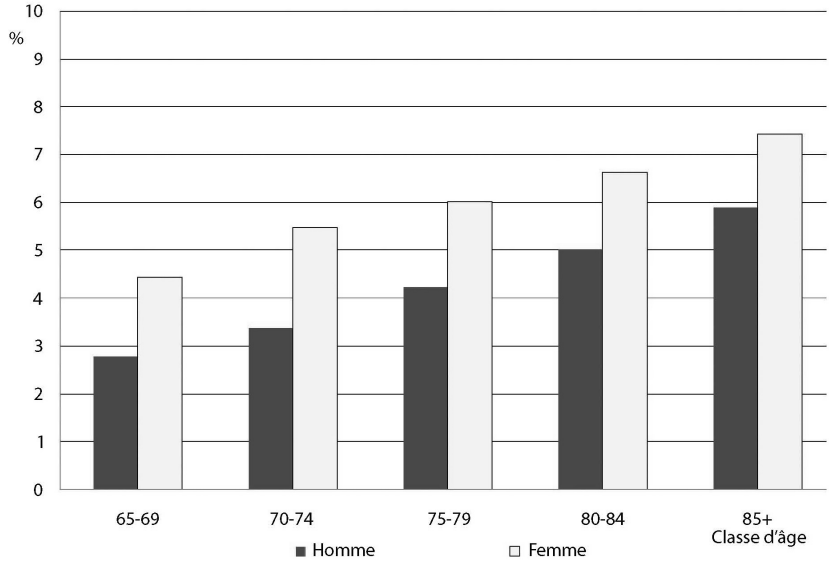
2.4. LA GARANTIE DE REVENUS AUX PERSONNES AGEES

Comme il ressort des chapitres précédents, les individus peuvent se constituer des pensions au sein de trois piliers de pensions. Par ailleurs, certain aînés peuvent probablement faire appel à d'autres sources de revenus (revenus locatifs, épargne en dehors du troisième pilier, etc.). Comme indiqué dans le point 1.3., une personne âgée de plus de 65 ans qui n'a pas acquis de droits à la pension, voire n'en a acquis qu'insuffisamment, et privée de suffisamment de moyens d'existence a droit à la Garantie de revenus aux personnes âgées (Grapa) qui complète les revenus jusqu'à une certaine limite. Cette limite est inférieure au seuil de pauvreté de 60 % du revenu médian fréquemment utilisé. Parce que les revenus de ces aînés se situent donc extrêmement bas, nous considérons la perception de la Grapa comme une indication de l'absence de sécurité d'existence chez les personnes âgées (19).

En 2008, 5 % des plus de 65 ans ont bénéficié d'une Grapa. Etant donné la constitution d'une pension plus limitée chez les femmes, il n'est pas étonnant que ce pourcentage soit plus élevé chez les femmes que chez les hommes (6 % contre 4 %). Le graphique 12 fait apparaître que tant chez les hommes que chez les femmes, le recours à la Grapa augmente avec l'âge : plus âgé est le retraité, plus grande est la probabilité qu'il touche une Grapa. Ceci correspond avec le lien négatif constaté ci-avant entre l'âge du/de la retraité(e) et la hauteur de la pension du premier pilier (cf. graphique 5).

(19) Comme l'indique De Vil (2010, p. 7), la différence entre le seuil de pauvreté relatif et la limite qui est utilisée dans le cadre de la Grapa est plus importante chez les personnes âgées qui cohabitent que chez les aînés isolés. En guise d'illustration : en 2008, deux personnes âgées qui cohabitaient et percevaient chacune une Grapa disposaient d'un revenu total de 1.148 EUR (574+574). Le seuil de pauvreté équivalent pour deux adultes cohabitants était de 1.349 EUR (899*1,5). Pour une personne âgée isolée, cette différence était moins nette : 861 EUR (Grapa) contre 899 EUR (seuil de pauvreté). La raison en est que différentes échelles d'équivalence sont utilisées lors du calcul de la Grapa et du seuil de pauvreté.

GRAPHIQUE 12 : POURCENTAGE DE RECOURS A LA GRAPA D'APRES L'AGE ET LE SEXE, 2008



Source : Cadastre des pensions.

Parmi les bénéficiaires de la Grapa, 83 % cumulent cet avantage avec une pension du premier pilier. Pour mieux saisir ce groupe, les tableaux ci-dessous restituent quels retraités font appel à un complément Grapa. Le tableau 3 fait une distinction en fonction du régime de pension et la forme de cohabitation du retraité. D'emblée, ce tableau démontre que le pourcentage de bénéficiaires de la Grapa est nettement plus élevé chez les isolés (8 %) que chez les cohabitants (2 %). Le tableau montre par ailleurs que ce sont principalement les bénéficiaires d'une pension d'indépendant qui complètent leur pension du premier pilier avec la Grapa.

TABLEAU 3 : POURCENTAGE DE RECOURS A LA GRAPA D'APRES LE REGIME AVEC LEQUEL SONT CUMULEES LA GRAPA ET LA FORME DE VIE EN COMMUN, 2008

	Isolés	Cohabitants	Total
Salarié	6	2	3
Indépendant	19	9	10
Fonctionnaire	0	0	0
Mixte	9	4	6
Total	8	2	4

Source : Cadastre des pensions.

Ensuite, le tableau 4 opère une distinction en fonction du régime de pension et du type de pension. Etant donné que les hommes font presque exclusivement usage de la pension de retraite, les graphiques qui suivent sont présentés uniquement pour les femmes. Le tableau illustre que les femmes bénéficiaires d'une pension de retraite font plus fréquemment appel à la Grapa que celles qui touchent une pension de survie. Chez les femmes qui bénéficient uniquement d'une pension du régime des travailleurs indépendants, nous observons cependant l'inverse.

TABLEAU 4 : POURCENTAGE DE RECOURS A LA GRAPA CHEZ LES FEMMES D'APRES LE REGIME ET LE TYPE DE PENSION AVEC LESQUELS EST CUMULEE LA GRAPA, 2008

	Pension de retraite	Pension de survie	Cumul	Total
Salarié	8	1	1	5
Indépendant	9	15	6	11
Fonctionnaire	0	0	0	0
Mixte	19	11	3	6
Total	8	5	2	5

Source : Cadastre des pensions.

Puisque la Grapa est majoritairement une affaire de personnes isolées (cf. plus haut), le tableau ci-dessus est présenté une nouvelle fois mais uniquement pour les femmes isolées. En tout, 8 % des isolées bénéficient de la Grapa. Si nous observons les femmes qui perçoivent uniquement une pension de survie (cf. tableau 5), nous voyons que rien moins qu'une femme sur quatre fait appel à la Grapa. En termes absolus, il s'agit de quelque 20.000 femmes.

TABLEAU 5 : POURCENTAGE DE RECOURS A LA GRAPA CHEZ LES FEMMES ISOLEES D'APRES LE REGIME ET LE TYPE DE PENSION AVEC LESQUELS EST CUMULEE LA GRAPA

	Pension de retraite	Pension de survie	Cumul	Total
Salarié	25	1	1	7
Indépendant	36	3	5	20
Fonctionnaire	0	3	0	0
Mixte	45	2	3	8
Total	23	2	2	8

Source : Cadastre des pensions.

3. DEFIS POUR LA POLITIQUE DES PENSIONS

Partant des informations présentées dans les deux sections précédentes, nous avons la possibilité de comprendre quatre défis que rencontre la politique des pensions belge. Ces défis concernent (1) l'actuel système des périodes assimilées ; (2) la régulation présente de la pension de survie ; (3) les divergences manifestes entre les régimes, et (4) les modalités de versement des pensions du deuxième pilier.

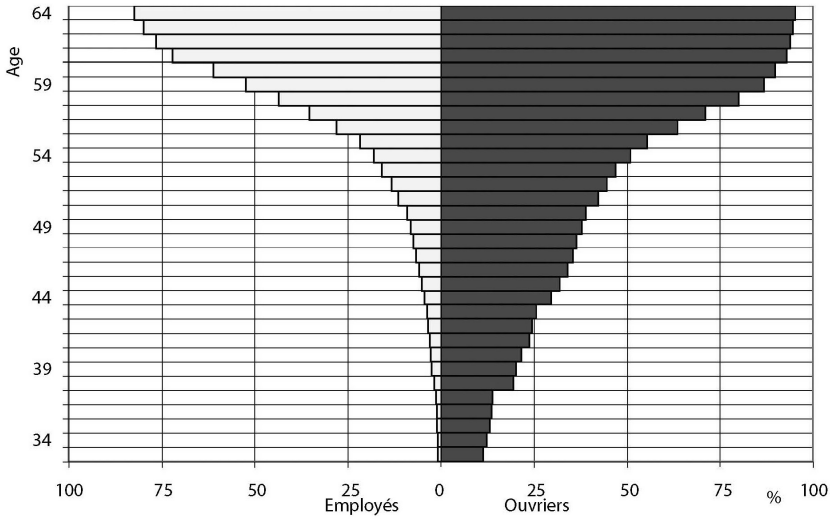
3.1. SOLIDARITE DES PERIODES ASSIMILEES

La législation prévoit que les pensions du premier pilier ne se constituent pas exclusivement au fil des périodes d'emploi mais également pendant les périodes dites 'assimilées' (cf. 1.1.1.). Il s'agit des périodes qui sont assimilées pour le calcul de la pension à des périodes de travail sans que pour cela n'aient été versées des cotisations. L'assimilation de périodes, par exemple, de chômage, de prépension ou d'interruption de carrière entraîne une redistribution des travailleurs actifs (qui paient des cotisations pour la pension) vers les travailleurs passifs (qui ne versent pas de cotisations pour la pension). Dans ce chapitre, nous illustrons l'étendue de cette redistribution dans la constitution totale de la pension.

Les graphiques 13 et 14 retracent l'importance des périodes assimilées dans la protection par la pension des travailleurs salariés (les chiffres relatifs aux indépendants et aux fonctionnaires ne sont pas disponibles). Le premier graphique illustre l'importance des périodes assimilées dans la constitution de la pension complète pour les hommes qui ont atteint en 2002 l'âge légal de la retraite (cf. la cohorte née en 1937) (20). Chaque petite colonne du graphique indique la part du nombre de jours assimilés par rapport au nombre total de jours (jours ouvrés et assimilés) qui est pris en considération pour la constitution de la pension au cours d'une année déterminée. Par exemple, la dernière petite colonne indique que cette part s'établissait d'un côté à 11 % chez les ouvriers âgés de 33 ans en 1970 et de l'autre à 1 % chez les employés du même âge. Le graphique 13 montre l'énorme impact des périodes assimilées dans toute la constitution de la pension de la cohorte prise ici en considération. Sur les 31 dernières années de leur carrière, la constitution de la pension des employés masculins est composée à 21 % de périodes assimilées ; chez les ouvriers masculins, ce chiffre est de 45 % (cf. une moyenne de toutes les petites colonnes). Le graphique illustre par ailleurs l'augmentation exponentielle du poids des périodes assimilées en fonction de l'âge. A partir de l'âge de 53 ans (ouvriers) et de 59 ans (employés), les droits à la pension acquis au cours de cette année reposent pour plus de la moitié sur les périodes assimilées.

(20) Des données plus récentes existent mais ne sont pas mises à disposition par l'Office national des Pensions.

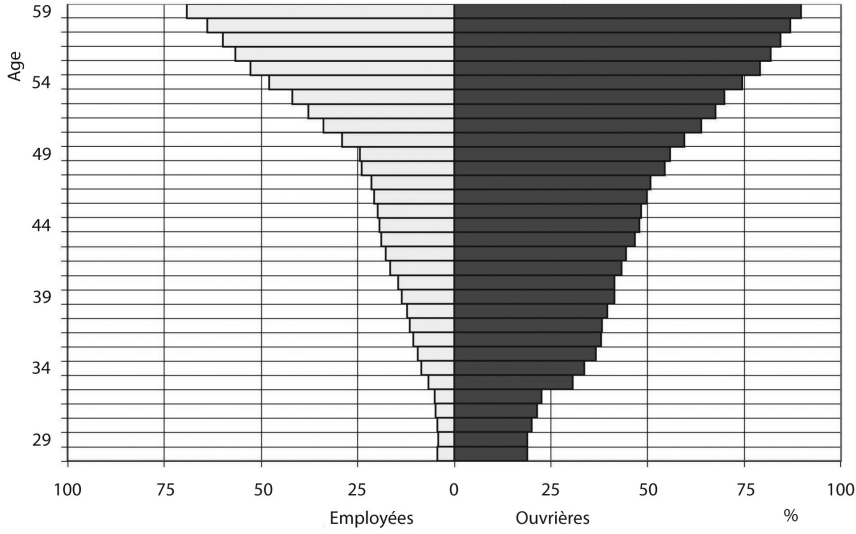
GRAPHIQUE 13 : POURCENTAGE DE JOURNEES ASSIMILEES DANS LA CONSTITUTION DE LA PENSION D'APRES L'AGE, CHEZ LES OUVRIERS ET EMPLOYES, COHORTE NEE EN 1937



Source : Peeters et Larmuseau, 2005.

Le graphique 14 dispense les mêmes informations mais cette fois-ci pour les femmes qui ont atteint en 2002 l'âge légal de la retraite (60 ans en 2002). Le graphique démontre que l'importance des périodes assimilées chez les femmes est encore plus grande que chez les hommes. Sur les 31 dernières années de leur carrière, les droits acquis pour leur pension comme employée se compose de 25 % de périodes assimilées ; chez les ouvrières, ce chiffre est de 50 %. Ici aussi apparaît clairement le lien entre l'importance des périodes assimilées et l'âge de la femme.

GRAPHIQUE 14 : POURCENTAGE DE JOURNEES ASSIMILEES DANS LA CONSTITUTION DE LA PENSION D'APRES L'AGE, CHEZ LES OUVRIERES ET EMPLOYEES, COHORTE NEE EN 1942



Source : Peeters et Larmuseau, 2005.

Les graphiques ci-dessus divulguent que les périodes assimilées engendrent une redistribution importante. Sans cette redistribution, les pensions d'un grand nombre de travailleurs salariés retraités seraient plus faibles. C'est surtout vrai pour le groupe considérable de femmes qui touchent actuellement des pensions déjà peu élevées (cf. 2.1.).

La question reste toutefois de savoir si cette forme de redistribution est aussi celle qui est souhaitée. Actuellement, certains n'acquièrent pas de droits à la pension pendant les périodes non ouvrées, alors que d'autres en acquièrent bel et bien pendant ces périodes. Le défi que ceci entraîne est illustré de manière marquante lorsque nous observons les travailleuses salariées occupées à temps partiel (quelque 280.000 femmes en Belgique en 2009). La majorité de ces femmes ne s'acquiert que des droits partiels à la pension (voir Peeters, Debels, Verschraegen et Berghman, 2007). Les pensions que touchent en définitive ces femmes seront donc proportionnellement plus basses que celles des femmes qui travaillent à temps plein. Certaines femmes qui travaillent à temps partiel acquièrent cependant des droits complets à la pension. C'est principalement le cas pour (la majorité, des) les femmes qui travaillent à temps partiel dans le régime de l'interruption de carrière ou du crédit-temps. Environ, 120.000 femmes travaillent à temps partiel dans ces régimes. Bien que les raisons du travail à temps partiel soient souvent similaires (principalement

conciliation du travail et de la famille), les droits à la pension des travailleuses à temps partiel sont susceptible de différer considérablement. Parce que tout le monde n'a pas le droit de profiter d'une interruption de carrière ou d'un crédit-temps et que les conditions d'accès (par exemple le nombre de travailleurs dans l'entreprise) n'ont aucun lien avec les raisons du choix des femmes de travailler à temps partiel, l'on peut se demander si une différence aussi flagrante dans la constitution de la pension est justifiée (21).

Lorsque l'on compare le système des pensions de la Belgique avec celui des Pays-Bas, nous comprenons bien vite que d'autres formes de redistribution sont possibles. Aux Pays-Bas, chacun perçoit une pension de base identique, accordée sur la base de la citoyenneté. Cette pension de base est complétée par une pension du deuxième pilier dont la hauteur dépend du taux d'occupation pendant la carrière. Dans ce système, il n'est quasiment pas question de périodes assimilées. L'on peut argumenter (cf. Larmuseau et Peeters, 2005, pp. 118-121) qu'une telle pension de base, complétée d'une composante de pension liée au salaire reflète mieux les différents objectifs qui sont assignés par l'OCDE (OECD, 2003) aux périodes assimilées. Ces objectifs concernent la lutte contre la pauvreté des personnes âgées, la minimisation des différences entre homme et femme, l'encouragement du bénévolat et la réflexion du principe d'assurance dans le système de pension.

3.2. PENSIONS DE SURVIE

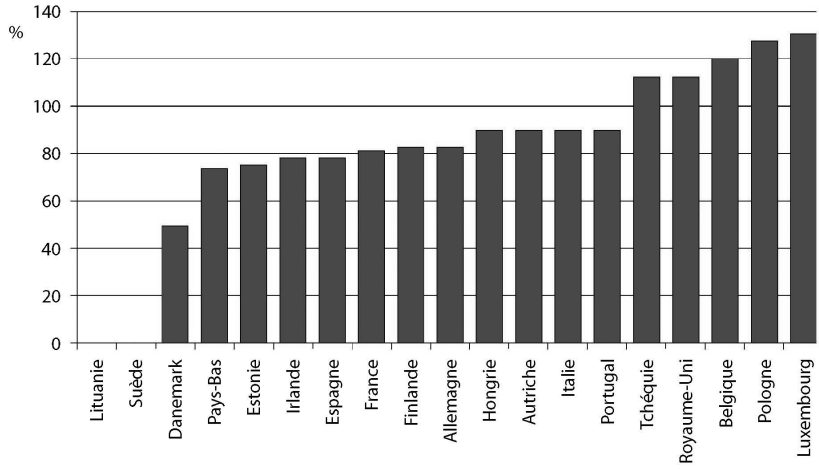
Comme indiqué dans la section 1.1.2., la pension de survie s'élève à 80 % de la pension de retraite au taux ménage du/de la conjoint/e décédé(e). Par conséquent, si les époux avaient droit ensemble à une pension de retraite au taux ménage de 1.250 EUR, après le décès du partenaire, le/la survivant(e) a droit à une pension de survie de 1.000 EUR (80 % de 1.250 EUR). Pour estimer combien cette pension de survie est avantageuse par rapport à la pension de retraite que l'on touchait auparavant, l'on peut calculer le rapport entre la hauteur de la pension 'après' en comparaison avec 'avant' le décès de l'époux/se. Ce faisant, nous recourons une fois de plus à la notion du revenu de pension équivalente (cf. 2.1.). Dans notre exemple, le conjoint peut compter avant le décès sur une pension équivalente de 833 EUR (1250/1,5). Après le décès, ce partenaire a droit à 1.000 EUR, ce qui est 20 % de plus que la pension équivalente avant le décès.

Qu'en Belgique, ce rapport soit particulièrement élevé nous est confirmé par le graphique 15. Ce graphique restitue le rapport après et avant le décès pour notre pays et d'autres états de l'UE Comme il ressort de ce graphique, la Belgique obtient un

(21) Les mesures prises en exécution de l'accord du gouvernement Di Rupo comportent une simple diminution de la redistribution, non une refondation fondamentale du système. Par exemple, les pensions constituées pendant certaines périodes de chômage, de prépension, d'interruption de carrière et de crédit-temps ne sont plus calculées sur la base de la rémunération antérieure mais bien sur la base d'un salaire minimum fixe.

score particulièrement haut (22) avec 120 % (colonne gris foncé). Ce n'est qu'en Pologne et au Luxembourg que nous trouvons un rapport encore plus avantageux.

GRAPHIQUE 15 : RAPPORT DE LA PENSION EQUIVALENTE APRES ET AVANT LE DECES DU/DE LA CONJOINT(E) DANS QUELQUES PAYS DE L'UE



Source : calculs propres basés sur James, 2009, p. 67.

Le graphique 15 confirme le haut degré de protection par la pension déjà constaté ci-dessus des femmes bénéficiant d'une pension de survie (cf. graphique 6). Les femmes disposant d'une pension de retraite perçoivent en moyenne une pension de 851 EUR, les femmes avec une pension de survie 997 EUR et les femmes qui cumulent les deux pensions 1.129 EUR. Les retraitées qui touchent une pension de survie ont donc en moyenne des droits à la pension plus élevés que les femmes bénéficiant d'une pension de retraite. Ceci ressort également du recours à la Garantie de revenus aux personnes âgées (cf. tableau 4) : les femmes touchant une pension de survie ont moins souvent besoin de compléter leur revenu de pension avec une Grapa que celles qui ne perçoivent qu'une pension de retraite. La pension de survie réussit donc bien à maintenir les veuves (l'un des groupes les plus fragiles de la société) au-dessus du seuil de l'insécurité d'existence.

A l'instar des pensions constituées sur la base des périodes assimilées, les pensions de survie sont versées sans que des cotisations supplémentaires n'aient été versées.

(22) Nous trouvons un rapport moins avantageux pour les veuves qui cumulent leur propre pension de retraite avec une pension de survie. Voir Peeters, Debels et Berghman (dans ce numéro). Les pensions de survie chez les fonctionnaires sont également (en général) calculées de manière moins avantageuse. Voir le point 1.1.2.

Par ailleurs, le système des pensions de survie aussi introduit par conséquent une importante redistribution dans la protection par la pension. Une fois encore se pose la question de savoir si cette redistribution est bien celle qui est souhaitée. Dans les lignes qui suivent, nous plaçons tout d'abord un certain nombre de points d'interrogation quant au système actuel et proposons ensuite quelques solutions alternatives.

3.2.1. Changements dans les relations de couple

Le nombre de divorces augmente. De la cohorte de mariés en 1955, 8 % des mariages étaient dissous après 25 ans ; pour la cohorte des mariés en 2000 ce pourcentage était déjà atteint après 5 ans d'union (Matthijs, 2009, p. 81). Le nombre de relations de mariage qui se terminent par un divorce en lieu et place d'un décès est en constante progression. La protection par la pension chez les femmes dont le mariage se conclut par un divorce est cependant très différente de celle des veuves. Comme mentionné, une veuve dans les régimes de pension des travailleurs salariés et indépendants a droit à 80 % d'une pension de ménage calculée à 75 %. Ceci implique dès lors une pension qui, en cas de carrière complète de l'homme, se chiffre à 60 % du salaire gagné pendant sa carrière (80 % de 75 % = 60 %). La pension comme divorcé est nettement moins avantageuse parce qu'elle ne comprend que 62,5 % de la pension constituée par l'époux au taux isolé (60 %). Ceci signifie qu'une femme divorcée a droit au maximum (c'est-à-dire après un mariage d'une durée d'au moins 45 ans) à 37,5 % (50 % de 75 %) du salaire gagné par l'homme pendant sa carrière. Cette protection sociale différente peut être déduite des données. La pension moyenne d'une femme qui a atteint 64 ans en 2007 ou 2008 et qui touchait une pension de divorce ne s'élevait qu'à 792 EUR (comparez ces montants par exemple avec la pension de survie moyenne du régime des travailleurs salariés de 948 EUR). De la même manière, le pourcentage de femmes divorcées bénéficiant d'une Grapa est important, plus précisément 30 % (35 % si nous englobons les femmes divorcées isolées). Par ailleurs, ces chiffres ne comprennent pas les femmes qui ont été mariées auparavant à des fonctionnaires. En effet, ces femmes n'ont absolument aucun droit à une pension comme conjoint divorcé tant que l'ex-partenaire est en vie (cf. 1.1.). Il en va de même avec les cohabitants légaux ou de fait dont le groupe ne cesse de s'étendre : ils n'acquièrent aucun droit dérivé à la pension.

3.2.2. Désactivation

Dans la section 1.1.2., nous avons indiqué les conditions à remplir pour bénéficier d'une pension de survie. Il en ressort qu'une pension de survie peut être cumulée dans certaines limites avec un revenu professionnel. Au-delà, la pension de survie doit être (partiellement) remboursée. Il en résulte des implications importantes pour le/la retraité(e). Etant donné qu'il n'existe que des critères d'âge très stricts pour une pension de survie, les femmes (et les hommes) peuvent déjà avoir droit à une pension de survie lorsqu'elles (ils) sont encore à l'âge actif. Dans la pratique, cela signifie que ceux qui deviennent veuf ou veuve pendant leur vie active soupè-

seront si travailler en vaut encore la peine sur le plan financier. Selon des études antérieures, des 1.600 femmes qui, en 2002, étaient occupées professionnellement avant le décès de leur mari, 73 % ont arrêté de travailler ou diminué leurs prestations (Taelemans e.a., 2007). Il est très probable que cette désactivation soit pour une grande part liée à l'actuelle législation sur les pensions de survie et le travail autorisé (23).

3.2.3. Changements sur le marché de l'emploi

L'actuel système des pensions de survie a vu le jour pendant une période où le modèle du gagne-pain régnait en maître. L'activité sur le marché du travail du chef de famille constituait le pivot autour duquel s'articulait la protection sociale de toute la famille. A l'opposé de l'homme, qui était couvert par des droits sociaux acquis par lui-même, la femme et les enfants étaient protégés par des droits dérivés. Parfaitement en ligne avec la logique de ce modèle, l'on partait du principe que les femmes ne travaillaient pas en dehors de leur foyer. Du fait de la participation accrue des femmes au marché du travail, cette hypothèse est toutefois de moins en moins tenable. La présence simultanée de ménages qui correspondent pleinement au modèle du gagne-pain et de ménages où les deux partenaires se sont engagés dans une carrière à temps plein, mène à des situations qui mettent en question le système actuel des pensions de survie. Ceci est illustré au tableau 6 à l'aide de deux ménages fictifs (basé sur Raes, 2009) (24).

Tant le ménage 1 que le ménage 2 disposent au niveau domestique d'un salaire de 3.000 EUR. Dans le ménage 1, ce salaire est réparti entre l'homme et la femme ; dans le ménage 2 , l'homme est l'unique gagne-pain. Les pensions dont bénéficient les deux ménages sont toutefois fort différentes. Le ménage 1 perçoit deux pensions de retraite calculées au taux isolé de 60 %, le ménage 2 perçoit une pension de ménage calculée à 75 % du salaire. Comme il ressort du tableau 4, ceci entraîne une pension plus avantageuse pour le ménage 2 que pour le ménage 1. Cette inégalité se poursuit au décès du mari. La femme du ménage 1 peut cumuler sa pension de retraite avec une pension de survie pouvant atteindre jusqu'à 110 % du montant de la pension de survie (cf. 1.1.2.), la femme du ménage 2 bénéficie d'une pension de survie qui est égale à 80 % de la pension de ménage antérieure. Même si les deux ménages partageaient un même niveau de vie avant le départ à la retraite, la pension de la femme qui n'a pas travaillé est plus élevée d'environ 60 % (1.800 EUR contre 1.056 EUR) que la pension de la femme qui a travaillé.

23) Un point peu clair de l'accord gouvernemental ('Projet de déclaration de politique générale', 2011, pp. 104-105) indique l'intention de contrecarrer cet effet désactivant de la réglementation actuelle en limitant le droit à une pension de survie à une période limitée. La durée de cette période dépendrait de l'âge, de la durée du mariage et du nombre d'enfants.

(24) Il s'agit ici d'un exemple fictif que l'on a délibérément voulu simple. On pourrait tout autant travailler avec des valeurs réalistes. Par ailleurs, l'on peut tenir compte des seuils salariaux dans le calcul de la pension et de la réglementation existante en matière de pension minimale et de droit minimal par année de carrière. Ceci rendrait cependant l'exemple moins didactique et n'offrirait aucune plus-value fondamentale.

TABLEAU 6 : REVENU, PENSION AVANT ET PENSION APRES DANS DEUX CAS TYPES

Ménage 1. Les deux partenaires travaillent			
	Pendant la carrière	Pension avant le décès de l'homme	Pension après le décès de l'homme
Homme	Carrière : 45 ans Salaire : 1.600 euros	960 EUR	/
Femme	Carrière : 45 ans Salaire : 1.400 EUR	840 EUR	1.056 EUR = 110% de 960 EUR
Ensemble	Salaire : 3.000 EUR	Pension : 1.800 EUR	/
Ménage 2. Seul l'homme travaille			
	Pendant la carrière	Pension avant le décès de l'homme	Pension après le décès de l'homme
Homme	Carrière : 45 ans Salaire : 3.000 EUR	75% de 3.000 EUR = 2.250 EUR	/
Femme	/	/	1.800 EUR = 80% de 2.250 EUR
Ensemble	Salaire : 3.000 EUR	Pension: 2.250 EUR	/

3.2.4. Solutions alternatives

Une suppression sans plus de la pension de survie ne semble pas une solution indiquée pour les défis décrits ci-dessus. D'une manière ou d'une autre, un grand nombre d'individus voudront en effet se protéger contre le risque de 'décès'. L'abolition de la pension de survie mènerait alors à une compensation de la couverture contre le décès dans les pensions du deuxième pilier. Comme mentionné plus avant, l'accès à ce deuxième pilier n'est cependant pas réparti de manière égale. La couverture du décès dans le deuxième pilier entraînera de ce fait des inégalités supplémentaires entre ceux qui se constituent une pension du deuxième pilier et ceux qui ne le font pas. La suppression de la pension de survie n'est donc pas une solution satisfaisante, mais une refondation réfléchie de la redistribution reste une tâche de grande ampleur. Ce faisant, les solutions alternatives suivantes peuvent être prises en considération [en partie basé sur Raes (2009)] :

- forfaitarisation ou plafonnement du montant de la pension de survie : au lieu de faire dépendre la pension de survie de manière illimitée de la constitution de la pension du conjoint, la pension de survie deviendrait un montant fixe, voire un montant plafonné ;
- répartition des droits à la pension. Les droits à la pension acquis sont additionnés sur les deux partenaires et répartis de manière égale entre eux deux. Dans ce système, il n'existe plus de droits dérivés. Voir également la position louvaniste en la matière (Berghman, Pieters, Schokkaert et Schoukens, 2005 ; Schoukens et Pieters, 2007) ;
- une pension de survie uniquement au prorata des années de mariage. Actuellement, la pension de survie ultérieure repose déjà après un an de mariage sur la carrière complète du/de la conjoint(e) décédé(e). Ceci s'oppose à la pension du conjoint divorcé, où les droits ne sont acquis que par année de mariage. Une telle modulation peut également être intégrée dans le système des pensions de survie ;

- une pension de base reposant sur la citoyenneté et la suppression de la pension de survie dans le premier pilier.

3.3. DIFFERENCES ENTRE REGIMES DE PENSIONS

Comme nous l'avons déjà démontré ci-dessus, d'importantes divergences sont présentes dans la protection par la pension en fonction du régime qui a donné naissance aux droits à la pension. Les retraités dont la pension a été entièrement constituée dans le régime des fonctionnaires disposent d'une pension moyenne nette de 1.599 EUR ; chez les salariés, cela représente 994 EUR, chez les indépendants 663 EUR (cf. graphique 7). Ces différences dans les revenus de pension moyens se reflètent dans le pourcentage de retraités qui doivent faire appel à la Garantie de revenus aux personnes âgées. Chez les fonctionnaires, il est très rare que l'un d'eux complète sa pension avec la Grapa, chez les travailleurs salariés, cela représente 5 % et chez les indépendants, 11 % (cf. tableau 4). Nous pouvons cependant nous demander si ces différences dans la protection par la pension entre les régimes peuvent se défendre, voire si et comment ces divergences doivent être supprimées. Dans les lignes suivantes, nous comparons d'abord plus en détail la pension des fonctionnaires avec la pension des travailleurs salariés. Ensuite, nous nous intéressons de plus près aux pensions des travailleurs indépendants.

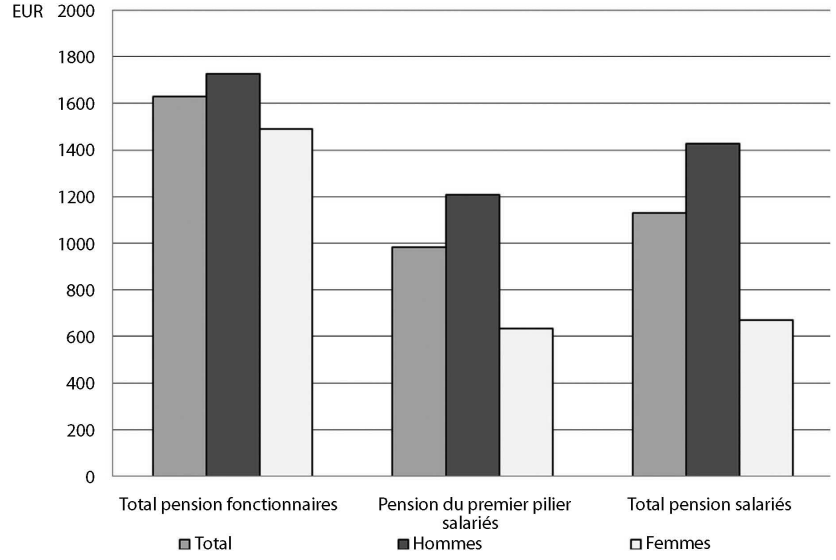
3.3.1. Fonctionnaires contre travailleurs salariés

La pension nette du premier pilier des fonctionnaires est en moyenne plus élevée que celle des travailleurs salariés. Cette comparaison est cependant trompeuse parce que les pensions du deuxième pilier sont quasiment inexistantes chez les fonctionnaires, alors qu'elles sont relativement fréquentes chez les travailleurs salariés (cf. ci-dessus). Pour être tout à fait correcte, la comparaison entre fonctionnaires et travailleurs salariés doit également faire entrer en ligne de compte la pension du deuxième pilier. C'est ce que nous faisons dans le graphique 16. En guise de comparaison, nous nous limitons aux retraités ne touchant qu'une pension de retraite, parce que nous disposons, pour ce groupe, des chiffres les plus adéquats sur les pensions du deuxième pilier. Les pensions du deuxième pilier versées sous forme de capital sont ce faisant converties en 'rentes fictives' (voir ci-dessus).

Comme l'illustre le graphique 16, les différences entre les pensions des fonctionnaires et celles des travailleurs salariés diminuent lorsque l'on fait entrer en ligne de compte les pensions du deuxième pilier. Sans deuxième pilier, les différences en pension de retraite s'élèvent en moyenne à 649 EUR (total), ou à 519 EUR (hommes) et 857 EUR (femmes). Lorsque nous prenons en considération le deuxième pilier, nous observons que ces écarts se réduisent mais que la pension totale moyenne des fonctionnaires reste encore supérieure de 502 EUR (chez les hommes 299 EUR, chez les femmes 821 EUR). Les écarts entre les fonctionnaires et les travailleurs salariés sont remarquables, d'autant que les fonctionnaires contractuels, contrairement aux fonctionnaires statutaires, ressortissent au régime des travailleurs salariés et que les deux catégories de fonctionnaires effectuent souvent le même tra-

vail dans le même service. Par ailleurs, chez les fonctionnaires contractuels, le deuxième pilier ne connaît à ce jour qu'un développement très modeste.

GRAPHIQUE 16 : MONTANT DE LA PENSION NETTE MENSUELLE MOYENNE CHEZ LES FONCTIONNAIRES ET CHEZ LES SALARIES, EN FONCTION DU DEUXIEME PILIER ET DU SEXE, 2008



Source : Cadastre des pensions.

Deux possibilités permettraient de faire disparaître les écarts existants : soit diminuer les pensions des fonctionnaires, soit augmenter les pensions des travailleurs salariés. Les deux possibilités font l'objet d'un examen ci-après.

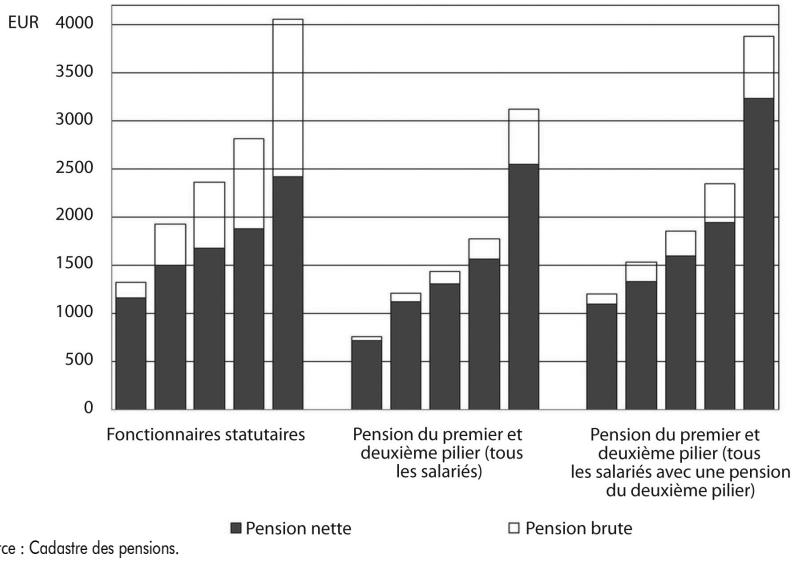
Une première possibilité consiste à réformer le régime de pension spécifique des fonctionnaires afin qu'il se rapproche progressivement du régime de pensions des travailleurs salariés. Ceci supprimerait l'inégalité mais en rognant sur le seul régime de pension qui est parvenu à conserver avec succès l'objectif double de lutte contre la pauvreté et de maintien du niveau de vie. Par ailleurs, une telle diminution, tout comme chez les travailleurs salariés, mènerait sans doute à terme à l'institution d'un deuxième pilier de pensions pour les fonctionnaires. Nous pouvons nous demander si cela est souhaitable. En effet, cela ne ferait que remplacer une inégalité existante (entre fonctionnaires et travailleurs salariés) par une autre inégalité (entre individus sans et individus avec pension du deuxième pilier) ; en plus, au sein de ce dernier groupe, entre individus avec une pension du deuxième pilier élevée et individus avec petite pension. Ceci est illustré dans le graphique 17 ci-dessous. La comparaison se limite aux hommes parce que chez les femmes, la variation est à ramener

pour une grande part à des différences dans la durée de la carrière au lieu de divergences en matière de régime de pensions. Observez que les versements en capital ont cette fois encore été convertis en rentes fictives.

Le graphique illustre l'inégalité plus grande chez les travailleurs salariés que chez les fonctionnaires statutaires (masculins). Dans le quintile le plus élevé, les pensions des travailleurs salariés dépassent celles des fonctionnaires (2.552 EUR contre 2.419 EUR) ; dans le quintile le plus bas, c'est vraiment l'inverse (719 EUR contre 1.160 EUR). Le graphique dévoile par ailleurs que les pensions les plus généreuses ne se trouvent pas chez les fonctionnaires mais bel et bien chez les travailleurs salariés bénéficiant d'une pension du deuxième pilier (avec une pension moyenne dans le quintile le plus élevé de 3.233 EUR). Enfin, le graphique révèle l'importance du traitement fiscal différent des pensions du premier et du deuxième piliers (cf. comparez les colonnes en couleurs et en blanc). Les pensions supérieures des travailleurs salariés profitant d'une pension du deuxième pilier peuvent être entièrement imputées au traitement fiscal plus avantageux des capitaux. En vue d'une distribution des pensions plus juste, il appert qu'une imposition progressive des versements en capitaux voire des pensions maximales s'avère mieux adaptée dans le deuxième pilier que le rabotage des pensions de fonctionnaires les plus élevées (25).

(25) Dans l'accord gouvernemental ('Projet de déclaration de politique générale', 2011, p. 105), il est proposé de n'accorder des avantages fiscaux aux pensions du deuxième pilier que si le cumul d'une pension du premier pilier et du deuxième ne dépasse pas la pension maximale des fonctionnaires. Dans le cadre de cette discussion, cette pension maximale est exprimée sous forme d'un montant brut. Le graphique illustre toutefois qu'une comparaion entre les pensions du deuxième pilier et les pensions des fonctionnaires n'a de sens que si elle a lieu en termes nets.

GRAPHIQUE 17 : REPARTITION EN QUINTILES DE LA PENSION BRUTE ET NETTE MENSUELLE MOYENNE DES FONCTIONNAIRES MASCULINS, DES SALARIES ET DES SALARIES AVEC UNE PENSION DU DEUXIEME PILIER, 2008



Source : Cadastre des pensions.

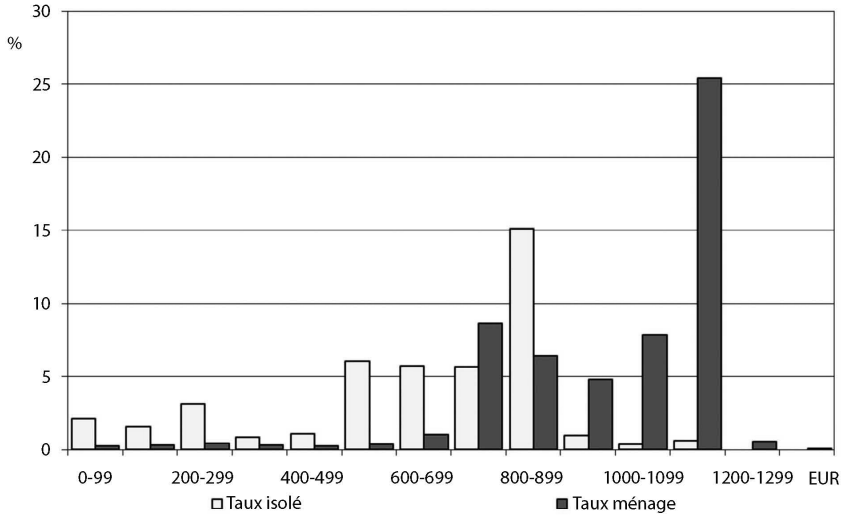
Comme seconde solution à même de supprimer l'inégalité entre travailleurs salariés et fonctionnaires, on peut augmenter les pensions des premiers. Ceci peut se réaliser par une augmentation du premier pilier pour les travailleurs salariés ou par une démocratisation du deuxième pilier pour les travailleurs salariés. Dans cette hypothèse, cette démocratisation du deuxième pilier ne devra pas seulement rendre l'accès plus universel, mais également homogénéiser la répartition de la hauteur des pensions constituées. L'augmentation des cotisations obligatoires pour les pensions du premier pilier est alors indiquée mais peut-être pas réalisable d'un point de vue financier et/ou politique. Par ailleurs, la démocratisation du deuxième pilier exigera également beaucoup d'efforts financiers. Cela requiert en tous cas que, lors des futures négociations salariales, l'on mise particulièrement sur la constitution des pensions, notamment en donnant la priorité au niveau intersectoriel à la constitution de pensions complémentaires.

3.3.2. Petites pensions du premier pilier pour les indépendants

Les analyses ci-dessus ont mis à jour les pensions très faibles qui sont versées aux retraités qui ne touchent qu'une pension sous le régime des travailleurs indépendants, soit en moyenne 663 EUR par mois (833 EUR chez les hommes, 506 EUR chez les femmes). Le graphique 18 ci-dessous restitue la répartition qui se cache der-

rière ces moyennes. Afin de mieux écarter la variation due aux carrières souvent très courtes des femmes, le graphique ne porte que sur les hommes. Il met en lumière que l'indépendant moyen disposant d'une pension d'isolé perçoit un montant oscillant entre 800 et 899 EUR, l'homme moyen au taux ménage touche un montant oscillant entre 1.100 et 1.199 EUR. Il est éclairant de comparer ces montants avec les seuils de revenus auxquels on recourt dans la Garantie de revenus aux personnes âgées. Pour les cohabitants, ce seuil était en 2008 de 1.148 EUR, pour les isolés de 861 EUR. Aussi, il n'est pas étonnant que 19 % des isolés et 9 % des retraités indépendants cohabitants se tournent vers la Grapa. Cependant, il apparaît plus étonnant que respectivement 81 et 91 % de ces ménages ne fassent pas usage du régime de l'aide sociale. Ceci démontre qu'une très grande majorité d'indépendants disposent d'autres sources de revenus telles que des pensions du deuxième et du troisième piliers. Toutefois, comme mentionné ci-dessus, l'on ne dispose que d'une information partielle sur ces pensions, ce qui ne facilite pas le débat sur les pensions des indépendants.

GRAPHIQUE 18 : REPARTITION EN POURCENTAGE DE LA HAUTEUR DE LA PENSION DU PREMIER PILIER NETTE CHEZ LES RETRAITES MASCULINS QUI PERCOIVENT UNIQUEMENT UNE PENSION DU REGIME DES TRAVAILLEURS INDEPENDANTS, D'APRES LE TAUX, 2008



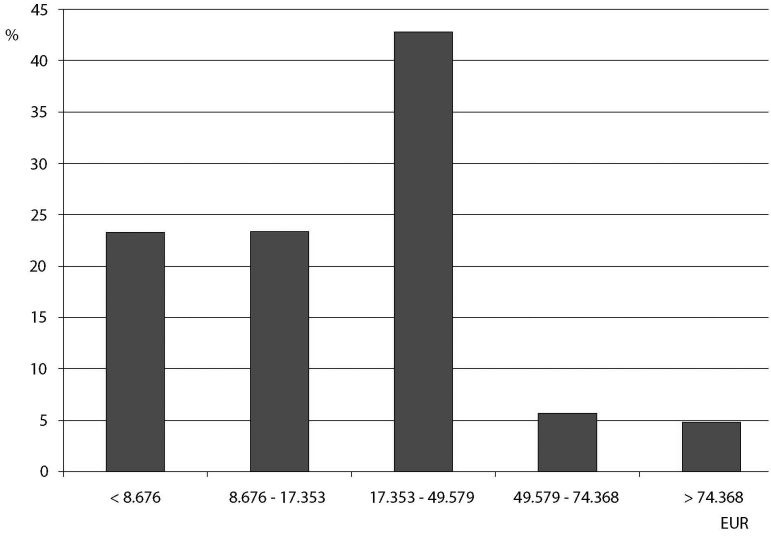
Source : Cadastre des pensions.

Vu la faiblesse des pensions des indépendants, il n'est guère étonnant que leurs associations soient partisanes du relèvement des pensions du premier pilier des travailleurs indépendants. Une telle augmentation semble cependant difficile à justifier sans une augmentation des cotisations des indépendants. En effet, actuellement

déjà, la sécurité sociale des indépendants est largement financée par des contributions étrangères (subsides de l'Etat et financement alternatif). Alors que les dépenses pour la sécurité sociale des travailleurs salariés sont financées à 82 % via les cotisations propres perçues, ce chiffre n'est que de 60 % chez les indépendants (Maes, 2010, p. 80).

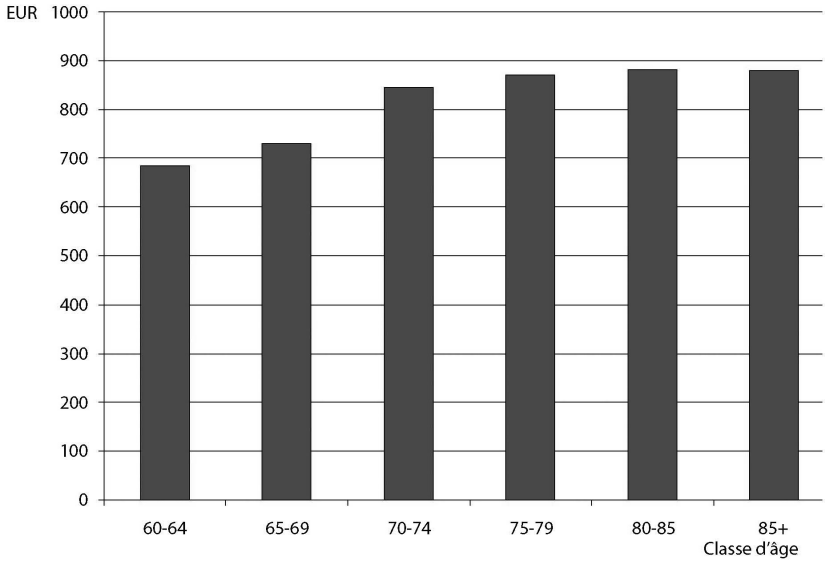
Le problème de financement des pensions des travailleurs indépendants n'est pas simplement la conséquence des faibles pourcentages des cotisations. Ceci ressort du graphique 19, qui illustre le pourcentage de répartition du revenu professionnel brut des indépendants à titre principal. Selon ce graphique, en 2007, 47 % des indépendants disposaient d'un revenu professionnel brut de moins de 17.353 EUR par an. En guise de comparaison, en 2007, le salaire minimum utilisé pour le calcul de la pension des travailleurs salariés (cf. le droit minimal par année de carrière ; note 5) se montait à 17.674 EUR. Toute solution satisfaisante pour les faibles pensions des indépendants doit dès lors tenir compte des revenus très bas d'un grand nombre d'entre eux. Une solution envisageable consiste à calculer les pensions des indépendants en tenant compte d'un salaire forfaitaire comme cela avait lieu avant 1984. Le graphique 20 indique que les modestes pensions actuelles des indépendants sont en partie à attribuer à l'usage accru des revenus professionnels réels dans le calcul des pensions : contrairement à la tendance générale (cf. graphique 5), la hauteur de la pension du premier pilier des travailleurs indépendants connaît une corrélation positive avec l'âge. Ceci suggère que plus la pension est calculée sur la base d'un salaire forfaitaire (cf. les années avant 1984), plus est élevée la pension des indépendants.

GRAPHIQUE 19 : REPARTITION EN POURCENTAGE DU REVENU PROFESSIONNEL BRUT DES INDEPENDANTS A TITRE PRINCIPAL EN CLASSES DE REVENU, REVENUS DE 2007



Source : INASTI.

GRAPHIQUE 20 : PENSION DU PREMIER PILIER NETTE MENSUELLE MOYENNE DES RETRAITES NE BENEFICIANT QUE D'UNE PENSION D'INDEPENDANT D'APRES LES CLASSES D'AGE, 2008



Source : Cadastre des pensions.

3.4. VERSEMENTS SOUS FORME DE CAPITAL POUR LES PENSIONS DU DEUXIEME PILIER

Plus haut (cf. 2.2.1.), nous avons démontré qu'en 2008, 73 % des personnes âgées de 65 ans percevaient leur pension du deuxième pilier sous forme de capital, 18 % sous forme de rente, 9 % combinaient une rente et un capital. D'autres calculs nous ont permis de savoir qu'en 2008, 78 % du montant total versé dans le deuxième pilier (et enregistré dans le Cadastre des pensions) l'avait été sous forme de capital (26). La littérature internationale limitée disponible à ce sujet (p. ex. Antolin, Pughen Stewart, 2008) laisse paraître que ce pourcentage élevé de versements sous forme de capital en Belgique est exceptionnel. Dans la plupart des pays de l'OCDE, la totalité de la pension du deuxième pilier, voire au moins une partie de celle-ci, doit être versée sous forme de rente (à vie).

(26) Ce chiffre est sans doute une sous-estimation étant donné que les pensions du deuxième pilier pour indépendants ne sont pas enregistrées de manière correcte dans le Cadastre des pensions et que ces pensions – dans la mesure où des informations sont disponibles (cf. 2.2.) – sont encore plus fréquemment perçues sous forme d'un versement unique de capital.

Contrairement à ce qui se passe dans la plupart des autres pays, une pension du deuxième pilier peut donc être exclusivement versée sous forme de capital. En tant qu'organisateur d'une pension du deuxième pilier, il est par ailleurs indiqué de prévoir des versements sous forme de capital. En effet, comme déjà indiqué ci-dessus (cf. 1.2.), les versements sous forme de capital sont moins imposés que les versements (obligatoires) sous forme de rente, d'autant plus si le revenu est plus élevé. Observez cependant que les capitaux n'ont pas toujours connu ce traitement fiscal avantageux. Avant 1985, le capitaux étaient convertis en rentes fictives et taxés comme des versements de rente normaux (27). Le nouveau mode d'imposition des capitaux peut aider à expliquer pourquoi le pourcentage de retraités qui perçoit au moins une partie de leur pension du deuxième pilier sous forme de rente a fortement diminué depuis 1985 (cf. graphique 21) (28). Nous ne disposons pas de données fiables sur la période d'avant 1985. L'on peut toutefois supposer qu'alors, les versements sous forme de rente étaient généralement la règle au lieu d'être l'exception. Selon le VBO (1950), à la fin des années '40, les versements étaient des rentes standard. Certaines entreprises qui constituaient leurs pensions complémentaires en externe via une compagnie d'assurances autorisaient toutefois que les affiliés demandent la liquidation de leur rente sous la forme d'un capital. Souvent cependant, une telle liquidation en rentes n'était autorisée que pour la partie de la pension constituée par des cotisations personnelles. Par ailleurs, d'après une publication de la Landelijke Bedienden Centrale (pour la partie francophone : la CNE) de la fin des années '60 (cf. Landelijke Bedienden Centrale, 1969, p. 12), 'la plupart des contrats prévoient un versement de rentes, parce qu'ainsi est le mieux atteint l'objectif posé à l'assurance-pension'.

(27) Art. 17 de la loi du 27 décembre 1984 portant des dispositions fiscales, M.B. 29-12-1984.
(28) Pour une discussion plus détaillée du graphique, voir Berghman e.a. (2008, pp. 46-52). Le plus grand pourcentage de bénéficiaires d'une rente depuis 1999 peut être attribué au fait qu'avant 1999, les rentes versées dans le secteur du bâtiment (CP 124) étaient considérées comme des pécules de vacances complémentaires et par conséquent n'étaient pas déclarées au Cadastre des pensions.

GRAPHIQUE 21 : POURCENTAGE DE SALARIES RETRAITES AVEC UNE PENSION DU DEUXIEME PILIER AU MOINS PARTIELLEMENT VERSEE SOUS FORME DE RENTE, D'APRES L'ANNEE DU DEPART A LA RETRAITE, 1985-2008

Source : Cadastre des pensions.

Le principal objectif du deuxième pilier est de pouvoir maintenir dans une certaine mesure après le départ à la retraite le niveau de vie dont on jouissait pendant la vie active. Cet objectif ne peut toutefois être atteint que si ces pensions sont versées sous forme d'un supplément mensuel à vie (et de préférence indexé) au premier pilier. De ce point de vue, les versements sous forme de capital ne sont pas l'instrument idoine. Etant donné qu'un individu ne sait pas quelle est la durée de son espérance de vie, il ne peut savoir comment il doit répartir les versements de son capital sur ses années de vie restante. S'il dépense trop, il ne lui reste pas de pension dont jouir au cours de ses dernières années d'existence. S'il dépense trop peu, les avantages fiscaux octroyés au deuxième pilier (cf. 1.2.) serviront de facto à augmenter l'héritage de quelqu'un. Pour cette raison, l'on peut faire valoir l'argument que les versements sous forme de rente doivent devenir obligatoires ou pour le moins (en guise de première étape) que les capitaux ne doivent plus être taxés plus favorable-

ment que les rentes. Il est par ailleurs indiqué – comme avant 1985 – de convertir les capitaux en rentes fictives et de les imposer progressivement (29).

CONCLUSION

Au centre de l'actuel débat scientifique et politique sur la réforme des pensions, on parle surtout de la viabilité financière des régimes de pension existants. Le rétrécissement de la problématique des pensions à un problème de durabilité financière n'accorde pas, à tort, une attention suffisante à la durabilité sociale de l'actuelle protection par les pensions. Pour faire barrage à cet inconvénient, nous avons fourni en tout premier lieu dans cet article un aperçu de la législation sur les pensions. Pour vérifier les effets pratiques de cette législation, nous avons par ailleurs approfondi la répartition de fait des avantages de pension existants des pensions du premier et du deuxième piliers. La compréhension des dispositions légales et les constatations empiriques nous ont permis de nous arrêter ensuite sur quatre défis pour la politique des pensions. Ces défis se rapportent au système actuel des périodes assimilées, à la régulation existante de la pension de survie, aux divergences manifestes entre les régimes et aux modalités de paiement des pensions du deuxième pilier.

Les quatre défis commentés ne sont nullement les seuls auxquels est confrontée la politique des pensions. D'autres défis, tant d'une nature plus générale (p. ex. comment augmenter l'âge de fait de la retraite d'une manière telle que cette mesure ne soit pas adoptée au détriment des personnes les moins favorisées), que d'une nature plus technique (p. ex. la réforme du seuil des 80 % ; l'introduction d'une neutralité actuarielle en cas de retraite anticipée) doivent par ailleurs faire l'objet d'un examen. Il convient également de continuer à compléter les constatations empririques présentées ici. Pour avoir une meilleure compréhension de l'objectif double de maintien du niveau de vie et de lutte contre la pauvreté, les analyses empiriques doivent au moins être complétées comme suit :

(29) Ceci semble également être en ligne avec l'esprit de l'accord gouvernemental. Selon cet accord, ('Projet de déclaration de politique générale', 2011, pp. 105-106), les avantages fiscaux accordés aux pensions du deuxième pilier constituées via des cotisations de travailleur salarié doivent être adaptés. A l'heure actuelle, les avantages fiscaux accordés sont – dans une certaine limite – progressifs (plus haut est le salaire, plus importante est l'exonération fiscale) Le nouvel accord de gouvernement prévoit une modification sur ce point : les avantages fiscaux devraient être identiques pour tous, indépendamment du salaire touché. Cependant – une fois encore pour des raisons fiscales (cf. Gieselink, e.a., 2003, pp. 39-40), la plus grande part des pensions du deuxième pilier est constituée de contributions patronales. Les avantages fiscaux accordés à ces pensions restent cependant progressifs parce que d'autant plus intéressants au fur et à mesure que le salaire augmente (cf. 1.2.). L'imposition progressive des pensions du deuxième pilier versées sous forme de capital (cf. la situation d'avant 1985) formerait un contrepoids pour la progressivité des avantages fiscaux octroyés pendant la phase de constitution.

- Sur la base des calculs de l'OCDE (cf. OECD, 2011) et des calculs du SPF Sécurité Sociale (ISG, 2010), nous disposons déjà actuellement d'informations importantes sur les taux de remplacement d'individus fictifs. Ces taux de substitution dits théoriques doivent cependant être complétés par des taux de remplacement empiriques : ces ratios de remplacement restituent le rapport entre la pension et le salaire antérieur du retraité moyen ou d'un sous-groupe de retraités (Peeters, Debels, Berghman, dans ce numéro ; LaRochelle-Côté, Myles et Picot, 2010).
- Les résultats présentés dans cet article se rapportent aux pensions du premier et du deuxième piliers du retraité actuel. Jusqu'à ce jour, cette information n'a pas encore été mise en relation avec des données sur la carrière. Cette liaison est cependant importante pour répondre à différentes questions d'étude comme entre autres l'importance relative de la solidarité et de l'assurance au sein du système belge des pensions.
- A ce jour, seul le revenu de pension a fait l'objet d'une analyse. Il est cependant parfaitement possible que les retraités complètent souvent leur pension par d'autres sources de revenus comme un revenu professionnel. Nos connaissances sur ces sources de revenus complémentaires restent toutefois très restreintes. Des études futures devront déterminer de quelle manière ces revenus complètent laprotection générale par la pension.
- Etant donné le bas niveau de la pension du premier pilier des indépendants, il est probable que, pour ce groupe, la pension du deuxième pilier soit fortement développée. Les informations administratives sur ce sujet, depuis peu disponibles, n'ont cependant pas encore été analysées.

Nous espérons que de nouvelles études empiriques et un débat informé sur les défis déjà mentionnés peuvent mener à l'instauration d'un système de pensions équitable et adapté aux évolutions de la société qui se sont produites au cours de ces dernières décennies. Ce n'est que de cette façon que verra demain le jour un système de pensions adéquat qui connaîtra une légitimité suffisante et présentera une durabilité sociale pour tenir tête aux défis qui assaillent sa durabilité financière.

(Traduction)

BIBLIOGRAPHIE

Antolin, P., Pugh, C. et Stewart, F., *Forms of Benefit Payment at Retirement*, OECD, Document de travail sur les assurances et les pensions privées, n° 26, 2008.

Berghman, J., Curvers, G., Palmans, S. et Peeters, H., *Cartographie des retraites belges. Partie 2: Pensions du premier et du deuxième pilier chez les travailleurs salaries retraités*, Document de travail Sécurité Sociale n° 8, Bruxelles, SPF Sécurité sociale, 2008.

Berghman, J., Debels, A., Mutsaerts, A., Peeters, H., Vandenplas, J. H., Verleden, F. et Verpoorten, R., *Atlas belge des pensions 2010*, Bruxelles, SPF Sécurité sociale, 2010.

Berghman, J., Peeters, H. et Mutsaerts, A., De pensioenbescherming in België: overzicht en uitdagingen, in d'Hoine et Pattyn, B. (éds.), *Over grenzen generaties heen, Lessen voor de XXIste eeuw, editie 2012*, pp. 99-132, Louvain, Universitaire Pers Leuven, 2012.

Berghman, J., Pieters, D., Schokkaert, E. et Schoukens, P., Position louvaniste relative à la sécurité sociale et à la problématique des fins de carrières*, Revue belge de sécurité sociale, 47* (4), pp. 701-706, 2005.

De Vil, G., *De Belgische eerstepijlerpensioenen aan de vooravond van de vergrijzing: doorlichting van bedragen, gerechtigden en adequaatheid,* Bruxelles, Bureau fédéral du plan, 2010.

Comité d'étude sur le Vieillissement, Rapport annuel, Bruxelles, Conseil supérieur des finances, 2011.

EUROSTAT, *Annual net earnings*, 2011. Disponible sur http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/statistics/search_database (téléchargé le 2012-01-16).

FSMA, Rapport bisannuel concernant les régimes de pension sectoriels, Bruxelles, FSMA, 2011a.FSMA, Rapport bisannuel concernant la pension complémentaire libre des indépendants Bruxelles, FSMA, 2011b.

Gieselink, G., Peeters, H., Van Gestel, V., Berghman, J. et Van Buggenhout, B., *Onzichtbare pensioenen in België. Een onderzoek naar de aard, omvang en verdeling van de tweede en derde pensioenpijler*, Gand, Academia Press, 2003.

Groupe de travail règle des 80 %, composé de membres de la Commission et du Conseil pour les pensions complémentaires, avis daté du *22 juin 2004*, 2004. Disponible sur http://www.pensionarchitects. be/wp-content/uploads/2008/12/appendix_advice5.pdf (téléchargé le 13-01-2012).

Human Mortality Database, University of California, Berkeley (USA), et Max Planck Institute for Demographic Research (Allemagne), 2011. Disponible sur www.mortality.org (téléchargé le 13-01-2012).

James, E., *Rethinking Survivor Benefits,* Washington DC, Banque Mondiale, 2009.

Landelijke Bedienden Centrale, *Groepsverzekering*, Anvers, L.B.C., 1969.

LaRochelle-Côté, S., Myles, J. et Picot, G., *Replacing Family Income During the Retirement Years: How Are Canadians Doing?,* Analytical Studies Branch Research Paper Series, Ottawa, Ministre de l'Industrie, 2010.

Maes, J., *Uw socialezekerheid in gevaar*, Berchem, Eppo, 2010.

Matthijs, K., *Bevolking. Wie, wat, waar, wanneer?,* Louvain, Acco, 2009.

OECD, *The Effects of Partial Careers on Pension Entitlements,* Paris, OCDE, 2003.

OECD, *Pensions at a Glance 2011. Retirement-Income Systems in OECD and G20 Countries,* Paris, OCD, 2011.

Projet de déclaration de politique générale 2011. Disponible sur http://www.standaard.be/extra/wl/regeerakkoord.pdf.

Palmans, S., Peeters, H. et Berghman, J., Een evaluatie van de mogelijkheden ter versoepeling van het gewaarborgd minimumpensioen, in Van den Troost, A. et Vleminckx, K. (éds.)*, Een pensioen op maat van vrouwen*, pp. 19-48, Anvers, Garant, 2007.

PDOS, *Rustpensioenen van de overheidssector*, Bruxelles, PDOS, 2011a.

PDOS, *Overlevingspensioenen van de overheidssector*, Bruxelles, PDOS, 2011b.

Peeters, H. et Larmuseau, H., Solidarité des périodes assimilées. Etude de la nature, de l'intérêt et du bien-fondé des périodes assimilées dans la constitution d'une pension totale des travailleurs, *Revue belge de sécurité sociale,* 47(1), pp. 95-123, 2005.

Peeters, H., Debels, A., Verschraegen, G. et Berghman, J., Flexicurity in Bismarckian Countries. Old-age protection for nonstandard workers in Belgium, *Journal of Social Policy*, 37(1), pp. 125-143, 2008.

Peeters, H., Debels, A. et Verpoorten, R., Excluding institutionalized elderly from surveys. Consequences for old age research, *Social Indicators Research,* 2011. Disponible sur http://www.springerlink.com/content/j12mmt4120u52127/fulltext.pdf.

Peeters, H., Debels, A. et Berghman, J., Taux de remplacement pour la politique belge des pensions, *Revue belge de sécurité sociale,* dans ce numéro.

Raes, Y., Droits individuels et dérivés dans le régime de pension des travailleurs salariés, concernant plus spécifiquement la situation des femmes, *Revue belge de sécurité sociale,* 51(2), pp. 297-323, 2009.

Roels, P., De impact van de nieuwe pensioenmaatregelen, *Life en Benefits,* 17(2), pp. 1-5, 2012.

Schoukens, P. et Pieters, D., Naar een billijke pensioenopbouw binnen het gezin: de "splitting" van het beroepsinkomen over de partners, in Van den Troost, A. et Vleminckx, K. (éds.)*, Een pensioen op maat van vrouwen,* pp. 231-242, Anvers, Garant, 2007.

Sous-groupe Indicateurs (SGI), *Updates of Current and Prospective Theoretical Pension Replacement Rates 2006-2046*, Bruxelles, Commission européenne, 2010.

SPF Economie, *Bevolking – Sterftetafels. België 1998-2009,* Bruxelles, SPF Economie, 2011.

Stevens, Y., Deel X Pensioenen, in Put, J. et Verdeyen, V. (éds.), *Praktijkboek Sociale Zekerheid. Voor de ondernemer en de sociale adviseur*, pp. 729-803, Malines, Kluwer, 2011a.

Stevens, Y., Deel VII Pensioenen, in Put, J. et Verdeyen, V. (éds.), *Praktijkboek Sociale Zekerheid. Voor de ondernemer en de sociale adviseur*, pp. 935-987, Malines, Kluwer, 2011b.

Stevens, Y., Deel III Inkomensgarantie voor ouderen, in Put, J. et Verdeyen, V. (éds.), *Praktijkboek Sociale Zekerheid. Voor de ondernemer en de sociale adviseur,* pp. 1039-1055, Malines, Kluwer, 2011c.

Taelemans, A., Peeters, H., Curvers, G. et Berghman, J., Socio-economisch profiel van weduw(e)n(aars) met en zonder overlevingspensioen, in Van den Troost, A. et Vleminckx, K., (éds.)*, Een pensioen op maat van vrouwen*, pp. 137-154, Anvers, Garant, 2007.

Van Eesbeeck, P. et Vereycken, L, *Aanvullende pensioenen voor zelfstandigen. Tips voor een sterke pensioenstrategie,* Malines, Kluwer, 2010.

Van Eesbeeck, P., Fiscale maatregelen inzake tweede en derde pijler zijn voor later, *Life & Benefits,* 17(1), pp. 1-3, 2012.

Verbond der Belgische Nijverheid (VBO), *Sociale verwezenlijkingen in de Belgische nijverheid*, Bruxelles, VBO, 1950.

Veys, D., *Cohort survival in Belgium in the past 150 years. Data and life table results, shortly commented,* Louvain, Katholieke Universiteit Leuven, Sociological Research Institute, 1983.

TABLE DES MATIERES

LES TROIS PILIERS DU PAYSAGE BELGE DES PENSIONS DE RETRAITE. APERCU ET DEFIS

INTRODUCTION 5

1. DISPOSITIONS LEGALES 6

1.1. LES PENSIONS DU PREMIER PILIER 6
1.2. LES PENSIONS DU DEUXIEME PILIER 14
1.3. LES PENSIONS DU TROISIEME PILIER 17
1.4. LA GARANTIE DE REVENUS AUX PERSONNES AGEES 18

2. CONSTATATIONS EMPIRIQUES 18

2.1. LES PENSIONS DU PREMIER PILIER 19
2.2. LES PENSIONS DU DEUXIEME PILIER 25
2.3. LES PENSIONS DU TROISIEME PILIER 29
2.4. LA GARANTIE DE REVENUS AUX PERSONNES AGEES 29

3. DEFIS POUR LA POLITIQUE DES PENSIONS 32

3.1. SOLIDARITE DES PERIODES ASSIMILEES 32
3.2. PENSIONS DE SURVIE 35
3.3. DIFFERENCES ENTRE REGIMES DE PENSIONS 40
3.4. VERSEMENTS SOUS FORME DE CAPITAL POUR LES PENSIONS DU DEUXIEME PILIER . 46

CONCLUSION 49

BIBLIOGRAPHIE 51

LA SECURISATION DU PARCOURS PROFESSIONNEL DES CHOMEURS AGES

PAR **CHRISTINE CANAZZA* et GAUTHIER MARY****

* Assistante en droit social à l'Université catholique de Louvain
** Substitut à l'Auditorat du travail de Mons

INTRODUCTION

L'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage contient de nombreuses dispositions qui prennent en compte l'âge de la personne pour lui octroyer certains droits ou lui imposer certaines obligations. Ces dispositions visent principalement les jeunes (15-24 ans) et les seniors (50-64 ans).

Bien que le taux de chômage des premiers soit nettement plus important (1), la Belgique connaît depuis 1975 une diminution du taux d'emploi des seconds, même si celui-ci a légèrement augmenté au début du XXIème siècle (2). Une étude a démontré que la probabilité de se retrouver au chômage ne varie pas en fonction de l'âge. Par contre, la durée moyenne d'inactivité augmente après 45 ans, ce qui témoigne des difficultés que rencontre un chômeur âgé qui souhaite sortir de ce régime (3).

L'objectif de la présente contribution est d'examiner les dispositions de la réglementation en matière de chômage qui visent spécifiquement les personnes âgées (4). Ceci fait naître une première difficulté, liée à l'absence de définition de cette notion.

S'il est évident que la catégorie des chômeurs âgés comprend ceux de moins de 65 ans (qui correspond à l'âge auquel s'ouvre le droit au bénéfice d'une pension (5)), il est par contre plus difficile de fixer un âge minimal.

(1) En 2010, le taux de chômage était de 22,4 % pour les jeunes de – de 25 ans contre 4,6 % pour les seniors : Conseil supérieur de l'emploi, Rapport 2011, pp. 44 et 45.
(2) Notons qu'en 2000, il y avait 140.763 chômeurs âgés en chômage complet indemnisé. Or, si le nombre de chômeurs total a augmenté de 160.000 unités entre 2000 et 2009, il a nettement diminué en ce qui concerne ce même groupe de chômeurs âgés en chômage complet indemnisé : il n'était plus que 94.801 en 2009.
(3) *Existe-t-il une relation entre l'âge du chômeur et la durée du chômage ?*, Rapport de l'ONEM, 2002.
(4) Pour une étude sur les jeunes dans le cadre de la législation chômage, voir : Dermine, E. et Monforti, N., Les jeunes et le chômage, in *Le droit social et les jeunes*, Collection du jeune barreau de Charleroi, 2011.
(5) Bien que l'article 36 de la loi du 3 juillet 1978 relative aux contrats de travail prohibe les clauses de résolutions liées au fait d'avoir atteint l'âge de la pension, il faut bien reconnaître que cet événement entraîne pour la quasi-totalité des travailleurs la rupture de leur contrat (facilitée d'ailleurs par l'article 83 §1er de cette même loi). En outre, lorsqu'un chômeur atteint 65 ans, il est mis fin à l'octroi d'allocations de chômage : articles 64 et 65 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage. Voyez Graulich, B. et Palsterman, P., *Les droits et obligations du chômeur*, Bruxelles, Kluwer, 2003, p. 134, §§ 423-424.

La réglementation contient ainsi des dispositions applicables aux personnes d'au moins 45 ans (6), 50 ans (7) ou encore 58 ans (8).

Afin que notre examen de la législation soit le plus complet possible, nous retiendrons le premier chiffre, qui correspond également à l'âge à partir duquel un chômeur rencontre de plus en plus de difficultés à se réinsérer sur le marché de l'emploi.

Par conséquent, nous définissons les chômeurs âgés comme étant ceux âgés de 45 à 65 ans, susceptibles de bénéficier par ce fait de mesures de maintien, de réinsertion ou de sortie anticipée du marché du travail.

Dans le cadre de la présente contribution, nous rappellerons dans un premier temps (partie 1) les défis auxquels doit faire face le marché du travail belge et introduirons les concepts de « marchés transitionnels du travail » et de « droits de tirages sociaux ». Ces mécanismes nous serviront de base pour l'analyse de la réglementation.

Nous examinerons ensuite (partie 2) les dispositifs publics en matière de chômage qui visent spécifiquement les travailleurs âgés, en faisant usage des mécanismes conceptuels exposés ci-avant.

Nous essayerons enfin de déterminer quel est – ou pourrait être – le rôle de l'Office national de l'emploi (ONEM) dans la sécurisation des parcours professionnels de cette catégorie de chômeurs.

1. VERS UN NOUVEAU MARCHE DE L'EMPLOI ?

1.1. DEMOGRAPHIE ET MARCHE BELGE DE L'EMPLOI

1.1.1. Contexte européen

Pour l'Union européenne, l'emploi au sens large est devenu une préoccupation majeure depuis le Traité d'Amsterdam.

En 1997, au Conseil européen extraordinaire de Luxembourg, une vingtaine de lignes directrices pour l'emploi sont échafaudées autour de quatre piliers (9). Dans le pre-

(6) Par exemple, des plans de réduction groupe-cible (mis en place conformément aux articles 324 et suivants de la loi-programme (I) du 24 décembre 2002) concernent les personnes âgées d'au moins 45 ans.
(7) Par exemple, une durée du stage plus élevée à partir de 50 ans (article 30 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991) ou le versement d'un complément d'ancienneté (article 126 du même arrêté royal).
(8) Par exemple, une dispense de certaines conditions d'octroi des allocations à partir de 58 ans (article 89 §2 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991). L'accord de gouvernement du 1er décembre 2011 prévoit toutefois qu'à l'avenir, cette dispense ne pourra pas être demandée avant 60 ans (65 ans dans les bassins d'emploi connaissant un faible taux de chômage).
(9) La capacité d'insertion, l'esprit d'entreprise, la capacité d'adaptation des entreprises et des travailleurs et l'égalité des hommes et des femmes.

mier figurent des mesures d'activation visant explicitement les travailleurs âgés : *« il importe de mettre au point, dans le cadre d'une politique visant à prolonger la vie active des travailleurs plus âgés, des mesures permettant, par exemple, l'entretien de la capacité de travail, l'apprentissage tout au long de la vie et d'autres formules souples de travail, de manière que les travailleurs âgés puissent aussi participer activement à la vie professionnelle (*10) ». Depuis lors, l'Union européenne continue à prôner une politique de vieillissement actif (11).

En 2000, le Conseil européen de Lisbonne fixe comme objectif pour 2010 un taux d'emploi des travailleurs âgés (entre 55 et 64 ans) de 50 %. Par ailleurs, le Conseil européen de Barcelone de 2002 prévoit d'augmenter de 5 ans l'âge moyen de la retraite pour 2008.

En 2009, dans son rapport sur le vieillissement, la Commission estime que pour augmenter le taux d'emploi et la qualité de vie des travailleurs âgés, il convient *« de supprimer les obstacles à l'emploi, comme les limites d'âge pour le départ à la retraite, et d'introduire des mécanismes souples de départ leur permettant de décider de la date de leur départ et de continuer à accumuler des droits supplémentaires pour leur retraite. Les possibilités d'emploi à temps partiel peuvent être une bonne solution pour permettre aux travailleurs plus âgés de s'assurer des revenus adéquats et pour augmenter l'offre de main-d'œuvre. (...) les stratégies de réforme doivent entraîner un changement d'attitude à l'égard des travailleurs plus âgés et développer leurs compétences et leur capacité à travailler au moyen d'une formation effective tout au long de la vie. Des conditions de travail appropriées – dont une plus grande flexibilité du temps de travail et de l'organisation du travail – doivent être mises en place, de même que des possibilités d'emploi pour une main-d'œuvre vieillissante.*» (12).

(10) CCE, Résolution du Conseil du 22 février 1999 sur les lignes directrices pour l'emploi en 1999, *Journal officiel*, n°C069, 12 mars 1999, p. 5.
(11) Ainsi, en novembre 2003, la task-force pour l'emploi a rendu son rapport dans lequel elle insiste sur la nécessité d'un changement radical sur le plan politique et culturel dans le cadre de l'élaboration de stratégies de vieillissement actif au profit de trois pistes d'action clés qu'elle définit comme étant les suivantes :
mettre en place un cadre juridique et financier incitant les travailleurs à rester plus longtemps en activité et les employeurs à recruter et à garder les travailleurs plus âgés ;
augmenter la participation à la formation des travailleurs âgés ;
améliorer les conditions de travail et la qualité de l'emploi.
Ce rapport insiste sur l'importance de décourager les retraites anticipées et conclut que « travailler après 60 ans doit devenir la norme ».
Voir également :
-Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen. La réponse de l'Europe au vieillissement de la population mondiale. Promouvoir le progrès économique et social dans un monde vieillissant. Contribution de la Commission européenne à la deuxième assemblée mondiale sur le vieillissement, COM (2002), 143 final ;
-Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen, au comité économique et social européen et au Comité des Régions. Accroître l'emploi des travailleurs âgés et différer la sortir du marché du travail, COM (2004), 146 final ;
-Communication de la Commission. Livre vert « Face aux changements démographiques, une nouvelle solidarité entre générations », COM (2005), 94 final.
(12) Rapport sur le vieillissement 2009, Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des Régions sur Gérer l'incidence d'une population vieillissante dans l'UE, Commission européenne, COM (2009)180 final, pp. 9 et 10.

Les objectifs fixés par les différents conseils européens n'ont pas été atteints, et un nouvel objectif global a été fixé dans le cadre de la stratégie Europe 2020 : 75 % de taux d'emploi pour la population âgée entre 20 et 64 ans.

Pour y parvenir, la Commission a proposé en novembre 2010 une stratégie dans laquelle elle détaille 13 actions clés centrées sur 4 priorités fondamentales : flexisécurité, amélioration des compétences, qualité du travail (en ce compris des conditions de travail) et soutien à la création d'emplois (13). Dans son rapport sur la démographie, la Commission encourage les Etats membres à promouvoir le vieillissement actif en offrant davantage d'opportunités aux personnes âgées afin de leur permettre d'« apporter leur contribution à la société même après la retraite » (14). L'une des lignes directrices pour l'emploi adoptées en 2010 incite les Etats membres à diminuer le chômage structurel et à promouvoir la qualité de l'emploi (15).

2012 a été déclarée Année européenne pour le vieillissement actif. Par ailleurs, le livre blanc sur les retraites adéquates, sûres et viables, présenté le 14 février 2012, invite les partenaires sociaux à adapter les pratiques sur le lieu de travail et le marché du travail pour maintenir les travailleurs âgés dans la vie active et encourager les États membres à favoriser l'allongement de la vie professionnelle en adaptant l'âge de départ à la retraite à l'espérance de vie et en limitant l'accès aux possibilités de retraite anticipée.

1.1.2. Contexte belge

En Belgique, le faible taux d'emploi des personnes âgées entre 50 et 64 ans est dû au retrait anticipé de ces personnes du marché du travail à travers divers circuits, résultant en partie de politiques sociales encourageant un tel retrait (16). En effet, peu après le premier choc pétrolier des années 1970, les gouvernements successifs ont favorisé, par différentes formules, le retrait anticipé des seniors du marché du travail. Alors que les travailleurs âgés et leurs employeurs estiment que les seniors ont le « droit » de se retirer du marché de l'emploi bien avant l'âge légal de la pension (17), une étude de deux économistes belges (18) démontre au contraire l'importance des comportements de recherche et des incitations à la reprise d'emploi, permettant de décourager le retrait anticipé du marché du travail.

(13) Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des Régions, *Une stratégie pour des compétences nouvelles et des emplois: une contribution européenne au plein emploi* », COM (2010) 682 final, novembre 2010.
(14) European Commission, *Demography Report 2010*, Commission Staff Working Document, European Commission, Directorate-General for Employment, social Affairs and Inclusion and Eurostat, Bruxelles, p. 20, 2010.
(15) Ligne directrice n°7 de la Décision du Conseil du 21 octobre 2010 relative aux lignes directrices pour les politiques de l'emploi des Etats membres (2010/707/UE).
(16) Gieselink, G., Stevens, Y. et Van Buggenhout, B., Départ anticipé des travailleurs âgés en Belgique, *R.B.S.S.*, n°4, pp. 579-617, 2002.
(17) Guillemard, A.-M., *L'âge de l'emploi. Les sociétés à l'épreuve du vieillissement*, Editions Armand Colin, Paris, 2003 ; Pype, P., Vers de nouvelles actions en faveur des travailleurs âgés, *Bull. FEB*, mai, p. 32, 2001.
(18) Sneessens, H. et Van der Linden, B., Les préretraites : une méthode efficace de gestion des carrières et de l'emploi ?, *Regards économiques*, IRES, n°33, septembre, p. 16, 2005.

Ainsi, dès 1999 (19), se met en place un discours plus restrictif sur les possibilités de bénéficier de formules dites de « fin de carrière ».

Depuis lors, le monde politique belge encourage une politique de vieillissement actif.

Ainsi, on relève que, dans son rapport 2002, le Conseil supérieur de l'emploi, après avoir rappelé le cadre des lignes directrices européennes pour l'emploi, préconise deux pistes qui impliquent un changement de mentalité des entreprises comme des travailleurs :

- la gestion prévisionnelle du personnel, en fonction de l'âge et des phases de la vie, afin de garantir plus longtemps la disponibilité et la motivation des travailleurs. Cette première piste est une politique de prévention qui doit empêcher les travailleurs de quitter prématurément le monde du travail (20) ;
- l'amélioration des structures d'incitants visant à encourager une participation plus longue au monde du travail, en favorisant l'embauche des demandeurs d'emploi plus âgés d'une part, et en décourageant le licenciement des seniors d'autre part.

En 2004, le même Conseil supérieur de l'emploi encourage la participation active des plus de 50 ans à travers plusieurs mesures que l'on retrouvera dans le cadre des dispositifs en faveur des chômeurs âgés : la réduction des charges liées à l'emploi des seniors, le développement de systèmes de fin de carrière à temps partiel et une réglementation plus souple des fins de carrière pour les métiers lourds et contraignants (21).

Au même moment, l'OCDE constate que *« la société belge se situe à un tournant. Soit elle se tourne vers l'avenir et reconnaît qu'il y a tout intérêt à ne plus écarter précocement de la vie active les travailleurs de plus de 50 ans qui sont expérimentés et encore dans la force de l'âge (...) soit elle choisit de continuer à faciliter les départs précoces à la retraite en apportant que des ajustements ponctuels à des dispositifs de plus en plus complexes. Mais dans ce cas, elle doit accepter d'en payer le prix (...). Concernant l'ampleur des changements à préconiser, il faut agir à plusieurs niveaux : sortir d'une culture de retrait précoce de l'activité ; réformer les dispositifs qui rendent possibles ces retraites anticipées ; encourager les employeurs à revoir leurs pratiques à l'égard des travailleurs de plus de 50 ans ; et continuer à promouvoir l'employabilité des travailleurs âgés. »* (22).

(19) Déclaration gouvernementale, 1999.
(20) Les aspects de cette politique comprennent : la politique d'éducation et de formation qui doit tenir compte de l'âge (et donc être exempte de discriminations vis-à-vis des travailleurs plus âgés), la politique d'amélioration des conditions de travail (adaptation du travail, rotation des tâches, atmosphère de travail agréable) et les régimes de travail flexibles (par exemple l'adaptation des horaires et des congés).
(21) Conseil supérieur de l'emploi, *Rapport 2004*.
(22) O.C.D.E, *Vieillissement et politiques de l'emploi – Belgique*, O.C.D.E., pp. 4-5, 2003.

A la suite de ce constat, le gouvernement belge décide d'adopter, en octobre 2005, un texte intitulé « le contrat de solidarité entre générations » (ci-après « le Contrat de solidarité ») dont l'un des 3 objectifs vise à promouvoir le vieillissement actif. A cette fin sont encouragées des mesures « *visant à offrir plus de chances aux travailleurs âgés sur le marché du travail* » et qui s'inscrivent dans une politique d'emploi globale :

- adopter de nouvelle pratique et attitude à l'égard des travailleurs âgés au sein des entreprises ;
- développer la formation ;
- redéfinir les restructurations en offrant un meilleur encadrement des travailleurs âgés, encourager à travailler plus longtemps ;
- décourager les départs précoces ;
- prévoir des mécanismes visant à réinsérer les chômeurs âgés.

Ce contrat a été traduit juridiquement dans la loi du 23 décembre 2005 relative au Pacte de solidarité entre les générations (ci-après « Pacte de solidarité ») et dans de nombreux arrêtés royaux d'exécution.

Des premiers résultats ont déjà été constatés par le Conseil supérieur de l'emploi dans son dernier rapport :
« Dans une perspective historique (...), le nombre de chômeurs indemnisés début 2011 est parmi les plus bas des 10 dernières années, pour toutes les catégories de demandeurs d'emploi, y compris, si l'on tient compte des réformes en matière de disponibilité qui les ont concernés, pour ceux âgés de 50 ans et plus. (...) Les réformes entreprises ces dernières années pour allonger la carrière des seniors actifs (ont) contribué à la hausse du taux d'emploi des aînés. Il n'en demeure pas moins qu'il reste nettement inférieur à la moyenne et que des efforts supplémentaires seront nécessaires pour le porter à 50 %, soit l'objectif que s'est fixé le pays dans le cadre de la stratégie européenne EU 2020. (...). Les autorités belges se sont fixé à l'horizon 2020 un objectif de taux d'emploi des personnes âgées de 20 à 64 ans équivalent à 73,2 (...) Une telle politique doit notamment privilégier un enseignement et une formation continue de qualité et adaptée aux besoins du marché du travail, un accompagnement et un suivi efficaces des demandeurs d'emploi, (...) ainsi qu'une plus grande participation de tous les groupes à risque (...). En l'absence d'une hausse beaucoup plus sensible du taux d'emploi de ce dernier groupe (les seniors) en particulier, il sera impossible d'atteindre l'objectif de 73,2 % que s'est fixé la Belgique dans le cadre de la stratégie EU 2020. ».

Notons enfin que plusieurs recommandations faites à la Belgique en juillet 2011 par le Conseil de l'Union européenne (23) sont relatives aux travailleurs âgés : notre pays est encouragé à « *juguler les dépenses liées au vieillissement, notamment en empêchant la sortie anticipée du marché du travail* », à « *renforcer la participation au marché du travail (...) en mettant en place un système de diminution progressive des allocations de chômage à mesure que se prolonge la période d'inactivité (et à) améliorer l'efficacité des politiques actives du marché du travail par des mesures visant les travailleurs plus âgés* ». Les organisations syndicales se sont vivement opposées à ces recommandations qu'elles jugent trop néolibérales.

(23) Conseil de l'Union européenne, *Recommandation du Conseil concernant le programme national de réforme de la Belgique pour 2011 et portant avis du Conseil concernant le programme de stabilité actualisé de la Belgique pour la période 2011-2014*, 11316/3/11, 22 juin 2011.

Depuis la mise en place d'un gouvernement en décembre 2011, plusieurs réformes ont été adoptées dans le cadre des fins de carrière. On citera à titre d'exemple l'augmentation des conditions liées à l'âge et à la carrière pour pouvoir bénéficier d'une pension anticipée ou d'une prépension conventionnelle ou encore le durcissement de certaines conditions (en terme d'âge d'accès ou du calcul du montant) des régimes de pension (24).

1.1.3. Conclusion

La participation au marché de l'emploi est un élément fondamental pour éviter, notamment, l'exclusion sociale. Or, une des formes d'exclusion est liée à la situation dans laquelle se trouve une personne au chômage.

Parallèlement à cela, l'évolution du nombre de personnes en âge de travailler et la nécessité de maintenir viable notre système de sécurité sociale impliquent une augmentation du nombre de travailleurs âgés sur le marché de l'emploi.

Cette situation suppose également que le marché de l'emploi soit adapté aux nouvelles formes de travail qui émergent depuis plusieurs années. Par conséquent, il nous semble indispensable de mettre en place un dispositif de sécurisation des trajectoires professionnelles via, notamment, des mesures d'accompagnement. Celles-ci devraient, si possible, concerner tant les périodes d'emploi que celles de chômage.

Actuellement, les dispositifs de transition professionnelle existant en Belgique et gérés par différentes institutions publiques (SPF Emploi, Travail et Concertation sociale (25), SPP Intégration sociale (26), ...) visent uniquement à réinsérer certaines catégories de personnes sur le marché du travail. L'une d'entre elles est celle des travailleurs âgés.

En vue de mettre en œuvre une véritable politique de sécurisation des trajectoires professionnelles dans notre pays, il faut offrir au travailleur une flexibilité qui lui permet de passer d'un emploi à un autre et une sécurité suffisante tant en période d'emploi qu'en phase de transition entre deux emplois. Il faut également permettre à l'employeur de disposer des incitants nécessaires à l'intégration de ces travailleurs. Dans la section suivante, nous allons examiner deux concepts (l'un économique, l'autre juridique) qui permettraient de combiner ces deux aspects.

(24) En particulier pour les travailleurs bénéficiant de régimes spéciaux, tels que les magistrats, les pompiers ou les enseignants.
(25) Programme de transition professionnelle, SINE, réductions cibles...
(26) Article 60 §7 de la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'action sociale.

1.2. DE LA NECESSITE DE SECURISER LES PARCOURS PROFESSIONNELS : LE « DROIT A L'EMPLOI TRANSITIONNEL »

1.2.1. Introduction

A la fin des années 1990, face aux modifications importantes qui affectent le marché de l'emploi (remise en cause de l'emploi à temps plein et de certains modes de protection sociale, développement de contrats de travail précaire, insécurité des trajectoires professionnelles, ...), plusieurs auteurs ont tenté de redéfinir un nouveau mode de fonctionnement du marché du travail.

Nous avons retenu deux concepts qui, bien que respectivement économique et juridique, nous semblent apporter des réponses convergentes à cet égard.

Le premier est celui de « marchés transitionnels du travail » développé par l'économiste et politologue allemand Günther Schmid (27) . Le second est celui de « droits de tirage sociaux » que l'on retrouve dans un ouvrage coordonné par le juriste français Alain Supiot (28). Il nous a paru intéressant de partir de ces deux notions pour les confronter ensuite aux dispositifs légaux de la réglementation belge en matière de chômage et proposer un nouveau cadre normatif (partie 2).

1.2.2. Un concept économique : les marchés transitionnels du travail

Selon G. Schmid (29), les marchés transitionnels du travail (ci-après « MTT ») sont un élément important de la solution pour atteindre la croissance économique exigée par l'Union européenne. Il part du principe que les frontières entre le marché du travail et d'autres systèmes sociaux doivent devenir plus ouvertes. Ceci permettrait de créer des états transitoires entre le travail rémunéré et les activités productives situées en dehors du marché mais qui préservent et améliorent l'employabilité future. L'institutionnalisation des MTT encouragerait les transitions à travers les systèmes sociaux sans induire l'exclusion sociale et en optimisant la participation sociale durant toute la vie.

Le concept de MTT vise à adopter une approche en termes de flux entre différents « états » que sont l'emploi, le chômage et l'inactivité. Les « transitions » renvoient à toute situation de travail et d'activité s'écartant de la situation de référence (l'emploi régulier à temps plein). Les transitions entre ces « états » doivent faire l'objet d'aménagements institutionnalisés permettant une modification du statut à travers l'emploi ou la combinaison d'un emploi avec d'autres activités socialement (et dans une certaine mesure économiquement) utiles (30). Elles peuvent prendre des formes diverses et intégrer des situations en dehors du travail, telles que les périodes de congés, le travail à temps partiel, la formation, l'activation...

(27) Travaillant au Centre de recherche sur les sciences sociales de Berlin (WZB).
(28) Supiot, A., *Au-delà de l'emploi. Transformations du travail et devenir du droit du travail en Europe*, Flammarion, pp. 90-92, 1999.
(29) Schmid, G., *Transitional Labour Markets: A new European Employment Strategy*, Discussion paper 98-206, Wissenschaftszentrum, Berlin, 1998.
(30) Schmid, *op. cit.*, p. 9.

Outre la dimension liée aux transitions entre ces différents états, le concept de MTT s'est récemment enrichi d'une nouvelle dimension, liée à la sécurité de toutes les composantes qui touchent à l'emploi (l'entreprise, le territoire, ...). Les MTT doivent désormais tenir compte de deux composantes en termes d'objectifs : l'organisation des transitions mais également d'un noyau de stabilité pour les différents acteurs du marché de l'emploi (31).

Les MTT visent à permettre à certaines catégories de personnes exclues du marché du travail de regagner celui-ci, en leur proposant différentes options de mobilités pour y parvenir. Cela va des dispositifs traditionnels de formation et de reclassement à des formes plus originales d'arrangements (32). A la formule *« équiper les gens pour le marché »* (33), les MTT répondent par la formule *« équiper le marché pour les gens »*, en insistant tant sur l'effort d'investissement en capital humain que sur la qualité de l'emploi, les compétences accumulées et les conséquences à long terme des mesures de formation et de placement (34). Cette formule implique une gestion simultanée et explicite des politiques d'activation et de dé-activation (35) et, par conséquent, de nouvelles obligations et de nouveaux droits sociaux pour les travailleurs (36). Ainsi, les MTT combinent les tendances à l'individualisation avec la solidarité collective.

Le concept de MTT est important pour répondre au vieillissement de la population en âge de travailler : il permettrait d'encourager la négociation d'accords combinant les subventions et l'adaptation de l'organisation du travail avec le maintien de travailleurs dans une position « soft » et/ou un job à mi-temps (37). Le concept étant conçu comme un instrument de lutte contre le chômage (38), ces accords seraient également utiles en termes d'employabilité.

(31) Gazier, B. et Gautié, J., The "Transitional Labour Markets" Approach: Theory, History and Future Research Agenda, *Journal of Economic and Social Policy*, vol. 14: Iss. 1, Article 6, p. 17, 2011.
(32) Dispositifs de chômage partiel ou de congé avec remplacement, allocation chômage donnant lieu à l'exercice d'activités socialement utiles.... Blache, G., « Flexicurité » et « Marchés Transitionnels du Travail » : même combat ? Retour sur deux notions clés du modèle social Européen*, Lettres d'Europe et Entreprises*, janvier, p. 7, 2008.
(33) Formule employée en Angleterre lors de la période du « New Deal for Skills » fin des années 1990 (séries de mesures destinées à former les individus en vue de les remettre dans l'emploi ou à les faire progresser vers un emploi plus qualifié ainsi qu'à soutenir le développement des compétences).
(34) Blache, *op. cit*. p. 7.
(35) Définie comme une politique qui organise les carrières en dehors du modèle traditionnel du travail rémunéré in Gazier, B, *Making Transitions Pay: the Transitional Approach to 'flexicurity'*, p. 13, 2007.
(36) Gazier, *op. cit.*, p. 11.
(37) Schmid, *op. cit.*, 2002 et Gazier, B., Transitional labour markets: from positive analysis to policy proposals, in Schmid, G. et Gazier, B. (éds.), *The dynamics of full employment-Social integration through Transitional Labour Markets*, Edward Elgar, pp. 227-278, 2002.
(38) Wilthagen, T. et Rogowsky, R., The legal regulation of transitionnal labour markets, in Schmid, G. et Gazier, B. (éds.), *The dynamics of full employment-Social integration through Transitional Labour Markets*, Edward Elgar, p. 233, 2002.

Selon Schmid, les MTT doivent se concentrer sur notamment deux aspects liés, d'une part, au développement de solutions institutionnelles pour octroyer une compensation financière aux activités d'utilité sociale qui ne sont pas récompensées sur le marché du travail et, d'autre part, à une nouvelle organisation du temps de travail permettant d'avoir plus de temps pour des activités librement choisies (39).

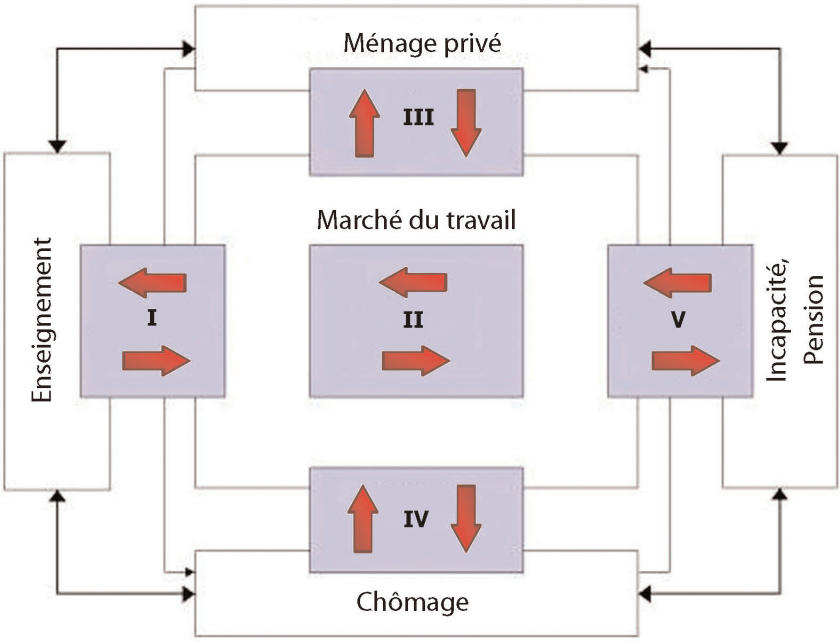
Analysant le concept de MTT, le professeur Blache démontre qu'il permet de gérer les risques sociaux en combinant flexibilité et sécurité. Toutefois, même si ce concept présente des similarités avec celui de flexicurité (40), il existe également des différences entre les deux. En effet, alors que la flexicurité se concentre sur le « marché régulier du travail » (c'est-à-dire les flux entre formation et emploi et entre chômage et emploi), les MTT offrent une vision plus large en incluant les flux opérant tant dans la sphère travail qu'en dehors de celle-ci.

Schmid distingue cinq grands types de transitions :

- les transitions entre emploi à temps partiel et à temps plein, ou entre emploi salarié et indépendant (ou une combinaison des deux) ; ces transitions sont internes à l'emploi et peuvent recouvrir toutes les formes de transitions au sein même de l'emploi;
- les transitions entre chômage et emploi ;
- les transitions entre formation et emploi ;
- les transitions entre l'activité rémunérée dans le cadre du marché de l'emploi et l'activité productive non payée hors du marché de l'emploi ;
- les transitions entre retraite et emploi (41).

(39) Schmid, G., Towards a theory of transitional labour markets, in Schmid, G. et Gazier, B. (éds.), *The dynamics of full employment-Social integration through Transitional Labour Markets*, Edward Elgar, p. 184, 2002.
(40) Tout comme dans la littérature sur la « flexicurité », les défenseurs des MTT privilégient le passage d'une sécurité d'emploi (job security) à une sécurité de l'emploi (employment security).
(41) Schmid, G., *op. cit.*, p. 188, 2002.

FIGURE 1: LE CADRE DES MARCHES TRANSITIONNELS DU TRAVAIL



Source : Schmid, G., Towards a theory of transitional labour markets, in Schmid, G. et Gazier, B. (éds.), The dynamics of full employment-Social integration through Transitional Labour Markets, Edward Elgar, 2002.

Messieurs Wilthagen et Rogowsky relèvent que, si la législation limite l'étendue et les formes de transitions au sein des MTT, elle peut aussi donner naissance à de nouvelles formes (42). Ces mêmes auteurs plaident pour l'insertion d'une protection du droit à l'emploi transitionnel dans les textes constitutionnels, notamment dans les droits sociaux fondamentaux protégés par les traités de l'Union européenne (43). Ceci permettrait d'avoir une base légale pour accorder un véritable « droit à l'emploi transitionnel ». Le concept économique de MTT rejoint ainsi celui plus juridique de « droits de tirage sociaux » (ci-après « DTS ») d'A. Supiot.

(42) Selon ces auteurs, il existe 3 limites au point de vue légal : (1) la complexité juridique, (2) les seuils de réglementation (détection, discrimination et évaluation) et (3) le coût de la transition légale : Wilthagen, T. et Rogowsky, R., *op. cit.* pp. 234-238.

(43) Wilthagen, T. et Rogowsky, R., *op. cit.,* pp. 261-262.

1.2.3. Un concept juridique : les droits de tirage sociaux

L'idée d'établir une organisation dynamique des transitions entre des situations de travail successives fait l'objet d'un autre concept, celui de « droits de tirage sociaux », repris par A. Supiot dans l'ouvrage collectif *Au-delà de l'emploi*. Selon Supiot, il serait nécessaire d'instaurer un statut social reposant sur la continuité d'un état professionnel au-delà de la diversité des emplois occupés. Pour ce faire, il distingue trois situations transitoires auxquelles il fait correspondre trois types de « droits » :

- la recherche d'emploi (droit d'accès à l'emploi) ;
- la discontinuité de l'emploi (droit à la continuité du statut professionnel) ;
- la suppression de l'emploi (droit au reclassement) (44).

Le principe de continuité du statut professionnel repose sur l'idée de permettre à l'individu d'alterner des périodes de travail en entreprise (45) avec des périodes de formation/congé dans de bonnes conditions de sécurité économique.

Ainsi, l'une des propositions du groupe d'experts réunis autour du professeur Supiot (46) est de reconfigurer la notion de sécurité sur plusieurs plans :

- redéfinir le statut professionnel pour garantir la continuité d'une trajectoire (plutôt que la stabilité d'un emploi) ;
- déterminer le statut professionnel à partir d'une notion élargie du travail ;
- accorder des droits de tirage sociaux.

Le concept de DTS tend à rattacher certains éléments de la protection sociale à un état professionnel « *qui englobe les diverses formes de travail que toute personne est susceptible d'accomplir durant son existence* » plutôt qu'à une activité de travail précise ou à une relation d'emploi. Ces DTS viennent s'ajouter aux régimes de protection sociale existants. Il s'agit d'une façon différente de concevoir la vie au travail et les temps qui la ponctuent.

1.2.4. Conclusion

L'institutionnalisation des MTT implique d'établir des liaisons stables entre toutes les formes d'activités productives et de faciliter les mouvements dans une direction ou dans l'autre (47). Ces liaisons pourraient être envisagées comme étant les DTS proposés par A. Supiot.

(44) Supiot, A., *op. cit.*, p. 58.
(45) Dans une même entreprise ou au service de plusieurs entreprises.
(46) Supiot, A., *op. cit.*, p. 298 et 299.
(47) Schmid, G., *op. cit.*, p. 188.

Les institutions en charge des politique du marché de l'emploi devraient créer des incitants pour la transition entre différentes formes de travail, en rendant possible la combinaison de différents types d'activités et en prévoyant une protection sociale pour les risques qui en découlent. Ce faisant, elles permettraient de répondre à la dimension normative de l'approche par les capacités développée par A.Sen et a la critique selon laquelle *« même dans un régime aussi « social » que le régime belge, les ressources offertes par le droit sont insuffisantes à égaliser les capacités à jouir »* de certains droits (48). Ces incitants devraient être couplés à la mise en place d'une certaine stabilité/sécurité pour les différents acteurs du marché de l'emploi.

Dans la partie suivante, nous allons examiner s'il existe, dans la législation belge en matière de chômage, de tels incitants et dans quelle mesure ces incitants font ou non l'objet d'une couverture sociale.

En institutionnalisant les possibilités de transitions, les pouvoirs publics pourraient créer des opportunités d'emploi, ce qui permettrait à long terme de relever le taux d'emploi et de réduire le taux de chômage. Nous utiliserons ci-après le terme de « droit à l'emploi transitionnel » pour viser ces différents types de transitions.

2. LES DISPOSITIFS PUBLICS EN FAVEUR DES CHOMEURS AGES (49)

En Belgique, la législation relative au chômage met en place plusieurs dispositifs visant spécifiquement les travailleurs âgés de plus de 45 ans. Dans la présente étude, leur examen est divisé en trois parties correspondant chacune à une étape dans la vie du travailleur ou du chômeur : son maintien sur le marché du travail, sa réinsertion et sa sortie définitive de ce marché.

Nous décrirons chacune des mesures qui s'inscrivent dans ces étapes et déterminerons leurs objectifs afin de répondre aux questions suivantes : la mesure examinée est-elle appropriée pour atteindre l'objectif fixé? Est-elle cohérente ou en contradiction avec d'autres mesures? A-t-elle des effets secondaires sur le fonctionnement de l'entreprise ? Instaure-t-elle une inégalité de traitement par rapport à d'autres groupes d'âge (ou peut-elle être vue comme une action positive en faveur des travailleurs âgés) ?

Enfin, nous conclurons les sections en déterminant dans quelle mesure les dispositifs examinés permettent d'instituer un droit à l'emploi transitionnel.

(48) Selon A. Sen, la capacité englobe plusieurs concepts : le premier vise les compétences de l'individu, le second a trait aux opportunités accessibles à l'individu et le troisième nécessite une politique sociale qui mobilise des dispositifs de droits et d'obligations : de Munck, J. et Zimmermann, B., *La liberté au prisme des capacités. Amartya Sen au-delà du libéralisme*, Ed. Ecole des Hautes Etudes en Sciences Sociales, Paris, pp. 15 et 278, 2008.

(49) L'examen de ces dispositifs tient compte de la législation belge en vigueur au 1er février 2012.

2.1. LES DISPOSITIFS DE MAINTIEN SUR LE MARCHE DE L'EMPLOI

Comme nous l'avons vu supra, dans le contexte du vieillissement de la population, un des moyens de continuer d'assurer le financement du régime belge de sécurité sociale et d'atteindre un taux d'emploi conforme aux objectifs européens consiste à veiller à ce qu'un nombre important de personnes continue à participer au marché du travail. Dans ce contexte, le faible taux d'activité des travailleurs âgés constitue un problème récurrent.

Depuis le Contrat de solidarité adopté en 2005, le gouvernement et les partenaires ont pris conscience de l'importance de diminuer le temps de travail et/ou la charge de travail des travailleurs âgés, et de la nécessité de mettre un frein à certaines pratiques, notamment celles qui découragent financièrement ces travailleurs à rester au travail.

Dans le cadre de la législation relative au chômage, on distingue deux types de mesures visant à maintenir les travailleurs âgés sur le marché de l'emploi :

- celle qui permet aux travailleurs de diminuer leur temps de travail : le crédit-temps à temps partiel. Jusqu'au 31 décembre 2011 existait également le système de la prépension à mi-temps. Celui-ci ayant été supprimé depuis le 1er janvier 2012, nous en ferons brièvement mention. Par ailleurs, nous n'exposerons pas les autres mesures permettant de diminuer le temps de prestations des travailleurs dès lors que ces mesures ne sont pas spécifiques aux travailleurs âgés ;
- celle qui tend à réduire la charge de travail des travailleurs (50) qui effectuent un travail lourd : la prime de passage.

2.1.1. Le crédit-temps à temps partiel

a) Historique

Le système de l'interruption de carrière pour les travailleurs salariés est introduit en droit belge par la loi de redressement du 22 janvier 1985. Celui-ci concerne tant le secteur public, que le secteur privé et prévoit trois formes de congés thématiques (51). En 2000, sur proposition du gouvernement, les partenaires sociaux décident de réformer ce système pour ce que qui concerne le secteur privé et ce afin d'assurer à tous les travailleurs une meilleure conciliation individuelle entre le travail et la famille dans le cadre du fonctionnement du marché du travail.

Le 14 février 2001, en exécution de l'accord interprofessionnel 2001-2002, les interlocuteurs sociaux réunis au sein du Conseil national du travail concluent la convention collective de travail n°77 instaurant un système de crédit-temps, de diminution de carrière et de réduction des prestations de travail.

(50) Telles que, par exemple, le congé pour soins palliatifs ou encore le travail à temps partiel.
(51) Congé parental, congé pour soins palliatifs et congé pour assister ou donner des soins à un proche atteint d'une maladie grave.

La loi du 10 août 2001 relative à la conciliation entre l'emploi et la qualité de vie modifie la loi du 22 janvier 1985 pour tenir compte de la convention collective de travail n°77. Elle renvoie à la convention collective pour le champ d'application et les modalités de l'interruption de carrière. Elle pose le principe du paiement d'une allocation aux travailleurs qui décident d'interrompre leur carrière dans le cadre de la convention collective de travail. L'arrêté royal du 12 décembre 2001 (52) précise le montant des allocations d'interruption, les conditions particulières ainsi que les procédures de demande pour obtenir les allocations.

Certaines dispositions de la convention collective de travail n°77 manquaient toutefois de clarté et de précision et faisaient apparaître des difficultés d'interprétation. Une nouvelle concertation entre les partenaires sociaux a abouti à la conclusion de la convention collective de travail n°77bis du 19 décembre 2001 qui remplace la convention collective de travail n°77 et qui est rendue obligatoire par l'arrêté royal du 25 janvier 2002 (53).

La convention collective de travail 77bis prévoit trois régimes distincts d'interruption de carrière pour les travailleurs du secteur privé :

- le droit au crédit-temps (suspension totale des prestations ou réductions des prestations à mi-temps) ;
- le droit à une diminution de carrière d'1/5ème (un jour par semaine ou deux demi-jours) ;
- le droit à une réduction des prestations pour les travailleurs de 50 ans ou plus (réduction à mi-temps ou diminution de carrière d'1/5ème).

C'est ce dernier régime que nous analyserons plus avant dans le cadre de la contribution.

Notons que le dispositif du crédit-temps a récemment été sérieusement modifié. Dans un premier temps, l'accès à celui-ci a été facilité pour les travailleurs âgés via le Pacte de solidarité entre les générations (ci-après « le Pacte ») en 2005. Dans un second temps, les mesures prises dans le cadre de l'accord de gouvernement du 1er décembre 2011 limitent de façon importante les conditions d'accès pour pouvoir bénéficier d'allocations majorées dans le cadre du régime du crédit-temps (54). En outre, il y a actuellement une dichotomie entre d'une part le droit au crédit-temps prévu par la CCT n°77bis qui n'a pas été modifiée et le droit aux allocations de crédit-temps prévu par l'arrête royal du 12 décembre 2001 qui a subi d'importantes modifications.

(52) Arrêté royal du 12 décembre 2001 pris en exécution du chapitre IV de la loi du 10 août 2001 relative à la conciliation entre l'emploi et la qualité de vie concernant le système du crédit-temps, la diminution de carrière et la réduction des prestations de travail à mi-temps.
(53) Entrée en vigueur le 1er janvier 2002. Par la suite, les conventions collectives de travail 77ter à 77septies sont venues préciser et compléter la convention 77bis sur certains points.
(54) Arrêté royal du 28 décembre 2011. modifiant l'arrêté royal du 12 décembre 2001 pris en exécution du chapitre IV de la loi du 10 août 2001 relative à la conciliation entre l'emploi et la qualité de vie concernant le système du crédit-temps, la diminution de carrière et la réduction des prestations de travail à mi-temps

Enfin, entre 2009 et 2011, la mesure consistant à diminuer son temps de travail est l'une de celles qui a été utilisée afin d'adapter le volume de l'emploi suite à la crise financière. En effet, dans le cadre des mesures de crises prise par le gouvernement, un dispositif de diminution temporaire des prestations pour les entreprises en difficulté a été introduit par la loi du 19 juin 2009 (55). Cette mesure, qui n'est pas spécifique aux travailleurs de plus de 50 ans, a permis de sauvegarder de nombreux emplois en Belgique dans un contexte de crise (56).

b) Description

Le travailleur de 50 ans ou plus a le droit : *soit* de diminuer ses prestations de travail à concurrence d'1/5ème temps (57), *soit* de les réduire à mi-temps. Cette mesure s'applique uniquement au travailleur qui a atteint l'âge de 50 ans ou plus au moment de la prise de cours souhaitée de l'exercice du droit. Elle est accordée aux travailleurs qui sont engagés dans les liens d'un contrat de travail et ceux qui y sont assimilés (58), ainsi qu'aux travailleurs du secteur privé, au personnel des anciennes institutions publiques de crédit, aux contractuels de l'enseignement libre subventionné, etc.

Le travailleur de plus de 50 ans peut également demander une suspension totale de ses prestations dans le cadre du crédit-temps (59). Dans cette hypothèse, il ne bénéficie pas d'un régime spécifique et, par ailleurs, l'allocation pour un crédit-temps à temps plein est limitée à un an pour le crédit-temps « sans motif » (60) et à trois ou quatre ans pour les hypothèses de crédit-temps « avec motif » (61) sur l'ensemble de sa carrière. Moyennant certaines conditions, et pour autant que l'activité ait déjà été exercée auparavant, il pourra cumuler son allocation avec une autre activité en qualité de salarié ou avec une activité indépendante à titre complémentaire.

(55) Loi du 19 juin 2009 portant des dispositions diverses en matière d'emploi pendant la crise. L'article 15 de la loi dispose que lorsque son entreprise est en difficulté et pour autant qu'il soit lié par une convention collective ou un plan d'entreprise, l'employeur peut proposer à tout travailleur occupé à temps plein de réduire ses prestations de travail d'1/5e ou d'1/2 pour une période qui ne peut être inférieure à un mois et qui ne peut dépasser six mois. L'employeur doit notifier préalablement, par lettre recommandée, un formulaire au bureau de chômage de l'Office national de l'Emploi du lieu où est située l'entreprise. La convention portant sur la réduction temporaire des prestations à temps plein doit être constatée par écrit conformément au prescrit de l'article 11bis de la loi du 3 juillet 1978 relative aux contrats de travail et moyennant l'accord du travailleur. Le travailleur qui se trouve dans cette situation perçoit une allocation de crise dont le montant est précisé par l'arrêté royal du 28 juin 2009 pris en exécution de la loi du 19 juin 2009 portant des dispositions diverses en matière d'emploi pendant la crise.

(56) Rapports de l'ONEM, 2009 et 2010.

(57) Avant le Pacte de solidarité, ce régime ne pouvait s'exercer que sous la forme de deux demi-jours ou d'un jour entier. Depuis le 1er juin 2007, ce droit peut être exercé sous d'autres formes équivalentes à condition qu'une convention collective soit conclue à ce propos ou que l'employeur et le travailleur signent un accord individuel.

(58) C'est-à-dire ceux qui « autrement qu'en vertu d'un contrat de travail, fournissent contre rémunération des prestations de travail sous l'autorité d'une autre personne ».

(59) Pour ce régime, cfr. PIRARD, F., *Veillir actif*, Kluwer, 2008, pp. 84 et s.

(60) Arrêté royal du 12 décembre 2001, art. 4§3.

(61) Arrêté royal du 12 décembre 2001, art. 4§4 et 5.

Lorsqu'un travailleur de 50 ans ou plus choisit de diminuer ses prestations, il doit remplir plusieurs conditions :

- avoir été occupé dans l'entreprise pendant les douze mois qui précèdent la demande (62) ;
- avoir été lié à son employeur par un contrat de travail pendant les trois ans qui précèdent l'avertissement écrit (63) ;
- avoir une ancienneté en tant que travailleur salarié de vingt ans au minimum lors de la demande (64).

En outre, s'il souhaite diminuer ses prestations à 1/5ème temps, il doit avoir été occupé dans un régime de travail réparti sur cinq jours ou plus. Le droit de réduire ses prestations d'1/5ème doit être exercé par période de six mois minimum, celui de passer à mi-temps doit être exercé par période de trois mois minimum.

Si les conditions fixées par la CCT n°77bis restent inchangées, celles qui concernent le droit de percevoir une allocation d'interruption sont modifiées. Ainsi, l'allocation d'interruption majorée dans le cadre du régime 50+ n'est en principe accordée qu'à partir de 55 ans et pour autant que le travailleur apporte la preuve d'une carrière en tant que salarié d'au moins 25 ans (65). Une dérogation est cependant prévue pour les travailleurs qui effectuent un métier lourd (66).

Enfin, en matière de sécurité sociale, le travailleur de plus de 50 ans qui interrompt sa carrière maintient ses droits dans tous les régimes et ce sans limite dans le temps. Pour le calcul de la pension, une partie des heures de travail interrompues peut être prise en considération (67).

(62) S'il veut bénéficier d'une diminution de carrière d'1/5ème, le travailleur doit avoir été occupé soit à 4/5ème d'un temps plein dans le cadre d'une diminution de carrière soit à concurrence de la moitié d'un temps plein dans le cadre d'une réduction de ses prestations. Par contre, s'il veut bénéficier d'une réduction de ses prestations à mi-temps, le travailleur d'au moins 50 ans, doit être occupé soit à temps plein, soit dans un régime de travail d'au moins 3/4 temps.

(63) En vue de permettre une plus grande mobilité professionnelle, la condition d'ancienneté a été assouplie par le Pacte de solidarité. Les travailleurs âgés de 50 ans et plus doivent prouver une ancienneté de 3 ans (au lieu de 5) pour avoir droit à une réduction de carrière. Les travailleurs embauchés après leur cinquantième anniversaire peuvent, en accord avec l'employeur, ramener cette condition de service à deux ans et les travailleurs engagés après leur 55e anniversaire peuvent même convenir d'une ancienneté d'un an avec leur employeur.

(64) En ce qui concerne le calcul des 20 ans d'ancienneté, l'article 10 §3 de la CCT n°77bis prévoit que sont prises en compte les journées de travail et les journées assimilées (grève, jour de carence, repos compensatoire, ...), à l'exception des journées de chômage complet et des journées de suspension totale des prestations de travail en application d'un crédit-temps (nouveau régime) ou d'une interruption de carrière (ancien régime).

(65) Arrêté royal du 12 décembre 2001, art. 6.

(66) Dans ce cas, l'allocation d'interruption est accordée au travailleur à partir de 50 ans et pour autant qu'il ait effectué un métier lourd pendant au moins 5 ans pendant les 10 années précédentes ou pendant au moins 7 ans durant les 15 années précédentes. La définition de « métier lourd » est la même que celle prévue dans le cadre de la prépension à temps plein (*infra*).

(67) En cas de crédit-temps complet – système qui n'est pas propre aux travailleurs de plus de 50 ans – l'assimilation des heures de travail interrompues est différente selon que le travailleur prend un crédit-temps avec ou sans motif.

En 2010, 123.922 travailleurs ont aménagé leurs temps de travail en réduisant leurs prestations dans le cadre du régime du crédit-temps, alors qu'à peine 16.528 personnes ont recouru à ce système au moment de l'adoption de la CCT n°77 (68). Sur ces 123.000 travailleurs, plus de la moitié sont des travailleurs de plus de 50 ans (69).

c) Examen critique

Si l'objectif du système du crédit-temps applicable quel que soit l'âge du travailleur est d'assurer à ces travailleurs une meilleure conciliation entre le travail et la vie privée – ou encore, selon l'intitulé de la loi, entre l'emploi et la qualité de vie – (dans le cadre du fonctionnement du marché du travail), l'objectif poursuivi par les dispositions particulières aux plus de 50 ans est, selon la CCT n°17bis, de maintenir les travailleurs âgés en activité le plus longtemps possible, de favoriser la transition d'un travailleur âgé vers la retraite et d'encourager l'embauche de jeunes travailleurs.

Ces objectifs sont-ils atteints ?

La majorité des dispositions spécifiques en matière de crédit-temps pour les plus de 50 ans s'inscrivent dans une approche visant à maintenir les travailleurs âgés en activité le plus longtemps possible.

Le principe en matière d'indemnisation de crédit-temps est que toute interruption exercée dans les conditions légales, ouvre le droit à l'octroi d'une allocation au bénéfice du travailleur. Toutefois, depuis le 1er janvier 2012, la nouvelle réglementation prévoit désormais qu'à l'exception du travailleur de plus de 50 ans qui exerce un métier lourd, les conditions d'âge et de carrière pour obtenir l'allocation d'interruption majorée spécifique aux travailleurs plus âgés sont plus strictes.

(68) Rapport annuel de l'ONEM, 2010, p. 494.

(69) 82.811 sont âgés de plus de 50 ans et 17.282 ont entre 40 et 50 ans. A titre de comparaison, sur les 8.397 personnes qui ont bénéficié du crédit-temps à temps plein en 2010, seules un quart (1.180 personnes) étaient âgées de plus de 50 ans.

La particularité liée au travailleur de plus de 55 ans est que ce dernier bénéficie de cette allocation pendant toute la durée de l'exercice de son droit et non durant une période limitée. Par ailleurs, et comme cela est prévu pour le crédit-temps complet, il peut cumuler les allocations avec les revenus d'une activité salariée. En revanche, le cumul est totalement interdit avec les revenus d'une activité d'indépendant (70) et avec une pension (71) quelle qu'elle soit. Cette interdiction de cumuler les allocations d'interruption avec les revenus d'une activité indépendante pour les travailleurs âgés n'est pas cohérente avec l'objectif de maintenir les travailleurs âgés sur le marché du travail dès lors que cela les privent de la possibilité de se lancer comme indépendants et par conséquent de poursuivre une activité professionnelle en cette qualité. Une intervention du législateur serait souhaitable afin d'autoriser un tel cumul.

Notons également que dès qu'ils atteignent l'âge de 55 ans, les travailleurs bénéficient de montants d'allocations majorés en comparaison avec les autres travailleurs en crédit-temps, ce qui est de nature à les inciter à se maintenir en activité fût-ce à temps partiel.

A titre indicatif, le montant brut des allocations (72) s'élève à 469 EUR pour une réduction des prestations à mi-temps et à un montant variant entre 218 et 263 EUR en cas de diminution des prestations d'1/5ème.

Par ailleurs, un système de tutorat à été mis en place par la loi du 5 septembre 2001 visant à améliorer le taux d'emploi des travailleurs : les travailleurs âgés de 50 ans au moins qui suspendent leurs prestations à mi-temps et qui bénéficient d'allocations d'interruption peuvent, pendant leur mi-temps disponible et moyennant rémunération, exercer des activités de formation, d'accompagnement ou de tutorat en faveur des nouveaux travailleurs occupés (73). Les revenus tirés d'une telle activité peuvent être cumulés avec les allocations versées par l'ONEM, pour autant que cette activité entre dans le cadre défini par l'arrêté royal du 12 décembre 2001 et que le travailleur soit âgé de 55 ans. Cette mesure permet non seulement aux travailleurs âgés de transmettre leurs savoirs, mais également à l'employeur de proposer aux nouveaux travailleurs une formation dispensée par des travailleurs expérimentés.

(70) Sauf lorsqu'en cas de suspension complète des prestations, l'activité indépendante complémentaire était déjà été exercée, en même temps que l'activité dont l'exécution est suspendue, durant au moins les douze mois qui précèdent le début de suspension complète des prestations de travail. Dans ce cas, le cumul est autorisé pendant une période maximale de douze mois.
(71) Il faut entendre par pension, toute pension de vieillesse, de retraite, d'ancienneté ou de survie et tous les avantages qui en tiennent lieu et ce qu'elle soit accordée par ou en vertu d'une loi belge ou étrangère ou par un organisme de sécurité sociale ou un pouvoir public belge ou étranger.
(72) En vigueur au 1er février 2012.
(73) Cette activité peut être exercée chez leur employeur, chez un autre employeur de la même branche d'activité ou dans un centre de formation aux métiers de la même branche d'activité qui est organisé par un secteur professionnel.

En outre, la loi relative au Pacte instaure des retenues sociales à charge de l'employeur et du travailleur sur les montants versés à titre d'indemnité complémentaire et ce afin de décourager un système qui incite financièrement les travailleurs à cesser prématurément de travailler (74). Ainsi, elle instaure l'obligation de payer une cotisation patronale et personnelle lorsque l'employeur verse une indemnité à titre de complément à certaines allocations de crédit-temps à un travailleur âgé de plus de 50 ans. En effet, il arrive régulièrement qu'un employeur ou un fonds octroie une indemnité complémentaire aux allocations d'interruption dans le cadre du crédit-temps. Or, un tel complément – qui présente des similitudes avec les indemnités complémentaires octroyées dans le cadre de la prépension – décourage les travailleurs âgés à se maintenir sur le marché du travail.

Outre l'objectif lié au maintien des travailleurs âgés sur le marché du travail, le régime du crédit-temps permet également de favoriser la transition de ces travailleurs vers la retraite.

Ainsi, alors que l'exercice du crédit-temps est en principe limité à un an, il n'y a aucune durée maximale fixée pour le travailleur de plus de 50 ans, qui peut donc en bénéficier jusqu'à une reprise d'activité ou jusqu'à l'âge de sa pension.

En outre, la loi relative au Pacte a prévu un certain nombre de modifications affectant le crédit-temps (75). Notons, par exemple, deux particularités qui rendent le passage en crédit-temps plus attractif pour l'employeur et pour le travailleur âgé de plus de 55 ans :

- En principe, lorsqu'un travailleur demande à son employeur le bénéfice d'un crédit-temps, ce dernier peut le lui refuser pendant un certain laps de temps en lui imposant d'en reporter ou d'en postposer l'exercice selon deux systèmes : le système de report et de retrait et celui de planification et de préférence. Depuis le Pacte, l'exercice de la diminution de carrière d'1/5ème par un travailleur de 55 ans peut être reporté uniquement lorsque celui-ci exerce une fonction clé, pour autant que l'employeur motive ce report et pour la durée du motif invoqué.
- Les travailleurs de 55 ans et plus qui demandent une réduction de 1/5ème de temps ne sont plus pris en considération dans le calcul du seuil de 5 % (76), sauf dans les entreprises qui comptent moins de 11 travailleurs et pour les plus de 55 ans qui occupent une fonction clé.

(74) Arrêté royal du 22 mars 2006 introduisant une cotisation spéciale patronale de sécurité sociale sur certaines indemnités complémentaires en exécution du Pacte de solidarité entre les générations et fixant les mesures d'exécution de l'article 50 de la loi du 30 mars 1994 portant des dispositions sociales. Dendooven, B., Fin de carrière : vue d'ensemble des différents régimes, *Contrats de travail*, novembre 2008, pp. 13 et 14.

(75) En vigueur depuis le 1er juin 2007.

(76) En principe, l'employeur peut refuser l'octroi du crédit-temps à un travailleur si plus de 5 % de ses travailleurs partent en crédit-temps en même temps.

Par contre, l'objectif qui tend à encourager l'embauche de jeunes travailleurs ne nous semble pas être cohérent, dès lors que qu'il n'existe aucune obligation de remplacement dans le chef de l'employeur (contrairement à la prépension). Par ailleurs, de nombreuses études ont démontré que le régime de la prépension n'a pas permis d'embaucher des jeunes travailleurs et on ne voit pas en quoi le système du crédit-temps pourrait arriver à un résultat inverse.

Le crédit-temps qui s'applique aux travailleurs âgés de plus de 50 ans nous semble être une mesure appropriée pour maintenir ces travailleurs sur le marché du travail, tout en leur permettant de bénéficier d'un avantage financier.

En outre, cette mesure permet à ce groupe de travailleurs de concilier leur travail avec une fin de carrière plus adaptée à leurs besoins et/ou envies. En particulier, nous sommes convaincus que le système du tutorat ne peut qu'avoir des effets secondaires positifs tant pour l'employeur que pour les travailleurs (celui qui dispense la formation et celui qui la reçoit).

Si une partie du système de crédit-temps est spécifique aux travailleurs âgés de plus de 50 ans, la convention collective de travail prévoit également des dispositions applicables à tous les travailleurs et ce quel que soit leur âge. Nous estimons dès lors qu'il n'y a pas d'inégalité de traitement entre les travailleurs de plus de 50 ans et les autres travailleurs. En effet, compte tenu des objectifs qui sous-tendent les dispositions spécifiques aux travailleurs âgés (maintien de ces travailleurs sur le marché du travail et transition vers la retraite), il est tout à fait cohérent de prévoir de telles dispositions dans le contexte actuel du vieillissement de la population. Toutefois, nous nous interrogeons sur les nouvelles dispositions applicables depuis le 1er janvier 2012 et qui imposent des conditions d'âge et d'ancienneté plus strictes en matière d'allocations d'interruption majorées, alors que les conditions d'accès au régime n'ont pas été modifiées dans le cadre de la CCT n°77bis. A moins qu'il ne faille déduire que cette modification viendra des suites de l'accord gouvernemental du 1er décembre 2011 qui prévoit qu' « après concertation avec les partenaires sociaux, le gouvernement prendra des dispositions garantissant que les bénéficiaires ne quittent pas prématurément le marché du travail ».

Il nous semble qu'afin d'améliorer la sécurisation du parcours professionnel des chômeurs âgés, le système pourrait être amélioré sur deux points. D'une part, en augmentant sensiblement le montant des allocations (77). D'autre part, en levant l'interdiction de cumuler les allocations avec les revenus d'une activité indépendante, ce système étant par ailleurs en contradiction avec le régime de la prépension conventionnelle qui autorise un tel cumul. Ce faisant, le crédit-temps pourrait être vu comme un incitant permettant une transition entre différents types d'activités tout en prévoyant une protection sociale pour les risques qui découlent de cette transition.

(77) Ce montant est équivalent à celui dont dispose un prépensionné à mi-temps mais supérieur à celui dont dispose le travailleur en crédit-temps âgé de moins de 50 ans.

2.1.2. La prépension à temps partiel – bref rappel

C'est en 1993 que le régime de la prépension à temps partiel est introduit en Belgique par la convention collective de travail n°55 (ci-après « CCT n°55 ») (78).

Elle est complétée par l'arrêté royal du 30 juillet 1994 relatif à la prépension à mi-temps, qui a été abrogé à partir du 1er janvier 2012 par l'arrêté royal du 28 décembre 2011 (79). Ce régime reste néanmoins en vigueur pour les travailleurs qui bénéficiaient de ce régime avant le 1er janvier 2012 et pour ceux qui ont conclu un accord avec leur employeur avant le 28 novembre 2011.

Comme nous le soulignions précédemment (80), l'objectif poursuivi par l'adoption de la CCT n°55 était d'organiser un régime de fin de carrière à mi-temps pour les travailleurs âgés afin, d'une part, de leur permettre de se maintenir au travail et d'organiser de manière souple leur transition vers la cessation totale de leurs activités professionnelles et, d'autre part, de promouvoir l'emploi *« entre autres des travailleurs moins âgés »*.

Compte tenu de ces objectifs, nous relevions que la prépension à mi-temps permettait aux travailleurs âgés d'alléger leur temps de travail et que par conséquent, elle était appropriée et cohérente pour les maintenir au travail et leur permettre d'organiser de manière souple leur transition vers la cessation totale de leurs activités professionnelles (notamment par le passage vers une prépension à temps plein). Par ailleurs, cette mesure favorisait l'insertion d'autres travailleurs dès lors que l'obligation de remplacer le prépensionné était sanctionnée par le paiement d'un montant financier qui peut être important (surtout pour les PME).

Cependant, en 2010, seuls 624 travailleurs de plus de 50 ans bénéficiaient du régime de la prépension à temps partiel contre 1.092 travailleurs en 2000 (81). Selon certains auteurs cet insuccès s'expliquait par la concurrence du système du crédit-temps qui serait plus souple (82), moins onéreux et par des raisons techniques (83). Toutefois, en rendant moins avantageux le crédit-temps et en abrogeant le régime de prépension à temps partiel, le législateur restreint de facto le droit à l'emploi transitionnel des chômeurs âgés.

(78) Convention collective de travail n°55 du 13 juillet 1993 instituant un régime d'indemnité complémentaire pour certains travailleurs âgés, en cas de réduction des prestations de travail à mi-temps.
(79) Arrêté royal du 28 décembre 2011 abrogeant l'arrêté royal du 30 juillet 1994 relatif à la prépension à mi-temps.
(80) Canazza, C. et Mary, G., Les chômeurs âgés : évolution et perspectives, in *La réglementation du chômage : vingt ans d'application de l'arrêté royal du 25 novembre 1991*, Etudes pratiques de droit social, pp. 291-294, 2011.
(81) ONEM, Rapport annuel, 2010.
(82) La rigidité des conditions d'accès liées au crédit-temps, et notamment celle relative à l'obligation d'être à temps plein.
(83) Graulich, B. et Palsterman, P., *Les droits et obligations des chômeurs*, Etudes pratiques de droit social, Kluwer, p. 305, 2003.

2.1.3. La prime de passage

En 2005, le Contrat de solidarité prévoyait que les travailleurs qui effectuent un travail lourd devaient bénéficier de plus d'opportunités afin de passer à un travail plus léger (de préférence au sein de la même entreprise) moyennant une compensation temporaire afin de réduire la perte de revenus.

Le Roi a inséré cette mesure dans l'arrêt royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage (article 131 nonies) par l'arrêté royal du 19 avril 2010 (84). Depuis le 1er mai 2010, le travailleur de plus de 50 ans qui, à sa propre demande, passe, chez le même employeur, d'un travail lourd (85) à un travail plus léger (86) et qui subit, suite à cela, une perte de revenus, peut prétendre à une prime de passage à charge de l'ONEM.

Les conditions pour obtenir une prime de passage sont les suivantes :

- le passage à un travail léger se fait à la demande du travailleur ;
- le travailleur subit une perte de revenus (87) ;
- au moment du passage, le travailleur est âgé d'au moins 50 ans et effectue du travail lourd depuis au moins 5 ans ;
- le travailleur introduit une demande pour obtenir la prime de passage (88).

L'âge du travailleur détermine le montant de la prime et la durée de son octroi (89).

La prime de passage n'est accordée qu'une seule fois pendant la carrière professionnelle et elle peut être supprimée dans certains cas (90).

---

(84) Dauphin, M., La prime de passage à un travail plus léger à partir de 50 ans, *L'indicateur social*, septembre 2010, n°15, pp. 6 et 7, 2010.

(85) Un travail lourd est défini comme *une fonction que le travailleur lui-même considère comme trop lourde compte tenu de ses capacités.*

(86) Un travail plus léger est défini comme *une fonction que le travailleur considère comme adaptée à ses capacités*.

(87) Une perte de revenus est définie comme *le fait que le salaire normal, converti sur une base horaire, dans la nouvelle fonction est inférieur à celui de l'ancienne fonction*. Cette différence de salaire, multipliée par le facteur S visé à l'article 99 et par 4,3333, doit être au moins égale au double de la prime de passage.

(88) Ce dossier doit être introduit au plus tard dans la période de deux mois à compter à partir du premier jour du mois qui suit celui au cours duquel le passage a lieu. La demande doit notamment comporter une déclaration signée par l'employeur dont il ressort que le travailleur est passé, à la date indiquée, à sa propre demande, d'un travail lourd à un travail plus léger et subit de ce fait une perte de revenus et une déclaration signée par le travailleur dont il ressort que le travail qu'il exerçait avant le passage lui semblait trop lourd au vu de ses capacités et qu'il est passé à un travail plus léger, à sa propre demande. Le travailleur doit en outre y annexer une copie de la description de fonction de l'ancienne fonction, une copie d'un avenant au contrat de travail mentionnant la nouvelle fonction, la description de fonction et la date du changement de fonction et des pièces dont il ressort qu'il subit une perte de revenus.

(89) Pour un travailleur âgé entre 50 et 55 ans : 75,01 EUR par mois pendant 12 mois.
Pour un travailleur âgé entre 55 ans et 58 ans : 99,99 EUR par mois pendant 24 mois.
Pour un travailleur âgé de plus de 58 ans: 125,00 EUR par mois pendant 36 mois.
Le paiement de la prime prend cours le premier mois qui suit celui au cours duquel le travail lourd a pris fin.

(90) Ainsi, par exemple, lorsque le travailleur n'est plus lié par un contrat de travail avec le même employeur, qu'il ne subit plus une perte de revenus, ...

L'objectif poursuivi par cette mesure – permettre à un travailleur âgé de passer à un travail plus léger moyennant une compensation financière – nous semble approprié à la situation des travailleurs âgés. Elle complète les dispositions prévues à l'article 72 de l'arrêté royal du 28 mai 2003 relatif à la surveillance de la santé des travailleurs et à l'article 34 de la loi du 3 juillet 1978 relative aux contrats de travail qui imposent une obligation de reclassement à l'employeur lorsqu'un travailleur est déclaré définitivement inapte pour exercer la fonction pour laquelle il a été engagé (91).

Toutefois, dès lors que la mesure examinée prévoit une compensation financière temporaire en faveur des plus âgés, alors que cette compensation n'est pas prévue pour les autres travailleurs, elle introduit une inégalité de traitement entre les travailleurs de plus de 50 ans et les autres travailleurs, ces derniers ne pouvant bénéficier que d'un éventuel reclassement sans compensation financière.

Remarquons que seuls 5 travailleurs en ont bénéficié au cours de l'année 2010, ce qui peut s'expliquer par sa très récente entrée en vigueur.

2.1.4. Remarques conclusives relatives aux dispositifs de maintien des chômeurs âgés sur le marché de l'emploi

Les mesures examinées dans le cadre de cette première partie relèvent toutes des politiques préventives qui visent à éviter que les travailleurs âgés ne quittent l'emploi, contrairement aux mesures qui seront décrites dans les deux parties suivantes (92).

Une étude démontre qu'en 2002, 43 % des travailleurs à temps partiel volontaire sont âgés de plus 50 ans (93).

Si l'on considère à l'instar de l'O.I.T. (94) que seul le travail à temps partiel involontaire (95) est une forme de sous-emploi, le crédit-temps à temps partiel pour les travailleurs âgés est une mesure qui peut a priori être considérée comme une forme de travail à temps partiel qui ne relève pas du sous-emploi.

Du point de vue du travailleur, le travail à temps partiel permet soit de faire le pont entre une période d'inactivité et d'emploi, soit de concilier des responsabilités familiales avec un emploi. Pour les travailleurs âgés, le travail à temps partiel constitue le plus souvent une modalité de sortie d'activités. Selon l'O.I.T., la possibilité de travailler à temps partiel est « un excellent instrument pour partager son temps entre l'activité professionnelle (et) toutes autres occupations » pour autant qu'il s'accompagne d'une bonne protection juridique et qu'il soit choisi pas des travailleurs jouissant d'une bonne situation sur le marché du travail, ce qui semble être le cas pour la plupart des travailleurs âgés.

(91) Sauf si cela n'est pas techniquement ou objectivement possible ou si cela ne peut être raisonnablement exigé pour des motifs dûment justifiés.

(92) Dans les deux parties suivantes, nous examinerons des mesures qui relèvent des politiques actives liées à l'engagement des seniors (aides financières et non discrimination) et à leur maintien dans l'emploi (outplacement).

(93) *Existe-t-il une relation entre l'âge du chômeur et la durée du chômage ?*, Rapport de l'ONEM, 2002.

(94) Le travail à temps partiel : liberté ou piège ?, *Revue internationale du travail*, Volume 136, 1997/4.

(95) Par opposition au travail à temps partiel volontaire, qui relève d'un choix délibéré du travailleur.

Une alternative à ces deux régimes de diminution du temps de travail est la possibilité qui existe pour tous les travailleurs – quel que soit leur âge – d'opter, avec l'accord de leur employeur, pour un travail à temps partiel volontaire. Toutefois, soulignons d'emblée que si ce dernier régime requiet peu de formalisme, il impose des limites très strictes en termes de prestations (96) et ne garantit pas, en principe, de revenus (97) au travailleur. Il relève dès lors de la catégorie du temps partiel involontaire, et par conséquent du sous-emploi.

En matière de coût pour l'employeur, il semble que celui-ci soit plus élevé dans le cadre des régimes de crédit-temps que dans le cadre du chômage avec complément d'entreprise. La différence est encore plus significative en cas de diminution d'1/5ème dans le cadre du crédit-temps (98). Par conséquent, le temps partiel constitue dans le chef de l'employeur un inconvénient dès lors qu'il implique un coût fixe supplémentaire (lié à l'emploi d'un travailleur quel que soit son temps de travail) et un problème d'organisation du travail. Pour autant, le recours au temps partiel peut également se révéler positif parce qu'il permet d'adapter avec plus de souplesse le temps de travail par rapport aux exigences du marché.

La réduction du temps de travail est une politique de prévention nécessaire et appropriée pour empêcher les travailleurs âgés de quitter prématurément le marché de l'emploi (99). Cette mesure permet une transition au sein de l'emploi et correspond à ce titre à un type d'emploi transitionnel : elle offre une protection sociale à la personne qui réduit son temps de travail tout en la maintenant dans l'emploi.

Par ailleurs, le fait d'offrir aux travailleurs âgés la possibilité d'exercer une activité de formation, de tutorat ou d'accompagnement des autres travailleurs nous semble particulièrement adapté afin de favoriser une transition en douceur vers une cessation d'activité, tout en favorisant un échange intergénérationnel des connaissances dont disposent ces travailleurs.

La réduction du temps de travail n'est cependant pas une mesure suffisante pour assurer une transition progressive vers la pension ou une autre activité. Il faut envisager une modification en profondeur du rythme et des conditions de travail « qui n'est pas toujours compatible avec la culture de l'entreprise, avec la position du travailleur dans la ligne hiérarchique, avec les contraintes technologiques ou organisationnelles » (100).

Nous pensons également qu'il est inutile de continuer à penser qu'offrir des régimes de prestations à temps partiel aux travailleurs âgés permettrait aux jeunes d'entrer progressivement sur le marché du travail. *A fortiori* lorsqu'il n'existe pas d'obligation de remplacer le travailleur âgé qui passe d'un régime à temps plein vers un régime à temps partiel.

(96) minimum 1/3 temps et 3 heures/jour.
(97) Sauf la possibilité d'obtenir une allocation de garantie de revenus pour autant que le travailleur remplisse des conditions strictes.
(98) Dendooven, B., Fin de carrière : vue d'ensemble des différents régimes, *Contrats de travail*, novembre, p. 19, 2008.
(99) Hartlapp, M. et Schmid, G., Labour Market Policy for Active Ageism in Europe: Expanding the Options for Retirement Transitions, *Journal of Social Policy*, n°37, 3, p. 417, 2008.
(100) Graulich, B. et Palsterman, P., *Les droits et obligations des chômeurs*, Etudes pratiques de droit social, Kluwer, pp. 290, 2003.

Par ailleurs, l'instauration d'une prime de passage en faveur des travailleurs âgés de plus de 50 ans est certes de nature à encourager ces travailleurs à se maintenir sur le marché du travail mais elle pose question en terme d'égalité de traitement par rapport aux travailleurs qui rempliraient les conditions fixées par l'arrêté royal relatif au chômage sans avoir atteint l'âge de 50 ans.

On conclura cette première section en observant que les dispositifs de maintien des chômeurs âgés sur le marché de l'emploi sont soit des mesures de transitions au sein de l'emploi, soit des mesures de transitions entre l'emploi et l'inactivité ou une activité hors du marché de l'emploi.

2.2. LES DISPOSITIFS DE REINSERTION OU D'ACCES DES CHOMEURS AGES SUR LE MARCHE DE L'EMPLOI

La réglementation du chômage contient de nombreuses mesures de réinsertion sur le marché de l'emploi ouvertes à toutes les catégories de chômeurs. Il est par exemple possible de suivre une formation professionnelle peu importe l'âge du chômeur (101).

Toutefois, la vision classique du rôle joué par l'assurance-chômage en faveur des seniors est radicalement différente. Ces personnes disposent en effet de facilités pour exercer une activité (102) ou un bénévolat (103) tout en continuant de percevoir des allocations. De même, cette catégorie possède sa propre définition de ce qu'est un emploi convenable dont l'abandon entraîne des sanctions (104). Enfin, plusieurs obligations ne lui sont plus imposées, comme par exemple se présenter auprès d'un employeur renseigné par le service régional de l'emploi (105), ou rechercher activement un emploi (106). L'accord de gouvernement du 1er décembre 2011 prévoit toutefois des modifications sur ce dernier point (107).

Toutes ces mesures incitent au maintien des chômeurs âgés dans le système de l'assurance-chômage. Favoriser leur réinsertion professionnelle a donc exigé une rupture par rapport au paradigme dominant, puis la mise en place de régimes spécifiques.

(101) Articles 91 à 94 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage.
(102) Article 89 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991.
(103) Article 97, §1er, de l'arrêté royal du 25 novembre 1991.
(104) Article 32*ter* de l'arrêté ministériel du 26 novembre 1991 portant les modalités d'application de la réglementation du chômage.
(105) Article 89 §2 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991.
(106) Article 10 de l'arrêté royal du 4 juillet 2004 portant modification de la réglementation du chômage à l'égard des chômeurs complets qui doivent rechercher activement un emploi.
(107) Se présenter auprès d'un employeur restera obligatoire jusqu'à l'âge de 60 ans (65 ans dans les bassins d'emploi connaissant un faible taux de chômage) au lieu de 58 ans actuellement. Rechercher activement un emploi restera obligatoire jusqu'à 55 ans (en 2013) puis 58 ans (en 2016), au lieu de 50 ans actuellement.

2.2.1. La formation professionnelle

a) Historique

L'existence de mesures permettant aux chômeurs de suivre une formation professionnelle tout en continuant à bénéficier d'allocations est ancienne, puisque les articles 91 à 94 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 sont la coordination de plusieurs dispositions insérées durant les années 1980 dans l'arrêté royal du 20 décembre 1963 relatif à l'emploi et au chômage (108).

Ce système de dispenses a été mis en place pour prendre en compte des chômeurs ne provenant pas de la « clientèle » traditionnelle de l'ONEM. Celle-ci est en effet constituée des travailleurs en chômage involontaire, ce qui pose problème pour les jeunes chômeurs ou les chômeurs de longue durée. C'est ainsi que malgré la régionalisation de la formation professionnelle, « *certaines dispenses sont devenues des éléments d'une politique fédérale d'insertion des chômeurs* » (109).

b) Description

La possibilité d'être dispensé de certaines obligations pour suivre une formation professionnelle n'est pas une mesure spécifique aux chômeurs âgés. Les articles 91 à 94 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 consacrent un système destiné à favoriser la formation de tous les chômeurs (110).

On distingue :

- La formation professionnelle
  Il est possible d'obtenir une dispense lorsqu'on suit « [une] formation professionnelle organisée ou subventionnée par le service régional de l'emploi et de la formation professionnelle, ainsi [qu'une] formation professionnelle individuelle dans une entreprise ou dans un établissement d'enseignement, reconnue par ce service régional et agréée par le directeur du bureau du chômage » (111).
  Une disposition semblable est prévue pour les formations permettant d'accéder aux professions indépendantes (112).
- Le suivi d'autres formations
  Une dispense peut être accordée à un chômeur reprenant des études de plein exercice (113). Celui-ci ne peut déjà être titulaire d'un diplôme de fin d'études de l'enseignement supérieur, sauf lorsque le directeur du bureau du chômage constate ses faibles débouchés sur le marché de l'emploi.

(108) Les articles 131 §5 et 155*quater* de l'arrêté royal du 20 décembre 1963 (insérés par des arrêtés royaux du 12 avril 1983 et 19 juin 1985).
(109) Graulich, B. et Palsterman, P., *Les droits et obligations des chômeurs*, Bruxelles, Kluwer, p. 259, § 844, 2003.
(110) Ces articles prévoient un certain nombre de conditions rigoureuses (notamment que les formations prennent place le samedi ou en semaine après 17 heures), sous peine de perte du droit aux allocations (article 68 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage).
(111) La dispense est prévue par l'article 91 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991. La définition de cette formation se trouve, elle, à l'article 27, 6° du même arrêté.
(112) Article 92 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991.
(113) Article 93 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991.

Enfin, le directeur du bureau du chômage peut accorder une dispense pour d'autres formations non reprises dans les cas précédents (114). Il tiendra compte de l'âge du chômeur, des études déjà suivies, des aptitudes, de son passé professionnel, de la durée de son chômage, de la nature de la formation et des possibilités que ces études ou cette formation peuvent offrir.

A ces quatre possibilités, il convient d'ajouter celle prévue par l'article 36*ter* de l'arrêté royal (115). Celui-ci permet à un demandeur d'emploi (116) ou à un chômeur exclu (117) de bénéficier d'une allocation de formation, lorsqu'il suit une formation professionnelle de travailleur salarié au moins à mi-temps. Le montant est équivalent à celui d'une allocation d'attente.

Une des conditions pour en bénéficier est de ne pas être déjà détenteur d'un diplôme ou d'un certificat de l'enseignement supérieur. Sont dispensée du respect de cette condition les personnes âgées d'au moins 45 ans.

Les troisième et quatrième dispenses ne concernent normalement pas les chômeurs âgés : soit parce qu'il est rare que l'un d'entre eux reprenne des études de plein exercice (118), soit parce que l'âge est un critère pris en compte pour rejeter les dispenses d'autres formations.

Restent donc accessibles aux travailleurs âgés les dispenses octroyées en cas de suivi d'une formation professionnelle telle que définie aux articles 91 et 92 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991, ainsi que la possibilité de bénéficier d'une allocation de formation.

c) Examen critique

Bien que l'assurance-chômage n'ait pas vocation à remplacer les bourses d'études, on doit constater que, via les dispenses et l'allocation de formation, elle permet néanmoins de suivre une formation tout en percevant une allocation (119). Il s'agit donc d'une mesure pensée pour faciliter la transition entre l'inactivité et la formation, mais qui ressemble fort à un dispositif de transition entre l'emploi et la formation. Elle correspond plutôt au « droit au reclassement » de Supiot.

(114) Article 94 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991

(115) F. Pirard, *Vieillir actif*, Waterloo, Kluwer, pp. 61-64, 2008.

(116) Ne satisfaisant pas aux conditions d'admissibilité pour bénéficier d'allocations de chômage.

(117) Pour être devenu chômeur par suite de circonstances dépendant de sa volonté (articles 51 à 53*bis* de l'arrêté royal du 25 novembre 1991), pour ne pas avoir respecté son contrat d'activation (articles 59bis à 59decies) ou comme chômeur de longue durée (articles 80 à 88).

(118) Des systèmes de formation des seniors de type « université des aînés » sont plus facilement accessibles à partir de la pension.

(119) Graulich, B. et Palsterman, P., *op. cit.*, p. 263, § 866.

Toutefois, à la lecture des statistiques de l'ONEM, on constate que, si le système des dispenses concerne 40.130 chômeurs en 2010 (120), seuls 1.695 d'entre eux ont atteint ou dépassé l'âge de 50 ans (121). Il est donc sous-employé en ce qui concerne cette dernière catégorie.

On doit donc en conclure que ce système a été mis en place pour favoriser la remise au travail de chômeurs jeunes, et non pour prolonger la vie active des chômeurs âgés. Or, comme le relèvent certains auteurs (122), la formation constitue le deuxième facteur le plus important déterminant les seniors à se maintenir sur le marché de l'emploi. En outre, en période de crise, « *il importe (...) de renforcer les systèmes de validation des compétences afin que les travailleurs plus âgés qui n'ont pas de diplôme mais une solide qualification puissent plus facilement se réinsérer* » (123).

2.2.2. Les mesures spécifiques à l'égard des chômeurs de longue durée

a) L'activation (124)

1) Description

La personne qui se retrouve sans emploi après la fin de ses études ou après un licenciement a droit, en principe, à bénéficier d'allocations (d'attente ou de chômage) qui sont octroyées par l'ONEM. Ce chômeur doit cependant satisfaire à un certain nombre de conditions.

Il doit ainsi être chômeur involontaire (125). Ceci implique non seulement qu'il ne soit pas responsable de la perte de son emploi (par exemple, en ayant été licencié pour motif grave), mais également qu'il ne puisse refuser un emploi convenable qui lui est proposé.

(120) 21.254 chômeurs soutenus dans leurs études et 18.876 chômeurs soutenus dans leur formation professionnelle. Dix ans auparavant, il ne concernait que 19.355 personnes (9.585 et 9770 chômeurs).

(121) 1.004 chômeurs soutenus dans leurs études et 691 dans leur formation professionnelle.

(122) Hartlapp, M. et Schmid, G., Labour Market Policy for Active Ageism in Europe: Expanding the Options for Retirement Transitions, *Journal of Social Policy*, n°37, 3, p. 416 et s, 2008.

(123) Carlens, G. et Baukens, M., *Le maintien et le retour à l'emploi des seniors*, Association internationale de la sécurité sociale, Rapport technique n°31, Dublin, p. 9, 2009.

(124) Dumont, D., Pour ou contre l'activation des chômeurs ? Une analyse critique du débat, *R.D.S.*, pp. 355 et s. , 2010 ; Faniel, J., Accompagnement, activation et contrôle : quelques aspects institutionnels du suivi des chômeurs, *www.crisp.be* ; Bodart, M., L'activation du comportement de recherche d'emploi ou le contrôle de la disposition au travail du chômeur, *Un nouveau passeport pour l'accès aux droits sociaux : le contrat*, La Charte, Bruxelles, pp. 25 et s. , 2006 ; Graulich, B. et Palsterman, P., Le contrôle des chômeurs, *Chron. D. S.*, pp. 489 et s, 2004.

(125) Articles 44 et suivants de l'arrêté royal du 25 novembre 1991.

Par ailleurs, ce chômeur doit être disponible pour le marché de l'emploi (126). Cela signifie qu'il doit :

- collaborer activement aux actions d'accompagnement, de formation, ou d'insertion proposées par le service de l'emploi ou de la formation professionnelle (Actiris et Bruxelles Formation, VDAB, Forem ou Arbeitsamt) ;
- chercher lui-même activement un emploi, par exemple, en consultant régulièrement des offres et en répondant à celles en adéquation avec son projet professionnel, en posant spontanément sa candidature auprès d'employeurs potentiels, en s'inscrivant auprès de bureaux de recrutement ou de sélection ou auprès d'agences d'intérim.

Depuis le 1er juillet 2004, les articles 59bis et suivants consacrent cette obligation de rechercher activement un emploi. Ceci implique que, sauf exception (127), cette recherche fera l'objet d'un examen par un facilitateur au bureau du chômage.

Un premier entretien a lieu lorsque le chômeur atteint une certaine durée de chômage (128). Si sa recherche d'emploi est satisfaisante, il sera convoqué après un nouveau délai (129). Si elle ne l'est pas, il est invité à souscrire un contrat (130) reprenant des actions concrètes à accomplir (131).

Le respect de ces dernières est examiné lors d'un deuxième entretien (132). En cas d'échec, le chômeur :

- est sanctionné d'une exclusion du droit aux allocations pendant 4 mois (allocations d'attente ou allocations au taux cohabitant), ou d'une réduction du montant des allocations pendant une période équivalente (allocations aux taux isolé et chef de ménage) ;
- est invité à souscrire un second contrat reprenant d'autres actions à accomplir.

(126) Article 56 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991.
(127) Notamment en cas d'incapacité de travail d'au moins 33 %.
(128) Au moins 15 mois lorsque ce chômeur a moins de 25 ans, et au moins 21 mois dans l'autre cas (Articles 59*bis* et 59*quater* de l'arrêté royal du 25 novembre 1991).
(129) Au moins 16 mois après le premier entretien.
(130) Au sens du Code civil, comme l'a précisé la Cour de cassation (Cass., 9 juin 2008, *Chron. D. S.*, p. 141, 2009 ; *J.T.T.*, 2008, p. 446). Cette position est suivie par les cours du travail (C. trav. Mons, 19 décembre 2008, R.G. n°20.118, *www.juridat.be* ; C. trav. Mons, 11 décembre 2008, R.G. n°20.623, *www.juridat.be* ; C. trav. Liège [section de Namur], 5 août 2008, R.G. n°8.505/2007, *www.juridat.be*).
(131) Le refus de signer ce contrat est sanctionné par une exclusion du droit aux allocations de chômage.
(132) Au moins 4 mois après le premier entretien (article 59*quinquies* de l'arrêté royal du 25 novembre 1991).

Le respect de ces dernières est examiné lors d'un troisième et dernier entretien (133). En cas d'échec, le chômeur est exclu du droit aux allocations soit immédiatement (allocations d'attente ou allocations au taux cohabitant), soit après une période de 6 mois durant laquelle il percevra des allocations réduites (allocations aux taux isolé et chef de ménage) (134).

Cette procédure est donc entrée en vigueur le 1er juillet 2004. Toutefois, afin de permettre aux services de l'emploi ou de la formation professionnelle de s'y adapter (en développant une offre d'accompagnement suffisante pour tous les chômeurs contrôlés), elle n'est appliquée que progressivement (135) :

- du 1er juillet 2004 au 30 juin 2005, elle ne s'applique qu'aux chômeurs de moins de 30 ans ;
- du 1er juillet 2005 au 30 juin 2006, elle s'étend à ceux de moins de 40 ans ;
- à partir du 1er juillet 2006, elle s'applique à tous les chômeurs de moins de 50 ans.

Dans la mesure où le droit aux allocations n'est pas limité dans le temps, il est normal que l'ONEM vérifie régulièrement que le chômeur cherche bien du travail et remplit les conditions pour avoir droit aux allocations. Parallèlement, les Régions et Communautés se sont engagées à faire des efforts supplémentaires pour offrir un accompagnement à tous les chômeurs qui le souhaitent.

Les difficultés rencontrées par les chômeurs âgés pour rechercher du travail ont toutefois incité le Roi à ne pas leur étendre la procédure d'examen de cette recherche. Les chômeurs de 50 ans ou plus en sont donc exemptés.

2) Examen critique

Présentée à l'origine dans la presse comme un mécanisme de « chasse des chômeurs », l'activation est actuellement examinée de manière beaucoup plus modérée par la doctrine.

Celle-ci rappelle que le bénéfice de l'assurance-chômage n'a jamais été octroyé de manière inconditionnelle, bien qu'un « glissement vers l'assistance » ait été constaté durant les années 1980 (136). L'activation est donc un retour aux sources de l'assurance-chômage. Ainsi, « *le plan d'accompagnement et de suivi actifs des chômeurs (...) constitu(e) à notre sens un compromis équilibré et, somme toute, pas si mal pensé entre les dimensions d'aide aux demandeurs d'emploi et de contrôle des chômeurs indemnisés* » (137).

(133) Au moins 4 mois après le deuxième entretien (article 59*sexies* de l'arrêté royal du 25 novembre 1991).
(134) Cette exclusion est précisément justifiée par le fait que le chômeur ne remplit plus la condition d'être disponible pour le marché de l'emploi (C. trav. Mons, 29.06.2010, *J.T.T.*, 2010, p. 305).
(135) Article 10 de l'arrêté royal du 4 juillet 2004 portant modification de la réglementation du chômage à l'égard des chômeurs complets qui doivent rechercher activement un emploi.
(136) Dumont, D., *op. cit.*, p. 368 ; Graulich, B. et Palsterman, P., Le contrôle des chômeurs, *Chron. D. S.*, p. 490, 2004.
(137) Dumont, D., *op. cit.*, p. 376.

L'application de ce plan contribue à la transition entre l'inactivité et l'emploi. En effet, on constate qu'il entraîne une intensification des efforts de recherche d'emploi, une stimulation du suivi de formations tout en causant dans le pire des cas une faible baisse de revenus (138).

L'activation n'est toutefois pas applicable aux chômeurs de plus de 50 ans. Demander à des personnes âgées ayant connu une longue période de chômage de justifier d'une recherche d'emploi est en effet une politique difficile à défendre. C'est la raison pour laquelle l'activation n'a été appliquée que progressivement, tranche d'âge par tranche d'âge.

Toutefois, une telle extension pourrait avoir les mêmes effets positifs sur le taux d'emploi des chômeurs âgés que sur celui des plus jeunes. C'est la raison pour laquelle l'accord de gouvernement du 1er décembre 2011 prévoit d'étendre le champ d'application de l'activation aux chômeurs de 50 à 55 ans (en 2013), puis de 55 à 58 ans (en 2016).

b) L'activation renforcée (*plan Win Win Activa*) (139)

1) Description

La loi-programme (I) du 24 décembre 2002 (140) met en place un système de réduction groupe-cible, afin d'offrir une réduction de cotisations aux employeurs qui acceptent d'engager certaines catégories de demandeurs d'emploi. Parmi ces derniers se trouvent les personnes âgées de 45 ans et plus (141).

(138) Cockx, B., Dejemeppe, M. et Van der Linden, B., L'activation du comportement de recherche d'emploi favorise-t-elle un retour plus rapide à l'emploi ?, *Regards économiques*, n°85, 2011.
(139) Voyez Pirard, F., *op. cit.*, pp. 23-28.
(140) Articles 324 et suivants de la loi-programme (I) du 24 décembre 2002, ainsi que son arrêté d'exécution du 16 mai 2003.
(141) Article 339 de la loi-programme (I) du 24 décembre 2002, modifié par la loi du 23 décembre 2005 relative au pacte de solidarité entre les générations (qui prévoit une limite d'âge de 50 ans, mais autorise le Roi à descendre jusqu'à 45).

Lorsque ces derniers sont chômeurs complets indemnisés, il est également prévu de leur octroyer un complément de salaire appelé allocation de travail (142), dans le cadre du programme d'activation renforcée (également appelé « *plan Win Win Activa* »).

Ce programme s'applique à trois catégories de chômeurs :

- Ceux qui, âgés de 45 ans au moins, ont été demandeurs d'emplois pendant 468 jours, au cours des 27 mois calendrier précédant celui de la reprise de travail : une allocation de travail mensuelle de maximum 500 EUR leur est versée jusqu'au 29e mois suivant celui de la reprise de travail.
- Ceux qui, âgés de 50 ans au moins et ne bénéficiant pas du système des titres-services, ont été demandeurs d'emploi pendant au moins 156 jours, au cours des neuf mois calendrier précédant celui de la reprise de travail : une allocation de travail mensuelle de maximum 1000 EUR leur est versée jusqu'au 11e mois suivant celui de la reprise de travail (143).
- Ceux qui, âgés de 45 ans au moins et ne bénéficiant pas du système des titres-services, ont été demandeurs d'emplois pendant 312 jours, au cours des 18 mois calendrier précédant celui de la reprise de travail, mais pendant moins de 624 jours, au cours des 36 mois calendrier précédant celui de cette reprise : une allocation de travail mensuelle de maximum 750 EUR leur est versée jusqu'au 11e mois suivant celui de la reprise de travail (144).

L'octroi d'une allocation dans le cadre de ce programme dépend de la remise par l'ONEM d'une carte de travail, attestant que le chômeur remplit bien les conditions prévues (145). Cette carte, valable 6 mois, est renouvelable. Elle permet par ailleurs aux employeurs de bénéficier de la réduction groupe-cible.

2) Examen critique

Les systèmes de réduction groupe-cible ont été mis en place afin de simplifier et coordonner les mesures en faveur de l'emploi (146). Ils ont donc vocation à devenir le second mécanisme de transition entre l'inactivité et l'emploi, après le mécanisme d'allocations de chômage « classique ».

(142) Article 10 de l'arrêté royal du 19 décembre 2001 de promotion de mise à l'emploi des demandeurs d'emploi de longue durée.
(143) Lorsque la reprise de travail a lieu en 2011. Ceux entrés en service en 2010 ont droit à une allocation de travail jusqu'au 23e mois suivant celui de leur reprise.
(144) Lorsque la reprise de travail a lieu en 2011. Ceux entrés en service en 2010 ont droit à une allocation de travail de maximum 750 EUR jusqu'au 11e mois suivant celui de leur reprise, puis une de maximum 500 EUR pendant 16 mois.
(145) Article 13 de l'arrêté royal du 19 décembre 2001.
(146) Chambre des représentants, Session n°50, Projet de loi n°2124, Document n°001, p. 167.

Il s'agit de mesures de réduction des cotisations, éventuellement combinées avec le versement d'allocations par l'ONEM. Ces incitants financiers sont particulièrement appropriés par rapport à l'objectif de remise au travail des personnes rentrant dans ces groupes-cibles.

En 2010, cette mesure a fait l'objet d'une campagne de promotion dans les médias. Le résultat a été la signature de 52.293 contrats. Le groupe-cible des chômeurs de 50 ans et plus a fait l'objet de 12,5 % de ceux-ci (soit 6.537 contrats).

Bien qu'appropriée à la situation des chômeurs âgés, la mesure ne connaît donc pas encore le succès. Elle semble mieux réussir lorsqu'elle concerne le groupe-cible pour les jeunes chômeurs non diplômés (41,6 % des actions, soit 21.754 contrats).

Ces critiques semblent néanmoins avoir été entendues : l'accord de gouvernement du 1er décembre 2011 prévoit de créer en 2012 un « modèle de plan pour l'emploi des seniors ».

c) L'économie d'insertion sociale (SINE) (147)

1) Description

Le système de réduction groupe-cible a également été appliqué pour mettre en place une mesure d'économie d'insertion sociale (en abrégé SINE). Comme son nom l'indique, il s'agit d'une mesure destinée à favoriser la réinsertion de chômeurs, de bénéficiaires du revenu d'intégration ou de l'aide sociale, au sein d'entreprises relevant de l'économie sociale (148).

Ce système donne droit à une réduction de cotisations sociales de 1.000 EUR (149), notamment en cas d'engagement d'un chômeur complet indemnisé de 45 ans au moins, ne disposant pas d'un certificat ou diplôme de l'enseignement secondaire supérieur et présentant 156 jours de chômage pendant les 9 mois civils précédent celui de l'engagement (150).

(147) Voyez Pirard, F., *op. cit.*, pp. 47-61 ; Graulich, B. et Palsterman, P., *Les droits et obligations du chômeur*, Bruxelles, Kluwer, p. 269, §§ 890-892, 2003.
(148) Telles qu'énumérées à l'article 1 §1er de l'arrêté royal du 3 mai 1999 portant exécution de l'article 7, § 1er, alinéa 3, m, de l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 concernant la sécurité sociale des travailleurs relatif à la réinsertion de chômeurs très difficiles à placer (entreprises de travail adapté, agences immobilières sociales, sociétés de logements sociaux, agences locales pour l'emploi, sociétés commerciales à finalité sociale, etc.).
(149) Montant forfaitaire G1, défini par l'article 336 de la loi-programme (I) du 24 décembre 2002.
(150) Article 14 §1er, 3° de l'arrêté royal du 16 mai 2003 pris en exécution du Chapitre 7 du Titre IV de la loi-programme (I) du 24 décembre 2002, visant à harmoniser et à simplifier les régimes de réductions de cotisations de sécurité sociale.

Il est également prévu d'octroyer à ces chômeurs un complément de salaire appelé allocation de réinsertion (151). Celle-ci s'élève :

- en cas d'occupation à temps plein, à 500 EUR maximum par mois calendrier ;
- en cas d'occupation à temps partiel, à un montant calculé comme suit : 750 EUR par mois calendrier x (occupation hebdomadaire à temps partiel contractuellement prévue / occupation hebdomadaire d'un travailleur à temps plein). Le résultat est toutefois plafonné à 500 EUR.

Par ailleurs, le montant de l'allocation de réinsertion ne peut dépasser celui du salaire net auquel le travailleur a droit.

Le chômeur obtient de l'ONEM une allocation de réinsertion sur demande, à condition d'y joindre une attestation du SPF Emploi, Travail et Concertation sociale, confirmant que l'employeur relève bien de l'économie sociale (152).

Ce système est accessible aux bénéficiaires d'une pension de survie (lorsque ceux-ci sont autorisés à la cumuler avec une autre allocation) pendant une période unique de 12 mois calendrier (153).

2) Examen critique

Le système SINE a été créé pour remplir deux buts :

- réinsérer des chômeurs difficiles à placer ;
- soutenir l'économie sociale.

Il s'agit donc d'une mesure de transition entre l'inactivité et l'emploi et en même temps de transition entre l'inactivité et une activité hors du marché de l'emploi. Le premier point de vue, qui joue sur le long terme, serait celui du chômeur. Tandis que le second, qui se concentre sur le court terme, serait celui de l'économie sociale. Globalement, cette mesure pourrait être vue comme une application du « droit à la continuité du statut professionnel » de Supiot.

Ce système fait partie des mesures de réduction groupe-cible destinées aux travailleurs âgés. Celles-ci sont un succès d'après les statistiques de l'ONEM : en 2010, 11.626 chômeurs en ont bénéficié chaque mois.

Toutefois, ceux de 45 ans ou plus ne font actuellement l'objet que de 36 % des contrats. Le système pourrait donc faire l'objet d'une promotion plus importante, afin d'atteindre de meilleurs résultats dans cette catégorie d'âge.

(151) Article 4 de l'arrêté royal du 3 mai 1999 portant exécution de l'article 7, § 1er, alinéa 3, m, de l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 concernant la sécurité sociale des travailleurs relatif à la réinsertion de chômeurs très difficiles à placer ; article 131*quinquies* §1er de l'arrêté royal du 25 novembre 1991.
(152) Article 14 §5 de l'arrêté royal du 16 mai 2003.
(153) Article 65 §2*ter* de l'arrêté royal du 25 novembre 1991.

d) Le travail en ALE (154)

1) Historique

La possibilité de travailler dans une Agence Locale pour l'Emploi (ALE) remonte à leur création. L'article 171 de l'arrêt royal du 20 décembre 1963 relatif à l'emploi et au chômage prévoyait déjà une mise au travail sous contrôle de commissions ou d'associations sans but lucratif créées par les communes.

2) Description

Les Agences Locales pour l'Emploi (ALE) sont des associations sans but lucratif créées par une ou plusieurs communes afin de mettre en contact des employeurs (appelés « utilisateurs ») et des chômeurs (appelés « travailleurs ALE ») pour effectuer des travaux compatibles avec le maintien des allocations de chômage (155).

L'employeur propose d'engager un ou plusieurs chômeurs pour effectuer une « activité non rencontrée par les circuits de travail régulier ». L'ALE valide cette proposition pour un an maximum. Le travailleur sera rétribué au moyen de chèques ALE, valant chacun 4,10 EUR.

Les chômeurs de longue durée sont inscrits d'office comme candidats à un emploi dans le cadre de ce système. Il s'agit de chômeurs complets indemnisés bénéficiant d'allocations depuis 2 ans au moins. Des dispositions particulières sont toutefois prévues pour les chômeurs âgés :

- ceux de 45 ans et plus sont inscrits d'office dès qu'ils bénéficient d'allocations depuis 6 mois au moins ;
- ceux de 50 ans et plus ne sont plus inscrits d'office (156).

Il est néanmoins possible de s'inscrire volontairement comme candidat, à condition de présenter 24 mois comme chômeur complet indemnisé pendant les 36 mois précédents. Cette possibilité est toutefois refusée aux chômeurs âgés (157) :

- qui bénéficient d'une prépension conventionnelle ;
- qui bénéficient d'une indemnité complémentaire pour travailleurs frontaliers âgés licenciés.

(154) Graulich, B. et Palsterman, P., *op. cit.,* pp. 270 et 271, §§ 898-900.
(155) Article 79 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991.
(156) L'article 79 §4, alinéa 2 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 prévoit cette exception pour les chômeurs qui sont dispensés de l'obligation d'être disponibles pour le marché de l'emploi, c'est-à-dire ceux de 50 ans ou plus, ou qui présentent une incapacité de travail d'au moins 33 %.
(157) Article 79 §4, alinéa 6 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991.

3) Examen critique

Le but du système du travail en ALE est d'offrir une activité à temps partiel cumulable avec des allocations de chômage. Il s'agit donc d'un mécanisme de transition entre l'inactivité et l'emploi.

Il ne peut malheureusement pas être considéré comme une réussite : « *l'expérience de tous les circuits spéciaux de remise au travail est qu'il est très difficile de concrétiser la vocation de « marchepied » habituellement proclamée. La majorité des travailleurs qui entrent dans ces circuits y restent ; Dans ces conditions, permettre aux chômeurs d'accomplir quelques dizaines d'heures par mois représente dans la plupart des cas une impasse* » (158).

Par ailleurs, l'adoption de systèmes plus performants (la réduction groupe-cible) a eu un effet dévastateur sur le travail en ALE : si 15.583 chômeurs l'utilisaient encore en 2000, ils ne sont plus que 1.425 en 2010.

Toutefois – bien que les chômeurs âgés n'y soient pas inscrits d'office et ne puissent l'être sur base volontaire que dans certains cas –, près de 93 % des bénéficiaires de la mesure ont entre 40 et 65 ans (159). Et les chômeurs de 50 ans ou plus constituent encore 58 % des bénéficiaires (160).

Il serait donc intéressant de repenser ce système, par exemple en l'intégrant à celui des réductions groupe-cible. Ainsi, par exemple, les ALE pourraient être utilisées comme outil permettant de superviser la mise au travail de certaines catégories comme celle des chômeurs âgés.

Il reviendra prochainement aux Régions (et à la Communauté germanophone) de mettre en œuvre ce système, comme prévu par l'accord de gouvernement du 1er décembre 2011.

(158) Graulich, B. et Palsterman, P., *op. cit.*, p. 270, § 899.
(159) Les bénéficiaires de moins de 40 ans ne sont que 96.
(160) 823 bénéficiaires sur 1.425. Par ailleurs, 506 bénéficiaires (35 %) ont entre 40 et 50 ans.

e) Le complément de reprise de travail (161)

1) Historique

Le complément de reprise de travail est une mesure instaurée par un arrêté royal du 13 janvier 1989, puis reprise aux articles 126 et 127 de l'arrêté royal de 1991.

2) Description

Il s'agit d'une mesure destinée à inciter les chômeurs à reprendre le travail en leur versant une prime de reprise de travail en supplément de leur salaire. Elle est destinée aux chômeurs âgés bénéficiant d'un complément d'ancienneté, c'est-à-dire d'une majoration de leurs allocations de chômage à partir de l'âge de 50 ans (162). Notons toutefois qu'à partir du 1er juillet 2012, elle ne sera plus accessible qu'à partir de 55 ans (163).

- En cas de reprise de travail salarié
  Pour obtenir un complément de reprise de travail, un chômeur doit répondre aux conditions suivantes (164) :
  - être âgé de 50 à 65 ans (55 à 65 ans, à partir du 1er juillet 2012) ;
  - être lié par un contrat de travail, sauf avec un employeur auprès duquel il était en service 6 mois auparavant (165) et sauf dans l'industrie portuaire, du com merce de combustible de Flandre orientale ou de la pêche maritime (166) ;
  - ne pas bénéficier des allocations au taux ayant charge de famille ;
  - ne pas être détenu préventivement ou privé de liberté ;
  - résider en Belgique (sauf accord international) ;
  - ne pas bénéficier ou avoir bénéficié d'une prépension conventionnelle ou d'une indemnité complémentaire pour travailleurs frontaliers âgés licenciés ;
  - ne pas percevoir d'allocations comme chômeur complet, ou dans le cadre d'une interruption de carrière, ou d'un crédit-temps ou de l'assurance maladie-invalidité ;
  - ne pas avoir demandé d'allocation de garantie de revenu ;
  - ne pas bénéficier d'une pension complète. Une dérogation permet néanmoins de cumuler une pension de survie avec un complément de reprise de travail pendant une période unique de 12 mois calendrier (167).

(161) Voyez Gieselink, G., Stevens, Y. et Van Buggenhout, B., Départ anticipé des travailleurs âgés en Belgique, *R.B.S.S.*, n°4, pp. 607-608, 2002 ; Pirard, F., *op. cit.*, pp. 177-186.
(162) Articles 126 et 127 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991.
(163) Accord de gouvernement du 1er décembre 2011, p. 90.
(164) Article 129*bis* de l'arrêté royal du 25 novembre 1991.
(165) L'article 129*bis* §1er, alinéa 4, de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 exclut les contrats conclus avec cet employeur (personne physique ou morale) ou le groupe auquel il appartient, sauf si le chômeur satisfaisait déjà aux conditions pour pouvoir bénéficier du complément pendant sa précédente occupation.
(166) Secteurs d'activités énumérés à l'article 28 §3 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991.
(167) Article 65 §2*ter* de l'arrêté royal du 25 novembre 1991

Le complément de reprise de travail s'élève à 186,51 EUR par mois, à condition de justifier un passé professionnel de 20 ans comme salarié. Il est accordé pour une durée de 12 mois renouvelable. Mais tout changement d'employeur entraîne l'obligation d'effectuer une nouvelle demande de complément.

A défaut d'un passé professionnel de 20 ans, un complément temporaire sera accordé pendant 36 mois non renouvelables (168). Il s'élèvera à :
- 186,51 EUR les 12 premiers mois ;
- 124,34 EUR les 12 mois suivants ;
- 62,17 EUR les 12 derniers mois.

- En cas de reprise de travail indépendant
  Pour obtenir un complément de reprise de travail, un chômeur s'installant comme indépendant à titre principal doit répondre aux conditions suivantes (169) :
  - être âgé de 50 à 65 ans (55 à 65 ans, à partir du 1er juillet 2012) ;
  - satisfaire, au moment de la demande, à toutes les conditions d'admission et d'octroi pour pouvoir prétendre aux allocations de chômage ;
  - être inscrit auprès d'une caisse d'assurances sociales pour indépendants ;
  - être installé comme indépendant au cours du mois pour lequel le complément est demandé ;
  - ne prester aucun service au profit d'un employeur auprès duquel il était en service 6 mois auparavant, et pas dans l'industrie portuaire, du commerce de combustible de Flandre orientale ou de la pêche maritime (170) ;
  - ne pas bénéficier des allocations au taux ayant charge de famille ;
  - ne pas être détenu préventivement ou privé de liberté ;
  - résider en Belgique (sauf accord international) ;
  - ne pas bénéficier ou avoir bénéficié d'une prépension conventionnelle ou d'une indemnité complémentaire pour travailleurs frontaliers âgés licenciés ;
  - ne pas percevoir d'allocations comme chômeur complet, ou dans le cadre d'une interruption de carrière, ou d'un crédit-temps ou de l'assurance maladie-invalidité ;
  - ne pas avoir demandé d'allocation de garantie de revenu ;
  - ne pas bénéficier d'une pension complète ;
  - ne pas avoir déjà bénéficié d'un complément de reprise de travail salarié examiné au point précédent.

  Le complément de reprise de travail s'élève à 186,51 EUR par mois, à condition de justifier un passé professionnel de 20 ans comme salarié. Il est accordé pour une durée de 12 mois renouvelable.

(168) Toutefois, une nouvelle période durant laquelle un complément temporaire est accordé peut débuter au plus tôt 24 mois calendrier après le dernier mois durant lequel un complément a été payé.
(169) Article 129*ter* de l'arrêté royal du 25 novembre 1991.
(170) Secteurs d'activités énumérés à l'article 28 §3 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991.

A défaut d'un passé professionnel de 20 ans, un complément temporaire sera accordé pendant 36 mois non renouvelables (171). Il s'élèvera à :
- 186,51 EUR les 12 premiers mois ;
- 124,34 EUR les 12 mois suivants ;
- 62,17 EUR les 12 derniers mois.

- En cas de reprise de travail d'un ancien candidat entrepreneur
  Peut obtenir un complément de reprise de travail, le chômeur s'installant comme indépendant à titre principal et qui (172) :
  - était candidat entrepreneur au moins 6 mois avant son installation comme indé pendant. Un candidat entrepreneur est une « personne qui, dans le but de réa liser son installation ultérieure en tant qu'entrepreneur, a conclu une conven tion avec une coopérative d'activités » (173) ;
  - appartenait au groupe cible des coopératives d'activités. Ce groupe cible com prend notamment les chômeurs complets indemnisés de 50 ans ou plus, qui présentent au moins 78 jours de chômage pendant les 9 mois civils précédent celui de la signature de la convention avec la coopérative d'activités (174).

  Le complément de reprise de travail est accordé aux conditions suivantes :
  - ne pas avoir atteint 65 ans ;
  - satisfaire, au moment de la demande, à toutes les conditions d'admission et d'octroi pour pouvoir prétendre aux allocations de chômage ;
  - être inscrit auprès d'une caisse d'assurances sociales pour indépendants ;
  - être installé comme indépendant au cours du mois pour lequel le complément est demandé ;
  - ne prester aucun service dans l'industrie portuaire, du commerce de combus tible de Flandre orientale ou de la pêche maritime (175) ;
  - ne pas être détenu préventivement ou privé de liberté ;
  - résider en Belgique (sauf accord international) ;
  - ne pas bénéficier ou avoir bénéficié d'une prépension conventionnelle ou d'une indemnité complémentaire pour travailleurs frontaliers âgés licenciés ;
  - ne pas percevoir d'allocations comme chômeur complet, ou dans le cadre d'une interruption de carrière, ou d'un crédit-temps ou de l'assurance maladie-invalidité ;
  - ne pas bénéficier d'une pension complète ;
  - ne pas avoir déjà bénéficié d'un complément de reprise de travail salarié ou indépendant examiné aux points précédents.

(171) Toutefois, une nouvelle période durant laquelle un complément temporaire est accordé peut débuter au plus tôt 24 mois calendrier après le dernier mois durant lequel un complément a été payé.
(172) Article 129*quater* de l'arrêté royal du 25 novembre 1991.
(173) Définition se trouvant à l'article 80, 2° de la loi du 1er mars 2007 portant des dispositions diverses (III), et non celle du 14 mars 2007 comme le mentionne erronément l'article 129*quater* de l'arrêté royal du 25 novembre 1991.
(174) Article 1er, §1er, 2° de l'arrêté royal du 15 juin 2009 portant des dispositions diverses concernant le statut du candidat entrepreneur dans une coopérative d'activités.
(175) Secteurs d'activités énumérés à l'article 28, §3, de l'arrêté royal du 25 novembre 1991.

Il s'élève à 186,51 EUR par mois, et est accordé pour une période de 12 mois maximum. Toutefois, lorsque la durée totale de la ou des conventions successives que le chômeur avait signées en tant que candidat entrepreneur est supérieure à 6 mois civils, la période de 12 mois est diminuée du nombre de mois supérieurs à ces 6 mois civils.

3) Examen critique

Le complément de reprise de travail est une mesure destinée à inciter les chômeurs âgés à ne pas rester inactifs, bien qu'ils bénéficient d'allocations de chômage plus élevées. Il s'agit donc d'un mécanisme de transition de l'inactivité vers l'emploi, avec pour second objectif de compenser les effets pervers de mécanismes de transition de l'emploi vers l'inactivité.

L'ONEM considère cette mesure comme un succès. Pendant l'année 2010, le complément de reprise du travail temporaire a été versé à 24.876 personnes (176) et celui à durée indéterminée l'a été à 10.985 personnes. Au vu de ces chiffres, on doit effectivement considérer que la mesure atteint son second objectif. Par contre, il n'est pas sûr que ce soit le cas du premier : la transition se fait en effet vers un emploi précaire.

2.2.3. L'outplacement

a) Historique

Institué par une convention collective de travail n°51 du 10 février 1992, l'outplacement ne concernait à l'origine que les travailleurs et employeurs volontaires pour le mettre en œuvre.

La crise économique a toutefois eu pour résultat la mise en place d'un système obligatoire, inséré en droit belge par la loi du 5 septembre 2001 visant à améliorer le taux d'emploi des travailleurs, complétée par une convention collective de travail n°82 du 10 juillet 2002.

Enfin, la poursuite de la crise a incité le législateur à imposer ce système en cas de restructuration, comme le prévoit la loi du 23 décembre 2005 relative au Pacte de solidarité entre les générations.

(176) En moyenne, 2.073 personnes en ont bénéficié par mois.

b) Description

1) L'outplacement volontaire
L'outplacement est une procédure de reclassement professionnel des travailleurs licenciés. Plus précisément, il s'agit d'« un ensemble de services et de conseils de guidance fournis individuellement ou en groupe par un tiers, dénommé ci-après bureau d'outplacement, contre paiement et à la demande d'un employeur afin de permettre à un travailleur de retrouver lui-même et le plus rapidement possible un emploi auprès d'un nouvel employeur ou de développer une activité professionnelle en tant qu'indépendant » (177).

Cette mesure est accessible aux travailleurs licenciés qui en font préalablement la demande (178). Elle n'est pas limitée aux travailleurs âgés.

2) L'outplacement obligatoire (179)
L'outplacement est une mesure obligatoire en cas de licenciement de travailleurs âgés de 45 ans ou plus.

Elle implique l'intervention d'un tiers appelé prestataire de services. Celui-ci peut être un service public (Forem, VDAB, Actiris, ADG), un bureau privé, une cellule de reconversion, etc (180).

Les travailleurs doivent remplir les conditions suivantes (181) :
- être âgé de 45 à 65 ans ;
- être licencié, mais pas pour motif grave ;
- compter au moins un an d'ancienneté de service ininterrompu auprès de l'employeur.

A leur demande, elle est également accessible à ceux qui (182) :
- sont liés par un contrat de travail à temps partiel (183) ;
- ne doivent pas être disponibles pour le marché de l'emploi (184).

(177) Article 1er de la convention collective de travail n°51 relative à l'outplacement.
(178) Article 2 de la convention collective de travail n°51.
(179) Dauphin, M. et Jehaes, I., Reclassement des travailleurs licenciés âgés de 45 ans et plus – Nouveautés, *A.E.B. Social*, 2003, n°1054, pp. 3-8.
(180) Articles 4 et 5 de la convention collective de travail n°82 relative au reclassement professionnel pour les travailleurs de quarante-cinq ans et plus qui sont licenciés.
(181) Articles 13 de la loi du 5 septembre 2001 visant à améliorer le taux d'emploi des travailleurs et 3 §1er de la convention collective de travail n°82.
(182) Articles 13 de la loi du 5 septembre 2001 visant à améliorer le taux d'emploi des travailleurs et 3 §2 de la convention collective de travail n°82.
(183) Contrat d'une durée inférieure à la moitié de la durée hebdomadaire normale d'un contrat à temps plein dans une situation comparable.
(184) Lorsqu'ils deviennent chômeurs complets indemnisés à l'issue du délai de préavis ou de la période couverte par une indemnité de congé.

La procédure donne droit à 20 heures d'accompagnement tous les deux mois (185). Elle dure au maximum 12 mois, et prend fin lorsque le travailleurs a retrouvé un emploi (186) ou débuté une activité d'indépendant. Le coût est supporté par l'employeur (187).

3) L'outplacement en cas de restructuration (188)
En cas de licenciement collectif dans une entreprise comptant au moins 20 travailleurs, est mis en place un système de gestion active des restructurations (189).

L'employeur doit, dans ce cas, instaurer une cellule pour l'emploi chargée d'offrir à ses travailleurs « les chances maximales de remise au travail », notamment en faisant une offre d'outplacement à chaque travailleur licencié. Cette procédure s'applique donc également aux travailleurs de moins de 45 ans (190).

Tous les travailleurs ont l'obligation de s'inscrire auprès de la cellule pour l'emploi (191).

Par ailleurs, ceux présentant au moins un an de service ininterrompu dans l'entreprise pourront bénéficier d'une indemnité de reclassement à charge de l'employeur (192). Cette indemnité, équivalente au salaire et aux avantages acquis en vertu du contrat, sera versée :
- pendant 6 mois lorsque le travailleur a 45 ans ou plus ;
- pendant 3 mois lorsqu'il a moins de 45 ans.

(185) Article 6 de la convention collective de travail n°82.
(186) Il est toutefois possible de reprendre cette procédure lorsque le travailleur perd son nouvel emploi dans les trois mois suivant son entrée en service. La procédure reprend à la phase pendant laquelle elle avait été interrompue et pour les heures restantes, mais elle ne peut entraîner un dépassement de la durée maximale de 12 mois.
(187) Article 9 de la convention collective de travail n°82.
(188) X., La nouvelle approche des restructurations après le Pacte de solidarité, *Licenciement & Démission*, n°5, pp. 1-8, 2006.
(189) Articles 31 et suivants de la loi du 23 décembre 2005 relative au Pacte de solidarité entre les générations ; arrêté royal du 9 mars 2006 relatif à la gestion active des restructurations. Voyez Robert, Les mesures d'accompagnement des travailleurs dans le cadre des restructurations d'entreprises, *Ors.* F., n°7, pp. 8 et 9, 2007.
(190) Pour lesquels la procédure prévoit 30 heures d'accompagnement pendant 3 mois minimum (article 6 de l'arrêté royal du 9 mars 2006 relatif à la gestion active des restructurations).
(191) Article 34 de la loi du 23 décembre 2005 relative au Pacte de solidarité entre les générations.
(192) Article 36 de la loi du 23 décembre 2005.

4) Conséquences en matière de chômage

Afin d'inciter le plus possible les travailleurs à faire usage de l'outplacement (leur évitant ainsi d'être à charge de l'assurance-chômage), la règlementation sanctionne celui qui (193) :

- âgé de 45 ans au moins, refuse de collaborer ou d'accepter une proposition d'outplacement organisé par l'employeur, pour autant que l'offre se fasse sur base d'une obligation réglementaire ;
- ne s'inscrit pas, lorsqu'il y est obligé, auprès d'une cellule pour l'emploi ou ne reste pas inscrit pendant 6 mois (194) ;
- âgé de 45 ans au moins, n'a pas mis en demeure par écrit son employeur, lorsque celui-ci n'a pas fait une offre d'outplacement classique ;
- refuse de collaborer ou d'accepter une proposition d'outplacement organisé par une cellule pour l'emploi à laquelle l'employeur participe.

Cette personne est considérée comme étant un chômeur « par suite de circonstances dépendant de sa volonté ». A ce titre, elle peut être sanctionnée d'une exclusion temporaire du droit aux allocations de chômage, pendant 4 semaines au moins et 52 semaines au plus (195).

Elle peut également perdre le droit aux allocations (196) :

- lorsque son refus de collaborer ou d'accepter une proposition d'outplacement, de ne pas s'inscrire ou de ne pas rester inscrite auprès d'une cellule pour l'emploi, ou encore de ne pas mettre en demeure son employeur, est provoqué par son intention de pouvoir bénéficier ou de pouvoir continuer à bénéficier d'allocation ;
- lorsque ces circonstances se combinent avec le fait de redevenir chômeur dans l'année qui suit l'événement ayant provoqué l'exclusion temporaire du droit aux allocations.

c) Examen critique

L'outplacement a pour but de reclasser les travailleurs âgés licenciés. Il s'agit donc d'un mécanisme de transition de l'inactivité vers l'emploi, ou d'une application du « droit au reclassement ».

Toutefois, en devenant obligatoire en cas de restructuration, il a également pour but de maintenir des travailleurs dans l'emploi et d'éviter une transition vers l'inactivité. A ce titre, il fait application du « droit à la continuité du statut professionnel ».

L'intervention de l'ONEM se situe à deux niveaux :

- dans le remboursement aux employeurs des frais d'outplacement ;
- dans la prise en charge de l'indemnité de reclassement non versée par l'employeur.

(193) Article 51, §1er, alinéa 2, 7° à 10° de l'arrêté royal du 25 novembre 1991.
(194) S'il est âgé de 45 ans au moins (article 34 de la loi du 23 décembre 2005 relative au pacte de solidarité entre les générations ; article 10, §8, de l'arrêté royal du 9 mars 2006 relatif à la gestion active des restructurations.
(195) Article 52bis, §1er, 5° à 8° de l'arrêté royal du 25 novembre 1991.
(196) Article 52bis, §2, alinéa 1er, 4° à 7°, et alinéa 2 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991.

Le remboursement des frais d'outplacement est accordé par l'ONEM lorsque le travailleur a effectivement suivi au moins 30 heures d'outplacement alors qu'il était inscrit dans la cellule pour l'emploi (et ce, même s'il retrouve du travail ensuite). L'ONEM rembourse alors 500 EUR (travailleur de moins de 45 ans) ou 1.000 EUR (travailleur de 45 ans ou plus). En 2010, un montant total de 565.241,62 EUR a été ainsi versé aux employeurs.

La prise en charge de l'indemnité de reclassement par l'ONEM se fait sur demande. En 2010, 39.000 EUR ont été ainsi versés à 26 travailleurs (197). L'employeur défaillant doit bien évidemment rembourser cette somme et peut même être poursuivi pénalement.

Il est actuellement trop tôt pour dire si cette méthode est un succès. D'un côté, d'importants montants sont utilisés pour les travailleurs et les employeurs. De l'autre, seul un petit nombre de ceux-ci en bénéficie pour le moment : ainsi, seules 118 entreprises en restructuration en ont bénéficié en 2010.

2.2.4. L'adaptation de certaines obligations à la situation des chômeurs âgés

a) Historique

La situation personnelle des chômeurs âgés a justifié depuis longtemps que certaines règles leur soient adaptées. Dès 1984 a été prévue la possibilité d'obtenir une dispense pour l'exercice d'une activité (198). En 1991, on leur autorise l'exercice d'une activité bénévole dans un pays étranger (199).

Enfin, depuis mai 2002, deux dispositions spécifiques ont été insérées dans la réglementation :

- des dispenses aux obligations de contrôle, outplacement, disponibilité sur le marché de l'emploi (200) ;
- une définition de la notion d'emploi convenable pour les chômeurs de 50 ans au moins (201).

(197) Sur 75 dossiers reçus par l'ONEM.
(198) Arrêté royal du 29 décembre 1984 insérant un article 153*bis* dans l'arrêté royal du 20 décembre 1963 (duquel s'inspire l'actuel article 89 §3 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991).
(199) Arrêté royal du 14 octobre 1991 insérant un article 155*septies* dans l'arrêté royal du 20 décembre 1963 (duquel s'inspire l'actuel article 97 §1er de l'arrêté royal du 25 novembre 1991).
(200) Article 89 §2 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 (inséré par l'arrêté royal du 27 mai 2002).
(201) Article 32*ter* de l'arrêté ministériel du 26 novembre 1991 portant les modalités d'application de la réglementation du chômage (inséré par un arrêté ministériel du 28 mai 2002).

b) Description

1) Une définition spécifique de la notion d'emploi convenable

Toute personne qui abandonne un emploi convenable sans motif légitime est considérée comme étant un chômeur « par suite de circonstances dépendant de sa volonté » (202). A ce titre, elle peut être sanctionnée :

- soit d'une exclusion temporaire du droit aux allocations de chômage (pendant 4 semaines au moins et 52 semaines au plus) (203) ;
- soit d'une perte du droit aux allocations lorsque l'abandon a eu lieu « dans l'intention de demander des allocations » (204) ou lorsqu'elle redevient chômeur dans l'année qui suit l'événement ayant provoqué l'exclusion temporaire (205).

Toutefois, le chômeur qui atteint l'âge de 50 ans bénéficie d'une définition spécifique de la notion d'emploi convenable. Ne l'est pas celui (206) :

- qui ne correspond ni à la profession à laquelle préparent les études ou l'apprentissage qu'il a accompli, ni à sa profession habituelle, ni à une profession apparentée (sauf lorsque les possibilités d'embauche dans la profession considérée sont très réduites) (207) ;
- qui provoque une absence de sa résidence de plus de 10 heures par jour ou occasionne des déplacements de plus de 2 heures par jour (208) ;
- qui procure un revenu net (209) inférieur au montant des allocations (210) dont il peut bénéficier en tant que chômeur complet et de l'indemnité dont il peut bénéficier en complément de son allocation de chômage (211) ;
- qui, en cas de travail à temps partiel, impose un nombre hebdomadaire moyen d'heures de travail supérieur à celui qui a été pris en considération pour la fixation du régime d'indemnisation (212) ;
- qui comporte normalement des prestations situées entre 20 heures et 6 heures (213).

(202) Article 51, §1er, alinéa 2, 1° de l'arrêté royal du 25 novembre 1991.
(203) Article 52*bis*, §1er, 1° de l'arrêté royal du 25 novembre 1991.
(204) Article 52*bis*, §2, alinéa 1er, 1° de l'arrêté royal du 25 novembre 1991.
(205) Article 52*bis*, §2, alinéa 2 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991.
(206) Article 32*ter* de l'arrêté ministériel du 26 novembre 1991 portant les modalités d'application de la réglementation du chômage.
(207) Pour les chômeurs de moins de 30 ans, cette définition n'est applicable que pendant les trois premiers mois de chômage. Pour ceux de 30 à 50 ans, elle ne l'est que pendant les cinq premiers mois. Par après, un chômeur est tenu d'accepter un emploi dans une autre profession, en tenant toutefois compte de ses aptitudes et de sa formation (article 23 de l'arrêté ministériel du 26 novembre 1991).
(208) Pour les chômeurs de moins de 50 ans, est non convenable l'emploi qui provoque une absence de plus de 12 heures par jour ou occasionne des déplacements de plus de 4 heures par jour, mais uniquement si la distance entre la résidence et le lieu de travail dépasse 60 kilomètres (article 25, §1er, alinéa 1er de l'arrêté ministériel du 26 novembre 1991).
(209) Diminué du montant des frais de déplacement à sa charge et majoré du montant des allocations familiales et des allocations et indemnités complémentaires aux allocations de chômage dont il peut bénéficier pendant la durée de son occupation.
(210) Diminué du montant du précompte professionnel et majoré du montant des allocations familiales.
(211) Pour les chômeurs de moins de 50 ans, on ne tient pas compte de l'indemnité dont ils pourraient bénéficier en complément de leurs allocations de chômage (article 26 de l'arrêté ministériel du 26 novembre 1991).
(212) Pour les chômeurs de moins de 50 ans, est non convenable l'emploi à temps partiel dont le nombre hebdomadaire moyen d'heures de travail dépasse celui pris en qui en considération pour la fixation du régime d'indemnisation augmenté de 6 (article 27 de l'arrêté ministériel du 26 novembre 1991).
(213) Pour les chômeurs de moins de 50 ans, sont convenables les emplois dont les prestations se situent exclusivement entre 6 heures et 24 heures ou débutent habituellement à partir de 5 heures (article 29, §1er, alinéa 1er de l'arrêté ministériel du 26 novembre 1991).

2) L'exercice d'une activité pour son propre compte

Une personne âgée, chômeur complet indemnisé, peut exercer une activité pour son propre compte (214) lorsqu'elle se trouve dans un des cas suivants (215) :

- âgée de 50 ans au moins, et bénéficiant d'au moins 312 allocations comme chômeur complet au cours des deux années précédant sa demande (216) ;
- âgée de 58 ans au moins ;
- justifiant de 38 ans de passé professionnel en tant que salarié (en tenant compte le cas échéant de la période de prépension) ;
- justifiant de 40 ans de carrière au moins.

Cette dispense est accordée à condition que l'activité soit exercée sans but lucratif et qu'elle concerne les biens propres de l'intéressée.

3) L'exercice d'une activité accessoire

Une personne âgée, chômeur complet, peut exercer une activité accessoire sans devoir respecter les obligations suivantes (217) :

- avoir exercé cette activité durant au moins ses trois derniers mois de travail salarié précédant la demande d'allocations (218) ;
- faire contrôler par la commune ses formulaires de contrôle du mois en cours et des trois mois suivants (219).

Cette dispense est accordée, sur simple demande, au chômeur :

- soit âgé de 50 ans au moins, et qui a bénéficié d'au moins 312 allocations comme chômeur complet au cours des deux années précédant sa demande (220) ;
- soit âgé de 58 ans au moins.

(214) Activité effectuée pour son propre compte, qui peut être intégrée dans le courant des échanges économiques de biens et de services, et qui n'est pas limitée à la gestion normale des biens propres (article 45, alinéa 1er, 1°, de l'arrêté royal du 25 novembre 1991).
(215) Article 89, §3, de l'arrêté royal du 25 novembre 1991.
(216) Sont également prises en comptes les journées ayant donné lieu au paiement d'une indemnité en application de la loi coordonnée le 14 juillet 1994 relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités.
(217) Article 89, §1er, de l'arrêté royal du 25 novembre 1991.
(218) Obligation prévue par l'article 48, §1er, alinéa 1er, 2° de l'arrêté royal du 25 novembre 1991. Le délai de trois mois est éventuellement prolongé en cas de chômage temporaire ou d'impossibilité de travailler pour des raisons de force majeure.
(219) Obligation prévue par l'article 72 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991.
(220) Sont également prises en comptes les journées ayant donné lieu au paiement d'une indemnité en application de la loi coordonnée le 14 juillet 1994 relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités.

4) La formation professionnelle, l'activation et l'outplacement

Une personne âgée, chômeur complet, peut également être dispensée des obligations suivantes (221) :

- devoir se présenter auprès d'un service de l'emploi (Actiris, VDAB, Forem, ADG) ou d'un employeur renseigné par celui-ci, ou devoir suivre et réussir un plan d'accompagnement ou un parcours d'insertion proposé par ce service (222) ;
- collaborer ou accepter une proposition d'outplacement, s'inscrire et rester inscrite auprès d'une cellule pour l'emploi, ou encore mettre en demeure son employeur de faire une offre d'outplacement classique (223) ;
- être en possession de sa carte de contrôle, la compléter et la signer, la présenter à chaque contrôle (224) ;
- être disponible sur le marché de l'emploi, et donc rechercher activement un emploi (225).

Cette dispense est accordée aux chômeurs qui remplissent une des conditions suivantes :

- être âgé de 58 ans ;
- justifier de 38 ans de passé professionnel en tant que salarié (en tenant compte le cas échéant de la période de prépension) ;
- justifier de 40 ans de carrière au moins.

On notera cependant que cette dispense est totalement inutile en matière d'activation, qui n'est plus appliquée lorsque cette personne atteint 50 ans.

(221) Articles 71*bis* et 89, §2, de l'arrêté royal du 25 novembre 1991.
(222) Article 51, §1er, alinéa 2, 3° à 6° de l'arrêté royal du 25 novembre 1991.
(223) Article 51, §1er, alinéa 2, 7° à 10° de l'arrêté royal du 25 novembre 1991.
(224) Article 71 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991. Cette dispense ne s'applique toutefois pas en cas d'exercice d'une activité accessoire ou artistique. Par ailleurs, le chômeur doit toujours informer son organisme de paiement.
(225) Articles 56 et 58 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991.

5) Le bénévolat auprès d'un pays étranger

Un chômeur âgé de 50 ans au moins peut, à titre bénévole, mettre ses compétences au service d'un pays étranger. Il est dans ce cas dispensé des obligations suivantes (226) :

- devoir se présenter auprès d'un service de l'emploi (Actiris et Bruxelles Formation, VDAB, Forem ou Arbeitsamt) ou d'un employeur renseigné par celui-ci, ou devoir suivre et réussir un plan d'accompagnement ou un parcours d'insertion proposé par ce service (227) ;
- être disponible sur le marché de l'emploi, et donc rechercher activement un emploi (228) ;
- être apte au travail au sens de la loi coordonnée le 14 juillet 1994 relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités (229) ;
- avoir sa résidence principale en Belgique et y résider effectivement (230) ;
- donner suite aux convocations du bureau du chômage ou être présent lors d'un contrôle à domicile (231) ;
- être en possession de sa carte de contrôle, la compléter et la signer, la présenter à chaque contrôle (232).

Cette dispense est accordée aux conditions suivantes :

- pour la période de séjour à l'étranger uniquement ;
- pour une activité effectuée dans le cadre d'une convention bilatérale acceptée par le Ministre, ou dans le cadre d'un projet de coopération d'une organisation non gouvernementale agréée ;
- pour une activité effectuée dans un pays reconnu par l'OCDE comme « pays en voie de développement » ;
- à un chômeur qui a bénéficié d'au moins 312 allocations au cours des dix-huit mois précédant sa demande de dispense ;
- pour un chômeur prouvant un passé professionnel salarié d'au moins 20 ans ;
- pour un chômeur qui n'a pas, dans les cinq ans qui précèdent sa demande, été occupé comme coopérant au sein d'une organisation non gouvernementale.

(226) Article 97, §1er, de l'arrêté royal du 25 novembre 1991.
(227) Article 51, §1er, alinéa 2, 3° à 6° de l'arrêté royal du 25 novembre 1991.
(228) Articles 56 et 58 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991.
(229) Article 60 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991.
(230) Article 66 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991.
(231) Article 70 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991.
(232) Article 71 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991.

c) Examen critique
Ces mesures adaptent la réglementation du chômage à la situation spécifique des chômeurs âgés. Il s'agit donc de mesures d'ajustement à la situation d'inactivité et non de transition. Font toutefois exception les dispenses pour exercice d'une activité accessoire (transition vers l'emploi) ou d'une activité bénévole à l'étranger (transition vers une activité hors du marché de l'emploi).

Ces mesures sont en adéquation avec leur objectif, et il est étonnant que certaines n'aient pas existé avant mai 2002.

Malheureusement, elles n'apparaissent pas clairement dans les statistiques de l'ONEM, qui ne reprennent que les mesures d'activation « ciblées sur les chômeurs âgés » (13.063 mesures en 2010, pour 24 en 2002).

Enfin, il faut bien constater que le maintien de ces personnes dans le système du chômage, en diminuant leurs obligations en tant que chômeurs, ne correspond plus au nouveau paradigme dominant. Si l'objectif est devenu celui de remettre les individus au travail, ces mesures ne sont plus adéquates.

2.2.5. Les vacances seniors (233)

a) Historique
En 2005, le gouvernement demande aux partenaires sociaux d'élaborer un régime solidarisé du droit au pécule de vacances pour les plus de 50 ans qui reprennent le travail après une période d'inactivité et ce afin d'éviter que le travailleur âgé ne refuse de reprendre le travail au motif qu'il n'aurait pas droit à des vacances complètes.

Ce régime a été inséré dans la loi du 28 juin 1971 relative aux vacances annuelles par la loi du 23 décembre 2005 relative au Pacte de solidarité entre les générations et dans l'arrêt royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage (art. 78bis §2 et 131ter) par l'arrêté royal du 24 janvier 2007.

b) Description
Le travailleur âgé de plus de 50 ans qui reprend une occupation salariée et qui n'a pas droit à 4 semaines de vacances rémunérées peut bénéficier d'allocations de vacances seniors en complément de son droit incomplet aux vacances rémunérées ordinaires.

Pour avoir droit aux vacances seniors, le travailleur doit être âgé d'au moins 50 ans (au 31 décembre de l'exercice de vacances) et ne pas avoir droit à 4 semaines de vacances rémunérées suite à une période de chômage complet ou d'invalidité au cours de l'exercice de vacances (234). Pour les jours de vacances seniors, il perçoit des allocations équivalentes à 65 % de son salaire plafonné.

(233) Pirard, F., *op. cit.*, pp. 189-193.
(234) Le régime de vacances seniors ne s'applique pas en cas de droit incomplet à des vacances rémunérées suite à d'autres interruptions telles que du chômage temporaire pour force majeure, congé sans solde, interruption de carrière, etc.

Le régime s'applique également au travailleur à temps partiel (235) et à celui qui se trouve dans un programme d'activation et qui bénéficie du régime de vacances applicable au « secteur privé » (236).

c) Examen critique

En 2010, 151 travailleurs ont bénéficié de cette mesure qui, à l'instar de ce qui est prévu dans le cadre des « vacances jeunes », permet au travailleur âgé de bénéficier de la totalité de ses jours de vacances rémunérées lorsqu'il décide de reprendre une activité après 50 ans. Cette mesure est cohérente avec l'objectif poursuivi. Par contre, elle crée une inégalité de traitement par rapport aux autres groupes d'âge (à tous le moins celui qui n'est visé ni par les vacances jeunes, ni par les vacances) et nous pensons qu'il existe une inégalité de traitement entre les travailleurs de plus de 50 ans et les travailleurs âgés entre 25 ans et 49 ans.

Rappelons que l'article 12 de la loi du 10 mai 2007 tendant à lutter contre certaines formes de discrimination prévoit qu'en matière de relations de travail *« une distinction directe fondée sur l'âge ne constitue pas une discrimination lorsqu'elle est objectivement et raisonnablement justifiée, par un objectif légitime, notamment par des objectifs légitimes de politique de l'emploi, du marché du travail ou tout autre objectif légitime comparable, et que les moyens de réaliser cet objectif sont appropriés et nécessaires. »*. Or, s'il est cohérent de prévoir de telles dispositions dans le contexte d'une politique de vieillissement actif, il nous semble toutefois que la différence de traitement ne peut pas être justifiée compte tenu de l'objectif que poursuit la mesure et n'est pas nécessaire afin d'atteindre l'objectif.

2.2.6. Remarques conclusives relatives aux dispositifs de réinsertion ou d'accès des chômeurs âgés sur le marché de l'emploi

Les mesures examinées dans le cadre de cette deuxième partie ne sont malheureusement pas le résultat d'une politique coordonnée, mais plutôt une accumulation de projets mis en place au fil du temps. Certaines d'entre elles ne sont d'ailleurs pas spécifiques aux chômeurs âgés (formation, activation), mais fonctionnent très bien pour cette catégorie (travail en ALE). D'autres n'ont été mises en place que pour cette dernière, soit en tant que mesures spécifiques (complément de reprise de travail, outplacement, adaptation de certaines obligations, vacances seniors), soit au travers de plans spécifiques (réduction groupe-cible).

Historiquement, elles constituent d'abord des tentatives d'adaptation de la réglementation du chômage à la situation des travailleurs âgés, éventuellement via une transition vers la formation. Ce n'est que par la suite que sera envisagée la transition vers l'emploi (activation renforcée, SINE, ALE, etc.). Pour reprendre les concepts de Supiot, il s'agit d'abord d'applications du « droit au reclassement », avant d'être celles du « droit à la continuité du statut professionnel ».

(235) Il peut, après épuisement de ses vacances rémunérées, prendre des jours de vacances seniors. Les journées seront indemnisées en proportion.
(236) Il peut, après épuisement de ses vacances rémunérées, prendre des jours de vacances seniors.

La conséquence immédiate est, comme mentionné dans l'introduction, une difficulté à définir la notion de chômeur âgé. Certaines mesures sont applicables aux chômeurs à partir de 45 ans (activation renforcée, SINE, outplacement), d'autres à partir de 50 (complément de reprise de travail, vacances seniors, certaines adaptations d'obligations) et d'autres enfin ne le sont qu'aux chômeurs de 58 ans au moins (certaines adaptations d'obligations).

Il serait donc utile de les uniformiser, par exemple via le système des réductions groupe-cible éventuellement complété par des mesures plus spécifiques. Aucune volonté politique ne semble pourtant présente sur ce point.

Il existe malgré tout un point commun : ces mesures constituent toutes – sauf exceptions (237) – des aides financières versées aux chômeurs (couplées souvent à une aide en faveur des employeurs).

Ainsi, face aux faible taux d'engagement des chômeurs âgés, il a été décidé de diminuer les charges pesant sur les employeurs en réduisant leurs cotisations ou en versant une partie du salaire. De ce fait, ces mesures ne se distinguent pas de celles prises pour d'autres catégories sociales, comme les jeunes chômeurs par exemple, et qu'A. Supiot baptise « emplois passerelles » (238).

On peut s'étonner de ce manque d'imagination, mais c'est ainsi : seuls les incitants financiers à la remise au travail de chômeurs âgés ont des résultats positifs.

En conclusion, ces mesures sont-elles réellement destinées à soutenir les chômeurs (transition de l'inactivité vers autre chose), ou sont-elles des politiques d'emploi déguisées (transition de l'emploi vers autre chose) ?

C'est dans ce sens qu'A. Supiot dénonce les politiques d'activation qui, selon lui, utilisent l'argent public destiné au chômage pour subventionner l'emploi plutôt que pour entretenir les chômeurs (239).

(237) Les formations professionnelles et les adaptations d'obligations à la situation des chômeurs âgés.
Bien qu'il s'agisse de mesures accessoires au versement d'allocations à des chômeurs âgés, on pourrait néanmoins renverser la perspective et considérer que ces allocations constituent une aide accessoire à ces mesures.
(238) A. Supiot définit ceux-ci comme des incitations à l'embauche par les employeurs prenant la forme d'emplois subventionnés (*Au-delà de l'emploi*, p. 62).
(239) Supiot, A., *op. cit.*, pp. 64 et 65.

2.3. UN DISPOSITIF DE SORTIE ANTICIPEE : LE CHOMAGE AVEC COMPLEMENT D'ENTREPRISE

2.3.1. Historique

A l'origine, le chômage avec complément d'entreprise (anciennement « prépension ») est un régime négocié par les partenaires sociaux au cours des années 70 dans un contexte de grèves et de restructuration. Dès 1974, la Belgique subit également les conséquences de la crise économique mondiale. Alors que la concertation sociale est devenue difficile au début des années 70, les partenaires sociaux adoptent en décembre 1974 la Convention Collective de Travail n°17 (240) (ci-après « CTT n°17 ») qui prévoit un système permettant à un travailleur licencié, moyennant certaines conditions, de compléter ses allocations de chômage par des indemnités complémentaires payées par son ex-employeur. L'adoption de ce texte fait suite à la Conférence nationale de l'emploi du 3 avril 1973 recommandant l'instauration d'un régime d'indemnité complémentaire pour certains travailleurs âgés, en cas de licenciement et aux conclusions du groupe de travail "Problèmes de l'emploi" institué par le Comité national de l'expansion économique. Depuis son entrée en vigueur, la CCT n°17 a poursuivi plusieurs objectifs , notamment : l'accompagnement social des travailleurs âgés licenciés, l'augmentation de l'engagement des jeunes en permettant de licencier un travailleur âgé moyennant des conditions favorables, exécutoires à la problématique de l'âge de la retraite, ... (241).

Jusqu'à récemment, ce régime était appelé « prépension conventionnelle », car il trouve son origine dans une convention collective de travail. Il doit être distingué de la retraite anticipée, de la prépension « Canada dry », du bonus pension, ...

Depuis 1974, ce régime a subi de nombreuses modifications. Dès 1983, différents amendements ont été introduits afin d'en limiter l'accès, ce qui n'a pas empêché la progression constante de personnes choisissant d'opter pour celui-ci (242). Dès le début du XXIème siècle, l'Union européenne demande à la Belgique de prendre des mesures pour stimuler les travailleurs âgés à rester actifs le plus longtemps possible : l'une de ces mesures est la limitation de l'accès au chômage avec complément d'entreprise (243).

(240) Celle-ci a été rendue obligatoire par l'arrêté royal du 16 janvier 1975.
(241) Graulich, B. et Palsterman, P., *Les droits et obligations des chômeurs*, Etudes pratiques de droit social, Kluwer, pp. 288 et 289, 2003.
(242) Pour un historique complet du système de la prépension de 1973 à 2002, cfr. Gieselink, G., Stevens, Y. et Van Buggenhout, B., op. cit, pp. 580 et s.
(243) Bernard, P., Renard, V., Merla, C. et Carlier, E., L'outplacement et autres mesures relatives aux travailleurs âgés, *Contrats de travail*, novembre 2002, p. 79, 2002.

En exécution du contrat et de l'accord interprofessionnel du 2 février 2007, plusieurs modifications importantes sont intervenues en matière de chômage avec complément d'entreprise : un durcissement dans les conditions d'accès (âge et ancienneté) contrebalancé par l'instauration de dérogations pour certaines catégories de travailleurs (moins valides, métiers lourds, travail de nuit, construction, ...), des mesures d'imposition fiscale et sociale plus importante sur les montants payés à titre d'indemnité complémentaire (244), l'instauration de la possibilité de cumuler des revenus professionnels avec les indemnités complémentaires en cas de reprise, ...

Ces modifications ont pour la plupart été reprises par l'arrêté royal du 3 mai 2007 fixant la prépension conventionnelle dans le cadre du Pacte de solidarité entre les générations (ci-après « AR du 3 mai 2007 »). Par ailleurs, trois conventions collectives de travail ont été conclues au Conseil national du travail en application de cet arrêté (CCT n°91, 92 et 93).

Enfin, en exécution de l'accord de gouvernement du 1er décembre 2011 dont l'un des objectifs est de rendre plus difficile l'accès au chômage avec complément d'entreprise en vue d'augmenter le taux d'emploi des travailleurs âgés, de nouvelles dispositions viennent encore renforcer les conditions d'accès à ce régime.

Dans le cadre de la contribution, nous examinerons le « nouveau » régime de chômage avec complément d'entreprise applicable aux travailleurs âgés à partir du 1er janvier 2012. Nous n'aborderons pas l'ancien régime (245), le régime transitoire (246) et la prépension « Canada dry ».

2.3.2. Description

Le chômage avec complément d'entreprise à temps plein est un régime qui, moyennant certaines conditions, permet aux travailleurs âgés licenciés dans le secteur privé de bénéficier d'une allocation de chômage et d'un complément d'entreprise à charge de l'employeur jusqu'à l'âge de la retraite. La CCT n°17 est complétée par de nombreuses conventions collectives sectorielles ou d'entreprises qui précisent, notamment, l'âge d'accès à la prépension ou les modalités de liquidation de l'indemnité complémentaire à charge de l'employeur.

(244) Michaux, A.-V., Prépensions : les grands axes du nouveau régime parafiscal, *Ors.*, n°7, pp. 1 et s., 2010. On constate en effet que de nombreux plans sociaux prévoient des indemnités complémentaires aux allocations de chômage en faveur des travailleurs qui ne remplissent pas les conditions imposées par la convention collective de travail n°17 (système de la prépension « Canada dry »).
(245) Par « ancien régime », on entend le régime applicable aux travailleurs visés à l'article 1er de l'arrêté royal du 3 mai 2007 fixant la prépension conventionnelle dans le cadre du Pacte de solidarité entre les générations. Ce régime est celui fixé par l'arrêté royal du 7 décembre 1992 relatif à l'octroi d'allocations de chômage en cas de prépension conventionnelle.
(246) Par « régime transitoire », on entend le régime applicable aux travailleurs avant le 1er janvier 2012 dans le cadre de conventions collectives de travail conclues et déposées avant le 1er janvier 2012 ou prolongées après cette date. A cet égard, nous renvoyons à Dendooven, B., Fin de carrière : vue d'ensemble des différents régimes, *Contrats de travail*, octobre 2008, pp. 6 et s., 2008.

Dans le cadre de la contribution, nous examinerons le système de la prépension à temps plein sur la base des textes suivants :

- l'arrêté royal du 3 mai 2007 fixant le régime de chômage avec complément d'entreprise ;
- la convention collective de travail n°17 du 19 décembre 1974 instituant un régime d'indemnité complémentaire pour certains travailleurs âgés en cas de licenciement ;
- la convention collective de travail n°46 du 23 mars 1990 relative aux mesures d'encadrement du travail en équipes comportant des prestations de nuit ainsi que d'autres formes de travail comportant des prestations de nuit ;
- la convention collective de travail n°91 du 20 décembre 2007 fixant les conditions d'octroi d'une indemnité complémentaire dans le cadre de la prépension pour certains travailleurs âgés moins valides ou ayant des problèmes physiques graves, en cas de licenciement (en vigueur jusqu'au 31 décembre 2012) ;
- la convention collective de travail n°92 du 20 décembre 2007 instituant un régime d'indemnité complémentaire pour certains travailleurs âgés en cas de licenciement (en vigueur jusqu'au 31 décembre 2012).

Après avoir rappelé brièvement les conditions générales relatives au régime de chômage avec complément d'entreprise (a), nous préciserons certaines spécificités liées au travailleur ou à l'employeur (b).

a) Le régime général de chômage avec complément d'entreprise

Les conditions d'octroi de chômage avec complément d'entreprise à temps plein sont les suivantes :

- le travailleur doit avoir été licencié, sans que la rupture de son contrat de travail ne soit due à un motif grave ;
- il doit avoir droit aux allocations de chômage ;
- il doit avoir atteint un âge déterminé par une convention collective de travail au plus tard le dernier jour de son contrat de travail (247). En principe, le travailleur doit être âgé de 60 ans. Toutefois, une convention collective de travail peut fixer une autre limite d'âge ;
- il doit pouvoir justifier d'un certains nombres d'années d'ancienneté au moment de la rupture de son contrat de travail (248). Le nombre d'années de passé professionnel dépend de l'âge auquel le travailleur part en prépension et de la convention collective de travail applicable. En principe, il doit pouvoir justifier d'une carrière professionnelle de 40 ans minimum.

La personne qui remplit les conditions pour accéder au chômage avec complément d'entreprise bénéficie d'une allocation de chômage à charge de l'ONEM (249) et d'un montant complémentaire – appelé complément d'entreprise - à charge de son employeur. L'octroi de ce complément doit être prévu par une convention collective de travail. Ces montants sont soumis à des retenues sociales et fiscales (250).

(247) C. trav. Anvers, 4 juin 2002.
(248) C. trav. Anvers, 25 février 1998.
(249) Calculé sur base d'un taux de 60 % de sa rémunération journalière plafonnée.
(250) Michaux, A.-V., Prépensions : les grands axes du nouveau régime parafiscal, *Ors.*, 2010, n°7, pp. 4 et s.

Le travailleur au chômage avec complément d'entreprise est considéré comme chômeur et reste soumis à la réglementation du chômage et ne peut donc pas exercer d'activité rémunérée, sauf les exceptions prévues. Dans certaines conditions, il peut être dispensé de s'inscrire comme demandeur d'emploi.

Il ne doit pas être disponible sur le marché de l'emploi (251). Les années de chômage avec complément d'entreprise sont prises en considération pour le calcul de sa pension.

En principe, l'employeur est obligé de remplacer le chômeur avec complément d'entreprise par un chômeur complet indemnisé (252), sauf s'il obtient une dispense de l'obligation de remplacement. A défaut de remplacer le chômeur avec complément d'entreprise, l'employeur s'expose à des sanctions de nature financière (253).

Enfin, depuis le 1er janvier 2007, dans le cadre du Pacte, une mesure spécifique a été instaurée afin d'encourager les chômeurs âgés à retourner sur le marché de l'emploi. En effet, la convention collective de travail n°17 *tricies* (254) autorise, sous certaines conditions, le maintien du complément d'entreprise au profit du chômeur avec complément d'entreprise qui reprend le travail en tant que salarié ou en tant qu'indépendant à titre principal. En outre, cette même convention institue un droit au complément d'entreprise, à l'issue du passage dans la cellule pour l'emploi, en faveur des travailleurs licenciés dans le cadre d'un licenciement collectif auquel procède une entreprise reconnue comme étant en restructuration ou en difficulté. Elle autorise le maintien de ce complément en cas de reprise du travail, après la participation du travailleur licencié dans le cadre d'un licenciement collectif à une cellule pour l'emploi. Enfin, le complément d'entreprise qui continue à être payé au travailleur en cas de reprise du travail est exonéré du paiement des retenues pendant la durée de reprise du travail.

b) Les régimes dérogatoires liés à l'âge et l'ancienneté

Le travailleur qui souhaite bénéficier du chômage avec complément d'entreprise doit être âgé de 60 ans et il doit pouvoir justifier d'un passé professionnel de 40 ans (255).

(251) Arrêté royal du 21 octobre 2007 portant exécution de l'article 13, § 3, 2°, de la loi du 5 septembre 2001 visant à améliorer le taux d'emploi des travailleurs et fixant la date d'entrée en vigueur des articles 7 et 9 de la loi du 17 mai 2007 portant exécution de l'accord interprofessionnel pour la période 2007-2008.

(252) Sauf exceptions, le travailleur qui remplace le prépensionné ne peut pas avoir été occupé chez l'employeur au cours des 6 mois qui précèdent le début du remplacement. Par ailleurs, l'obligation de remplacement s'applique durant une période de 36 mois.

(253) 1.875 EUR à titre d'amende administrative et 13,77 EUR/jour de non-remplacement.

(254) Modifiant la CCT n°17.

(255) Pour les dispositions antérieures de la CCT n°17 qui créaient une discrimination entre hommes et femmes, cfr. Jacqmain., J., La Commission européenne et la prépension conventionnelle belge : la souris qui rugissait ?, *Chron. D. S.*., n°4, pp. 157-160, 1999.

Des régimes dérogatoires à ce principe ont cependant été instaurés (256) en tenant compte de circonstance particulière liée :

- à la personne du travailleur : longue carrière (257), travail lourd (258), difficultés d'ordre médical (259), travail de nuit et travail dans le secteur de la construction (lorsque le travailleur dispose d'une attestation d'incapacité médicale) (260) ;
- à la pénibilité des prestations de travail dans certains secteurs (par exemple, le secteur du métal) pour autant qu'une convention collective de travail ou un accord collectif abaissant l'âge de la prépension aient déjà été conclus au cours des années 80' (261) ;
- aux difficultés économiques rencontrées par une entreprise (262).

(256) Pirard, F., *op. cit.*, pp. 133-149.

(257) Arrêté royal du 3 mai 2007 fixant le régime de chômage avec complément d'entreprise, article 3 §2.

(258) Arrêté royal du 3 mai 2007 fixant le régime de chômage avec complément d'entreprise, article 3 §3. Selon l'arrêté royal, sont considérés comme un métier lourd :

- le travail en équipes successives, plus précisément le travail en équipes en au moins deux équipes comprenant deux travailleurs au moins, lesquelles font le même travail tant en ce qui concerne son objet qu'en ce qui concerne son ampleur et qui se succèdent dans le courant de la journée sans qu'il n'y ait d'interruption entre les équipes successives et sans que le chevauchement excède un quart de leurs tâches journalières, à condition que le travailleur change alternativement d'équipes;

- le travail en services interrompus dans lequel le travailleur est en permanence occupé en prestations de jour où au moins 11 heures séparent le début et la fin du temps de travail avec une interruption d'au moins 3 heures et un nombre minimal de prestations de 7 heures. Par permanent, il faut entendre que le service interrompu soit le régime habituel du travailleur et qu'il ne soit pas occasionnellement occupé dans un tel régime.

- le travail dans un régime tel que visé dans l'article 1er de la convention collective de travail n°46, conclue le 23 mars 1990 et rendue obligatoire par l'arrêté royal du 10 mai 1990. Après avis du Conseil National du travail, la notion de métier lourd peut être étendue par arrêté, délibéré en Conseil des Ministres.

(259) Convention collective de travail n°91 du 20 décembre 2007 fixant les conditions d'octroi d'une indemnité complémentaire dans le cadre de la prépension pour certains travailleurs âgés moins valides ou ayant des problèmes physiques graves, en cas de licenciement. Cette CCT fixe les conditions dans lesquelles un droit à l'indemnité complémentaire peut être accordé en cas de licenciement, pour les travailleurs âgés de 58 ans et plus qui totalisent une carrière de 35 ans, à condition qu'il s'agisse de travailleurs qui soit peuvent entrer dans la catégorie des travailleurs moins valides, soit, au terme d'une procédure spécifique, peuvent entrer dans la catégorie des travailleurs ayant des problèmes physiques graves entravant significativement la poursuite de l'exercice de leur métier (ou être assimilés à cette dernière catégorie).

(260) Arrêté royal du 3 mai 2007 fixant le régime de chômage avec complément d'entreprise, article 3 §1er et convention collective de travail n°46 du 23 mars 1990 relative aux mesures d'encadrement du travail en équipes comportant des prestations de nuit ainsi que d'autres formes de travail comportant des prestations de nuit.

(261) Arrêté royal du 3 mai 2007 fixant le régime de chômage avec complément d'entreprise, article 3 §4 et §5.

(262) Arrêté royal du 3 mai 2007 fixant le régime de chômage avec complément d'entreprise, articles 14 et suivants.

2.3.3. Examen critique

Depuis son entrée en vigueur il y a plus de 35 ans, le chômage avec complément d'entreprise a poursuivi divers objectifs. Dès la fin des années 1990 (263), le discours politique va dans le sens d'une restriction en ce qui concerne les possibilités de formules de fin de carrière : il vise à empêcher les travailleurs de quitter prématurément le monde du travail et a découragé le licenciement des travailleurs de ces tranches d'âge, tout en maintenant une réglementation plus souple des fins de carrière pour les métiers lourds et contraignants.

Dans son rapport technique n°31, la Commission technique des politiques de l'emploi et de l'assurance-chômage de l'A.I.S.S. (264) préconise que le régime du chômage avec complément d'entreprise soit supprimé ou que l'accès soit nettement restreint.

Or, selon le SPF Emploi, Travail et Concertation sociale les mesures adoptées dans le Pacte en matière de conditions d'âge et d'ancienneté pour le chômage avec complément d'entreprise ont eu pour effet d'augmenter le nombre de chômeurs bénéficiant de ce régime et n'ont donc pas atteint l'objectif d'en limiter l'accès (265). Par ailleurs, depuis que l'âge de la pension a été augmenté pour les femmes, ces dernières sont de plus en plus nombreuses à faire usage du chômage avec complément d'entreprise. Ainsi, en 2010, on comptait 117.509 chômeurs avec complément d'entreprise non demandeurs d'emploi contre seulement 2.812 demandeurs d'emploi (266). Manifestement, le durcissement des conditions d'accès au régime ne permet pas – et ne permettra jamais – de décourager les départs anticipés (267).

Dès lors que les chômeurs âgés ont accès à un régime de chômage avec complément d'entreprise parfois dès l'âge de 52 ans, en bénéficiant d'une allocation de chômage et d'un complément d'entreprise, tout en maintenant leurs droits en matière de pension, le régime est contraire aux objectifs fixés par l'Etat belge et l'Union européenne en matière de taux d'emploi des travailleurs âgés et d'âge de retrait du marché du travail. Ce constat est encore renforcé lorsque ces chômeurs sont dispensés d'être disponibles sur le marché de l'emploi et/ou ne sont pas remplacés lors de leurs départs. Ce régime n'est pas approprié dans le contexte d'une politique de vieillissement actif. Il induit de nombreux effets secondaires (perte de main-d'œuvre, augmentation des dépenses publiques en matière de chômage, ...) qui sont en contradiction avec les discours belges et européens actuels.

(263) Déclaration gouvernementale, 1999. A titre informatif, entre 1977 et 1999, les dépenses en matière de prépension conventionnelle sont passées de 63.000 EUR à 1.160.760 EUR par an !
(264) Commission technique des politiques de l'emploi et de l'assurance-chômage de l'association internationale de sécurité sociale, Le maintien et le retour à l'emploi des seniors, Rapport technique n°31, 2011.
(265) cité par Michaux, A.-V., Prépensions : les grands axes du nouveau régime parafiscal, *Ors*., n°7, p. 11, 2010.
(266) Alors qu'en 2000, il y avait 114.478 prépensionnés à temps plein non demandeurs d'emploi et aucun prépensionné à temps plein demandeur d'emploi. Rapport annuel de l'ONEM, p. 491, 2011.
(267) Gieselink, G., Stevens, Y. et Van Buggenhout, B., *op. cit*, p. 616.

La seule mesure qui permettrait peut-être d'encourager le retour des chômeurs âgés sur le marché de l'emploi est la possibilité qui existe depuis le 1er janvier 2007 de reprendre le travail en continuant à bénéficier du complément d'entreprise. Toutefois, nous nous permettons d'en douter au vu de l'augmentation constante des chômeurs avec complément d'entreprise depuis 2007 (268).

En outre, si on peut se réjouir des dérogations qui sont prévues dans ce régime afin de tenir compte de certaines particularités liées au travailleur – et en particulier à ses conditions de travail –, ces dérogations posent question en terme d'égalité de traitement par rapport aux autres groupes de travailleurs qui ne se trouvent pas dans les conditions pour bénéficier d'une dérogation. Au regard de la loi du 10 mai 2007 tendant à lutter contre certaines formes de discrimination, nous pensons que le régime du chômage avec complément d'entreprise instaure une distinction directe fondée sur l'âge qui constitue une discrimination qui ne peut être objectivement et raisonnablement justifiée par un objectif légitime.

Alors, faut-il supprimer le régime du chômage avec complément d'entreprise comme le propose la Commission technique des politiques de l'emploi et de l'assurance-chômage de l'A.I.S.S. qui se fonde sur l'exemple irlandais (269) ? Dès lors que les restrictions apportées successivement à ce régime n'ont pas permis de retreindre le nombre de chômeurs âgés – et ont même eu un effet inverse – et que par ailleurs les objectifs belges et européens ne pourront être atteints sans une réforme en profondeur de ce régime, nous préconisons la suppression progressive de celui-ci. Toutefois, nous pensons également que la suppression de ce système doit s'accompagner d'un nouveau consensus entre employeurs et travailleurs sur le fait que le maintien dans l'emploi des travailleurs âgés profite aux deux parties (270).

(268) Rapport annuel de l'ONEM, p. 491, 2011.
(269) En Irlande, le régime de prépension pour les chômeurs de plus de 55 ans a été supprimé depuis juillet 2007 et remplacé par la mise en place d'un système ciblé sur ces chômeurs (formation, interventions appropriées, ...). La suppression de ce régime s'est faite dans une situation où le marché du travail s'était amélioré.
(270) En ce sens : Gieselink, G., Stevens, Y. et Van Buggenhout, B., *op. cit.*, p. 616.

Le chômage avec complément d'entreprise est un mécanisme de retrait du marché de l'emploi. On peut par conséquent le classer dans les transitions entre l'emploi et l'inactivité, tout en constatant qu'il s'agit le plus souvent d'un départ définitif du marché de l'emploi et non d'une transition entre deux types d'activités.

2.4. REMARQUES CONCLUSIVES RELATIVES AUX MESURES EXAMINEES DANS LE CADRE DE LA PARTIE 2

La Commission technique des politiques de l'emploi et de l'assurance-chômage de l'ISSA privilégie les mesures qui visent à maintenir les travailleurs âgés sur le marché de l'emploi (271), et à les réinsérer (272), Elle encourage également les mesures de sensibilisation des employeurs et des travailleurs – et de la population en général – au défi du vieillissement.

Les mesures examinées dans le cadre de la présente partie ont pour la plupart été modifiées ou introduites par le Pacte des générations, dont l'objectif vise à encourager les plus âgés à prolonger leur carrière ou à reprendre une activité professionnelle sans être (trop) pénalisés. Elles ont par ailleurs fait l'objet de nouvelles modifications suite à l'accord de gouvernement du 1er décembre 2011 qui, sous couvert de restrictions budgétaires, limite fortement le droit à l'emploi transitionnel des travailleurs âgés.

On relève toutefois que si les mesures de maintien dans l'emploi et de retrait anticipé des travailleurs relèvent de dispositifs issus de la négociation collective, ce n'est pas le cas des mesures de retour. Ceci tend à démontrer qu'il existe un consensus entre les partenaires sociaux sur la nécessité de retreindre les possibilités de départ anticipé, même si on peut s'inquiéter des nouvelles dispositions qui découlent quasi exclusivement de l'accord de gouvernement du 1er décembre 2011... A l'inverse, les mesures de réinsertion sur le marché du travail découlent plutôt d'une volonté du monde politique qui tend à se conformer aux objectifs européens.

(271) A ce titre, elle préconise la suppression du régime de prépension, l'octroi d'un bonus pension en cas de travail au-dessus d'un certain âge, le relèvement de l'âge de la pension, l'adoption de plans d'action favorables à l'emploi des seniors, la formation continue et l'amélioration des conditions de travail.

(272) L'ISSA plaide pour leur prise en charge en cas de licenciements, un renforcement de l'accompagnement qui leur est offert, la suppression des dispositifs de dispense de recherche d'emploi, la mise en place de subventions pour l'embauche de chômeurs âgés et pour la reprise du travail, ainsi que la suppression des obstacles qui empêchent un chômeur âgé de reprendre le travail.

3. CONCLUSIONS

La plupart des recommandations faites à la Belgique en juillet 2011 par le Conseil de l'Union européenne (273) sont relatives aux travailleurs âgés : elles encouragent l'Etat à « *juguler les dépenses liées au vieillissement, notamment en empêchant la sortie anticipée du marché du travail* », à « *renforcer la participation au marché du travail (...) en mettant en place un système de diminution progressive des allocations de chômage à mesure que se prolonge la période d'inactivité (et à) améliorer l'efficacité des politiques actives du marché du travail par des mesures visant les travailleurs plus âgés* ». Les organisations syndicales se sont vivement opposées à ces recommandations jugées trop néolibérales.

Nous pensons que la hausse du taux d'emploi – et en particulier celui des travailleurs âgés – est nécessaire notamment pour permettre le maintien de notre régime de sécurité sociale. Pour ce faire, il faudrait modifier en profondeur le régime des chômeurs âgés, notamment en restreignant – voire en supprimant – certains « droits acquis » et en améliorant les dispositifs leur permettant de se maintenir ou de se réinsérer sur le marché du travail, tout en restant attentif à la qualité de leurs conditions de travail. Ceci en rupture avec la « culture de la retraite précoce », qui n'est plus le paradigme dominant en Europe (274).

L'une des pistes serait d'offrir plus d'incitants fiscaux et sociaux pour encourager les entreprises à conserver ou engager des travailleurs âgés (275) et inciter ces derniers à rester ou à revenir sur le marché du travail (276). En effet, le coût de la main-d'œuvre ainsi que les taxes qui grèvent les prestations de travail de ces travailleurs constituent un obstacle à leur maintien sur le marché de l'emploi (277). Toutefois, si certaines mesures financières peuvent effectivement répondre adéquatement aux conséquences du vieillissement de la population, elles ne sont toutefois pas à elles seules suffisantes (278).

Une autre piste serait d'augmenter les mesures d'accompagnement, en particulier celles des chômeurs de longue durée et des travailleurs âgés afin de leurs permettre d'avoir accès au marché de l'emploi et de bénéficier de bonnes conditions de travail. Par exemple, certaines fonctions accomplies par ces travailleurs au sein de leur famille pourraient être externalisées (garde des enfants et petits-enfants, etc.) (279).

(273) Conseil de l'Union européenne, Recommandation du Conseil concernant le programme national de réforme de la Belgique pour 2011 et portant avis du Conseil concernant le programme de stabilité actualisé de la Belgique pour la période 2011-2014, 11316/3/11, 22 juin 2011.
(274) Hartlapp, M. et Schmid, G., Labour Market Policy for Active Ageism in Europe: Expanding the Options for Retirement Transitions, *Journal of Social Policy*, n°37, 3, pp. 423-426, 2008.
(275) Allègement des charges sociales, ...
(276) Cumul de la prépension et d'un travail rémunéré, allègement des charges fiscales, ...
(277) Hartlapp, M. et Schmid, G. *op. cit.,* p. 418.
(278) Supiot, A., *Le droit du travail, Que sais-je ?*, Presses Universitaires de France, p. 123, 2004.
(279) Hartlapp, M. et Schmid, G., *op. cit.*

Enfin, il nous semble que l'intervention de la puissance publique dans le cadre des politiques de l'emploi doit se faire en tenant compte de l'ensemble des dispositifs publics ayant une incidence forte sur l'emploi (et pas seulement de ceux qui existent en matière de chômage) afin d'améliorer et de sécuriser le parcours des chômeurs âgés. Ainsi, il est nécessaire de prévoir de nouveaux dispositifs de transitions qui offrent à ce groupe de chômeurs une sécurité quel que soient leurs parcours professionnels (par exemple, en prévoyant des dispositifs de « droits de tirage sociaux », en luttant plus activement contre les discriminations liées à l'âge, etc.).

La question que l'on peut se poser est celle du rôle joué par l'ONEM – ou que l'ONEM pourrait jouer – dans la sécurisation des parcours professionnels des chômeurs âgés. Afin de répondre à cette question, nous avons choisi d'utiliser le schéma établi par G. Schmid (cfr. supra point 1.2.2.) et de confronter les cinq types de transitions identifiées par cet auteur avec les dispositifs légaux en matière de chômage :

- Les transitions au sein de l'emploi (type 1)
  Trois types de dispositifs autorisent un maintien dans l'emploi en permettant soit de réduire la durée du travail (crédit-temps et prépension à temps partiel), soit d'adapter les conditions de travail aux difficultés liées au travailleur ou à l'employeur (prime de passage) ;

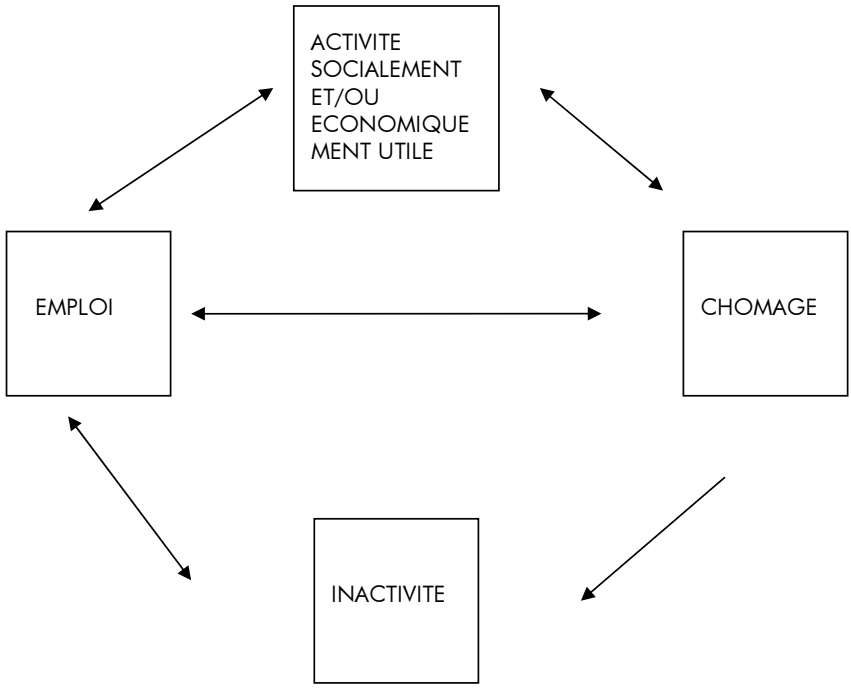
- Les transitions entre emploi et chômage ou formation (types 2 et 3)
  De nombreux dispositifs tiennent compte de l'âge du chômeur pour lui offrir la possibilité de *se réinsérer sur le marché de l'emploi* : réduction groupe-cible, activation et SINE, ALE, complément de reprise de travail, outplacement, vacances seniors. Toutefois, il n'existe aucune disposition relative à la formation qui soit spécifique aux chômeurs âgés. Au contraire, ceux-ci semblent même exclus de celles actuellement mises en place, qui favorisent plutôt les jeunes chômeurs ;

- Les transitions entre emploi et inactivité ou activités (privées) hors du marché de l'emploi (types 4 et 5)
  La législation relative au chômage prévoit la possibilité, d'une part, de cumuler la perception d'allocations de chômage avec une activité accessoire ou du bénévolat (activités « privées », socialement ou économiquement utiles) et, d'autre part, de choisir de se retirer totalement (chômage avec complément d'entreprise) ou partiellement (crédit-temps à temps partiel) du marché de l'emploi.

  Sur base des constatations qui précèdent, nous relevons que le schéma de Schmid :
  - ne permet pas d'englober toutes les transitions professionnelles existantes en Belgique. En effet, sur la base de la législation du chômage, nous avons identifié, au sein de l'emploi, des possibilités de transitions professionnelles plus larges que celles reprises par Schmid. Ainsi, alors que les transitions envisagées par Schmid se limitent à la durée du travail et au passage vers un autre statut (salarié/indépen- dant), la législation en matière de chômage prévoit, par exemple, la possibilité d'adapter les conditions de travail au sein même de l'em ploi (prime de passage) ;
  - pourrait être simplifié, tout en tenant compte de formes de transitions propres aux travailleurs âgés. En effet, la transition entre emploi et formation pourrait être examinée transversalement à travers l'emploi, le chômage ou encore les activités hors du marché de l'emploi.

Nous proposons par conséquent une nouvelle grille de lecture qui englobe les dispositifs légaux en matière de chômeurs âgés:

FIGURE 2 : DISPOSITIFS LEGAUX DES CHOMEURS AGES



En outre, afin d'améliorer le parcours transitionnel des chômeurs âgés, il semble opportun d'améliorer les dispositifs publics les concernant, avec pour but de leur offrir plus de sécurité. Sur la base des constatations faites dans la partie 2, nous proposons de les compléter comme suit (280):

(280) Il est à noter que Schmid lui-même reconnaît la nécessité de compléter les mesures d'activation des chômeurs âgés par une politique active de la part des autorités (égalité en matière d'âge, de sexe, etc.). Cette politique ne devrait pas être limitée aux seuls seniors, mais ouverte à l'ensemble de la population à travers des mesures aussi variées que le soutien aux travailleurs ayant charge de famille (l'accueil des enfants étant susceptible de créer des emplois pour les seniors), la valorisation des carrières non continues (et donc des transitions), etc. (Hartlapp, M. et Schmid, G., *op. cit.*, pp. 428-429).

- Les transitions au sein de l'emploi
  La réduction du temps de travail sous la forme d'un crédit-temps est une politique de prévention nécessaire et appropriée pour empêcher les travailleurs âgés de quitter prématurément le marché de l'emploi. Cette mesure permet une transition au sein de l'emploi en offrant à la personne qui réduit son temps de travail une protection sociale tout en la maintenant dans l'emploi. Elle prévoit par ailleurs la possibilité pour les travailleurs âgés d'exercer une activité de formation, de tutorat ou d'accompagnement des autres travailleurs ce qui nous semble utile pour favoriser une transition en douceur vers une cessation d'activité.
  Toutefois, nous pensons que ce régime pourrait être complété par d'autres dispositifs permettant d'assurer une transition progressive vers la pension ou une autre activité qui tiennent compte du rythme et des conditions de travail du travailleur âgé (281) et que le gouvernement devrait le rendre plus accessible aux travailleurs âgés plutôt que de le restreindre.

  La prime de passage est un dispositif nécessaire aux plus de 50 ans. Elle pose toutefois problème par rapport à l'obligation de reclassement prévue par ailleurs.
  D'autres types de dispositifs plus adaptés devraient être mis en place. Ces dispositifs devraient tenir compte des conditions de travail des travailleurs âgés afin d'améliorer celles-ci. On songe notamment à des mesures en matière de santé ou de sécurité, ou qui amélioreraient les possibilités de passage d'un statut professionnel vers un autre (salarié/indépendant). Ces nouveaux dispositifs pourraient, à terme, remplacer les dispositifs existant dans le cadre du chômage avec complément d'entreprise.

- Les transitions entre emploi et chômage ou formation
  Vu les résultats qu'elle permet d'atteindre, l'activation devrait devenir obligatoire pour les plus de 50 ans à partir de 2013. En contrepartie, cette catégorie de chômeur disposera d'une définition de l'emploi convenable spécifique.
  Les dispenses d'obligations pour les chômeurs de plus de 58 ans constituent un véritable « piège à l'emploi », car elles les encouragent à ne considérer le chômage que comme un préalable à la retraite. Il faudrait à tout le moins adapter ce dispositif pour en supprimer les effets pervers.

  Il faudrait mettre en place des dispositifs de formation spécifiques aux plus âgés. Par exemple, en prévoyant une validation des acquis de l'expérience (282) systématique, ...

(281) En ce sens : Hartlapp, M. et Schmid, G., op. cit., p. 410.
(282) La loi-programme du 30 décembre 2001 a instauré un droit du travailleur au « bilan de compétences ». Celui-ci a fait l'objet d'un Accord de Coopération le 24 juillet 2003 entre la Région wallonne, la Communauté française et la Commission communautaire française, « relatif à la validation des compétences dans le champ de la formation professionnelle continue ».
Afin de favoriser l'insertion professionnelle (en augmentant l'employabilité et la mobilité des travailleurs), un dispositif de validation des acquis de l'expérience (VAE) a été mis en place. Celui-ci instaure une procédure de reconnaissance des compétences d'un candidat par un jury, lui permettant soit d'obtenir (en totalité ou en partie) un diplôme, un titre ou un certificat de qualification, soit d'accéder directement à un cursus de formation sans justifier du niveau d'études ou des diplômes et titres normalement requis. En 2005, la Validation des Acquis de l'Expérience (VAE) a concerné environ 35.000 travailleurs.

- Les transitions entre emploi et inactivité ou activités (privées) hors du marché de l'emploi
  Il serait intéressant d'assurer une protection juridique et économique aux activités domestiques – socialement ou économiquement utiles. Mais se pose alors la question de savoir si ces nouveaux droits doivent être liés à une obligation de contribuer au marché de l'emploi...
  Si les dispositifs de retrait « en douceur » des travailleurs (comme dans le cadre du crédit-temps à temps partiel) doivent être maintenus (voire renforcés), il nous semble que ceux qui permettent un retrait total du marché de l'emploi (comme le chômage avec complément d'entreprise) doivent être supprimés, ou à tout le moins ne plus être mis à charge du budget de la sécurité sociale.

En Belgique, cela fait bientôt vingt ans que les politiques publiques restreignent les possibilités des sorties anticipées du marché de l'emploi, comme on a pu l'observer encore récemment à travers les dispositions du Pacte de solidarité et du dernier accord de gouvernement.

Cela a pour conséquence de fragiliser les parcours professionnels des individus qui ne peuvent plus compter sur l'Etat, alors que celui-ci exige d'eux une augmentation de leur taux d'activité (283). Paradoxalement, il investit de moins en moins dans les dispositifs de fin de carrière, alors que depuis une dizaine d'années, on constate une importante augmentation du nombre de travailleurs âgés.

Les missions confiées à l'ONEM se transforment : d'une politique de sécurité sociale, l'ONEM passe vers une politique de l'emploi plus active afin de répondre au vieillissement de la population (284). Ce qui pose également la question du financement de cette nouvelle compétence à travers des dispositifs de la sécurité sociale.

Les institutions en charge des politiques de l'emploi (en ce compris l'ONEM) devraient créer des incitants pour permettre une transition entre différentes formes de travail productif et non productif tant à travers des politique d'activation que de désactivation. A cet effet, les concepts de MTT et de DTS pourraient être envisagés comme des outils permettant de stimuler plus d'équité et d'efficacité dans les politiques de l'emploi et de réformer ces politiques en offrant aux employeurs et aux individus des incitants à la transition entre différentes formes d'activités.

(283) Qui reste néanmoins faible quant on le compare avec les objectifs gouvernementaux.
(284) ONEM, Communiqué de presse : le rapport annuel de l'ONEM 2009, 18 mars 2010, p.3.

BIBLIOGRAPHIE

Bernard, P., Renard, V., Merla, C. et Carlier, E., L'outplacement et autres mesures relatives aux travailleurs âgés, *Contrats de travail*, n°274, pp. 1-92, 2002.

Bodart, M., L'activation du comportement de recherche d'emploi ou le contrôle de la disposition au travail du chômeur, in *Un nouveau passeport pour l'accès aux droits sociaux : le contrat*, Bruxelles, La Charte, pp. 25 et s., 2006.

Blache, G., « Flexicurité » et « Marchés Transitionnels du Travail » : même combat ? Retour sur deux notions clés du modèle social Européen, *Lettres d'Europe et Entreprises*, janvier, pp. 4-9, 2008.

Burnay, N. et Falez, F., Les impasses du maintien au travail, in *La fabrique des vieillissements*, Les éditions de l'Institut de sociologie de l'ULB, Bruxelles, pp. 59-74, 2009.

Canazza, Ch. et Mary, G., Les chômeurs âgés : Evolution et perspectives, in Neven, J.-F. et Gilson, S. (dir), *La réglementation du chômage : vingt ans d'application de l'arrêté royal du 25 novembre 1991*, Etudes pratiques de droit social, pp. 281-318, 2011.

Carlens, G. et Baukens, M., *Le maintien et le retour à l'emploi des seniors*, in Association internationale de la sécurité sociale, Rapport technique n°31, Dublin, 2009.

Claeys et Engels, La nouvelle approche des restructurations après le Pacte de solidarité, *Licenciement & Démission*, n°5, pp. 1-8, 2006.

Cockx, B., Dejemeppe, M. et Van der Linden, B., L'activation du comportement de recherche d'emploi favorise-t-elle un retour plus rapide à l'emploi ?, *Regards économiques*, n°85, 2011.

Dauphin, M., La prime de passage à un travail plus léger à partir de 50 ans, *L'indicateur social*, septembre, n°15, pp. 6-7, 2010.

Dauphin, M. et Jehaes, I., Reclassement des travailleurs licenciés âgés de 45 ans et plus – Nouveautés, *A.E.B. Social*, n°1054, pp. 3-8, 2003.

Dendooven, B., Fin de carrière : vue d'ensemble des différents régimes, *Contrats de travail*, octobre, pp. 6 et s., 2008.

Dumont, D., Pour ou contre l'activation des chômeurs ? Une analyse critique du débat, *R.D.S.*, pp. 355 et s., 2010.

Domingo, P. et Divay, S., L'accompagnement des chômeurs : quelle sécurisation des parcours ?, in *Ruptures et irréversibilités dans les trajectoires. Comment sécuriser les parcours professionnels ?*, Relief 22, pp. 251-260, 2007.

Faniel, J., Accompagnement, activation et contrôle : quelques aspects institutionnels du suivi des chômeurs, *www.crisp.be*.

Gazier, B., Making Transitions Pay: the Transitional Approach to 'flexicurity', in Jorgensen, H. et Madsen, P.K. (éds), *Flexicurity and beyond. Finding a new agenda for the European Social Model*, DJOF Publishing, Copenhagen, pp. 99-130, 2007.

Gazier, B. et Gautié, J., The "Transitional Labour Markets" Approach: Theory, History and Future Research Agenda, *Journal of Economic and Social Policy*, vol. 14, Iss. 1, 2011.

Gieselink, G., Stevens, Y. et Van Buggenhout, B., Départ anticipé des travailleurs âgés en Belgique, *Revue belge de sécurité sociale*, n°4, pp. 579-617, 2002.

Graulich, B. et Palsterman, P., *Les droits et obligations du chômeur*, Bruxelles, Kluwer, 324 p., 2003.

Graulich, B. et Palsterman, P., Le contrôle des chômeurs, *Chron. D. S.*, pp. 489 et s, 2004.

Guillemard, A.-M., *L'âge de l'emploi. Les sociétés à l'épreuve du vieillissement*, Editions Armand Colin, Paris, 288 p., 2003

Hartlapp, M. et Schmid, G., Labour Market Policy for Active Ageism in Europe: Expanding the Options for Retirement Transitions, *Journal of Social Policy*, n°37, 3, pp. 409-431, 2008.

Jacqmain., J., La Commission européenne et la prépension conventionnelle belge : la souris qui rugissait ?, *Chron. D. S.*., n°4, pp. 157-160, 1999.

Michaux, A.-V., Prépensions : les grands axes du nouveau régime parafiscal, *Ors.*, n°7, pp. 1 et s., 2010.

Munck, J. et Zimmermann, B., *La liberté au prisme des capacités. Amartya Sen au-delà du libéralisme*, Collection « Raisons pratiques », vol. 18, Ed. Ecole des Hautes Etudes en Sciences Sociales, Paris, 334 p., 2008.

Palsterman, P., Les fins de carrière à l'épreuve du droit social belge, in *La fabrique des vieillissements*, Les éditions de l'Institut de sociologie de l'ULB, Bruxelles, pp. 125-146, 2009.

Pirard, F., *Veillir actif ?*, Kluwer, Waterloo, 232 p., 2008.

Pype, P., Vers de nouvelles actions en faveur des travailleurs âgés, *Bull. FEB*, mai, p. 32, 2001.

Salognon, M., Le chômage de longue durée : une rupture à combattre autrement pour assurer sa réversibilité, in *Ruptures et irréversibilités dans les trajectoires. Comment sécuriser les parcours professionnels ?*, Relief 22, pp. 277-290, 2007.

Schmid, G., *Transitional Labour Markets: A new European Employment Strategy*, Discussion paper 98-206, Wissenschaftszentrum, Berlin, 1998.

Schmid, G. et Gazier, B. (éds.), *The dynamics of full employment-Social integration through Transitional Labour Markets*, Edward Elgar Pub, First Edition, 443 p., 2002.

Sneessens, H. et Van der Linden, B., Les préretraites : une méthode efficace de gestion des carrières et de l'emploi ?, *Regards économiques*, IRES, n°33, septembre, 26 p., 2005.

Supiot, A., *Au-delà de l'emploi. Transformations du travail et devenir du droit du travail en Europe*, Flammarion, Paris, 1999.

Supiot, A., *Le droit du travail, Que sais-je ?*, Presses Universitaires de France, Paris, 2004.

Wilthagen, T. et Rogowsky, R., *The legal regulation of transitionnal labour markets,* in Schmid, G. et Gazier, B. (éds.), *The dynamics of full employment-Social integration through Transitional Labour Markets*, Edward Elgar, pp. 233-271, 2002.

TABLE DES MATIERES

LA SECURISATION DU PARCOURS PROFESSIONNEL DES CHOMEURS AGES

INTRODUCTION 55

1. VERS UN NOUVEAU MARCHE DE L'EMPLOI ? 56

1.1. DEMOGRAPHIE ET MARCHE BELGE DE L'EMPLOI 56

1.2. DE LA NECESSITE DE SECURISER LES PARCOURS PROFESSIONNELS : LE « DROIT A L'EMPLOI TRANSITIONNEL » 62

2. LES DISPOSITIFS PUBLICS EN FAVEUR DES CHOMEURS AGES 67

2.1. LES DISPOSITIFS DE MAINTIEN SUR LE MARCHE DE L'EMPLOI 68

2.2. LES DISPOSITIFS DE REINSERTION OU D'ACCES DES CHOMEURS AGES SUR LE MARCHE DE L'EMPLOI 80

2.3. UN DISPOSITIF DE SORTIE ANTICIPEE : LE CHOMAGE AVEC COMPLEMENT D'ENTREPRISE 107

2.4. REMARQUES CONCLUSIVES RELATIVES AUX MESURES EXAMINEES DANS LE CADRE DE LA PARTIE 2. 114

3. CONCLUSIONS 115

BIBLIOGRAPHIE 120

TAUX DE REMPLACEMENT POUR LA POLITIQUE BELGE DES PENSIONS (1)

PAR **HANS PEETERS*, ANNELIES DEBELS** et JOS BERGHMAN*****

* Chercheur, Centre de Recherches Sociologiques, KU Leuven

** Conseiller, Service d'études de Groen

*** Professeur, Centre de Recherches Sociologiques, KU Leuven

INTRODUCTION

Au cours de ces dernières années, le système belge des pensions s'est toujours davantage retrouvé sous les feux de l'actualité. Par exemple, les études internationales ont démontré à plusieurs reprises que le système belge des pensions n'obtenait qu'un score médiocre dans le cadre de comparaisons européennes et internationales (OCDE, 2009, 2011 ; SGI, 2010 ; EUROSTAT, 2010). C'est donc à juste titre qu'une attention particulière est accordée à l'adéquation des pensions dans le débat social et politique. Au fil des ans, il y a eu transposition de l'enjeu de ce débat : de la pauvreté chez les retraités à la faiblesse des taux de remplacement et aux problèmes corrélatifs de légitimité. L'augmentation des taux de remplacement pour les retraités belges est dès lors devenue une priorité dans les programmes des différents partis politiques tant à gauche qu'à droite.

Comparés à la problématique de la pauvreté - qui nourrit une littérature plus qu'exhaustive, les taux de remplacement ne font pas l'objet d'une littérature abondante. Le fait que cette littérature en est encore au stade des balbutiements ne facilite guère une délimitation conceptuelle univoque et mène ainsi à une grande diversité de thèses opposées. En effet, les nombreuses manières de conceptualiser les taux de remplacement et de les calculer permettent rarement aux différentes instances et aux différents chercheurs d'arriver à des conclusions similaires. Cela engendre une situation arbitraire dans laquelle les décideurs politiques ou les chercheurs optent pour le taux de remplacement qui s'apparente le mieux à leur propre vision.

(1) La présente étude découle du projet d'étude 'Etude préliminaire : élargissement du paquet belge de pensions'. Cette recherche a été financée par le SPF Sécurité sociale. Les auteurs souhaitent remercier Anke Mutsaerts et Hans Knapen pour les remarques constructives qu'ils ont formulées à propos d'une version précédente du texte.

(2) Pour un aperçu de la littérature sur la mesure de la pauvreté, voir par exemple Gordon et Townsend (2000).

Un premier objectif du présent article consiste donc à clarifier et à conceptualiser la manière dont les taux de remplacement peuvent contribuer à mesurer l'adéquation du système des pensions. L'argument central que nous développons dans ce contexte suppose que les chercheurs ou les décideurs politiques doivent garder à l'esprit la problématique en question lorsqu'ils optent pour un taux de remplacement. En effet, tous les types de taux de remplacement ne se prêtent pas à tous les types de problématiques.

C'est pourquoi, dans le présent article, nous commençons par établir une classification des problèmes qui se posent au niveau de la recherche et de la politique, lesquels exigent à chaque fois un type différent de taux de remplacement (section 1). Ensuite, nous énumérons un certain nombre de directives concernant les choix opérationnels à effectuer à la lumière de chacun de ces grands thèmes de recherche (section 2). Ceci devrait permettre aux chercheurs et aux décideurs politiques de sélectionner ou d'établir, au départ de leurs perspectives ou intérêts spécifiques, le taux de remplacement le plus approprié. Pour finir, nous faisons observer que les taux de remplacement ne sont pas uniquement pertinents dans l'optique du risque de vieillissement, mais également dans celle du risque de décès du partenaire (section 3).

Le second objectif de notre article consiste à répertorier les lacunes dans les connaissances actuelles relatives aux taux de remplacement en Belgique et à examiner la manière de les combler. Pour cela, nous présentons, à la section quatre, un aperçu des taux de remplacement connus et disponibles pour la Belgique. Ainsi, les manquements et aspects problématiques actuels de ces connaissances sont mis en lumière.

1. CLASSIFICATION DES PROBLEMES QUI SE POSENT AU NIVEAU DE LA RECHERCHE OU DE LA POLITIQUE

Dans cette section, nous établissons une classification des différents problèmes se posant au niveau de la recherche ou de la politique, pour lesquels les taux de remplacement peuvent s'avérer utiles. Dans cette perspective, il est nécessaire de disposer d'une délimitation de concept de taux de remplacement. A cet égard, il convient de prendre pour point de départ la subdivision entre les deux grands objectifs qui sont traditionnellement assignés à l'état-providence. D'une part, l'état-providence est axé sur la sauvegarde d'un niveau minimal de protection et, d'autre part, sur la protection contre une baisse significative du niveau de vie ou du niveau de la consommation (Berghman et Verhalle, 2001). Barr (2001) qualifie ce premier objectif de 'fonction Robin des bois' de l'état-providence, étant donné qu'il s'agit d'une redistribution entre individus plus et moins prospères. Quant au deuxième objectif, il le qualifie de 'fonction tirelire' de l'état-providence, puisqu'il s'agit de la redistribution dans le cadre du cycle de vie des individus. Dans ce contexte, d'autres auteurs parlent aussi d'une 'consumption smoothing function' (fonction de lissage de la consommation : Borella et Fornero, 2009). Nous définissons le taux de rempla-

cement comme un critère de mesure de cette seconde fonction de l'état-providence, à savoir la protection du niveau de vie. Le taux de remplacement pour la pension devient alors un critère de mesure de la protection du niveau de vie après le départ à la retraite.

En se focalisant sur la protection du niveau de vie, les chercheurs ou les décideurs politiques sont parfois intéressés par une évaluation de l'assurance-pension ou du système de pension *en tant que tel.* Dans d'autres cas, ils se penchent surtout sur l'effet final de l'assurance-pension sur le niveau de vie, et ce à la lumière d'un contexte social élargi. Dans le premier cas, l'assurance-pension est considérée comme le meilleur moyen de protection du niveau de vie après le départ à la retraite. Implicitement, on part du principe qu'une corrélation élevée entre les prestations et le revenu professionnel antérieur constitue le principal facteur de protection contre une baisse du niveau de vie. Cette hypothèse n'est cependant pas explicitement vérifiée. Dans le second cas, cette supposition est explicitée et l'on tient compte du fait que l'assurance-pension n'est qu'un des facteurs – à vrai dire, important – qui déterminent le niveau de vie final. On se focalise alors plus volontiers sur le résultat plus global du système de pension en termes de maintien du niveau de vie visé en définitive. C'est pourquoi, dans ce dernier cas, nous parlons de focalisation sur un 'outcome' (résultat) plus large et, dans le premier cas, d'une focalisation sur un 'output' (produit) plus limité du système des pensions. Les taux de remplacement peuvent être opérationnalisés à la fois comme indicateurs d'output et comme indicateurs d'outcome.

Les chercheurs dont les questionnements portent principalement sur l'évaluation des prestations de l'assurance-pension trouvent leur compte dans les taux de remplacement considérés comme indicateurs d'output. Dans ce cas précis, le taux de remplacement sert en effet à exprimer l'efficacité d'une assurance-pension spécifique. Cette efficacité est évaluée sous l'angle de la capacité de la prestation (ici, la pension) à compenser le dommage intervenu (ici, la perte du revenu professionnel). Cette interprétation fait appel à la logique d'assurance qui caractérise un grand nombre de systèmes de pension, dont le système belge. Selon cette logique, les gens s'assurent contre le risque lié à l'âge et à la baisse de revenus qui s'ensuit. De cette façon, ils visent une redistribution de leur revenu sur le cycle de leur vie et transposent des moyens de la phase active, dans laquelle prime le revenu professionnel, à la phase inactive, dans laquelle ce revenu professionnel vient à manquer.

Lorsqu'un taux de remplacement fonctionne comme indicateur d'output, il peut être défini comme le rapport entre les prestations de remplacement auxquelles un individu a droit et son revenu professionnel antérieur. Partant de ce point de vue, il est logique de bien délimiter tant le dénominateur que le numérateur du taux de remplacement et de ne pas prendre en considération d'autres sources de revenu excepté le revenu de pension ou de travail. Le taux de remplacement sert en effet uniquement à exprimer dans quelle mesure la pension 'remplace' le revenu professionnel antérieur au

moment du départ à la retraite. Dans ce cadre, il n'est guère pertinent de savoir dans quel contexte – individuel ou sociétal – élargi ceci se produit.

Les chercheurs dont le questionnement de départ se focalise principalement sur la mesure de l'effet final visé par le système de pension (dans le cas du maintien du niveau de vie) ont intérêt à considérer le taux de remplacement comme un indicateur d'*outcome* plutôt que *d'output*. Un indicateur d'outcome tient compte de l'ancrage plus large du système de pension. En effet, le transfert de revenu de la phase de vie active à la phase postactive ne s'effectue pas seulement par le biais du régime de pension légal. En guise d'illustration, toutes sortes de régimes de sécurité sociale (en partie équivalents d'un point de vue fonctionnel) qui se focalisent sur les coûts médicaux des retraités (p. ex. allocation pour l'aide aux personnes âgées) entraînent aussi un transfert entre les différentes phases de la vie. Par ailleurs, les retraités ont souvent droit à plusieurs réductions ou services gratuits auxquels ils n'avaient pas droit avant leur départ à la retraite (par exemple, des transports publics gratuits ou peu onéreux). Les différentes formes de constitution de capital dans lesquelles intervient indirectement le pouvoir public [via des incitants fiscaux ou une réglementation (cf. les types de pensions complémentaires, l'achat d'une maison, le livret d'épargne, etc.)] en sont un dernier exemple. Un taux de remplacement défini comme le ratio entre le niveau de vie avant et après le départ à la retraite tient compte d'un contexte plus vaste dans lequel s'inscrit l'assurance-pension.

2. LA MESURE DES TAUX DE REMPLACEMENT

Les chercheurs doivent opérer divers choix opérationnels lors de l'élaboration de taux de remplacement destinés à mesurer l'objectif de la protection du niveau de vie. Dans cette section, nous analysons les choix qui sont les plus pertinents à la lumière de différentes problématiques de recherche. Nous démontrons que certains de ces choix découlent logiquement de questions que l'on se pose au niveau de la recherche ou de la politique. Simultanément, nous faisons valoir l'argument qu'un certain nombre d'options présentées comme logiques ne le sont pas toujours. La problématique qui se pose dans le domaine de la politique ou de la recherche, à laquelle doit servir le taux de remplacement, constitue le critère décisif pour la plupart de ces choix opérationnels.

2.1. DONNEES LONGITUDINALES OPPOSEES A DONNEES TRANSVERSALES ET DEFINITION DES REVENUS

Tant l'utilisation de données longitudinales ou transversales que la définition des revenus sont des choix opérationnels qui découlent de la nature des questions que l'on se pose en matière de recherche ou de politique. Ceci est représenté schématiquement au tableau 1. Aussitôt qu'un taux de remplacement a pour objet de mesurer la protection du niveau de vie, il est recommandé de recourir à des données longitudinales. Comme nous l'avons expliqué dans la section précédente, il s'agit alors

effectivement d'une redistribution tout au long du cycle de vie. Cette redistribution peut être uniquement mesurée de manière appropriée lorsque l'on dispose d'informations pour les mêmes individus à différents moments à travers le temps.

Dans le rapport éxistant sur l'efficacité des systèmes de pension, on trouve cependant des taux dits de remplacement qui expriment la position relative des retraités dans la société. Par exemple, au sein du Sous-groupe Indicateurs (ci-après SGI) du Comité de la Protection Sociale, on a développé des taux de remplacement dits "agrégés". Ces taux de remplacement agrégés donnent le revenu de pension individuel brut médian (du premier pilier) de la population entre 65 et 74 ans en tant que pourcentage des revenus individuels médians du travail de la population âgée de 50 à 59 ans (EUROSTAT, 2011). Le 'benefit ratio' en est un exemple comparable. Utilisé par la Commission d'étude sur le vieillissement, il est défini comme 'le rapport entre la pension moyenne pour tous les retraités dans un régime de pension déterminé et le revenu du travail brut moyen des personnes occupées sous un statut socioprofessionnel identique' (CeV, 2003, p. 54). L'OCDE a également recours à un 'taux de quasi-remplacement' où le revenu disponible est comparé 10 ans après l'âge normal de la retraite à 65 ans avec le revenu de personnes au cours des 15 années précédant l'âge de 65 ans. Ici, on suppose que le premier groupe se compose principalement de retraités et le deuxième groupe de personnes actives (OECD, 2001).

De tels taux de remplacement ne font pas appel à des données longitudinales mais relèvent plutôt de la "fonction Robin des bois" de l'état-providence, où la redistribution n'est pas considérée sur l'ensemble du cycle de vie mais entre individus et groupes de la société. Le fait que des ratios de remplacement agrégés soient néanmoins utilisés actuellement pour mesurer le maintien du niveau de vie est bien plus lié à l'indisponibilité de données longitudinales qu'à des raisons de contenu. Bien que cela puisse se justifier sur un plan pragmatique, ceci ne favorise en rien la clarté conceptuelle dans le débat sur les taux de remplacement.

Le choix opérationnel en faveur d'une définition des revenus, étroite ou large, dépend de la focalisation de la problématique en matière de recherche ou de politique. Lorsque cette problématique est orientée sur l'output (cf. ci-dessus), une définition stricte des revenus est suffisante ; par contre, lorsque celle-ci est orientée sur l'outcome, une définition des revenus plus large est recommandée. La définition des revenus étroite renvoie au rapport entre le revenu de la pension (publique ou privée) et le revenu du travail antérieur, la définition plus générale renvoie au rapport entre le bien-être en tant que retraité et le bien-être en tant qu'actif.

TABLEAU 1 : ENSEMBLE DE DONNEES ET DEFINITION DU REVENU INDISPENSABLES PAR PROBLEMATIQUE DE RECHERCHE OU PAR QUESTION DE POLITIQUE DANS LE CADRE DE L'OBJECTIF PROTECTION DU NIVEAU DE VIE

Problématique de recherche ou question de politique	Focalisation	Nature des données indispensables	Définition indispensable du revenu
Question de la prestation de l'assurance-pension en soi	Orienté sur l'output : rapport entre le montant de la prestation et le dommage encouru	Longitudinale	Stricte
Question de l'effet de l'assurance-pension dans son contexte sociétal élargi	Orienté sur l'outcome : rapport entre le niveau de vie avant et après la survenance du risque	Longitudinale	Englobante

2.2. TAUX DE REMPLACEMENT THEORIQUES OU EMPIRIQUES

La décision ultérieure qu'un chercheur doit prendre lors de la sélection ou de l'élaboration d'un taux de remplacement consiste à choisir entre un taux de remplacement théorique ou empirique. Sous ce point, nous analysons pour quelles problématiques de recherche ou de politique les deux types de taux de remplacement sont les plus adéquats. A cet effet, nous nous basons sur la classification précédente des problématiques, qui sont axées sur l'output ou sur l'outcome. En premier lieu, nous définissons cependant la différence entre les deux types de taux de remplacement.

2.2.1. Définition

La différence essentielle entre les taux de remplacement théoriques et empiriques réside dans la source de données qui est utilisée pour les calculer (Borella et Fornero, 2009). Pour calculer les taux de remplacement théoriques, on modélise d'abord la formule de pension telle que connue dans la réglementation en vigueur. Ensuite, on prend l'hypothèse d'un individu fictif, gagnant un salaire déterminé (souvent une proportion du salaire moyen), et d'un certain nombre d'années de carrière (p. ex. 45 ans). Partant de certaines hypothèses économiques définies (p. ex. une croissance salariale de 2 %), il est ensuite possible de calculer une pension et de la comparer au dernier salaire, ce qui aboutit à un taux de remplacement théorique. Les taux de remplacement théoriques supposent par conséquent uniquement des informations systémiques et des informations sur le salaire moyen. Ils n'exigent pas de données empiriques relatives aux résultats des pensions ou des carrières à un niveau individuel. C'est en cela que se différencient les taux de remplacement théoriques des taux de remplacement empiriques, lesquels reposent bel et bien exclusivement sur des données empiriques et observent la pension et le salaire.

Le principal désavantage des taux de remplacement empiriques réside dans la disponibilité limitée des données empiriques qu'ils requièrent. Ces données doivent en effet avoir un caractère longitudinal en ce sens que des données sur les revenus avant et après la survenance du risque doivent être disponibles pour les mêmes individus. Souvent, de telles informations ne sont pas disponibles parce que la collecte d'un ensemble de données longitudinales est une opération délicate et de longue durée. Il en résulte que, dans la littérature actuelle, les taux de remplacement théoriques sont fortement surreprésentés au détriment des taux empiriques. En effet, les informations systémiques indispensables au calcul des taux de remplacement théoriques peuvent en général être déduites directement de la réglementation, tandis que les informations empiriques nécessaires restent limitées à un minimum.

D'autre part, les taux de remplacement théoriques s'accompagnent également de limitations. Du fait de la nature des données, ils ne sont généralement calculés que pour un nombre restreint de cas typiques. Leur représentativité est donc limitée ou ne peut être que difficilement estimée. Par exemple, un taux de remplacement théorique peut effectivement exprimer le rapport entre la pension et le salaire antérieur d'un travailleur salarié ayant eu une carrière standard et un salaire moyen. En revanche, il n'est pas sûr qu'il permette de savoir si ce travailleur moyen a bel et bien une existence réelle, voire de déduire le nombre de personnes qui se trouvent dans une situation comparable.

Les inconvénients des taux de remplacement empiriques et théoriques mentionnés ci-dessus peuvent en partie être contournés par une simulation de taux de remplacement. Pour cette raison, certains auteurs (p. ex. Borella et Fornero, 2009) avancent l'argument que les taux de remplacement simulés constituent un troisième type, caractérisé par des données issues d'un modèle de simulation. Nous ne considérons pas les taux de remplacement simulés comme un type à part, mais plutôt comme le résultat d'une technique permettant d'ajouter des informations fictives. Ces informations fictives peuvent être de nature tant théorique (par exemple la modélisation d'une réforme fictive du système des pensions) qu'empirique (par exemple la modélisation d'une répartition future de la carrière sur la base d'une ventilation de la carrière actuelle, observée de manière empirique, et d'un certain nombre d'évolutions qui en découlent). Le caractère fictif permet de procéder à des analyses prospectives et donc de faire des prédictions pour l'avenir. Le défaut des taux de remplacement simulés réside dans la technicité de certains modèles et dans l'opacité qui en résulte. Dans certains cas extrêmes, l'output du modèle de simulation peut purement et simplement dépendre des hypothèses modélisées, sans que ceci ne soit clair pour les utilisateurs du ratio de remplacement.

Indépendamment de la question de la technique la plus adéquate (simulation ou observation), dans la suite de ce chapitre, nous nous focalisons sur la dichotomie entre taux de remplacement empiriques et théoriques. Nous analysons le type de taux de remplacement le mieux approprié pour chaque type de problématique de recherche. A cet effet, nous traitons successivement des problématiques qui se focalisent sur l'output et sur l'outcome.

2.2.2. Focalisation sur l'output

Les chercheurs intéressés par l'output direct de l'assurance-pension se préoccupent principalement du rapport entre les prestations ultérieures et l'ancien revenu du travail. Dans le cadre de cette logique de l'output, il est toutefois possible de différencier deux autres sous-types plus spécifiques de problématique. Un premier sous-type de problématique est axé sur le filtrage le plus exact possible de l'effet du système de pension et sur la description aussi précise que possible de l'impact de la réglementation relative à la pension. Un second sous-type est à nouveau axé sur l'output direct du système de pension en tant que tel, mais veut présenter cet impact pour un groupe représentatif de bénéficiaires. Dans le premier cas, il est fait abstraction de la diversité régnant dans les carrières ; dans le second cas, cette diversité est bel et bien prise en compte et représentée dans la mesure de l'output.

Pour mesurer avec un maximum de précision l'effet d'un système de pension, il s'avère nécessaire de faire abstraction de la répartition existante des carrières en toutes sortes de mesures et de formes sur l'ensemble de la population. Sans une telle abstraction, il n'est en effet pas évident de savoir ce que mesure précisément le taux de remplacement : une formule de pension (peu) généreuse ou une répartition (dé)favorable des carrières. D'où, partant de cet angle de vue, on opte pour une analyse d'un ou de plusieurs types de cas qui représentent chacun une carrière spécifique. L'avantage de cette méthode réside dans le fait que des formules de pension qui divergent fortement les unes des autres peuvent être ainsi comparées facilement. Les taux de remplacement théoriques sont dès lors un instrument adéquat pour, par exemple, comparer la variation institutionnelle dans l'organisation du premier pilier entre pays. Par ailleurs, les taux de remplacement théoriques sont également utiles pour opposer au sein d'un même pays des régimes de pension du deuxième pilier. Les formules de pension qui sont centrales dans ces régimes présentent en effet une énorme diversité : en fonction de la promesse de pension (cotisation fixe, but à atteindre), des taux de cotisation, des plafonds de cotisation, etc. Les taux de remplacement théoriques permettent de rendre ces différences facilement intelligibles. Par exemple, Bakker (2008) relève, dans une étude sur cinq plans de pensions des Pays-Bas, des taux de remplacement théoriques qui varient de 49 % à 110 %. D'une façon similaire, les informations publiées dans les rapports FSMA sur les pensions sectorielles (p. ex. FSMA, 2011) pourraient être compréhensibles sur la base de taux de remplacement théoriques.

Les taux de remplacement théoriques s'avèrent donc utiles tant dans le premier que dans le deuxième pilier. Néanmoins, ce qui précède ne fait pas apparaître clairement que les taux de remplacement théoriques ne sont pas un instrument approprié pour calculer LE taux de remplacement du deuxième pilier dans un pays déterminé : en effet, il existe autant de formules de pension que d'entreprises ou de secteurs qui organisent une pension du deuxième pilier. Par conséquent, dans le deuxième pilier, LE taux de remplacement n'est pas seulement basé sur une carrière hypothétique, mais il faut, en outre, prendre une formule de pension hypothétique basée sur des données fragmentaires. Etant donné que le résultat de la pension est alors quasi entiè-

rement la conséquence des hypothèses réalisées, le taux de remplacement ne fournit que peu d'informations judicieuses. Le peu d'infomations qui sont fournies (c'est-à-dire, quelles sont les implications de la formule de pension modélisée) n'a que peu de poids par rapport à l'interprétation potentiellement erronée à laquelle peut donner lieu la modélisation.

S'il n'entre pas dans les intentions du chercheur de comparer simplement entre elles les formules de pension mais, au contraire, de fournir une idée du taux de remplacement moyen d'un groupe représentatif de bénéficiaires (p. ex. les habitants d'un pays, les femmes, les travailleurs, ...), il lui faut calculer des taux de remplacement empiriques. Etant donné que ces taux de remplacement ne sont qu'à peine observés, ces derniers peuvent par ailleurs être calculés tant pour le premier pilier que pour le deuxième pilier.

2.2.3. Focalisation sur l'outcome

Comme déjà mentionné ci-dessus, les chercheurs intéressés par un résultat ("outcome") global analyseront si l'objectif final, à savoir le maintien du niveau de vie, est effectivement atteint ou pas. La seule façon de le mesurer consiste à observer directement le niveau de vie. Un niveau de vie ne peut pas être déterminé de manière théorique en le déduisant des caractéristiques systémiques ou de la législation. Il n'existe pas de formule pour le niveau de vie ; dès lors, la seule manière d'arriver à savoir quelque chose réside dans une observation empirique au niveau individuel. En conséquence, les problématiques en matière de recherche ou de politique axées sur l'outcome en termes de niveau de vie nécessitent automatiquement un taux de remplacement empirique.

2.3. AUTRES CHOIX OPERATIONNELS

Lors de l'opérationnalisation des taux de remplacement, il convient encore de procéder à plusieurs choix opérationnels. Dans ce qui suit, nous démontrons une nouvelle fois que, souvent, des choix opérationnels optimaux découlent directement de la focalisation sur le contenu de la problématique qui se pose au niveau de la recherche ou de la politique.

En premier lieu, il faut décider si l'on utilise des taux de remplacement nets ou bruts. Pour la plupart des problématiques en matière de recherche ou de politique, il est important de recourir au revenu après impôts pour le calcul des taux de remplacement (Borella et Fornero, 2009, p. 9). Une des raisons importantes est que les impôts sur le revenu de la pension peuvent différer des impôts sur les revenus professionnels. Il n'y a que dans le cas où on aurait l'intention d'isoler complètement l'effet du système de pension de l'effet du système fiscal, qu'il peut s'avérer utile de calculer un taux de remplacement brut. Une comparaison entre taux de remplacement bruts et nets peut alors indiquer dans quelle mesure le système fiscal entraîne une redistribution additionnelle.

En deuxième lieu, il y a lieu de décider de l'unité d'analyse. Soit le taux de remplacement porte uniquement sur les revenus de pension et/ou d'autres revenus de l'individu lui-même, soit il tient également compte des revenus d'autres membres du noyau familial ou du ménage au sens large (Borella et Fornero, 2009, p. 8). Dans ce dernier cas, il est judicieux de standardiser les revenus sur lesquels est basé le taux de remplacement et d'attribuer ensuite le taux de remplacement du ménage aux individus faisant partie de la famille. La standardisation des revenus est nécessaire pour procéder aux corrections liées au nombre de membres du ménage et à la structure des besoins de la famille (adultes >< enfants). Pour cela, nous recourons à une échelle d'équivalence. La somme de tous les revenus est divisée par l'échelle d'équivalence, ce qui permet d'obtenir un revenu équivalent du ménage qui peut être attribué à tous ses membres. L'avantage de ceci est de ne pas exclure les analyses à un niveau individuel, mais de faire néanmoins dépendre le niveau de vie individuel du contexte familial dans lequel vit la personne. Ceci évite des difficultés lorsque la composition du ménage se modifie entre les deux moments auxquels se réfère le taux de remplacement.

Les chercheurs qui se concentrent sur des indicateurs d'output, en d'autres termes sur les prestations de l'assurance-pension stricto sensu, ont plutôt avantage à utiliser un taux de remplacement individuel. Les formules de pension qui prennent elles-mêmes déjà en compte la composition du ménage (voir par exemple la pension au taux ménage en Belgique) sont une exception. En effet, dans ce cadre, il est également préférable d'utiliser un taux de replacement du ménage. Pour les chercheurs axés sur les indicateurs de résultats ("outcome"), plus englobants en termes de maintien du niveau de vie, il est par contre toujours important de calculer un taux de remplacement du ménage. Le niveau de vie des individus est en effet largement influencé par le contexte familial. Par exemple, d'autres membres du ménage sont susceptibles de fournir des moyens supplémentaires, mais également d'être porteurs de frais supplémentaires.

En troisième lieu, des décisions doivent être prises à propos du moment où est mesuré le revenu du travail ou le niveau de vie avant le départ à la retraite. Dans une perspective d'"output", le fait de se baser sur le dernier revenu du travail gagné, voire sur le revenu moyen du travail de la carrière, est susceptible d'induire des différences. Dans la majorité des cas, le dernier salaire gagné sera en effet supérieur au revenu moyen du travail de la carrière. De plus, il est pertinent de faire remarquer que le dernier revenu du travail gagné ne sera pas observé nécessairement durant l'année qui précède le départ à la retraite. En effet, certaines personnes peuvent terminer leur carrière par quelques années de chômage, de préretraite ou d'inactivité. Lorsque l'on se focalise sur l'output, c'est cependant le revenu du travail qui est pertinent et non pas tant le revenu pendant les périodes d'inactivité ou de chômage. Les différences de timing qui peuvent naître ainsi entre les individus exigent toutefois une correction pour la dévaluation monétaire.

Dans une perspective d'"outcome", l'accent est mis sur le niveau de vie. Ici aussi, on peut se référer au dernier niveau de vie ou au niveau de vie moyen pendant la période d'exercice d'une activité professionnelle. Cette dernière opérationnalisation semble toutefois peu souhaitable parce qu'elle se réfère à peine à l'objectif initial de la protection du niveau de vie, où l'on se base généralement sur un niveau de vie atteint à la fin de la phase de vie active et qui ne peut subir une trop forte baisse. Aussi, les données empiriques pour cette opérationnalisation seront rarement voire jamais suffisantes parce qu'elles ne remontent pas assez loin dans le temps.

Tant dans la perspective d'"output" que dans la perspective d'"outcome", il peut s'avérer utile de ne pas se focaliser sur le revenu du travail ou sur le niveau de vie d'une seule année. En effet, il est sûr que le revenu du travail, tout comme d'ailleurs le niveau de vie, sont susceptibles de fluctuer d'une année à l'autre (voir par exemple Debels, 2008). Pour éviter, pour certains individus déterminés, de se baser sur une année non représentative, on pourrait par exemple adopter une moyenne de trois ans (LaRochelle-Côté, Myles et Picot, 2010).

3. TAUX DE REMPLACEMENT EN CAS DE DECES

Comme déjà mentionné, on opère une distinction entre deux missions majeures de l'état-providence : la redistribution entre individus plus et moins prospères et la redistribution sur le cycle de vie. Dans la section précédente, ce deuxième objectif a été examiné dans le cadre du système des pensions. Conformément à ce que l'on trouve dans la quasi-totalité de la littérature en la matière (p. ex. OECD, 2011), le système des pensions a été considéré comme une assurance contre le risque de la vieillesse. Le concept du taux de remplacement a été élaboré pour vérifier le degré de réussite du système de pension. Cependant, comme l'évoquent des auteurs féministes, un tel concept est largement fondé sur les expériences des "white, middle-class men – [with] a stable work history with a clear beginning and end followed by retirement income" (hommes blancs de la classe moyenne – ayant des antécédents de travail stable avec un début et une fin bien délimités, suivis d'un revenu de pension) (Calasanti, 1996 ; Willson, 2003, p. 88).

Une focalisation sur les expériences de femmes met en évidence une deuxième fonction du système de pensions. Les pensions n'ont en effet pas uniquement été développées au titre d'assurance contre la vieillesse mais également au titre d'assurance contre le décès du partenaire. Plus précisément, la pension de survie sert deux objectifs différents, à savoir non seulement le remplacement du revenu d'avant le décès, mais également une compensation des coûts de transition d'une période avec conjoint à une période sans conjoint. Ni l'OCDE ni l'Union européenne ne publient toutefois d'indicateurs qui analysent cette deuxième fonction du système de pensions. Néanmoins, le concept de taux de remplacement est tout aussi applicable dans ce cas précis.

Dans les grandes lignes, l'argumentation relative au lien entre les problématiques en matière de recherche et de politique et entre les différents types de taux de remplacement s'applique tout autant à la fonction décès qu'à la fonction vieillesse. Tout comme pour cette dernière fonction, l'objectif de maintien du niveau de vie indique une redistribution sur le cycle de vie des individus. Toutefois, les deux phases du cycle de la vie ne sont plus délimitées par la vieillesse, mais par le décès du partenaire. Alors que la notion de vieillesse peut généralement être couplée à la notion d'âge légal de la retraite, le risque de décès est moins strictement lié à un âge précis. Néanmoins, les taux de remplacement qui veulent mesurer l'objectif de maintien du niveau de vie exigent une focalisation longitudinale. Pour cette raison, il y a lieu de suivre les mêmes individus avant et après le décès de leur partenaire.

En ligne avec la discussion sur les taux de remplacement vieillesse, les chercheurs ou les décideurs politiques peuvent plutôt se tourner vers l'output d'une assurance-pension spécifique, voire vers l'outcome d'un système de pension contextualisé. Dans le premier cas, le taux de remplacement exprime le rapport entre la pension qu'un individu perçoit après le décès de son conjoint retraité et la pension que ce dernier touchait avant la survenance de ce risque. Dans le deuxième cas, le taux de remplacement exprime le rapport entre le niveau de vie de l'individu après le décès de son partenaire et le niveau de vie avant ce décès. Parce que le décès entraîne un changement de composition du ménage, il y a lieu, lors de la comparaison, de faire usage des échelles d'équivalence.

4. TAUX DE REMPLACEMENT POUR LES PENSIONNES BELGES

Des taux de remplacement peuvent être calculés pour les deux fonctions du système de pension, plus particulièrement l'assurance vieillesse et l'assurance décès. Dans cette section, nous donnons pour les deux fonctions les informations dont nous disposons déjà actuellement en Belgique.

4.1. TAUX DE REMPLACEMENT VIEILLESSE

4.1.1. Taux de remplacement théoriques

Pour la Belgique, des taux de remplacement théoriques sont calculés dans le cadre de rapports destinés à l'OCDE et à l'Union européenne.

a) OCDE

Tous les deux ans, l'OCDE publie un taux de remplacement théorique pour les différents Etats membres. Ce taux de remplacement exprime le revenu de pension en tant que pourcentage du salaire individuel moyen gagné pendant la carrière. Afin de permettre la comparaison entre les salaires du passé et l'actuel revenu de pension, ils sont diminués sur la base du salaire moyen dans le courant de cette année-là pour la population totale.

Les taux de remplacement sont calculés pour différents cas types. Ce faisant, il s'agit chaque fois de travailleurs isolés qui partent à la retraite à l'âge légal et qui ont derrière eux une carrière complète. Plus précisément pour la Belgique, il s'agit d'un travailleur salarié qui entame sa carrière à l'âge de 20 ans et qui, après 45 ans, part à la retraite à l'âge de 65 ans (OECD, 2009, 2011). Son salaire diminué reste constant pendant la totalité de sa carrière. Les cas types diffèrent l'un de l'autre en ce qui concerne l'importance du salaire gagné (0,5, 1 ou 1,5 fois le salaire médian).

Les données rapportées pour une année donnée sont basées sur le système de pension tel qu'il s'applique cette année-là. En d'autres termes, le cas type entame sa carrière professionnelle dans le courant de cette année-là. Les chiffres de 2008 reflètent donc la situation d'une personne qui part à la retraite en 2053 (OECD, 2011, p. 116). Ce faisant, on part du principe d'une croissance salariale réelle de 2,05 % (4,55 % de hausse salariale nominale – 2,5 % inflation) (OECD, 2011, p. 117). La limite salariale qui est utilisée lors du calcul de la pension évolue de manière identique (Reilly, 17.6.2011).

Ci-dessous, nous résumons les chiffres pour la Belgique sur la base des deux derniers rapports OCDE. Outre le taux de remplacement, on trouve à chaque fois le classement de la Belgique au sein des différents pays de l'OCDE. Etant donné que leur nombre varie au fil des ans, ce classement est standardisé avec 10 comme dénominateur (0/10 représente le score du pays le moins performant, 10/10 le score du pays le plus performant).

TABLEAU 2: TAUX DE REMPLACEMENT THEORIQUES BRUTS DANS LE PREMIER PILIER SUR LA BASE DE LA METHODE OCDE, POURCENTAGE ET CLASSEMENT

Année	Nombre de fois salaire moyen		
	0,5	1	1,5
2006 (retraite en 2051)	58,1 (4,3/10)	42,0 (5,0/10)	32,5 (5,0/10)
2008 (retraite en 2053)	60,1 (5,6/10)	42,0 (5,8/10)	32,7 (5,6/10)

Source : calculs propres sur la base de l'OCDE (OECD, 2009, 2011).

Comme il ressort de ce tableau, notre pays se situe dans la moyenne. Le fait que, dans les informations sur les taux de remplacement, la Belgique soit souvent considérée comme le plus mauvais élève de la classe (voir n'importe quel article de presse en cette matière) est lié au fait que le tableau ci-dessus a été établi par nos soins et que ce classement n'est pas restitué par l'OCDE. Le classement publié par l'OCDE, dans lequel la Belgique obtient un très mauvais score, se rapporte aux "mandatory pension programmes". Ces systèmes de pension n'englobent pas seulement le premier pilier de pension mais également le deuxième lorsque celui-ci couvre au moins 85 % des travailleurs salariés (comme p. ex. aux Pays-Bas) (OECD, 2009, 2011). Ceci est une nuance importante. Dans un tel classement, la Belgique obtient un score bien plus mauvais. Les scores pour 2008 devraient représenter respectivement 3,2, 2,1 et 2,4. Comme mentionné ci-dessus, les taux de remplacement théoriques n'ont toutefois que peu de sens pour le deuxième pilier.

Outre les taux de remplacement bruts, l'OCDE publie également les taux de remplacement nets. A cet effet, les salaires bruts et les pensions sont convertis en montants nets au moyen de la retenue de l'impôt sur les revenus et des cotisations de sécurité sociale. Le tableau ci-dessous résume les résultats de ces calculs. Notez qu'il est uniquement possible de calculer le classement pour les chiffres de 2008.

TABLEAU 3: TAUX DE REMPLACEMENT THEORIQUES NETS DANS LE PREMIER PILIER SUR LA BASE DE LA METHODE OCDE, POURCENTAGES ET CLASSEMENT

Année	Nombre de fois salaire moyen		
	0,5	1	1,5
2006 (retraite en 2051)	78,7	63,7	51,7
2008 (retraite en 2053)	81,8 (7,6/10)	64,1 (5,9/10)	52,0 (5,9/10)

Source : calculs propres sur la base de l'OCDE (OECD, 2009, 2011).

Ce tableau illustre que la Belgique obtient un score supérieur quand les montants bruts sont convertis en montants nets. Pour les taux de remplacement théoriques nets du premier pilier, notre pays obtient un score au-dessus de la moyenne, avec un très bon score pour les travailleurs à bas salaire ayant une carrière complète.

L'OCDE modélise par ailleurs des taux de remplacement théoriques qui tiennent compte des pensions du deuxième pilier (non obligatoires). Un tel exercice est toutefois problématique d'un point de vue théorique (cf ci-dessus). Par ailleurs, les informations fournies pour la Belgique concernant le deuxième pilier n'ont que peu de sens puisque les données sur la constitution d'une pension au sein du deuxième pilier ne sont pas disponibles. Les taux de remplacement théoriques qui tiennent compte des pensions du deuxième pilier (non obligatoires) ne sont dès lors pas commentés.

b) Union européenne

Outre l'OCDE, l'Union européenne publie également des taux de remplacement théoriques pour la Belgique. A cet effet, le Sous-groupe Indicateurs (ci-après SGI) du Comité de la Protection sociale a développé une méthode dans le cadre de la méthode européenne de coordination.

Le SGI définit le taux de remplacement comme 'le revenu de pension au cours de la première année après le départ à la retraite en tant que pourcentage des revenus individuels du travail au moment où est perçue la pension' (ISG, 2009, p. 2). A l'instar de ce qui se fait à l'OCDE, les revenus du travail sont diminués pour permettre la comparaison entre les différentes années. Contrairement à l'OCDE, les chiffres d'une année déterminée concernent le taux de remplacement de l'individu qui part à la retraite dans le courant de cette année-là (et n'entame donc pas sa carrière). D'autres points de divergence avec l'OCDE résident dans l'hypothèse de départ que, dans une carrière de 40 ans, la croissance salariale réelle diffère selon les pays (pour la Belgique 1,7 %) et que la limite salariale n'évolue pas de la même manière que les salaires (pour la Belgique 1,25 %) (SPF SS, sans date, annexe 3.3).

Les cas types modélisés sont définis de la manière suivante.
Cas type 1 : il s'agit d'un travailleur salarié, isolé, avec une carrière de 40 ans qui part à la retraite à l'âge de 65 ans. Il a exercé un emploi à temps plein et a gagné pendant toute sa carrière un salaire qui correspond au salaire moyen d'un travailleur salarié en Belgique au cours de cette année-là.
Cas type 2 : comme le cas type 1, mais avec un salaire représentant 66 % du salaire moyen.
Cas type 3 : comme le cas type 1 mais le salaire augmente de manière linéaire de 80 % par rapport au salaire moyen jusqu'à 120 % du salaire moyen.
Cas type 4 : comme le cas type 1 mais le salaire augmente de façon linéaire de 100 % par rapport au salaire moyen jusaqu'à à 200 % du salaire moyen.
Cas type 5 : un profil salarial concave, commençant à 75 % du salaire moyen et terminant à 105 % du salaire moyen. Sur la carrière complète, le salaire finit par être égal à celui du cas type 1.

Les taux de remplacement théoriques bruts pour le premier pilier de pension sont donnés au tableau 4 pour les différents cas types. Le classement de la Belgique parmi les différents pays de l'UE est mentionné entre parenthèses. Ce classement est standardisé avec pour dénominateur 10 (0/10 est le score du pays obtenant les performances les plus mauvaises, 10/10 le score du pays le plus performant).

TABLEAU 4: TAUX DE REMPLACEMENT THEORIQUES SUR LA BASE DE LA METHODE ISG, POURCENTAGES ET CLASSEMENT

Cas type	1	2	3	4	5
Retraite 2006	39,8 (2,2/10)	43,2 (n.b.)	36,6 (n.b.)	29,4 (n.b.)	n.b. (n.b.)
Retraite 2046	39,5 (2,2/10)	41,3 (0,7/10)	33,6 (2,6/10)	23,3 (2,6/10)	38,0 (2,6/10)

Source : calculs propres sur la base de ISG, 2009.

Comme il ressort du tableau ci-dessus, la Belgique n'obtient pas un bon score. Les taux de remplacement se situent encore plus bas que les taux basés sur la méthode de l'OCDE et, par ailleurs, la position de notre pays dans le classement est encore plus faible. Le taux plus médiocre peut (en partie) être attribué au fait que le SGI part pour la Belgique d'une carrière (incomplète) de 40 ans au lieu d'une carrière (complète) de 45 ans selon la méthode OCDE. Le faible classement peut (en partie) être attribué au fait que l'ensemble plus limité de pays de l'UE connaît en moyenne des taux de remplacement plus élevés que la totalité du groupe des pays de l'OCDE.

Le tableau 5 reprend les taux de remplacement nets. Une fois encore, il est manifeste que les taux de remplacement nets se situent à un niveau nettement plus élevé que les taux de remplacement bruts. Les données publiées par le SGI ne permettent toutefois pas d'établir de classement.

TABLEAU 5: TAUX DE REMPLACEMENT THEORIQUES NETS SUR LA BASE DE LA METHODE SGI, POURCENTAGES

Cas type	1	2	3	4	5
Retraite 2006	63,7	63,9	59,5	47,6	n.b.
Retraite 2046	63,3	70,9	54,0	37,1	n.b.

Source : SPF Sécurité Sociale, 2009.

Tout comme l'OCDE, le SGI publie aussi des indicateurs qui tiennent compte du deuxième pilier. Pour les raisons mentionnées ci-dessus, ces informations ne sont pas présentées.

4.1.2. Taux de remplacement simulés

Le Comité d'étude sur le vieillissement a publié en 2009 des taux de remplacement bruts pour le premier pilier, lesquels s'appuient sur des simulations. Plus spécifiquement, il est fait usage du modèle de simulation MIDAS avec comme set de

données de départ l'enquête d'ensemble PSBH (vague 2002). Sur la base de ce modèle (et en se basant sur le scénario de référence du CéV de cette année) un taux de remplacement brut moyen est simulé en 2003 entre 55 % et 60 % ; en 2050 entre 45 % et 50 % (CéV, 2009, p. 61). Notez que ce modèle de simulation tient également compte des pensions des indépendants (une pension minimale supposée; CéV, 2009, p. 60) et des fonctionnaires. Les résultats sont dès lors difficilement comparables avec ceux des études citées ci-dessus.

4.1.3. Taux de remplacement empiriques

En Belgique, aucune recherche scientifique n'inventorie les taux de remplacement empiriques (3).

4.2. TAUX DE REMPLACEMENT EN CAS DE DECES

Comme nous l'avons mentionné ci-dessus, le taux de remplacement est un concept parfaitement judicieux utilisé pour vérifier dans quelle mesure un niveau de vie peut être maintenu après le décès du partenaire. En effet, une grande partie de la population est non seulement confrontée au risque 'vieillesse', mais aussi au risque 'décès du partenaire'. C'est pourquoi une évaluation complète du système de pension se doit aussi d'examiner cette fonction du système de sécurité sociale. Mais à ce propos, il n'existe cependant que peu d'indicateurs. Ni dans les études cadres de l'OCDE, ni dans celles de l'Union européenne, ces indicateurs ne font pas partie des des statistiques générales.

4.2.1. Taux de remplacement théoriques

Les taux de remplacement décès théoriques sont facilement calculables (du moins dans le cas de la Belgique). Ceci est illustré au tableau 6 ci-dessous. Dans ce tableau, nous partons de l'hypothèse que la femme survit à l'homme et que l'homme a derrière lui une carrière complète. Sur la base de cette carrière, l'homme a droit à une pension pour isolé de 1000 EUR ou à une pension au taux ménage de 1250 EUR.
Dans le cas type 1, la femme n'a pas constitué de droits à la pension ; dans le cas type 2, la femme a cependant constitué autant de droits à la pension que son mari.

Dans le cas type 1, la femme ne dispose avant le décès du mari d'aucun droit propre à la retraite et l'homme perçoit une pension au taux ménage. Après le décès de l'homme, la femme perçoit une pension de survie de 1000 EUR (plus précisément 80 % de la pension de ménage). Dans le cas type 2, tant l'homme que la femme touchaient avant le décès de l'homme une pension d'isolé de 1000 EUR. Après le décès, la femme

(3) Dans le 'Livre vert' (cf. Conférence nationale sur les pensions, pp. 130-135) figure une analyse des taux de remplacement qui ne se base pas sur les 'cas types des individus ayant une carrière dite typique' (p. 130). Cette étude, cependant, n'indique pas quelles données et quelle méthodologie ont été utilisées. P. ex., les capitaux du deuxième pilier sont-ils convertis en rentes ? Si oui, comment ? Comment sont pris en considération les 'salaires ou revenus qui ne correspondent pas à des périodes durant lesquelles un travail a été effectivement presté' (p. 131) ? Dès lors, cette étude n'est pas mentionnée dans ce qui suit.

perçoit alors une pension propre de 1000 EUR et une pension de survie de 100 EUR. En effet, la pension de retraite et la pension de survie peuvent être cumulées jusqu'à maximum 110 % de la pension antérieure du conjoint (4). Pour calculer la pension équivalente individuelle et ainsi tenir compte des avantages d'échelle, la pension au taux ménage antérieure au décès du mari est divisée par 1,5 (conformément à l'échelle OCDE modifiée). Le taux de remplacement est calculé en exprimant la pension équivalente après décès sous forme d'un pourcentage de la pension équivalente d'avant le décès. Les calculs démontrent que, dans la première situation, le taux de remplacement s'élève à 120 % et dans la deuxième situation à 82 %.

TABLEAU 6 : TAUX DE REMPLACEMENT THEORIQUES BRUTS DECES, POURCENTAGE

	Situation 1		**Situation 2**	
Avant/après décès (†)	Avant †	Après †	Avant †	Après †
Pension homme	1250	/	1000	/
Pension femme	0	1000	1000	1100
Pension équivalente	833	1000	1333	1100
Taux de remplacement	**120**		**82**	

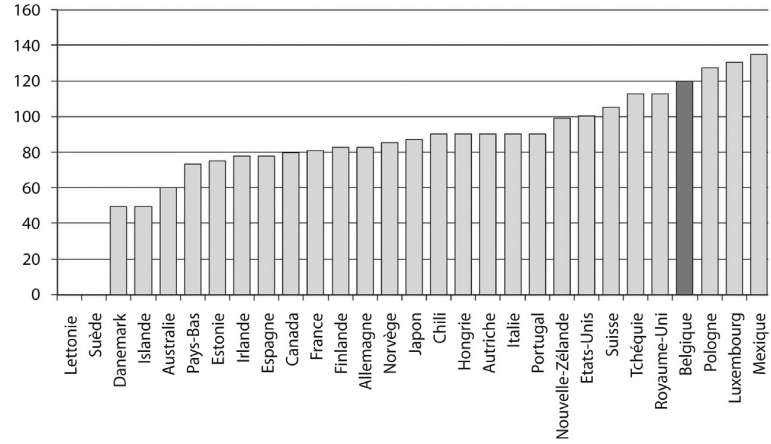
Observez que les taux de remplacement susmentionnés sont brut. Les taux de remplacement nets ne sont pas disponibles.

Dans les graphiques 1 et 2, on vérifie quel score obtient la Belgique en comparaison avec les autres pays OCDE, respectivement pour les situations 1 et 2. Les données sont basées sur les calculs de la Banque mondiale (James, 2009, p. 67). Comme il ressort du graphique 1, la Belgique (colonne gris sombre) réalise un score exceptionnellement élevé dans le cas type 1 et plutôt faible dans le cas type 2, même si le classement dans cette situation dépend de la perspective de temps à laquelle on recourt. Dans un grand nombre de pays, il existe en effet des régimes de pension de survie temporaires (voir colonnes blanches). Après extinction de ces régimes temporaires, un grand nombre de pays obtiennent un score nettement plus bas que la Belgique et celle-ci occupe plutôt une position centrale.

(4) Plus spécifiquement, le total de la pension de retraite et de la pension de survie ne peut dépasser 110% du montant *converti* de la pension de survie. Par montant converti, nous entendons la pension de survie multipliée par la fraction inversée qui a déterminé la pension de survie, c'est-à-dire la pension de survie pour une carrière complète (Put et Verdeyen, 2011, pp. 769-770). Ainsi, si l'homme n'avait pas de carrière complète, pour un même montant de pension, le montant cumulé (et par conséquent le taux de remplacement pour décès) se situera plus haut.

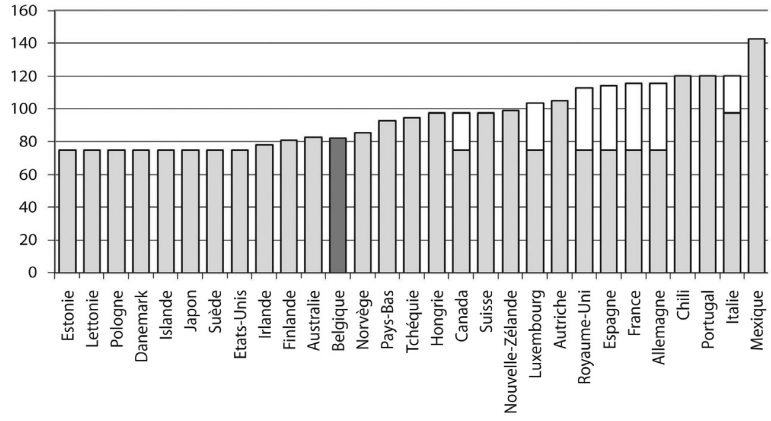
Notez que la position exceptionnelle de la Belgique dans la situation 1 est également confirmée dans d'autres études (Choi, 2006). Remarquez en outre que le deuxième pilier de pension n'est pas pris en compte pour la Belgique, alors que c'est effectivement le cas pour d'autres pays (p. ex. les Pays-Bas). Les chiffres ne permettent cependant pas d'épurer complètement les pensions du deuxième pilier.

GRAPHIQUE 1 : TAUX DE REMPLACEMENT THEORIQUES BRUTS DECES DANS PLUSIEURS PAYS OCDE, CAS TYPE 1



Source : calculs propres sur la base de James, 2009, p. 67.

GRAPHIQUE 2 : TAUX DE REMPLACEMENT THEORIQUES BRUTS DECES DANS PLUSIEURS PAYS DE L'OCDE, CAS TYPE 2

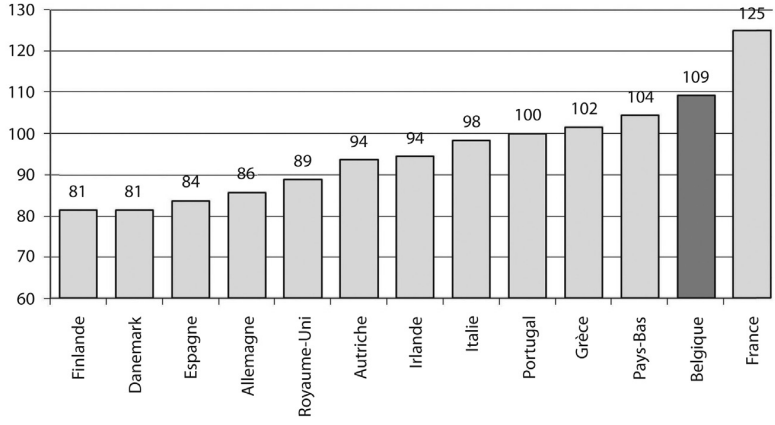


Source : calculs propres sur la base de James, 2009, p. 67 (la position de la Belgique est conforme au tableau 7 corrigé par rapport aux données de James).

4.2.2. Taux de remplacement empiriques

La situation au niveau des revenus des personnes âgées avant et après le décès du partenaire a déjà été plusieurs fois étudiée aux Etats-Unis (Zick et Smith, 1988 ; Bound, Duncan, Laren et Oleinick, 1991). Toutefois, dans une perspective comparative (européenne), nous ne disposons que de peu de matériau empirique. Une étude d'Ahn (2005) constitue une exception à cet égard. Cette étude fondée sur le set de données de l'enquête ECHP 1994-2001 est résumée ci-dessous. Du fait du nombre peu élevé de veufs en Belgique (cf. Ahn, 2005, p. 3), la situation est limitée à celle des veuves. Le graphique 3 indique que les veuves belges (sans distinction en fonction de la carrière professionnelle) connaissent des taux de remplacement élevés. La Belgique obtient de meilleurs scores que tous les autres pays examinés, à l'exception de la France.

GRAPHIQUE 3 : TAUX DE REMPLACEMENT EMPIRIQUES BRUTS DECES DANS PLUSIEURS PAYS DE L'UE



Source : calculs propres sur la base d'Ahn, 2005, p. 12.

4.3. RESUME

En guise de résumé de la quatrième section, le tableau 7 indique si des taux de remplacement sont disponibles en Belgique pour les différentes problématiques en matière de recherche et de politique. Comme il ressort du tableau, à ce jour, seuls ont été calculés des taux de remplacement théoriques, ce qui ne permet de répondre qu'à des problématiques axées sur l'output qui se focalisent sur le fait de clarifier la formule de pension. Pour d'autres problématiques en matière de recherche ou de politique, aucune information n'est disponible, en l'absence de taux de remplacement empiriques. Ce constat souligne la nécessité de développer des taux de remplacement empiriques.

TABLEAU 7 : DISPONIBILITE DE TAUX DE REMPLACEMENT POUR LA SITUATION BELGE SELON LA CLASSIFICATION DE LA PROBLEMATIQUE DE RECHERCHE OU DE LA QUESTION DE POLITIQUE ET SELON LA FONCTION DU TAUX DE REMPLACEMENT

Classification problématique de recherche ou question de politique		Taux de remplacement vieillesse	Taux de remplacement décès
OUTPUT	Analyser les cas types	Oui	Dans cet article
	Analyser la diversité	Non	Limité
OUTCOME		Non	Non

5. CONCLUSION

Dans le présent article, nous avons démontré que la problématique qui se pose au niveau de la recherche ou de la politique constitue le critère décisif quant au choix du taux de remplacement. Parfois, les chercheurs ou les décideurs politiques sont principalement intéressés par l'output du système de pension en tant que tel (taux de remplacement comme indicateur d'output). Dans d'autres cas, l'intérêt se porte sur l'effet final de l'assurance-pension sur le niveau de vie, notamment à la lumière du contexte sociétal plus large (indicateur d'outcome). Selon le premier point de vue, il est logique de bien délimiter tant le numérateur que le dénominateur du taux de remplacement et de ne pas prendre en considération d'autres sources de revenus, à côté du revenu de pension et du revenu du travail. Selon le deuxième point de vue, le revenu est défini de la manière la plus large possible et l'on prend également en compte d'autres sources de revenu à côté du salaire et du revenu de pension.

Lorsque l'accent est placé sur la mesure de l'outcome, il est toujours recommandé de recourir à un taux de remplacement empirique. Lorsque l'on privilégie les indicateurs d'output, le choix entre un taux de remplacement théorique et un taux de remplacement empirique dépend en plus de la problématique spécifique. Si l'on veut comparer les formules de pension, il est indiqué de se baser sur un taux de

remplacement théorique. Si l'objectif consiste à décrire l'output du système de pension pour un groupe représentatif de retraités, il convient de calculer un taux de remplacement empirique. Les taux de remplacement empiriques sont également recommandés lorsqu'il faut résumer l'importance du deuxième pilier de pension dans un pays. Sur cette base, nous sommes en mesure de conclure que non seulement les taux de remplacement théoriques, mais aussi les taux de remplacement empiriques sont une nécessité pour pouvoir répondre à différentes problématiques pertinentes en matière de recherche et de politique. Par ailleurs, nous avons démontré que les taux de remplacement ne sont pas uniquement judicieux pour inventorier la situation avant et après l'âge de la retraite (cf. taux de remplacement vieillesse). Il y a également lieu de vérifier dans quelle mesure les effets du décès du partenaire (généralement l'homme) exercent une influence sur le revenu de pension ou sur le bien-être du conjoint survivant (généralement la femme) (cf. taux de remplacement en cas de décès).

Des types divergents de taux de remplacement (output – outcome ; théorique – empirique ; vieillesse – décès) sont indispensables pour répondre aux différentes problématiques qui se posent en matière de recherche et de politique. C'est pourquoi nous avons examiné, parmi ces différents types de taux de remplacement ceux qui ont déjà fait l'objet d'études dans le le contexte belge. Notre étude de la littérature a fait ressortir deux aspects : premièrement, la présence de lacunes importantes dans nos connaissances actuelles et, deuxièmement, la nécessité d'interpréter les connaissances existantes avec une grande prudence.

En tout premier lieu, il s'avère que les instances internationales majeures (OCDE, Sous-groupe Indicateurs pour l'Union européenne) ne publient actuellement que des taux de remplacement théoriques. Dans le classement international qui est ainsi établi, la Belgique n'obtient que de très mauvais scores. Ce constat doit toutefois s'accompagner de plusieurs remarques. Primo, les scores de la Belgique sont nettement meilleurs lorsque l'on calcule des taux de remplacement nets au lieu de taux de remplacement bruts. Secundo, les classements tiennent (généralement) compte des pensions du deuxième pilier. Comme nous l'avons expliqué ci-dessus, les taux de remplacement théoriques ne sont cependant pas des instruments appropriés pour évaluer l'efficacité des pensions du deuxième pilier. Si l'on tient uniquement compte des pensions du premier pilier, la Belgique se positionne plutôt dans la (bonne) moyenne. Les taux de remplacement empiriques qui autorisent effectivement l'évaluation des différents piliers de pension ne font actuellement pas l'objet de publication – peut-être par manque des indispensables données longitudinales. Il en résulte qu'une évaluation décisive de l'efficacité du système belge des pensions se fait attendre. Par ailleurs, il faut également noter que les taux de remplacement pour la fonction décès ne font aujourd'hui que rarement l'objet d'études. Il ressort de la littérature (plutôt indicative) disponible à ce propos que dans le cadre d'une comparaison internationale, la Belgique obtient des scores élevés.

Malgré le besoin de taux de remplacement empiriques pour la définition d'une politique, ceux-ci ne sont donc pas actuellement disponibles en Belgique. Pourtant, grâce au développement du Datawarehouse Marché du travail et Protection sociale, les données longitudinales nécessaires sont actuellement disponibles (5). En conséquence, ceci incite à plaider en faveur d'un futur programme de recherche qui établirait pour les pensions belges du premier et du deuxième pilier des taux de remplacement empiriques, et ce en fonction de la la politique à réaliser et selon une méthode scientifique fondée.

(Traduction)

(5) Voir Berghman et al. (2011) pour une discussion des données qui sont disponibles à cet effet.

BIBLIOGRAPHIE

Ahn, N., Financial consequences of widowhood in Europe – Cross-country and gender differences (Conséquences financières du veuvage en Europe – Différences entre pays et entre sexes), Document de travail n° 32, 2005 *European Network of Economic Policy Research Institutes.*

Bakker, P., *Ouderdomspensioen op zijn retour?* (Les pensions de vieillesse sur le retour ?), VU Expertisecentrum Pensioenrecht, Amsterdam, 2008.

Barr, N. A., *The welfare state as piggy bank : information, risk, uncertainty, and the role of the state* (L'état-providence comme banque secondaire : information, risque, incertitude et le rôle de l'Etat), Oxford University Press, Oxford, 2001.

Barr, N. A. et Diamond, P., *Pension Reform : A Short Guide* (Réforme des pensions : un guide concis), Oxford University Press, Oxford, 2010.

Berghman, J. et Verhalle, I., Heading for the future : social security and social cohesion (En route vers le futur : sécurité sociale et cohésion sociale), in Berghman, J. Nagelkerke, A. Boos, K., Doeschot, R. et Vonk, G. (réd.), *Social Security in Transition* (La sécurité sociale en transition), pp. 11-20, Kluwer Law International, La Haye, 2002.

Berghman, J., Debels, A., Knapen, H., Mutsaerts, A. et Peeters, H., *Empirische vervangingsratio's op basis van administratieve data : een methodologische nota'* (Taux de remplacement empiriques basés sur des données administratives : une note méthodologique), Groupe de recherche Politique des pensions, Centre de Recherches Sociologiques (CeSO), KU Leuven, Louvain, 2011.

Borella, M. et Fornero, E., *Adequacy of pension systems in Europe : an analysis based on comprehensive replacement rates* (Adéquation des systèmes de pension en Europe : une analyse basée sur les taux de remplacement exhaustifs), Rapport de recherche ENEPRI n° 68, 2009.

Bound, J., Duncan, G. J., Laren, D. et Oleinick, L., Poverty dynamics on widowhood (La dynamique de la pauvreté sur le veuvage), *Journal of Gerontology*, *46*(3), pp. 115-124, 1991.

Calasanti, T. M., Incorporating diversity : Meaning, levels of research, and implications for theory (Incorporer la diversité : signification, niveaux de recherche et implications pour la théorie), *Gerontologist*, *36* (2), pp. 147-156, 1996.

Comité d'étude sur le vieillissement (CéV), *Rapport annuel*, Bureau fédéral du Plan, Bruxelles, 2003.

Comité d'étude sur le vieillissement (CéV), *Rapport annuel*, Bureau fédéral du Plan, Bruxelles, 2009.

Conférence nationale sur les pensions, *Livre vert. Consolider l'avenir des pensions*, Ministre des Pensions et de la Politique des Grandes Villes, Bruxelles, 2010.

Debels, A., Transitions out of temporary jobs : consequences for employment and poverty across Europe (Transitions à partir des emplois temporaires : conséquences pour l'emploi et la pauvreté en Europe), in Muffels, R. J. A. (réd.), *Flexibility and employment security in Europe* (Flexibilité et sécurité d'emploi en Europe), pp. 51-77, Edward Elgar, Cheltenham, 2008.

Eurostat, Aggregate replacement ratio (excluding other social benefits) [Taux de remplacement agrégé (excluant d'autres allocations sociales)], obtenu sur le site http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/submitModifiedQuery.do#, 2011.

FSMA, *Tweejaarlijks verslag betreffende de sectorale pensioenstelsels* (Rapport biennal concernant le système des pensions sectorielles), FSMA, Bruxelles, 2011.

Gordon, D. et Townsend, P., *Breadline Europe. The measurement of poverty* (Europe en grandes lignes. La mesure de la pauvreté), The Policy Press, Bristol, 2000.

Sous-groupe Indicateurs (SGI), *Updates of Current and Prospective Theoretical Pension Replacement Rates 2006-2046* (Mises à jour des taux de remplacement théoriques pour la pension actuels et prospectifs), Commission européenne, Bruxelles, 2010.

James, E., *Rethinking Survivor Benefits* (Repenser les pensions de survie), Banque Mondiale, Washington DC, 2009.

LaRochelle-Cotê, S., Myles, J. et Picot, G., *Replacing Family Income During the Retirement Years : How Are Canadians Doing?* (Remplacer le revenu familial pendant la retraite : Comment font les Canadiens ?), Analytical Studies Branch Research Paper Series, Ministre de l'Industrie, Ottawa, 2010.

OECD, *Ageing and Income. Financial Resources and Retirement in 9 OECD Countries* (Vieillissement et revenu. Ressources financières et retraite dans 9 pays de l'OCDE), OCDE, Paris, 2001.

OECD, *Pensions at a Glance 2009. Retirement-income systems in OECD countries* (Panorama des pensions 2009. Systèmes de pensions de retraite dans les pays de l'OCDE), OCDE, Paris, 2009.

OECD, *Pensions at a Glance 2011. Retirement-income systems in OECD and G20 countries* (Panorama des pensions 2011. Systèmes de pensions de retraite dans les pays de l'OCDE et du G20), OCDE, Paris, 2011.

Put, J. et Verdeyen, V., *Praktijkboek sociale zekerheid. Voor de onderneming en de sociale adviseur* (Livre de pratique de la sécurité sociale. Pour l'entreprise et le conseiller social), Kluwer, Malines, 2011.

Reilly, A., *Replacement rate* (Taux de remplacement). [E-mail à H. Peeters ; hans.peeters@soc.kuleuven.be], 17.6.2011.

SPF Sécurité sociale, *Indicateurs de la protection sociale en Belgique*, SPF Sécurité sociale, Bruxelles, 2009.

SPF Sécurité sociale, *Rapport stratégique sur la protection sociale et l'inclusion sociale 2006-2008. Belgique,* SPF Sécurité Sociale, Bruxelles, sans date.

Willson, A., Race and women's income trajectories : employment, marriage, and income security over the life course (Trajectoires de revenus de femmes et de races : emploi, mariage, et sécurité des revenus durant le cours de la vie), *Social Problems*, *50*(1), pp. 87-110, 2003.

Zick, C. D. et Smith, K. R., Recent widowhood, remarriage and change in economic well-being (Veuvage récent, remariage et changement de bien-être économique), *Journal of Marriage and Family*, *50*(1), pp. 233-244, 1988.

TABLE DES MATIERES

TAUX DE REMPLACEMENT POUR LA POLITIQUE BELGE DES PENSIONS

INTRODUCTION 125

1. CLASSIFICATION DES PROBLEMES QUI SE POSENT AU NIVEAU DE LA RECHERCHE OU DE LA POLITIQUE 126

2. LA MESURE DES TAUX DE REMPLACEMENT 128

2.1. DONNEES LONGITUDINALES OPPOSEES A DONNEES TRANSVERSALES ET DEFINITION DES REVENUS 128
2.2. TAUX DE REMPLACEMENT THEORIQUES OU EMPIRIQUES 130
2.3. AUTRES CHOIX OPERATIONNELS 133

3. TAUX DE REMPLACEMENT EN CAS DE DECES 135

4. TAUX DE REMPLACEMENT POUR LES PENSIONNES BELGES 136

4.1. TAUX DE REMPLACEMENT VIEILLESSE 136
4.2. TAUX DE REMPLACEMENT EN CAS DE DECES 141
4.3. RESUME 145

5. CONCLUSION 145

BIBLIOGRAPHIE 148

MIGRATION

L'IMPACT DE LA REGULARISATION SUR LES PARCOURS SOCIOECONOMIQUES DES MIGRANTS : LA REGULARISATION BELGE DE 2000 155

L'IMPACT DE LA REGULARISATION SUR LES PARCOURS SOCIOECONOMIQUES DES MIGRANTS : LA REGULARISATION BELGE DE 2000*

PAR **VINCENT CORLUY, IVE MARX et GERLINDE VERBIST**
Centrum voor Sociaal Beleid Herman Deleeck, Anvers

1. INTRODUCTION

Le présent article examine les parcours socioéconomiques de migrants régularisés en Belgique sur base de la loi de 1999. Cet article se focalise tout particulièrement sur leur intégration dans le marché formel de l'emploi. Cette étude, qui s'appuie tant sur des données administratives que sur des informations extraites d'interviews, réalise une première analyse systématique de parcours de mobilité de migrants après régularisation. Par ailleurs, il s'agit de l'une des premières études de ce type dans une perspective européenne.

Malgré l'intérêt international des régularisations, l'analyse des résultats de telles campagnes (conditionnelles ou temporaires) reste un phénomène sous-examiné. La taille du groupe bénéficiaire est à tous égards assez considérable. En effet, en Europe, aux cours de ces quinze dernières années, environ 4,2 millions de personnes ont acquis un statut de résidence via la régularisation (Baldwin-Edwards et Kraler, 2009). Ces campagnes de régularisation souvent contestées ont été à l'origine de débats politiques véhéments. Ce faisant, le débat public, s'il se cantonne fréquemment à des arguments de principe, recourt aussi volontiers à des faits matériels. L'un des arguments de principe plaidant pour la régularisation, est qu'elle refoulerait implicitement l'emploi informel et interviendrait en faveur de la pénurie de main-d'œuvre sur le marché régulier du travail. Les opposants estiment par contre que du fait du manque d'opportunités d'emploi, un grand nombre de migrants reviendront à l'emploi irrégulier ou deviendront dépendants de l'aide publique. Par ailleurs, la régularisation stimulerait une nouvelle immigration (illégale). Malgré cela, jusqu'à ce jour, l'on ne dispose que d'assez peu de matériau empirique sur ces aspects et la plupart des allégations restent purement anecdotiques. Le travail scientifique exis-

* Cet article provient d'un rapport coordonné par l'Observatoire des migrations du Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme en collaboration avec le Groupe d'études sur le racisme, les migrations et l'ethnicité. Nous remercions Koen Dewulf et Julie Lejeune (CGKR) pour la coordination et le suivi du projet ainsi qu'Andrea Rea et Marie Godin (GERME) pour les discussions intéressantes et l'intensité de la collaboration.

tant décrit des pratiques de régularisation divergentes en Europe sans offrir de perspective sur les parcours socioéconomiques des migrants régularisés (Levinson, 2005; Sunderhaus, 2006 ; Greenway, 2007 ; Baldwin-Edwards et Kraler, 2009).

Notre article tente de fournir une réponse aux questions suivantes : où en sont les immigrants qui ont été régularisés lors de la campagne de 2000, 8 ans plus tard, en particulier pour ce qui concerne l'intégration sur le marché de l'emploi et la dépendance aux dispositifs formels d'aide publique ? Ont-ils acquis un statut de travailleur régulier ? Et, le cas échéant, quelle est la nature de ce travail ? Est-il cohérent par rapport à leurs qualifications et à leur expérience ? Y a-t-il eu des glissements sectoriels après la régularisation ? Et quelles sont les explications plausibles pour ces transitions ?

La régularisation belge de 2000 est particulièrement unique et intéressante et ce, pour deux raisons. En premier lieu, cette campagne impliquerait relativement peu de conditions. En effet, certaines personnes résidant illégalement avaient la possibilité d'introduire une demande sur la base d'une multitude de motifs, y compris humanitaires. Contrairement à d'autres pays, la Belgique n'exigeait aucune preuve d'emploi ou d'intentions économiques similaires. En deuxième lieu, en cas de décision positive, le permis de séjour accordé était permanent.

La portée de la campagne étant générale, souvent humanitaire, nous considérons un groupe de la population fortement hétérogène, tant en termes de capital acquis humain, social et culturel, qu'en termes de liens institutionnels. A cause du contexte politique durant la période de cette campagne, tous les migrants n'ont pas été confrontés aux mêmes opportunités dans leur parcours vers la régularisation, ce qui peut avoir mené à des stratégies de survie différentes. Outre les déterminants classiques pour la réussite sur le marché de l'emploi régulier (p. ex. la formation, l'âge, la maîtrise de la langue), il s'est avéré que les parcours de prérégularisation ont été décisifs pour la position socioéconomique occupée aujourd'hui.

2. CONTEXTE

2.1 LES CAMPAGNES EN EUROPE

Avec environ 4,2 millions de bénéficiaires, il est impossible de sous-estimer l'impact et l'importance des régularisations en Europe sur les 15 années écoulées. Des campagnes assez nombreuses et d'envergure ont eu principalement lieu en Europe méridionale (Baldwin-Edwards et Kraler, 2009 ; Pastore, 2004 ; Finotelli, 2005 ; Fuentes, 2005).

La nature et la forme de ces programmes de régularisation (tableau 1) varient en fonction des pays et de l'époque (Apap et al., 2000). Certaines campagnes avaient pour but de rectifier certains manquements dans la politique d'asile ou de migration. Ce faisant, on a essayé de tenir compte de procédures injustement longues ou de séjours illégaux de longue durée. Mais certaines considérations humanitaires,

majoritairement en combinaison avec des pressions politiques, ont également joué un rôle important. Dans des pays où ces régularisations 'humanitaires' ont eu lieu, comme en Belgique ou en France, les liens avec la communauté d'accueil et la durée du séjour sont les raisons de principe de la régularisation. Dans ces cas, les droits de séjour accordés se sont avérés permanents.

TABLEAU 1 : VENTILATION DES SCHEMAS DE REGULARISATION

Motivation	Base	Statut acquis	Pays
Economique	Emploi (emploi ou offre d'emploi)	Travail temporaire ou permis de séjour (renouvelable)	Grèce Italie Espagne Portugal
Administrative/ Humanitaire	Séjour de longue durée (lien durable avec société d'accueil)	Permis de séjour permanent	Etats-Unis Belgique France

Source : Levinson (2005).

D'autres campagnes ont une raison d'être plutôt économique et ont pour but d'(e)(r)amener les migrants vers le secteur formel afin qu'ils puissent être suivis, protégés et taxés (Arango et Jachimowicz, 2005). Dans la campagne grecque de 2001, un contrat de travail était une condition pour obtenir un permis de séjour. Dans la campagne italienne de 2002, une promesse d'emploi d'un employeur était une condition suffisante (Pastore, 2004). Une condition similaire était incorporée dans la régularisation espagnole de 2005. Dans ces pays, les demandes fructueuses ont résulté sur des permis de travail et de séjour temporaires, fussent-ils renouvelables. La succession répétée de programmes de régularisation de grande envergure en Europe méridionale est une conséquence directe de l'hésitation devant l'attribution de permis de séjour permanent ou de longue durée et de l'impossibilité dans ces pays de maintenir sous contrôle le flux des sans papiers (Papadopoulou, 2005).

2.2. LA CAMPAGNE BELGE

Dans une perspective européenne, la Belgique connaît une communauté d'immigrés relativement importante. Environ 12,5 % de la population d'habitants permanents ont un autre pays natal que la Belgique. Notre pays a officiellement mis un stop à la migration au début des années '70 (Martiniello, 2003). Jusqu'alors, la migration se caractérisait principalement par un afflux considérable de migrants économiques issus d'Europe méridionale (plus particulièrement d'Italie) et dans une phase ultérieure de Turquie et du Maroc. Après cet arrêt officiel de la migration, le regroupement familial (avec un afflux considérable en provenance des anciens pays d'origine des migrants économiques) et l'asile furent les deux canaux principaux de la migration légale vers la Belgique.

Depuis le début des années '90, le nombre de demandeurs d'asile s'est significativement accru. Cette augmentation rapide a entraîné un retard conséquent dans la procédure de traitement, qui, dès lors, durait souvent plusieurs années. Si, en fin de compte, ils recevaient malgré tout une décision négative, beaucoup de migrants optaient pour l'illégalité plutôt que pour un retour vers le pays d'origine. Ils avaient développé d'importants liens sociaux et la précarité de leur situation décida plusieurs groupes de pression à plaider la régularisation. Le décès de Semira Adamu, une demandeuse d'asile déboutée, décédée lors de son expulsion du Royaume, entraîna une importante révolution politique. Les protestations se firent plus ouvertement, en particulier sous la forme d'un 'asile dans les églises'. Cette pression accrue mena finalement à une action parlementaire : la loi du 22 décembre 1999 donnait la possibilité aux migrants clandestins ou illégaux d'obtenir un séjour légal.

Lors de l'étude de différentes campagnes et usages de régularisation dans l'Union européenne, Edwards-Martin et Kraler (2009) distinguent une corrélation rudimentaire entre politique de régularisation et nombre de migrants sans papiers dans le pays. Sous cette optique, la Belgique est classée sous le cluster des pays à taux relativement élevé de migrants sans papiers. Van Meeteren et al. (2007) ont estimé le nombre de sans papiers présents en Belgique à au moins 100.000 individus, soit l'équivalent de 1 % de la population totale.

Par ailleurs, l'inefficacité de la politique de migration belge et la présence d'une économie informelle considérable jouent un rôle décisif. Cependant, les estimations de l'économie grise restent grossières (Feige et Urban, 2008). Les estimations de l'emploi irrégulier en Belgique varient entre 4 et 20 % du Produit Intérieur Brut, en fonction de la méthodologie et la définition appliquées. Pacolet et al. (2009) évaluent l'ampleur à 6 % du total des salaires versés. Dans une perspective européenne, l'économie informelle belge est comparée quant à son étendue avec celle des pays d'Europe méridionale (Schneider et Klingmar, 2004).

Lorsque nous observons le marché de l'emploi formel, on note en Belgique un fossé particulièrement large dans les taux d'activité entre migrants natifs d'un pays d'origine non- UE27 et les autochtones. Avec une différence de degré d'activité d'environ 20 % entre les deux groupes, la Belgique se positionne parmi les plus mauvais élèves de la classe européenne. Par ailleurs, il s'avère que l'intégration des migrantes est particulièrement précaire, avec un taux d'activité d'à peine 31,2 % pour les femmes d'un pays d'origine non-UE27. Ceci implique un écart d'activité de 25,5 % entre les autochtones et les migrantes (Münz, 2008).

La durée de la campagne de régularisation belge a été extrêmement brève. Le délai de demande a été limité à trois semaines. La loi de 1999 qui donnait forme à cette régularisation spécifique comporte quatre motifs de base auxquels pouvaient faire appel les personnes pour introduire leur demande (tableau 2). Les demandes individuelles pouvaient comprendre plus d'un critère, ce qui signifie que la répartition cumulative des critères appliqués dépasse les cent pour cent.

TABLEAU 2 : CRITERES DE REGULARISATION DE LA CAMPAGNE BELGE SUR LA BASE DE LA LOI DE 1999

Critère	Description	Nombre de demandes
I	Procédure d'asile de longue durée	24%
II	Retour impossible	23%
III	Maladie grave	9%
IV	Raison humanitaire et/ou liens durables	77%

Source : EMN 2005.

Le premier critère donnait aux gens le droit à la régularisation de leur séjour sur la base de la longueur de la procédure d'asile (comme règle générale plus de 4 ans, avec une période écourtée obligatoire de 3 ans pour les familles avec enfants). Les personnes qui recouraient à ce critère étaient donc des demandeurs d'asile dont la procédure était toujours en cours (et qui résidaient donc en Belgique légalement). Environ un quart des personnes à régulariser ressortissait à cette condition.

Les deuxième et troisième critères étaient respectivement : 'l'impossibilité d'un retour au pays' et 'maladie grave'. Un nombre relativement peu élevé a introduit une demande fondée purement sur ces critères. De plus, au moment de l'analyse, il existait déjà une protection alternative de ces groupes (respectivement une protection subsidiaire et une régularisation article 9ter), ce qui nous a décidés de ne pas les prendre en considération dans l'évaluation.

Le quatrième critère était le plus large au sein des conditions établies en matière de régularisation. Il pourvoyait à une régularisation basée sur des 'raisons humanitaires ou des liens durables'. Par conséquent, ce groupe d'une composition très hétérogène compte aussi bien des migrants purement clandestins qu'humanitaires (irréguliers). Les migrants humanitaires sont pour la plupart des demandeurs d'asile déboutés. Le groupe de migrants clandestins est à son tour très diversifié. Certains étaient en Belgique avec des perspectives économiques, d'autres pour des raisons de circonstances sociales ou familiales. Ce critère a été appliqué dans 77 % des demandes.

3. METHODOLOGIE

Cet article repose sur un projet de recherche au budget limité et au cadre temporel très étroit, d'autant plus lorsque l'on considère le groupe de population extrêmement diversifié qui avait droit à une régularisation. Pour appréhender ce groupe correctement dans toute sa diversité, nous avons basé notre mode examinatoire sur un échantillon stratifié. Ceci a permis de reconnaître de manière exploratoire divers parcours et de distinguer ainsi les caractéristiques déterminantes qui en découlent.

L'échantillon de la population totale de personnes à régulariser a été stratifié en deux dimensions.

La première dimension comprend le critère de régularisation sur lequel reposait la demande. Ce faisant, nous avons distingué les personnes qui demandaient une régularisation sur la base d'une procédure d'asile de longue durée (critère I) et celles qui introduisaient leur demande pour des motifs humanitaires et/ou un séjour de longue durée (critère II). Selon la littérature pertinente, nous nous attendions à des résultats fortement divergents pour les deux groupes.
La deuxième dimension concerne la stratification géographique en fonction du lieu où la demande a été introduite. D'une part, on perçoit une représentation des trois régions et, d'autre part, une subdivision a été effectuée en fonction des zones urbaines et des zones plus rurales. Pour cela, la motivation latente était plurielle. La motivation la plus forte est liée à des différences régionales substantielles en opportunités économiques et conditions du marché du travail. Une autre raison importante se trouve dans les différences de politique entre la Flandre et la Wallonie en termes de politique de répartition et de stimuli d'intégration. En outre, nous nous attendions à ce que le type de réseaux sociaux et économiques auxquels appartiennent les gens, ou souhaitent appartenir, diffère en fonction de la densité de population.

La répartition de notre échantillon est indiquée dans le tableau 3. Celui-ci a été extrait des fichiers officiels de la Commission de régularisation. Au sein de chaque cellule, nous avons tiré un échantillon au hasard.

TABLEAU 3 : REPARTITION DE L'ECHANTILLON D'APRES LE CRITERE ET LE LIEU DE LA DEMANDE

	Critère I	Critère IV	Total
Anvers	60	90	150
Bruxelles	60	90	150
Liège	60	90	150
Flandre Occidentale	36	54	90
Luxembourg	36	54	90
Saint-Trond	24	36	60
La Louvière	24	36	60
N	**300**	**450**	**750**

Source : propre calcul.

Les fichiers de la Commission de régularisation ont 7 ans d'âge. L'étape suivante consistait alors à retrouver l'adresse actuelle des personnes sélectionnées. Pour cela, nous avons utilisé le Registre national. La relation entre les fichiers de la Commission de régularisation et le Registre national est moins univoque que ce à quoi l'on s'attendait. Une partie assez importante des personnes n'a pu être retrouvée. Il y a à cela diverses raisons, par exemple le fait d'avoir quitté la Belgique ou d'avoir déménagé sans procéder à une modification d'adresse. Une raison supplémentaire est liée à la méthode de recherche précise appliquée au Registre national. Dans ce contexte, le nom doit être orthographié de manière précise et correcte et une erreur d'une seule lettre peut faire la différence. Il est cependant probable que certains patro-

nymes aient été orthographiés autrement (du fait des différences d'alphabet) lors de la demande de régularisation et auprès d'autres autorités administratives.

Les lettres invitant les personnes à une discussion ont été expédiées en trois vagues. Un groupe limité de diplômés en sciences sociales était responsable des interviews. Ils avaient été sélectionnés sur la base de leurs connaissances et de leur expérience des études de qualité et de leur affinité avec le sujet. Grâce à une préparation intensive, tous les intervieweurs ont été formés afin d'être à même de mener les discussions semi-structurées de manière optimale. La discussion était basée sur un questionnaire dans lequel était traité chaque sujet pertinent pour la description du parcours. Entre autres, les questions portaient de manière exhaustive sur les caractéristiques démographiques, le passé migratoire (raison, statut de séjour, durée de séjour et déroulement de la procédure), la situation sur le marché du travail (statut, secteur, transitions, méthodes de recherche, revenu), l'enseignement (études accomplies dans le pays d'origine et dans le pays d'accueil, connaissance des langues, ambitions), les droits sociaux (allocation d'intégration, chômage, soins de santé) et le recours à ceux-ci ainsi que le niveau de vie (logement, réseau d'amis ou famille) tant avant, pendant qu'après régularisation. Les intervieweurs ont par ailleurs été encouragés à obtenir des informations supplémentaires outre le cadre structurel.

Au total, 116 personnes ont effectivement répondu à ce questionnaire sur les 582 contactées. Ceci correspond à un taux de réponse de quasiment 19 %. Il existe une variation significative en fonction du lieu de domicile, avec un taux de réponse de 25 % pour Anvers et 14 % pour La Louvière. Dans l'ensemble, les taux de réponse sont relativement faibles en Belgique. Les grands échantillons officiels comme l'ECHP (European Community Household Panel) et la SILC (Survey on Income and Living Conditions) réalisent des taux de réponse d'approximativement 50 %. Dans ce contexte, la totalité de la population est interrogée et les répondants sont contactés directement. Aussi, compte tenu de ce contexte, le taux de réponse réalisé semble réaliste et suffisant, sûrement dans le cadre de ce projet de recherche.

Malgré cela, il s'avère réaliste de supposer une distorsion de la sélection en faveur du groupe le plus nombreux de régularisés en termes d'intégration et de réussite formelle sur le marché de l'emploi. Pour sonder la réalité de cet effet de sélection, nous avons recouru aux données administratives de la Banque Carrefour de la Sécurité Sociale. Pour les 582 personnes de l'échantillon, nous avons acquis des informations (administratives) supplémentaires sur leur statut de travailleur ou d'indépendant au cours du dernier trimestre de 2007. Le tableau 4 illustre la répartition de la nomenclature de base, respectivement pour la totalité de l'échantillon et pour le groupe de répondants.

TABLEAU 4 : REPARTITION DE LA NOMENCLATURE DE BASE POUR L'ECHANTILLON ET LES REPONDANTS

	Echantillon	Répondants
Actifs	50,8%	68,1%
Allocation de chômage	13,9%	13,8%
Aide sociale	19,6%	8,6%
Autre	15,8%	9,5%
N	582	116

Source : Banque Carrefour de la Sécurité Sociale ; propres calculs.

La répartition montre que 68 % de nos répondants ont indiqué être travailleurs au moment de l'interview. Pour la totalité de l'échantillon, nous observons que 51 % ont effectivement un travail. Une partie de cet écart est sans doute liée à une catégorisation différente des catégories des deux groupes. Une différence importante réside dans les conditions nettement plus strictes au sein de l'administration de la Banque Carrefour de la Sécurité Sociale pour être considéré comme 'travailleur'. Par exemple, il faut un contrat officiel et le paiement de cotisations sociales. Par contre, un répondant est ventilé sous la rubrique occupé lorsqu'il déclare avoir un emploi et qu'il existe une preuve supplémentaire suffisante que le revenu principal provient d'une activité professionnelle. Par ailleurs, la Banque Carrefour ne répartit pas nécessairement parmi les travailleurs les participants à un programme d'accompagnement à l'emploi. Un exemple très parlant concerne ici le programme article 60 pour les bénéficiaires de l'aide sociale. La Banque Carrefour les ventile sous la rubrique aide sociale (assistance sociale ou intégration sociale) tandis que nous les considérons comme employés. Ceci est également susceptible d'expliquer partiellement le nombre relativement important de personnes qui ressortissent à l'aide au sein de notre échantillon. Pour résumer, nous pouvons affirmer qu'une partie de l'écart peut s'expliquer par les conditions officielles d'emploi plus strictes pour l'administration que pour la définition 'de fait' sur laquelle nous nous basons. Lorsque nous comparons la part des personnes qui perçoivent une allocation de chômage, nous obtenons une image très similaire pour l'ensemble de l'échantillon et pour les répondants. Ce qui nous fournit des indications raisonnables que la distorsion de sélection auprès de nos répondants se cantonne dans des limites acceptables. L'échantillon des répondants actuels se compose d'un large éventail de résultats en termes de position économique effective. La répartition n'est évidemment pas un reflet parfait de la répartition réelle de la totalité du groupe de personnes à régulariser, mais pour notre analyse, nous avons obtenu une composition suffisamment hétérogène qui tient correctement compte des divers résultats possibles.

4. CADRE ANALYTIQUE

Les études sur les résultats socioéconomiques de la régularisation sont peu nombreuses. Nous esquissons brièvement la littérature pertinente pour cette analyse. Les résultats et les tendances de cette littérature nous autorisent à constituer des hypo-

thèses et à les structurer sur la base d'une catégorisation du groupe hétérogène des personnes à régulariser. Pour comprendre les parcours socioéconomiques des personnes à régulariser, nous devons combiner l'étude sur les migrants sans papiers et leurs stratégies de survie, la forme et la pratique de la régularisation en Europe et la littérature pertinente sur l'intégration dans le marché du travail de nos nouveaux migrants.

4.1. LITTERATURE PERTINENTE

4.1.1. Stratégies de survie des migrants sans papiers

Pour la Belgique, nous disposons d'une littérature assez fournie sur les caractéristiques et les stratégies de survie des migrants sans papiers (Leman, 1997 ; Kagné, 2000 ; Adam, 2001 ; EMN, 2005 ; Engbersen et al., 2006 ; Van Nieuwenhuyze, 2009; Van Meeteren et al., 2007 et 2009).

Une image claire et cohérente qui ressort de cette littérature – majoritairement basée sur des études qualitatives et ethnographiques – réside dans la position économique hautement précaire des sans papiers. Quand ils travaillent, ils se situent dans les segments les plus bas et les moins attrayants des marchés de l'emploi. Leur situation est rendue encore plus difficile du fait d'une position de négociation extrêmement asymétrique. Cette évidence est également valable dans un contexte international (Kossoudji, 2002 ; Samers, 2005 ; European Commission, 2007 ; Van Nieuwenhuyze, 2009). Les migrants sans papiers qui survivent grâce à un emploi s'appuient sur des réseaux informels et des systèmes de soutien avec leurs difficultés spécifiques (Reyneri, 2001 ; Cranford, 2005 ; Duvell, 2006 ; Devillé, 2006 ; Davies, 2007 ; Leerkes et al., 2007 ; Ruhs et al., 2009).

Dans la littérature relative aux stratégies de survie des migrants sans papiers, un rôle important est attribué au capital social et aux réseaux (Koser, 1997 ; Hagan, 1998 ; Black et al., 2005 ; Edwards, 2006 ; Paspalanova, 2006). Par exemple, Van Meeteren et al. (2009) démontrent que différentes sortes de capital peuvent avoir une contribution divergente pour divers types de migrants sans papiers. En fonction du motif de la migration et des aspirations, en combinaison avec les éventuelles opportunités qui se présentent, les immigrants sans papiers développent des stratégies de survie divergentes. Les auteurs distinguent trois groupes de migrants, en s'appuyant sur une typologie antérieure de Leman (1997).

Les *migrants investisseurs*, déclarent Van Meeteren et al. (2009), viennent en Belgique avec une motivation clairement économique, notamment pour gagner de l'argent. Ils disposent, ou recherchent, des emplois fortement ethnicisés dans l'économie souterraine. Tant le capital social sous la forme de liens excessivement faibles au sein et en dehors de leur communauté ethnique que les compétences techniques spécifiques et les compétences manuelles sont d'une importance cruciale. Par contre, les *migrants légalisables* sont principalement orientés sur un séjour en Belgique et sur

l'obtention d'un statut de résidence légal. Ils disposent d'un capital humain plus modeste et s'appuient principalement sur des liens solides pour survivre. Un grand nombre d'entre eux essayent d'obtenir un titre de séjour légal via le mariage. Certains acquièrent dans cette optique un capital culturel sous la forme d'une connaissance de la langue et des usages locaux. Enfin, les *migrants visant à s'établir* en Belgique décident de rester indépendamment du fait qu'ils ne pourront peut-être jamais obtenir un titre de séjour légal. Ils attachent plus de valeur à des emplois plutôt stables qu'à un emploi spécifique qui permet une forte accumulation de revenus. Pour trouver cet emploi, ils comptent sur leurs faibles liens avec le réseau ethnique, mais simultanément ils restent dépendants de la famille et des amis. Bien qu'une partie relativement importante de ce groupe ne puisse réaliser son aspiration à un emploi fixe, ils préfèrent malgré tout rester dans le pays d'accueil.

4.1.2. La littérature sur l'impact de la régularisation

La littérature internationale sur la régularisation est principalement descriptive, avec une focalisation particulière sur le cadre légal et une description des résultats des pourcentages des demandes et des refus (Levinson, A., 2005 ; Sunderhaus, S., 2006 ; Greenway, J., 2007 ; Baldwin-Edwards, M. et A., Kraler, 2009). Les preuves systématiques limitées des parcours socioéconomiques qui sont disponibles traitent le plus souvent des campagnes de régularisation aux Etats-Unis et en Europe méridionale.

Par exemple, diverses raisons incitent les autorités à organiser des régularisations. Greenway (2007) observe un renforcement du cadre légal, une diminution de l'ampleur de l'économie souterraine, la correction de défauts de certains programmes antérieurs et l'amélioration de la position sociale et économique des immigrants. Dans cette partie, nous résumons brièvement la littérature existante en relation avec l'impact de la régularisation sur la mobilité ascendante et l'intégration sociale des migrants.

Pour les Etats-Unis, Abella (2000) estime qu'il n'y a pas de mobilité professionnelle remarquable ni d'amélioration significative du point de vue de la position sur le plan de l'emploi pour les migrants régularisés dans le cadre de l'ICRA (Immigration Reform and Control Act). Selon Abella, l'expérience, la qualification et la connaissance des langues augurent bien plus la mobilité sectorielle que l'acquisition d'un titre légal. Par contre et c'est également vrai pour les Etats-Unis, Kossoudji (2002) suggère que la régularisation améliore la capacité de gain (le plus souvent par une mobilité professionnelle accrue), renforce le lien entre revenu et capital humain et stimule les immigrants à investir plus intensément dans leur propre capital humain.

Le contexte européen se caractérise par des marchés fortement régulés et un impact significatif du séjour légal sur la position des immigrants (Morrissens et Sainsburry, 2005). Le cadre législatif du pays d'accueil est particulièrement pertinent pour les résultats d'une régularisation, par exemple, dans la mesure où le séjour illégal est mis en relation avec l'emploi informel. Papademetriou et al. (2004) démon-

trent qu'une majorité de migrants sans papiers aux Etats-Unis sont déjà au travail avant la régularisation dans l'économie formelle. En Europe méridionale, par contre, l'illégalité est étroitement associée à l'emploi irrégulier. Reyneri (2001) fait valoir l'argument que, du fait d'une forte demande ancrée structurellement d'emploi informel dans les secteurs où sont concentrés les migrants sans papiers, il n'y a qu'un groupe restreint qui trouve une position sur le marché du travail formel. Par ailleurs, il s'avère qu'à l'instar d'un grand nombre d'autres pays européens, la part des migrants légaux qui sont impliqués dans le travail informel est également relativement importante. Ceci explique aussi en partie pourquoi, la régularisation en Italie diminue souvent les chances de trouver un emploi (stable). D'autre part, en Espagne, la régularisation mène effectivement à des mouvements sectoriels, avec une transition de l'agriculture vers le bâtiment pour les hommes et du travail ménager vers l'horeca pour les femmes (Moreno, Fuentes, 2005).

4.1.3. L'intégration sur le marché des nouveaux immigrants

Les différents déterminants de l'intégration sur le marché de l'emploi de tant les anciens que les nouveaux immigrants font l'objet d'une vaste littérature internationale. L'importance de facteurs tels que la formation, l'expérience du travail et les connaissances linguistiques est ainsi largement documentée (Leibfritz et al., 2003 ; Kogan, 2004 et 2007 ; Amuedo-Dorantes, 2006 ; Sum et al., 2006 ; Uhlendorff et Zimmerman, 2006 ; Münz, 2008 ; OCDE, 2008a et 2008b ; Sa, 2008 ; Fainiea., 2009 ; Liebig et Widmaier, 2009).

Les nouveaux migrants sur le marché du travail européen subissent des difficultés tant quant à l'accès au marché du travail qu'à la qualité de l'emploi. Par exemple, ils ont un risque plus élevé de devenir chômeurs ou d'être inactifs, mais il s'avère que ceux qui travaillent sont plus fréquemment employés dans des postes qui se situent au bas de l'échelle du marché du travail (Kogan, 2006 ; Reyneri en Fullin, 2010). Cette répartition distordue peut en partie être attribuée à des différences en capital humain au sein de la population des migrants. Les qualifications acquises au pays natal sont souvent difficilement transférables (Geets, 2007), la connaissance des langues est assez médiocre (Chiswick, 2002) et la motivation pour investir dans un capital humain pertinent de la part du pays d'accueil est faible (Dustman, 2000 ; Kalter et Kogan, 2003). L'ampleur du réseau social des migrants s'avère également jouer un rôle vital dans l'acquisition d'un emploi dans le pays d'accueil (Granovetter, 1973 ; Portes, 1995). Les opportunités de trouver du travail en arrivant peuvent dépendre de l'aide de la famille et/ou d'amis. Toutefois, un réseau trop homogène sur le plan ethnique peut mener à des inconvénients majeurs, par exemple une information partielle sur les emplois en dehors de la communauté ethnique.

Mais les aspects macroéconomiques ont également un impact particulier. En effet, la position socioéconomique des immigrants de provenance diverse diffère aussi de manière significative de celle de la population autochtone après contrôle des caractéristiques individuelles. Dans une tentative de comparer les résultats sur le

marché de l'emploi de groupes similaires de migrants dans divers pays, certaines études limitées tentent de rendre compte des divers facteurs à macroniveau (Kogan, 2004 ; Kesler, 2006). Portes et Rumbaut (2001) opèrent une distinction entre politique gouvernementale, demande de travail et communautés ethniques présentes en tant que facteurs déterminants. Reitz (2003) analyse l'impact de la politique de migration, la structure du marché du travail, le système de formation et le régime de prospérité. Van Tubergen et al. (2004) ont distingué la relation complexe entre les différences sur le plan individuel et sur le plan macroscopique pour 18 pays destinataires. Ce faisant, ils font valoir l'argument que se produisent tant un effet d'origine qu'un effet de destination avec des interactions supplémentaires entre eux.

4.1.4. Catégorisation des types de personnes à régulariser

L'étude de la littérature ci-dessus nous apprend que les illégaux sont venus en Belgique avec des attentes extrêmement divergentes ou pour une multitude de raisons (Leman, 1997 ; Adam et al, 2001 ; Van Meeteren, 2009 ; Van Nieuwenhuyzen, 2009). Les personnes qui entraient en ligne de compte avant la régularisation, avaient déjà été également confrontées à un ensemble varié d'opportunités, tant en termes d'accès à l'aide formelle et à l'emploi qu'en termes d'accès ou de dépendance à des réseaux et sources informels. Cela signifie que la position avant régularisation et les stratégies de survie conjointes varient grandement. Comme conséquence, certains avaient déjà au moment de la régularisation une large expérience du marché du travail formel, avec les dispositifs de bien-être publics, des écoles ou des possibilités de formation, etc. D'autres avaient derrière eux un séjour totalement clandestin, souvent avec une dépendance entière à des réseaux et des dispositifs informels.

En nous appuyant sur la littérature existante sur les sans papiers, en particulier de Leman (1997) et de Van Meeteren (2009), nous pouvons distinguer parmi la population des individus à régulariser trois groupes de migrants sans papiers et un groupe de demandeurs d'asile (1). Ce dernier groupe n'est pas seulement ajouté parce que ces répondants se distinguent suffisamment quant aux caractéristiques personnelles contextuelles, mais encore parce qu'ils ont rencontré un ensemble plus large d'opportunités avant la régularisation. Puisqu'ils n'ont jamais séjourné illégalement en Belgique, ils avaient, avant la régularisation, un accès (restreint) au marché régulier du travail et à l'aide sociale.

Ainsi, nous pouvons distinguer quatre groupes.
Le premier groupe, les *demandeurs d'asile permanents,* est clairement délimité. Il comprend des personnes qui ont entamé une procédure d'asile dès leur arrivée en

(1) Au sein du groupe des personnes à régulariser, nous distinguons un groupe de demandeurs d'asile qui n'a jamais été confronté à un séjour clandestin ou illégal. La littérature portant sur les immigrants sans papiers n'a pas encore à ce jour traité ce groupe à cause de son statut de séjour spécifique. Dans notre perception, ce groupe est cependant particulièrement important, en partie au titre de référence pour les autres groupes de personnes à régulariser.

Belgique et qui n'ont pas encore reçu de décision définitive au moment de la régularisation. Leur arrivée sur le territoire belge est relativement récente et ils ont passé toute cette période de manière légale. Ainsi, ils avaient dans une certaine mesure accès au marché régulier de l'emploi et à un soutien formel avant la régularisation.

Nous décrivons le deuxième groupe comme les *demandeurs d'asile déboutés*. Eux aussi ont introduit une demande d'asile lors de leur arrivée en Belgique, mais avant la régularisation, ils avaient reçu une décision négative. Malgré cela, ils ont préféré rester illégalement sur le territoire. Cette catégorie correspond plus ou moins aux 'migrants visant à s'établir' dans la ventilation de Van Meeteren et al. (2009).

Un troisième groupe de migrants a une histoire de séjour purement *clandestine*. Globalement, l'on peut dire qu'ils ne sont pas entrés légalement dans le pays et, avant la régularisation, ils n'ont jamais essayé de légaliser leur position. Leur intention première était de travailler et de gagner de l'argent, souvent avec le plan initial de rentrer dans leur pays d'origine. Van Meeteren et al. les appellent des 'migrants investisseurs'.

Le dernier groupe peut être décrit comme des *migrants visant à s'établir (2)*. Après une certaine période de séjour légal (par exemple avec un visa de touriste), ils ont fini par échouer dans une situation de sans papiers. La majorité de ce groupe comporte des personnes qui souhaitaient rester en Belgique pour des raisons familiales ou sociales.

Nous distinguons ces groupes de personnes à régulariser tout en formulant l'hypothèse que les résultats varient fortement, à la suite de stratégies économiques divergentes avant et après régularisation. A cela, nous avançons deux raisons.
D'une part, les catégories que nous distinguons diffèrent en termes de caractéristiques personnelles, telles que l'âge, le capital humain, la connaissance de la langue, etc. La littérature nous enseigne que ces propriétés déterminent fortement l'intégration économique au marché régulier de l'emploi.
Mais, d'autre part, ces mêmes caractéristiques, conjuguées avec des combinaisons diverses d'opportunités, ont fortement influencé les stratégies de survie avant la régularisation. Ces stratégies, à leur tour, exercent un impact sur les compétences acquises, sur le développement de réseaux sociaux, sur les liens institutionnels et autres éléments. Donc, selon l'hypothèse que nous développons, ces stratégies personnelles avant régularisation ont renforcé ou tronqué de manière importante les compétences ou propriétés spécifiques.

(2) Nous subdivisons donc le groupe de migrants visant à s'établir, tel que décrit dans Van Meeteren et al. (2009) en demandeurs d'asile déboutés et en migrants visant à s'établir. Nous motivons ce choix sur la base du profil spécifique des demandeurs d'asile et des possibilités institutionnelles formelles qu'avait ce groupe avant 2000.

Le tableau 5 illustre comment le capital humain, culturel, social et institutionnel joue un rôle dans la relation avec le marché formel du travail et ceci tant avant qu'après la régularisation. Ce faisant, nous cherchons des indications sur le comment, en particulier durant la période sans séjour légal, ces sortes de capital ont été influencées.

Le capital humain comprend des qualifications et des compétences. La valeur de ces compétences dans l'économie informelle ne suit pas la hiérarchie évidente du marché du travail formel. Comme le font valoir Vander Leun et Kloosterman (2004), les qualifications au-dessus d'un niveau déterminé ne sont que difficilement valorisables dans l'économie souterraine tandis que certaines compétences techniques ou manuelles peuvent précisément avoir une très bonne plus-value. Les caractéristiques personnelles telles que la force physique, l'endurance et la tolérance sont également importantes dans des secteurs comme l'agriculture et l'industrie où les migrants sans papiers sont surreprésentés. Dans l'économie formelle, la formation détermine la position sur le marché de l'emploi. Pour les qualifications acquises à l'étranger, il est important que celles-ci soient valorisées comme étant équivalentes. Par ailleurs, il faut aussi faire la preuve d'une expérience professionnelle pertinente. Les migrants clandestins qui trouvent un travail dans le secteur informel ont la possibilité d'améliorer et rendre plus pointues leurs compétences, bien que cela dépende fortement du type d'emploi qu'ils trouvent effectivement. Les sans papiers disposant de hautes compétences professionnelles ne pourront de toute évidence pas les utiliser, voire même les améliorer.

Le capital social concerne les liens sociaux. En général, une distinction est opérée entre les réseaux 'de liens' entre groupes fortement homogènes (liens solides) et réseaux 'passerelles' où se réunissent des personnes ne partageant pas les mêmes intérêts et habitudes (liens fragiles) (Granovetter, 1973 ; Lancee, 2010). L'importance de tisser des liens solides pour les stratégies de survie des sans papiers est amplement documentée (Portes, 1995 ; Hagan, 1998; Powers et Seltzer, 1998 ; Van der Leun et Kloosterman, 1999 ; Engbersen, 2001 ; Dominguez et Watkins, 2003 ; Grzymala-Kazlowska, 2005 ; Smith, 2005 ; Paspalanova, 2006 ; Van Meeteren et al., 2009). La portée des différents types de capital social varie en fonction des personnes à régulariser. Dès lors, nous pouvons supposer que les liens fragiles sont plus importants pour les migrants clandestins avant la régularisation. La littérature scientifique ne s'accorde pas sur l'importance relative du capital 'de liens' et 'passerelle' dans l'économie formelle. Pour certains, les connexions en dehors du réseau ethnique (liens fragiles) mènent à une intégration réussie des migrants sur le marché formel du travail. D'autres mettent en doute que l'assimilation et la rupture de liens au sein du réseau ethnique sont indispensables pour une mobilité ascendante, en particulier pour les nouveaux migrants. Il va de soi que ces deux argumentations sont contextuelles.

TABLEAU 5 : TYPES PERTINENTS DE CAPITAL DANS LA TRANSITION DE SEJOUR CLANDESTIN/ILLEGAL A SEJOUR LEGAL

	Capital humain	Capital culturel	Capital social	Capital institutionnel
Illégal / clandestin	Compétences techniques et manuelles *(revalorisation possible)* La valeur de la formation professionnelle ou supérieure est limitée *(risque d'érosion)*	La connaissance des langues locales a peu de valeur, sauf pour ceux qui envisagent en première instance un séjour légal	Forts liens pour les migrants qui envisagent la légalisation ou le séjour *(potentiellement limitatif)* Faibles liens pour les migrants investisseurs *(opportunités divergentes en fonction du type d'emploi)*	Important pour demandeurs d'asile qui retombent sur l'aide gouvernementale ou non gouvernementale *(opportunités diverses avant acquisition)*
Régulier	Compétences formelles (officiellement reconnues) Expérience de travail et compétences spécifiques	Langue locale Conventions sociales dans le pays d'accueil	Liens faibles, en particulier en dehors du réseau ethnique	Important pour tous les groupes, en particulier pour ceux qui ne sont pas indépendants sur le plan économique

Une même ventilation est de mise pour le *capital culturel*, qui englobe la connaissance de la langue locale et les usages du pays d'accueil. Le poids de la langue est fréquemment mentionné comme étant un facteur pour l'intégration sur le marché du travail formel (Chiswick, 2002 ; Kogan, 2006 ; Reitz e.a., 2011). Mais à l'instar d'autres formes de capital, dans certains secteurs, les employeurs sont évidemment davantage tentés de discriminer sur la base de la langue que dans d'autres. Ici interviennent naturellement aussi la taille du réseau ethnique local et la nature de la niche économique qui concerne la communauté, avec la disponibilité aussi bien d'emplois réguliers qu'irréguliers comme condition indispensable. Ainsi, des migrants chinois anciennement sans papiers peuvent par exemple conforter y compris après la régularisation leur position dans le secteur étendu de la restauration. Les compétences linguistiques n'ont pas la même valeur pendant l'illégalité. Pour ceux qui initialement cherchent à accéder au territoire via une procédure formelle telle que l'asile, la connaissance des langues est susceptible de jouer un rôle jusqu'à un certain niveau. Ils peuvent aussi être tentés de développer une connaissance de la langue à cause de leurs contacts fréquents avec des instances officielles ou parce qu'ils ont accès à des cours de langue.

Le *capital institutionnel* comprend la connaissance des institutions gouvernementales et non gouvernementales et les relations avec celles-ci. Cette forme de capital englobe une certaine affinité avec les procédures et obligations administratives. Dans ce contexte, la confiance dans les instances officielles est indispensable. Ceci est particulièrement pertinent pour les personnes qui sont initialement venues en Belgique par le biais d'une procédure d'asile. Par contre, la valeur n'en est que limitée pour les migrants souhaitant s'établir.

5. RESULTATS

Dans la section précédente, nous avons fait valoir que les personnes à régulariser peuvent être subdivisées en quatre groupes en fonction du motif à la base de leur migration et du canal d'entrée. Ce mode opératoire permet de distinguer différents parcours socioéconomiques. En premier lieu, nous supposons que ces quatre catégories distinctes acquièrent différentes sortes de capital (humain, social, culturel et institutionnel) vu leur profil sociodémographique propre. En deuxième lieu, nous nous attendons à ce que ces quatre groupes aient élaboré plusieurs stratégies de survie au cours de la période précédant la régularisation. Enfin, nous supposons que cette combinaison mène à des résultats divers sur le marché du travail aujourd'hui.

5.1. PROFIL SOCIODEMOGRAPHIQUE

Comme déjà décrit, 116 personnes ont été interviewées et ventilées pour l'analyse en (1) 'demandeurs d'asile permanent' – ils étaient encore soumis à une procédure au moment de la campagne de régularisation et n'ont donc jamais été sans papiers ; (2) 'demandeurs d'asile déboutés' – ils ont passé une période en tant que migrants irréguliers ; (3) 'migrants clandestins' – ils n'ont jamais connu ou envisagé de séjour légal et enfin (4) 'les migrants visant à s'établir' qui, après l'expiration d'un (bref) séjour légal sont malgré tout restés.

Le tableau 6 indique comment diffèrent, pour ces quatre groupes, les principales caractéristiques 'sectiodémographiques' au moment de leur arrivée. Il existe une différence considérable en termes de capital humain : les demandeurs d'asile (déboutés) ont une formation remarquablement plus élevée en comparaison avec les migrants clandestins ou les migrants visant à s'établir. Les conditions d'asile et les facteurs incitants dans le pays d'origine jouent ici un rôle important. Les migrants clandestins viennent plutôt dans le pays d'accueil à la recherche d'emplois peu qualifiés, par exemple des travaux de nettoyage ou du travail manuel. Ces emplois spécifiques se traduisent aussi en un modèle plutôt mixte des sexes parmi les clandestins, tandis que les demandeurs d'asile (déboutés) sont plutôt des hommes. Ceci indique la forte (initiale) inégalité des sexes dans les demandes d'asile (UNHCR, 2008 ; EMN, 2009). Le demandeur d'asile visant à s'établir est généralement entré en Belgique en étant marié et accompagné de toute sa famille, tandis que les répondants des trois autres groupes sont à l'origine arrivés seuls. Ceci indique des perspectives d'avenir différentes pour ces groupes : les demandeurs d'asile sont arrivés dans le pays d'accueil avec le but de se forger une nouvelle vie avec leur famille, tandis que la motivation économique des migrants clandestins implique plutôt qu'ils viennent (initialement) en Belgique pour gagner de l'argent pour leur famille dans le pays d'origine. Pour les migrants visant à s'établir, la migration est plutôt considérée comme une stratégie d'investissement personnel.

TABLEAU 6 : APERCU DES CARACTERISTIQUES SOCIODEMOGRAPHIQUES A L'ARRIVEE DES REPONDANTS

		Asile	**Asile refusé**	**Clandestinité**	**Etablissement**
(n)		(36)	(35)	(21)	(24)
Age		Le plus âgé	moyen	Le plus jeune	Le plus jeune
Période entre arrivée et régularisation		brève	moyenne	longue	moyenne
Niveau de formation	Aucune				-
	Inférieure	*	*	*	*
	Secondaire	**	**	***	***
	Supérieure	**	**	*	**
Sexe		3 sur 4 hommes	3 sur 4 hommes	homme/ femme	homme/ femme
Etat civil	Marié	***	*	*	*
	Célibataire	*	***	***	***
	Autre	-		*	
Région d'origine	Europe de l'Est			**	
	Afrique du Nord			*	**
	Afrique Occidentale	*	**	-	-
	Afrique centrale	**	**	-	
	Amérique du Nord	-	-	-	
	Amérique latine	-	-	*	*
	Moyen-Orient	**			-
	Asie du Sud		*	-	*
	Asie (autre)		-		
	Balkans				-

Note : l'astérisque illustre la représentation de ces caractéristiques au sein de chaque groupe ; "***" indique la catégorie dominante, tandis que * indique une présence plutôt limitée au sein du cluster ; "-" signifie absence totale au sein du groupe.

La composition du groupe selon le sexe et la famille joue un rôle crucial dans le développement du capital social dans le pays d'accueil. Les migrants clandestins et les migrants visant à s'établir peuvent souvent s'appuyer sur une famille déjà présente et/ou sur des réseaux ethniques lors de leur préparation et mise en œuvre de leur projet migratoire (voir le tableau 7). C'est nettement moins le cas pour les demandeurs d'asile. La probabilité que les migrants puissent retomber sur des sources institutionnelles (comme, entre autres, aussi l'aide formelle) dépend fortement du canal d'arrivée et donc aussi indirectement de leur pays d'origine. Les demandeurs d'asile proviennent plus souvent du Congo, d'Arménie, d'Irak ou du Pakistan. Les migrants clandestins sont assez plus fréquemment issus de l'Europe de l'Est. Outre la suppression de l'obligation du visa, la migration pour ce dernier groupe a été facilitée par la proximité géographique (Grzymala-Kazlowska, 2005). Tant les clandestins que les migrants visant à s'établir ont nettement moins d'accès aux sources institutionnelles et sont plus dépendants de leurs liens sociaux. Ceci est démontré dans la section ci-après.

5.2. STRATEGIES DE SURVIE PENDANT LA PERIODE PRECEDANT LA REGULARISATION

Selon l'hypothèse sous-jacente de cette analyse, la stratégie de survie des immigrants pendant la période précédant la régularisation est jusqu'à un certain point définie par le mode d'entrée et par le motif de la migration. Il est possible de distinguer trois stratégies d'accompagnement ("coping"), plus précisément (1) l'aide formelle, (2) des réseaux informels et l'aide qui en découle et, enfin, (3) l'emploi (formel ou irrégulier). Nous nous attendons à ce que l'aide informelle tienne un rôle important pour tous les groupes qui, avant leur régularisation, n'avaient jamais connu un séjour régulier, voire ne l'ont connu que brièvement. L'aide formelle peut par contre jouer un rôle crucial pour les demandeurs d'asile à cause des acquis de l'époque de la procédure d'asile.

Le canal d'arrivée est un facteur décisif pour l'accès à l'aide formelle. Le cadre légal a prévu le soutien officiel pour les demandeurs d'asile. Cette aide formelle pouvait adopter plusieurs formes : logement, nourriture, aide sociale, etc. Ces possibilités changent considérablement à partir du mois de janvier 2001. Depuis, les demandeurs d'asile ne peuvent plus compter sur une aide financière, mais uniquement sur un soutien matériel.

Le tableau 7 illustre que quasiment tous les demandeurs d'asile de notre échantillon ont bénéficié d'une aide formelle sous la forme d'une aide sociale pendant la période précédant la régularisation. Une aide supplémentaire quant au logement a également constitué un facteur important au sein de la stratégie de survie de ce groupe. Le lien institutionnel du groupe de demandeurs d'asile permanent est particulièrement fort. Bien que l'effet soit plus restreint, un modèle similaire est intervenu pour les demandeurs d'asile déboutés. Tant qu'ils suivaient la procédure, ils pouvaient faire appel à une aide formelle. Après une décision négative, cette possibilité se tarissait. Ces possibilités contrastent fortement avec la situation des deux autres

groupes, plus spécialement les migrants clandestins et les migrants visant à l'établissement. Ces derniers n'ont que rarement pu faire usage d'une forme quelconque d'aide formelle, ce qui ressort implicitement de leur motif de migration.

TABLEAU 7 : AIDE FORMELLE (F) ET INFORMELLE (I) DURANT LA PERIODE PRECEDANT LA REGULARISATION

	Asile		Asile refusé		Clandestinité		Etablissement	
	F	I	F	I	F	I	F	I
Logement	***	**	**	**		***		***
Biens de consommation	***	**	**	**		***		***
Sources financières	***	*	***	*		***		**
Emploi	-	*		*	-	***	-	**

Note : l'astérisque illustre la représentation de ces caractéristiques au sein de chaque groupe ; **** indique la catégorie dominante, tandis que * indique une présence plutôt limitée au sein du cluster ; "-" signifie absence totale au sein du groupe.

Notre analyse démontre l'existence d'un certain compromis entre aide formelle et aide informelle. Les migrants clandestins et les migrants voulant s'établir, qui n'ont quasiment pas pu faire appel à l'aide formelle dans le cadre de leur stratégie de survie, ont largement eu recours à leur réseau informel. Aussi bien pour le logement, la consommation que pour l'aide financière, ils se sont rattachés à leur réseau ethnique et à leurs amis. Des études sur des immigrants polonais qui ont quitté leur pays d'origine au début des années '90, indiquent des tendances identiques. Kuzma (2003) décrit la diaspora polonaise en Europe comme une 'communauté transnationale' avec un réseau étendu qui permet tant le travail informel dans le pays d'accueil que l'entretien de liens solides avec la mère patrie polonaise. Pour les demandeurs d'asile (déboutés ou non) aussi, l'aide informelle est importante, mais en première instance, ils s'orientent plus volontiers vers une aide officielle. En particulier pour l'aide financière, leur recours à la communauté sociale est plus limité. Ceci est en ligne avec la théorie des 'liens fragiles' de Granovetter (1973). Lorsque la reconnaissance officielle est l'objectif premier des demandeurs d'asile, ils investiront moins dans le capital social sous la forme de liens ethniques ou de réseaux informels. Ce groupe 'se meut de manière stratégique au sein de l'espace public' (Engbersen, 2001). Ceci peut cependant aboutir à un comportement statique. Après une décision négative dans leur procédure, les demandeurs d'asile sont confrontés à plus de difficultés pour trouver des emplois informels et de l'aide supplémentaire que d'autres migrants sans papiers qui n'ont jamais connu la moindre forme de séjour légal (Adam, 2002).

L'emploi est une stratégie de survie cruciale pour les migrants en séjour irrégulier. Une fois encore, il y a une variation considérable entre les quatre groupes. Pendant les années '90, les demandeurs d'asile avaient le droit de travailler pendant la procédure. Ceci explique la part relativement considérable de personnes ayant quelque expérience du marché du travail formel avant la régularisation. Pour les autres trois groupes, l'emploi se compose essentiellement d'emplois irréguliers.

Malgré l'importance de l'emploi en tant que mécanisme d'accompagnement ("coping"), seule une partie de répondants a pu en tirer parti. Pendant les interviews, diverses raisons ont été invoquées à cet égard. Une première explication à l'inactivité de certains demandeurs d'asile durant la période précédant la régularisation se trouve dans leur aspiration d'une légalisation de leur séjour (Van Meeteren, 2009). Ce faisant, l'emploi n'est pas considéré comme un but implicite. Un autre facteur découle peut-être de leur qualification relativement élevée. Ce niveau d'éducation supérieur fait que ces migrants sont moins tentés de travailler dans des postes peu qualifiés. Les migrants clandestins par contre profitent de leurs compétences techniques ou manuelles spécifiques qui peuvent plus facilement être valorisées sur le marché informel de l'emploi (Van der Leun et Kloosterman, 2006).

TABLEAU 8 : EMPLOI AVANT REGULARISATION

	Asile	Asile refusé	Clandestinité	Etablissement
Type d'emploi				
Emploi déclaré	*			
Emploi irrégulier	*	***	***	**
Combinaison déclaré/irrégulier			*	
Pas d'emploi	*	*		*
Secteur d'emploi				
Agriculture	***	**		**
Bâtiment	*		**	
Autre industrie				
Hôtel et catering	*	**		
Travail de nettoyage		*	***	***
Autres services	*			*

Note : l'astérisque illustre la représentation de ces caractéristiques au sein de chaque groupe ; "***" indique la catégorie dominante, tandis que * indique une présence plutôt limitée au sein du cluster ; "-" signifie absence totale au sein du groupe.

Selon une étude comparative (OECD, 2000), les migrants régularisés sont largement employés dans les mêmes secteurs que la main-d'œuvre légale d'origine étrangère. Il s'agit de secteurs d'activité comme l'agriculture, la petite industrie, le tourisme, l'horeca et l'aide ménagère. Mais les migrants illégaux sont plus fortement représentés dans l'agriculture, le bâtiment et des catégories spécifiques de services. Selon le rapport, la forte concentration dans ces secteurs est un reflet des tentatives systématiques des entreprises pour diminuer les coûts du travail et augmenter la flexibilité du travail.

Les limitations dans la quête de travail en combinaison avec les informations spécifiques au sein du réseau ethnique mènent à un emploi fortement concentré en migrants illégaux dans des secteurs spécifiques (Taylor, 1992). Les répondants qui ont trouvé du travail devaient se contenter de postes relativement mal rémunérés et sans qualification, généralement en dessous de leur niveau de formation. Le tableau 8 indique que les *demandeurs d'asile déboutés* ont le plus souvent décroché des emplois irréguliers dans le catering hôtelier ou l'agriculture. A cause de leurs statuts de

séjour, ils ont privilégié des secteurs plutôt invisibles (Van der Leun, 2006). Les *migrants clandestins* ont principalement trouvé de l'emploi dans les secteurs du bâtiment et du nettoyage, généralement via leur réseau ethnique. Ces emplois sont conformes à leur objectif initial de migrant investisseur. La forte présence des femmes parmi les migrants clandestins est due à la demande insistante de leurs services sur le marché informel du travail (Grzymala-Kazlowska, 2005). Pour le groupe de *migrants visant à l'établissement,* la répartition de l'emploi est plus hétérogène. Dans ce groupe, la majeure partie des personnes est employée dans des activités de nettoyage avec aussi une certaine présence dans les services et l'agriculture. Nous supposons que cette hétérogénéité est liée à leur relation avec d'autres migrants légaux.

5.3. CHANGEMENTS INTERVENUS DANS LES STRATEGIES DE SURVIE APRES LA REGULARISATION

Après la régularisation, les stratégies des quatre groupes diffèrent et la dépendance à la voie suivie joue un rôle important dans l'évolution de ces trajets de mobilité.

TABLEAU 9 : TENDANCES DE LA DEPENDANCE A L'AIDE FORMELLE ET INFORMELLE

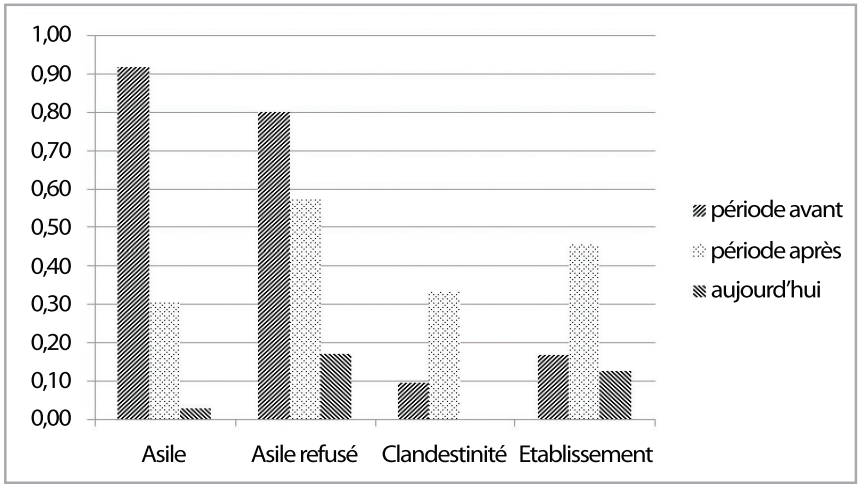
	Asile	Asile refusé	Clandestinité	Etablissement
Logement	↓↓↓	↓↓	↓↓	↓
Aide financière	↓↓	↓↓	↓↓↓	↓↓↓
Aide dans la recherche d'un emploi	↓↓	↓↓	↓↓	↓↓

Note : la flèche illustre la représentation de ces caractéristiques au sein de chaque groupe ; ↓↓↓ indique la catégorie dominante, tandis que ↓ indique une présence plutôt limitée au sein du cluster.

Parmi les répondants, le recours à l'aide informelle diminue fortement après la régularisation (voir le tableau 9). Cette tendance est perceptible dans les quatre catégories. Toutefois, ce recul est beaucoup plus manifeste parmi les demandeurs d'asile, chez qui le recours à l'aide informelle était déjà limité avant la régularisation, et parmi les migrants clandestins, avec simplement un usage intensif des réseaux informels avant la régularisation. Chez certains groupes, ce recul est accompagné d'un glissement vers une aide plus formelle.

L'acquisition d'un statut légal ouvre plusieurs opportunités de soutien informel. Il s'agit de possibilités qui n'étaient guère accessibles antérieurement, par exemple l'attribution d'une aide sociale, l'accès à un emploi régulier, l'accompagnement pour l'emploi ou des programmes de formation. De nombreux répondants saisissent ces occasions pour soutenir la transition vers le marché formel du travail. Par ailleurs, au sein du réseau informel, leur statut change également : désormais, ils constituent une source de soutien au lieu d'être eux-mêmes dépendants.

FIGURE 1 : DEPENDANCE DE L'AIDE FORMELLE (AIDE SOCIALE) AVANT ET APRES REGULARISATION



Pour les demandeurs d'asile permanent, la régularisation signifie une sortie massive de l'aide formelle. Aujourd'hui, ils dépendent manifestement moins de l'aide sociale. Nous observons une sortie forte et régressive (voir figure 1). Pour les demandeurs d'asile déboutés, aussi, nous constatons une sortie. Mais immédiatement après la régularisation, la dépendance reste étroite ; y compris jusqu'à ce jour, environ un cinquième de ce groupe reste dépendant de cette forme d'assistance. Pour les migrants clandestins et les migrants visant à s'établir, la régularisation ouvre des droits à l'aide sociale. Ceci entraîne initialement un recours plus général à l'aide formelle pour les deux groupes. Alors que chez les migrants clandestins, le recours à l'aide sociale signifie manifestement une position de transition, chez les migrants visant à l'établissement, une partie ne parvient pas à sortir de cette position d'aide.

Pour tous les bénéficiaires, la régularisation ouvre la possibilité de participer à des programmes officiels de formation. Les demandeurs d'asile permanent tout particulièrement s'avèrent être de grands usagers de ces dispositifs. Le tableau 10 montre que quasiment tous les répondants de ce groupe ont suivi un cours de langue et/ou un programme d'accompagnement à l'emploi. Vu leur meilleur niveau de formation, il est probable que ce groupe accorde plus de valeur à une formation (supplémentaire). Par ailleurs, leur lien étroit avec les institutions avant la régularisation peut avoir mené à une volonté plus grande de participer aux programmes officiels. Les groupes de migrants clandestins et de migrants visant à s'établir investissent nettement moins dans le capital humain, y compris après la régularisation. Lors de leur séjour clandestin, ces groupes ne montraient qu'une motivation limitée à investir dans leur capital humain étant donné qu'ils ne s'attendaient qu'à un faible rendement pour ces efforts (Cobb-Kossoudji, 2002). En particulier, leur participation à une formation linguistique est modeste. Le modèle similaire pour les migrants visant à s'établir est assurément à rechercher dans leur réseau informel fortement développé.

TABLEAU 10 : INVESTISSEMENTS EN CAPITAL HUMAIN

	Asile	Asile refusé	Clandestinité	Etablissement
Cours de langue	***	**	*	*
Programme d'accompagnement à l'emploi officiel	***	***	**	**

Note : l'astérisque illustre la représentation de ces caractéristiques au sein de chaque groupe ; **** indique la catégorie dominante, tandis que * indique une présence plutôt limitée au sein du cluster.

La transition des stratégies d'accompagnement ("coping") informelles vers les formelles ressort aussi clairement des parcours d'emploi des répondants (tableau 11). Tout particulièrement, les demandeurs d'asile permanent sont parvenus à décrocher un emploi sur le marché formel du travail. Ils forment la plus grande part absolue de personnes qui ont réussi à participer au marché de l'emploi en Belgique. Ce faisant, ils sont également parvenus à consolider leur position de départ relativement meilleure. Puisque ce groupe de demandeurs d'asile avait déjà accès à certains secteurs du marché formel de l'emploi avant la régularisation, leur entrée sur le marché formel du travail est plus faible que chez les autres trois groupes. Mais parmi le groupe de migrants clandestins aussi, le passage vers le marché formel du travail est une réussite. Leur stratégie d'investissement initiale est ainsi convertie en espèces. L'expérience qu'ils ont acquise dans certains secteurs du marché du travail belge peut se muer en position formelle. Pour les demandeurs d'asile déboutés et pour les migrants visant à s'établir, le passage vers le marché de l'emploi régulier connaît un succès moins explicite. Ce résultat se reflète aussi par une dépendance plus élevée (continue) à l'aide formelle après la régularisation.

TABLEAU 11 : MODIFICATIONS DANS LES CARACTERISTIQUES D'EMPLOI

	Asile	Asile refusé	Clandestinité	Etablissement
Entrée dans un emploi formel	↑↑	↑↑	↑↑↑	↑↑
Secteur d'emploi				
Agriculture	↓↓↓	↓↓↓	↓↓↓	↓↓↓
Bâtiment	↓↓↓		↓↓↓	↓↓↓
Autre industrie	↑↑↑	↑↑↑	↑↑↑	↑↑
Hôtel et catering		↓↓↓	↑↑↑	↑↑
Travail de nettoyage				↓
Autres services	↑↑↑	↑↑↑	↑↑	↑↑↑

Note : la flèche illustre la représentation de ces caractéristiques au sein de chaque groupe ; ↓↓↓/↑↑↑ indique la catégorie dominante, tandis que ↓ indique une présence plutôt limitée au sein du cluster.

Outre cette transition vers un emploi formel, l'on peut également observer une grande mobilité entre secteurs. En résumé, l'on peut dire sur la base du tableau 11 qu'une sortie significative est constatée dans les domaines de l'agriculture et du bâtiment simultanément avec une entrée dans des positions plus attractives dans l'industrie et les services. Les hommes, précédemment employés dans le bâtiment, changent en faveur de positions spécifiques dans l'industrie. Dans le secteur des ser-

vices, l'influx dans le travail ménager (souvent dans le cadre des titres-services) est le plus marqué. Des mécanismes divergents sont susceptibles d'expliquer ces transitions. D'une part, il est possible que les migrants munis d'un permis de séjour permanent ne soient plus intéressés par ces postes, qui sont considérés comme durs, instables, faiblement rémunérés et/ou dangereux. D'autre part, il règne au sein de ces secteurs une forte demande pour un travail flexible et bon marché afin d'instaurer une compétitivité suffisante (Benseddik en Bijl, 2004). Cette demande est souvent comblée par des migrants clandestins ou illégaux. En effet, ils ne font valoir que rarement leurs droits à des conditions de travail honnêtes à cause de leur dépendance au revenu acquis et de peur d'autres répercussions (Levoy et al., 2003). L'obtention d'un statut de séjour permanent influence la position de négociation de ces migrants et les rend de ce fait moins attrayants pour les employeurs dans ces secteurs.

TABLEAU 12 : COMPARAISON DU SALAIRE JOURNALIER NET DES PERSONNES REGULARISEES ET DE LA TOTALITE DE LA POPULATION ACTIVE EN BELGIQUE

	Echantillon (n=582)		Population (n=3,214,744)	
Classe (en EUR)	%	cumulatif %	%	cumulatif %
< 50	3.5%	3.5%	0.7%	0.7%
50-65	11.5%	15.0%	5.4%	6.1%
65-80	44.2%	59.3%	16.7%	22.7%
80-95	27.4%	86.7%	17.7%	40.5%
95-110	8.0%	94.7%	18.1%	58.6%
110 <	5.3%	100.0%	41.4%	100.0%
total	100.0%		100.0%	

Source : Banque Carrefour de la Sécurité Sociale ; propres calculs.

Malgré les changements considérables en matière de type et de secteur d'emploi, les migrants régularisés non plus ne sont pas parvenus à quitter les postes mal rémunérés. Même si certains demandeurs d'asile permanent et déboutés sont arrivés en Belgique avec un très bon niveau de formation, ils n'ont pas pu convertir ce capital humain en emplois correspondants. Un répondant est parvenu à se faire engager comme infirmier et six répondants ont trouvé un job comme employé, mais tous les autres travaillent comme ouvrier ou dans d'autres fonctions qui n'exigent que des qualifications minimes. Pour se faire une idée de la position des personnes régularisées dans la répartition des salaires, nous avons comparé les salaires journaliers de la totalité de l'échantillon (n=582) avec ceux de la totalité de la population belge active (3) (tableau 12). Une ventilation en groupes spécifiques de personnes à régulariser n'est toutefois pas possible, tant à cause d'un manque d'informations plus exhaustives sur l'ensemble de l'échantillon qu'à cause de facteurs de fiabilité. Le

(3) Ces données ont été obtenues via Chris Brijs (Banque Carrefour de la Sécurité Sociale), à qui va toute notre reconnaissance pour l'aide et les conseils fournis.

tableau montre qu'à peu près 60 % des individus de l'échantillon au travail gagnent un salaire journalier de moins de 80 EUR par jour, en comparaison avec seulement 23 % dans la totalité de la population active de Belgique. Par ailleurs, environ 95 % de l'échantillon des personnes à régulariser touchent un salaire journalier net de moins de 110 EUR par rapport à 60 % de la population active totale. Ceci indique clairement que la rémunération journalière moyenne des migrants actifs régularisés se situe en dessous de la moyenne des Belges actifs.

6. CONCLUSION

La migration s'accélère et se diversifie. Nous sommes confrontés à des évolutions rapides, nouvelles et complexes en matière de démographie, d'inégalité mondiale et d'immigration qu'elles engendrent à laquelle notre actuel système politique n'a clairement pas (encore) de réponse. Les régularisations sont aujourd'hui une réalité, non seulement en Belgique mais dans la majorité des pays occidentaux.
Globalement, très peu de choses sont connues sur l'impact des régularisations, bien qu'il en soit énormément débattu tant dans le public que dans le monde académique Elles sont l'objet de bon nombre de discussions. Ce débat a connu une nouvelle flambée à la suite de la dernière mesure de régularisation. La recherche scientifique se limite surtout à produire un inventaire de la nature et de l'ampleur des mesures. L'on en sait beaucoup moins sur l'impact social, surtout lorsqu'il s'agit de l'impact direct sur les marchés de l'emploi, sur la sécurité sociale ou sur les migrations à venir.
Cet article examine les parcours socioéconomiques sur une période de sept ans de personnes qui ont obtenu un statut de séjour permanent via la campagne de régularisation de 1999-2000. La politique de régularisation belge et la campagne de 2000 en particulier, sont uniques dans un contexte européen parce qu'il en est résulté un statut de séjour permanent pour les bénéficiaires.

L'analyse effectuée dans cet article démontre que LE régularisé n'existe pas. Les immigrants s'avèrent être particulièrement hétérogènes quant aux motifs de migration, aux stratégies de survie et à leur situation familiale. Nous constatons que les personnes régularisées ont suivi des parcours très divers et souvent complexes, tant sur les plans économique que social. Cet article identifie et typifie ces trajectoires distinctes et tente d'effectuer une première analyse des déterminants et processus sous-jacents. Nous avons tenté de percevoir les raisons pour lesquelles certains ont renforcé leur position après la régularisation et pourquoi d'autres n'ont pas réussi à améliorer leur statut socioéconomique 8 ans après la date de la régularisation.

Comme résumé dans le tableau 13 nous constatons que les personnes qui se trouvaient engagées dans une procédure d'asile au moment de la régularisation ont acquis la position socioéconomique la plus forte. Au moment de la régularisation, ces individus étaient des migrants résidants et avaient droit au travail et à l'aide financière formelle. Ceci a mené simultanément avec leurs contacts administratifs intensifs à de

forts liens institutionnels. Par ailleurs, leur capital humain relativement important a également joué un rôle de premier plan. A vrai dire, la plupart ont trouvé un emploi, mais il n'en est que peu qui ont réussi à valoriser ce capital humain en occupant des postes meilleurs quant à leur rémunération et à leur qualité.

Chez les demandeurs d'asile déboutés, l'histoire de la transition est moins heureuse. Ils étaient déjà illégaux au moment de la régularisation. Naturellement, la régularisation les a délivrés d'une stratégie de survie irrégulière très précaire, mais nous observons une position fragile sur le marché de l'emploi et une dépendance relativement grande aux allocations. Malgré leur niveau de formation considérable et des investissements supplémentaires dans l'accompagnement au travail, leur part dans l'emploi régulier reste faible.

Pour les migrants clandestins, l'impact de la régularisation est nettement plus positif. En 2000, ils étaient en séjour irrégulier en Belgique pour des motifs clairement économiques, c'est-à-dire pour y travailler dans la clandestinité. Ils ont majoritairement réussi à adapter leurs compétences pratiques et techniques, acquises pour une part dans des emplois irréguliers, aux besoins du marché du travail régulier.

Nous avons ventilé le dernier groupe de personnes à régulariser, en partie à cause de sa composition hétérogène, parmi les migrants visant à s'établir. Avant la régularisation, ils étaient fortement dépendants de leur réseau informel. Sept ans plus tard, nous constatons que leur dépendance s'est déplacée vers l'octroi de soutien formel : aide sociale et sécurité sociale. Le fait qu'un grand nombre soit venu en vue d'une légalisation, notamment motivée par le regroupement familial, peut expliquer leur piètre réussite sur le marché du travail.

La régularisation est donc une condition nécessaire pour permettre le passage vers l'économie régulière, mais elle n'est à l'évidence pas une condition suffisante. L'effet de la régularisation et donc aussi le résultat de ce choix politique fluctuent fortement d'un individu à l'autre. Alors que certains ont réalisé un parcours socioéconomique relativement réussi, une partie importante ne parvient pas à valoriser les nouvelles opportunités. Les raisons sous-jacentes en sont diverses.

Par exemple, les demandeurs d'asile sont caractérisés par un capital social assez modeste à leur arrivée. La forte mobilisation des réseaux institutionnels leur a cependant fourni une position relativement solide après la régularisation. Les contacts (institutionnels) avec la société, y compris indépendamment du travail, sont particulièrement pertinents pour une intégration réussie après la régularisation. Une politique migratoire qui opte pour l'exclusion de certains droits de base (enseignement ou aide médicale) des sans papiers ou des personnes à régulariser pendant leur procédure, sans se porter garante d'un départ (volontaire ou non), embarque dans la société des immigrants moins bien armés après la régularisation.

TABLEAU 13 : APERÇU DES PRINCIPAUX PARCOURS SOCIOÉCONOMIQUES DES MIGRANTS RÉGULARISÉS

	Parcours dominant		Emploi	Dépendance à une forme d'aide
Demandeur d'asile permanent	**(+) consolidation**	Position relativement forte avant la régularisation *(à la suite d'acquis légaux/institutionnels dans la procédure d'asile)* Intégration socioéconomique relativement forte aujourd'hui *(y compris propriété de bien immobilier et acquisition de la nationalité belge)*	Accès au marché du travail régulier avant régularisation Degré d'activité le plus élevé *(entrée limitée dans emplois mieux rémunérés malgré un niveau de formation pertinent)*	Usage extensif de l'aide formelle avant régularisation *(capital culturel/institutionnel, acquisition de liens faibles au sein du capital social)* Forte déperdition progressive de la dépendance formelle *(de très élevée avant la régularisation à quasiment indépendant à l'heure actuelle)*
Demandeur d'asile débouté (séjour)	Image mixte : **(+) catalysation** **(-) dépendance continue**	Vivent une période de survie illégale avec accès limité à l'aide informelle et pas (plus) d'accès à l'aide formelle ou à l'emploi D'une grande dépendance à la prospérité / emploi limité avant la régularisation et vers un emploi régulier après Tant avant qu'après une dépendance considérable de l'aide formelle et emploi limité	Taux d'emploi relativement faible Entrée très limitée dans les emplois qualifiés	Forte dépendance formelle durant la période précédant et suivant immédiatement la régularisation *(1 sur 5 encore dépendant aujourd'hui)*
Migrant clandestin (investissement)	**(+) capitalisation**	Encouragement à la régularisation pour cause de liens sociaux *('investissement' dans l'emploi informel avant régularisation est payant en termes d'emploi formel après)*	Niveau élevé d'emploi informel avant régularisation Forte incorporation dans le marché de l'emploi formel *(sortie du bâtiment pour / immobilité dans le secteur du nettoyage malgré changement de statut)*	Pas de recours avant régularisation Entrée limitée dans la période immédiatement après la régularisation *(période de transition)* Aujourd'hui indépendants de l'aide formelle
Etablissement (légalisation)	**(-) légalisation**	Séjour légal mais intégration socioéconomique limitée Majorité Belge *(objectif de stratégie de légalisation)*	Faible taux d'emploi avant et après	Entrée dans aide formelle après régularisation La dépendance persiste pendant la période de séjour légal

Par ailleurs, la régularisation est la seule possibilité, pour ces groupes qui n'ont jamais lancé de procédure d'asile, d'obtenir un droit de séjour légal. Chez ces groupes, il s'avère que la forme du capital social est nettement plus importante que la durée de la période sans papiers. Les immigrants clandestins disposant d'un vaste réseau social qui donne accès au séjour, à l'emploi et au revenu traversent beaucoup mieux la période précédant la régularisation que tous les autres groupes.

Bien que les conditions et les circonstances de travail en comparaison avec la qualité de l'emploi avant la régularisation s'améliorent fortement, il subsiste sur le marché de l'emploi une forte stratification ethnique. L'écart avec la position du Belge moyen reste donc particulièrement grand. Plus de 60 % des personnes qui ont été régularisées en 2000, gagnent moins de 80 EUR par jour en comparaison avec seulement 23 % de la population active totale. Le glissement de secteur après la régularisation est par ailleurs nettement plus restreint chez les immigrantes. Alors que l'emploi chez les hommes se déplace de l'agriculture (du bâtiment) vers l'industrie, les femmes régularisées restent confinées dans les secteurs de l'horeca et du nettoyage.

Depuis 2002, on investit fortement dans une politique d'activation. Positivement, cela signifie accorder aux personnes des droits et des possibilités d'emploi ainsi que des perspectives d'avenir. Le recours fréquent à l'article 60 chez les personnes ayant un passé de régularisation traduit ce choix politique. Bien que cette forme d'emploi stimule un premier contact avec le marché du travail régulier, pour ce groupe cible, elle ne semble pas toujours correspondre à un emploi durable. Après l'expiration du nombre exigé de jours de travail pour se mettre en règle avec la sécurité sociale, le parcours de travail est à nouveau interrompu. Alors qu'aujourd'hui, l'on ressent précisément un besoin d'investissement social poursuivi, nous observons plutôt un comportement défensif de différents acteurs.

Ainsi, une part considérable des immigrants régularisés a également bénéficié au moins pendant une période (d'un équivalent) d'allocation d'intégration sociale Il s'agit cependant d'un groupe dynamique de bénéficiaires de l'aide sociale. La personne à régulariser se distingue fortement du bénéficiaire moyen de soutien public. Ceci ressort notamment du taux élevé de sortie après une période couverte par un permis de séjour légal. Bien qu'aujourd'hui, certains groupes ne puissent toujours pas survivre (par exemple les demandeurs d'asile déboutés) sans ce dernier filet de secours, il s'avère que les immigrants régularisés utilisent principalement les possibilités de l'aide formelle pendant une période de réorientation. A la suite de l'expérience de travail limitée (du fait de l'absence de tout droit à un emploi régulier pendant la période précédant la régularisation), ces personnes aboutissent irrévocablement dans le dernier filet de sauvetage du revenu minimum garanti. L'allocation d'intégration sociale peut dès lors signifier tant un catalyseur qu'une entrave à une intégration socioéconomiques poussée. Lorsque la personne à régulariser n'accède que trop tard à cette aide (temporaire), la réorientation s'avère nettement plus difficile.

L'histoire de la régularisation ne s'arrête pas au moment de la régularisation. Il est probable qu'alors, elle ne commence qu'à peine. C'est pourquoi la régularisation ne doit pas être un instrument politique qui règle des problèmes du passé, mais doit prendre en considération les possibilités et les opportunités de l'immigration. Ce faisant, il faut un traitement correct et rapide des dossiers. Plus rapidement et plus efficacement se déroule le traitement des dossiers soumis à régularisation, plus grandes sont les chances de réaliser une intégration socioéconomique réussie. Devoir attendre une décision crée l'incertitude, mais aussi l'espoir.

Il va de soi que ces observations doivent être analysées plus en détail dans des études à plus grande échelle. Les grandes campagnes de régularisation sont lancées (souvent ad hoc) directement avant un durcissement de la loi sur les étrangers. En 2000, la modification de la législation sur l'asile (pour ce qui est de la procédure de recevabilité et en matière de conditions d'attribution d'une aide financière aux demandeurs d'asile) constituait un facteur décisif, tout comme l'empilement des dossiers d'asile sans décision. Mais encore la présence de travailleurs (clandestins) étrangers n'ayant aucune intention de rentrer au pays d'origine, l'euphorie du millénaire avec un chômage à faible taux et un grand nombre de postes vacants dans l'économie formelle étaient des facteurs structurels qui ont entraîné une campagne de régularisation. Ces facteurs contextuels ne sont plus les mêmes aujourd'hui. Par ailleurs, les possibilités (institutionnelles) des bénéficiaires de la campagne de régularisation de cette époque étaient beaucoup plus étendues qu'aujourd'hui pour ces mêmes groupes. L'impact et les résultats d'une régularisation similaire (telle qu'elle s'est également produite en 2009) différeront donc indubitablement des résultats décrits.
Mais en termes de groupe cible et de conditions de régularisation, la dernière campagne de régularisation (automne 2009) ressemble fort à celle de 2000. C'est pourquoi elle offre également la possibilité de choix de poursuivre l'analyse des hypothèses esquissées sur la relation entre régularisation et position socioéconomique acquise des bénéficiaires et de formuler des options politiques à imposer.

(Traduction)

BIBLIOGRAPHIE

Abella, M.I., Migration and employment of Undocumented Workers : Do Sanctions and Amnesties Work (Migration et emploi de travailleurs sans papiers : les sanctions et les amnisties sont-elles efficaces ?), in Cinar, D., Gächter, A. et Waldrauch, H. (éds.), *Irregular Migration : Dynamics, Impact, Policy Options* (Migration illégale : dynamique, impact, options politiques), Eurosocial Reports, volume 67, European Centre for Social Welfare Policy and Research, Vienne, pp. 205-215, 2000.

Adam, I., The social and economic situation of undocumented migrants in Belgium (La situation sociale et économique des migrants sans papiers en Belgique), in *Book of Solidarity* (Livre de la solidarité), Plate-forme pour une coopération internationale en rapport avec les migrants sans papiers, 2002.

Adam, I., Ben Mohammed, N. et al., *Trajecten van mensen zonder papieren. Migratie en asiel : vluchten kan niet meer* (Parcours de personnes sans papiers. Migration et asile : il n'est plus possible de fuir), Fondation Roi Baudoin, 2001.

Amuedo-Dorantes, C., *Labor Market Assimilation of Recent Immigrants in Spain* (Intégration sur le marché de l'emploi des nouveaux immigrants en Espagne), Université d'état de San Diego, IZA, 2006.

Apap, J., de Bruycker, P. et Schmitter, C., Regularization of illegal aliens in the European Union, Summary report of a comparative study (Régularisation des étrangers illégaux dans l'Union européenne. Rapport-résumé d'une étude comparative), *European Journal of Migration and Law*, vol. 2, 3-4, 2000.

Arango, J. et Jachimowicz, M., Regularization and Immigration Policy Reform in Spain (Régularisation et réforme de la politique d'immigration en Espagne), in Heckmann, F., Wunderlich, T. (éd.), *Amnesty for illegal migrants* (Amnistie pour les migrants illégaux), Europaïsches Forum für Migrationsstudien, 2005.

Baldwin-Edwards, M. et Kraler, A., *REGINE Regularizations in Europe. Study on practices in the area of regularization of illegally third-country nationals in Member States of EU* (REGINE Régularisations en Europe. Etude sur les pratiques dans le domaine de la régularisation de ressortissants illégaux de pays tiers dans les Etats membres de l'UE), International Centre for Migration Policy Development, Vienne, 2009.

Benseddik, A. et Bijl, M., *Onzichtbaar achter glas* (Invisibles derrière une vitre), Stek et OKIA, La Haye, 2004.

Black, R., Collyer, M., Skeldon, R. et Waddington, C., Routes to illegal residence : A case study of immigration detainees in the United Kingdom (Routes de la résidence illégale: une étude de cas de migrants détenus au Royaume-Uni), *Geoforum,* 37**,** pp. 552-564, 2005.

Chiswick, B., Immigrant earnings : language skills, linguistic concentrations and the business cycle (Les gains des immigrants : aptitudes linguistiques, concentrations linguistiques et cycle des affaires), *Journal of Population Economics,* 15, pp. 31-57, 2002.

Cranford, C. J., Networks of Exploitation : Immigrant Labor and the Restructuring of the Los Angeles Janitorial Industry (Réseaux de l'exploitation ; travail des immigrants et restructuration de la Los Angeles Janitorial Industry), *Social Problems,* 52**,** pp. 379-397, 2005.

Davies, S., *Illegally Resident Third Country Nationals in EU Member States : state approaches towards them, their profile and social situation* (Ressortissants de pays tiers résidants illégaux dans les Etats membres de l'UE : approches des Etats vis-à-vis d'eux, leur profil et leur situation sociale), European Migration Network, 2007.

Devillé, A., De Onzichtbare Rechteloze Klasse. De Leef- en Belevingswereld van Mensen Zonder Wettig Verblijf in Vlaanderen en Brussel (La classe invisible sans droits. Le vécu et la société pour les personnes en séjour illégal en Flandre et à Bruxelles), *Tijdschrift voor Sociologie*, 27 (2), pp. 131-156, 2006.

Dominguez, S. et Watkins, C., Creating Networks for Survival and Mobility : Social Capital among African-American and Latin-American Low-Income Mothers (Créer des réseaux pour la survie et la mobilité : le capital social des Afro-Américains et mères latino-américaines à faible revenu), *Social Problems*, 50 (1), pp. 111-135, 2003.

Dustman, C., *Temporary migration and Economic Assimilation* (Migration temporaire et intégration économique), IZA Discussion Paper, n° 186, 2000.

Duvell, F., Illegal immigration in Europe : patterns, causes and consequences (Immigration illégale en Europe : structures, causes et conséquences), in *Irregulars, sans papiers, hidden, illegal and black labour* (Illégaux*,* sans papiers, clandestins, illégaux et travail au noir), Stockholm, 2006.

EMN, *Illegally Resident Third Country Nationals in Belgium : State approaches towards them and their profile and social situation* (Ressortissants de pays tiers residants illégaux en Belgique : approches de l'Etat vis-à-vis d'eux et leur profil et leur situation sociale), Belgian Contact Point, Bruxelles, 2005.

EMN, *Annual Report on Asylum and Migration Statistics for Belgium* (Rapport annuel sur l'asile et statistiques de la migration pour la Belgique), Belgian Contact Point, Bruxelles, 2009.

Engbersen, G., van San, M. et Leerkens, A., A room with a view. Irregular immigrants in the legal capital of the world (Chambre avec vue. Immigrants illégaux dans la capitale légale du monde), *Ethnography,* 7**,** pp. 209-242, 2006.

Engbersen, G., The unanticipated consequences of panopticon Europe : residence strategies of illegal immigrants (Les conséquences non anticipées du panoptique en Europe : stratégies de résidence des immigrants illégaux), in Guiraudon, V. et Joppke, C. (éds.), *Controlling a New Migration World* (Contrôler un monde de nouvelles migrations), Routledge, Londres, pp. 222-246, 2001.

Faini, R., Strom, S., Venturini, A. et Villosio, C., Are Foreign Migrants More Assimilated Than Native Ones ? (Les migrants étrangers sont-ils mieux intégrés que les natifs ?), *IZA Discussion Paper Series*, IZA, Bonn, 2009.

Feige, E. et Urban, I., Measuring underground (unobserved, non-observed, unrecorded) economies in transition countries : Can we trust GDP ? (Mesurer les économies souterraines (inobservées, non observées, non déclarées) dans les pays en transition : pouvons-nous faire confiance au PIB ?), *Journal of Comparative Economics*, 36 (2), pp. 287-306, 2008.

Finotelli, C., Regularizations for Illegal Migrants in Italy : Background, Processes, Results (Régularisations de migrants illégaux en Italie : contexte, processus, résultats), in Heckmann, F., Wunderlich, T. (éd.), *Amnesty for illegal migrants* (Amnistie pour les migrants illégaux), Europaïsches Forum für Migrationsstudien, 2005.

Fuentes, F. J. M., *The regularization of undocumented migrants as a mechanism for the 'emerging' of the Spanish underground economy* (La régularisation des migrants sans papiers comme mécanisme pour l'"émergence" de l'économie souterraine espagnole), Document de travail, Unidad de Políticas Comparadas (CSIS), 2005.

Geets, J., Nieuwe migranten gekneld tussen ongemeten competenties en ongekwalificeerd statuut : het belang van een holistisch EVC/EVK-beleid (Les nouveaux migrants coincés entre compétences non mesurées et statut de non-qualifié : l'importance d'une politique CAA/RQAA), *Over werk : tijdschrift van het steunpunt WSE*, pp. 99-104, 2008.

Granovetter, M. S., The Strength of Weak Ties (La force de liens faibles), *The American Journal of Sociology,* 78**,** pp. 1360-1380, 1973.

Greenway, J., *Report Regularization programs for irregular migrants (*Rapport sur les programmes de régularisation des migrants illégaux), Comité sur la Migration, les Réfugiés et la Population, Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, 2007.

Grzymala-Kazlowska, A., From ethnic cooperation to in-group competition : undocumented polish workers in Brussels (D'une coopération ethnique à une compétition au sein du groupe : travailleurs polonais sans papiers à Bruxelles), *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 31 (4), pp. 675-697, 2005.

Hagan J. M., Social networks, gender, and immigrant incorporation : resources and constraints (Réseaux sociaux, sexe, et intégration des immigrants : ressources et contraintes), *American Sociological Review,* 63**,** pp. 55-67, 1998.

Kagné, B., *Easy Scapegoats : undocumented immigrants in Europe* (Boucs émissaires faciles : immigrants sans papiers en Europe), Centre d'études de l'ethnicité et des migrations (CEDEM), Liège, 2000.

Kalter, F. et Kogan, I., Ethnic Inequalities at Labour Market Entry in Belgium and Spain, *School-to-Work Transitions in Europe : Analyses of the EU LFS 200 Ad Hoc Module* (Inégalités ethniques lors de l'entrée sur le marché du travail en Belgique et en Espagne, Transitions école-travail en Europe : analyses du module ad hoc UE LFS 200), Kogan, I. et Müller, W., MZES, Mannheim, 2003.

Kesler, C., Social policy and immigrant Joblessness in Britain, Germany and Sweden (Politique sociale et immigrants sans travail au Royaume-Uni, en Allemagne et en Suède), *Social Forces*, 85 (2), pp. 743-770, 2006.

Kogan, I., Last hired, first fired ? The Unemployment Dynamics of Male Immigrants in Germany (Dernier engagé, premier viré ? La dynamique du chômage des immigrants masculins en Allemagne), *European Sociological Review*, 20 (5), pp. 445-461, 2004.

Kogan, I., Labor markets and economic incorporation among recent immigrants in Europe (Marchés du travail et intégration économique parmi les nouveaux immigrants en Europe), *Social Forces,* 85**,** 24, 2006.

Koser, K., Social networks and the asylum cycle: the case of Iranian asylum seekers in the Netherlands (Réseaux sociaux et cycle d'asile : le cas des demandeurs d'asile iraniens aux Pays-Bas), *International Migration Review,* 31 (3), pp. 91-111, 1997.

Kossoudji, S. A. et Cobb-Clark, D. A., Coming out of the Shadows : Learning about Legal status and Wages from the Legalized Population (Sortir de l'ombre : enseignements tirés du statut légal et des salaires de la population légalisée), *Journal of Labour Economics,* 20**,** pp. 598-628, 2002.

Kuzma, E., *Les immigrés polonais à Bruxelles. Analyse et description du phénomène*, ULB, Bruxelles, 2003.

Leerkes, A., Engbersen, G. et van San, M., Shadow Places : Patterns of Spatial Concentration and Incorporation of Irregular Immigrants in the Netherlands (Places à l'ombre : structures de la concentration spatiale des immigrants illégaux aux Pays-Bas), *Urban Studies,* 44**,** pp. 1491-1516, 2007.

Leibfritz, W., Brien, P. O. et Dumont, J.-C., Effects of immigration on labour markets and government budgets (Effets de l'immigration sur les marchés de l'emploi et budgets gouvernementaux), Document de travail *CESinfo,* OCDE Département Economie, Paris, 2003.

Leman, J., Undocumented migrants in Brussels : diversity and the anthropology of illegality (Migrants sans papiers à Bruxelles : diversité et anthropologie de l'illégalité), *New Community*, 23 (1), pp. 25-41, 1997.

Levinson, A., *The Regularization of Unauthorised Migrants : Literature Survey and Country Case Studies* (La régularisation des migrants illégaux : revue de la littérature et études de cas de pays), Centre on Migration, Policy and Society, Oxford, 2005.

Levoy, M., Verbruggen, N. et Wets, J., *Undocumented migrant workers in Europe* (Travailleurs migrants sans papiers en Europe), PICUM et HIVA, Louvain, 2004.

Liebig, T. et Widmaier, S., Children of immigrants in the labour markets of EU and OECD countries : an overview (Enfants d'immigrants sur les marchés de l'emploi de l'UE et des pays de l'OCDE ; aperçu), *Documents de travail sur l'emploi et sur la migration OCDE Social,* OCDE, Paris, 2009.

Martiniello, M., Belgium's immigration policy (La politique d'immigration de la Belgique), *International Migration Review*, vol. 37 (1), pp. 225-232, 2003.

Münz, R., Migration, labour markets and Integration of Migrants : An Overview for Europe (Migration, marchés du travail et intégration des migrants : aperçu pour l'Europe), *SP Discussion Paper,* Hamburg Institute of International Economics (HWWI), 2008.

OCDE, *Combating the Illegal Employment of Foreign Workers* (Lutte contre l'emploi illégal des travailleurs étrangers), OCDE, Paris, 2000.

OCDE, The labour market integration of immigrants and their children in Belgium, *Jobs for immigrants vol 2. Labour market integration in Belgium, France, the Netherlands and Portugal* (L'intégration au marché de l'emploi des immigrants et de leurs enfants en Belgique, *Emplois pour immigrants vol. 2. Intégration au marché du travail en Belgique, en France, aux Pays-Bas et au Portugal*), OCDE, 2008a.

OCDE, The labour market situation and impact of recent third country migrants (La situation sur le marché du travail et impact des nouveaux migrants de pays tiers), *Employment in Europe 2008,* 2008b.

Pacolet, J., Perelman, S., Pestiau, S., Baeyens, K. et De Wispelaere, F., Zwartwerk in België, een indicator van omvang en evolutie (Travail au noir en Belgique, un indicateur de son étendue et de son évolution), ACCO, Louvain/La Haye, 2009.

Papademetriou, D., O'Neil, K. et Jachimowicz, M., *Observations on Regularization and the Labour Market Performance of Unauthorized and Regularized Immigrants* (Observations sur la régularisation et les performances sur le marché du travail des immigrants illégaux et des immigrants régularisés), HWWA, Hambourg, 2004.

Papadopoulou, A., *Regularization programs : an effective instrument of migration policy ?* (Programmes de régularisation : un instrument efficace de la politique de migration ?), Global Migration Perspectives, Global Commission on International Migration, 2005.

Paspalanova, M., *Undocumented and Legal Eastern European Migrants in Brussels* Migrants sans papiers et migrants légaux d'Europe de l'Est à Bruxelles), Katholieke Universiteit Leuven, Louvain, 2006.

Pastore, F., *To regularize or not to regularize : experience and views from Europe* Régulariser ou non : expérience et points de vue de l'Europe), MPI Briefing with Feruccio Pastore, Deputy Director, CESPI, Rome, Italie, 30 juin 2004, 2004.

Portes, A., *The Economic Sociology of Immigration : Essays on Networks, Ethnicity and Entrepeneurship* (La sociologie économique de l'immigration : essais sur les réseaux, l'ethnicité et l'esprit d'entreprise), Russell Sage Foundation, New York, 1995.

Portes, A. et Rumbaut, R.G., *Legacies* (Héritages), University of California Press, Berkeley, Publico 2000, 2001.

Powers, M.G. et Seltzer, W., Occupational status and the Mobility among undocumented immigrants by gender (Statut occupationnel et mobilité parmi les immigrants sans papiers par sexe), *International Migration Review*, 32 (1), pp. 21-55, 1998.

Reitz, J. G., Zhang, H. et Hawkins, N., Comparisons of the Success of Racial Minority Immigrant Offspring in the United States, Canada and Australia (Comparaisons de la réussite de la Racial Minority Immigrant Offspring aux Etats-Unis, au Canada et en Australie), *Social Science Research,* 40, 4, pp. 1051-1066, 2011.

Reyneri, E., *Migrants' involvement in irregular employment in the mediterranean countries of the European Union* (Implication des migrants dans l'emploi irrégulier dans les pays méditerranéens de l'Union européenne), International Migration Papers, Department of Sociology and Social Research, Université de Milan Biocca, Genève, 66, 2001.

Reyneri, E. et Fullin, G., Labour Market Penalties of New Immigrants in New and Old Immigration Countries (Pénalités du marché de l'emploi pour les nouveaux immigrants dans les nouveaux et anciens pays d'immigration), *International Migration*, 49 (1), pp. 31-57, 2010.

Ruhs, M. et Anderson, B., *Semi-compliance and Illegality in Migrant Labour Markets : an Analysis of Migrants, Employers and the State in the UK* (Accommodements et illégalité sur les marchés du travail des migrants, des employeurs et de l'Etat au sein du R-U), Population, Space and Place, DOI, 10. 1002, p. 588, 2009.

Sa, F., *Does Employment Protection Help Immigrants ? Evidence from European Labor Markets* (La protection de l'emploi aide-t-elle les immigrants ? Observations faites sur les marchés de l'emploi européens), IZA Discussion paper, n° 3414, 2008.

Samers, M. E., The 'Underground Economy', Immigration and Economic Development in the European Union : an Agnostic-sceptic Perspective (L'économie souterraine, l'immigration et le développement économique dans l'Union européenne : une perspective agnostico-sceptique), *International Journal of Economic Development*, 6 (2), pp. 199-272, 2005.

Schneider, F. et Klingmair, R., *Shadow Economies around the World : What do we know ?* (Economies grises dans le monde : Que savons-nous ?), Johannes Kepler Université de Linz, 2004.

Smith, S.S., "Don't put my name on it" : Social capital Activation and Job-Finding Assistance among the Black Urban Poor ("N'y mettez pas mon nom" : activation du capital social et aide à l'emploi parmi les noirs urbains pauvres)*, American Journal of Sociology*, 111(1), pp. 1-57, 2005.

Sum, A., Harrington, P. et Khatiwada, I., The Impact of New Immigrants on Young Native-Born Workers (L'impact des nouveaux immigrants sur les jeunes travailleurs nationaux), 2000-2005, *Backgrounder,* Center for Immigration Studies, 2006.

Sunderhaus, S., *Regularization Programs for Undocumented Migrants. A Global Survey on more than 60 Legalizations in all Continents* (Programmes de régularisation pour migrants sans papiers. Un aperçu d'ensemble sur plus de 60 légalisations dans tous les continents), VDM Müller, Saarbrücken, 2006.

Uhlendorff, A. et Zimmerman, K. F., *Differences in Unemployment Dynamics between Migrants and Natives in Germany* (Différences dans la dynamique du chômage entre migrants et nationaux en Allemagne), IZA Discussion Paper, n° 2299, 2006.

UNHCR, *Global Trends : Refugees, Asylum-seekers, Returnees, Internally Displaced and Stateless Persons* (Tendances mondiales : réfugiés, demandeurs d'asile, personnes de retour, personnes déplacées dans le pays et apatrides), FICSS, Genève, 2008.

Van der Leun, J. et Kloosterman, R., Loopbanen onder het legale plafond. De arbeidsmarktpositie van illegale migranten in Rotterdam (Carrières en dessous du plafond légal. La position sur le marché de l'emploi des migrants illégaux à Rotterdam), in Burgers, J. en Engbersen, G. (éds.), *De Ongekende Stad 1. Illegale vreemdelingen*

in Rotterdam (La ville mal connue 1. Etrangers illégaux à Rotterdam), pp. 118-160, Amsterdam/Boom, 1999.

Van der Leun, J. et Kloosterman, R., Going underground. The labour market position of undocumented migrants in the Netherlands (Passer à l'économie souterraine, La position sur le marché du travail des migrants sans papiers aux Pays-Bas), *Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie*, 97 (1), pp. 59-68, 2006.

Van Meeteren, M., Engbersen, G. et van San, M., Striving for a better position. Aspirations and the role of cultural, economic and social capital for irregular migrants in Belgium (Efforts pour atteindre une meilleure position. Aspirations et rôle des capitaux culturel, économique et social des migrants illégaux en Belgique), *International Migration Review*, 43 (4), pp. 881-907, 2009.

Van Meeteren, M., Engebersen, G. en van San, M., *Irreguliere migranten in België. Inbedding, uitsluiting en criminaliteit* (Migrants illégaux en Belgique. Implémentation, exclusion et criminalité), RISBO, Rotterdam, 2007.

Van Nieuwenhuyze, I., *Getting by in Europe's Urban Labour Markets : Senegambian Migrants' Strategies for Survival, Documentation and Mobility* (S'introduire sur les marchés du travail urbains d'Europe : les stratégies de survie des migrants sénégalais et gambiens), IMISCOE Dissertations, Amsterdam University Press, Amsterdam, 2009.

TABLE DES MATIERES

L'IMPACT DE LA REGULARISATION SUR LES PARCOURS SOCIOECONOMIQUES DES MIGRANTS : LA REGULARISATION BELGE DE 2000

1. INTRODUCTION 155

2. CONTEXTE 156

2.1. LES CAMPAGNES EN EUROPE 156
2.2. LA CAMPAGNE BELGE 157

3. METHODOLOGIE 159

4. CADRE ANALYTIQUE 162

4.1. LITTERATURE PERTINENTE 163

5. RESULTATS 170

5.1. PROFIL SOCIODEMOGRAPHIQUE 170
5.2. STRATEGIES DE SURVIE PENDANT LA PERIODE PRECEDANT LA REGULARISATION . . 172
5.3. CHANGEMENTS INTERVENUS DANS LES STRATEGIES DE SURVIE APRES LA REGULARISATION 175

6. CONCLUSION 179

7. BIBLIOGRAPHIE 184

DEVELOPPEMENTS DE L'EUROPE SOCIALE

LE DEFI SOCIAL EUROPEEN
LA POURSUITE D'UN OBJECTIF SOCIAL N'EST PLUS AUJOURD'HUI UN LUXE POUR L'UNION EUROPEENNE, MAIS ELLE EST DEVENUE UNE NECESSITE 195

DIGEST EUROPEEN – DIGEST INTERNATIONAL 239

LE DEFI SOCIAL EUROPEEN LA POURSUITE D'UN OBJECTIF SOCIAL N'EST PLUS AUJOURD'HUI UN LUXE POUR L'UNION EUROPEENNE, MAIS ELLE EST DEVENUE UNE NECESSITE (1)

PAR **FRANK VANDENBROUCKE (2)**
professeur à la KU Leuven

C'est pour moi un grand honneur de pouvoir être titulaire de la Chaire Den Uyl. Joop Den Uyl a été, dans la période des années 60 aux années 80, un leader social-démocrate influent en Europe. En effet, nombreux ont été ceux – en ce compris moi – à avoir été profondément influencés par sa manière d'approcher la politique. En juin 2011, Jan Pronk a rédigé un remarquable billet d'humeur intitulé « Den Uyl en tant que mentor ». En une dizaine de leçons, il y résumait le style de Den Uyl en tant qu'homme politique. La première leçon était intitulée : « Leçon numéro un : N'arrêtez jamais d'apprendre. Ne pensez jamais que les faits parlent d'eux-mêmes et que la vérité est établie une fois pour toutes. Examinez les antécédents et les liens moins évidents. Continuez à vous poser des questions. » C'est exactement ce que j'ai l'intention de faire aujourd'hui.

INTRODUCTION

Voilà plus de 50 ans que nous nous posons la question de savoir si la politique européenne doit revêtir une dimension sociale active. C'était déjà le cas dans les années 50, avant la création de la Communauté économique européenne, composée de 6 pays au départ. Et aujourd'hui, au sein d'une Union qui regroupe 27 Etats membres, on continue à se poser cette question. On ne compte plus le nombre de publications évoquant la faiblesse de l'« Europe sociale ». Celles-ci ne sont trop sou-

(1) Exposé prononcé à l'occasion de la nomination comme professeur extraordinaire à la Chaire Den Uyl de Universiteit van Amsterdam, le 7 juin 2012.

(2) Je remercie Rita Baeten, Tuba Bircan, Bea Cantillon, Paul De Grauwe, Ri De Ridder, Steven Engels, Joep Konings, Kim Lievens, Erik Schokkaert, Chris Segaert, Anne Van Lancker, André Van Poeck et Paul Van Rompuy, pour leurs commentaires et/ou leurs contributions ponctuelles. J'assume évidemment la responsabilité du texte.

vent que l'expression de lamentations stériles à propos du caractère inaccessible de l'Europe sociale. La crise actuelle pourrait être mise à profit pour inscrire l'« Europe sociale » à l'agenda européen. Les lamentations ne sont plus de mise ; pour créer une Union sociale européenne, il faut disposer d'une réponse sans équivoque aux questions suivantes : le *pourquoi* d'une telle Union, la question de sa *substance* et celle de la *méthode à utiliser* pour y parvenir. Il est assez étrange de constater que l'on n'a manifesté à ce jour qu'un intérêt relativement limité à propos de la question de savoir pourquoi, d'un point de vue normatif, la coopération européenne *devrait* revêtir une dimension sociale active (3).
C'est ce qui explique que je me concentrerai avant tout sur cette question et que la première partie de mon exposé sera consacrée à l'examen d'une série d'arguments *en faveur* d'une « Europe sociale ». Il se peut que mon approche vous étonne par son caractère plutôt « destructeur ». Vous pourriez réagir en disant : « Est-ce bien le moment de mettre en évidence les points faibles du dossier relatif à la défense d'une Europe sociale ? ». J'applique toutefois ici la « première leçon de Den Uyl », citée par Pronk. On ne peut pas prendre fait et cause pour une Europe sociale comme s'il s'agissait d'une évidence. Dans ces arguments, il faut séparer le bon grain de l'ivraie. L'Europe sociale ne peut pas être une plante intellectuelle élevée dans du coton, qui ne prospérerait que dans un milieu protégé où évoluent des personnes bien intentionnées et de même sensibilité. Pour conférer de la force aux idées auxquelles vous adhérez, il convient de les tester rigoureusement.

De la première partie de mon exposé, je déduis, entre autres, ce qui suit : si, voici dix ans, la quête d'une description claire du « Modèle social européen » pouvait encore être considérée comme un exercice utile mais pas vraiment indispensable, elle est devenue aujourd'hui une question réellement existentielle pour l'Union. Le système financier européen est à présent confronté à des problèmes urgents à court terme, mais ces problèmes n'enlèvent rien au fait qu'à long terme une « Union sociale » soit indispensable à la survie de l'Union. Cela signifie concrètement qu'en plus d'un *fiscal compact* (un pacte budgétaire), l'Europe a besoin d'un *social compact* (contrat social). Il nous faut un consensus de base à propos de ce que signifie une « dimension sociale » pour les citoyens européens et à propos de ce que l'Union pourrait y jouer comme rôle. A cet égard, une orientation commune en matière d'investissement social créerait une perspective importante. Un tel consensus doit éga-

(3) Dans le domaine de la philosophie politique et sociale normative également, il s'agit d'une thématique peu développée. Il existe le fameux appel de Habermas (2001) et la correspondance entre Van Parijs et Rawls (2003). Dans la littérature relative à la « global justice », l'UE n'a pas occupé à ce jour une place importante. Ce n'est que très récemment qu'un débat est né à propos des fondements normatifs d'une « Europe sociale » : voir à cet effet Van Parijs (2011), Sangiovanni (2012), Nicolaïdis et Viehoff (2012), et la littérature renseignée dans ces publications.

lement porter sur la question des obligations et des exigences mutuelles des Etats membres : la question est de savoir si la réciprocité doit faire partie intégrante des relations institutionnelles entre Etats membres, tout comme la politique sociale de chaque Etat membre repose sur la réciprocité entre individus. Cela ne veut pas dire que l'union monétaire ne survivra que si la politique européenne satisfait les exigences de la *justice sociale*. La portée de mon argument est plus limitée : il faut, d'une manière ou d'une autre, que naisse un consensus de base à propos du modèle social visé, pour que l'union monétaire puisse survivre. Un tel consensus de base peut en principe revêtir plusieurs formes, selon que la délibération politique attribue plus ou moins de poids à des notions de justice sociale. Mais, par rapport à cette observation, j'ajouterais ceci : pour qu'un tel consensus bénéficie d'un large soutien politique, il devra être conforme aux objectifs que les états-providence européens ont en commun.

Dans la deuxième partie de mon exposé, j'illustrerai brièvement quelques points qui devraient figurer à un agenda social potentiel. Mon analyse ne se veut pas exhaustive. Bon nombre de points importants ne sont pas abordés, comme la question de savoir si l'Union européenne doit réguler en matière de fiscalité, de manière à protéger la base de financement des états-providence d'une concurrence fiscale malsaine. Dans la troisième partie de mon exposé, j'identifierai quelques-unes des urgences relatives à la *méthode à utiliser* – à savoir la nécessité de restaurer l'unité de la politique économique et de la politique sociale et l'unité des objectifs à court terme et long terme – sans m'étendre sur l'agenda de la *governance*.

Il existe un lien entre la Chaire Joop Den Uyl et la social-démocratie. C'est la raison pour laquelle je traiterai, dans la dernière partie de cet exposé, du rôle de la social-démocratie en Europe. Le consensus de base, dont je souligne l'absolue nécessité, exige un « compromis historique » entre les familles politiques qui soutiennent les gouvernements dans les Etats membres et celles qui sont présentes au Parlement européen. L'expression n'est pas exagérée et situe d'emblée le challenge politique : un tel compromis historique constitue-t-il un *catch 22* pour les sociaux-démocrates désireux de mieux se profiler ?

1. POURQUOI UNE « EUROPE SOCIALE » ?

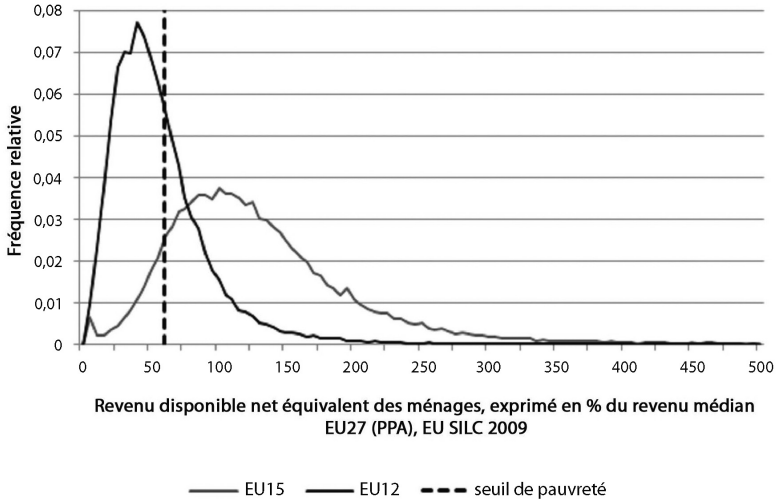
1.1. LES INEGALITES EN EUROPE

Afin de contextualiser la question du « pourquoi », partons d'un constat de fait. L'une des difficultés du débat sur l'Europe sociale réside dans la diversité de nos systèmes sociaux et de leur histoire. Il ne s'agit pas seulement de diversité. Au sein de l'Union européenne, l'inégalité des revenus est aussi grande qu'aux Etats-Unis, mais elle revêt simplement d'autres formes. Pour qui en douterait : un coefficient de Gini paneuropéen (une mesure généralement utilisée pour exprimer l'inégalité des revenus) est à peu près égal au coefficient de Gini aux Etats-Unis (4). Aussi longtemps que l'Union européenne était une association d'Etats membres sans destin social commun, nous pouvions nous permettre de négliger ce fait. Certes, l'inégalité des revenus au sein des Etats membres européens est en général bien inférieure à celle existant *au sein* des divers Etats américains qui composent les Etats-Unis ; mais l'inégalité des revenus existant *entre* les Etats membres européens est bien plus considérable que l'inégalité des revenus existant entre les Etats américains. Si l'on ne tient pas compte du Luxembourg, état extrêmement riche, le PIB par habitant, exprimé en parité de pouvoir d'achat (PPA), est alors dans l'Etat membre européen le plus pauvre, à savoir la Bulgarie, équivalent à un tiers du PIB par habitant de l'Etat membre le plus riche, à savoir les Pays-Bas (en EUR, cela ne représente pas beaucoup plus qu'un dixième). Si l'on applique ce raisonnement aux Etats-Unis, le PIB par habitant de l'Etat le plus pauvre, à savoir le Mississippi, est alors égal à la moitié du PIB par habitant des Etats les plus riches (5). Aux Etats-Unis, le salaire minimum se situe à un niveau très bas, quoique relativement uniforme, soutenu par un taux horaire minimum fédéral de 7,25 USD l'heure. A titre de comparaison, le salaire mensuel minimum en Bulgarie est estimé par Eurostat à 122 EUR, ce qui est très bas, même par rapport aux standards américains, et représente moins de 10 % du salaire minimum aux Pays-Bas. Le dernier élargissement de l'Union y a évidemment beaucoup contribué. La figure 1 illustre la répartition des revenus dans l'Union européenne. A cet égard, je fais une différence entre l'« ancienne » Europe – l'EU15 – et la « nouvelle » Europe – l'EU12.

(4) Sur la base de l'enquête EU-SILC 2009, le coefficient de Gini pour la distribution du revenu disponible net équivalent des ménages, converti en parités de pouvoir d'achat, est de 0,352 pour l'EU27 (calculé par Tim Goedemé). Le dernier coefficient de Gini représentatif communiqué par l'OCDE pour les Etats-Unis est de 0,378 ; les écarts de prix régionaux peuvent être considérés comme négligeables aux Etats-Unis. Voir également Brandolini (2007), Burkhauser et Couch (2010) et Milanovic (2011).

(5) En ne tenant pas non plus compte de quelques cas particuliers extrêmement riches. Même si l'on inclut l'Etat de Porto Rico, qui est pauvre, dans la comparaison entre les Etats des Etats-Unis d'Amérique, la position relative de Porto Rico (en PIB par habitant) aux Etats-Unis est meilleure que la position relative de la Bulgarie en Europe. Voir Vandenbroucke et al (2012).

FIGURE 1 : REPARTITION DES REVENUS DANS L'EU15 ET L'EU12



Vandenbroucke, Cantillon, Van Mechelen, Goedemé, Van Lancker (2012).

Sur l'axe horizontal de la figure 1 sont représentés les revenus disponibles nets des ménages pour l'ensemble des Européens ; ils sont standardisés (rendus « équivalents ») afin de tenir compte de la taille et de la composition de chaque ménage. Tous les revenus sont mesurés en parités de pouvoir d'achat et exprimés par rapport au revenu médian paneuropéen. La ligne en pointillé représente un seuil de pauvreté généralement utilisé – 60 % du revenu médian –, ce seuil étant défini comme un seuil paneuropéen : l'unité de mesure est le revenu médian paneuropéen. Les zones situées à gauche du pointillé indiquent la partie de la population dont le revenu se situe en dessous de ce seuil, à savoir respectivement dans l'EU15 et l'EU12. Une comparaison des parités de pouvoir d'achat paneuropéennes fait ressortir qu'environ 15 % de la population dans l'EU15 disposent d'un revenu se situant sous le seuil de pauvreté paneuropéen, alors que, dans les nouveaux Etats, ce ne sont pas moins de 70 % de la population dont le revenu se situe sous le seuil de pauvreté paneuropéen. Le fossé existant entre les pays d'Europe les plus prospères et les pays les moins prospères est particulièrement grand : en parités de pouvoir d'achat, les « riches » Roumains (je désigne ainsi la classe moyenne roumaine plus aisée) sont pauvres comparés aux « pauvres » Néerlandais (6).

(6) Je ne vise pas les Roumains extrêmement riches (qui peuvent être riches, même selon les standards néerlandais) mais ce que l'on appelle la classe moyenne plus aisée. Exprimé en parités de pouvoir d'achat, le revenu équivalent des ménages roumains, qui se situe dans le percentile 80, est inférieur au seuil de pauvreté aux Pays-Bas, lequel équivaut à 60% du revenu néerlandais médian (Vandenbroucke et al, 2012, tableau 3).

1.2. QUATRE ARGUMENTS EN FAVEUR D'UNE DIMENSION SOCIALE ACTIVE DANS LA POLITIQUE EUROPEENNE

Je commence par un constat positif, qui va à l'encontre du discours négatif qui prédomine souvent lorsque l'on évoque la dimension sociale de l'intégration européenne. L'Union européenne joue un rôle progressiste dans l'élaboration de politiques de non-discrimination. En partant des principes de non-discrimination sur la base de la nationalité (pour les sujets de l'UE) et d'égalité de salaire à travail égal pour les hommes et les femmes, l'UE a créé des fondements juridiques solides pour faire appliquer les principes de non-discrimination fondée sur le sexe, l'âge, l'origine ... Stephan Leibfried (2010) suggère que la non-discrimination peut constituer la voie principale par laquelle évoluera la dimension sociale de l'Europe. Au sein d'une entité aussi hétérogène et aussi dominée par des vetos politiques, comme l'est l'UE, il s'agit peut-être de la seule voie possible. Dans ce contexte, on pourrait reformuler la question de la façon suivante : pourquoi l'Europe aurait-elle besoin d'une dimension sociale active allant au-delà de la non-discrimination. A mes yeux, quatre arguments sont envisageables : la dimension sociale visée est ...

- un rempart contre le dumping social ;
- un moyen de protéger la souveraineté sociale nationale ;
- une conséquence inévitable de l'Union Monétaire Européenne ;
- le cœur même du projet politique européen.

Les trois premiers arguments sont de nature instrumentale, le quatrième argument est un argument de principe. Bien qu'ils ne découlent pas l'un de l'autre, ces arguments ne s'excluent pas non plus mutuellement. Ce qui importe, c'est de savoir à quel point ils sont convaincants, à la fois séparément et conjointement. Je vais à présent passer brièvement en revue les quatre arguments.

1.2.1. Argument 1 : un rempart contre le dumping social

Le premier argument procède de l'idée qu'une intégration économique poussée sans harmonisation sociale exerce une pression à la baisse sur le développement social dans la plupart des Etats membres les plus avancés. Si une telle pression revêt une forme agressive, nous parlons de dumping, d'où ma formule (proche du slogan) synthétisant le premier argument : « un rempart contre le dumping social ». La possibilité d'une intégration économique sans harmonisation sociale faisait déjà l'objet du rapport Ohlin datant de 1956, lequel, avec le rapport Spaak, fut à la base de la création de la Communauté Economique Européenne. Bertil Ohlin (politicien suédois et président de parti, qui reçut plus tard le Prix Nobel d'économie pour le *théorème d'Heckscher-Ohlin*) est parti du point de vue selon lequel les différences de coût salarial entre les pays concernés étaient à ce point liées aux différences de productivité qu'il ne fallait pas craindre une pression à la baisse sur les salaires, due à la libéralisation du commerce. Ohlin insistait cependant sur le postulat suivant : l'éventualité ultérieure d'une évolution divergente des salaires et de la productivité serait corrigée par des ajustements des taux de change entre monnaies (Organisation Internationale du Travail, 1956). Dans le contexte actuel, il s'agit d'une réserve qui a son importance.

A première vue, l'histoire n' a pas donné tort à Ohlin. Parallèlement au processus d'intégration européenne, on a assisté à un développement parfois spectaculaire des états-providence nationaux. Les élargissements successifs de la Communauté européenne et de l'UE ont immanquablement induit une convergence ascendante ; la Banque Mondiale a qualifié la CE et l'UE de véritable « machine de convergence » (Gill et Raiser, 2012; voir aussi Lefebvre et al., 2011) (7).
Le dumping social s'est avéré être davantage une crainte qu'une réalité. On peut faire remarquer aujourd'hui que dans certains domaines la Communauté européenne – *contrairement* à la doctrine de Ohlin – a combiné intégration des marchés et harmonisation sociale de haut niveau, notamment en matière de santé et de sécurité sur le lieu de travail dans les années 80 et 90 (8).
On peut également noter que le caractère « à la hausse » ou « à la baisse » de la convergence dépend de la situation économique : dans un contexte de chômage généralisé, il peut arriver que la pression à la baisse ait le dessus, par exemple en raison de la position globalement plus faible des syndicats. La question de savoir si l'intégration économique débouche sur une convergence sociale ascendante est plus généralement tributaire des rapports de force sociaux. Il nous faut une discussion nuancée à ce propos. Mais la thèse selon laquelle la simple levée des entraves commerciales serait un frein au progrès social en Europe paraît *a priori* exagérée. La défense d'une Europe sociale qui serait uniquement basée sur la nécessité fonctionnelle de prévenir le dumping social n'est pas solide.

D'ailleurs, si la levée des entraves commerciales entre des pays à évolution économique inégale était un frein au progrès social, l'Europe des 27 se trouverait alors confrontée à un problème insurmontable. Les différences existant entre les Etats membres sont tellement grandes – il suffit de penser aux salaires minimums – qu'il est impossible de définir un *level playing field* social (des conditions sociales uniformes) qui soit économiquement viable pour les pays les moins développés et qui ait un certain impact sur les pays les plus développés (9).
Cela ne veut pas dire qu'il n'est pas utile d'exercer des pressions sur l'Allemagne pour qu'elle instaure un salaire minimum national ; au contraire, il existe des arguments pour le faire, mais ils procèdent d'autres raisons que d'une harmonisation paneuropéenne des salaires minimums (10).

(7) Il s'agit de convergence en chiffres nationaux, ce qui ne révèle rien concernant une convergence ou divergence régionale (infranationale).
(8) Ceci s'est produit parallèlement à la création du marché unique, en vertu du Single European Act.
(9) J'entends par « level playing field » une harmonisation en termes absolus, et non pas une harmonisation qui fixerait par exemple les salaires minimums nationaux par rapport aux salaires médians nationaux. Même si c'est loin d'être évident, cela représente une tâche bien moins fastidieuse qu'une harmonisation absolue.
(10) Dans ce qui suit je renvoie à un appel de Pisani-Ferry en faveur d'une évolution plus expansive des salaires en Allemagne que ce ne fut le cas durant la décennie précédente ; une augmentation des salaires minimums allemands pourrait s'inscrire dans cette stratégie. Je renvoie également à un argument relatif à la légitimité, de nature plus politique.

1.2.2. Argument 2 : un moyen de protéger la souveraineté sociale nationale

Le premier argument avancé – que je n'ai que brièvement développé – fait référence à l'autonomie *de facto* (la véritable marge de manœuvre politique) des états-providence nationaux. Le deuxième argument a trait à la souveraineté *juridique* des états-providence nationaux. Il renvoie à un axe de recherche qui a été développé par Fritz Scharpf, Stephan Leibfried, Maurizio Ferrera et d'autres chercheurs. L'idée sous-jacente est qu'il existe un conflit intrinsèque entre, d'une part, les impératifs de l'intégration économique dans un marché libéralisé et de la mobilité transfrontalière des personnes et des services, et, d'autre part, les impératifs liés au développement des états-providence nationaux, dans le cadre d'une réciprocité des droits et obligations, prévue au niveau national (11).

Les derniers impératifs sous-entendent des limites et une participation bien délimitée à des mécanismes de solidarité nationaux ; les premiers impératifs vont au-delà de ces limites et mécanismes de solidarité nationaux. Le conflit fondamental est celui qui existe entre une logique d'« ouverture » et une logique de « fermeture », pour paraphraser Maurizio Ferrera (12).

La logique d'« ouverture » implique qu'un Bulgare établi aux Pays-Bas jouisse des mêmes droits à l'assistance sociale qu'un Néerlandais, sans que ces droits soient assortis de conditions nationales trop strictes ; selon la logique de « fermeture », le droit à l'assistance sociale est soumis à des obligations sociales auxquelles il convient d'abord de satisfaire dans un système national, et ce dans une mesure suffisante. La logique d'« ouverture » permettrait à des citoyens néerlandais de faire en Belgique du shopping médical sans restrictions, couverts par des organismes assureurs néerlandais, même si cela contrecarre la planification de l'offre de soins en Belgique et les arrangements en matière de tarifs. D'autre part, la logique de « fermeture » implique que les autorités nationales aient la possibilité de considérer leurs prestations de soins de santé comme des services dans un marché qui n'est ni ouvert ni libre, que ce soit pour leur propre population ou pour des citoyens étrangers. Scharpf (2009), en particulier, insiste sur le fait que non seulement ce conflit existe, mais également sur le fait que l'architecture institutionnelle de l'UE est telle que ce conflit est systématiquement tranché en faveur de l'intégration économique

(11) Pour une formulation particulièrement pointue de ce pessimisme, voir Scharpf (2009). Ferrera (2005) est plus optimiste.

(12) Je ne développe ici qu'en partie le conflit esquissé. Une analyse complète ferait la distinction entre (i) les conséquences de la libre circulation des personnes dans le cas de systèmes d'assurance bismarckiens, (ii) les conséquences de la libre circulation des personnes dans le cas de systèmes de type beveridgien centrés sur le citoyen, (iii) les conséquences de la libre circulation des personnes dans le cas de régimes d'assistance sociale, et (iv) les conséquences de la libre circulation des services dans le cas de prestations de services sociaux. Dans ce qui suit, je me concentre sur (iii) et (iv). Dans le contexte des systèmes d'assurances sociales de type bismarckien, l'« ouverture » signifie, entre autres, que les Etats membres ne peuvent pas discriminer sur base de la nationalité. Ce principe de non-discrimination n'exclut toutefois pas un système basé sur des droits et des obligations (« sans cotisations, pas de droits ») ; autrement dit, l'« ouverture » n'exclut pas la « réciprocité » propre aux modèles d'assurance bismarckiens. Il n'en reste pas moins que des règles généreuses d'accès aux droits pourraient subir une pression à la baisse en raison de la mobilité transfrontalière.

et de la mobilité, au détriment de la souveraineté sociale nationale et de la « communauté nationale ». A cet égard, Stephan Leibfried (2010) explique que les traités européens et la législation de base font une distinction claire entre l' « action d'Etat » pure (ou l' « action de solidarité »), d'une part, et l'« action économique » pure, d'autre part, (une distinction qui doit orienter la jurisprudence de la Cour de Justice), mais que la ligne de séparation entre le domaine de la solidarité nationale et le domaine économique est beaucoup moins nette dans la vaste zone grise où politique sociale et mécanismes du marché opèrent en parallèle. C'est ce qui se passe par exemple à grande échelle dans les soins de santé en Europe. Il y a dix ans, les analyses de Scharpf et Leibfreid m'ont incité à présenter une « clause sociale horizontale », afin de souligner davantage l'importance de la solidarité en tant que principe ordonnateur et afin de donner à l'ensemble des institutions européennes (et donc également à la Cour de Justice) des moyens pour mieux s'orienter dans cette zone grise (Vandenbroucke, 2002c). Anne Van Lancker et d'autres représentants et organisations non gouvernementales d'obédience progressiste ont défendu cette clause dans le cadre de la Convention européenne. Grâce à la Conférence intergouvernementale, ce texte s'est retrouvé, plus ou moins adapté, dans l'article 9 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE).

Bien qu'il s'agisse à mes yeux d'une question importante, je considère, contrairement à Scharpf, que l'architecture institutionnelle actuelle de l'UE ne génère pas *systématiquement* et forcément davantage de libéralisation et de mobilité incontrôlée (et l'Article 9 du TFUE pourrait peut-être à terme contribuer à rétablir l'équilibre à cet égard) (13).
Des initiatives politiques peuvent être prises pour rétablir l'équilibre entre les principes du libre marché et les principes de la souveraineté sociale : l'UE est plus réceptive à la politique que cette analyse déterministe ne le suggère. C'est ce qui est apparu, entre autres, lors du débat sur la directive services : le Parlement européen a amendé la libéralisation poussée proposée par Bolkestein. C'est ce qui ressort également de l'élaboration de la Directive européenne de 2011 en matière de soins de santé ; le Parlement européen et le Conseil européen ont veillé à trouver le juste équilibre entre les droits transfrontaliers des patients et la gestion nationale des systèmes de soins de santé (14).

(13) Il n'y a pas que l'article 9 du TFUE, mais également la Charte et le Protocole relatif aux Services d'Intérêt Général. Pour une discussion de ces éléments, voir Rhodes (2010), Armstrong (2010), Lenaerts (2011).
(14) Ceci ne signifie pas que tous les problèmes dans le domaine des soins de santé soient résolus. On peut invoquer qu'en cette matière également, la dynamique de base (entre autres de la part de la Cour de Justice) visait avant tout la libéralisation et la mobilité, la politique ayant été contrainte d'adopter une réaction plutôt défensive. Néanmoins, le débat politique a joué ici un rôle important. Pour une évaluation de l'influence de la Cour sur le droit européen dans ce domaine, voir Engels (2012).

L'Union Européenne n'interdit pas aux Etats membres de rechercher un équilibre entre l'octroi du droit à l'assistance et les exigences liées à l'intégration ; il me semble que les problèmes afférents à cette question relèvent plus de la mise en œuvre de la politique que des fondements de celle-ci (15).
Je suis dès lors en désaccord avec le postulat de Scharpf – qui reste cependant l'un de mes figures intellectuelles préférées –, selon lequel l'UE est tellement asymétrique qu'elle ne peut être une économie sociale de marché.

Cette nuance dans l'analyse ne signifie pas qu'il n'y ait pas de problèmes en la matière. Il existe des interactions critiques entre, d'une part, l'inégalité du développement socio-économique (à laquelle j'ai fait allusion plus haut dans le « premier argument ») et, d'autre part, la souveraineté juridique réduite des Etats membres. Dans chaque Etat membre, il y a une tension entre la mobilité transfrontalière et l'octroi de droits sociaux ; il peut en résulter une pression à la baisse sur la générosité sociale des Etats membres plus avancés. L'effectivité de cette pression dépend de la manière dont le droit à la mobilité et les droits sociaux sont en principe définis et de la manière dont les Etats membres les mettent ensuite en œuvre, comme je l'ai déjà indiqué dans le cas du droit à l'assistance sociale. Il existe un autre exemple de cette interaction critique, relatif au maintien des salaires minimums. Les salaires minimums du pays d'affectation sont-ils applicables aux travailleurs qui sont détachés par d'autres Etats membres, où ces mêmes salaires minimums n'ont pas cours ? Et quelles actions les syndicats peuvent-ils entreprendre lorsqu'ils estiment que les accords ou les règlements ayant trait aux salaires minimums sont transgressés dans le cadre du détachement ? Quelques jugements tristement célèbres de la Cour de Justice (*Viking, Laval*) ont remis en question les possibilités d'action des syndicats dans de telles matières et ont semblé privilégier le principe libéral de la libre circulation. La ligne suivie par la Cour de Justice dans ces arrêts mériterait une discussion nuancée, mais il n'en reste pas moins qu'une initiative législative est souhaitable. Mario Monti a soulevé ce problème dans son rapport sur le marché unique et, en mars 2012, la Commission a pris une initiative législative en la matière, qui devrait effectivement élargir le champ d'action des syndicats dans un tel contexte. Bruun et Bücker (2012) pensent que la proposition de la Commission à cet égard n'est pas satisfaisante et qu'elle ne va pas assez loin. Ils affirment que, dans ce cas, les droits sociaux fondamentaux devraient primer sur les libertés économiques – ou du moins être considérés comme équivalents. Ce plaidoyer (convaincant) montre que tout n'est pas dit à ce propos, mais qu'il y a matière à décision politique si les décideurs politiques le veulent.

1.2.3. Argument 3 : une conséquence inévitable de l'Union Monétaire Européenne

Comme je l'ai fait remarquer plus haut, le rapport de Ohlin datant de 1956 considérait que l'harmonisation sociale n'était pas nécessaire, même à long terme, car il par-

(15) Voir Lenaerts (2012) pour une synthèse de l'approche adoptée par la Cour de Justice. La mise en oeuvre concrète de la politique sociale est un facteur déterminant de l'impact réel de la mobilité. Cf. la problématique des « pseudo-indépendants » qui viennent en Belgique pour y vivre de l'assistance.

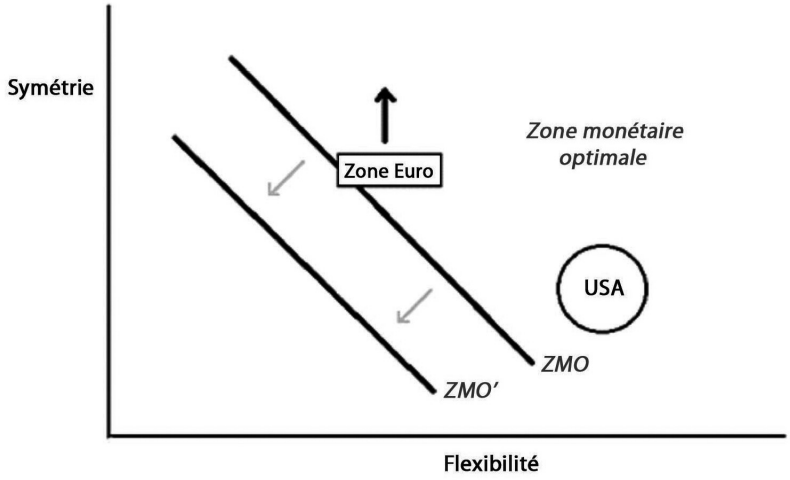
tait de l'hypothèse que des évolutions socio-économiques divergentes seraient corrigées par des ajustements des taux de change. La création de l'union monétaire a réduit à néant cette hypothèse, du moins pour les Etats membres de la zone euro. Mais avec quelles conséquences ? Ben Chu, l'éditorialiste de *The Independent*, les a résumées le 27 mai 2012 comme suit : « Europe has to become a 'country' – a new beast – if the euro is to survive ». Pour étayer son point de vue, il faisait référence à quatre défauts structurels inhérents à la conception de l'union monétaire européenne : l'absence d'une banque centrale forte derrière la monnaie européenne ; l'absence d'une garantie centrale pour les déposants ; l'absence d'un gouvernement central, dont le budget constituerait un tampon automatique en cas de crises économiques ; l'absence d'un processus de prise de décision « national » fort. Bref, l'Europe doit devenir une nation. J'ajouterais à cela qu'une nation ne peut se passer d'une politique sociale. La conclusion est alors facile à tirer : l'Europe a besoin d'une politique sociale unifiée.

Je pense toutefois que la problématique de l'euro ne peut pas être décrite en des termes aussi manichéens, comme si la seule issue était de devenir une seule nation. Dès lors, étant donné que la zone euro ne va pas constituer un « pays » dans un futur rapproché, l'analyse précédente impliquerait que l'euro est condamné à échouer. *D'autre part,* il serait faux de croire que la stabilisation de la zone euro n'est qu'un problème « d'assurance », c'est-à-dire qu'il ne s'agirait que de l'affinement d'un système d'assurance inter-états contre les « chocs économiques asymétriques » – ce qui constitue un thème central de la théorie des zones monétaires optimales (ZMO). On peut illustrer cela à l'aide d'un schéma développé par Paul De Grauwe (16).

(16) On peut élargir le troisième argument que je développe ici en partant du principe que l'intégration européenne crée des biens collectifs qui sont précieux pour les Etats membres, mais également des risques pour ces Etats. Un projet d'intégration tel que celui de l'Union européenne implique donc une forme spécifique de solidarité inhérente à ce type de projet : il s'agit pour l'essentiel d'une assurance équitable contre les risques de l'intégration. Cette idée est développée par exemple par Andrea Sangiovanni (2012), qui en arrive à un plaidoyer en faveur du « reciprocity-based internationalism ». L'intérêt de cet axe de recherche réside dans le fait qu'il distingue clairement un concept de solidarité ancré dans l'UE et un concept de solidarité ancré dans les états-providence nationaux. On trouve trop souvent tout naturel qu'un concept de solidarité au niveau européen constitue le simple upscaling de concepts de solidarité existant au niveau national. Une approche telle que celle de Sangiovanni pose d'emblée le principe selon lequel la solidarité au niveau paneuropéen peut être définie autrement que la solidarité au niveau national. Toutefois, j'estime que l'approche normative de Sangiovanni est criticable à certains égards. Il utilise le terme « risque » pour désigner une série de problèmes et de limitations auxquels sont confrontés les pays de l'UE, qui ne peuvent être catégorisés comme « risques » ; dès lors, il n'est pas évident de leur appliquer un « paradigme d'assurance » comme le fait Sangiovanni. Plus fondamentalement, on peut se demander si une conception de la justice sociale dans l'UE peut être uniquement basée sur le fonctionnement actuel de l'UE et sur la mission actuelle de l'UE : cela ne limite-t-il pas a priori la vision que l'on a des exigences de la justice sociale ? Plus loin dans mon exposé, je mets l'accent sur la « reciprocity » (réciprocité), mais je n'assimile pas la réciprocité à une assurance équitable contre les risques de l'intégration (je considère en outre que le paradigme de l'assurance ne convient pas dans ce cas). Mon argumentation dépasse également le cadre d'une diversion purement fonctionnaliste (cf. mon argument 4, ci-dessous). C'est en cela qu'elle se distingue de celle de Sangiovanni. Le cadre du présent exposé est trop limité pour expliciter cette divergence.

Les avantages d'une union monétaire résident avant tout dans la réduction du coût des transactions (les coûts liés aux activités de change sont éliminés, l'incertitude relative à la variabilité des taux de change diminue) et dans la comparibilité accrue des prix dans les divers pays participants, ce qui profite tant aux entreprises qu'aux consommateurs. Lorsqu'une union monétaire stimule le commerce transfrontalier et contribue ainsi à l'accroissement de la richesse, l'impact favorable – au-delà des effets précités – de cette union ne fait que croître. Pour un pays qui participe à une union monétaire, l'inconvénient réside dans la perte d'un instrument de politique économique, à savoir la possibilité de modifier les taux de change. Cet instrument s'avère particulièrement important lorsque les salaires et les prix évoluent différemment, ou, de manière plus générale, lorsqu'un des pays concernés est victime d'un choc asymétrique. Pour que les avantages d'une union monétaire l'emportent sur les désavantages, les pays participants doivent combiner de manière suffisamment positive symétrie et flexibilité. La symétrie signifie que les évolutions économiques de ces pays – leur croissance, leur niveau de salaires et de prix – sont correlées, qu'elles sont parallèles. La flexibilité fait référence à la capacité interne d'un pays à s'adapter, lorsque se produit un choc déterminé : à savoir une capacité d'adaptation due à la flexibilité des salaires et à la mobilité transfrontalière de l'emploi. S'il y a moins de symétrie entre les pays d'une union monétaire, ceux-ci doivent alors disposer d'une plus grande capacité interne d'adaptation, afin que l'union monétaire soit en fin de compte profitable. A la figure 2, le degré de symétrie est représenté sur l'axe vertical et le degré de flexibilité sur l'axe horizontal. Le *trade-off* prend alors la forme d'une ligne descendante. Si un groupe de pays se trouve au-dessus de cette ligne, les avantages d'une union monétaire sont supérieurs aux coûts : selon le degré de symétrie atteint, la flexibilité est suffisante. Dans cette zone du diagramme, les exigences d'une « zone monétaire optimale » sont réunies. Nous partons du principe que les Etats des Etats-Unis d'Amérique sont dans ce cas. Un groupe de pays se trouvant sous la ligne ZMO se trouvera confronté à plus de désavantages que d'avantages liés à une union monétaire. Supposons que la zone euro se situe juste au-dessus de la ligne ZMO – ce qui n'est pas une position confortable en soi.

FIGURE 2 : TRADE-OFFS DANS UNE UNION MONETAIRE



D'après De Grauwe, 2009, p. 110.

Il existe un deuxième *trade-off* : lorsqu'il est possible d'absorber des chocs asymétriques par le biais de *transferts budgétaires* entre Etats membres, le besoin de flexibilité diminue. En d'autres mots, en cas de possibilité de transferts budgétaires, la ligne ZMO se déplace vers ZMO' (dans le sens des deux flèches grises). La théorie économique relative aux « zones monétaires optimales » ne présuppose pas une redistribution permanente des revenus entre les pays qui participent à la zone monétaire ; il ne devrait s'agir en principe que de mesures de « stabilisation ». La différence entre « redistribution » et « stabilisation » est importante, car on peut estimer que l'*aléa moral* est plus prononcé dans des cas de « redistribution » que dans des cas de « stabilisation ». On parle d'*aléa moral* lorsqu'un flux permanent de ressources de pays riches vers des pays pauvres permettrait à un pays, d'un point de vue structurel, de postposer l'ajustement économique requis. La « stabilisation » peut être temporaire et cyclique. (A titre d'exemple théorique : un mécanisme de cofinancement européen des allocations de chômage durant une période initiale de chômage - et non pas durant un chômage de longue durée -, qui est activé à partir du moment où le chômage à court terme dans un pays dépasse un certain niveau, satisferait à la condition de primauté de la « stabilisation » sur la « redistribution permanente ».)

La position de la zone euro dans la figure 2 est une donnée invariable. Les Etats membres d'une union monétaire peuvent mettre en place des mécanismes de surveillance destinés à prévenir des évolutions socio-économiques asymétriques. C'est

précisément l'objectif du « Sixpack », que l'Union européenne a finalisé en 2010. Si la zone euro réussit à mieux harmoniser les évolutions socio-économiques, la position de la zone euro se déplace vers le haut dans la figure 2 (dans le sens de la flèche bleue). C'est ainsi qu'apparaît un *trade-off* complémentaire : dans la mesure où la surveillance préventive prévient effectivement l'asymétrie, la nécessité de combiner flexibilité interne et transferts stabilisateurs est moindre.

Ce diagramme montre bien, à mon avis, que la viabilité de la zone euro n'implique pas de choix dualiste. Il ne s'agit pas d'un choix « pour ou contre » une union des transferts budgétaires ou « pour ou contre » un certain modèle d'union politique. La viabilité de l'union monétaire nous met en face de plusieurs *trade-offs* qui limitent nos options.

Ni la flexibilité, ni la symétrie, ni les transferts budgétaires ne sont des choix socialement neutres. La flexibilité dont il est question ici recouvre des processus d'ajustement généralement ressentis comme étant difficiles et pénibles, tels que la réduction directe des salaires (plutôt qu'une dépréciation monétaire et une inflation élevée) ou la faciliation de la migration de personnes à la recherche d'un emploi. Souvent, la flexibilité est également associée à des procédures de licenciement souples, etc. Je suis partisan de marchés du travail qui ne soient pas trop rigides, mais il est peut-être bon de prêter attention aux propos de l'économiste britannique Richard Layard, le fondateur du *Centre for Economic Performance* et le théoricien de la politique d'activation poursuivie dans les années 90. Layard soutient que certaines formes de flexibilité rendent les gens malheureux : il ne vise pas tant la flexibilité salariale – à laquelle il n'est pas opposé – mais d'autres formes de flexibilité sur le marché du travail, qui ont pour effet d'insécuriser les gens (17).
La flexibilité peut donc avoir de nombreuses significations, et elle n'est donc absolument pas neutre du point de vue social.

(17) Layard tient à l'argument « welfare-to-work », par lequel il essaya de convaincre les gouvernements européens dans les années 90 de choisir le juste milieu entre l'approche dure des Etats-Unis et la manière franco-allemande qu'il jugeait trop « indulgente ». Il est opposé au fait d'introduire uniquement une plus grande flexibilité sur le marché du travail – précisément parce que la flexibilité génère de l'incertitude. « Au lieu de cela », écrit-il, « nous devrions tendre tant vers le « welfare-to-work » et la sécurité d'emploi que vers une flexibilité des salaires [il entend par là la décentralisation dans la concertation salariale et la volonté d'échanger les augmentations salariales contre la sécurité d'emploi » (Layard, 2005).

Les transferts budgétaires peuvent surtout viser la stabilisation temporaire, mais dans la pratique, il est difficile de dissocier la fonction stabilisatrice des dépenses publiques de leurs fonctions de redistribution (18).

La poursuite de la symétrie est-elle en fin de compte une option socialement neutre ? La symétrie fait essentiellement référence aux budgets nationaux, aux coûts salariaux et à la productivité du travail : le rapport entre ces paramètres doit être correct. La symétrie nécessite-t-elle également la convergence sociale ? La réponse à cette question n'est pas évidente ; un exemple peut l'illustrer. Pour éviter tout malentendu, je précise d'abord que je suis partisan du fait que, à long terme, du moins dans une certaine mesure, l'âge de la pension suive l'évolution de l'espérance de vie, afin d'atteindre un équilibre du système social (étant entendu que cela est plus facile à dire qu'à faire, et sans être naïf à propos de l'impact du vieillissement sur les individus). La question qui se pose est la suivante : l'Union européenne doit-elle veiller à ce que – *pour cause de « symétrie »* – l'âge de la pension suive dans tous les Etats membres l'espérance de vie ? Dès lors, il faut considérer qu'un pays A, qui est plus généreux que d'autres pays en matière de pensions, va se retrouver inévitablement avec une dette publique plus importante et/ou un coût salarial plus élevé par unité produite. Il faut donc partir du principe que finalement un tel pays ne sera pas en mesure (ou ne sera plus en mesure à l'avenir) d'organiser un trade-off entre une générosité (plus grande) au niveau des pensions, des salaires nets (inférieurs), une productivité du travail (plus importante) et/ou d'autres dépenses publiques (moins importantes). En d'autres mots, un compromis interne permettant au pays, en dépit d'un départ assez précoce à la pension, de continuer à satisfaire les critères de la symétrie économique, ne sera pas tenable à terme. Pour justifier cette

(18) Bargain et al (2012) fournit à cet égard une illustration intéressante. Si les transferts budgétaires étaient organisés par le biais d'une Européanisation partielle des systèmes fiscaux nationaux, il en résulterait de grands groupes de « gagnants » et de « perdants » dans les Etats membres. Même si cette option n'est pas suivie (une union monétaire ne le nécessite pas), il s'avérerait difficile de concevoir un schéma de transferts qui ne se heurte pas à un débat complexe à propos de ceux qui « gagnent » ou « perdent » dans la répartition des revenus paneuropéenne.

analyse, il faut recourir à une batterie d'arguments, en ce compris des arguments d'« économie politique » relatifs au comportement des autorités publiques, des syndicats et des employeurs (19).

(19) Un modèle économique simple n'implique pas qu'une union monétaire exige une harmonisation dans l'évolution de l'âge de la pension. Supposons que dans le pays A l'âge de la pension ne suive pas l'espérance de vie, et que ce soit le cas dans le pays B. Supposons également que, par rapport à la croissance de la productivité, dans le pays A les salaires nets augmentent moins que dans le pays B, parce que des cotisations de pension accrues sont prélevées sur les salaires bruts dans le pays A, alors que le coût salarial brut par unité produite connaît la même évolution dans les deux pays. Dans cette hypothèse, on financera la générosité relative en matière d'âge de la pension dans le pays A sans divergence en ce qui concerne les coûts salariaux. Cela ne donne pas non plus lieu à une divergence budgétaire entre les deux pays. Un scénario alternatif non problématique pourrait être celui selon lequel les citoyens du pays A se satisfont d'une pension moins élevée. Il est également concevable que l'autorité dans le pays A fasse des économies au détriment d'autres dépenses publiques et alloue des subsides additionnels au système de pensions.
Ce raisonnement est cependant trop simpliste. Comparée au pays B, l'offre de travail dans le pays A sera relativement faible. Ceci peut engendrer une pression à la hausse sur les salaires : le fait que la demande et l'offre sur le marché du travail produisent ou non ce résultat dépend de la réaction des travailleurs (et/ou de leurs syndicats) dans un marché du travail de plus en plus resserré et de la possibilité de pallier d'éventuelles pénuries sur le marché du travail par le biais de l'immigration. Dans le scénario alternatif, il est possible que les travailleurs du pays A n'acceptent pas que leurs pensions soient moins généreuses que dans d'autres pays et/ou que les autres dépenses publiques ne soient pas suffisamment compressibles. Ce type d'argument relève de la sphère de l'économie politique : en l'occurrence, nous présupposons que les travailleurs et le gouvernement ne soient pas en mesure ou ne soient pas enclins à tirer les conséquences d'une plus grande générosité en matière d'âge de la pension : « on vit au-dessus de ses moyens ». En fin de compte, cela induit une évolution asymétrique en matière de coûts salariaux et/ou de dette publique. Une politique de pension différente pourrait donc se traduire par une évolution asymétrique qui compromettrait la cohésion dans l'union monétaire.
Le raisonnement qui précède n'est pas évident : de nombreuses variables entrent en jeu. Si un tel raisonnement vaut pour l'âge de la pension, il vaut également pour un important déséquilibre en matière d'instruction. Supposons que le pays A souffre d'une pénurie de travailleurs qualifiés et ait un excédent de travailleurs non qualifiés, comparativement au pays B. On peut s'attendre à ce que les salaires des travailleurs qualifiés dans le pays A soient relativement élevés et que les salaires des travailleurs non qualifiés soient relativement bas (en partant de l'hypothèse que la migration des travailleurs ne parvient pas à rétablir le déséquilibre) ; ou on peut s'attendre à ce qu'il y ait du chômage si la flexibilité salariale est insuffisante. Dans le pays A, ce déficit sera compensé par des dépenses budgétaires plus importantes (pour les allocations de chômage, les programmes de mise à l'emploi pour les personnes peu qualifiées), ce qui va engendrer soit une augmentation de la pression fiscale soit un déficit budgétaire (comparativement au pays B). Si les syndicats n'acceptent pas le fait qu'une pression fiscale plus élevée détermine une baisse des salaires nets, ce refus entraînera une pression supplémentaire sur le coût salarial général. En d'autres mots : en fin de compte, le pays A « paiera » le déficit (relatif) d'instruction sous la forme d'une augmentation du coût salarial moyen et/ou d'un déficit budgétaire. En raison d'un manque de flexibilité et du fait de vivre au-dessus de ses moyens, il en résulte un problème d'asymétrie.

Il faut par exemple partir de l'hypothèse qu'un système de pension relativement généreux dans un pays A débouchera au final sur une accumulation de « factures impayées », étant donné que l'on n'est pas prêt à « vivre selon ses moyens » ; dans ces conditions, le déficit public ou le coût relatif du travail va augmenter. Il n'est pas évident de prouver l'applicabilité universelle de tels arguments. *Si* l'on choisit de recourir à ces arguments, il faut se rendre compte qu'ils peuvent aussi s'avérer valables, dans une analyse à long terme, pour un déséquilibre entre pays en ce qui concerne l'instruction. Une pénurie de travailleurs qualifiés dans un pays A entraînerait alors également à terme de l'asymétrie en termes de coût salarial par unité produite et/ou une dette publique plus importante : l'offre excédentaire de personnes non qualifiées et la pénurie de travailleurs qualifiés déclencheraient des réactions en provenance du marché du travail et des autorités, qui feraient en sorte d'augmenter le coût salarial relatif ou la dette publique dans le pays A ... Ensuite, ce genre d'argument ne se limitera pas aux pensions et à l'instruction, mais s'appliquera à plusieurs domaines de la politique sociale. En d'autres mots, *s'il* est vrai que des différences en matière de politique de pensions constituent à terme un problème pour la cohésion d'une union monétaire (qui ne veut pas trop compter sur la flexibilité salariale et l'immigration), cela pourrait être le cas pour de nombreux paramètres du modèle social national recherché par les Etats membres. La question qui se pose alors est la suivante : dans quels domaines de la politique sociale les Etats membres d'une union monétaire peuvent-ils encore diverger fondamentalement ?

On ne peut répondre de manière tranchée aux questions qui précèdent. Les « si » employés dans les énoncés qui précèdent ont tout leurs poids. Mais, même s'il est difficile de « prouver » que l'harmonisation des stratégies économiques présuppose une harmonisation minimale de la politique sociale, il s'agit quand même d'une hypothèse plausible. L'idée selon laquelle la politique économique est définie au niveau supranational, tandis que la politique sociale est définie dans des arènes nationales ou régionales bien distinctes, est sans doute naïve – une position que Leibfried défend depuis longtemps concernant l'UE. C'est la raison pour laquelle la symétrie n'est pas non plus socialement neutre : la convergence sociale visée implique que l'on choisisse une direction. De plus, *si* cet argument est valable pour l'âge de la pension, il peut l'être tout autant pour, par exemple, un déséquilibre important en matière d'instruction, et éventuellement pour d'autres dimensions de la politique nationale.

Avant de conclure cette partie, permettez-moi de revenir brièvement au diagramme général de De Grauwe. Aux *trade-offs* décrits s'ajoutent d'autres *conditions* pour qu'une union monétaire soit viable. L'une de celles-ci se trouve aujourd'hui sous les feux de l'actualité : une union bancaire. Une autre condition a également été mise en évidence par De Grauwe (2011) : il faut une action collective suffisante par rapport à la dette publique des Etats membres pour éviter que ceux-ci ne basculent dans un « mauvais équilibre » en raison de la méfiance vis-à-vis de leurs titres de dette nationaux, les problèmes de liquidités à court terme se transformant alors en problèmes de solvabilité. Cela pourrait se faire, par exemple grâce à l'émission com-

mune d'euro-obligations. Tout comme pour les transferts budgétaires, on peut formuler une objection pour cause d'*aléa moral*, étant donné que les taux d'intérêt de « pays laxistes » seraient maintenus à un bas niveau, au détriment d'une hausse des taux d'intérêt dans les « pays disciplinés », et que l'accumulation de dettes par les pays laxistes ne serait pas freinée. Il est possible de mettre en œuvre une mutualisation des dettes qui permette de pallier en partie ces objections, par exemple en appliquant des taux d'intérêt différents (20).
Ces conditions supplémentaires pour la viabilité de l'union monétaire sont plutôt peu nuancées : la force de persuasion de l'action commune (en ce qui concerne les banques et la dette) doit dépasser un seuil critique pour être efficace. Comme je me focalise sur le long terme, je ne vais pas m'appesantir sur ces problèmes cruciaux à court terme – étant entendu que le court terme précède évidemment le long terme.

Voilà pour le schéma analytique relatif aux conditions de viabilité d'une union monétaire. Qu'est-ce que cela implique pour la dimension sociale dont l'Union européenne a besoin ? De ce diagramme, il n'est pas possible de tirer des conclusions normatives précises à propos de la politique sociale que l'UE devrait développer. Ce diagramme indique cependant les éléments à propos desquels les Etats membres de la zone euro doivent être d'accord. L'union monétaire rend inévitable un « consensus de base », incluant à la fois des dimensions cognitives et normatives. Je commence par synthétiser les dimensions cognitives.

- Quels sont les coûts et avantages d'une union monétaire, et comment stabiliser celle-ci ? Le diagramme que je viens de présenter me paraît plausible, mais il est l'objet d'un débat entre économistes (21).
  Robert Mundell, le père de la théorie de la « zone monétaire optimale », a lui-même contribué à ce débat en formulant en 1973 une analyse alternative à son analyse originale de 1961, à laquelle le diagramme de De Grauwe se raccroche (Mundell, 1961, 1973). Les monétaristes portent sur les coûts et avantages d'une union monétaire un regard différent de celui des partisans de Keynes. Lors du lancement de l'union monétaire, la Commission européenne adhérait plutôt à une vision monétariste de l'action gouvernementale que dans le cas de « Mundell I ». Le degré de confiance en la capacité des marchés à se stabiliser joue un grand rôle.
- Dans quelle mesure la symétrie économique implique-t-elle aussi la convergence sociale ? Quelle est l'économie politique des différences en matière d'âge de la pension et – par exemple – d'instruction ?

(20) Cf. la proposition de Moesen et de De Grauwe (De Grauwe et Moesen, 2009) et d'autres propositions. Dans ce sens, une mutualisation (d'une partie) de la dette souveraine pourrait constituer une forme de solidarité similaire à celle exigée des prisonniers pour résoudre un dilemme de prisonniers et réaliser une amélioration de Pareto pour tous les acteurs concernés : ce qui est en jeu, c'est moins la solidarité que l'intérêt personnel bien compris.
(21) Voir par exemple Fuest et Peichl (2012) pour un aperçu des formes d'union budgétaire et pour des propositions alternatives.

Les opinions émises à cet égard ne coïncideront jamais entièrement. Mais pour aboutir à des décisions politiques cohérentes, il faut une unité de vue minimale concernant l'analyse, même s'il subsiste des doutes et des incertitudes quant au fait de savoir qui a raison. Supposons que quelqu'un s'immisce dans ce débat en disant : « J'émets des doutes à propos de certains des arguments en faveur du lien entre symétrie économique et âge de la pension, mais je crois que l'absence d'un système national de salaire minimum en Allemagne est susceptible à terme d'exercer une pression sur les salaires minimums dans d'autres pays de la zone euro. » Les scientifiques devraient procéder à une analyse critique de tous ces arguments, ce qu'ils ne font que trop peu. L'Union européenne n'est cependant pas une institution scientifique, mais bien une entité politique qui a besoin d'une large assise. Du point de vue de la légitimité politique, ne serait-il pas raisonnable de considérer comme plausibles à la fois le premier élément (l'âge de la pension) et le deuxième (les salaires minimums), et d'explorer comment, pour les deux, il serait possible d'obtenir une assise et une politique réaliste ?

La dimension normative du consensus de base, que l'union monétaire exige, est également double :

- Quelle est notre vision de la flexibilité et des transferts paneuropéens ? Dans quelle mesure la flexibilité est-elle un prix que nous sommes prêts à payer pour d'éventuelles évolutions asymétriques ? De quelle flexibilité s'agirait-il donc ? Dans quelle mesure sommes-nous prêts à remplacer la flexibilité par les transferts comme instrument, sachant que les transferts ont toujours en pratique un effet redistributif ?
- Si nous sommes d'accord pour dire que la symétrie économique implique aussi la convergence, il faut convenir de benchmarks communs pour organiser la convergence. Sur le terrain social, ceux-ci ont une forte connotation normative. En ce qui concerne l'âge de la pension, pour reprendre cet exemple, il s'agit de questions fondamentales relatives à la signification du progrès et de la vitalité (Vandenbroucke, 2012).

Je ne prétends pas ici que l'union monétaire ne survivra que si la politique européenne répond aux exigences de la *justice sociale*. La portée de mon assertion est plus limitée : un consensus à propos de la dimension sociale doit être trouvé de toute manière, pour que l'union monétaire survive. Pour que ce consensus dispose d'une large assise, il doit toutefois rencontrer les objectifs que les états-providence européens ont en commun. Dans le passé, on a souvent souligné que les états-providence européens sont à ce point divers qu'il est impossible d'attribuer une signification précise au « Modèle social européen ». Il n'en reste pas moins qu'il faut aujourd'hui obtenir un consensus minimal à propos des *objectifs normatifs communs* du modèle social européen. Ensuite, il convient également d'apporter une solution à un problème complexe, à savoir la *réciprocité* dans la gestion des développements asymétriques.

Un exemple assez technique peut illustrer le besoin de réciprocité. Jean Pisani-Ferry (2012) explique pourquoi l'adaptation des économies de l'Europe du Sud ne peut pas être traitée comme un processus unilatéral. Etant donné qu'un processus d'adaptation réussi sert l'intérêt commun, chacun devrait être prêt à assumer sa part. L'Allemagne devrait accepter une inflation légèrement supérieure afin de permettre la nécessaire adaptation des salaires et des prix en Espagne (à la condition que la stabilité des prix soit garantie dans l'ensemble de la zone euro et que l'Espagne profite aussi de ce contexte pour effectuer des réformes structurelles). Le même raisonnement s'applique dans le domaine budgétaire (les gouvernements de l'Europe du Nord doivent, selon Pisani-Ferry, éviter l'« overkill ») et en matière d'évolution des salaires (les gouvernements de l'Europe du Nord doivent accepter des hausses de salaire qui dépassent largement celles observées durant la première décennie de l'euro). Dans cet exemple, la « réciprocité » implique que les responsabilités sont partagées face à un problème, en vertu d'accords clairs et au prix d'efforts mutuels. La réciprocité signifie que l'on ne fait pas assumer par un seul partenaire la charge d'une adaptation économique – par exemple la restauration de la compétitivité.

Au niveau des relations humaines, je suis un fervent partisan de la réciprocité en tant qu'agent de cohésion dans la société (Vandenbroucke, 2011). Dans un plaidoyer précédent en faveur de la réciprocité, j'ai décrit comme suit l'*homo reciprocans* opposé à l'*homo economicus* : l'*homo reciprocans* aime avoir « quelque chose en retour » pour « son argent » (ou ses efforts), mais il n'a pas une mentalité de boutiquier. Il attache de l'importance à la responsabilité individuelle, mais il est également capable de compassion quand d'autres personnes se retrouvent dans une position vulnérable, même si cette vulnérabilité est due à leurs propres choix antérieurs. Il est prêt à être (et à rester) un contributeur net à la société, pour autant que « son argent » serve à résoudre efficacement des problèmes sociaux tels que la pauvreté et le chômage (plutôt que de « remplir des seaux sans fond »), et pour autant que, lorsque cela s'avère possible et pertinent, ceux qui bénéficient de l'aide s'efforcent eux aussi d'en retirer des éléments positifs. Conçue de la sorte, la réciprocité est le ciment fondamental de la société (Vandenbroucke, 2010). Samuel Bowles (2012) entend par « réciprocité forte » la tendance à coopérer et à partager avec d'autres gens ayant le même tempérament, même si cela ne procure aucun bénéfice individuel net (22). La réciprocité va au-delà de « l'intérêt individuel bien compris », mais elle est conditionnelle.

(22) La manière dont Bowles développe cette notion, à savoir comme étant un concept réaliste de relations humaines destiné à servir de fondement à l'état-providence, est très convaincante mais elle n'est pas directement transposable au problème institutionnel en question. Un argument tel que celui de Pisani-Ferry fait justement appel à un intérêt personnel bien compris. Bowles présuppose qu'une « réciprocité forte » se traduit par une volonté de sanctionner le comportement « déviant », même lorsque la sanction est coûteuse en termes nets pour celui qui l'impose. La réciprocité institutionnelle dont a besoin l'UE ne peut reposer sur une simple « moralité de principes », la transgression des normes étant sanctionnée sans tenir compte des conséquences ; cf. ci-dessous.

Il importe de savoir si la réciprocité peut jouer un rôle significatif dans les relations entre des Etats membres d'une Union (la question a été remarquablement synthétisée dans un récent Editorial de la *European Constitutional Law Review,* WTE, DN, 2011). Il s'agit assurément d'une matière complexe, car elle recouvre plusieurs réalités imbriquées. Quelle est la responsabilité « individuelle » des Etats membres en cas d'évolution asymétrique ? Comment cette responsabilité individuelle est-elle attribuée aux différents Etats membres, étant donné qu'une évolution asymétrique est, par définition, une notion relative ? Où s'arrête la responsabilité individuelle des Etats membres et un « soutien collectif » est-il nécessaire (par exemple via des transferts) ? Devons-nous adhérer à une morale basée sur des principes stricts (où les « fautifs » doivent être punis pour les fautes commises) ou à une morale plus conséquentaliste (où l'on tient compte du fait que punir trop sévèrement les fautifs finira aussi par poser des problèmes aux non-fautifs). Les Etats membres d'une Union peuvent-ils prendre un engagement mutuel non transgressable et suffisamment long, pour permettre à la réciprocité de devenir un mécanisme qui se perpétue (23) ?

La zone euro ne doit pas nécessairement constituer « une nation » mais l'entité politique stratifiée que sera l'Union doit pouvoir s'appuyer sur un consensus de base durable concernant des questions cognitives et normatives essentielles (24). La fragilité de la zone euro montre, comme le dit De Grauwe, l'absence d'une « variable profonde », qu'il décrit comme « a sense of common purpose ». Ce « sense of common purpose » a été la variable profonde qui a permis l'union monétaire dans l'Allemagne réunifiée : « (T)his sense of common purpose was the deep variable that made the monetary and political union possible in Germany. Put differently, monetary and political union were endogenous variables that were driven by a common force. The existence of this deep variable made it inconceivable that Germany would have started with a monetary union without having a centralized budget capable of making large transfers between regions, or without a unified social security system. This deep variable is weakly developed at the European Level » (De Grauwe, 2009, p. 113). En tout cas, le « sense of common purpose » doit reposer sur une vision partagée du progrès social et de la réciprocité dans l'action des Etats membres.

(23) Outre ces questions, il faut tenir compte d'une question éthico-philosophique encore plus fondamentale à partir du moment où l'on conçoit la « responsabilité » dans le contexte des relations entre Etats (ou entre d'autres entités politiques) : les citoyens doivent-ils toujours accepter les conséquences des décisions prises par leurs gouvernements ? Je ne m'étendrai pas sur ce sujet, mais il est clair que la définition de la portée de la « réciprocité » entre entités politiques nécessite une réponse à cette question.

(24) Une union politique n'est pas un concept absolu, comme le souligne également De Grauwe. Renforcer l'union politique permettrait en tout cas de faciliter (i) la mutualisation de la dette souveraine et (ii) les transferts budgétaires, car des arrangements pourraient être pris pour éviter l'aléa moral de politiques laxistes. Renforcer l'union politique permettrait également (iii) de renforcer la surveillance préventive des évolutions asymétriques.

Lors de la conférence Den Uyl de 1999, j'ai défendu, en tant que Ministre belge des Affaires sociales, une approche qui sera qualifiée plus tard de « Méthode Ouverte de Coordination », l'argument étant qu'une telle méthode permettrait de conférer plus de substance au « Modèle social européen ». Durant les années qui suivirent, j'ai continué à insister sur l'importance de cet argument : à mes yeux, la coordination ouverte européenne recouvre une dimension à la fois cognitive et normative (Vandenbroucke 1999, 2002a, 2002b). Ce qui – d'un point de vue fonctionnaliste – pouvait passer il y a dix ans pour un débat superflu, est devenu une nécessité pour la zone euro.

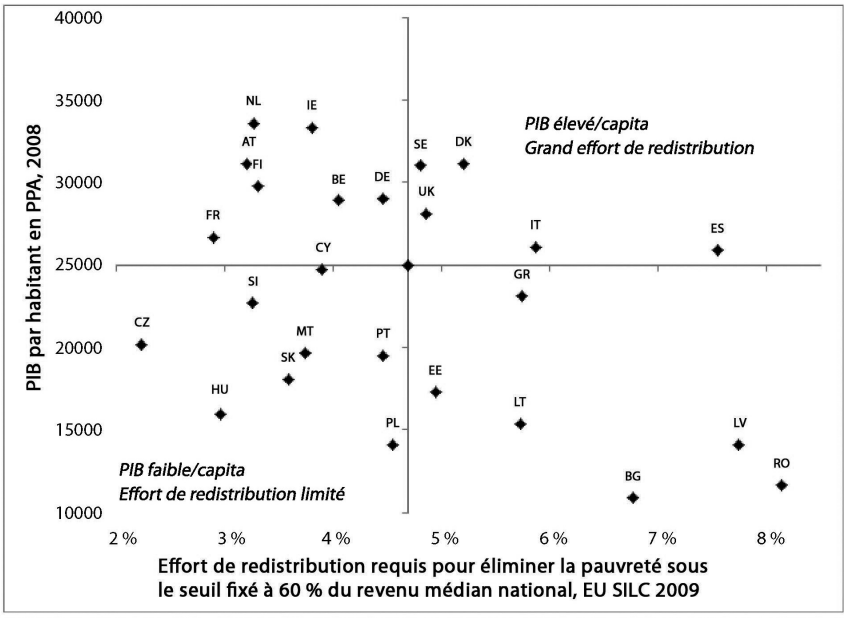
1.2.4. Argument 4 : le cœur même du projet politique européen

Les trois premiers arguments développés sont fonctionnalistes. Partant de l'UE comme une construction « non sociale », la nécessité d'une dimension sociale en a été déduite d'un point de vue fonctionnel : afin de protéger les états-providence nationaux contre le dumping et/ou la perte de souveraineté sociale et afin de faire de l'union monétaire une réussite ... Le quatrième argument proposé est d'un autre type. Pour Jürgen Habermas, l'essence du projet européen réside dans la défense d'un « *European way of life* » contre les pressions exercées par la globalisation. Il s'agit du seul projet pour lequel la mobilisation politique est encore possible. Par *European way of life* (une expression qui lui a été inspirée par Lionel Jospin), Habermas entend un mode de vie caractérisé par l'inclusion sociale, politique et culturelle et des états-providence forts. Plusieurs arguments militent en faveur de cette interprétation du projet européen. Un projet politique qui intervient de manière profonde et répétée dans le développement des pays d'Europe ne peut être indéfiniment légitimé par un point de départ historique, comme l'a été la nécessité de maintenir la paix. Une finalité purement économique ne peut pas non plus suffire à justifier une telle entreprise et ne cadre d'ailleurs pas avec les nombreux leviers et influences non-économiques de l'Union. Une telle interprétation peut reposer sur des degrés de cosmopolitisme qui ne doivent pas aller tous aussi loin que ceux défendus par Habermas : ce qui importe, c'est le modèle de société qui différencie l'« European way of life ». En soi, cette interprétation ne débouche cependant pas sur une conception précise du rôle que doit jouer l'UE dans la politique sociale *stricto sensu* des Etats membres. Habermas part de l'hypothèse que, dans un contexte de globalisation, les états-providence nationaux perdent de plus en plus de marge de manoeuvre. Sa vision est celle d'une Union européenne qui, dans une mesure croissante, assume à la fois les objectifs et les tâches des états-providence nationaux.

L'idée centrale de la « Méthode Ouverte de Coordination », que j'ai évoquée auparavant et qui a été lancée lors du Sommet européen de Lisbonne, est que l'UE doit faire siens les objectifs des états-providence nationaux et qu'elle doit rappeler aux Etats membres ces objectifs (par exemple en matière de lutte contre la pauvreté), mais en respectant la subsidiarité et la diversité. Au cours de la dernière décennie, cette méthode a été constamment critiquée en raison de sa faiblesse, de son caractère trop *soft*. Imaginons une approche plus *hard* : quelles en seraient les conséquences pour le projet européen ?

Bea Cantillon, Tim Goedemé, Anne Van Lancker, Natascha Van Mechelen (2012) et moi-même avons procédé à la simulation concrète suivante : l'UE obligerait tous les Etats membres à instaurer un système d'assistance qui éliminerait totalement la pauvreté en dessous du seuil fixé à 60 % du revenu médian *national*. L'UE imposerait donc une obligation stricte aux Etats membres sur le terrain de la politique sociale nationale. Cette proposition peut être considérée comme une illustration poussée de l'idée selon laquelle l'Union concrétiserait des « droits sociaux » (comme le droit à un revenu minimum digne) (25).
Quel type d'effort cela exigerait-il donc des Etats membres ? La figure 3 illustre la réponse apportée à cette question.

FIGURE 3 : PIB PER CAPITA ET EFFORT DE REDISTRIBUTION EXIGE POUR ELIMINER LA PAUVRETE



(25) La proposition que nous simulons est inspirée de Van Lancker et EAPN (2010). Un argument supplémentaire en faveur d'une telle proposition renvoie à une problématique que j'ai abordée plus haut, à savoir que la qualité inégale des systèmes d'assistance, combinée à la mobilité transfrontalière, peut engendrer un shopping social qui crée une pression à la baisse sur les meilleurs systèmes d'assistance en Europe. La proposition n'entraîne cependant pas une harmonisation absolue, ce qui implique que la « concurrence » entre systèmes d'assistance ne disparaît pas, même si la proposition était parfaitement mise en oeuvre. Un équilibre correct entre le droit à la mobilité et le droit à l'assistance présuppose avant tout une délimitation juridique adéquate du droit à l'assistance. Cf. ma remarque faisant suite à l'argument 2, ci-dessus.

L'effort de redistribution exigé pour atteindre entièrement un tel objectif (évidemment très ambitieux) *hic et nunc* serait fort variable : exprimé en pourcentage du revenu de la population non pauvre - qui se situe au-dessus de ce seuil de pauvreté de 60 % -, l'effort de redistribution exigé varierait de moins de 3,5 % en Tchéquie, France et Hongrie à 7 % ou plus en Bulgarie, Espagne, Lituanie et Roumanie. Les pays qui devraient consentir le plus grand effort de redistribution interne se situent tous en Europe du Sud ou en Europe de l'Est. Ils incluent les pays les plus pauvres de l'UE, bien que le fait d'être « un pays pauvre » ne signifie pas toujours qu'il faille un grand effort de redistribution pour éliminer la pauvreté relative des revenus.

En Roumanie, l'effort de redistribution à fournir est énorme. *Prima facie,* ceci peut être attribué au fait que la Roumanie est un pays pauvre et *de ce fait* socialement moins développé. Cependant, en Espagne l'effort de redistribution à fournir est également énorme. A la figure 3, comparons la position de l'Espagne à celle de la France : en termes de PIB par habitant, les deux pays sont comparables, en termes d'impact de la politique sociale, ils ne sont absolument pas comparables. Comme je le montre plus loin, la politique sociale espagnole est particulièrement *inefficace*.

Ceci nous ramène à une question normative que j'ai évoquée dans l'introduction. Supposons que l'Union doive poursuivre un objectif social explicite en matière de répartition des revenus. Quelle serait la priorité pour l'Union ? La répartition paneuropéenne des revenus doit-elle être plus équitable ? Les répartitions des revenus au niveau national doivent-elles être plus équitables ? L'Union européenne doit-elle veiller à ce que les « riches » Roumains redistribuent suffisamment aux « pauvres » Roumains, ou doit-elle veiller à ce que la position des (« riches » et « pauvres ») Roumains s'améliore par rapport à la position des (« riches » et « pauvres ») Belges ? Il n'est pas possible de réduire cette perspective duale à une seule perspective, car elle repose sur deux points de vue divergents quant à l'ampleur du cercle de solidarité. Les « nous » auxquels la solidarité s'applique sont définis autrement. Il n'y a pas de simple *trade-off* entre l'une et l'autre perspective, encore moins d'algorithme permettant de réduire les indicateurs de pauvreté nationaux et paneuropéens à un seul indicateur. La nature de la coopération européenne est telle que qu'il serait étrange d'évaluer ses résultats uniquement à l'aide d'indicateurs de pauvreté nationaux ; pour une partie, cette coopération vise explicitement une plus grande cohésion paneuropéenne. Mais les états-providence aspirent également à améliorer la cohésion nationale. Etant donné l'ampleur de l'impact de la politique européenne sur les états-providence nationaux, ses résultats en termes de cohésion interne doivent être contrôlés dans chaque Etat membre. En d'autres mots, une perspective d'évaluation duale non réductible, qui nous oblige à tenir compte à la fois des indicateurs de pauvreté nationaux et paneuropéens, est intrinsèque au projet européen. D'un point de vue historique, la Communauté européenne a toujours poursuivi les deux objectifs : la cohésion nationale et la cohésion paneuropéenne. Si l'on considère la cohésion paneuropéenne, elle a développé la « politique de cohésion européenne ». Dans les débats relatifs à l'« Europe sociale », il est clair que l'objectif s'est situé avant tout sur le terrain national : il s'agissait de sauvegarder, de surveiller

ou d'améliorer la cohésion sociale nationale. Je pense à présent que l'on ne peut réduire l'« Europe sociale » à une question de « cohésion nationale » (voir aussi à ce propos Fahey, 2007).

Mais cela ne met pas pour autant fin au débat normatif. Si l'on exige des Etats membres plus pauvres un plus grand effort pour améliorer leur répartition interne des revenus, auraient-ils alors droit au soutien externe de l'Europe ? Ou cela se traduirait-il par l'externalisation des échecs de la politique et par l'*aléa moral* attribuable à l'inefficacité des gouvernements – comme le montre l'exemple espagnol précité ? *Quel type de solidarité européenne convient à l' « European way of life » ?*

Mes co-auteurs et moi-même concluons qu'une directive européenne stricte et contraignante en matière de pauvreté poserait un problème complexe mais inévitable de *réciprocité* institutionnelle : d'une part, l'UE devrait aider les Etats membres les plus pauvres à atteindre un tel objectif, mais, d'autre part, les Etats membres sont eux aussi responsables du dynamisme et de l'efficience de leur politique sociale destinée à lutter contre la pauvreté. L'objectif clé d'une « Europe sociale » est, à notre avis, de mettre sur pied un cercle vertueux qui permettrait d'accroître à la fois la cohésion paneuropéenne et la cohésion nationale. Dans la deuxième partie de cette conférence, j'illustrerai brèvement ce que cela implique.

1.3. CONCLUSION : LA DEFINITION D'UNE DIMENSION SOCIALE POUR L'UNION N'EST PLUS AUJOURD'HUI UN LUXE, MAIS ELLE EST DEVENUE UNE NECESSITE

Dans cette première partie, j'ai exposé quatre arguments en faveur d'une dimension sociale active de l'UE. Les arguments qui, à mon avis, pèsent aujourd'hui le plus lourd introduisent une solidarité basée sur la réciprocité entre Etats membres. Cette conception ne peut pas être que « moralisatrice » ; elle doit contribuer à des réponses effectives à la crise actuelle. Ces arguments ne permettent pas non plus de se focaliser unilatéralement sur la cohésion nationale ou sur la cohésion paneuropéenne en tant qu'objectif normatif. Ils présupposent en outre un consensus solide à propos des objectifs de la politique sociale. La réciprocité dont il s'agit est une réciprocité entre démocraties nationales. La question cruciale est cependant de savoir si, ainsi conçue, la réciprocité est un concept stable et exécutable.

Les exigences fonctionnelles d'une union monétaire et l'affirmation de principe selon lequel le cœur du projet européen est un modèle social vont dans le même sens : la recherche d'un large consensus à propos du contenu du modèle social européen n'est plus aujourd'hui un exercice superflu, mais bien une nécessité. En d'autres mots, la convergence des stratégies économiques suppose une convergence minimale de la politique sociale. L'idée selon laquelle la politique économique est définie au niveau supranational, tandis que la politique sociale est définie dans des arènes nationales ou régionales bien distincte, est naïve. Durant de nombreuses années, ce point de vue a dominé la réflexion à propos de l'UE, mais il mène à l'érosion croissante de la capacité de gestion sociale dans les Etats membres, qui n'est

pas compensée par davantage de capacité de gestion européenne. Toutefois, la convergence des stratégies sociales ne peut pas correspondre à l'application d'une politique sociale uniforme. Cette harmonisation n'est pas non plus incompatible avec la notion selon laquelle la souveraineté sociale des Etats membres est sauvegardée dans des domaines spécifiques (par exemple le maintien de salaires minimums, l'organisation des soins de santé) : les Etats members doivent être en mesure d'assumer efficacement les responsabilités qui leur incombent. Les questions évoquées ici sont éminemment complexes : jusqu'où la convergence doit-elle aller, comment l'organiser démocratiquement, dans quelle mesure faut-il faire une distinction à cet égard entre Etats membres de l'UE qui font partie de la zone euro et Etats membres de l'UE qui n'en font pas partie ? Il n'en reste pas moins que la question d'une gouvernance socio-économique européenne légitime et efficace se pose avec une urgence plus grande que jamais.

2. QUE FAUT-IL INSCRIRE A L'AGENDA DE L'EUROPE SOCIALE ?

Comment créer un cercle vertueux qui soit de nature à accroître la cohésion tant paneuropéenne que nationale ? Si l'Union européenne a aujourd'hui besoin d'un « pacte » contenant des objectifs à long terme dans un esprit de réciprocité, c'est bien d'un pacte d'investissement social (Vandenbroucke, Hemerijck et Palier, 2011). L'idée de l'investissement social n'est pas neuve, mais les arguments déjà avancés il y a une décennie sont encore tout à fait actuels aujourd'hui, voire encore plus actuels, compte tenu de l'évolution démographique. Une telle politique d'investissement dans le capital humain et dans la capacité d'adaptation des ménages et des individus implique un agenda de réformes soutenues ainsi qu'un secteur public dynamique ; cet agenda comprend six axes :

- assurer un accueil d'enfants de haute qualité ;
- investir dans la formation et l'enseignement, et ce à tous les niveaux ;
- poursuivre la politique permettant de combiner activité rémunérée et vie de famille ;
- reporter et flexibiliser les départs à la retraite, en fonction de l'espérance de vie ;
- mettre à profit les opportunités offertes par la migration, via l'intégration à l'enseignement et au marché du travail ;
- assurer la protection des revenus minimums et la qualité émancipatrice des services sociaux.

Le fait de revenir à un concept qui n'est pas vraiment neuf, comme celui de l'investissement social, suppose que l'on commence par dresser un bilan correct des réalisations pratiques que ce concept a permis d'engranger. Il faut donc évaluer ce à quoi la politique sociale, telle que défendue notamment par l'Union européenne, a abouti au cours de la précédente décennie, et ce en se basant sur des faits et non pas sur des perceptions. L'année passée, j'ai évalué l'idée de l'investissement social et le volet social de la Stratégie de Lisbonne (Vandenbroucke et Vleminckx, 2011 ; voir également Cantillon, 2011, Hemerijck, 2012a et 2012b, Vandenbroucke et Cor-

luy, 2012). J'entends bien continuer à étudier ces thématiques dans le cadre de la Chaire Den Uyl. A mon avis, le bilan social est nuancé et diversifié (26), mais il y a en tout cas un constat douloureux dont il faut tirer les conclusions : il est impossible de mener une politique sociale forte sur la base d'une politique économique et financière fragile. Bon nombre des progrès réalisés en matière d'emploi ont été balayés par la crise économique et financière. Cette analyse est à présent universellement acceptée. Mais l'on n'a pas encore suffisamment perçu que des orientations économiques erronées débouchent sur des orientations erronées en matière de capital humain : que doit entreprendre aujourd'hui l'Espagne face à un taux de chômage galopant parmi les travailleurs de la construction ? Durant la dernière décennie, l'attention a été focalisée uniquement (et de façon inadéquate) sur la politique budgétaire ; les risques liés aux stratégies économiques poursuivies et à l'absence de politique de formation n'ont pas été identifiés. Ce constat illustre également qu'il est à présent trop facile d'attribuer la responsabilité de ces maux aux gouvernements espagnols : il est évident que les banques espagnoles ont commis des erreurs impardonnables, mais la politique économique espagnole était aussi le produit de la politique monétaire de la BCE.

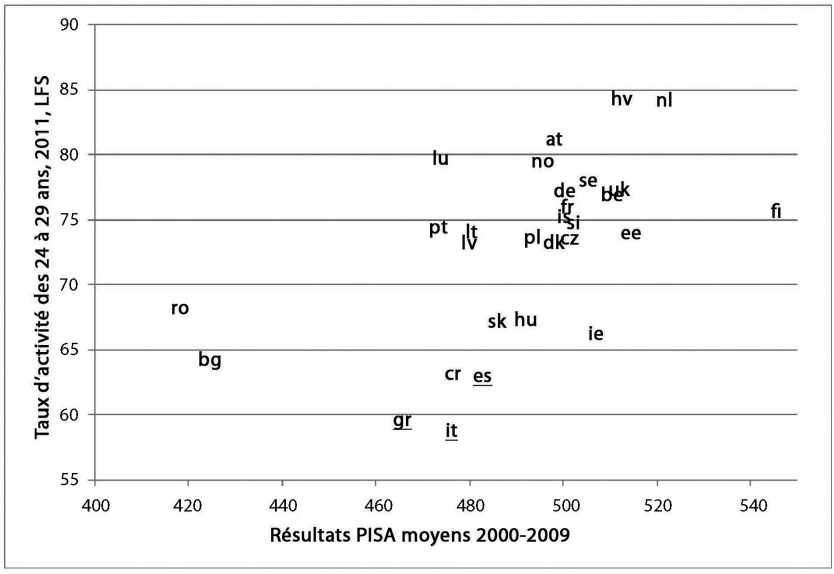
Qu'en est-il aujourd'hui de la politique sociale, vue sous l'angle du paradigme de l'investissement social ? J'ai souvent insisté sur le fait que protection sociale et investissement social devaient être complémentaires (Cantillon, 2011 ; Vandenbroucke, 2007). Les sections suivantes illustrent l'agenda important auquel l'UE se trouve confrontée, que ce soit sur le plan de l'« investissement » ou sur celui de la « protection ».

2.1. L'AGENDA RELATIF A L'INVESTISSEMENT : UN DESEQUILIBRE CRIANT EN MATIERE DE FORMATION

La figure 4 met en relation deux séries de chiffres : d'une part, le taux d'activité des jeunes (de la catégorie d'âge de 24 à 29 ans) en 2011 et, d'autre part, les résultats moyens obtenus par des jeunes de 15 ans entre 2000 et 2009 dans les enquêtes PISA de l'OCDE, dans les disciplines suivantes : mathématiques, sciences et compréhension de l'écrit.

(26) Les gouvernements européens n'ont pas appliqué une recette unique. Une stratégie d'investissement social est un « package », la totalité étant plus que la somme des parties ; mais la politique a parfois manqué de cohérence.

FIGURE 4 : TAUX D'ACTIVITE DES JEUNES DE 24 A 29 ANS ET RESULTATS PISA



Mon intention n'est pas de suggérer qu'il existe un lien direct entre les deux variables, encore moins un simple lien de cause à effet, selon lequel le taux d'emploi s'expliquerait par les résultats obtenus dans l'enseignement (27). Mais, en écartant des cas particuliers comme la Bulgarie, la Roumanie et le Luxembourg, on ne peut qu'être frappé par la corrélation. La Grèce, l'Italie et l'Espagne combinent un taux d'activité très bas avec de faibles résultats PISA. Pour revenir à ce que j'ai affirmé plus haut : si l'on considère l'asymétrie en matière d'âge de la pension comme un problème important à long terme pour une union monétaire (et je ne le conteste pas), on doit considérer ce déséquilibre éducationnel comme un problème à long terme tout aussi important. Abstraction faite de cet argument fonctionnaliste, ceci constitue un agenda social extrêmement important, du moins si l'on veut offrir des perspectives de progrès aux jeunes en Italie, en Espagne et en Grèce. L'Union européenne est d'ailleurs consciente du défi : l'un des *headline targets* figurant à l'agenda de la *Stratégie Europe 2020* est la réduction du nombre de jeunes qui quittent prématurément l'école (et ce nombre est élevé dans ces pays). La question est de savoir si, aux plus hauts niveaux de la prise de décision politique en Europe, l'on

(27) Ceci ne peut pas non plus être prouvé sur la base de ces données, étant donné que les générations représentées sur l'axe vertical (la génération dont nous mesurons le taux d'activité) et sur l'axe horizontal (les générations dont nous mesurons les résultats éducationnels) se recoupent seulement en partie.

attribue suffisamment de poids à cet agenda éducationnel : à mon avis, la réponse est malheureusement négative. On peut évidemment dire aujourd'hui : « Il appartient aux Italiens, aux Espagnols, aux Grecs de résoudre ce problème eux-mêmes ... ». Mais le même argument vaut également pour toutes les autres réformes – en matière de pensions et de marché du travail – à propos desquelles ces pays doivent aujourd'hui rendre des comptes. De même, l'Union doit placer ce défi éducationnel tout en haut de l'agenda, mais elle doit aussi permettre à ces pays d'atteindre les objectifs fixés. Car un seul agenda axé sur l'austérité n'arrivera pas à réaliser ni le premier ni le second objectif.

2.2. L'AGENDA RELATIF A LA PROTECTION : UNE EFFICACITE SOCIALE TRES DIVERSE

Les figures 5a et 5b illustrent à quel point les états-providence européens diffèrent en matière de protection sociale. L'axe horizontal représente les dépenses totales de protection sociale, exprimées en pourcentage du PIB. Ces dépenses recouvrent les pensions et les prestations sociales, les soins de santé et les soins aux personnes âgées, les interventions dans les frais de logement et les divers dispositifs sociaux, ce à quoi s'ajoutent la garde d'enfants préscolaire et extrascolaire (0 à 12 ans) et la politique de marché du travail actif, mais pas l'enseignement. L'axe vertical de la figure 5a représente la proportion de la population dont le revenu net standardisé des ménages se situe sous les 60 % du revenu médian national ; il s'agit du groupe qualifié « à risque de pauvreté » dans les indicateurs de Laeken de 2001, lesquels devaient être utilisés dans le cadre de la Coordination ouverte sociale durant le processus de Lisbonne (Atkinson et al, 2002). L'axe vertical de la figure 5b représente un indicateur pouvant être qualifié de « réduction relative de la pauvreté grâce aux transferts » : il s'agit de la différence entre la « pauvreté avant transferts » et la « pauvreté après transferts », divisée par la « pauvreté avant transferts ». La « pauvreté avant transferts » est égale au pourcentage de personnes exposées au risque de pauvreté si les transferts sociaux (en ce compris les pensions) ne sont pas inclus dans le revenu des ménages. La « pauvreté après transferts » est égale au pourcentage réellement observé de personnes exposées au risque de pauvreté (ce qui est rendu sur l'axe vertical de la figure 5a). Dans ce qui suit, la « réduction de la pauvreté » est à comprendre comme « réduction relative de la pauvreté grâce aux transferts ».

Ces indicateurs doivent être pris avec précaution. La définition de la « réduction de la pauvreté grâce aux transferts » ne tient par exemple pas compte du fait que le comportement des gens se modifie suite aux transferts sociaux (sans système de pension, beaucoup de gens seraient obligés de continuer à travailler) (28). Mais il

(28) Voir Vandenbroucke (à paraître) pour une discussion plus exhaustive. Les données sous-jacentes doivent également être traitées avec circonspection. Les données relatives aux dépenses, utilisées ici, n'ont pas été corrigées en tenant compte des effets fiscaux. Ainsi, le niveau des dépenses de pays comme la Suède et la Finlande est surestimé et leur « efficacité » est sous-estimée. Je me concentre toutefois ici sur les pays « inefficaces » ; une correction tenant compte des taxes, pour autant qu'elle soit possible, ne semble pas affecter de manière significative ma conclusion relative à la relative « inefficacité » de l'Espagne et de la Grèce. Voir De Deken (à paraître).

est possible de prononcer un jugement *prima facie* à propos de l'efficacité des dépenses sociales en termes de réduction du risque de pauvreté dans un pays A en appliquant deux critères. Il faut comparer le pays A avec les autres pays sur deux points : (i) le ratio « pauvreté/dépenses sociales » et (ii) le ratio « réduction de la pauvreté/dépenses sociales ». Si l'on considère uniquement les chiffres de la pauvreté observés dans la société (« pauvreté après transferts »), on ne tient pas compte du fait que certains états-providence doivent faire face à davantage de pauvreté primaire que d'autres états-providence, par exemple car un nombre plus important de personnes travaillent pour des salaires très bas ou car le chômage est plus répandu. La « réduction de la pauvreté grâce aux transferts » donne un éclairage à propos de la capacité des dépenses sociales à corriger la pauvreté primaire. Mais si l'on considère uniquement la réduction de la pauvreté, on ne tient pas compte du fait qu'un état-providence peut créer ou maintenir une pauvreté primaire en octroyant des prestations qui génèrent des pièges à l'inactivité. On pourrait alors penser qu'un certain état-providence est très efficace en matière de réduction de la pauvreté, alors qu'en fait il est lui-même à l'origine, pour une part, du problème primaire. C'est la raison pour laquelle il faut recourir à deux critères. Le test consiste à comparer la position du pays A à *ce à quoi on pourrait s'attendre* en matière de pauvreté et de réduction de la pauvreté, sur la base des dépenses sociales du pays A et d'une régression de la pauvreté et de la réduction de la pauvreté dans tous les pays européens. C'est ce qu'illustrent les figures 5a et 5b. Les lignes de régression y représentent une mesure de l'efficacité relative des états-providence européens en matière de pauvreté de revenu (exprimée en termes de seuil national). Dans la figure 5a, un pays qui se trouve au-dessus de la ligne de régression peut être considéré comme relativement « inefficace » par rapport au résultat final de réduction de la pauvreté. Dans la figure 5b, un pays qui se trouve sous la ligne de régression peut être considéré comme relativement « inefficace » en termes de réduction de la pauvreté (29).

(29) Pour l'interprétation de ces tests, il faut évidemment tenir compte du fait qu'il s'agit d'une technique de régression et d'estimations. Supposons que l'on utilise le critère suivant : les pays sont relativement inefficaces lorsque (i) le taux de pauvreté estimé est au moins de 1,5 point de % supérieur à la limite supérieure de l'intervalle de confiance de la régression de la pauvreté sur les dépenses sociales, et lorsque (ii) le taux de réduction de la pauvreté estimé est au moins de 6 points de % inférieur à la limite inférieure de l'intervalle de confiance de la régression de la réduction de la pauvreté sur les dépenses sociales. Evalués sur la base de ce critère, trois pays sont relativement inefficaces : la Lettonie, l'Espagne et la Grèce. Si l'on assouplit le deuxième critère pour inclure des pays dont la réduction de la pauvreté est au moins de 3 points de % inférieure à la limite inférieure de l'intervalle de confiance, il faut aussi inclure le Royaume-Uni, le Portugal et l'Italie comme étant inefficaces. Il est à noter que l'« inefficacité » ne peut pas être assimilée à un « échec de la politique » : il peut y avoir d'autres facteurs sociaux d'une plus grande ampleur en jeu, sur lesquels la politique n'a pas de prise directe.

Sur la base de ces deux critères, les dépenses sociales en Espagne, en Grèce, en Lettonie, et – à un degré moindre – en Italie, au Portugal et au Royaume-Uni, peuvent être considérées comme relativement « moins efficaces » en termes de réduction de la pauvreté. Dans quelle mesure cela est-il attribuable à la politique ? Une première explication plutôt évidente, en ce qui concerne la politique des états-providence du Sud de l'Europe, est que ceux-ci, comparés aux autres états-providence, consacrent de grands montants aux dépenses de pension. Mais même si l'analyse se limite à l'efficacité des dépenses non liées aux pensions en termes de réduction de la pauvreté des non-pensionnés, les dépenses sociales en Espagne, en Grèce, au Portugal et en Italie apparaissent relativement moins efficaces. Il peut paraître surprenant que nous ne comprenions aujourd'hui encore qu'insuffisamment les causes de cette inefficacité relative. L'une des caractéristiques de ces systèmes sociaux est leur nature fragmentée. Comparés aux autres pays de l'EU15, le Portugal, l'Italie, l'Espagne et la Grèce consacrent relativement peu de moyens à la politique de soutien aux ménages (allocations familiales, accueil d'enfants) (30).

Une conclusion tirée de manière récurrente des analyses scientifiques (qui est confirmée dans Vandenbroucke et al, 2012) est que la qualité globale d'un système social, plutôt que celle d'un seul instrument, est cruciale si l'on veut atteindre de bons résultats en matière de réduction de la pauvreté : le processus de la coordination ouverte devrait se livrer à un examen plus approfondi en la matière.

(30) On ne peut cependant pas en conclure que la relative inefficacité en matière de réduction de la pauvreté s'explique par un effort budgétaire relativement limité en faveur de la politique familiale : les Pays-Bas consacrent eux aussi relativement peu de moyens à la politique familiale (juste un peu plus que les pays de l'Europe du Sud), mais ils obtiennent de bons résultats en matière de réduction de la pauvreté.

FIGURE 5A : PAUVRETE ET DEPENSES SOCIALES, 2007/8

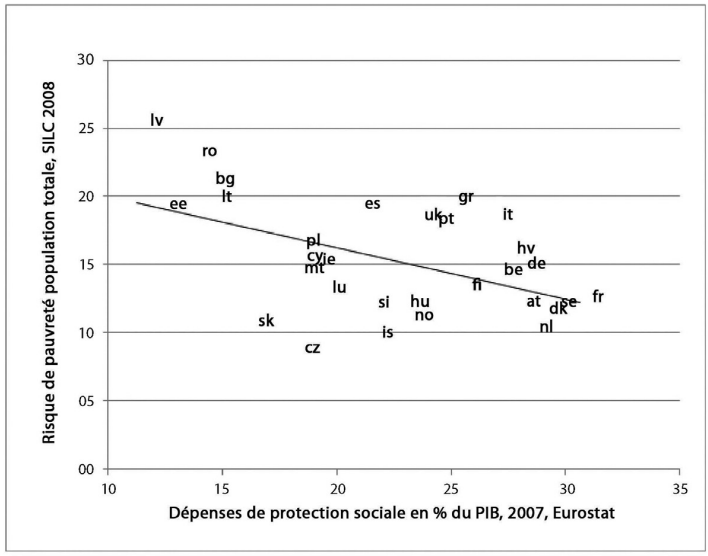
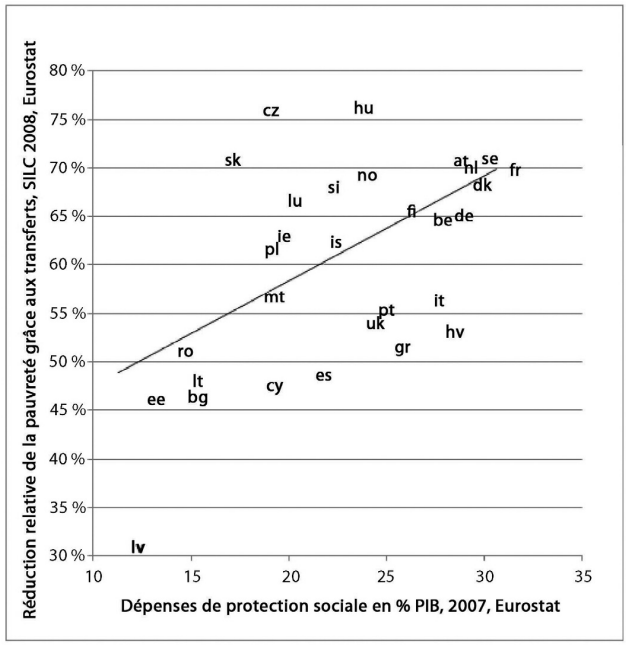


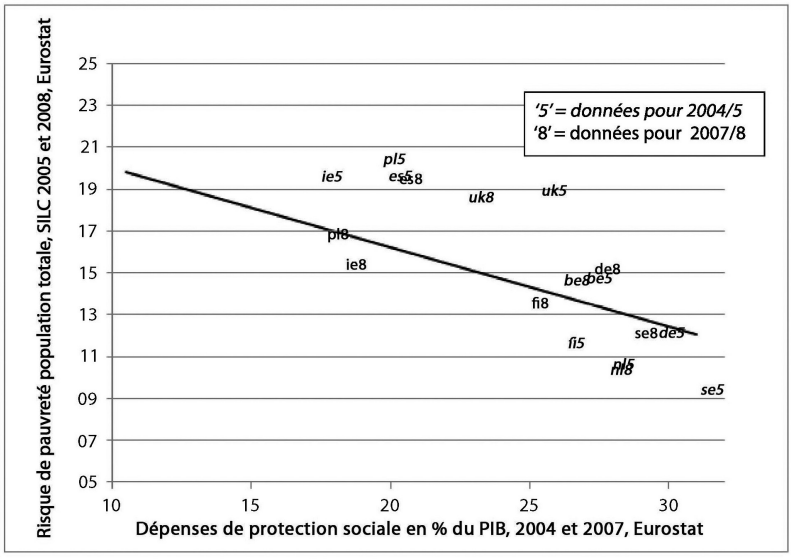
FIGURE 5B : REDUCTION RELATIVE DE LA PAUVRETE ET DEPENSES SOCIALES, 2007/8



2.3. TRAJETS POLITIQUES DIVERGENTS DURANT LES ANNEES DU BOOM (2004/5 A 2007/8)

La figure 6 donne pour quelques pays le chemin parcouru durant les années qui ont été relativement favorables du point de vue économique avant la crise de 2008. Il est surprenant de constater que les trajets divergaient fort.

FIGURE 6 : PAUVRETE ET DEPENSES SOCIALES, 2004/5, 2007/8



Dans le cadre du Sommet de Lisbonne de 2000, d'ambitieuses déclarations avaient été formulées en matière de lutte contre la pauvreté en Europe. Si l'on définit la pauvreté à l'aide d'une mesure paneuropéenne – on compte le nombre d'Européens dont le revenu est inférieur à 60 % du revenu médian en Europe –, le trajet parcouru par l'Union depuis 2000 est assez satisfaisant : ainsi définie, la pauvreté a diminué de manière significative dans l'UE (Decancq et al, à paraître). Si l'on définit la pauvreté à l'aide de seuils nationaux (et c'est ce qui était en fait prévu : on compte le nombre de Néerlandais, Belges, Allemands ... ayant un revenu inférieur à 60 % du revenu médian néerlandais, belge, allemand...), le trajet parcouru est inférieur aux ambitieux objectifs fixés. Sous cet angle, il n'y a eu aucune réduction de la pauvreté, mais plutôt une stagnation de la pauvreté. Dans quelques Etats membres, la pauvreté a diminué, notamment dans des états où elle était traditionnellement élevée (dans quelques-uns des nouveaux Etats membres tels que la Pologne, où la pauvreté a fortement diminué ; mais aussi en Irlande) ; dans quelques états où la pauvreté était traditionnellement faible, elle a augmenté (à savoir en Finlande et en Suède, et – selon les chiffres utilisés – aussi en Allemagne). Lorsque l'on évalue les perfor-

mances de la politique sociale durant la dernière décennie, il faut faire la distinction entre l'objectif social de la « cohésion sociale nationale » et celui de la « cohésion sociale paneuropéenne ». Du point de vue de la « cohésion sociale paneuropéenne », des progrès ont été enregistrés. Du point de vue de la « cohésion sociale nationale », on constate une grande disparité, avec un modèle de croissance inégalitaire dans des pays traditionnellement considérés comme les meilleurs exemples en matière de politique sociale. Inspiré par Paul de Beer (2007), j'ai poursuivi, avec Vincent Corluy, l'analyse de cette évolution pour les années 2004-5 et 2007-8. Nous avons décomposé les évolutions de la pauvreté sur la base d'une distinction entre les « ménages sans emploi » et les autres ménages (ou il y a au moins quelqu'un qui travaille), et la polarisation des emplois à travers les ménages. En ce qui concerne la polarisation des emplois à travers les ménages, le trajet des pays du Sud de l'Europe s'avère sensiblement différent du trajet d'autres pays. A titre d'illustration, la proportion d'adultes dans des « ménages sans emploi » en Pologne entre 2000 et 2008 a chuté de 3,6 points de % ; en Espagne, cette baisse a été de seulement de 1 point de % ; sur la base de l'évolution des taux d'emploi individuels, on aurait pu s'attendre dans les deux pays à une baisse quasi identique du nombre de ménages sans emploi (Corluy et Vandenbroucke, 2012, tableau 3). Ceci est dû à un processus de modernisation différé, dont le gouvernement espagnol ne peut pas être tenu responsable sans plus.

3. LA « METHODE A UTILISER » POUR ARRIVER A L'EUROPE SOCIALE : QUELQUES POINTS CLES

Le paradigme de l'investissement social correspond à un agenda de longue durée. Il serait naïf de penser que cet agenda permet de résoudre à court terme la crise économique et financière. Le défi réside plutôt dans le fait de mettre en relation les objectifs à court terme et les objectifs à long terme et de relier la politique économique à la politique sociale. Sans développer le problème de la *governance*, j'évoque quelques points clés.

Deux principes me paraissent essentiels.

- La politique budgétaire à court terme des Etats membres devrait garantir et soutenir des objectifs à long terme d'une politique d'investissement social, plutôt que de les mettre en péril. Ce sont tant la quantité que la qualité des dépenses qui importent.
- Les Etats membres qui sont aujourd'hui obligés de faire des efforts budgétaires considérables pour réduire leurs dettes (et qui subissent aussi les conséquences d'une faible concrétisation du concept d'investissement social issue de l'agenda original du Traité de Lisbonne) devraient pouvoir faire aboutir cette réduction de dettes. Un tel succès présuppose des réformes, mais aussi un soutien de la part des autres Etats membres et de l'UE. Je renvoie à l'appel de Pisani-Ferry en faveur d'une approche plus équilibrée du processus d'adaptation macro-économique, à la nécessité d'une réponse collective européenne à la crise bancaire et de la mise

sur pied d'une action collective concernant la dette souveraine, par exemple en émettant des euro-obligations. Mais je renvoie aussi à la mobilisation des fonds européens pour mieux soutenir des pays désireux de mener une politique d'investissement social efficace.

Il ne s'agit pas d'un plaidoyer en faveur du statu quo social, bien au contraire. Il s'agit d'un plaidoyer en faveur d'une politique de réformes sociales. Mais un « deal européen » en matière d'investissement social doit être basé sur une véritable réciprocité.

J'estime enfin que nous devons poursuivre la « Coordination ouverte » en tant que processus destiné à ***définir*** toujours mieux le modèle social européen (31). Mais, dans ce cadre, il faut mettre bien davantage l'accent sur l'« accountability » des Etats membres en matière de qualité globale de leurs systèmes de protection sociale, entre autres dans l'optique d'une protection efficace et efficiente des revenus minimums. Il serait également judicieux de mieux intégrer cette « accountability » dans l'actuel instrument de solidarité par excellence, à savoir les fonds européens : cela peut se faire en élaborant des principes de conditionnalité, comme le proposent la Commission européenne et des ONG telles que l'EAPN (32).

Dans le débat actuel, nous disposons d'un point de repère sous la forme du programme Europe 2020. Les objectifs de ce programme cadrent avec la politique d'investissement social : mettre davantage de personnes au travail, consacrer davantage d'efforts à la recherche et au développement, concrétiser les objectifs 20/20/20 en matière d'énergie, réduire le nombre de jeunes qui quittent prématurément l'école, augmenter le nombre de jeunes dans l'enseignement tertiaire, réduire de 20 millions le nombre de pauvres en Europe. La Commission a dressé un tableau critique de l'état d'avancement par rapport aux objectifs d'Europe 2020 dans l'*Annual Growth Survey 2012* (Commission européenne, 2011). Le tableau n'est pas encourageant.

Sur la base des plans soumis par les Etats membres, aucun des objectifs 2020 ne sera atteint. Les mesures combinées d'inclusion sociale ont eu pour effet de réduire de 12 millions le nombre de personnes pauvres, un chiffre bien en-deçà des 20 millions visés. Une première mission du Conseil européen doit consister à relever cette contradiction et à réinscrire résolument à l'agenda les objectifs d'Europe 2020, sur pied d'égalité avec les objectifs budgétaires.

(31) Les publications relatives à la coordination ouverte en tant que méthode de gouvernance sont nombreuses. Voir Heidenreich et Zeitlin (2009), Marlier et al (2010), Public Policy and Management Institute (2011), et Zeitlin et Sabel (2010) pour une discussion dans le cadre plus large de l'« experimental governance ».

(32) Il y a une autre perspective, celle du droit du travail européen, que je ne développe pas dans cet exposé. Un collègue flamand, professeur à l'Université de Tilburg, y a consacré son allocution inaugurale (Hendrickx, 2011).

EPILOGUE. UN CATCH 22 POUR LES SOCIAUX-DEMOCRATES ?

La politique ne s'apparente ni à la technocratie ni à la science. Les sociaux-démocrates peuvent-ils trouver, dans l'exposé que je viens de faire, la base d'un programme social-démocrate porteur ?

L'Union européenne a besoin d'un objectif plus vaste incluant aussi une finalité sociale. La poursuite d'un grand objectif social qui, d'un point de vue fonctionnaliste, pouvait être considérée comme un luxe il y a dix ans, est devenue aujourd'hui une nécessité pour la zone euro. Comme je l'ai souligné plus haut, un raisonnement purement économique suffit déjà à aboutir à cette conclusion. Mais l'argument économique n'est pas le seul en jeu. Une entité politique qui intervient profondément dans la vie quotidienne de ses citoyens, comme le fait l'Union européenne, a besoin d'un objectif public jouissant d'une large légitimation. Il va de soi que le contenu de cet objectif dépend de choix politiques et de rapports de force. Je ne prétends pas que le résultat du débat politique européen sera toujours fidèle aux attentes des sociaux-démocrates ; la social-démocratie n'est pas aujourd'hui en Europe un mouvement majoritaire. Ce que j'ai voulu souligner, c'est non seulement l'inadéquation des objectifs actuels de l'Union européenne d'un point de vue social-démocrate, mais également leur caractère intrinsèquement trop limité pour avoir une chance d'être atteints.

Les sociaux-démocrates ne peuvent pas se permettre de réfléchir trop longtemps à la signification du projet européen et de l'union monétaire. Sans tomber dans un cosmopolitisme naïf, c'est bien d'un « European way of life » dont il s'agit. Nous n'allons pas redevenir maîtres de notre propre destinée en faisant machine arrière. Si l'Union devait sombrer dans une crise plus profonde, les perspectives se détérioreront aussi pour la social-démocratie. Donc, la social-démocratie européenne doit contribuer au consensus de base dont l'Union a un besoin existentiel. Qui dit consensus dit compromis. Bien que l'expression soit un peu surannée, il n'est pas exagéré de dire qu'aujourd'hui l'Union européenne a besoin de sceller un « compromis historique » entre les familles politiques dominantes présentes dans les gouvernements européens et au Parlement européen. A première vue, ce défi peut ressembler à un *catch 22* : pour exister, les mouvements politiques ont besoin de conflits et de luttes idéologiques. Dans la mesure où un nouveau consensus de base, conclu entre les familles politiques majeures et les gouvernements en Europe, peut contribuer à la création d'espoir, nous ne devons pas en avoir peur, à mon avis. Il est évident que les sociaux-démocrates doivent mettre en avant leur identité propre. Le constat selon lequel l'inégalité de revenu dans l'Union européenne est aussi grande que l'inégalité de revenu aux Etats-Unis devrait être au cœur d'un agenda social-démocrate. La réponse à ce constat exige un investissement soutenu dans le capital humain, à savoir par le biais de l'enseignement et de la formation. Mais cela exige également une protection sociale efficace et un principe de « *fairness* » sur le marché du travail. Comme je l'ai évoqué plus haut, l'Union européenne ferait bien, pour sa légitimité, de s'attaquer aux thématiques que sont la réglementation relative aux

salaires minimums et l'instauration de salaires minimums adéquats – particulièrement en Allemagne –, étant entendu qu'à cet égard également, les différences « architecturales » entre les Etats membres sont grandes (Rycx et Kampelmann, 2012 ; Marx et al, 2012) et qu'une uniformisation paneuropéenne est une matière complexe. Les marges sont donc étroites. Mais ne s'agit-il pas là, parallèlement à un agenda d'investissement social européen, également d'un défi de poids pour les sociaux-démocrates ? Lorsque j'avais 22 ans, j'ai lu un livre de Joop Den Uyl dans lequel celui-ci affirmait : « Il appartient aux socialistes démocrates de dire clairement la vision qu'ils ont de l'avenir, et, que les marges soient grandes ou petites, d'emporter l'adhésion quant à leurs choix... »

Permettez-moi de terminer, dans l'esprit de Den Uyl, en formulant deux questions auxquelles les sociaux-démocrates devront accorder une attention toute particulière :

- Dans l'Europe entière, les sociaux-démocrates doivent réévaluer le contenu de l'agenda de l'investissement social qu'ils ont contribué à façonner durant les 15 dernières années – sous des formes diverses. Dans ce contexte, je n'admets ni l'idolâtrie (l'idée naïve selon laquelle l'« investissement social » ne peut déboucher que sur du win-win) ni le révisionnisme non fondé (l'idée selon laquelle l'agenda de l'activation était une erreur). Les sociaux-démocrates devraient aussi identifier la force mobilisatrice d'un agenda d'investissement social renouvelé, en particulier vis-à-vis des jeunes. Ils devraient, à cet égard, définir le rôle du secteur public et se demander quelle pourrait être en cela la contribution des partenaires sociaux.
- Les sociaux-démocrates doivent faire de la « réciprocité » un concept politique utilisable et transposable, en ce compris dans le contexte du débat institutionnel européen.

BIBLIOGRAPHIE

Armstrong, K., *Governing Social Inclusion. Europeanization through Policy Coordination*, Oxford, Oxford University Press, 2010.

Atkinson, T., Cantillon, B., Marlier, E. et Nolan, B., *Social Indicators. The EU and Social Inclusion*, Oxford, Oxford University Press, 2002.

Bargain, O., Dolls, M., Fuest, C., Neumann, D., Peichl, A., Pestel, N. et Siegloch, S., *Fiscal Union in Europe? Redistributive and Stabilising Effects of an EU Tax-Benefit System,* 2012, à paraître.

Bowles, S., in collaboration with Fong, C., Gintis, H., Jayadev, A. et Pagano, U., *Essays on the New Economics of Inequality and Redistribution*, Cambridge, Cambridge University Press, 2012.

Brandolini, A., Measurement of Income Distribution in Supranational Entities: The Case of the European Union, in Jenkins, S. et Micklewright, J. (éds.), *Inequality and Poverty Re-Examined*, pp. 62-83, Oxford, Oxford University Press, 2007.

Bruun, N. et Bücker, A., *Critical assessment of the proposed Monti II regulation – more courage and strength needed to remedy the social imbalances*, ETUI Policy Brief N° 4/2012, 2012.

Burkhauser, R.V. et Couch, K.A., Are the Inequality and Mobility Trends of the United States in the European Union's Future?, in Alber, J. et Gilbert, N., *United in Diversity? Comparing Social Models in Europe and America*, pp. 280-307, Oxford, Oxford University Press, 2010.

Cantillon, B., The paradox of the Social Investment State: Growth, Employment and Poverty in The Lisbon Era, *Journal of European Social Policy*, 21 (5), pp. 432-449, 2011.

Cantillon, B. et Vandenbroucke, F. (éds.), *For Better For Worse, For Richer For Poorer. Labour market participation, social redistribution and income poverty in the EU,* Oxford, Oxford University Press, à paraître.

Corluy, V. et Vandenbroucke, F., *Individual Employment, Household Employment and Risk of Poverty in the EU. A Decomposition Analysis*, CSB 'beleid & onderzoek', pp. 1-80, Anvers, CSB - Centrum voor Sociaal Beleid Herman Deleeck, 2012.

de Beer, P., Why work is not a panacea: a decomposition analysis of EU-15 countries, *Journal of European Social Policy*, 17 (4), pp. 375-388, 2007.

Decancq, K., Goedemé, T., Van den Bosch, K. et Vanhille, J., The evolution of poverty in the European Union: concepts, measurement and data, in Cantillon, B. et Van-

denbroucke, F. (éds.), *For Better For Worse, For Richer For Poorer. Labour market participation, social redistribution and income poverty in the EU*, Oxford, Oxford University Press, à paraître.

De Deken, J., Measuring the social investment state, in Cantillon, B. et Vandenbroucke, F. (éds.), *For Better For Worse, For Richer For Poorer. Labour market participation, social redistribution and income poverty in the EU*, Oxford, Oxford University Press, à paraître.

De Grauwe, P., Managing a Fragile Eurozone, *CESifo Forum*, 12 (2), pp. 40-45, 2011.

De Grauwe, P., *Economics of Monetary Union*, Oxford, Oxford University Press, 2009.

De Grauwe, P. et Moesen, W., Gains for All: A Proposal for a Common Euro Bond, *Intereconomics*, May/June 2009, 2009.

Den Uyl, J.M., *Inzicht en uitzicht. Opstellen over Economische Politiek*, Amsterdam, Uitgeverij Bert Bakker, 1978.

Engels, S., De invloed van het Hof op het Unierecht met betrekking tot grensoverschrijdende gezondheidszorg: stand van zaken na de nieuwe Patiëntenrichtlijn, *Tijdschrift voor Sociaal Recht*, september 2012, 2012.

European Commission, Annual Growth Survey 2012, Annex. Progress Report on the Europe 2020 Strategy, *COM(2011) 815 final*, 2/5, pp. 1-27, 2011.

Fahey, T., The Case for an EU-Wide Measure of Poverty, *European Sociological Review*, 23 (1), pp. 35-47, 2007.

Ferrera, M., *The Boundaries of Welfare: European Integration and the new spatial politics of social protection*, Oxford, Oxford University Press, 2005.

Fuest, C. et Peichl, A., European Fiscal Union: What is it? Does it work? And are there really 'no alternatives'?, *CESifo Forum*, 13 (1), pp. 3-9, 2012.

Gill, I.S. et Raiser, M., *Golden growth. Restoring the lustre of the European Economic Model*, Washington, The World Bank, 2012.

Habermas, J., Why Europe needs a constitution, *New Left Review*, 11, pp. 5-26, 2001.

Heidenreich, M. et Zeitlin, J., *Changing European Employment and Welfare Regimes. The influence of the open method of coordination on national reforms*, New York, Routledge, 2009.

Hemerijck, A., *Changing Welfare States*, Oxford, Oxford University Press, 2012a, à paraître.

Hemerijck, A., When Changing Welfare States and the Eurocrisis Meet, in *Sociologica*, 1/2012, doi: 10.2383/36887 (with comments by Ascoli, Barbier, Beckfield, Bonoli and Palme), 2012b.

Hendrickx, F., *Labour Law for the United States*, texte de l'exposé de Frank Hendrickx à l'Universiteit van Tilburg au 2 septembre 2011, 2011.

International Labour Organization, Social Aspects of European Economic Co-operation. Report by a Group of Experts (summary), *International Labour Review*, 74 (2), pp. 99-123, 1956.

Layard, R., *Waarom zijn we niet gelukkig?*, Amsterdam - Anvers, Atlas, 2005.

Lefebvre, M., Perelman, S. et Pestieau, P., La performance de l'Etat-providence européen. Quel enseignement pour la Belgique ?, in *Regards Economiques*, décembre, 93, pp. 1-13, 2011.

Leibfried, S., Social Policy. Left to the Judges and the Markets?, in Wallace, H., Pollack, M.A. et Young, A. (éds.), *Policy-Making in the European Union*, pp. 253-282, Oxford, Oxford University Press, 2010.

Lenaerts, K., Burgerschap van de Unie en sociale solidariteit: kanttekening bij de Europese rechtspraak, *Rechtskundig Weekblad*, 75 (22), pp. 1013-1019, 2012.

Lenaerts, K., European Union Citizenship, National Welfare Systems and Social Solidarity, *Jurisprudencija*, 18 (2), pp. 397-421, 2011.

Marlier, E. et Natali, D. (éds.), with Van Dam, R., *Europe 2020. Towards a More Social EU?*, Bruxelles, P.I.E. Peter Lang, 2010.

Marx, I., Marchal, S. et Nolan, B., *Mind the Gap: Net Incomes of Minimum Wage Workers in the EU and the US*, IZA Discussion Paper, No. 6510, pp. 1-25, Bonn, IZA - Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit, 2012.

Milanovic, B., *The Haves and the Have-Nots. A Brief and Idiosyncratic History of Global Inequality*, New York, Basic Books, 2011.

Mundell, R., A theory of Optimal Currency Areas, *American Economic Review*, 51, pp. 657-665, 1961.

Mundel, R., Uncommon Arguments for Common Currencies, in Johnson, H. et Swoboda, A. (éds.), *The Economics of Common Currencies*, pp. 114-132, Londres, Allen and Unwin, 1973.

Nicolaïdis, K. et Viehoff, J., The Choice for Sustainable Solidarity in Post-Crisis Europe, in Bajnai, G., Fischer, T., Hare, S., Hoffmann, S., Nicolaïdis, K., Rossi, V., Viehoff, J. et Watt, A., *Solidarity: For Sale? The Social Dimension of the New European Economic Governance*, pp. 23-44, 2012, Europe in Dialogue Series, No. 2012/1, pp. 1-154, Güterloh, Bertelsmann Stiftung, 2012.

Pisani-Ferry, J., The euro-area rebalancing challenge, *Bruegel blog* (22 May 2012), 2012.

Public Policy and Management Institute, *Evaluation of the effectiveness and impact of the social OMC since 2006 (deliverable 7). Recommendations for improving and strengthening effectiveness and impact of the social OMC (deliverable 8)*, pp. 1-164, 2011.

Rhodes, M., Employment Policy. Between Efficacy and Experimentation, in Wallace, H., Pollack, M.A. et Young, A. (éds.), *Policy-Making in the European Union*, pp. 283-306, Oxford, Oxford University Press, 2010.

Rycx, F. et Kampelmann, S., *Who earns minimum wages in Europe? New evidence based on household surveys*, ETUI Paper, No. 124, pp. 1-65, Bruxelles, ETUI - European Trade Union Institute, 2012.

Sangiovanni, A., Solidarity in the European Union: Problems and Prospects, in Dickson, J. et Eleftheriadis, P. (éds.), *Philosophical Foundations of European Union Law*, Oxford, Oxford University Press, 2012, à paraître.

Scharpf, F., *The Asymmetry of European Integration, or Why the EU cannot be a social market economy*, KFG Working Paper, No. 6, pp. 1-35, Berlin, KFG - Kolleg-Forschergruppe 'The Transformative Power of Europe', 2009.

Vandenbroucke, F., Why social spending should remain on the agenda, in Cantillon, B. et Vandenbroucke, F. (éds.), *For Better For Worse, For Richer For Poorer. Labour market participation, social redistribution and income poverty in the EU*, Oxford, Oxford University Press, à paraître.

Vandenbroucke, F., *Geluk en Politiek: een Pleidooi voor Helder Denken*, Itinera, 2012.

Vandenbroucke, F., Cantillon, B., Van Mechelen, N., Goedemé, T. et Van Lancker, A., *The EU and Minimum Income Protection: Clarifying the Policy Conundrum*, CSB 'beleid & onderzoek', pp. 1-49 Anvers, CSB - Centrum voor Sociaal Beleid Herman Deleeck, 2012.

Vandenbroucke, F., Wederkerigheid: niet vanzelfsprekend, wel hard nodig, in Janssens, P., *Voor wat hoort wat. Naar een nieuw sociaal contract*, pp. 19-76, Anvers, De Bezige Bij, 2011.

Vandenbroucke, F., Hemerijck, A. et Palier, B., *The EU needs a social investment pact*, OSE Opinion Paper, no. 5, pp. 1-25, Bruxelles, OSE, 2011.

Vandenbroucke, F. et Vleminckx, K., Disappointing poverty trends: is the social investment state to blame?, *Journal of European Social Policy*, 21 (5), pp. 450-471, 2011.

Vandenbroucke, F., *Strategische keuzes voor het sociale beleid*, CSB 'beleid & onderzoek', pp. 1-34, Anvers, CSB - Centrum voor Sociaal Beleid Herman Deleeck, 2010.

Vandenbroucke, F., De Actieve Welvaartsstaat: een Europees Perspectief, Den Uyllezing (Amsterdam, 13 december 1999), in Stichting 'Dr. J.M. Den Uyl-lezing' (éd.) (2009), *In het spoor van Den Uyl. Den Uyl-lezingen 1988-2008*, Amsterdam, Stichting 'Dr. J.M. Den Uyl-lezing', 1999, 2009.

Vandenbroucke, F., Hoog niveau of eerlijke verdeling?, in van de Donk, W., Rinnooy Kan, A., Vandenbroucke, F., van Lieshout, P. et Hemerijck, A., *Naar een nieuwe sociale investeringsagenda. De toekomst van de Nederlandse Verzorgingsstaat*, pp. 19-70, la Haye, WRR - Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, 2007.

Vandenbroucke, F., Foreword, in Esping-Andersen, G., Gallie, D., Hemerijck, A. et Myles, J. (éds.), *Why we need a New Welfare State,* pp. viii-xxiv, Oxford, Oxford University Press, 2002a.

Vandenbroucke, F., Social Justice and open coordination in Europe: reflections on Drèze's Tinbergen lecture, *De Economist,* 150 (1), pp. 83-93, 2002b.

Vandenbroucke, F., *The EU and social protection: what should the European Convention propose?*, MPIfG working paper, no. 02/6, pp. 1-29, Cologne, Max Planck Institute for the Study of Societies, 2002c.

Van Lancker, A., European Anti-Poverty Network, *Working Document on a Framework Directive on Minimum Income,* 2010.

Van Parijs, Ph., *Just democracy. The Rawls-Machiavelli programme*, Colchester, ECPR Press, 2011.

Van Parijs, Ph. et Rawls, J., Three Letters on the *Law of Peoples* and the European Union, *Revue de Philosophie Economique*, 4 (1), pp. 7-20, 2003.

WTE, DN, Rethinking Solidarity in the EU, from fact to social contract, *European Constitutional Law Review*, 7 (2), pp. 169-172, 2011.

Zeitlin, J. et Sabel, Ch., *Experimentalist Governance in the European Union. Towards a New Architecture*, Oxford, Oxford University Press, 2010.

TABLE DES MATIERES

LE DEFI SOCIAL EUROPEEN
LA POURSUITE D'UN OBJECTIF SOCIAL N'EST PLUS AUJOURD'HUI UN LUXE POUR L'UNION EUROPEENNE, MAIS ELLE EST DEVENUE UNE NECESSITE

INTRODUCTION 195

1. POURQUOI UNE « EUROPE SOCIALE » ? 198
1.1. LES INEGALITES EN EUROPE 198
1.2. QUATRE ARGUMENTS EN FAVEUR D'UNE DIMENSION SOCIALE ACTIVE DANS LA POLITIQUE EUROPEENNE 200
1.3. CONCLUSION : LA DEFINITION D'UNE DIMENSION SOCIALE POUR L'UNION N'EST PLUS AUJOURD'HUI UN LUXE, MAIS ELLE EST DEVENUE UNE NECESSITE . . . 219

2. QUE FAUT-IL INSCRIRE A L'AGENDA DE L'EUROPE SOCIALE ? 220
2.1. L'AGENDA RELATIF A L'INVESTISSEMENT : UN DESEQUILIBRE CRIANT EN MATIERE DE FORMATION 221
2.2. L'AGENDA RELATIF A LA PROTECTION : UNE EFFICACITE SOCIALE TRES DIVERSE . . . 223
2.3. TRAJETS POLITIQUES DIVERGENTS DURANT LES ANNEES DU BOOM (2004/5 A 2007/8) 227

3. LA « METHODE A UTILISER » POUR ARRIVER A L'EUROPE SOCIALE : QUELQUES POINTS CLES 228

EPILOGUE. UN CATCH 22 POUR LES SOCIAUX-DEMOCRATES ? 230

BIBLIOGRAPHIE 232

DIGEST EUROPEEN – DIGEST INTERNATIONAL

PAR L'OBSERVATOIRE SOCIAL EUROPEEN*

La concrétisation des décisions du Conseil européen de juin 2012 et des chefs d'Etat et de gouvernement de la zone euro sera longue. Elles prétendent déboucher sur une Union bancaire et budgétaire en préalable à une Union politique. Dans le même temps, les conditions d'accès aux marchés de plusieurs pays tels l'Espagne et l'Italie ne cessent de se dégrager alors que l'Allemagne, entre autres, bénéficie de prêts à taux nuls ou quasi nuls, voire négatifs. Face à une telle fragmentation nombreux sont ceux qui parient sur la disparition de l'euro en dépit de la multiplication des discours sur l'irréversibilité de l'euro par les dirigeants des institutions européennes au premier rang desquels figure le Président de la Banque centrale européenne, qui bien que n'ayant pas un "rôle politique" est bel et bien une institution de l'Union ainsi que l'a rappelé son président dans un article publié dans la presse allemande (Die Zeit) le 29 août 2012. La constestation sociale suscitée par les mesures d'austérité ne cesse d'enfler mais rien ne semble infléchir la conditionnalité des réformes structurelles néo-ordolibérales exigées par les institutions européennes. La survie de l'euro car c'est uniquement de cela dont il est question passerait par "davantage d'Europe" en y incluant mieux les citoyens européens ainsi que le suggèrent Jurgen Habermas et d'autres dans la presse européenne, à condition toutefois de ne pas remettre en cause les principes monétaristes qui président à la construction de l'euro depuis le traité de Maastricht. Le regard des organisations internationales est de plus en plus critique sur les politiques d'austérité de l'Union ainsi que l'attestent les rapports de l'Organisation internationale du travail (OIT).

1. LE DEBAT INSTITUTIONNEL

1.1. SEMESTRE EUROPEEN : ADOPTION DES RECOMMANDATIONS PAR PAYS

Le Conseil EPSCO de juin 2012 a voté à la majorité qualifiée l'orientation générale sur le projet de recommandations du Conseil portant sur les recommandations par pays, présenté par la Commission européenne fin mai 2012. Le projet a par la suite été transmis aux différents comités sectoriels compétents. L'avis du comité de l'em-

* Chercheur principal : Cécile Barbier.

ploi est en effet requis mais il est formulé après consultation du comité économique et financier. Plusieurs délégations ont émis des réserves portant à la fois sur le contenu et sur la procédure d'adoption desdites recommandations. Les orientations liées à la question des salaires et celle des retraites ont été soustraites de la discussion du conseil EPSCO en raison de leur impact sur les déséquilibres macroéconomiques. La Belgique a ajouté une déclaration écrite portant sur la réforme des systèmes de retraites et l'indexation des salaires. Ainsi, la Belqique s'engage à veiller à ce que « *la progression des salaires reflète les développements dans la productivité et la compétitivité* », sans pour autant accepter la recommandation « *trop restrictive* » de la Commission. Elle s'engage parallèlement à augmenter l'âge « *effectif* » de la retraite. Après l'approbation du Conseil européen de juin 2012, le Conseil Ecofin a formellement adopté les recommandations lors de sa session du 10 juillet 2012.

S'agissant du vieillissement et de l'âge de la retraite, il est recommandé que la Belgique s'attache à « *continuer à améliorer la viabilité à long terme des finances publiques en limitant les dépenses liées au vieillissement, notamment les dépenses de santé; en particulier, à mettre en œuvre la réforme des régimes de prépension et de retraite et à prendre de nouvelles mesures pour garantir le relèvement de l'âge effectif de départ à la retraite, en ce compris en liant l'âge légal de départ à la retraite à l'espérance de vie* » (recommandation n°2).

S'agissant des négociations collectives et des salaires, il est recommandé que la Belgique s'attache à prendre des mesures destinées à « *stimuler la création d'emplois et la compétitivité et à prendre des mesures pour réformer, en consultation avec les partenaires sociaux et conformément aux pratiques nationales, le système de négociation et d'indexation des salaires; assurer, dans un premier temps, que la croissance des salaires reflète mieux l'évolution de la productivité du travail et de la compétitivité i) en veillant à la mise en œuvre des mécanismes de correction ex post prévus dans la «norme salariale» et en encourageant la conclusion d'accords globaux afin d'améliorer la compétitivité-coût et ii) en facilitant le recours aux clauses dérogatoires aux conventions collectives sectorielles afin de mieux aligner la croissance des salaires sur l'évolution de la productivité du travail au niveau local* » (Recommandation n°4).

Références :
Projet de recommandation du Conseil concernant le programme national de réforme de la Belgique pour 2012 et portant avis du Conseil sur le programme de stabilité de Belgique pour la période 2012-2015, JOC 219, 24/7/2012, p. 5-8.
http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2012:219:0005:0008:FR:PDF.

1.2. DROITS FONDAMENTAUX

Le deuxième rapport annuel de la Commission européenne sur la Charte constate que les préoccupations liées aux droits fondamentaux sont de plus en plus intégrées dans l'élaboration de la politique de l'Union. Comme dans le rapport 2010, il en ressort une grande confusion dans le chef des "citoyens européens". Le rapport rappelle que « *La Charte ne confère pas à l'UE de pouvoir général d'intervention dans tous les cas de violation des droits fondamentaux par les autorités nationales. Elle s'applique aux États membres uniquement lorsqu'ils mettent en œuvre le droit de l'Union. Les États membres possèdent une réglementation nationale très développée concernant les droits fondamentaux, dont le respect est garanti par les juridictions nationales* ». Dans une note de bas de page, la Commission confirme que la Charte s'inscrit dans la logique d'une Europe fédérale à l'américaine, un modèle fédéral parmi d'autres et pour lequel aucune discussion n'a jamais été engagée au niveau de l'Union et des Etats membres, en précisant que « même le Bill of rights américain ne s'appliquait à l'origine qu'au niveau fédéral ».

Références :
Rapport 2011 sur l'application de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne COM/2012/169, 16/04/2012, p. 9, note de bas de page numéro 35.
http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2012:0169:FIN:FR:PDF

1.3. CONSEIL EUROPEEN DE JUIN 2012

Gouvernance économique : un volet « croissance » au pacte budgétaire ?

En France, au cours de la campagne électorale, François Hollande avait évoqué « la renégociation du pacte budgétaire » s'il était élu. En Allemagne, cette perspective était simplement impensable à droite comme à gauche. Après l'élection de François Hollande à la présidence de la République française, les chefs d'Etat ou de gouvernement, réunis le 23 mai 2012, ont donné mandat aux Présidents du Conseil, de la Commission, de l'Eurogroupe et de la BCE de préparer pour le Conseil européen des 28 et 29 juin, une « feuille de route » menant à un *« approfondissement de l'union monétaire »*. Devant la commission des affaires économiques et monétaires du Parlement européen, Mario Draghi, le Président de la BCE estime que la « clarification de la vision de l'euro » par les responsables européens sera leur « meilleure contribution à la croissance » (2). La Déclaration des chefs d'Etat de la zone euro des 28 et 29 juin 2012 affirme qu'il « est impératif de briser le cercle vicieux qui existe entre les banques et les Etats ». Elle demande à la Commission de présenter une proposition de règlement, fondée sur l'article 127 par. 6 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (3).

(2) "Clarifier la vision" de l'avenir de l'Euro ?, La Libre Belgique 31 mai 2012.
(3) Selon cet article, « Le Conseil, statuant par voie de règlements conformément à une procédure législative spéciale, à l'unanimité, et après consultation du Parlement européen et de la Banque centrale européenne, peut confier à la Banque centrale européenne des missions spécifiques ayant trait aux politiques en matière de contrôle prudentiel des établissements de crédit et autres établissements financiers, à l'exception des entreprises d'assurances ».

Il s'agit de renforcer les prérogatives de la BCE. Dans ce cas, il ne pourra être fait appel au Parlement européen en tant que colégislateur puisqu'il sera juste consulté.
Le Conseil européen des 28 et 29 juin 2012 a adopté un « Pacte pour la croissance et l'emploi ». Reprenant comme souvent des décisions au sujet desquelles, il existait déjà un accord sur les grands principes, le pacte est divisé en deux parties. Il comprend, d'une part un volet sur les actions à mener au niveau des Etats membres qui répète l'obligation d'appliquer dans leur intégralité les nouveaux instruments de la gouvernance économique et plaide pour l'« adoption rapide » des propositions visant à compléter ce cadre, le « Two Pack », et un volet sur l'approfondissement du marché intérieur, de l'autre. S'agissant du « Two Pack », la BCE pour sa part continue de défendre l'extension du vote à la majorité qualifiée inversée dans le règlement relatif au procédures de surveillance des Etats membres de la zone euro.

Références :
EUCO 76/12, 29 juin 2012.
Déclaration du Sommet de la zone euro, 29 juin 2012.
Avis de la Banque centrale européenne du 7 mars 2012 sur le renforcement de la gouvernance économique dans la zone euro, Journal officiel de l'Union européenne, C 141, 17 mai 2012.

2. LA REVISION DES TRAITES

2.1. LE TRAITE MES ET LE TRAITE SCG

Après son adoption au Sénat le 12 juillet 2012, le traité budgétaire européen a été ratifié le 19 juillet 2012 par la Chambre des députés italiens à une très large majorité vu l'accord des principaux partis. La Chambre des députés l'a adopté avec 380 "oui", 59 "non" et 36 abstentions, conformément aux souhaits du gouvernement qui voulait en finir avec le processus de ratification avant la pause estivale début août. Seul le parti populiste de la Ligue du Nord, ex-allié du gouvernement de Silvio Berlusconi a voté contre, tandis que l'Italie des Valeurs (IDV, gauche) s'est abstenue. Les députés ont également approuvé le mécanisme européen de stabilité (MES), par 325 voix pour, 53 contre et 36 abstentions. Au 19 juillet 2012, l'Italie est le 12e pays européen à avoir approuvé le pacte budgétaire – dans les faits la finalisation de la procédure en Italie doit encore être notifiée au Conseil et en Allemagne être signée par le Président (cf. infra)- et le 8ème de la zone euro.

En France, le Conseil constitutionnel avait été saisi par le Président français, François Hollande pour vérifier la conformité du traité budgétaire avec la constitution française et savoir s'il fallait ou non la modifier pour adopter la « règle d'or ». Début août 2012, le Conseil constitutionnel a répondu par la négative. Cela implique que la ratification du traité budgétaire nécessite un vote d'une loi du Parlement français tandis que la transcription de la « règle d'or » requiert une loi organique. Une révision de la Constitution aurait pu impliquer l'organisation d'un référendum.

En Allemagne, le traité budgétaire et le traité MES sont contestés. Un groupe unissant plusieurs organisations de la société civile "Mehr Demokratie" (Plus de démocratie) avait annoncé le dépôt de plaintes devant la Cour constitutionnelle allemande si la loi de ratification de ces traités était adoptée. Alors qu'Angela Merkel avait œuvré pour la ratification de ces deux traités, l'acceptation par le Président allemand de la demande inattendue faite par la Cour constitutionnelle allemande de ne pas signer la loi de ratification, adoptée le 29 juin 2012, a rendu impossible l'entrée en vigueur du traité MES au 1er juillet 2012 alors que l'entrée en vigueur de la modification de l'article 136 du traité sur le fonctionnement de l'Union) est prévue pour le 1er janvier 2013. Le Président allemand avait décidé d'attendre l'arrêt de la Cour constitutionnelle, prévu pour le 12 septembre 2012 (cf. infra).

Il faut également signaler un recours introduit a été introduit par la Cour suprême irlandaise début août 2012 devant la Cour de Justice de Luxembourg pour vérifier la validité de la décision du Conseil européen de modifier l'article 136 du traité sur le fonctionnement de l'Union. Le 31 juillet, cette Cour avait jugé compatibles le traité budgétaire et le traité MES avec la Constitution irlandaise permettant ainsi la validation de la ratifications de ces deux traités. S'agissant du traité MES, la Cour suprême irlandaise pose également à la Cour de justice la question de savoir si, dans l'hypothèse où la décision de revoir le traité serait considérée comme valide, le droit d'un État membre à conclure et ratifier un accord international tel que le traité MES est-il lié à l'entrée en vigueur de cette décision ?

Autre particularité, en Belgique, la procédure de ratification de la décision du Conseil européen modifiant l'article 136 du TFUE est considérée, à l'instar des autres traités européens, comme relevant d'un accord mixte. Elle requiert par conséquent la ratification des sept assemblées parlementaires belges (le Sénat a ratifié le 10 mai et la Chambre le 14 juin, la notification de la ratification date du 16 juillet 2012) mais le gouvernement belge a considéré que le traité MES n'était pas un traité de la même nature, ce qui a simplifié la procédure d'approbation de ce traité, ratifié par les deux seules branches du Parlement fédéral (le Sénat le 7 juin 2012 et la Chambre le 14 juin suivant).
Le traité budgétaire doit quant à lui être ratifié par les sept assemblées parlementaires concernées.

Au moment où les clignotants de la démocratie représentative sont momentanément actionnés par la Cour constitutionnelle allemande, l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe adopte une résolution, intitulée 'Mesures d'austérité – un danger pour la démocratie et les droits sociaux « dénonçant l'application de mesures d'austérité », souvent liée à des organes dont le caractère soulève des questions de contrôle et légitimité démocratique, de la « troïka » du Fonds monétaire international, de la Commission européenne et de la Banque centrale européenne, ou des gouvernements technocratiques tels que ceux récemment mis en place dans plusieurs Etats membres'.

Le 12 septembre, l'arrêt de la Cour constitutionnelle valide sans surprise mais de manière conditionnelle le traité MES et le traité SCG. S'agissant du MES, la Cour considère de manière éloquente que ce traité ne remet pas en cause « *l'indépendance de la BCE »,* ni *« l'engagement des Etats membres d'observer une stricte discipline budgétaire* ». La Cour limite la participation financière de l'Allemagne à 190 milliards d'EUR et pose de nouvelles conditions quant au respect des prérogatives du Parlement allemand : tout accroissement de la dotation du MES devra être approuvé par les deux chambres du Parlement. La Cour pose une autre limite, à savoir la BCE ne pourra pas financer le MES, ce qui signifie que la Cour refuse l'octroi d'une licence bancaire au MES. S'agissant du traité budgétaire, elle considère que ce traité ne « *viole* » pas la responsabilité du Bundestag. L'argument répondant à la contestation de sa durée illimitée est remarquable : puisqu'il s'agit d'un traité international « *la démission du traité par un accord mutuel est toujours possible* » et « *le retrait unilatéral est possible en cas d'un changement fondamental des circonstances qui étaient pertinentes au moment de la conclusion du traité* ». Il faut ici rappeler que selon l'article 16 du traité budgétaire, « *Dans un délai de cinq ans maximum à compter de la date d'entrée en vigueur du présent traité, sur la base d'une évaluation de l'expérience acquise lors de sa mise en œuvre, les mesures nécessaires sont prises conformément au traité sur l'Union européenne et au traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, afin d'intégrer le contenu du présent traité dans le cadre juridique de l'Union européenne* ». La résolution du Parlement européen du 2 février 2012 insistait elle aussi *« pour que les parties prenantes respectent entièrement leur engagement d'intégrer, au plus tard dans un délai de cinq ans, le traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance dans les traités de l'Union et demand[ait] qu'à cette occasion, on s'attaque aux dernières faiblesses restantes du traité de Lisbonne* » (point 9).

Références :
Résolution 1884 (2012), adoptée le 26 juin 2012 par 92 voix pour, 32 contre et 5 abstentions
http://assembly.coe.int/ASP/Doc/XrefViewHTML.asp?FileID=18916&Language=FR.
Applications for the issue of temporary injunctions to prevent the ratification of the ESM Treaty and the Fiscal Compact unsuccessful for the most part, Press release no. 67/2012 of 12 September 2012.
http://www.bverfg.de/pressemitteilungen/bvg12-067en.html.
Résolution du Parlement européen du 2 février 2012 sur le Conseil européen du 30 janvier 2012
http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=P7-TA-2012-0023&language=FR&ring=B7-2012-0044.

3. LEGISLATION SOCIALE DE L'UE

3.1. DETACHEMENT DES TRAVAILLEURS : CARTON JAUNE AU PROJET DE REGLEMENT DE LA COMMISSION EUROPEENNE

En réponse aux arrêts Viking-Line, Laval, Rüffert et Luxemburg, la Commission a présenté le 21 mars 2012 deux propositions dont un projet de règlement. La CES avait rejeté ce projet de règlement. Selon la Confédération européenne des syndicats, les propositions de la Commission sont « malheureusement loin de corriger les problèmes provoqués par les affaires Viking et Laval ». La proposition est aussi controversée parmi les Etats membres à tel point que pour la première fois, les Parlements nationaux ont utilisé la possibilité introduite par le traité de Lisbonne de contester une proposition de législation européenne (mécanisme dit de la « carte jaune » inscrit dans le protocole n°2 du traité de Lisbonne, articles 6 et 7, par. 1 et 2). 12 chambres nationales ont considéré que la proposition de règlement violait le principe de subsidiarité.

Références :
Proposition de règlement du Conseil relatif à l'exercice du droit de mener des actions collectives dans le contexte de la liberté d'établissement et de la libre prestation des services, COM (2012) 130, 12 mars 2012. http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2012:0130:FIN:FR:PDF.
IPEX following national debates on Monti II initiative - COM (2012) 130, 24 May 2012.
http://www.ipex.eu/IPEXLWEB/news.do?appLng=FR#082dbcc537165b8801377f1fd6343bd8.

3.2. CONDITIONS DE TRAVAIL : SIGNATURE D'UN ACCORD DES PARTENAIRES SOCIAUX DANS LE DOMAINE DE LA PECHE

Le 21 mai 2012 les représentants des employeurs et des syndicats de l'Union européenne dans le secteur de la pêche maritime ont signé un accord visant à assurer des conditions de travail décentes aux pêcheurs à bord des navires de pêche en ce qui concerne des exigences minimales relatives aux conditions d'emploi, au logement et à l'alimentation, à la sécurité du travail et à la protection de la santé, aux soins médicaux et à la sécurité sociale. Cet accord met en œuvre, au niveau de l'Union européenne (UE), la convention de l'Organisation internationale du travail (OIT) concernant le travail dans le secteur de la pêche.

Référence :
http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/12/493&format=HTML&aged=0&language=FR&guiLanguage=en.

3.3. NOUVELLE DEGRADATION DU CHOMAGE

La note mensuelle du marché du travail de juillet montre une nouvelle dégradation du chômage.

Selon le suivi établi par la Commission européenne, l'écart entre le taux de chômage des États membres est particulièrement significatif, en effet la différence entre le taux de chômage le plus bas (en Autriche, 4.1 %) et le plus élevé (en Espagne, 24.6 %) est la plus importante de la dernière décennie. Cette disparité est encore plus élevée pour le chômage des jeunes. Les derniers chiffres montrent que le chômage des jeunes en Grèce et en Espagne est supérieur de 50 %, alors qu'il reste inférieur à 10 % en Allemagne, en Autriche et aux Pays-Bas.

Référence :
http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=7896&langId=en.

3.4. TRAVAIL INTERIMAIRE : PAS DE TRANSPOSITION DE LA DIRECTIVE A CHYPRE ET EN SUEDE

La directive 2008/104/CE, relative au travail intérimaire, définit un cadre général applicable aux conditions de travail des travailleurs de ce type dans l'Union. Les travailleurs intérimaires, envoyés auprès d'une entreprise afin d'y remplir une mission temporaire sous la surveillance et la direction de celle-ci, jouissent des mêmes conditions fondamentales de travail et d'emploi que le reste du personnel de l'entreprise dès le premier jour de leur mission (rémunération, temps de travail, heures supplémentaires, pauses, périodes de repos, travail de nuit et congés). La directive permet des dérogations à ce principe de l'égalité de traitement dans des conditions très strictes, à convenir en concertation avec les partenaires sociaux nationaux, à l'instar de l'accord conclu au Royaume-Uni. La Commission européenne a demandé à Chypre et à la Suède de transposer dans leur droit national la directive. Les États membres devaient transposer la directive pour le 5 décembre 2011, mais Chypre et la Suède ne l'ont toujours pas fait : ils ont tous deux entamé la procédure d'adoption de mesures de transposition, mais on ne sait pas précisément quand cette procédure sera achevée.

Références :
IP/12/669, date : 21/06/2012.
http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/12/669&format=HTML&aged=0&language=FR&guiLanguage=en.

3.5. PROTECTION SOCIALE ET PAYS EN DEVELOPPEMENT

Le 20 août 2012, la Commission européenne a adopté une communication sur la protection sociale dans les pays en développement. La communication énumère un certain nombre d'orientations dans la coopération au développement afin de soutenir la protection sociale. Elle salue l'initiative d'un Socle de protection sociale (SPS)

élaborée dans le cadre de l'Organisation internationale du travail, soulignant que « *le concept des SPS pourrait fournir une base bien définie à partir de laquelle l'UE pourrait déployer un soutien à la protection sociale qui serait coordonné et, si possible, mis en œuvre conjointement avec les pays partenaires qui décident de développer ce concept* ». Quelques lignes seulement sont consacrées à la protection sociale dans l'Union européenne, « *au cœur du modèle sociale européen* » mais relevant « *largement de la responsabilité de chaque Etat membre* ». Y sont abordées les difficultés économiques de ces systèmes en Europe qui posent des questions quant à leur accessibilité et à leur efficacité. Pour faire face à ces problématiques, la communication se contente de mentionner brièvement la stratégie « Europe 2020 » et le Semestre européen comme solutions pour obtenir de « *hauts niveaux de protection sociale à moindre coût* ».

Référence :
La protection sociale dans la coopération au développement de l'Union européenne, COM (2012) 446, 20/08/2012.

4. LA VOIX DES ORGANISATIONS INTERNATIONALES

L'ORGANISATION INTERNATIONALE DU TRAVAIL CRITIQUE OUVERTEMENT LES POLITIQUES D'AUSTERITE EN EUROPE

Début juin 2012, le Directeur de l'Organisation internationale du travail, Juan Somavia, a critiqué le modèle de croissance actuellement en vigueur. « *Même si elle est indispensable, la croissance ne doit plus être le seul paradigme de l'économie mondiale. A compter d'aujourd'hui, la création d'emplois de qualité notamment pour les jeunes, la réduction de la pauvreté et de l'économie informelle, la promotion de la croissance des classes moyennes ainsi que l'accès à l'égalité des chances doivent aussi être retenus comme critères pour mesurer les progrès en matière d'économie* », a indiqué le Directeur de l'OIT. Récemment élu à la tête de l'OIT, le nouveau Directeur général élu de l'OIT, Guy Ryder, a participé à la Conférence « Des emplois pour l'Europe », organisée par la Commission européenne les 6 et 7 septembre 2012. En réaction aux travaux, il a déclaré que le «*drame de la crise du chômage en Europe*» montre la nécessité d'une nouvelle approche politique en rappelant l'existence de preuves démontrant «*que le mélange actuel d'austérité et de réformes structurelles est inacceptable et a produit des résultats négatifs* ». Une manière de se démarquer de l'approche du Commissaire européen, chargé de l'emploi, László Andor, basée sur le paquet emploi, adopté par la Commission européenne en avril 2012. Ce paquet perpétue l'approche de la Commission disqualifiant la sphère publique et privilégiant les mesures fondées sur la flexibilité accrue du marché du travail au travers de la dérégulation de l'emploi. Différents rapports de l'OIT mettent en question cette approche.

Fin avril 2012, le rapport sur le travail dans le monde 2012 avait dénoncé les effets des politiques d'austérité en Europe. Le rapport affirme que la rigueur budgétaire

associée à la déréglementation du marché du travail ne favorisera pas les perspectives d'emploi à court terme. En effet, en général, il n'existe pas de lien clairement établi entre réformes du marché du travail et meilleurs niveaux d'emploi. En outre, certaines réformes récentes – surtout en Europe – ont diminué la stabilité de l'emploi et exacerbé les inégalités tout en échouant à créer des emplois. Le rapport soutient que grâce à l'instauration d'un bon dosage de mesures favorables à l'emploi, alliant fiscalité et hausse des dépenses d'investissements publics et des prestations sociales, environ 2 millions d'emplois pourraient être créés en une année dans les économies avancées.

Consacré aux « Ajustements dans le secteur public en Europe », un rapport publié en juin 2012 montre que la forte pression qui s'exerce pour réduire les dépenses publiques tend à favoriser les ajustements quantitatifs, et surtout les coupes dans les dépenses, les emplois et les salaires dans le secteur public. Enfin, selon un rapport publié le 11 juillet 2012, le chômage pourrait toucher dans la zone euro près de 22 millions de personnes au cours des quatre prochaines années, contre 17,4 millions actuellement en l'absence de changement de cap politique concerté.

Références :
Le « paquet emploi » se compose d'une communication, « Vers une reprise génératrice d'emplois », COM (2012) 113, 18/4/2012 et de neuf documents de travail des services de la Commission européenne.
Rapport sur le travail dans le monde 2012 : de meilleurs emplois pour une économie meilleure, OIT, 30 avril 2012.
World of Work Report 2012: Better Jobs for a Better Economy.
Ajustements dans le secteur public en Europe – portée, effets et questions de politique générale, OIT, Genève, Juin 2012.
The impact of public sector adjustments in Europe Scope, Effects and Policy Issues.
La crise de l'emploi dans la zone euro : tendances et réponses politiques, OIT, Genève, Juillet 2012.
EuroZone job crisis: trends and policy responses.

PRESENTATION DES LIVRES

PRESENTATION DU LIVRE « SECURITE SOCIALE, LIBRE CIRCULATION ET CITOYENNETE EUROPEENNES » 251

PRESENTATION DU LIVRE « SECURITE SOCIALE, LIBRE CIRCULATION ET CITOYENNETE EUROPEENNES »

PAR JEAN MICHEL SERVAIS

Professeur invité aux Universités de Gérone et de Liège, Président d'honneur de la Société internationale de droit du travail et de la sécurité sociale, Ancien Directeur au Bureau international du travail

Marc Morsa, *Sécurité sociale, libre circulation et citoyenneté européennes*, Limal, Anthemis, 480 p., 2012.

La création d'un libre marché et d'une communauté d'intérêts entre pays européens implique une coordination des droits nationaux du travail dont l'histoire sociale explique les différences restées considérables. La solution des conflits de lois et de juridictions se révèle d'autant plus urgente que se resserrent les liens entre les Etats concernés. Elle concerne les droits nationaux dans leurs dimensions de droit matériel et de droit international privé. Elle se rapporte, pour ce qui est du droit social européen, aux droits du travail et de la sécurité sociale.

Singulièrement les systèmes nationaux de sécurité sociale se fondent sur le principe de la territorialité : d'une part, les bénéfices dépendent, sauf exception, d'une condition de résidence légale sur le territoire national ; sont seuls pris en compte, d'autre part, les événements survenus au sein de cet espace géographique, période de travail ou de cotisation et risque assuré comme la maladie ou l'accident.

L'élargissement du marché du travail à l'Union européenne (UE) exige, faute d'un système unique difficile à réaliser, une coordination efficace de ces régimes dans l'espace, dans le temps et entre institutions nationales. Plus précisément, il convient de mettre en place des mécanismes pour garantir la conservation des droits acquis ou en cours d'acquisition aux diverses allocations et prestations.

Une réglementation de base existe à cet effet au niveau mondial afin de protéger les titres à la sécurité sociale des travailleurs migrants. Elle figure en particulier dans les conventions de l'Organisation internationale du travail (OIT) n°118 de 1962 sur l'égalité de traitement, et n° 157 de 1982 sur la conservation des droits.

Une législation plus sophistiquée a vu le jour dans l'Union européenne ; elle s'étend à des pays non membres, liés par des accords de coopération économique. Sur la base de l'article 48 du traité sur le fonctionnement de l'UE (TFUE), le règlement no 883/2004 du 29 avril 2004 coordonne les systèmes de sécurité sociale. Il a été notamment modifié par les règlements n° 988/2009 du 16 septembre 2009 et 465/2012 du 22 mai 2012; un règlement n° 987/2009 du 16 septembre 2009 en fixe les modalités d'application. Cette législation couvre les travailleurs indépendants, comme les salariés. Le règlement no 1231/2010 du 24 novembre 2010 étend ces dispositions aux ressortissants de pays tiers qui ne sont pas déjà couverts par ces règlements uniquement en raison de leur nationalité. La directive n° 98/49/CE du 29 juin 1998 sauvegarde les droits à la pension complémentaire des travailleurs salariés et non-salariés qui se déplacent à l'intérieur de la Communauté. La protection concerne les pensions complémentaires tant volontaires qu'obligatoires.

La réglementation est touffue, le sujet, complexe et la jurisprudence, abondante. De nombreuses publications traitent de certains de ces aspects. Très peu de publications ont en revanche abordé de manière globale et détaillée le droit de la sécurité sociale de l'Union européenne. C'est dire combien le livre fouillé et complet de Marc Morsa est bienvenu. Il offre une analyse approfondie du droit européen de la sécurité sociale et de ses différentes branches.

Les développements qu'il y consacre forment le cœur de cet intéressant ouvrage. Une première partie porte, en termes généraux sur les notions, finalités et principes de la coordination des systèmes de sécurité sociale ; elle fait référence, outre aux instruments de l'Union européenne, à ceux, par ailleurs très proches entre eux, de l'OIT et du Conseil de l'Europe. Une seconde étudie la coordination des systèmes au sein de l'UE, prolongée par une autre qui explique les dispositions particulières aux différentes catégories de prestations. Une quatrième partie décrit le rôle, indispensable, de la Commission administrative, organisme spécialisé de la Commission européenne, et du Comité consultatif qui associe les représentants gouvernementaux, patronaux et syndicaux à la réflexion sur le fonctionnement de ce mécanisme. La libre circulation des travailleurs et la détermination de la loi applicable au contrat de travail, examinées dans les deux dernières parties du livre, sont étudiées dans cette perspective.

Tout travail suppose en effet des choix. L'auteur n'examine pas non plus la problématique de l'Union européenne relative à l'exclusion / intégration sociales. Il se focalise sur le droit positif en vigueur à ce niveau. Comme telle la publication est d'une évidente utilité. Elle s'adresse en premier lieu aux praticiens du droit social, avocats, magistrats, fonctionnaires, ainsi qu'aux hommes politiques qui s'intéressent à la sécurité sociale européenne. Chercheurs et enseignants spécialisés profiteront également de la connaissance considérable que M. Morsa a de son sujet.

L'ouvrage est bien structuré et se lit sans difficulté. Sa consultation est aisée, même si l'index aurait pu être plus fourni. Il est complété d'une très solide bibliographie et d'une liste chronologique des arrêts cités de la Cour de Justice de l'Union européenne. Il doit, sans doute possible, rester à portée de la main de tout juriste qui se penche sur le droit positif européen de la sécurité sociale.

PRIX

Le numéro
En Belgique .....25,00 EUR
A l'étranger .....34,00 EUR

L'abonnement annuel (4 numéros)
En Belgique .....100,00 EUR
A l'étranger ..... 136,00 EUR
ISSN : 0035-0834
Numéro de compte : 679-2005863-97
IBAN: BE54 6792 0058 6397
BIC: PCHQBEBB

Les auteurs sont priés d'adresser leurs manuscrits à
Monsieur Koen Vleminckx, Conseiller général
Service public fédéral Sécurité sociale
Finance Tower
Boulevard du botanique, 50 bte 135
1000 Bruxelles
e-mail : koen.vleminckx@minsoc.fed.be

Les textes reçus sont soumis, pour avis, à des spécialistes en la matière.

Le texte intégral de la Revue peut être consulté sur internet :
http://www.socialsecurity.fgov.be/fr/nieuws-publicaties/publicaties/btsz/belgisch-tijdschrift-voor-sociale-zekerheid.htm

CONSEIL DE REDACTION

PRESIDENT

Jos BERGHMAN, professeur à la Katholieke Universiteit Leuven (KU Leuven).

VICE-PRESIDENT

Koen VLEMINCKX, directeur études et publications, SPF Sécurité sociale.

SECRETARIAT

Roland VAN LAERE, SPF Sécurité sociale.

CONSEILLERS SCIENTIFIQUES

Denis BOUGET, professeur à l'Université de Nantes ;
Bea CANTILLON, professeur à l'Universiteit Antwerpen (UA) ;
Anton HEMERIJCK, professeur à la Vrije Universiteit Amsterdam (VU) ;
Alain JOUSTEN, professeur à l'Université de Liège (ULg) ;
Pierre PESTIEAU, professor à l'Université de Liège (ULg) ;
Yves STEVENS, professeur à la Katholieke Universiteit Leuven (KU Leuven) ;
Pierre VANDERVORST, professeur à l'Université libre de Bruxelles (ULB) ;
Herwig VERSCHUEREN, professeur à l'Universiteit Antwerpen (UA), professeur invité à la Vrije Universiteit Brussel (VUB) ;
Pascale VIELLE, professeur à l'Université Catholique de Louvain (UCL).

MEMBRES DES INSTITUTIONS EUROPEENNES

Isabelle MAQUET, Commission européenne, DG Emploi, affaires sociales et inclusion ;
Muriel RABAU, Représentation permanente de la Belgique auprès de l'Union européenne concernant la protection sociale.

MEMBRES DE L'ADMINISTRATION

Frank VAN MASSENHOVE, président du SPF Sécurité sociale ;
Tom AUWERS, directeur général, SPF Sécurité sociale ;
Jo DE COCK, administrateur général de l'Institut national d'assurance maladie-invalidité (INAMI) ;
Anne OTTEVAERE, administrateur général adjoint, Office national d'allocations familiales pour travailleurs salariés (ONAFTS) ;
Frank ROBBEN, administrateur général de la Banque Carrefour de la Sécurité Sociale (BCSS).

COLLABORATEURS PERMANENTS

Françoise GOSSIAU, SPF Sécurité sociale ;
Guy RINGOOT, SPF Sécurité sociale.

La Revue belge de sécurité sociale est un instrument du système social belge dont l'objectif est l'information au sujet de la protection sociale en Belgique dans un contexte européen. Elle offre un forum multidisciplinaire pour l'échange d'informations et d'idées en la matière en vue d'un développement permanent des connaissances et de l'élaboration d'une politique sociale satisfaisante et légitime.
Dans cette optique, la Revue s'adresse aux nombreux acteurs et personnes intéressées dans les divers domaines de la protection sociale.

La Revue paraît chaque trimestre en deux versions : l'une française et l'autre néerlandaise. La Revue peut être consultée sur internet:
http://www.socialsecurity.fgov.be/fr/nieuws-publicaties/publicaties/btsz/belgisch-tijdschrift-voor-sociale-zekerheid.htm

Het Belgisch Tijdschrift voor Sociale Zekerheid is een instrument van het Belgisch sociaal systeem om te informeren over de sociale bescherming in België binnen een Europese context. Het biedt een multidisciplinair forum voor het uitwisselen van informatie en ideeën terzake, met het oog op een permanente uitbouw van kennis en van een toereikend en legitiem sociaal beleid.
Het Tijdschrift richt zich daarbij tot de vele actoren en geïnteresseerden in de diverse domeinen van de sociale bescherming.

Het Tijdschrift verschijnt ieder trimester in twee versies: de ene in het Nederlands, de andere in het Frans. Het Tijdschrift kan ook worden geraadpleegd op het internet:
http://www.socialsecurity.fgov.be/nl/nieuws-publicaties/publicaties/btsz/belgisch-tijdschrift-voor-sociale-zekerheid.htm

Service public fédéral Sécurite sociale
Finance Tower - Boulevard du Jardin
Botanique 50, bte 135 - B-1000 Bruxelles
ISSN : 0035-0834