

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://socialsecurity.fgov.be/bib/rbss.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://socialsecurity.fgov.be/bib/rbss.htm>

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

DEVELOPPEMENTS DE L'EUROPE SOCIALE

L'EUROPE COMME PLATE-FORME D'APPRENTISSAGE ? LE ROLE DE L'UE DANS LA POLITIQUE D'ACTIVATION BELGE	711
--	-----

MIEKE BECKERS, GERT VERSCHRAEGEN et JOS BERGHMAN

FLEXICURITE : REDEFINIR LA SECURITE DES CITOYENS EUROPEENS	735
---	-----

PASCALE VIELLE

ASPECTS DE PAUVRETE

LA PAUVRETE MULTIDIMENSIONNELLE AU NIVEAU REGIONAL : LA BELGIQUE COMME CAS D'ECOLE	755
---	-----

PETER RAEYMAECKERS, CAROLINE DEWILDE et JAN VRANKEN

PAUVRETE ET PROSPERITE DES PERSONNES AGEES BELGES : PERSPECTIVES EN MATIERE DE POLITIQUE DES PENSIONS	799
--	-----

HENDRIK LARMUSEAU, STIJN LEFEBURE et BEA CANTILLON

LES PIEGES A L'EMPLOI	819
------------------------------	-----

RICARDO CHERENTI

ASPECTEN VAN GEZONDHEIDSZORGBELEID

LE FONDS SPECIAL DE SOLIDARITE, SOURCE PERMANENTE DE CONTROVERSE ?	845
---	-----

JEAN-PIERRE DIEPENDAELE

FORUM

QUE DEVIENNENT NOS SYSTEMES DE PENSIONS ?	861
--	-----

KOEN ALGOED

LES ALLOCATIONS SOCIALES ONT-ELLES ENFIN FINI DE REGRESSER ?	881
---	-----

JEF MAES

ABSTRACTS

889

DEVELOPPEMENTS DE L'EUROPE SOCIALE

**L'EUROPE COMME PLATE-FORME D'APPRENTISSAGE ? LE ROLE DE L'UE
DANS LA POLITIQUE D'ACTIVATION BELGE**

711 |

FLEXICURITE : REDEFINIR LA SECURITE DES CITOYENS EUROPEENS

735 |

L'EUROPE COMME PLATE-FORME D'APPRENTISSAGE ? LE RÔLE DE L'UE DANS LA POLITIQUE D'ACTIVATION BELGE (1) (2)

PAR MIEKE BECKERS*, GERT VERSCHRAEGEN** et JOS BERGHMAN***

Centre d'Etudes Sociologiques, KU Leuven

Au cours des dernières décennies, la Belgique a, à l'instar d'un grand nombre de pays européens, lentement mais sûrement réformé sa politique de protection sociale touchant les pauvres et les chômeurs. Les systèmes d'allocations purement passifs ont été complétés par des mesures qui ont pour but d'augmenter le taux d'activité, notamment en encourageant les non-actifs à se mettre au travail. La nécessité d'une telle politique d'activation a été plusieurs fois soulignée par un large éventail d'acteurs, tant nationaux (banques centrales, organisations patronales, groupes de réflexions, etc.) qu'internationaux (l'OCDE et l'UE). Depuis le début des années quatre-vingt-dix, ces institutions internationales ont fait la promotion d'une politique active de marché comme un moyen visant à soutenir tant la croissance économique que l'inclusion sociale.

Le présent article a pour but de vérifier dans quelle mesure, la politique d'activation en Belgique est influencée et forgée par la politique européenne de l'emploi. L'analyse se focalise sur le plus important instrument européen en la matière, à savoir : la Stratégie européenne pour l'emploi (SEE). Par ailleurs, il posera également la question de savoir jusqu'où des processus européens tels que la SEE, sont à même d'initier des processus d'apprentissage et de réforme dans un paysage politique aussi complexe que celui de notre pays, tant sur le plan du contenu que sur le plan institutionnel.

* Aspirant, FRS-Flandre.

** Chercheur post-doctorant, FRS-Flandre.

***Professeur en titre.

(1) La majeure partie du présent article est basée sur deux sources. D'une part, elle se réfère à une étude ayant pour titre « Outils européens et politique sociale belge » (« ETOS.be », financée par la Politique Scientifique Fédérale – 2006-2009), qui examine l'européanisation des politiques sociale et de l'emploi en Belgique. D'autre part, l'article fait également usage du travail de fin d'études d'un des auteurs (Beckers, 2006), ayant pour titre 'Capturing the impact of the European Employment Strategy in Belgium. The Europeanisation of employment policies as a catalyst of domestic change?'

(2) Les auteurs remercient Lieven Van Wichelen, Hans Peeters et Line Vanhemel pour leurs commentaires et conseils pour une version antérieure du présent article.

Nous examinons d'abord comment les processus politiques européens peuvent influencer la forme de la politique d'activation nationale et régionale, et ce que la SEE peut enseigner à la Belgique. Ensuite, nous nous demandons comment étudier ces processus empiriquement. Dans la dernière partie, nous abordons l'influence de la SEE sur les réformes de la politique d'activation en Belgique. Nous faisons valoir l'argument suivant : la SEE a modifié le contexte de la politique de marché et facilité la mise en place d'une politique d'activation.

1. QUEL ROLE JOUE L'EUROPE DANS LA POLITIQUE NATIONALE DE L'EMPLOI ?

Depuis le début des années quatre-vingt-dix, le paysage à l'intérieur duquel est façonnée et réformée la politique de l'emploi est devenu nettement plus complexe. Bien que le redécoupage de l'Etat-providence ait principalement lieu à l'intérieur du contexte national, celui-ci est de plus en plus imprégné d'influences et de stimuli extérieurs. Parmi les pays européens, l'Union européenne a tout particulièrement commencé à jouer un rôle important dans la forme et le développement des politiques sociales et de l'emploi nationales.

En réalité, cette implication de l'UE est un phénomène assez récent. Au début des années '90, l'accélération du processus d'intégration européenne a causé de nouveaux problèmes aux Etats membres sur les plans de leur politique sociale et de leur politique d'intégration : le développement du marché intérieur, l'union monétaire et le pacte de stabilité avaient en effet considérablement limité la marge de manœuvre des gouvernements nationaux. Dans le domaine de l'emploi, par exemple, des instruments politiques traditionnels, tels que l'aide de l'Etat pour les initiatives de créations d'emplois ou leur recours par le gouvernement dans le secteur public, sont devenus de plus en plus inutilisables (Goetschy, 2006, pp. 55-56). A cause des limitations que l'UME impose aux Etats membres, ils ne peuvent pas, non plus, continuer à utiliser les déficits budgétaires pour relancer l'emploi et financer leur sécurité sociale. Surtout dans les pays continentaux bismarckiens comme la Belgique, les problèmes se sont révélés aigus : la lutte contre le chômage par le développement des systèmes d'allocations et des régimes de prépension avait en effet engendré un niveau relativement faible d'activité (particulièrement chez les aînés). Avec pour résultat que la base fiscale de l'Etat-providence subissait un réel travail de sape. Les charges sociales élevées sur le travail permettaient plus difficilement de créer des emplois peu productifs et de rendre le travail rémunérateur pour les personnes faiblement qualifiées (Ferrera et Hemerijck, 2003, pp. 108-109).

Le Traité d'Amsterdam (1997) voulait offrir une réponse à la diminution du pouvoir décisionnel des gouvernements nationaux et aux problèmes sociaux qui en découlaient. Avec ce traité et avec la Stratégie de Lisbonne qui a fait suite en 2000, un programme ambitieux de réforme de l'Etat-providence a été mis sur pied. L'augmentation du taux d'activité, l'activation des chômeurs et les investissements dans l'enseignement et dans la formation en tant que garantie contre les marchés de l'emploi de plus en plus volatiles constituaient les ingrédients cruciaux de ce nouvel agenda

social et de l'agenda de l'emploi de l'Europe (Rhodes, 2005, pp. 290-292). Avec ce nouvel agenda, l'UE tentait d'aider les Etats membres lors de la mise en oeuvre de réformes difficiles de leur Etat-providence et de leur marché de l'emploi. Pour leur part, les Etats membres ont tiré deux avantages de ce glissement de l'agenda de l'emploi vers la scène européenne. En tout premier lieu, ils pouvaient ainsi « externaliser » la pression de la réalisation de réformes difficiles : de cette manière, les changements politiques qui se heurtent à de fortes résistances peuvent être mis sur le compte de l'UE. En deuxième lieu, parce que les réformes au niveau européen sont mises en évidence et soutenues, les réformes nationales acquièrent plus de légitimité et un caractère plus concret, en partie aussi à la suite de la comparaison avec d'autres Etats membres. En échangeant des expériences nationales et en réfléchissant sur les facteurs de réussite et d'échec, le nombre d'alternatives politiques devient en outre plus riche (Goetschy, 2006, p. 56).

Le fait d'ajouter à l'agenda européen la politique de l'emploi et la politique sociale s'est fait parallèlement à la diversification des instruments politiques au niveau européen (Rhodes, 2005). La méthode ouverte de coordination (MOC) a enrichi l'instrumentaire déjà existant, à savoir : la législation européenne, la concertation sociale européenne et la politique de répartition par le biais des fonds structurels. Après le Sommet de Lisbonne (2000), cette manière d'opérer ne fut plus seulement appliquée à la politique de l'emploi mais également à l'inclusion sociale, aux pensions et aux soins de santé. La MOC représente donc une 'nouvelle' méthode européenne de régulation, bien qu'elle ait tiré son inspiration de la coordination politique macroéconomique lancée antérieurement et de processus d'apprentissage au sein d'autres organisations internationales telles que l'OCDE (Schäfer, 2006). Du fait du manque de compétences de l'UE sur le plan social et du scepticisme politique des Etats membres, l'on mettait surtout en évidence le caractère flexible et non obligatoire de cette nouvelle forme de régulation européenne. De plus, la nouvelle méthode de gestion présentait l'avantage de pouvoir rencontrer la diversité croissante des systèmes sociaux au sein de l'UE élargie (Scott et Trubek, 2002, pp. 6-7).

Par essence, la MOC est un processus dans lequel les Etats membres dialoguent et se concertent sur leurs politiques réciproques et comparent les résultats politiques sur des objectifs préalablement déterminés sur la base d'indicateurs quantifiés (en partie), de plans d'actions nationaux et de 'peer reviews'. Ces éléments sont examinés de manière cyclique et répétée. Une telle comparaison continue doit favoriser l'échange de pratiques politiques et peut ainsi conduire à la formation d'un niveau supranational pour les délibérations, la définition et la supervision des réformes nationales (Zeitlin et Pochet, 2005). Contrairement au Pacte de stabilité, ici, il n'y a cependant pas de sanctions formelles liées au fait de n'avoir pas atteint les objectifs préétablis. Par ailleurs, cette méthode est encore caractérisée par un rôle neuf et plus limité du droit, une nouvelle approche de la manière de solutionner les problèmes, et la participation de plusieurs niveaux politiques et d'organisations de terrain. La Stratégie européenne pour l'emploi peut être considérée comme la première forme et la plus développée de cette procédure MOC.

2. QUE PEUT APPRENDRE LA BELGIQUE DE LA STRATEGIE EUROPEENNE POUR L'EMPLOI ?

En vue de la modernisation des marchés nationaux de l'emploi, la Stratégie européenne pour l'emploi vise à réorienter la politique en la matière après « une approche de la politique du marché, dans laquelle la protection du travailleur et les hauts standards de travail étaient centraux, vers une approche mettant l'accent sur la création d'emplois (3) (Ashiagbor, 2001, p. 311). La SEE accorde par conséquent beaucoup d'importance à des concepts tels qu'« employabilité » et flexicurité et, ce faisant, compte sur l'appui des partenaires sociaux (Büchs, 2004, p. 4). En réponse aux problèmes socioéconomiques et démographiques, elle souligne fortement l'aspect offre du marché de l'emploi, avec une attention spéciale aux entraves structurelles qui gênent l'emploi (Trubek et Mosher, 2003, p. 41).

Cette focalisation sur l'aspect offre du marché du travail revient également dans l'éventail actuel de lignes directrices intégrées (période 2005-2008). Les lignes directrices s'articulent autour de trois piliers. En premier lieu, les Etats membres sont encouragés à investir dans le capital humain en favorisant la disponibilité sur le marché de l'emploi (« employabilité ») et en prévenant que les forces de travail ne se retirent du marché du travail. Dans ce cadre, l'objectif ultime consiste en une approche intégrée, ce par quoi l'on entend que les demandeurs d'emploi doivent se voir offrir le plus rapidement possible après leur sortie du marché du travail une possibilité de formation ou d'expérience de travail. La création d'emplois constitue un deuxième objectif central de la Stratégie pour l'emploi. Les lignes directrices intégrées encouragent expressément les Etats membres à instaurer un climat favorable à la création d'emplois en veillant à faire évoluer le coût du travail favorablement à l'égard de l'emploi. En troisième lieu, la SEE en appelle aussi à renforcer la position sur le marché de l'emploi de groupes spécifiques fragiles, tels que les travailleurs âgés et les femmes, le tout en vue de promouvoir des marchés de l'emploi 'inclusifs'.

Chacune des lignes de force mentionnées ci-dessus touche aux points faibles de l'organisation du marché de l'emploi de notre pays. Comme déjà évoqué, la Belgique est traditionnellement répertoriée parmi les Etats à régime de prospérité continentaux, à l'occasion de quoi, entre autres, on souligne sa faiblesse quant à la promotion de la croissance de l'emploi (Esping-Andersen, 1990 ; 1996 ; 2001). Du fait du développement de vastes systèmes d'allocations, principalement financés par le travail, les Etats-providence continentaux ont engendré un énorme problème de coût du travail. A cause de la protection sociale liée à l'emploi, ce système a une propension à produire des marchés du travail segmentés et relativement rigides. Dans les recommandations de la Commission à la Belgique, on souligne l'importance de porter attention aux charges élevées sur le travail, à la segmentation du marché de

(3) Toutes les autres citations en langue étrangère ont été traduites par les auteurs en néerlandais et par le traducteur en français à partir de la traduction néerlandaise.

l'emploi et à la persistance des faibles taux d'activité des personnes âgées, des femmes et des allochtones. L'OCDE également a abondé à plusieurs reprises dans le sens de cette critique dans ses recommandations au gouvernement belge (Pochet, 2004). En outre, dans le contexte belge, il y a lieu de tenir compte de grandes disparités internes : les régions de notre pays ont des profils très différents quant à leurs marchés du travail et à la démographie. S'y ajoute que le paysage au sein duquel la politique de l'emploi est matérialisée en Belgique s'avère particulièrement complexe. Plus précisément, il existe une répartition verticale de compétences. Le gouvernement fédéral est compétent pour toutes les matières relatées au marché de l'emploi, comme par exemple les charges sur le travail, le droit du travail (temps de travail, sécurité et santé sur les lieux du travail, etc.) et la sécurité sociale (paiement des allocations, octroi de réductions des charges patronales, etc.). Toutes les autres compétences sur le plan de l'emploi ont été confiées aux gouvernements régionaux. Ces compétences ont principalement trait à l'accompagnement des chômeurs, à l'enseignement et à la formation. Bien que, du premier coup d'œil, cette répartition des compétences semble assez logique, il est possible de mentionner deux facteurs de complexification. D'une part, certaines compétences auxquelles se réfère la SEE sont des compétences partagées entre le gouvernement fédéral, les régions et les communautés. C'est par exemple le cas pour la politique d'égalité des chances entre les hommes et les femmes et pour la lutte contre la discrimination. D'autre part, on constate au sein des compétences qui sont attribuées aux gouvernements régionaux une répartition asymétrique entre les différentes entités régionales. Par exemple, l'accompagnement des demandeurs d'emploi et la création directe d'emplois sont en principe des compétences des régions (qui ont une base 'territoriale', à l'opposé des communautés qui ont un fondement culturel ou lié aux personnes), mais la Communauté germanophone tient également un rôle ici. Nous pouvons donc formuler une conclusion éventuelle : les gouvernements régionaux disposent des compétences qui sont les plus récentes dans la politique de l'emploi, tandis que le gouvernement fédéral assume pour l'essentiel les compétences plus classiques.

En résumé, nous pouvons donc postuler que les 'exigences' que pose la SEE à l'organisation du marché de l'emploi en Belgique peuvent être qualifiées d'astreignantes. Répondre à la SEE est particulièrement difficile en termes tant d'orientations normatives que cognitives. Les ambitions et les objectifs qui sont prônés par la SEE exigent un autre cadre normatif et cognitif de décideurs politiques. Au lieu de promouvoir la défense du revenu et le départ en prépension, l'attention doit désormais se porter sur la croissance de l'emploi, la réactivation et la prévention du chômage. Comme l'ont fait observer de la Porte et Pochet (2004, p. 56), cette réorientation devrait comporter un peu plus qu'une simple façade : « A cause du point de départ de ces Etats-providence [continentaux] – plus précisément un faible taux d'emploi, notamment pour les femmes – les réformes qui doivent être menées à bien pour atteindre les objectifs européens revêtent un caractère structurel ». Par ailleurs, la SEE pose peut-être aussi des exigences stratégiques et politiques fort élevées, compte tenu de la répartition plutôt particulière des compétences de la politique de l'emploi en Belgique.

3. COMMENT ANALYSER L'IMPACT DE LA STRATEGIE EUROPEENNE POUR L'EMPLOI ?

Lors de l'étude de la SEE au niveau national, différentes difficultés méthodologiques surgissent. Ces problèmes sont généralement la conséquence du caractère récursif de la SEE, à l'occasion de quoi des influences locales, nationales et européennes sont étroitement enchevêtrées. En d'autres termes, il est difficile – même impossible – de peser exactement 'l'impact net' des processus européens. Contrairement aux règlements et aux directives européens, qui sont imposés par le haut et doivent être mis en œuvre dans les Etats membres de manière plus ou moins uniforme, les lignes directrices ne sont pas contraignantes d'un point de vue juridique. C'est pourquoi il n'est ni possible ni sensé de vérifier si ces lignes directrices se traduisent directement par de nouvelles politiques dans les Etats membres. Le défi se situe plutôt dans l'esquisse des influences plus larges sur la dynamique des politiques nationales en une perspective de temps plus longue. Il faut avant tout comprendre comment les instruments politiques européens, tels que les indicateurs, les « benchmarks », les lignes directrices, les modèles politiques et les argumentations politiques ont exercé un « effet de levier » ; en d'autres termes, si et comment ils ont renforcé, légitimé ou empêché le développement de certaines options politiques définies (Erhel, Mandin et Palier, 2005).

Une autre difficulté méthodologique consiste dans le fait que la SEE et plus généralement le mécanisme décisionnel européen sont des processus itératifs, se poursuivant tout au long d'années successives, de telle manière que l'influence ne s'en fait ressentir que très progressivement. Par ailleurs, l'impact précis de la SEE est également difficile à vérifier vu le manque de point de comparaison où l'UE est absente en tant qu'acteur politique. « Les circonstances politiques et économiques changent constamment ; par conséquent, l'influence 'émanant de l'Europe' sera difficile à prouver étant donné que nous ne disposons pas d'une situation de contrôle (« counterfactual ») observable » (Visser, 2005, p. 177).

Par ailleurs, les véritables moteurs derrière le changement politique sont difficiles à distinguer de ceux qui n'ont joué qu'un rôle de catalyseur (Büchs, 2004, p. 3). Ce problème s'exprime, par exemple, dans le discours autour de l'Etat-providence actif qui a atteint son point culminant lors de l'avènement d'une nouvelle coalition arc-en-ciel en 1999. Etant donné l'étroite parenté entre le discours portant sur l'Etat-providence actif, d'une part, et celui relatif à la Stratégie européenne pour l'emploi, d'autre part, l'on pourrait supposer une plus grande ouverture à l'égard de la SEE. Simultanément, ce développement rend cependant nettement plus difficile la distinction entre processus internes et impact UE (Plasschaert et Pochet, 2004, p. 24).

Lors de l'étude des influences réciproques entre les politiques de l'emploi européenne et nationale, le mieux, c'est de partir du fait que la SEE ne suit pas aveuglément des modèles nationaux existants de processus décisionnel, mais stimule la naissance de nouveaux forums de pouvoir et fournit aux acteurs en présence de nouveaux instruments (p. ex. supervision statistique) et arguments (p. ex. prestations en dessous

de la moyenne européenne) permettant de légitimer leurs objectifs politiques. Les procédures MOC peuvent alors être considérées au mieux comme des processus d'institutionnalisation à l'occasion desquels sont instituées de nouvelles arènes pour la négociation, la concertation et l'échange à l'intersection entre administrations et politiques nationales et européennes (Heidenreich et Bischoff, 2006, p. 8). Ces nouveaux champs sont caractérisés par des acteurs, des organisations, des sujets, des intérêts et des règles d'interprétation spécifiques et une autonomie relative par rapport aux influences extérieures. Par exemple, en ce qui concerne la SEE, y sont impliqués tant la Commission européenne que le Conseil, divers comités européens, les administrations nationales et jusqu'à un certain point les parlements européen et nationaux, différentes ONG, les partenaires sociaux et les autorités régionales.

Les processus d'institutionnalisation mis en marche par la SEE peuvent être analysés dans leurs dimensions cognitive, normative et stratégique (cf. Heidenreich et Bischoff, 2006). En premier lieu, ce processus comprend une dimension cognitive, étant donné que les institutions reposent largement sur des suppositions cognitives routinières, admises comme évidences, sur la réalité sociale, d'une part, et, d'autre part, sur des processus cognitifs d'apprentissage (Jepperson, 1991, p. 149). L'évolution vers un concept partagé sur la réalité sociale est donc une caractéristique cruciale des processus d'institutionnalisation. Cette dimension est également indispensable pour l'analyse de la SEE, parce que les processus d'apprentissage réciproque et les conceptions évolutives sur le marché de l'emploi et l'emploi forment une part constitutive du processus SEE.

Une deuxième dimension des processus d'institutionnalisation mentionnés ci-dessus fait référence à des obligations sociales et à des règles comportementales, par exemple des normes juridiques ou organisationnelles (March et Olsen, 1998). Dans le contexte de l'UE, parmi les exemples importants de telles normes, citons le collationnement de normes juridiques dans ce qu'il est convenu d'appeler l'acquis communautaire et les critères imposés par la SEE. Bien que le lien de la SEE avec les traités soit plutôt faible, un semblable processus d'apprentissage et de coordination est néanmoins susceptible de donner effectivement naissance à des normes partagées.

En troisième lieu, la dimension stratégique de ce processus d'institutionnalisation se réfère aux considérations rationnelles d'acteurs nationaux (gouvernement fédéral, gouvernements régionaux, partenaires sociaux, etc.) et d'acteurs européens (comme la Commission européenne). De nouvelles institutions sont initiatrices de nouvelles limitations, mais également de nouvelles opportunités, et augmentent la légitimité des intentions politiques. Dans le cas de la SEE, les États membres peuvent entreprendre des tentatives en vue d'augmenter la légitimité de leur politique en faisant référence à 'l'Europe'. Du fait de cet 'usage' de la SEE, la Commission se voit offrir un espace lui permettant d'accroître son influence sur la politique sociale et sur la politique de l'emploi de ses États membres, même en dehors des limites des Traités européens.

4. L'INFLUENCE DE LA SEE SUR LA POLITIQUE BELGE D'ACTIVATION

Dans ce chapitre, nous vérifions dans quelle mesure, les divers défis européens ont stimulé des changements institutionnels sur un plan national. Ce faisant, nous nous intéressons aux dimensions autant cognitive, normative que stratégique de ces changements. Par la même occasion, nous étayons nos observations au moyen de données empiriques pour la Belgique (4).

4.1. APPRENDRE AVEC LA STRATEGIE EUROPEENNE POUR L'EMPLOI : LA DIMENSION COGNITIVE

Nous pouvons postuler que le plus grand impact de la SEE se situe au niveau cognitif. Depuis la fin des années '90, la SEE offre un nouveau cadre de référence pour la politique de l'emploi en Belgique, à la suite de quoi, durant une période de 10 à 15 ans, le point focal de la politique de l'emploi a glissé pour l'essentiel d'une défense passive des revenus à l'activation et à l'employabilité. Avec son agenda politique manifeste (activation et création d'emplois), son instrumentaire spécifique (supervision statistique, peer-review, etc.) et un jargon connexe (employabilité, flexicurité, etc.), la SEE a indéniablement exercé une influence sur les paramètres généraux du débat sur l'emploi en Belgique. Différents acteurs politiques nationaux et régionaux ont implicitement ou explicitement fait usage du cadre de référence cognitif de la SEE pour formuler et légitimer des buts politiques propres (voir ci-après dans ce chapitre).

Cette infiltration du discours SEE dans la scène politique nationale engendre un certain nombre de conséquences cognitives majeures. En premier lieu, cela a pour effet d'évaluer et de définir de manière différente les problèmes relatifs à l'emploi. Du fait que le marché de l'emploi et la politique de l'emploi de la Belgique doivent être positionnés à la lumière des points de repère européens, la perception de ses propres forces et faiblesses est nettement plus claire. Par exemple, l'on s'est mis de plus en plus à percevoir comme un point noir le taux de participation au travail exceptionnellement faible des personnes âgées de plus de 55 ans et des allochtones sur les marchés du travail belge et régional, en partie à cause du score particulièrement mauvais de la Belgique en comparaison avec d'autres Etats membres et régions. En deuxième lieu, la SEE a exercé une influence sur le plan de la fixation de l'agenda et du langage utilisé. De nombreux thèmes et concepts importants en

(4) Ces données ont été collectées dans le cadre de l'enquête de Beckers (2006) et de l'étude 'Europese beleidsinstrumenten voor de sociale politiek in België' ('Instruments politiques européens pour la politique sociale en Belgique' financée par Politique scientifique fédérale - 2006-2009). Des interviews de différents acteurs de la politique de l'emploi belge et européenne ont été réalisées, plus précisément des représentants EMCO belges, des partenaires sociaux (CNT, syndicats), de la Représentation permanente, de la Commission européenne et des administrations fédérale et régionale de l'emploi. Par ailleurs, un grand nombre de documents politiques a été analysé, parmi lesquels les différents Plans d'action nationaux belges (actuels programmes nationaux de réforme), conseils du CNT à propos de dossiers européens et documents parlementaires (questions orales et écrites).

matière d'emploi ont progressivement acquis une « identité européenne ». La flexicurité en est un exemple, c'est-à-dire que la flexibilité sur le marché de l'emploi doit aller main dans la main avec une sécurité sociale de force égale.

D'autre part, la SEE a augmenté l'attention accordée à l'adaptabilité des marchés du travail européens au contexte sociétal changeant, dont la compétition accrue et la fragilité des travailleurs sur le marché de l'emploi sont quelques exemples. En troisième lieu, le processus européen de comparaison et d'apprentissage est une source importante d'expertise et d'inspiration pour la matérialisation d'une politique. Les fonctionnaires et les décideurs politiques qui participent au processus SEE font notamment référence à l'inspiration puisée dans le modèle scandinave.

Malgré cela, l'on remarque des limitations importantes à l'impact cognitif de la SEE. Primo, il n'est que peu d'exemples reflétant l'influence directe de la SEE sur les processus politiques. Que le cadre général de référence de la SEE exerce un impact significatif sur les paramètres de la politique belge de l'emploi ne signifie pas qu'il soit question d'un effet direct et indépendant sur la politique belge et sur les acteurs impliqués. Nous constatons, partant de documents politiques et d'interviews que ce n'est qu'exceptionnellement que la SEE prend valeur de 'norme' ou de critère déterminant lors de la concrétisation de la politique de l'emploi. L'accompagnement des demandeurs d'emploi est un excellent exemple d'une telle exception où, tout particulièrement en Flandre, la SEE a été utilisée comme cadre de référence. Dans le domaine de l'accompagnement des chercheurs d'emploi, le Service flamand de placement (VDAB) a explicitement fait usage des anciennes lignes directrices européennes (ligne directrice 1 pour jeunes chômeurs et ligne directrice 2 pour chômeurs de longue durée). La ligne directrice européenne déterminait ici de manière très directe la planification dans le temps et les diverses phases du processus d'invitation des demandeurs d'emploi à se faire accompagner ou à suivre une formation. En règle générale, l'influence de la SEE s'exerce cependant plutôt de manière indirecte et est de nature générale.

L'influence limitée de la SEE en tant que véritable point de repère pour le développement d'une politique est confirmée par les observations de Plasschaert et Pochet (2004, p. 20). Ces auteurs démontrent que les processus politiques nationaux n'ont que peu de liens directs avec la SEE et que le débat politique belge tient plus largement compte de l'impact différent des mesures politiques dans les régions que de la SEE. Il est uniquement et explicitement fait référence à la SEE que lorsque celle-ci justifie un choix politique national. Le débat acharné sur le 'Plan premier emploi', lancé en 1999 par la ministre fédérale de l'emploi de l'époque, en est un bon exemple. Même si ce programme adhérerait d'assez près aux lignes directrices européennes relatives à l'accompagnement des jeunes chômeurs dans leur recherche d'emploi, il s'est heurté à une multitude de critiques. Le programme était en effet bien réglé pour la situation du marché du travail wallon et bruxellois, mais quasiment impropre pour la situation en Flandre.

D'une façon plus générale, nous pouvons dire que les différences entre les marchés du travail flamand, bruxellois et wallon sont souvent mises en évidence dans le débat politique, souvent sous forme de plaidoyer pour un transfert complet des compétences en matière d'emploi aux gouvernements régionaux. Ceci confirme également ce qui avait déjà été démontré antérieurement par Falkner, Treib, Hartlapp et Leiber (2005, p. 323) dans leurs études sur la mise en œuvre des directives de droit du travail. Ici, la Belgique est classée sous le numérateur 'world of domestic politics' ('monde de la politique domestique'), par quoi les auteurs indiquent que les circonstances nationales prédominent souvent dans les conflits d'intérêts. Le sort de mesures douces non obligatoires, telles que les lignes directrices en faveur de l'emploi, dépend alors très largement des préférences et des souhaits des partis nationaux et des groupes d'intérêts.

Avec ce dernier constat, nous touchons à une deuxième limitation de l'impact cognitif de la SEE. Les idées européennes et la rédaction de la SEE démontrent une flexibilité suffisante pour être interprétées et utilisées de manière sélective, en fonction de ce qu'une région ou une coalition déterminées, voire même un seul ministre souhaitent entendre ou apprendre. Autrement dit, différents acteurs belges n'utilisent pas de la même manière le cadre de référence de la SEE. Dans notre étude, nous avons vérifié jusqu'où et comment les acteurs politiques dans le domaine de l'emploi, par exemple les fonctionnaires à différents niveaux administratifs et les partenaires sociaux (syndicats/organisations patronales) recourent au cadre de référence qui est offert par la SEE. D'un point de vue général, nous observons que tant les différentes autorités que les partenaires sociaux recourent au cadre de référence de la SEE, mais que cet usage évolue au fil du temps avec cependant d'énormes différences entre les diverses autorités, d'une part, et entre le gouvernement et les partenaires sociaux, d'autre part.

Lorsque nous examinons de plus près les diverses déclarations gouvernementales et politiques relatives à l'emploi, nous constatons par exemple que le soutien belge à la SEE a subi une évolution très importante. Dès son lancement en 1997, le processus est appuyé par le gouvernement belge, mais depuis 2000 – parallèlement au 'devenir adulte' du processus –, la Belgique a renforcé son soutien à la SEE. Il est probable que le nouveau gouvernement de 1999 y ait joué un rôle de catalyseur : sous l'influence de l'attention portée par la déclaration gouvernementale de 1999 au principe de 'l'Etat-providence actif', le centre de gravité de la politique de l'emploi belge s'est de plus en plus déporté vers l'inspiration de la 'troisième voie' que nous retrouvons dans la SEE.

L'attention accrue portée par le gouvernement fédéral à la SEE depuis son lancement en 1997 peut être étayée à l'aide de trois faits et tendances remarquables. En premier lieu, le Conseil Supérieur pour l'Emploi a eu l'opportunité, en 2000, d'entendre sa fonction de conseiller en matière d'emploi au suivi actif des lignes directrices européennes en faveur de l'emploi. En deuxième lieu, en 2003, le gouvernement fédéral a réuni des représentants de différents niveaux administratifs et les par-

tenaires sociaux lors d'une Conférence nationale pour l'emploi. Celle-ci avait pour but de développer plusieurs mesures structurelles visant à élargir les possibilités d'emploi. Le gouvernement violet, qui avait été élu précédemment dans l'année, avait indiqué la création d'emploi comme l'une de ses principales priorités. Ensuite, il s'était fixé pour lui-même l'objectif ambitieux de créer 200.000 nouveaux emplois d'ici la fin de sa législature en 2007. A la base de cette attitude ambitieuse, il y avait la préoccupation du désavantage structurel de l'économie belge quant à la création d'emplois par rapport à la moyenne européenne. Les fondements de cette Conférence en faveur de l'emploi mettaient clairement en lumière l'intérêt accru porté à la SEE (5). Les déclarations sur la politique à suivre des ministres de l'Emploi successifs (non seulement au niveau fédéral, mais aussi au niveau flamand) fournissent une troisième et dernière preuve de la plus grande attention portée à la SEE. Depuis la fin des années quatre-vingt-dix, ces ministres consacrent dans leurs mémoires sur la politique à suivre des chapitres distincts à l'Europe et à ses lignes directrices sur l'emploi. Ceci s'exprime généralement par un examen de la situation du marché du travail belge ou flamand à partir d'une perspective européenne sur la base des points de repère (« benchmarks ») de l'UE. Antérieurement, à la suite de l'absence d'un cadre politique européen sur le plan de l'emploi, cela n'attirait que peu ou pas du tout d'attention.

Lorsque nous déplaçons notre attention sur les partenaires sociaux, nous constatons la persistance de l'implication traditionnellement forte des partenaires sociaux dans le développement de la politique de l'emploi y compris sur le plan des lignes directrices européennes en faveur de l'emploi. L'influence structurelle des partenaires sociaux ne s'est cependant développée davantage qu'à partir de 2001, lorsque la Belgique a assumé la Présidence de l'UE. En quête du soutien nécessaire pour la Déclaration de Laeken, le gouvernement s'est mis à collaborer plus activement avec les partenaires sociaux, ce qui a perduré à partir de ce moment dans le cadre d'une implication plus étroite des partenaires sociaux dans les processus de l'UE. Lors de contacts réguliers et systématiques avec l'administration fédérale, le plus généralement dans le cadre de la préparation de rencontres avec le Comité de l'Emploi [Employment Committee] (6) les représentants du Conseil National du Travail (CNT) reçoivent les informations nécessaires. Un regard plus large sur l'implication des partenaires sociaux quant à la concrétisation de la politique de l'emploi, nous apprend cependant que, dans celle-ci, le rôle de la SEE est plutôt circonscrit. Il n'y a aucune influence directe de la SEE sur les processus politiques ou sur la relation entre le gouvernement et les partenaires sociaux. Sur le plan de l'agencement de

(5) Une analyse du marché de l'emploi belge, basée sur les points de repère (« benchmarks ») figurant dans la SEE a été présentée en guise d'introduction à la Conférence. Par ailleurs, on a souligné la volonté et l'enthousiasme qui présidaient à l'utilisation des objectifs de la SEE en tant que cadre conceptuel pour chaque réforme du marché de l'emploi belge.

(6) L'Employment Committee est un acteur majeur dans le développement de la Stratégie européenne pour l'emploi. Cet organe joue un important rôle préparatoire dans les décisions des Conseils européens. Chaque Etat membre, tout comme la Commission européenne, peut envoyer deux membres effectifs et deux membres suppléants pour ce Comité.

l'agenda et du langage utilisé, la SEE a effectivement exercé une influence. La flexicurité en est un exemple, plus précisément, l'idée que la flexibilité du marché du travail doit aller main dans la main avec une sécurité sociale d'une force égale. Ce sujet, très important pour les partenaires sociaux était déjà inscrit à l'agenda avant qu'il soit question de la Stratégie européenne en faveur de l'emploi (bien que ce ne fût pas toujours sous le label de flexicurité). Depuis le début de la SEE, le thème s'est cependant enrichi d'une forte « coloration européenne ». Bref, l'influence de la SEE sur l'implication des partenaires sociaux dans le développement de la politique de marché du travail et de la politique de l'emploi semble plutôt réduite, ou du moins importante que dans les administrations publiques.

Ainsi que nous l'indiquions déjà ci-dessus, l'usage divergent du cadre de références de la SEE est sans doute le plus explicite lorsque l'on opère une comparaison entre les différentes régions. En Flandre, le lancement des lignes directrices européennes relatives à l'activation des chômeurs a au moins provoqué deux glissements quant à la manière de concevoir l'accompagnement des demandeurs d'emploi. A partir de la fin des années '90, nous observons un premier glissement, à l'occasion de quoi la politique du chômage se voit doter d'un caractère de plus en plus préventif alors que, dans le passé, l'on procédait plutôt de manière curative. En pratique, ceci allait de pair avec l'introduction de ce qu'il est convenu d'appeler 'l'accompagnement du parcours d'insertion', une forme d'accompagnement proposée à tout demandeur d'emploi. Ce processus a pour effet que l'accompagnement des demandeurs d'emploi n'est plus reporté jusqu'au moment où ils deviennent des chômeurs de longue durée, mais que dès le début de leur chômage, les demandeurs d'emploi peuvent compter sur un véritable accompagnement. Ceci correspond aux lignes directrices SEE relatives à l'accompagnement du parcours d'insertion après six mois (pour les jeunes âgés de moins de 25 ans) et douze mois de chômage (pour les personnes ayant + de 25 ans). La ligne directrice européenne détermine donc ici d'une manière très directe la planification dans le temps et les diverses phases de l'invitation aux demandeurs d'emploi à se faire accompagner et à suivre une formation. Un deuxième glissement a consisté en un changement d'approche des demandeurs d'emploi : d'une approche personnalisée, l'approche est devenue intégrée. Là où l'on recourait d'abord à une approche intensive, individualisée pour les chômeurs difficiles à placer, l'on tend désormais à agir sous forme de soutien ou 'de nouveau départ' pour chaque chômeur, et plus seulement pour les chômeurs difficilement insérables dans le marché de l'emploi (Struyven et Bollens, 2005, pp. 173-174). Il est remarquable de constater que, dans ces nouvelles formes d'accompagnement des demandeurs d'emploi, nous trouvons une référence spécifique aux lignes directrices européennes et quasiment la traduction littérale de celles-ci dans la réglementation flamande. Les lignes directrices sont utilisées par le gouvernement flamand tant pour déterminer les objectifs nécessaires que pour évaluer les résultats obtenus. D'un côté, le gouvernement flamand s'est engagé en 2004 à mettre au point et à appliquer une approche intégrée et préventive du chômage. Ceci s'est matérialisé dans le 'modèle d'accompagnement par degrés' dans lequel l'on suivait assez strictement les lignes directrices européennes en combinaison avec les indispensables

applications TIC (parmi lesquelles la prestation de services en ligne, les call centers, etc.) qui ont été introduites pour des raisons d'efficacité (Appeltans et Van Wichelen, 2005, p. 64). Ce modèle a pour objectif de fournir le soutien nécessaire à tout demandeur d'emploi dans les six premiers mois de son retrait du marché du travail. De l'autre côté, nous retrouvons l'influence européenne dans le suivi des résultats : indépendamment de la nature de l'approche, les résultats obtenus sont comparés avec les points de repère (« benchmarks ») européens précis.

Contrairement à la politique de l'emploi en Flandre, les instances wallonnes s'adressent de manière nettement plus marquée aux jeunes chômeurs. Il va de soi que ceci peut s'expliquer en partie par le taux plus élevé de chômage des jeunes en Wallonie. En Flandre, l'offre en accompagnements préventifs est à peu près aussi grande qu'en Wallonie, mais il existe, entre les deux régions, une différence remarquable quant au groupe d'âge atteint. En Flandre, 48 % des accompagnements concernent les jeunes demandeurs d'emploi, tandis qu'en Wallonie, ce chiffre atteint 68% (Appeltans et Van Wichelen, 2005, p. 65). Une autre différence majeure entre les régions wallonne et flamande réside dans l'attention consacrée à certains groupes cibles. La politique wallonne se manifeste, nettement plus fort que ce n'est le cas en Flandre, comme une politique axée sur des groupes cibles, qui consacre non seulement un intérêt spécifique à la participation sur le marché du travail des jeunes mais aussi des femmes, des personnes peu qualifiées, des handicapés et des demandeurs d'emploi âgés. Une troisième différence avec la Flandre réside dans le fait qu'en Wallonie, l'approche générale ne faisait pas partie jusqu'à tout récemment de la politique (7) et que l'on est limité explicitement à l'exécution d'un accord de collaboration. À l'opposé de l'accompagnement généralisé des demandeurs d'emploi flamands, la politique wallonne repose sur des principes de 'proximité' et de 'partenariat' (Soir, 2005, p. 63). Ces deux notions traduisent l'importance que la politique wallonne accorde à l'acquisition de l'accès nécessaire aux chômeurs qui sont les plus éloignés du marché du travail et les plus enracinés dans leur chômage. Afin de toucher au mieux ces groupes, la majorité des efforts se situent au niveau local, pour que l'accompagnement s'effectue le plus étroitement possible en tenant compte du niveau du demandeur d'emploi.

Une troisième et dernière limitation de l'impact cognitif de la SEE en Belgique est liée au caractère relativement isolé de l'ensemble du processus. La SEE ne soulève pas beaucoup d'intérêt du grand public et s'accomplit en majeure partie en dehors

(7) En avril 2007, le gouvernement régional wallon annonçait, en collaboration avec le FOREM, un ensemble de mesures pour continuer à réprimer le chômage des jeunes. Ce faisant, l'un des points d'action les plus importants réside en l'intensification de l'accompagnement du jeune chômeur, à l'occasion de quoi les chômeurs âgés de moins de 25 ans sont suivis dès la première semaine. Pour cela, le jeune chômeur se voit attribuer un accompagnateur FOREM personnel et l'on procède à l'établissement d'un plan d'action. Après un certain temps, les approches flamande et wallonne ont donc commencé à se ressembler. Dans ce processus, il n'est pas évident de savoir dans quelle mesure la Wallonie s'est inspirée de la politique flamande. Vu la concertation réglée entre le FOREM et le VDAB, il n'est guère possible d'exclure une certaine influence.

de la portée du parlement et des ONG pertinentes. L'étude des documents parlementaires nous enseigne que les lignes directrices européennes en faveur de l'emploi n'occupent pas une place prééminente dans les débats. Il n'est par exemple pas mené de véritables débats parlementaires sur la SEE en tant que telle, mais toutefois, le manque d'intérêt pour les lignes directrices européennes n'est pas généralisable à tous les niveaux administratifs (8). Outre l'attention parlementaire limitée pour la SEE, nous constatons que les partis politiques non plus ne se réfèrent pas – ou quasiment pas – aux lignes directrices européennes lors de la rédaction de leurs programmes politiques en liaison avec le domaine de l'emploi.

4.2. CREER DES OBJECTIFS ET DES NORMES A L'AIDE DE LA SEE : LA DIMENSION NORMATIVE

La SEE exerce également une influence importante sur le plan des ambitions et des objectifs politiques. Ceci reflète peut-être la manière dont opère plus largement la Stratégie de Lisbonne qui vise aussi à réaliser des objectifs concrets, une stratégie qui a été explicitement soutenue et reprise par les gouvernements belge et régionaux. Les ambitions politiques nationales et régionales sont rehaussées et traduites en un grand nombre d'objectifs spécifiques sur le plan de l'emploi, de l'enseignement et de la formation, etc. Ce faisant, les objectifs politiques européens élargis sont souvent respectés explicitement. Par exemple, le Pacte de Vilvorde (2001) et ses objectifs politiques ambitieux peuvent être considérés comme la traduction flamande de la Stratégie de Lisbonne. L'influence de la SEE se lit principalement dans la quantification accrue de la politique de l'emploi en Belgique et dans une tendance à de plus nombreuses évaluations de la politique.

Primo, la Commission européenne encourage les Etats membres à reprendre des critères quantitatifs (« benchmarks ») qui sont adaptés aux critères européens. Jusqu'au Sommet de Lisbonne, on ne relevait cependant pas d'objectifs qualitatifs généraux susceptibles de rendre l'essence de la SEE ; il y avait exclusivement quelques chiffres quantitatifs cibles pour certains aspects spécifiques de la SEE (de la Porte et Pochet, 2002, p. 39). Ce n'est qu'à l'occasion du Sommet de Lisbonne en 2000 qu'un certain nombre de buts à atteindre, ayant entre-temps acquis une certaine

(8) Au parlement fédéral par exemple, à la suite de l'établissement du PAN en 2002, un échange d'opinions a été organisé. Lors de l'établissement des PAN ultérieurs, cette initiative n'a cependant pas été réitérée. Depuis le lancement de la SEE en 1997 jusqu'en 2005, quelques questions ont été posées au sein du parlement fédéral sur des lignes directrices en faveur de l'emploi, mais malgré cela, nous devons conclure que ces échanges n'ont rien à voir avec la SEE en tant que telle. Il n'y avait seulement qu'un lien indirect avec les lignes directrices européennes en faveur de l'emploi, entre autres à la suite de la référence aux objectifs de Lisbonne, comme le fait d'atteindre un taux d'emploi de 70 % d'ici à 2010. Non seulement au parlement fédéral, mais aussi au parlement flamand, quelques questions ont été posées sur la SEE, par exemple en relation avec les capacités statistiques en vue de la réalisation des objectifs européens. En Wallonie, les débats et les questions parlementaires semblaient plus axés sur le Fonds Social Européen (FSE), bien qu'en Flandre également, le FSE n'échappe pas non plus à la table des discussions.

publicité, a été introduit, comme le taux d'emploi général de 70%, un taux d'emploi pour les femmes de 60% et de 50% pour les travailleurs âgés (+55). Ces objectifs chiffrés devraient tous être réalisés d'ici 2010. Dans ses tentatives d'influencer l'agenda européen, la Belgique a également joué un rôle relativement important dans la stimulation de l'usage d'objectifs quantifiés. Pendant la présidence, durant le deuxième semestre de 2001, la ministre belge de l'emploi a mis la qualité de l'emploi à l'agenda européen (Plasschaert et Pochet, 2003, p. 22). Par ailleurs, le cabinet de la ministre de l'emploi a soutenu un groupe d'experts ayant pour, objectif le développement d'une nouvelle série d'indicateurs pour la SEE ainsi que quelques indicateurs pour les évaluations annuelles des progrès engrangés dans le cadre de la stratégie de Lisbonne.

Comme nous l'avons déjà signalé, le gouvernement précédent a également et plus d'une fois fait usage de la stratégie pour mettre en avant des cibles chiffrées (par exemple l'objectif ambitieux de créer 200 000 emplois pour la fin de la législature en 2007). Pendant la dernière décennie, l'utilisation des objectifs et des normes quantitatifs s'est aussi généralisée dans le débat public élargi. En matière d'utilisation des objectifs quantitatifs, nous constatons cependant de nouveau quelques différences régionales. En Flandre, certaines indications montrent clairement que la quantification de la politique de l'emploi s'est accrue. Ainsi, le précédent gouvernement flamand a repris dans son programme politique l'objectif d'atteindre à la fin de la législature un taux d'emploi de 67%. L'utilisation accrue de chiffres cibles est encore plus explicite dans le domaine de la planification politique stratégique (opérationnelle depuis 1995), dans les dispositions du contrat de gestion avec le Service flamand de placement [Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling (VDAB)] et dans les objectifs à long terme qui ont été définis dans le 'Pacte de Vilvorde' en 2001 (Appeltans, 2004, p. 308). Au niveau du gouvernement flamand, l'on a par ailleurs développé un instrument de supervision pour l'emploi, une base de données régulièrement actualisée qui compare la plupart des indicateurs cruciaux du marché de l'emploi avec ceux de la Wallonie, Bruxelles, la Belgique et des Etats membres européens. Pour la région wallonne, nous observons également une tendance à une quantification accrue, mais celle-ci semble être plus récente. Le Contrat d'Avenir pour la Wallonie et les différents plans 'transversaux' qui ont été développés en vue de la concrétisation de ce contrat, sont en fait les premiers pas timides en cette direction.

Conjointement à l'utilisation plus fréquente des normes quantitatives dans la politique de l'emploi en Belgique – en tenant compte des différences régionales –, nous relevons en deuxième lieu une tendance à augmenter les évaluations politiques. Dans les interviews que nous avons faites au niveau fédéral, il s'est avéré qu'au cours de cette dernière décennie s'est progressivement développée une 'culture de l'évaluation'. L'accessibilité accrue des exemples des pratiques politiques de l'étranger stimule la comparaison et l'évaluation avec la politique nationale. Le gouvernement belge perçoit d'ailleurs un financement européen pour effectuer une évaluation de l'efficacité de (parties de) sa politique de marché du travail. Comme le note

à juste titre Appeltans (2004, p. 308), il faut cependant également tenir compte que l'impact de la SEE sur les évolutions mentionnées ci-dessus peut difficilement être considéré indépendamment d'autres tendances plus larges dans le domaine de la planification et de la mise en œuvre de la politique.

4.3. FAIRE DE LA POLITIQUE AVEC LA SEE : LA DIMENSION STRATEGIQUE

La SEE n'a pas simplement suivi les modèles nationaux existants de la politique de l'emploi et de la formation de la politique, elle a également stimulé la naissance de nouveaux forums de consultation et fourni aux acteurs présents de nouveaux instruments (p. ex. supervision statistique), de nouvelles sources de pouvoir et de nouveaux arguments pour légitimer leurs objectifs politiques. Jusqu'à un certain point, elle a aussi élargi le cercle des acteurs ainsi que les alternatives qui sont impliqués dans la politique, ou, pour le moins, elle a stimulé l'exigence des acteurs non gouvernementaux et subnationaux – en particulier des ONG sociales (par exemple les associations de lutte contre la pauvreté) – et des autorités locales ou régionales de participer au processus (Sabel et Zeitlin, 2007, pp. 49-50).

Quelques forces paradoxales semblent cependant à l'œuvre en Belgique. D'une part, l'infiltration de nouveaux paradigmes politiques, entre autres ceux liés à la SEE, a eu pour effet de lancer des processus de collaboration plus étroite entre niveaux politiques et administrations différents (le plus explicitement sous la forme de l'accord de coopération de 2004). D'autre part, ce processus reste plutôt de nature bureaucratique. Par ailleurs, la supervision statistique améliorée a augmenté la visibilité publique des différences régionales dans les marchés de l'emploi, ce qui est susceptible d'exacerber les tensions politiques.

Une première indication manifeste de la meilleure collaboration entre les niveaux de pouvoir différents peut s'observer par l'augmentation des accords de coopération. Un tel contrat est conclu lorsque est prise une mesure politique déterminée dépassant les compétences fédérales. Un accroissement sensible des accords de coopération conclus a surtout eu lieu entre 2000 et 2002, par exemple, dans le domaine de l'harmonisation et de la simplification des mesures en faveur de l'emploi (1998), de l'accompagnement qui est offert à de jeunes demandeurs d'emploi (1999, voir ci-dessus), de l'intégration de jeunes demandeurs d'emploi au marché de l'emploi et de la mise en service de la Cellule d'évaluation de l'impact du FSE-PAN ['ESF-NAP Impact Assessment Cell' (ENIAC)] (9), l'agence qui a pour but d'améliorer la coordination entre les différents niveaux administratifs (financée par l'Etat fédéral et le Fonds Social européen). Bien que l'on puisse se demander si la simple conclusion de tels accords de coopération améliore également la collaboration, nous pouvons néanmoins au moins conclure à une demande accrue pour ce qui est de la nécessité de délibérations et d'une participation plus intenses en matière d'emploi.

(9) Cette cellule a été créée au sein du Service public fédéral Emploi, Travail et Concertation sociale.

En deuxième lieu, la SEE a exercé un effet stimulant sur l'accroissement de la coopération entre différents niveaux de pouvoir parce qu'elle contraignait à une collaboration plus intense entre leurs administrations respectives. L'on pourrait même faire valoir l'argument selon lequel la diversité européenne – comme l'on sait, un motif important et une partie constitutive des processus MOC – peut être retrouvée à plus petite échelle au niveau belge. L'obligation de rédiger un plan d'action national dans un paysage politique « multicouches », comme c'est le cas pour la Belgique, a entraîné de ce point de vue la réalisation de ce que l'on pourrait appeler un 'processus MOC national'.

Plus spécifiquement, la pression extérieure pour une réflexion approfondie sur la politique de l'emploi à l'intérieur du cadre fixé par la SEE, a légitimé le niveau politique fédéral comme le principal coordinateur de la politique en faveur de l'emploi. Etant donné qu'il peut désormais invoquer 'l'Europe' comme argument d'autorité, le niveau fédéral est plus que jamais en situation de convaincre les régions à comparer leurs prestations de marché du travail d'une façon plus transparente et plus visible. Assez remarquablement, un développement similaire a été constaté dans les interviews réalisées avec les fonctionnaires responsables de l'élaboration de la MOC inclusion sociale. Dans le cas de cette MOC également, la responsabilité d'établir chaque année un plan national d'action a instauré une certaine pression en vue de comparer de manière plus appropriée les prestations politiques très différentes des régions et évaluer ainsi leurs points forts et leurs points faibles. Pour le moins, elle semble avoir augmenté la visibilité réciproque et la connaissance des actions politiques au sein des autres régions. Sans beaucoup hésiter, nous pouvons affirmer que cette deuxième indication de collaboration accrue est due à l'influence directe de la SEE. Pour ce qui concerne l'augmentation du nombre d'accords de coopération, par contre, la SEE peut tout au plus avoir eu un impact indirect.

Nous devons également nous garder de généraliser la conclusion suivante : les indications susmentionnées d'une collaboration accrue auraient également entraîné avec elle, en Belgique, une convergence de la politique de l'emploi. Ici également, nos observations doivent être replacées dans leur contexte. Nous prétendons simplement que la pression extérieure poussant à réfléchir à la politique de l'emploi selon un cadre qui est défini en dehors du niveau fédéral, a fourni un argument d'autorité permettant de convaincre les régions de comparer leurs prestations sur les marchés du travail d'une manière plus transparente. De plus, il n'est absolument pas évident d'en identifier les conséquences. Une fois encore, nous ne pouvons qu'opérer une distinction entre quelques évolutions paradoxales. D'un côté, la présence de l'Europe et la demande d'esquisser une image cohérente de la politique de l'emploi 'belge' – qui, en principe, est inexistante si l'on s'en tient à la répartition actuelle des compétences – imposent des délibérations et une concertation internes. Simultanément, la collaboration accrue et la pression à la comparaison sont susceptibles de faire apparaître de manière plus évidente et plus visible les différences existantes, ce qui renforcera plutôt les forces centrifuges que les forces centripètes. En d'autres termes, du fait de la visibilité accrue, les différentes régions auraient plutôt tendance à se développer sur la voie de la séparation que sur celle de l'union.

Bien que sur ce plan, différentes tentatives d'amélioration aient été entreprises, la SEE reste essentiellement dirigée par un noyau de fonctionnaires au sein de la Commission et des ministères (nationaux) de l'emploi. La frustration à ce propos est également présente chez les partenaires sociaux belges qui décrivent la SEE comme une « machinerie bureaucratisée qui tourne sans grande légitimation, sauf pour les niveaux administratifs les plus élevés ». Ce faisant, il convient de faire observer de suite que l'on peut discerner une certaine évolution dans l'implication des partenaires sociaux dans la SEE. Alors qu'au début, le suivi, qui leur était accordé, était plutôt maigre, ils ont progressivement été davantage impliqués et ont mis sur pied des structures de consultation – bien que de nature plutôt informelle – afin de garantir un suivi plus systématique.

CONCLUSION

Du fait de sa structure institutionnelle complexe, la Belgique est un cas extrêmement intéressant dans le cadre de la question de savoir si et dans quelle mesure, la SEE a donné lieu à des changements dans la politique de l'emploi. Les résultats de notre enquête indiquent que la SEE influence la formation de la politique belge de l'emploi, en premier lieu d'une manière cognitive. Plus spécifiquement, elle a exercé un impact considérable sur la formation de l'agenda, la définition des problèmes et le langage utilisé. Quasiment tous les interviewés sont d'accord avec la thèse selon laquelle, la SEE a influencé en premier lieu la notion et la description des problèmes du marché de l'emploi et a contribué ainsi à fixer l'agenda de la politique de l'emploi. L'institutionnalisation de l'approche intégrée et le glissement du point focal politique général de la protection du revenu du chômage vers la stimulation de la croissance de l'emploi, en constituent des exemples remarquables. Dans les deux cas, la SEE a indiscutablement joué un important rôle catalyseur. Nous souhaitons toutefois ajouter deux annotations en marge de cette observation générale. Primo, nous ne pouvons nullement conclure que la SEE ait fonctionné comme une véritable norme dans le développement de la politique belge du marché de l'emploi. L'influence de la SEE est plutôt indirecte en ce sens qu'elle fournit aux différents acteurs nationaux et régionaux un cadre d'interprétation et de fonctionnement plus large. Secundo, le poids de la SEE doit également être nuancé parce que la région wallonne laisse transparaître une influence moins forte de la SEE ; les personnes interviewées en Wallonie ont explicitement fait référence à des « évolutions plus riches en influences et plus larges que la simple SEE » pour expliquer la manière dont se matérialise la politique de l'emploi.

Sur le plan normatif (normes et critères), la SEE semble surtout avoir remporté du succès en matière de hauteur des ambitions et de leur traduction dans des chiffres cibles. La quantification accrue et l'imposition d'objectifs quantifiés ont souligné la nécessité d'une supervision plus étroite de la politique menée. D'une façon plus générale, l'on peut déclarer que, progressivement, la SEE a institutionnalisé une culture de l'évaluation dans le domaine de la politique de l'emploi. Du fait que des comparaisons entre les pratiques nationales sont encouragées, il devient plus facile d'évaluer et de calculer les points forts et les points faibles de sa propre politique.

Sur le plan politique, nos résultats indiquent, d'une part, une intégration verticale quelque peu accrue en matière de politique de l'emploi. La coordination plus étroite dans le domaine de la politique de l'emploi constitue un effet secondaire inattendu du processus SEE dans le contexte belge. Alors que dans notre pays, la répartition des compétences mène à une certaine opacité et à des paquets politiques quelque peu incohérents, la nécessité de concevoir des Plans d'Action Nationaux a exercé une pression considérable sur les différents niveaux de pouvoir en les poussant à coordonner leur domaine politique. D'autre part, la SEE a ouvert une fenêtre d'opportunités ('window of opportunity') pour les régions en les poussant à se manifester elles-mêmes sur le plan de la politique de l'emploi et à légitimer des objectifs politiques déjà existants (« l'Europe nous y contraints »). A cause des différences dans les orientations politiques, dans les niveaux de prospérité et dans les capacités administratives, d'un côté, et les problèmes très divergents sur les marchés du travail régionaux, de l'autre, les préférences politiques en Flandre, dès le début, se sont aussi développées plus parallèlement avec la vision sur l'emploi du 'Third Way' de la SEE. Il en résulte que l'infiltration du cadre de la SEE et de ses objectifs a été une source auxiliaire supplémentaire pour promouvoir des préférences politiques qui s'étaient déjà manifestées auparavant. Un tel souci de se montrer comme un acteur plus 'indépendant' dans le processus – par exemple en produisant des plans d'action régionaux propres et s'efforçant de créer une ligne de communication plus directe avec la Commission – est un besoin apparemment moins pressant en Wallonie et à Bruxelles.

(Traduction)

BIBLIOGRAPHIE

Appeltans, W., De impact van tien jaar internationale beleidsprocessen op het Vlaamse arbeidsmarktbeleid, in Geurts, K., Herremans, W., Vermandere, C. et van der Hallen, P. (réds.), *De arbeidsmarkt in Vlaanderen. Jaarboek WAV*, pp. 305-323, Louvain, Steunpunt Werkgelegenheid, Arbeid en Vorming, 2004.

Appeltans, W. et Van Wichelen, L., De Vlaamse aanpak en realisaties in het kader van de Europese Lissabonstrategie, *Over.Werk*, 14, 4, pp. 61-70, 2005.

Ashiagbor, D., EMU and the Shift in the European Labour Law Agenda: from 'Social Policy' to 'Employment Policy', *European Law Journal*, 7, 3, pp. 311-330, 2001.

Beckers, M., *Capturing the Impact of the European Employment Strategy in Belgium. The Europeanisation of Employment Policies as a Catalyst of Domestic Change?*, Dissertation de Maîtrise, Louvain, Katholieke Universiteit Leuven et CEPS/INSTEAD, 2006.

Büchs, M., *Asymmetries of policy learning? The European Employment Strategy and its Role in Labour Market Policy Reform in Germany and the UK*, Document présenté à la Conférence ESPAnet, Université d'Oxford, 11.09.2004.

de la Porte, C. et Pochet, P., Supple co-ordination at EU-level and the Key Actors' Involvement, in de la Porte, C. et Pochet, P. (réds.), *Building social Europe through the Open Method of Co-ordination*, pp. 27-68, Bruxelles, P.I.E.-Peter Lang, 2002.

Erhel, C., Mandin, L. et Palier, B., The leverage effect. The Open Method of Co-ordination in France, in Zeitlin, J. et Pochet, P. (réds.), *The Open Method of Co-ordination in Action. The European Employment Strategies and Social Inclusion Strategies*, pp. 217-248, Bruxelles, P.I.E.-Peter Lang, 2005.

Esping-Andersen, G., *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Cambridge, Policy Press, 1990.

Esping-Andersen, G., *Welfare States in Transition. National Adaptations to Global Economies*, Londres, Sage Publications, 1996.

Esping-Andersen, G. avec Gallie, D., Hemerijck, A. et Myles, J., *Why we Need a New Welfare State*, Oxford, Oxford University Press, 2001.

Falkner, G., Treib, O., Hartlapp, M. et Leiber, S., *Complying with Europe. EU Harmonisation and Soft Law in the Member States*, Cambridge, Cambridge University Press, 2005.

Ferrera, M. et Hemerijck, A., Recalibrating Europe's Welfare Regimes, in Zeitlin, J. et Trubek, D. (réds.), *Governing Work and Welfare in the New Economy*, Oxford, Oxford University Press, 2003.

Goetschy, J., Taking Stock of Social Europe: is there such a Thing as a Community Social Model?, in Jepsen, M. et Serrano Pascual, A. (réds.), *Unwrapping the European Social Model*, pp. 47-72, Bristol, Policy Press, 2006.

Heidenreich, M. et Bischoff, M., The Open Method of Coordination. A Way to the Europeanization of Social and Employment Policies?, *Journal of Common Market Studies*, 2006 (en cours d'impression).

Jepperson, R., Institutions, Institutional Effects, and Institutionalism, in Powell, W. W. et DiMaggio, P.J. (réds.), *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, pp. 143-163, Chicago, University of Chicago Press, 1991.

March, J. G. et Olsen, J.P., The Institutional Dynamics of International Political Orders, *International Organization*, 52, 4, pp. 943-969, 1998.

Plasschaert, S. et Pochet, P., *National report for Belgium (4th round 2003/2004)*, Cologne, Govecor Project, 05.05.2006, Govecor: http://www.govecor.org/data/20040213095204_Belgian_Report4.pdf, 2004.

Pochet, P., Belgium: Increasing Critique by the OECD, in Armingeon, K. et Beyeler, M. (réds.), *The OECD and European Welfare States*, pp. 89-100, Cheltenham, Edward Elgar, 2004.

Rhodes, M., Employment Policy. Between Efficacy and Experimentation, in Wallace, H., Wallace, W. et Pollack, M.A. (réds.), *Policy-making in the European Union*, pp. 279-304, Oxford, Oxford University Press, 2005.

Sabel, C.F. et Zeitlin, J., Learning from Difference: The New Architecture of Experimentalist Governance in the European Union, *European Governance Papers (EUROGOV)*, , 2007.

Schäfer, A., A New Form of Governance? Comparing the Open Method of Co-ordination to Multilateral Surveillance by the IMF and the OECD, *Journal of European Public Policy*, 13, 1, pp. 70-88, 2006.

Scott, J. et Trubek, D.M., Mind the Gap: Law and New Approaches to Governance in the European Union, *European Law Journal*, 8, 1, pp. 1-18, 2002.

Soir, J., Réponse wallonne aux lignes directrices, *Over-Werk*, 15, 4, pp. 57-64, 2005.

Struyven, L. et Bollens, J., Activation Policies in Flanders: the Paradox of the Comprehensive Approach, in Vranken, J., Jans, M. et van der Hallen, P. (réds.), *Conference Book. Labour Market Research and Policy Making in Flanders*, pp. 173-193, Louvain, Steunpunt Werkgelegenheid, Arbeid en Vorming, 2004.

Trubek, D.M. et Mosher, J.S., New Governance, Employment Policy, and the European Social Model, in Zeitlin, J. et Trubek, D. (réds.), *Governing Work and Welfare in a New Economy. European and American Experiments*, pp. 33-58, Oxford, Oxford University Press, 2003.

Visser, J., The OMC as a Selective Amplifier for National Strategies of Reform. What the Netherlands Want to Learn from Europe, in Zeitlin, J. et Pochet, P. (réds.), *The Open Method of Co-ordination in Action. The European Employment Strategies and Social Inclusion Strategies*, pp.173-216, Bruxelles, P.I.E.-Peter Lang, 2005.

Zeitlin, J. et Pochet, P., *The Open Method of Co-ordination in Action. The European Employment Strategies and Social Inclusion Strategies*, Bruxelles, P.I.E.-Peter Lang, 2005.

TABLE DES MATIÈRES

L'EUROPE COMME PLATE-FORME D'APPRENTISSAGE ? LE RÔLE DE L'UE DANS LA POLITIQUE D'ACTIVATION BELGE

1. QUEL RÔLE JOUE L'EUROPE DANS LA POLITIQUE NATIONALE DE L'EMPLOI ?	712
2. QUE PEUT APPRENDRE LA BELGIQUE DE LA STRATÉGIE EUROPÉENNE POUR L'EMPLOI ?	714
3. COMMENT ANALYSER L'IMPACT DE LA STRATÉGIE EUROPÉENNE POUR L'EMPLOI ?	716
4. L'INFLUENCE DE LA SEE SUR LA POLITIQUE BELGE D'ACTIVATION	718
4.1. APPRENDRE AVEC LA STRATÉGIE EUROPÉENNE POUR L'EMPLOI : LA DIMENSION COGNITIVE	718
4.2. CRÉER DES OBJECTIFS ET DES NORMES À L'AIDE DE LA SEE : LA DIMENSION NORMATIVE	724
4.3. FAIRE DE LA POLITIQUE AVEC LA SEE : LA DIMENSION STRATÉGIQUE	726
CONCLUSION	728
BIBLIOGRAPHIE	730

ASPECTS DE PAUVRETE

LA PAUVRETE MULTIDIMENSIONELLE AU NIVEAU REGIONAL : LA BELGIQUE COMME CAS D'ECOLE	755
--	------------

PAUVRETE ET PROSPERITE DES PERSONNES AGEES BELGES : PERSPECTIVES EN MATIERE DE POLITIQUE DES PENSIONS	799
--	------------

LES PIEGES A L'EMPLOI	819
------------------------------	------------

FLEXICURITE : REDEFINIR LA SECURITE DES CITOYENS EUROPEENS (1)

PAR **PASCALE VIELLE**

Professeure, Université de Louvain, Membre de Recwowe (2)

« Les libertés réelles sont non seulement les fins premières du développement, mais aussi un de ses principaux moyens »
(Sen, 2000, 10).

La récente communication de la Commission européenne sur la flexicurité définit celle-ci comme une « stratégie intégrée visant à améliorer simultanément la flexibilité et la sécurité sur le marché du travail » (Commission européenne, 2007a, p. 5). Les travaux académiques qui avaient précédé l'adoption de la communication abordaient le binôme « flexibilité/sécurité » comme un cercle vertueux, dont les deux termes étaient conçus dans un rapport de précondition réciproque.

Alors qu'une telle approche « gagnant-gagnant » aurait dû susciter une adhésion générale, le document de la Commission fait l'objet de critiques importantes relatives, pour l'essentiel, au déséquilibre entre flexibilité et sécurité – en faveur de la première –, et à la faiblesse des propositions énoncées. Ces critiques émanent tantôt du monde syndical (voir Keune et Jepsen, 2007), tantôt d'ONGs, notamment au sein du mouvement alter-mondialiste (3).

Nous formons l'hypothèse que cette dénonciation – par des acteurs essentiels à la mise en œuvre de toute stratégie de flexicurité – repose sur le constat qu'alors que le document avance des propositions concrètes de « flexibilisation » et de déréglementation du droit du travail, il n'élabore pas un cadre renouvelé et mobilisateur de la

(1) Ce texte se fonde sur une communication présentée à l'occasion de la conférence organisée par la présidence portugaise de l'UE « Flexicurité : les défis clés », Lisbonne, 13 et 14 septembre 2007. Je remercie Fernando Vasquez, Gabrielle Clotuche et François Vandamme pour leurs précieux commentaires et suggestions.

(2) RECOWE est un Network of Excellence (NoE) du 6ème programme cadre européen (FP6), regroupant 23 centres d'excellence européens spécialisés dans l'étude du marché du travail et/ou de la protection sociale, et consacré au thème « Reconciling Work and Welfare in Europe » O.

(3) Voir notamment articles 681-682 et 686 sur le site d'ATTAC Bruxelles (<http://www.bxl.attac.be/spip/>).

sécurité sociale, susceptible d'intégrer les nouveaux risques et éventualités qu'affrontent les citoyens européens dans leurs trajectoires professionnelles et familiales. On peut au demeurant émettre la même observation lorsqu'on examine les travaux académiques relatifs à la « sécurisation des trajectoires » : à l'étroit dans les carcans étriés des politiques du marché du travail, ou des conceptions traditionnelles de la sécurité sociale, la plupart peinent à réinventer un modèle social susceptible de garantir aux individus des sécurités de base dans leur vie quotidienne, et des capacités réelles de se développer dans une économie globalisée (voir cependant CEPS, 2007 et Vedrine, 2007).

Nous voudrions plaider en faveur d'une conception renouvelée de la « sécurité », en vue de la « négociation d'un nouveau compromis qui garantirait une sécurisation des parcours professionnels grâce à un redéploiement des interventions publiques et à une nouvelle délimitation des responsabilités respectives de l'État et des partenaires sociaux » (Boyer, 2006).

Pour ce faire, nous nous livrerons à un exercice qui, à l'inverse d'une perspective d'adaptation marginale au changement des institutions et des systèmes – qui prévaut dans la communication de la Commission –, part du constat d'une transformation profonde des besoins des citoyens, pour redéfinir les caractéristiques de base d'un modèle social protecteur (4).

1. LE DESTINATAIRE DE LA FLEXICURITE DANS UN NOUVEAU CONTEXTE ECONOMIQUE ET DEMOGRAPHIQUE

Dans la zone Euro, la croissance économique est constante ; la progression de l'emploi s'est élevée à 1,5% en 2006, ce qui représente environ 2 millions de nouveaux emplois (3 millions pour l'ensemble de l'Europe). Pendant la même période, le taux de chômage a atteint 7,8%, soit le taux le plus bas en plus de dix ans. Cette tendance devrait se prononcer encore dans l'avenir (Commission européenne, 2007b). Ces chiffres semblent à première vue de nature à apaiser les inquiétudes des travailleurs européens sur l'avenir de l'emploi. Et pourtant, la mondialisation entraîne dans son sillage une fréquence accrue de restructurations, une exigence de flexibilité et de reconversion permanente de la part de la main-d'œuvre et, pour une partie d'entre elle, une difficulté croissante à se réorienter vers des emplois d'un type nouveau. Quel que soit le visage de l'Union européenne dans dix ans, on peut gager que ces bouleversements économiques continueront d'exclure des bénéfices de la croissance et de la société de la connaissance, parfois pour de longues périodes, certaines catégories de citoyens, voire des régions entières.

(4) Dans le même sens, voir les travaux des réseaux EUROCAP (<http://www.idhe.ens-cachan.fr/Eurocap/>) et CAPRIGHT (<http://www.idhe.ens-cachan.fr/Eurocap/capright.html>) (Robert Salais) autour de la notion de « capacités » d'A. Sen.

En outre, quelle que soit la croissance de l'emploi dans les prochaines années, l'objectif de 70% de participation au marché du travail – établi en 2000 dans la déclaration de Lisbonne – ne pourra être atteint sans une politique globale de prise en charge des responsabilités assumées aujourd'hui en grande partie par des personnes qui n'exercent pas d'activité professionnelle. En particulier, dans une société vieillissante, il s'agit de déterminer une nouvelle répartition des tâches de soins aux personnes dépendantes et aux enfants en bas-âge. Le livre vert sur les changements démographiques rappelle au demeurant la nécessité, dans un tel contexte, de mettre en œuvre des mesures favorables à la croissance démographique, pour pourvoir aux emplois nouveaux, mais aussi pour rétablir le rapport actif/inactif, condition de tout investissement public en matière de protection sociale.

Le phénomène de l'isolement dans nos sociétés va croissant (un ménage sur deux, à Bruxelles, en 2006, était composé d'une seule personne adulte), de même que le nombre de ménages monoparentaux (13% des ménages avec enfants pour l'Europe des 27). Ce sont ces personnes qui, selon toutes les études, se trouvent les plus exposées au risque de précarité (Guio, 2005). La monoparentalité aggrave les difficultés de participation au marché du travail. En outre, l'éventualité d'isolement, représente, pour une part importante de la population, un frein à la constitution ou à l'élargissement d'une famille. En soi, l'isolement ou la monoparentalité constitue donc un risque individuel, mais aussi sociétal, de plus en plus fréquent.

Nous exposons ces considérations sommaires pour montrer, d'abord, que la condition des ménages aujourd'hui est l'incertitude, tant familiale que professionnelle. Exiger des individus qu'ils fassent preuve d'une plus grande flexibilité relève d'une forme de cynisme, si on ne les dote pas simultanément, de protections concrètes et fiables par rapport à leurs besoins essentiels.

A partir du postulat selon lequel un système social bien conçu est un système social qui convient aux individus les plus vulnérables, ces données et considérations montrent que l'ensemble des politiques sociales destinées – en particulier dans les pays d'Europe continentale – au ménage à deux revenus, échoue à s'adresser aux personnes les plus à risque dans nos sociétés, à savoir les personnes isolées. La protection sociale de demain doit être destinée à un « individu-type » isolé, qui doit pouvoir participer au marché du travail, vivre décemment lorsqu'il en est exclu, et exercer des responsabilités privées à l'égard de personnes dépendantes (enfants, parents, etc). Conçue dans ces termes, elle conviendra nécessairement aux ménages à deux ou plusieurs revenus.

2. L'OBJECTIF DE LA SECURITE

La Communication de la commission définit la sécurité comme ceci : « Il s'agit de donner aux individus les compétences qui leur permettent de progresser dans leur vie professionnelle et de les aider à trouver un nouvel emploi. Il s'agit aussi de leur

donner des indemnités de chômage adaptées pour faciliter les transitions. Enfin, cela inclut aussi des possibilités de formation pour tous les travailleurs (en particulier les travailleurs peu qualifiés et plus âgés) » (Commission européenne, 2007a, p. 5).

Inspirée de la notion de « capacités » du prix Nobel A. Sen, cette définition n'en donne qu'un reflet très réducteur, et ne fait pas droit aux nombreux travaux menés notamment dans les réseaux EUROCAP et CAPRIGHT autour de ce concept, qui le définissent comme ceci : « Investing in people is not simply investing in education, initial or lifelong. Basically the prospect is to develop people's capabilities at every moment of their life and work in a way that enhances their effective freedom to act and to choose among a widening set of possibilities (...). The capability approach includes the existence of real opportunities for people to develop their skills, and hence, the existence of collective guidelines allowing them to acquire real means and ensuring equal distribution of social opportunities » (5).

Pour R. Salais, « le grand basculement qu'introduit l'approche par les capacités est relatif au choix de la référence par rapport à laquelle l'action publique (les politiques, la législation, les procédures) doit être conçue, mise en oeuvre et évaluée. Pour Sen, la seule référence éthiquement légitime de l'action publique est la personne, précisément son état quant à l'étendue des libertés réelles dont elle dispose pour choisir et conduire la vie qu'elle entend mener » (Salais, 2005).

Selon l'approche des capacités, et dans le prolongement des réflexions amenées au point 1, il importe de comprendre que la « sécurité » poursuivie dans le cadre de la flexicurité doit viser à la fois à :

- améliorer les compétences individuelles en vue d'assurer une adaptabilité au marché du travail tout au long du parcours professionnel – c'est le point central de la communication de la Commission, en terme de « sécurité » ;
- garantir aux individus la possibilité de conjuguer vie professionnelle et responsabilités familiales, dans des conditions égales pour les femmes et les hommes ;
- mais aussi et surtout, sécuriser de manière efficace les personnes exclues temporairement ou définitivement du marché du travail. Il s'agit de garantir qu'une série d'aspects fondamentaux de l'existence sera couverte en toute situation : santé, logement, énergie, structures d'accueil, enseignement, déplacements, communication, moyens d'existence, ... Ce dernier aspect constitue une condition fondamentale du dynamisme et de l'adaptabilité individuelle, d'une reprise démographique, mais aussi de la cohésion sociale et de la réduction des inégalités. Or, la communication ne développe que très peu cette dimension et se borne à la décrire, par exemple, comme : « des systèmes de sécurité sociale modernes qui fournissent une aide au revenu adéquate, encouragent l'emploi et facilitent la mobilité sur le marché du travail ».

(5) EUROCAP scientific report « Social dialogue, employment and territories. Towards a European Politics of Capabilities (EUROCAP) », rapport final, octobre 2006, p. 5.

Ce n'est qu'ensemble que ces garanties peuvent conduire à une politique efficace de flexicurité dont l'objectif pourrait être d'assurer à chaque individu, dans un environnement familial et professionnel changeant, un véritable « horizon projectuel » qui lui permet effectivement, à tout moment, de s'engager dans des projets nouveaux, de courts ou de long terme, qu'il s'agisse de projets familiaux, de l'acquisition d'un logement, d'une reconversion professionnelle, d'une expatriation, etc.

3. LES DOMAINES D'INTERVENTION DE LA SECURITE

On constate que, pour répondre à un objectif formulé de la sorte, le terme « sécurité » de la flexicurité appelle un élargissement significatif des frontières traditionnelles de la sécurité sociale, qu'on la définisse de manière analytique (par risques, comme dans la convention 102 de l'OIT), ou fonctionnelle (selon les missions qu'elle remplit, comme dans la recommandation 92/442 du Conseil européen - Conseil de l'Union européenne, 1992).

A y regarder de plus près, l'analyse comparative des systèmes de protection sociale démontre déjà amplement qu'en recourant, d'un pays à l'autre, aux équivalents fonctionnels, une série de domaines est mobilisée, qui n'entrent pas a priori dans les définitions classiques de sécurité sociale, construites à l'échelon européen et international, selon la méthode du plus petit dénominateur commun (Vielle, 2001).

La méthode des équivalents fonctionnels permet de repérer les branches présentes dans certains systèmes de sécurité sociale, mais absentes dans d'autres (ce qui ne signifie pas que leur fonction n'est pas remplie d'une autre manière). Ainsi, on trouve dans certains pays scandinaves des assurances sociales parentales, ou encore des aides au logement, qui ne sont pas présentes dans la conception des systèmes continentaux de sécurité sociale.

Si l'on s'intéresse aux besoins que devrait couvrir une protection sociale au sens large pour répondre aux défis collectifs et individuels dans une économie de la connaissance, on constate que celle-ci doit s'adresser à des domaines bien plus étendus que ceux auxquels on songe habituellement. On pense, hors les branches classiques, à l'accès au logement, à l'enseignement de base et à la formation tout au long de la vie, à l'énergie, au crédit, à la mobilité, aux structures d'accueil, aux moyens de communication et d'information etc.

Pour prendre au mot la communication de la Commission, il s'agirait de mettre en œuvre une stratégie véritablement « intégrée », applicable dans tous les domaines de la vie économique et sociale susceptibles d'avoir un impact sur les trajectoires des individus.

L'une des priorités de l'Union, dans ce domaine, devrait être d'identifier ces domaines, compte tenu des besoins fondamentaux, matériels et en termes de compétences, des citoyens européens dans une nouvelle économie.

4. LES INSTRUMENTS DE LA SECURITE

L'outil classique de la sécurité sociale est la mutualisation de certains risques ou éventualités, considérés comme socialement « légitimes », et donnant lieu, lors de leur survenance, au paiement d'indemnités compensatoires ou de remplacement. Le recours à cet outil permet de redistribuer deux ressources qui resteront essentielles dans l'économie de la connaissance : l'argent et le temps (par la délimitation des périodes légitimant le versement de prestations). Un tel outil pourrait être étendu à nombre de nouvelles éventualités, comme, par exemple, la formation tout au long de la vie.

La méthode des équivalents fonctionnels permet de comprendre que certaines fonctions, assurées ici par les outils classiques de la sécurité sociale (allocations familiales jusqu'à 25 ans, par exemple), sont relayées ailleurs par d'autres formes de prestations publiques (bourses d'études entre 18 ans et 25 ans, réductions fiscales, ou accès peu onéreux à l'enseignement supérieur, par exemple). On comprend mieux alors que la protection sociale pourrait, en vue de mieux s'adapter aux changements sociétaux, recourir à d'autres outils comme les services d'intérêt général ou la fiscalité.

A cet égard, on omet trop souvent (et c'est une des lacunes de la communication) de rappeler l'importance et les avantages de services d'intérêt général accessibles et de qualité. En effet, les tentatives d'individualisation croissante des prestations sociales (droits de tirage, allocation universelle etc.) pour répondre à la diversification des modes de vie, butent sur la démultiplication de situations et de trajectoires de plus en plus hétérogènes, associées non seulement à des aspirations, mais surtout à des besoins, particuliers (Vielle, 2001 ; Walthéry et Vielle, 2004). Dans une série de domaines (santé, enseignement, transports, technologies de l'information et de la communication, logement), il pourrait apparaître que le développement ou la consolidation de services d'intérêt général accessibles et de qualité remplace avantageusement le paiement de prestations individuelles. Et c'est sans doute là l'une des clés du succès du « modèle scandinave » trop souvent ignorée par les analyses, qui se contentent de mettre en balance droit du travail et sécurité sociale au sens strict.

Comme la mutualisation, le développement de services d'intérêt général participe d'une politique de régulation et de structuration collective du temps et de l'espace, paradoxalement fondamentale dans une société flexible. La prévisibilité et l'homogénéité des horaires de structures d'accueil ou scolaires, de transports ou d'autres services publics, etc. contribuent à soutenir employeurs et travailleurs dans l'organisation de la flexibilité du marché du travail et sont indispensables pour les ménages qui doivent concilier vie professionnelle et vie privée.

Mais d'autres instruments contribuent à cette réorganisation des temps et de l'espace, social, familial et de travail. On pense notamment aux politiques d'organisation du temps des cités, ou encore au droit familial (qui peut proposer, comme en Belgique, l'alternance de la garde des enfants entre les parents séparés comme norme de référence).

Le choix d'outils de solidarité, (la préférence accordée, par exemple, dans certains cas, à la mutualisation des risques, et dans d'autres aux services d'intérêt général), reflète toujours un compromis social sur les responsabilités respectives de l'Etat, des employeurs, des travailleurs et des citoyens en général. Dans une perspective de flexicurité, c'est donc à une large négociation sur les objets, les outils et les finalités de la solidarité que se trouvent conviées nos sociétés européennes. Il s'agit de négocier ce qui doit relever d'un cadre de protection collectif de solidarité large et homogène répondant aux besoins fondamentaux de l'ensemble des individus, mais aussi aux défis économiques européens.

A l'intérieur de ce cadre, il convient de déterminer les outils (mutualisation, services d'intérêt général, politiques de régulation du temps et de l'espace) les plus appropriés pour répondre à des besoins individuels hétérogènes.

5. LES ACTEURS DE LA SECURITE

L'adhésion de l'ensemble des acteurs clés à la mise en œuvre (downloading) de toute politique exige au préalable leur association étroite à l'élaboration (uploading) de cette politique. Ceci est tout particulièrement vrai lorsqu'il s'agit, comme pour la flexicurité, d'opérer un changement fondamental des conceptions du compromis social entre flexibilité et sécurité, mais aussi des institutions impliquées dans ce changement. Dans la perspective évoquée ci-dessus, d'une approche ambitieuse de la « sécurité » qui suppose la négociation d'un nouveau pacte social, la participation effective de l'ensemble des acteurs clés à la définition des politiques de flexicurité apparaît comme une pré-condition indispensable au succès de leur mise en œuvre.

Les interlocuteurs classiques – gouvernements et partenaires sociaux – conservent bien entendu une légitimité pour négocier les questions relatives à l'emploi (et donc au volet « flexibilité » de la flexicurité) ou à la sécurité sociale au sens strict. Des syndicats représentatifs et puissants, présents à la négociation, représentent un gage d'effectivité de la mise en œuvre des politiques de flexicurité. Cependant, dans une conception de la sécurité élargie à d'autres champs que la sécurité sociale au sens strict, et destinée à accompagner les individus dans leurs trajectoires dans le travail, et en dehors du travail, on ne peut plus concevoir que ces interlocuteurs traditionnels disposent d'un monopole dans la formulation et la mise en œuvre des politiques.

Ainsi, si l'on intègre dans la notion de « sécurité » des services d'intérêt général, les politiques du temps de la cité, etc., d'autres acteurs disposent d'une expertise qu'il convient d'entendre, aux fins d'élaborer le cadre de flexicurité le plus réaliste possible, et d'éviter que sa mise en œuvre se heurte à des résistances importantes de la société civile, voire des citoyens européens. La négociation doit être élargie à d'autres ministres que ceux des affaires sociales et de l'emploi ; les représentants de la société civile doivent être entendus.

Ce constat remet fondamentalement en cause le recours aux seuls outils de régulation sociale classique: législation, conventions collectives de travail, dialogue social. Ceux-ci maintiennent toute leur pertinence pour le droit du travail. Mais si l'on souhaite encourager des trajectoires flexibles, et garantir des transitions souples, de nouvelles formes de négociation et de contractualisation doivent être mises à l'épreuve et développées, qui associent, aux différents niveaux concernés (de l'échelon européen à l'échelon local) l'ensemble des acteurs susceptibles de contribuer à la sécurité. Si les instruments « soft » de régulation imaginés dans la foulée de Lisbonne ont échoué à impliquer chacun des acteurs dans le développement d'une économie de la connaissance, c'est peut-être parce que ces mêmes acteurs n'ont pas, ou peu, été impliqués dans l'élaboration des instruments (uploading). L'implication étroite des acteurs traditionnels et de nouveaux acteurs dans l'élaboration de la soft law serait sans doute une piste utile à explorer.

Il découle de ces constats qu'en partie, au moins, les réponses aux défis que pose la sécurité des citoyens en Europe ne doivent, ou ne peuvent plus toutes être négociées dans les lieux propres au droit social classique : secteur, branche, entreprise (voir cependant Sciarra, 2007). Ces lieux doivent être pleinement associés au processus, mais pour nombre de propositions, compte tenu de la diversité des acteurs concernés, c'est le territoire, à ses différents échelons (de l'échelon européen à l'échelon local), qui apparaît comme le lieu privilégié de formulation et de mise en œuvre de la sécurité (Gazier, 2007). Les interlocuteurs sociaux traditionnels doivent donc s'organiser pour pouvoir négocier dans ce nouveau contexte.

Nous ne faisons ici qu'esquisser les questions qui se posent à cet égard aux institutions européennes : pour que la démarche de flexicurité soit intégrée dans tous les domaines requis, qui doit être invité à la négociation de ce nouveau pacte social? Quelles procédures mettre en place pour assurer à chaque acteur, au niveau le plus adéquat, une « voix » effective dans la discussion (ce que certains chercheurs nomment « capability for voice ») (Bonvin et Thelen, 2003) ? Quelle forme les nouveaux instruments de régulation sociale devraient-ils revêtir ? Toutes ces questions doivent trouver réponse si l'on prend au sérieux le cadre de la flexicurité.

EN GUISE DE CONCLUSION, LE NIVEAU D'ORGANISATION DE LA SECURITE : QUEL ROLE POUR L'EUROPE ?

Une fois identifiés les acteurs, l'autre facteur-clé de réussite d'une politique de flexicurité réside dans le choix du niveau adéquat de gouvernement pour sa définition et sa mise en œuvre. Où négocier un cadre général, et, plus important, jusqu'à quel degré de précision, un cadre opérationnel, et enfin des solutions concrètes de mise en œuvre ?

Pour répondre aux défis européens énoncés depuis Lisbonne, le cadre conceptuel de la flexicurité doit impérativement être négocié à l'échelon européen lui-même. Cette matrice, au sens premier du terme, doit reprendre les éléments fondamentaux

d'un pacte renouvelé entre flexibilité et sécurité et construire une « grammaire » de la flexicurité (concepts, indicateurs etc) permettant à l'ensemble des acteurs de repenser leurs stratégies dans un langage différent. A cet effet, le rapport de pré-condition réciproque entre la « flexibilité » et la « sécurité » doit être réaffirmé avec davantage d'équilibre et de conviction, le destinataire des politiques de « sécurité » énoncé sans ambiguïté. Les domaines recouverts par la « sécurité » doivent être élargis, et identifiés de manière précise, de sorte que ce méta-cadre puisse s'imposer, y compris à l'échelon européen, à des domaines aussi divers que la santé et la protection des consommateurs, les transports et l'énergie, l'enseignement, la société de l'information et des médias etc. Cette matrice pourrait ensuite énoncer des pistes procédurales (acteurs, modes, lieux et formes de négociation), et techniques (instruments), pour la mise en œuvre de la flexicurité, par les échelons nationaux, territoriaux et locaux.

Mais l'Union peut-elle se contenter d'énoncer un cadre conceptuel ? Face aux enjeux, à la fois économiques (une « économie de la connaissance », « une Europe compétitive »), sociaux (« un modèle social européen ») et démographiques, on s'étonne que la communication de la Commission se révèle aussi faible dans ses propositions, alors même que cette Commission a initié tant de projets et de réflexions liés à la sécurité « sociale », au sens le plus large du terme, des citoyens européens. De nombreuses raisons plaident pourtant en faveur d'une action plus intégrée (1), d'une part, et harmonisatrice (2), de l'autre, tout en demeurant dans les limites des compétences actuelles de l'Union. Enfin, certains défis communs aux Etats membres appellent une réponse de sécurité commune à l'échelon de l'Union. L'heure est peut-être venue de songer à la mise en place d'outils de sécurité européens (3).

(1) Si l'on veut convaincre le citoyen européen de l'existence d'une politique ambitieuse de sécurité, il apparaît urgent, et nécessaire, de grouper techniquement, et institutionnellement, sous la bannière de la flexicurité, une série de dossiers étroitement liés et interdépendants, à commencer par la protection sociale (MOCs), la qualité de l'emploi (SEE) – SEE et MOC devraient au demeurant, dans cette perspective, être mieux articulées et coordonnées (Vandamme, 2007) –, les services d'intérêt général, l'égalité entre les hommes et les femmes (roadmap) et la lutte contre les discriminations, pour n'en citer que quelques-uns. Ce regroupement permettra d'objectiver et comparer le « panier de sécurités » qu'offre chacun des Etats membres à ses citoyens, et donc l'investissement – notamment financier – qu'il consent pour leur sécurité. Cette approche intégrée permettra peut-être aussi d'expliquer pourquoi, par exemple, dans certains pays, les systèmes d'éducation et de formation tout au long de la vie fonctionnent efficacement, alors que d'autres, en dépit d'investissements massifs, n'obtiennent pas de résultats significatifs en termes d'adaptation au changement et de réintégration du marché du travail. Il permettra enfin de mieux cerner et maîtriser la concurrence internationale entre les outils de solidarité (services d'intérêt général, d'un côté, prestations sociales, de l'autre, etc.), en l'appréhendant tant du point de vue du « consommateur de la sécurité », que de celui du « prestataire de sécurité ». Les Etats membres sont déjà confrontés à d'importantes dif-

ficultés de concurrence entre les systèmes – en matière d'accès à l'enseignement, ou de soins de santé, par exemple –, parfois de nature à mettre en péril des branches entières des politiques sociales, sans que l'Union ne soit en mesure de proposer des réponses cohérentes, compte tenu d'une gestion européenne dispersée d'outils liés aux mêmes politiques. Si l'on intègre dans un cadre conceptuel de sécurité de nouveaux éléments fondamentaux, tels que les services d'intérêt général, il apparaîtra plus clairement que la concurrence entre les systèmes sociaux ne se joue pas – plus –, loin s'en faut, sur la seule base de critères tels que les prélèvements obligatoires (même si on additionne prélèvements fiscaux et para-fiscaux), et des réponses nouvelles pourront être formulées. Une série, la plus large possible, d'initiatives en cours destinées à améliorer la sécurité « sociale » des citoyens européens doit donc être reprise dans un plan d'action « sécurité » cohérent et convaincant.

(2) La concurrence entre les systèmes sociaux – et le risque croissant que fait courir cette compétition aux systèmes nationaux – constitue sans doute un argument suffisant pour que l'Europe s'engage sans tarder dans une action d'harmonisation ambitieuse de la sécurisation des trajectoires de ses citoyens. Mais le seul souci d'efficacité économique et sociale conduit à la même conclusion. Certains domaines et instruments de la sécurité sont aujourd'hui trop déterminés à l'échelon européen par une approche dialectique stérile (pour ou contre la privatisation des services publics ? le financement d'un Etat providence ?), en raison de l'absence d'une vision affirmée d'un projet social fédérateur et mobilisateur. Le rappel par l'Union du rôle de ces dossiers dans la création d'une économie de la connaissance compétitive favoriserait leur essor et leur ambition. Il appartient à l'Union de proposer une définition commune d'un « panier de biens » minimal auquel doit pouvoir accéder tout citoyen européen dans une perspective de sécurisation des trajectoires. Ce « panier minimum de sécurités » sera commun aux Etats membres, et contraignant, ou ne sera pas... rendant impossible toute avancée dans la flexibilité attendue des travailleurs européens.

- L'adoption d'une directive ambitieuse sur les services d'intérêt général apparaît ici comme un élément déterminant d'une véritable politique de sécurité.
- L'élargissement de la directive 96/34/CE sur le congé parental (Conseil de l'Union européenne, 1996) – première directive rendant obligatoire erga omnes un accord cadre des partenaires sociaux européens – s'impose également. Cette directive doit, comme cela a été évoqué lors des discussions à l'occasion de la présentation de la « Feuille de route pour le futur », en 2006, être actualisée en véritable directive « conciliation de la vie privée et professionnelle » (Commission européenne, 2007c). Cet instrument constituerait ainsi l'un des piliers de la sécurité, répondant aux considérations évoquées au point 1).
- De même, la directive 79/7 sur l'égalité de traitement dans les régimes légaux de sécurité sociale (Conseil des Communautés européennes, 1979) devrait être revue de manière substantielle pour intégrer les défis nouveaux que pose la mise en œuvre de l'égalité entre les femmes et les hommes dans les systèmes de sécurité

sociale, en ce compris l'individualisation des droits à la sécurité sociale – dont l'importance est rappelée dans la feuille de route pour l'égalité (Commission européenne, 2006) – et la nécessité pour les uns et les autres de concilier vie familiale et professionnelle (6).

(3) Enfin, nous avons évoqué les outils susceptibles d'être mobilisés pour la mise en place d'une politique intégrée de sécurité. Il s'agit, principalement, de la mutualisation de certaines éventualités, de la consolidation et du développement de services d'intérêt général, et d'outils divers de régulation du temps des citoyens européens. A cet égard, il est temps d'envisager de manière très concrète l'eupéanisation de certains de ces outils, pour répondre à des défis communs aux Etats membres. On pense, par exemple, à la mutualisation, à l'échelon européen, de la formation tout au long de la vie, pour assurer de manière plus efficace l'adaptation des travailleurs. Des projets de ce type se justifient tant par l'efficacité accrue, notamment financière, de leur mise en place à l'échelon européen, que par le caractère symbolique fondamental de l'instauration d'une solidarité sociale européenne. Une intervention directe de l'Union européenne semble d'autant plus justifiée et nécessaire que plusieurs instruments européens fondamentaux s'adressent déjà aux besoins en question, le plus important étant le Fonds social européen. Dans la programmation actuelle, ce Fonds organise une allocation/redistribution de ressources autour de priorités très proches de celles évoquées ci-dessus. De même, la Commission développe depuis quelques années des initiatives originales et ambitieuses de coordination de l'ensemble de ses politiques (économique, emploi, industrielle, concurrence, commerciale, innovation, éducation, structurelle, etc.) qui jouent un rôle en matière d'anticipation du changement et des restructurations. Le Fonds d'ajustement à la mondialisation, de création récente, s'est ajouté à cet ensemble d'instruments, en signe de solidarité entre les gagnants et les perdants de la mondialisation, pour accompagner l'expérience souvent difficile des processus de changement et de restructurations. Il convient à la fois d'intégrer ces instruments dans le cadre général de création des nouvelles sécurités, et de mieux les cibler et coordonner dans une perspective de long terme (dans le même sens, Gazier, 2007).

Pour ambitieuses qu'elles paraissent, ces propositions ne sont pas irréalistes. L'Europe dispose d'ores et déjà de compétences dans les domaines visés et un réagencement de celles-ci autour d'un projet européen fédérateur de flexicurité permettrait de significatives avancées. Mais l'enjeu réside dans la question de savoir si l'on souhaite, à l'occasion du débat sur la flexicurité « se restreindre à la gestion de l'impasse de l'adaptation du marché du travail », ou saisir l'opportunité de redessiner les contours d'un véritable modèle social européen (voir Vandamme, 2007). Un projet européen de sécurité constitue certes la condition nécessaire d'une réelle mobilité et adaptabilité de la main-d'œuvre, mais aussi de l'adhésion des citoyens et travailleurs européens à l'idée d'une flexibilité accrue du droit du travail. Mais, plus généralement, l'absence d'une vision large et claire de la sécurité à l'échelon

(6) On notera que la directive n'impose pas le principe d'égalité de traitement aux prestations d'indemnisation des congés parentaux !

européen condamne la recherche de compromis nouveaux impliquant un redéploiement des responsabilités entre l'Etat, les entreprises, les travailleurs et la société civile. Dans la foulée des initiatives déjà engagées, une définition commune et ambitieuse de la sécurité des citoyens est l'héritage que, nous l'espérons, laissera la présente Commission.

BIBLIOGRAPHIE

Barbier, C., La ratification du Traité établissant une Constitution pour l'Europe, *Courrier hebdomadaire du CRISP*, n° 1939-1940, Centre de recherche et d'information socio-politiques, Bruxelles, 2006.

Bonvin, J.-M., La démocratie dans l'approche d'Amartya Sen, *L'Economie politique*, n° 27, juillet 2005, pp. 24-37, 2005.

Bonvin, J.-M., Assessing the European Social Model Against the Capability Approach, in Jepsen, M. et Serrano, A. (eds.), *Unwrapping the European Social Model*, Polity Press, Cambridge, pp. 213-232, 2006.

Bonvin, J.-M. et Thelen, L., *Deliberative Democracy and Capabilities. The Impact and Significance of Capability for Voice*, Paper presented at the 3rd conference on the Capability Approach: « From Sustainable Development to Sustainable Freedom », University of Pavia, 7-9 septembre 2003, 2003.

Boyer, R., *La flexicurité danoise, quels enseignements pour la France ?*, CEPRE-MAP, Editions Rue d'Ulm/Presses de l'Ecole normale supérieure, Paris, 2006.

Centre for European Policy Studies (CEPS), *Is Social Europe Fit for Globalisation?*, A study on the social impact of globalisation in the European Union, Commission européenne, Bruxelles, 2007.
(http://ec.europa.eu/employment_social/social_situation/docs/simglobe_fin_rep.pdf).

Commission européenne, Communication de la Commission, Livre vert, *Face aux changements démographiques, une nouvelle solidarité entre générations*, COM 94, final du 16 mars 2005, 2005a.

Commission européenne, Communication de la Commission, *Restructurations et emploi : Anticiper et accompagner les restructurations pour développer l'emploi : le rôle de l'Union européenne*, COM 120, final du 31 mars 2005, 2005b.

Commission européenne, *Une Feuille de route pour l'égalité entre les femmes et les hommes - 2006-2010*, Office des publications officielles des Communautés européennes, Luxembourg, 2006.

Commission européenne, Projet de communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, *Vers des principes communs de flexicurité: Des emplois plus nombreux et de meilleure qualité en combinant flexibilité et sécurité*, Bruxelles, COM, xxx final, juin 2007, 2007a.
(http://ec.europa.eu/employment_social/news/2007/jun/flexicurity_fr.pdf).

Commission européenne, *Continued brisk growth, while inflation is currently easing*, Direction générale des Affaires économiques et financières, Interim forecast, Press conference of 16 February 2007, 2007b. (http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/european_economy/2007/interim_forecast_0207_en.pdf).

Commission européenne, *Egalité entre les femmes et les hommes : un pas avant – Une Feuille de route pour le futur*, Office des publications officielles des Communautés européennes, Luxembourg, 2007c.

Conseil de l'Union européenne, *Recommandation*, du 27 juillet 1992, relative à la convergence des objectifs et politiques de protection sociale, JO L 245 du 26 août 1992, pp. 0049-0052, 1992.

Conseil de l'Union européenne, *Directive 96/34/CE*, du 3 juin 1996, concernant l'accord-cadre sur le congé parental conclu par l'UNICE, le CEEP et la CES, JOL 145 du 19 juin 1995, pp. 0004-0009, 1996.

Conseil des Communautés européennes, *Directive 79/7/CEE*, du 19 décembre 1978, relative à la mise en oeuvre progressive du principe de l'égalité de traitement entre hommes et femmes en matière de sécurité sociale, JO L 006 du 10 janvier 1979, pp. 0024-0025, 1979.

Erhel, C. et B. Gazier, *Flexicurity and beyond: micro-macro aspects of transitions management in the European employment strategy*, Preparatory Workshop on the employment guidelines, Lisbonne, 25 mai 2007 (revised version, June 2007), 2007.

Esping-Andersen, G., Un Etat-providence pour le XXIème siècle, in Daniel, C. et Palier, B. (eds.), *La Protection sociale en Europe*, DREES, Paris, pp. 75-106, 2001.

Esping-Andersen, G., *Les trois mondes de l'Etat providence, essai sur le capitalisme moderne* (traduction révisée), PUF (Le lien social), Paris, 2007.

Eurostat, *La famille dans l'UE25 vue à travers les chiffres*, Communiqué de presse, n° 59/2006, 12 mai 2006, 2006.

Gazier, B., *Flexicurité et négociation collective, un paradoxe à résoudre*, Conférence « Flexicurity, Key Challenges », Lisbonne, 13-14 septembre 2007, 2007.

Guio, A.-C., La privation matérielle dans l'Union européenne, Eurostat, *Statistiques en bref*, n° 21/2005, 2005.

Hall, P. A., Policy Paradigms, Social Learning, and the Stat, *Comparative Politics*, Vol. 25, n° 3, pp. 275-297, 1993.

Keune, M. and M. Jepsen, *Not balanced and hardly new: the European Commission's quest for flexicurity*, Working Paper, n° 2007, 01, ETUI-REHS, Bruxelles, 2007.

L'Economie politique, Faut-il lire Amartya Sen ?, n° 27, juillet 2005, 2005.

Salais, R., Work and Welfare. Towards a Capability-based approach, in Zeitlin, J. et Trubek, D. (eds.), *Governing Work and Welfare in a New Economy. European and American Experiments*, Oxford University Press, Oxford, pp. 317-344, 2002.

Salais, R., Le projet européen à l'aune des travaux de Sen, *Alternatives économiques/L'Economie politique*, 2005/3, n° 27, pp. 8-23, 2005.

Salais, R. et Villeneuve, R. (eds.), *Europe and the Politics of Capabilities*, Cambridge University Press, Cambridge, 2005.

Scharpf, F. W. et Schmidt, V. A. (eds.), *Welfare and Work in the Open Economy*, Oxford University Press, Oxford, 2000.

Schmid, G. et Gazier, B., *The Dynamics of Full Employment. Social Integration through Transitional Labour Market*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham, 2002.

Sciarra, S., *From the Lisbon Strategy to the Lisbon Challenges, How Labour Law Interacts with Flexicurity ; Flexicurité et négociation collective, un paradoxe à résoudre*, conférence « Flexicurity, Key Challenges », Lisbonne, 13-14 septembre 2007, 2007.

Sen, A., *Un nouveau modèle de développement économique. Développement, justice, liberté*, Odile Jacob, Paris, 2000.

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

Transfer, Flexicurity: conceptual issues and political implementation in Europe, *Transfer*, Vol. 10, n° 2, ETUI-REHS, Bruxelles, 2004.

Vandamme, F., Flexicurité, qui est concerné ?, *Revue du Marché commun et de l'Union européenne*, n° 511, pp. 482-485, 2007.

Vandervorst, P., Le cœur d'Hybride, *Revue belge de sécurité sociale*, n° 2, 2007, pp. 313-362, 2007.

Vedrine, H., Rapport pour le Président de la République sur la France et la mondialisation, Elysée, Paris, 2007.

(http://www.elysee.fr/elysee/root/bank_mm/pdf/20070904RFM-HV.pdf).

Vielle, P., *La sécurité sociale et le coût indirect des responsabilités familiales*, Bruylant, Bruxelles, 2001.

Vielle, P. et Bonvin, J.-M., *Activation Policies: A Capabilities Perspective*, Real Utopias Fifth Conference « Rethinking Redistribution », Madison (WI), 3-5 mai 2002, 2002.

Vielle, P. et Walthery, P., *Flexibility and social protection*, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, Office des publications officielles des Communautés européennes, Luxembourg, 2003.).

Vielle, P., Pochet, P. et Cassiers, I. (eds.), *L'Etat social actif, vers un changement de paradigme ?*, PIE-Peter Lang, Bruxelles, 2005.

Walthery, P. et Vielle, P., Reconciling Security with Flexibility: A Few Questions, *Transfer*, Vol. 10, n° 2, pp. 263-281, 2004.

TABLE DES MATIERES

FLEXICURITE : REDEFINIR LA SECURITE DES CITOYENS EUROPEENS

1. LE DESTINATAIRE DE LA FLEXICURITE DANS UN NOUVEAU CONTEXTE ECONOMIQUE ET DEMOGRAPHIQUE	736
2. L'OBJECTIF DE LA SECURITE	737
3. LES DOMAINES D'INTERVENTION DE LA SECURITE	739
4. LES INSTRUMENTS DE LA SECURITE	740
5. LES ACTEURS DE LA SECURITE	741
EN GUISE DE CONCLUSION, LE NIVEAU D'ORGANISATION DE LA SECURITE : QUEL ROLE POUR L'EUROPE ?	742
BIBLIOGRAPHIE	747

ASPECTS DE PAUVRETE

LA PAUVRETE MULTIDIMENSIONELLE AU NIVEAU REGIONAL : LA BELGIQUE COMME CAS D'ECOLE	755
PAUVRETE ET PROSPERITE DES PERSONNES AGEES BELGES : PERSPECTIVES EN MATIERE DE POLITIQUE DES PENSIONS	799
LES PIEGES A L'EMPLOI	819

LA PAUVRETE MULTIDIMENSIONELLE AU NIVEAU REGIONAL : LA BELGIQUE COMME CAS D'ECOLE

PAR **PETER RAEYMAECKERS, CAROLINE DEWILDE et JAN VRANKEN**

1. UNE PERSPECTIVE REGIONALE

Aujourd'hui, et ce depuis Townsend (1979), la plupart des chercheurs souscrivent à l'idée suivante : la pauvreté est un concept qui doit toujours être considéré en relation avec le niveau de vie d'une collectivité. Ce faisant, une question fondamentale doit être posée : comment délimiter cette 'collectivité' ? La plupart des études internationales comparatives prennent pour point de départ le contexte national. Dans ce cas, le seuil de pauvreté est rendu opérationnel en liaison avec le niveau de prospérité 'national' et les différences dans les chiffres de pauvreté sont expliquées sur la base tant de déterminants individuels (Short, 2005 ; Halleröd et al., 2006) – comme le type de ménage, le niveau de formation et l'emploi – que de variables au macroniveau. Ces derniers déterminants peuvent se rapporter au régime de prospérité (Goodin et al., 1999 ; Tsakloglou et Papadopoulos, 2002 ; Muffels et Fouarge, 2004) ou aux différents indicateurs stratégiques 'spécifiques au domaine' (Brady, 2005 ; Scruggs et Allan, 2006 ; Dewilde, à paraître).

Récemment, cependant, plusieurs publications ont critiqué cette approche à prédominance 'nationale' ou 'par pays'. Ces études soulignent chaque fois qu'au sein d'un même Etat-nation peuvent se profiler des différences régionales quant au risque de pauvreté ou à la concentration de certains 'facteurs de risque' tels que le faible niveau de formation ou le chômage (Stewart, 2003 ; Ezcurra, Pascual et Rapún, 2005 ; Kangas et Ritakallio, 2007). Stewart (2003) formule trois motifs qui justifient comme unités géographiques pertinentes les régions au sein des pays. Primo, il est important de savoir – en partant du point de vue de la politique suivie – où se concentre le plus la pauvreté, non seulement au niveau du pays, mais encore au niveau d'agréats plus modestes. Secundo, il s'avère que plusieurs Etats membres UE ont décentralisé les compétences pour les confier au niveau régional. Powell e.a. (2001) soulignent la nécessité de considérer en tout premier lieu les disparités géographiques quant au risque de pauvreté dans le contexte des différences du point de vue des interventions politiques. Enfin, d'un point de vue comparatif, il est particulièrement utile de comparer les régions 'riches et 'pauvres' entre les différents pays.

Par exemple, selon Kangas et Ritakallio (2007, p. 122), “les contrôles au niveau national sont susceptibles de ne pas révéler certaines différences de niveau d’emploi et des divergences régionales”. Par ailleurs, ces auteurs concluent qu’en ce qui concerne le risque de pauvreté liée au revenu, les écarts entre régions s’avèrent plus importants que ceux observés entre pays différents.

Les études mentionnées ci-dessus, indiquent qu’au sein du macro-contexte d’un Etat-nation, les facteurs régionaux aussi sont susceptibles d’influencer le risque de pauvreté. Dans le présent article, nous commentons la pertinence de cette ‘perspective régionale pour la Belgique’ en examinant les différences régionales (les régions flamande, wallonne et de Bruxelles-Capitale). Par beaucoup d’aspects, nous pouvons considérer que, sous cet angle, notre pays est un fameux cas d’école. Une première raison concerne la composition démographique. Par exemple, la population des trois régions varie des points de vue démographique (âge, type de ménage, etc.) et socioéconomique (emploi et niveau de formation). Une deuxième raison a trait à des différences du contexte général des trois régions. Par exemple, le marché de l’emploi régional présente des disparités considérables sur le plan de l’offre et de la nature des emplois présents. Par ailleurs, une direction décentralisée a pour effet que les communautés et les régions peuvent exercer une compétence propre sur certaines matières.

D’autres études indiquent qu’à côté de ces différences importantes, le risque de pauvreté varie considérablement entre les régions belges. Ainsi, Cantillon e.a. (2007) constatent qu’en comparaison avec le groupe de tête européen (Allemagne, Autriche, Belgique, Danemark, Finlande, France, Luxembourg, Pays-Bas et Suède) pour ce qui est de la prospérité économique et de la répartition des revenus, la Flandre présente un risque de pauvreté des revenus inférieur à la moyenne alors que la Wallonie expose un niveau supérieur à la moyenne. Par ailleurs, Betti e.a. (2006) concluent que, sur le plan de la privation non monétaire également, les provinces du Sud réalisent les plus mauvais scores.

Dans le présent article, nous continuons de deux façons différentes à bâtir sur les études précédentes. En premier lieu, nous examinons ici, outre la variation régionale de ces pourcentages de pauvreté, également les déterminants démographiques et socioéconomiques de la pauvreté dans les différentes régions. Ceci contrairement à Cantillon e.a. (2007) et à Betti e.a. (2006) qui se focalisent uniquement sur la part de la population qui peut être considérée comme pauvre (voir aussi Kangas et Ritakallio, 2007). En deuxième lieu, nous tentons, à l’aide d’informations contextuelles sur les régions belges, d’interpréter d’éventuelles différences dans le nombre de pauvres ainsi que les déterminants de la pauvreté. Quant au dernier point, nous nous étayons sur les études antérieures de Raeymaeckers et Dewilde (2007) qui constatent que les habitants des régions wallonne et de Bruxelles-Capitale courent un plus grand risque de pauvreté ‘multidimensionnelle’ en comparaison avec les habitants de Flandre, tout en procédant à un contrôle des caractéristiques personnelles démographiques et socioéconomiques (ce qui revient à dire tenant compte

des différences dans la composition de la population) et des différences quant à la densité de la population. Ces observations soulignent l'importance des variables contextuelles pour l'explication des écarts dans les pourcentages de pauvreté.

Concrètement, voici comment nous procédons. En tout premier lieu, nous développons une conceptualisation appropriée de la variation contextuelle entre la Flandre, la Wallonie et Bruxelles. Le fil d'Ariane du présent article est le concept des systèmes de prospérité locale tel qu'élaboré par Mingione et al. (2002) que nous appliquons au niveau des régions belges (régions flamande, bruxelloise et wallonne). Dans un deuxième temps, nous observons les divergences importantes entre les trois régions. Ensuite, nous passons au contenu central du présent article et nous développons sur la base des Statistics on Income and Living Conditions (SILC) – 2004 un modèle multidimensionnel de pauvreté pour les régions. Nous testons un modèle de mesure de classes latentes séparément pour la Flandre, la Wallonie et pour Bruxelles et examinons si ce modèle présente une structure égale pour les trois régions. Nous partons des observations de Raeymaeckers et Dewilde (2007) avec lesquelles, au moyen d'une analyse de classes latentes sur la base de SILC (2004) pour la Belgique, nous développons une mesure multidimensionnelle de la pauvreté, composée de quatre domaines : privation de logement, stress financier, manque de moyens et problèmes d'environnement. Dans un dernier temps nous mettons à nu, pour la Flandre et la Wallonie, les principaux déterminants de la pauvreté dans les différents domaines et nous tentons d'expliquer les divergences à l'aide de caractéristiques contextuelles. Le nombre de répondants bruxellois de notre échantillon était trop infime pour permettre, pour cette région également, l'exercice d'une analyse similaire.

2. LES ECARTS REGIONAUX EN IMAGES

La littérature portant sur les causes et les explications de la pauvreté opère une importante distinction conceptuelle entre explications au niveau individuel (*person poverty*) et explications au niveau structurel (Powell, Boyne et Ashworth, 2001 ; Cotter, 2002 ; Stewart, 2003). Les explications au niveau individuel font référence aux caractéristiques démographiques et socioéconomiques telles que : type de ménage, âge, formation et emploi et à la façon dont ces caractéristiques fluctuent entre pauvres et non-pauvres. Les modèles relatifs à une explication structurelle se rapportent à la définition de Vranken e.a. (1992-2006) du modèle de culpabilité sociétale qui se focalise sur la société, laquelle produit sans cesse la pauvreté et la nourrit. Ce faisant, la société n'est pas seulement considérée en termes de 'grandes structures sociétales', mais également comme 'institutions sociétales' et 'structures de la vie quotidienne'. L'approche de la pauvreté, plus volontiers "axée sur la région", qui recherche l'interaction entre exclusion sociale et spatiale, occupe également une place dans le cadre de cette approche. Ce faisant, l'on utilise la supposition implicite que les gens peuvent être pauvres parce qu'ils habitent dans un environnement plus pauvre ou offrant moins d'opportunités (*place poverty*). L'on se

focalise surtout sur le pourquoi certaines circonstances et contextes, à l'intérieur de limites géographiques circonscrites, influencent le risque de pauvreté. Ou comme le formule Stewart (2003, p. 237) : "c'est-à-dire, lorsque les gens sont pauvres à cause de l'endroit où ils vivent". Dans ce cadre, nous pouvons nous poser une question fondamentale : comment mettre en cartes cet 'environnement' ?

Dans les études internationales comparatives au niveau 'national', l'Etat, plus précisément l'Etat-providence, forme le contexte le plus évident à portée de la main. La tentative la plus importante, et sans doute aussi la plus connue, visant à rendre ce contexte opérationnel, est due à Esping-Andersen (1990; 1999). Dans *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, il développe une typologie des régimes de prospérité sur la base de trois dimensions : la relation entre le marché, l'Etat et le ménage, les effets de l'Etat-providence sur la stratification sociale et la qualité des droits sociaux. Cette dernière dimension est conditionnée par le niveau de « décommodification » ou d'indépendance du marché du travail, qui est déterminé par les conditions permettant l'obtention d'allocations, les allocations disponibles et le niveau de remplacement du revenu. Esping-Andersen distingue trois types d'Etat-providence. Le premier est l'Etat-providence social-démocrate, que nous retrouvons dans les pays scandinaves. Il se caractérise par une large protection contre les risques, des allocations généreuses et un accent sur l'égalité des droits. Le niveau résultant de la décommodification est élevé. Nous observons un faible niveau de décommodification dans l'Etat-providence libéral, anglo-saxon. Les allocations universelles y sont modestes, la disponibilité est soumise à des critères stricts et les solutions de marché y sont encouragées. Les Etats-providence conservateurs et corporatistes de l'Europe 'continentale' constituent le dernier type. Dans ce régime de prospérité, les différences de statut et de classe dans le domaine des droits sociaux sont maintenues et l'on met l'accent sur le traditionnel ménage à un seul revenu (un unique gagne-pain). Divers auteurs (Ferrera, 1996 ; Bonoli, 1997 ; Andreotti et al., 2001) distinguent cependant encore un quatrième type, plus précisément l'Etat-providence méditerranéen. Ce régime se caractérise par un système peu développé d'infrastructures sociales où le ménage surtout est considéré comme le principal tampon contre les risques non protégés. Le système de soutien du revenu est fortement fragmenté et corporatiste : certains groupes sont systématiquement privilégiés, tandis que d'autres sont mis sur la touche. Par ailleurs, le clientélisme et les réseaux personnels ont pour effet l'attribution sélective des allocations.

De nombreux chercheurs ont étudié l'effet de réduction de la pauvreté (liée au revenu) des différents régimes de prospérité. Le constat le plus important de ces études est que le régime de prospérité qui est caractérisé par le plus haut niveau de décommodification, à savoir l'Etat-providence social-démocrate, parvient le mieux à réduire la pauvreté. Muffels, Fouarge et Dekker (1999) constatent que la pauvreté tant occasionnelle, répétée que persistante est plus élevée au Royaume-Uni qu'aux Pays-Bas ou en Allemagne. Headey e.a. (1997) arrivent à une conclusion similaire dans leur comparaison des Pays-Bas, de l'Allemagne et des Etats-Unis : ces Etats-providences qui enregistrent des chiffres de pauvreté cross-sectionnels peu élevés, parvien-

nent encore mieux, sur la base d'une période d'observation plus longue (cinq ans), à éviter la pauvreté et l'inégalité. Plus récemment, Scruggs et Allan (2006) remarquent également sur la base de macrodonnées de 16 pays occidentaux que les allocations sociales plus généreuses n'entraînent pas seulement des chiffres relatifs de pauvreté liée au revenu plus faibles, mais sont également associées à des chiffres de pauvreté absolue plus bas. Brady (2005, p. 1329) aussi conclut sur la base de données longitudinales (1967-1997) de 18 pays occidentaux que "the welfare state emerges as the primary causal influence on national levels of poverty" (l'Etat-providence émerge comme première influence causale sur le niveau national de pauvreté). Les études dans lesquelles la pauvreté est opérationnalisée en termes de privation (sur le plan du mode de vie) retrouvent également, même si les chiffres divergent parfois, la distribution régionale connue. Par exemple, Muffels et Fouarge (2004), et Tsakloglou et Papadopoulos (2002) concluent que la privation est plus fréquente dans les régimes libéraux et méditerranéens que dans les pays sociaux-démocrates et conservateurs. Halleröd e.a. (2006) aboutissent cependant à une autre conclusion, à savoir qu'en comparaison avec le Royaume-Uni et la Suède, la Finlande connaît un score de privation plus élevé.

Bien que ces études se basent essentiellement sur le niveau national, il s'avère que de plus petits niveaux d'agrégation peuvent également être « typifiés » à l'aide du concept du « régime de prospérité ». L'étude de Mingione e.a. (2002) en est un exemple. Ces auteurs introduisent le concept 'systèmes de prospérité locaux'. Selon Mingione e.a. (2002, p. 37), les systèmes de prospérité locaux sont : "dynamic entities in which the specific social and cultural context gives rise to a specific mix of actors involved in strategies for implementing social policies. These deal with needs and populations that also have locally specific profiles in terms of demographic and economic characteristics". En d'autres termes, les systèmes de prospérité locaux sont des entités dynamiques dans lesquelles la politique sociale est formalisée par différents acteurs, à l'intérieur d'un contexte social et culturel spécifique. Cette politique est axée sur la population locale, caractérisée par des besoins spécifiques et un profil démographique et économique particulier.

Mingione e.a. (2002) appliquent ce concept au niveau urbain. Plus spécialement, ils examinent comment les villes analysées varient sur quatre dimensions. La première consiste en une composition démographique et socioéconomique de la population. En deuxième lieu, les auteurs soulignent l'importance des secteurs industriels présents. La troisième dimension est la composition de la population pauvre et, *in fine*, les auteurs analysent la variation des acteurs institutionnels. Dans le présent article, nous recourons à cette acception du concept 'systèmes de prospérité locaux' pour mettre en carte les variations entre les régions belges (Flandre, Wallonie et Bruxelles). Bien que Mingione e.a. (2002) se penchent essentiellement sur le niveau urbain, ces dimensions peuvent tout aussi bien être 'traduites' en termes de niveau régional.

Dans le présent article, nous nous focalisons essentiellement sur la composition de la population pauvre et sur la manière dont elle diffère entre les régions. Parce que nous voulons interpréter ces divergences au moyen des autres caractéristiques régionales, il est important d'examiner de près des dimensions telles que la composition socioéconomique de la population régionale (flamande, wallonne, bruxelloise), le marché du travail et les institutions. C'est ce que nous faisons dans le chapitre ci-après.

3. DIFFERENCES CONTEXTUELLES ENTRE LA FLANDRE, LA WALLONIE ET BRUXELLES

Sous ce point, nous commentons certaines divergences contextuelles essentielles entre la Flandre, la Wallonie et Bruxelles. Premièrement, nous nous focalisons sur les différences de composition démographique et socioéconomique de la population. Ensuite, nous examinons quelques caractéristiques importantes du marché du travail dans les trois régions. Pour finir, nous expliquons brièvement les principales différences en matière de compétences politiques. Etant donné le sujet du présent article, nous nous limitons à la politique sociale.

3.1. COMPOSITION DEMOGRAPHIQUE ET SOCIOECONOMIQUE DE LA POPULATION

3.1.1. Caractéristiques démographiques

Quelles sont les principales différences entre la Flandre, la Wallonie et Bruxelles quant à la composition démographique de la population ? Nous commençons par l'âge et le sexe. Dans le tableau 1, nous présentons des pourcentages pour ce qui est de la composition de l'âge et du sexe pour respectivement la Flandre, la Wallonie, Bruxelles et la Belgique. Nos chiffres confirment d'anciennes constatations qui indiquaient qu'en comparaison avec la Wallonie et Bruxelles, la Flandre est caractérisée par la part la plus élevée de personnes âgées. En Flandre on trouve proportionnellement plus de personnes âgées de plus de 64 ans qu'en Wallonie et à Bruxelles. Dans ces dernières régions, les catégories d'âge les plus jeunes (<10 ans et 11 à 20 ans) constituent une plus grande part de la population. Il ressort d'ailleurs de ces données qu'à Bruxelles, l'on rencontre proportionnellement davantage de personnes âgées de 21 à 30 ans.

Si nous ventilons l'âge d'après le sexe, nous constatons qu'en Flandre, la part plus élevée de personnes âgées de plus de 64 ans est surtout masculine. En Wallonie et à Bruxelles, nous observons la plus grande part d'hommes jeunes (< 10 ans et 11 à 20 ans). Pour ce qui concerne les femmes, nous voyons que la proportion de plus de 64 ans est équivalente en Flandre et en Wallonie. La catégorie des femmes âgées de 50 à 64 ans représente une plus grande part de la population en Flandre, suivie par la Wallonie.

TABEAU 1 : COMPOSITION D'APRES LE SEXE ET L'AGE POUR LA FLANDRE, LA WALLONIE, BRUXELLES ET LA BELGIQUE (POURCENTAGE DU NOMBRE TOTAL D'HABITANTS, PONDERE)

	Flandre	Wallonie	Bruxelles	Belgique
Total				
<10	11,0	13,0	13,6	11,9
11-20	12,0	12,6	11,9	12,4
21-30	12,4	12,2	14,7	12,6
31-50	30,2	30,1	30,7	30,3
51-64	16,8	15,9	14,0	16,2
>64	17,1	16,2	15,0	16,6
Hommes	49,7	48,8	48,0	49,3
<10	11,3	13,8	14,7	12,4
11-20	12,9	13,2	11,6	12,9
21-30	12,8	12,0	15,5	12,8
30-50	30,5	31,3	32,1	30,9
50-64	17,1	16,1	13,7	16,5
>64	15,3	13,7	12,2	14,5
Femmes	50,3	51,2	52,0	50,3
<10	10,7	12,3	12,5	11,4
11-20	11,8	11,9	12,2	11,9
21-30	12,1	12,4	14,0	12,4
30-50	30,0	29,1	29,3	29,6
50-64	16,4	15,6	14,4	15,9
>64	18,9	18,7	17,6	18,7

Source : SILC-2004 (propres calculs).

Outre le sexe et l'âge, le type de ménage forme également une caractéristique démographique majeure. Les pourcentages du tableau 2 expriment le nombre d'individus (adultes et enfants), répartis selon l'un des six types de ménages distincts. La catégorie la plus grande pour les trois régions est représentée par les couples avec enfants. Les isolés, tant les hommes que les femmes, représentent une plus grande part de la population de la Région de Bruxelles-Capitale. C'est en Flandre que l'on compte, tant chez les hommes que chez les femmes, le moins de personnes isolées.

Les ménages monoparentaux constituent un groupe particulièrement fragile. Il ressort d'un grand nombre d'études nationales et étrangères que ce groupe tout particulièrement connaît un risque accru de pauvreté (Halleröd et al., 2006 ; Saunders et Adelman, 2006). Les ménages monoparentaux sont plus fréquents à Bruxelles et en Wallonie. 7,7 % des Wallons et 9,5 % des Bruxellois forment un ménage monoparental. En Flandre, nous trouvons un pourcentage relativement faible (4,1 %). Il est également remarquable de constater qu'en Flandre, un nombre proportionnellement plus grand de personnes vivant en couple ne compte pas d'enfants, la Wallonie occupe la deuxième position suivie de la région de Bruxelles-Capitale. Ce phénomène peut s'expliquer par la part plus grande de personnes âgées en Flandre.

TABLEAU 2 : REPARTITION DE LA POPULATION D'APRES LE TYPE DE MENAGE POUR LA FLANDRE, LA WALLONIE, BRUXELLES ET LA BELGIQUE (POURCENTAGES PONDERES)

	Flandre	Wallonie	Bruxelles	Belgique
Hommes isolés	5,3	6,7	11,7	6,4
Femmes isolées	6,4	7,6	12,8	7,4
Ménages monoparentaux	4,1	7,7	9,5	5,8
Couples sans enfants	26,3	23,3	18,5	24,6
Couples avec enfants	37,7	38,4	35,00	37,7
Autres	20,2	16,4	12,6	18,2

Source : SILC-2004 (propres calculs).

L'état de santé est une troisième variable démographique majeure. Selon Deboosere e.a. (2006), l'état de santé de la population est préoccupant surtout en Wallonie. Ainsi, le tableau 3 fait ressortir que, d'après ses propres dires, quasiment un tiers (29,7 %) de la population wallonne connaît un état de santé guère florissant contre environ 22,2 % de la population flamande et 27,6 % de la population bruxelloise. Ce pourcentage plus élevé pour la Wallonie ne semble pas être lié à une structure différente des âges. Ainsi, Deboosere e.a. (2006) concluent que, compte tenu de l'âge, en Wallonie, la demande de soins de santé, mesurée à l'aune de la mesure personnelle de l'état de santé, est supérieure de 34 % qu'en Flandre et de 8 % qu'à Bruxelles. Pour ce qui est du nombre de malades chroniques également, Deboosere e.a. (2006) déclarent qu'ils sont plus nombreux en Wallonie qu'en Flandre. Ces différences persistent après un contrôle des caractéristiques socioéconomiques et de l'âge.

TABLEAU 3 : PART DE LA POPULATION QUI S'ESTIME EN MOINS BONNE SANTE EN FLANDRE, EN WALLONIE, A BRUXELLES ET EN BELGIQUE

	Flandre	Wallonie	Bruxelles	Belgique
Nombre de personnes en moins bonne santé	1.181.576	869.454	215.385	2.266.415
% en moins bonne santé par rapport à la population totale	22,2	29,7	27,6	25,1

Source : Deboosere e.a. (2006), Enquête Socioéconomique-2001.

3.1.2. Caractéristiques socioéconomiques

Dans les lignes qui suivent, nous commentons la composition socioéconomique de la population des trois régions. Nous commençons par le taux d'activité et le taux de chômage (tableau 4). Pour ce qui est du taux d'activité, la région flamande

obtient des scores nettement meilleurs que respectivement les régions wallonne et de Bruxelles-Capitale. Le taux de chômage est le plus élevé en Wallonie et à Bruxelles. En Flandre, nous trouvons un pourcentage relativement bas. Si nous tenons compte du sexe, nous observons en Flandre et en Wallonie un taux de chômage plus élevé chez les femmes par rapport aux hommes. En Wallonie, l'écart entre les femmes et les hommes est le plus important. Il est remarquable d'observer qu'à Bruxelles, nous trouvons un pourcentage plus élevé de chômeurs hommes.

TABLEAU 4 : TAUX D'ACTIVITE (%) ET TAUX DE CHOMAGE (%) EN FLANDRE, EN WALLONIE, A BRUXELLES ET EN BELGIQUE, 2004

	Taux d'activité	Taux de chômage
Flandre	64,3	5,4
Homme	71,6	4,6
Femme	56,7	6,6
Wallonie	55,1	12,1
Homme	63,2	10,7
Femme	46,9	13,8
Bruxelles	54,1	15,9
Homme	60,3	16,3
Femme	47,9	15,4
Belgique	60,3	8,5
Homme	67,9	7,6
Femme	52,7	9,6

Source : SPF Economie – Département Statistiques, Enquête sur la main-d'œuvre.

Le taux d'activité représente le pourcentage de personnes qui travaillent par rapport à la population totale. Le taux de chômage représente le nombre de chômeurs âgés de 15 à 64 ans par rapport à l'ensemble de la population active âgée de 15 à 64 ans.

La catégorie professionnelle constitue la variable socioéconomique suivante. Nous avons construit cet indicateur sur la base du schéma des professions d'Erikson, Goldthorpe et Portocarero (1992), en faisant usage des 'outils de conversion' de Ganzeboom et Treiman (1994). Le tableau 5 illustre le pourcentage d'individus âgés de plus de 16 ans qui font partie d'une des huit catégories professionnelles distinctes.

TABEAU 5 : CATEGORIE PROFESSIONNELLE PAR REGION (POURCENTAGES PONDERES)

	Flandre	Wallonie	Bruxelles	Belgique
Cadres supérieurs	22,4	22,8	23,8	22,7
Superviseurs, employés fortement scolarisés	19,0	17,8	23,9	19,1
Employés de formation moyenne et sans formation	11,0	11,8	14,0	11,6
Travailleurs manuels hautement scolarisés	13,3	11,9	5,7	12,1
Travailleurs manuels peu ou non formés	9,6	6,9	4,1	8,2
Petits indépendants	5,4	4,3	4,4	4,9
Ouvriers agricoles	1,1	1,5	0,2	1,1
Non-actifs	17,3	20,5	21,5	18,7

Source : SILC-2004 (propres calculs).

Il ressort de ce tableau que le groupe le plus étoffé est celui des cadres supérieurs. Pour la Belgique, nous voyons qu'environ 23 % de la population relèvent de cette catégorie professionnelle. Les employés fortement scolarisés sont le plus largement représentés à Bruxelles, avec la Flandre en deuxième lieu, suivie de la Wallonie. Les employés de formation moyenne et sans formation sont les plus présents à Bruxelles et en Wallonie et les moins nombreux en Flandre. Les travailleurs manuels très scolarisés, nous les rencontrons le plus en Flandre et le moins à Bruxelles. Pour les petits indépendants, les pourcentages sont à peu près équivalents. Les non-actifs, tels que les pensionnés, les personnes effectuant des tâches majoritairement de prise en charge et de soins, les chômeurs et les étudiants, sont proportionnellement plus nombreux à Bruxelles.

Outre la catégorie professionnelle, le niveau de formation est également une variable socioéconomique importante. Dans le tableau 6, nous présentons le pourcentage d'individus qui habitent dans un ménage avec un chef de famille ayant pour diplôme le plus élevé celui de l'enseignement primaire ou moins, du secondaire inférieur, du secondaire supérieur ou de l'enseignement supérieur (université ou haute école). Le groupe le plus large en Belgique concerne les ménages avec chef de famille diplômé de l'enseignement secondaire supérieur, ensuite les ménages dont le chef de famille a obtenu un diplôme de l'enseignement supérieur. Lorsque nous observons les différences régionales, nous trouvons en premier lieu à Bruxelles le nombre le plus élevé de ménages fortement scolarisés, avec la Flandre en deuxième position. En Wallonie, nous trouvons le pourcentage le plus bas de ménages ayant un chef de famille faiblement scolarisé. Il est remarquable de constater que, proportionnellement, la plus grande part des ménages dont le chef de famille est diplômé de l'enseignement primaire ou moins se retrouve en Flandre (20,4 %). Ceci peut certainement s'expliquer par le plus grand pourcentage de personnes âgées dans cette région (voir tableau 1). Bruxelles connaît toutefois le pourcentage le plus élevé de personnes faiblement scolarisées. En Wallonie, nous trouvons proportion-

nellement le plus grand nombre de ménages ayant un chef de famille avec un diplôme de l'enseignement secondaire inférieur et/ou de l'enseignement secondaire supérieur.

TABEAU 6 : NIVEAU DE FORMATION PAR REGION (POURCENTAGES PONDERES)

	Flandre	Wallonie	Bruxelles	Belgique
Enseignement primaire ou moins	20,4	17,4	20,9	19,5
Enseignement secondaire inférieur	14,7	17,1	15,9	15,2
Enseignement secondaire supérieur	35,4	37,8	25,2	35,2
Enseignement supérieur (haute école ou université)	29,4	27,7	37,9	29,7

Source : SILC-2004 (propres calculs).

3.2. ECONOMIE ET MARCHÉ DE L'EMPLOI

Dans cette partie, nous présentons quelques particularités contextuelles importantes des trois régions. Nous traitons les caractéristiques économiques telles que le Produit Intérieur Brut (PIB) et la structure du marché de l'emploi.

3.2.1. Activité économique

Le PIB est un premier indicateur majeur. Cette mesure fait référence à la valeur monétaire des biens produits au cours d'un laps de temps donné et constitue pour cela un bon indicateur de l'activité économique d'une région déterminée. Avec le tableau 7, nous présentons le PIB, tant pour la Belgique que pour les trois régions. Les chiffres absolus indiquent que la Flandre développe l'activité économique la plus florissante, suivie par la Wallonie et par Bruxelles. La part du PIB produit par rapport au total de la Belgique est un second indicateur important. Ceci nous permet clairement de conclure que la plus grande part du PIB belge est produite en Flandre (60 %). Ceci n'est cependant pas étonnant puisque 60 % de la population belge habite en Flandre. Un indicateur plus pertinent sur la base duquel nous pouvons comparer l'activité économique des régions est le PIB par tête d'habitant. Nous remarquons que c'est à Bruxelles que l'on produit le plus par habitant. Ce chiffre élevé pour Bruxelles doit cependant être nuancé en soulignant que la majeure partie du PIB est sans doute produite par des personnes qui travaillent effectivement à Bruxelles, mais qui n'y habitent pas. Nous concluons qu'en comparaison avec la Wallonie, la Flandre développe l'activité économique la plus dynamique.

TABEAU 7 : INDICATEURS MACROECONOMIQUES, 2004

	Flandre	Wallonie	Bruxelles	Belgique
PIB (millions d'euros)	165.724,2	68.007,7	55.562,5	289.508,5
PIB (% du total)	57,2	23,5	19,2	100
PIB par tête d'habitant (euros)	27.485	20.072	55.378	27.781

Source : Institut des Comptes Nationaux (ICN, 2007).

3.2.2. Marché du travail

Ensuite, nous examinons les caractéristiques du marché de l'emploi. Les secteurs dominants dans les régions respectives constituent un premier indicateur important. Le tableau 8 illustre l'emploi dans les secteurs primaire, secondaire, tertiaire ou quaternaire, exprimé sous forme d'un pourcentage de la totalité de la population active. Le secteur primaire est la dénomination commune des sous-secteurs suivants : agriculture, sylviculture et pêche. Le secteur secondaire est également qualifié parfois de secteur industriel. Le secteur tertiaire se rapporte tant aux services commerciaux que non commerciaux aux entreprises et aux particuliers. Le secteur quaternaire comprend les activités qui sont principalement financées en dehors du marché.

Dans les trois régions, le secteur des services (secteur tertiaire) est le plus important. Toutefois, si l'on observe les divergences régionales, nous remarquons que celui-ci est surtout représenté en Flandre. En effet, 36,7 % des Flamands actifs travaillent dans le secteur des services, suivi par le secteur quaternaire (31,6 %) et le secteur secondaire (22,3 %). En Wallonie, le secteur quaternaire est le plus important avec un pourcentage de 42,0 %. A Bruxelles également, le secteur quaternaire présente un grand développement (39,1 %).

TABEAU 8 : EMPLOI (% DE LA POPULATION ACTIVE) DANS LES SECTEURS PRIMAIRE, SECONDAIRE, TERTIAIRE ET QUATENAIRE PAR REGION, 2004

	Flandre	Wallonie	Bruxelles	Belgique
Secteur primaire	2,5	2,2	0,2	2,0
Secteur secondaire	29,1	23,0	12,2	25,0
Secteur tertiaire	36,7	32,0	46,6	37,2
Secteur quaternaire	31,6	42,0	39,1	35,2

Source : SPF Economie - Département Statistiques, Enquête sur la main-d'œuvre, 2004 (propres calculs).

Outre la répartition sectorielle, la hauteur du salaire est également une caractéristique essentielle du marché de l'emploi régional. Une étude antérieure de SD Worx (2004) sur les salaires bruts des employés dans les trois régions, démontre que ce sont particulièrement les employés bruxellois – en comparaison avec leurs collègues flamands et wallons – qui gagnent les salaires bruts les plus hauts. Par ailleurs, Cantillon et De Maesschalk (2007) ont chiffré qu'en Flandre, la totalité du revenu disponible du travail dépassait de 14,2 % le revenu de la Wallonie. Dans le tableau 9, nous présentons le revenu moyen du travail pour les travailleurs salariés à temps plein et pour les travailleurs indépendants en fonction de leur niveau de formation. Nous constatons que les personnes fortement scolarisées gagnent le plus à Bruxelles. Le revenu disponible du travail pour les autres niveaux de formation est le plus haut en Flandre. En Wallonie, l'on trouve pour chaque niveau de formation les salaires les plus bas.

TABEAU 9 : REVENU ANNUEL NET MOYEN (EUR) DU TRAVAIL PAR NIVEAU DE FORMATION (SALARIES A TEMPS PLEIN ET INDEPENDANTS, OCCUPES PENDANT 12 MOIS EN 2003)

	Flandre	Wallonie	Bruxelles	Belgique
Enseignement supérieur (haute école ou université)	22.519,3	20.918,7	25.970,9	22.600,0
Enseignement secondaire supérieur	17.758,9	17.703,5	16.402,0	17.645,3
Enseignement secondaire inférieur	17.287,5	16.188,2	14.341,4	16.672,2
Enseignement primaire ou moins	16.143,9	14.331,1	14.536,4	15.345,9

Source : SILC-2004 (propres calculs).

3.3. COMPETENCES TERRITORIALES DE LA POLITIQUE SOCIALE

La redistribution des compétences de l'Etat fédéral aux régions et communautés a une longue histoire. Depuis que la frontière linguistique a été fixée en 1962-'63, chaque réforme de l'Etat s'est accompagnée d'une décentralisation des compétences aux niveaux politiques sous-jacents. Dans les lignes ci-dessous, nous nous limitons aux compétences les plus pertinentes en matière de politique sociale.

Le niveau politique fédéral est essentiellement responsable de tout ce qui a trait à la sécurité sociale (p. ex. les pensions, le chômage et l'assurance-maladie-invalidité). En d'autres termes, la hauteur des allocations de remplacement du revenu et le groupe cible de celles-ci sont principalement établis par les autorités fédérales.

Les régions ont été instituées à côté du niveau fédéral (la Région flamande, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale). Les régions disposent de compétences relatives aux domaines qui ont à voir avec leur région ou leur territoire au sens large du mot. Nous pouvons particulièrement considérer l'emploi et le logement comme majeurs pour la politique sociale.

Bien que le logement soit une matière régionale, la régulation de la location privée et les avantages fiscaux pour les propriétaires sont restés une compétence fédérale. Outre la location sociale et les allocations de logement, la détermination des critères de qualité est une compétence importante pour les régions. Pour les régions flamande, wallonne et de Bruxelles-Capitale, cette compétence est fixée dans respectivement le '*Vlaamse wooncode*', le '*Code Wallon du Logement*' et le '*Code Bruxellois du Logement*'.

Pour ce qui relève de l'emploi, nous pouvons affirmer que toutes les initiatives qui ressortissent au placement de demandeurs d'emploi, à l'accompagnement d'un parcours d'insertion et à la formation professionnelle sont des matières régionalisées. Pour ces initiatives de mise au travail ont été respectivement institués le VDAB flamand, le FOREM wallon et l'ORBEM-BGDA.

Les communautés - la flamande, la "française" et la germanophone - sont compétentes pour les « matières » dites « personnalisables ». Cela signifie que les communautés sont principalement responsables de la mise à disposition de prestations sociales pour le citoyen. En d'autres termes, toute forme de soutien relatif à l'aide à la jeunesse, à l'aide familiale, à l'accueil des enfants, à la santé et à l'aide sociale est régularisée par les communautés. Toutefois, ici également, nous devons souligner que le niveau politique fédéral assume un certain nombre de responsabilités capitales. Ainsi, par exemple, la hauteur de l'allocation d'intégration, telle qu'elle est octroyée par les CPAS, est fixée au niveau fédéral. Sur le plan des soins de santé également, de nombreuses compétences sont encore entre les mains du fédéral. L'assurance-maladie est notamment une compétence politique fédérale. Cependant, depuis l'arrêt de la Cour d'Arbitrage du 13 mars 2001, l'assurance-soins est une compétence exclusivement flamande.

3.4. CONCLUSION

Dans les chapitres ci-dessus, nous avons décrit les différences les plus flagrantes entre les trois régions à l'aide de trois des quatre dimensions des systèmes de prospérité locaux tels que formulés par Mingione e.a. (2002).

D'un point de vue démographique, la Flandre se distingue par le plus haut pourcentage de personnes âgées. Le plus grand nombre de jeunes se retrouve en Wallonie et à Bruxelles. Les ménages monoparentaux vivent principalement à Bruxelles et en Wallonie. Par ailleurs, il s'avère qu'en Wallonie, près d'un tiers de la population évoque un état de santé défaillant. Pour ce qui est de la composition socioéconomique, nous observons que la Wallonie est confrontée au taux de chômage le plus élevé. Par ailleurs, il ressort de nos chiffres que les catégories professionnelles les plus hautes, p. ex. les cadres supérieurs et les employés très qualifiés, se situent plus particulièrement à Bruxelles, avec la Flandre en deuxième position. Cette donnée se reflète d'ailleurs dans un pourcentage plus élevé de personnes fortement scolarisées dans les deux régions en comparaison avec la Wallonie.

Une deuxième dimension de variation concerne l'activité économique et le marché de l'emploi. Par exemple, les chiffres de l'ICN indiquent que la Flandre est la région la plus prospère sur le plan économique. Par ailleurs, nous constatons pour Bruxelles et la Flandre que le secteur tertiaire occupe le plus grand nombre de personnes. En Wallonie, nous observons que le secteur quaternaire est le plus important. Enfin nous remarquons que, pour tous les niveaux de formation, les salaires en Wallonie sont les plus bas.

Pour ce qui est des acteurs institutionnels, nous voyons que, du fait de la décentralisation des compétences aux régions et aux communautés, quelques importantes matières politiques sur le plan de la politique sociale telles que la qualité du logement et de l'emploi peuvent être assumées différemment. Au niveau des communautés également, des variations peuvent se faire jour. Ce niveau politique est notamment compétent pour toutes les formes de prestations de services au citoyen, comme l'accueil et la garde des enfants, les soins de santé et l'aide sociale.

Nous en concluons que les trois régions belges présentent quelques importantes divergences dans trois des quatre dimensions des systèmes de prospérité locaux : la composition démographique et socioéconomique, l'activité industrielle et les acteurs institutionnels. Dans les chapitres suivants, nous approfondissons la quatrième dimension, centrale pour le présent article, à savoir : la composition de la population pauvre. Nous commençons par le développement d'un modèle de mesure multidimensionnel. Ensuite, nous analysons plus en détail les déterminants de la pauvreté dans les deux régions.

4. UN MODELE MULTIDIMENSIONNEL DE PAUVRETE AU NIVEAU REGIONAL

Dans l'introduction de cet article, nous avons déjà indiqué que la majorité des auteurs s'accorde sur le caractère relatif et social de la pauvreté. Un deuxième élément sur lequel la plupart des chercheurs sont – explicitement ou plutôt implicitement – d'accord, consiste à déclarer que la pauvreté ne se limite pas à une inégalité sociale (Piachaud, 1981; 1987 ; Engbersen et Snel, 1996 ; Vranken, Geldof et Van Menxel, 1998 ; Vranken, 2001). En effet, l'inégalité sociale selon Engbersen et Snel (1996) est une notion plus neutre et plus distanciée, à laquelle ne colle pas par définition une interprétation négative. La pauvreté par contre est, comme le prétend Townsend (1986), un état de 'privation démontrable'. La supposition selon laquelle la pauvreté est plus qu'une inégalité sociale, implique la présence d'une sorte de 'seuil' ou une ligne de rupture qui indique à partir de quel point nous pouvons parler de pauvreté, ce qu'il est convenu d'appeler le seuil de pauvreté. En troisième lieu, pour la plupart des chercheurs, la pauvreté est liée à un manque 'involontaire' de moyens économiques. Bien qu'à première vue, ce contenu signifie une simplification de la multidimensionnalité du problème de la pauvreté, cela nous permet de répondre à la critique de Whelan et Whelan (1995) pour qui une extension du phénomène de pauvreté à d'autres concepts tels que classe sociale, position sur le mar-

ché du travail ou discrimination, rend impossible de distinguer empiriquement la cause de l'effet. Nous considérons ces dernières variables comme étant plutôt des déterminants de la pauvreté.

Dans le présent chapitre, nous construisons une mesure multidimensionnelle de pauvreté pour la Flandre, la Wallonie et Bruxelles. La multidimensionnalité de la pauvreté concerne selon Vranken, Geldof et Van Menxel (1998), Dewilde et Vranken (2005a et 2005b) l'ampleur, la hauteur et la profondeur de la pauvreté. En premier lieu se pose la question des différents domaines de vie dans lesquels la pauvreté peut se manifester (ampleur) et la gravité de la situation dans chaque domaine (hauteur). La profondeur fait référence ensuite au cumul de pauvreté, au degré d'imbrication des situations problématiques les unes dans les autres dans les différents domaines de vie. La pauvreté peut donc être le résultat d'une privation aiguë dans un domaine de vie particulier ou plutôt naître à la suite d'une multiplicité de quasi-exclusions dans une série de domaines. Par ailleurs, nous distinguons encore la dimension du temps ou la dimension longitudinale : la pauvreté peut se manifester pendant une courte durée ou, au contraire, être une expérience de longue durée (Bane et Ellwood, 1986 ; Dewilde et Levecque, 2002).

Le modèle de mesure utilisé dans la présente contribution tient compte du fait que les pauvres constituent un groupe relativement hétérogène. En d'autres termes, la pauvreté est un phénomène dont l'apparence est variable, et qui peut ainsi se manifester pendant une période plus ou moins longue avec une intensité différente dans un ou plusieurs domaines de vie. C'est pourquoi nous avons opté pour l'adoption dans notre modèle de mesure d'indicateurs tant monétaires que non monétaires.

4.1. DONNEES ET METHODOLOGIE

Au moment d'établir une mesure multidimensionnelle de pauvreté, plusieurs choix s'imposent. Premièrement, nous avons opté pour un fichier de données qui contient tant des indicateurs monétaires que non monétaires de la pauvreté/privation. Un deuxième choix porte sur la sélection d'indicateurs qui permettent de différencier les 'pauvres' des 'non-pauvres'. Un troisième choix concerne la méthode nous permettant d'agréger les indicateurs/domaines de pauvreté/privation jusqu'à obtenir une mesure 'multidimensionnelle' de la pauvreté.

4.1.1. Données

Une première étape lors de la confection d'un tel modèle de mesure concerne le choix d'une banque de données. Comme exposé dans l'introduction, nous basons nos analyses sur les Statistics on Income and Living Conditions de 2004 pour la Belgique (SILC-2004). Cet échantillon représentatif comporte 5.275 ménages, dont 731 bruxellois, 2.753 flamands et 1.791 wallons. Le taux de réponse au niveau du ména-

ge se chiffre à 49,6 %. L'un des premiers objectifs du SILC-2004 tend à fournir des informations plus nombreuses aux décideurs politiques sur le revenu et les conditions de vie de la population belge. Nous utilisons les données du SILC belge au lieu du fichier comparatif SILC-UE qui est développé au niveau d'EUROSTAT. Les données belges comportent notamment, outre les données fixées d'EUROSTAT, encore une série de variables supplémentaires spécifiques au pays.

a) Indicateurs

Une deuxième étape concerne la sélection des indicateurs appropriés. En premier lieu, nous devons cependant déterminer les domaines de vie que nous reprendrons dans notre modèle de mesure. Dans la littérature, nous distinguons deux approches. Un premier groupe d'auteurs forme une mesure multidimensionnelle de pauvreté sur la base d'indicateurs tant sociaux, socioéconomiques, que matériels (Muffels, 1993 ; Tsakloglou et Papadopoulos, 2002 ; Dekkers, 2003). Un deuxième groupe de chercheurs est cependant d'avis que lors de l'adoption d'indicateurs non matériels, tels que niveau d'enseignement, emploi et relations sociales, la signification du concept de pauvreté s'estompe (Whelan et Whelan, 1995). Compte tenu de notre conceptualisation de la pauvreté en tant que non-réalisation du standard de vie usuel à la suite d'un manque de moyens économiques, nous nous inscrivons dans cette deuxième vision.

Comme nous l'avons déjà signalé dans l'introduction, nous nous basons sur le modèle que nous avons – également sur la base du SILC-2004 – déjà construit pour la Belgique (Raeymaeckers et Dewilde, 2007). Ce faisant, nous avons opéré une distinction entre logement, stress financier, moyens financiers limités et problèmes d'environnement. Pour chacun de ces domaines de pauvreté, nous avons construit sur la base des indicateurs sélectionnés pour la Belgique un « modèle adapté (seyant) » à deux classes latentes, les 'pauvres' et les 'non-pauvres'. Ce faisant, nous avons chaque fois trouvé une distinction claire entre les ménages pauvres, qui présentent de fortes probabilités de réaliser un score 'négatif' pour chacun des indicateurs, et les ménages non pauvres qui connaissent un risque de privation nettement moins élevé. Par ailleurs, le modèle 'coupole' défini comme pauvreté multidimensionnelle, basé sur les scores des classes latentes dans chacun des domaines, convenait tout autant. Dans Dewilde et Vranken (2005a & 2005), une publication antérieure de la Revue, un modèle similaire a été développé pour les Etats membres européens (Voir également Dewilde, 2004a ; Dewilde, 2004b).

Dans le tableau 10, nous présentons les différents indicateurs que nous utilisons pour rendre opérationnelle la pauvreté/privation dans les domaines distincts.

TABLEAU 10 : INDICATEURS DE PAUVRETE/PRIVATION

LOGEMENT	
Installations sanitaires	Absence de baignoire/douche ou d'une toilette avec chasse d'eau ou d'eau courante chaude dans le logement.
Manque d'espace	Moins d'une chambre (à l'excl. de salle de bains, cuisine, toilette,...) par personne.
Mauvaise qualité du logement	Le logement présente l'un des défauts ci -après : fuites dans le toit, moisissures, murs, plafonds ou sols humides, boiserries pourrissantes.
Absence de chauffage efficace (subjectif)	Le ménage n'est pas en mesure de chauffer suffisamment le logement.
STRESS FINANCIER	
Perception subjective des difficultés financières	Le ménage ne peut que difficilement, voire très difficilement, nouer les deux bouts et perçoit les remboursements d'emprunts (hormis logement) comme une charge, voire un fardeau, ou considère les paiements du loyer/hypothèque comme une lourde charge.
Problèmes de paiement : frais de logement	Au cours des douze mois écoulés, il est arrivé au ménage de ne pas pouvoir payer le loyer/l'hypothèque à temps.
Problèmes de paiement : frais réguliers	Au cours des douze mois écoulés, il est arrivé au ménage de ne pas pouvoir payer des impôts, des factures de gaz/eau/électricité ou des factures pour des achats à crédit/emprunts.
Problèmes de paiement : frais irréguliers	Au cours des douze mois écoulés, il est arrivé au ménage de ne pas pouvoir payer des amendes ou des factures pour des soins de santé.
MOYENS FINANCIERS LIMITES	
Pauvreté liée au revenu	Le revenu mensuel standardisé disponible du ménage est inférieur à 60 % du revenu moyen de la population
Ne pas pouvoir se permettre de procéder à de petits achats ou d'organiser des activités	Le ménage ne peut pas se permettre de manger tous les deux jours de la viande, du poulet ou du poisson ou à partir chaque année une semaine en vacances ou à recevoir une fois par mois des amis ou de la famille pour une petite soirée ou 'une petite bouffe'.
Ne pas pouvoir se permettre de procéder à de gros achats	Le ménage ne peut pas se permettre de procéder aux gros achats suivants : voiture, dépense imprévue de plus de 750 euros, télévision ou lave-linge.
Ne pas pouvoir se permettre des équipements technologiques	Le ménage ne peut pas se permettre de procéder aux achats ci-après : ordinateur, Internet ou téléphone (appareil fixe ou GSM).
PROBLEMES D'ENVIRONNEMENT	
Pollution et nuisances sonores	Le ménage est gêné par la pollution, le brouillard, ainsi que par le bruit des voisins, les rumeurs de la rue ou d'autres nuisances sonores de l'extérieur.
Propreté du voisinage	Le ménage éprouve un problème quant à la propreté du voisinage.
Infractions, violence ou vandalisme	Le ménage éprouve une gêne du fait d'infractions, de violence ou de vandalisme dans les environs immédiats.
Transports publics	Le ménage a un problème du fait de l'éloignement et de la mauvaise accessibilité des transports publics dans le quartier.

b) Méthode d'agrégation : analyse des classes latentes

Ensuite se pose la question de la méthode d'agrégation la mieux appropriée pour obtenir une mesure multidimensionnelle de pauvreté. Raeymaeckers et Dewilde (2007) et Dewilde et Vranken (2005a et 2005b) soulignaient déjà les avantages de l'analyse des classes latentes.

L'analyse des classes latentes est souvent décrite comme l'équivalent 'catégorique' de la classique analyse de facteurs, où le chercheur se met en quête d'une structure sous-jacente, 'latente' ou non observée – se composant d'un nombre limité de 'classes' dites 'latentes' – qui explique les relations entre indicateurs 'manifestes' ou observés (McCutcheon, 1987). Parce que les indicateurs de pauvreté habituellement utilisés dans les études d'ensemble ('survey studies'), sont généralement de nature discrète [souvent sous la forme de deux catégories (nominales)], cette méthode se plie mieux à notre projet que la classique analyse des facteurs. Les avantages supplémentaires qu'offre cette méthode sont multiples : contrôle de la présence éventuelle d'erreurs de mesure, possibilité de découvrir, via l'appréciation du caractère approprié du modèle sur le plan statistique, les indicateurs qui sont le plus fortement – voire pas du tout – liés au concept 'latent' sous-jacent (dans l'annexe au présent article, nous rappelons encore brièvement les mesures de « *goodness of fit* »), possibilité de ventiler chaque ménage dans une classe latente et, donc, d'étudier l'étendue et la répartition sociale des différentes classes latentes, et le fait que le résultat du modèle de classe latente est également catégorique, de telle manière que nous ne devons pas faire de suppositions supplémentaires à propos du seuil de pauvreté.

Nous procédons comme suit. En tout premier lieu, nous faisons des essais pour voir si, pour les régions flamande, wallonne et de Bruxelles-Capitale, nous pouvons trouver un modèle "adapté" pour les quatre domaines de pauvreté distincts : privation de logement, stress financier, moyens financiers limités et problèmes d'environnement. Ensuite, nous attribuons chaque ménage à l'une des classes latentes et nous utilisons cette information aux fins d'estimation et nous employons cette information pour évaluer un modèle de classes latentes « coupole » où le concept sous-jacent fait référence à la « pauvreté multidimensionnelle ». En d'autres termes, nous essayons d'examiner pour les trois régions si les quatre domaines de pauvreté font référence à un seul et même concept latent de « deuxième ordre » que nous pouvons qualifier de pauvreté multidimensionnelle.

Enfin, nous examinons si la structure du modèle de pauvreté est identique pour la Flandre, la Wallonie et pour Bruxelles. Un avantage supplémentaire de l'analyse des classes latentes réside notamment dans le fait que cette technique permet de vérifier si la structure des variables latentes est semblable pour des groupes de population différents. Pour cela, nous avons effectué une analyse dite des classes latentes simultanées, telle qu'elle est décrite dans Mc Cutcheon (2002, 1987).

En tout premier lieu, nous évaluons un “*heterogeneous unrestricted model*” ou *modèle hétérogène*, à l’occasion de quoi la structure latente pour les différents groupes est basée sur le même nombre de classes latentes (dans notre cas, il s’agit de deux, les ‘pauvres’ et les ‘non-pauvres’), mais dans le cadre de laquelle les probabilités des classes conditionnelle et latente restent libres. Le modèle hétérogène revient à évaluer des modèles de classes latentes distincts pour chacune des régions.

Une deuxième étape consiste à évaluer un « *structural equivalence model* » ou *modèle homogène*. Ici, des restrictions sont imposées aux probabilités conditionnelles des différents indicateurs dans l’ensemble des groupes. Nous testons l’hypothèse d’une relation entre les indicateurs et les classes latentes respectives, égale pour les trois régions belges. En termes plus techniques, cela signifie que nous uniformisons les probabilités conditionnelles de chaque indicateur pour toutes les régions. Toutefois si nous décidons que nous devons rejeter le modèle homogène, en d’autres termes, que la structure de notre modèle de mesure n’est pas entièrement identique, nous pouvons alors vérifier via des restrictions ‘partielles’ pour quels indicateurs ou pour quelles classes latentes, c’est effectivement les cas (modèle homogène partiel). Dès lors, nous imposons des restrictions aux probabilités conditionnelles liées à la classe latente des ménages pauvres pour ces indicateurs que nous ne pouvons pas tout à fait uniformiser. En d’autres mots, nous testons l’hypothèse que la structure du modèle de mesure pour la Flandre, la Wallonie et Bruxelles est identique pour la classe latente de ménages ‘pauvres’.

4.2. LA PAUVRETE MULTIDIMENSIONNELLE EN FLANDRE, EN WALLONIE ET A BRUXELLES

Dans la présente partie, nous parlons du modèle de mesure pour la Flandre, la Wallonie et Bruxelles. Nous commençons par une discussion générale de nos modèles à l’occasion de quoi nous examinons dans quelle mesure la structure du concept de pauvreté latent est identique dans les trois régions. Ensuite, nous commentons les indicateurs les plus importants – c’est-à-dire les indicateurs dont le score est déterminé le plus fortement du fait de leur appartenance à l’une ou l’autre classe latente.

Sur la base des mesures ‘*goodness of fit*’ adaptées, nous pouvons accepter le modèle de mesure hétérogène pour chaque domaine de pauvreté (voir tableau 1 dans l’annexe). Nous décidons que, tant pour la Flandre, la Wallonie que Bruxelles, les relations entre les indicateurs sélectionnés sont expliquées du fait de leur liaison à une même et unique variable sous-jacente ou latente (privation de logement, stress financier, moyens financiers limités et problèmes d’environnement). Nous ne pouvons accepter le modèle homogène que pour le domaine ‘moyens financiers limités’. Pour la privation de logement et le stress financier, nous décidons que le modèle de mesure démontre une structure identique, mais alors seulement pour les ménages pauvres. Pour le domaine ‘problèmes d’environnement’, il est cependant impossible d’uniformiser les probabilités conditionnelles pour les indicateurs ‘propreté du voisinage’ et ‘transports publics’ dans les trois régions pour la classe latente

des pauvres. Il est cependant effectivement possible de le faire uniquement pour la Wallonie et Bruxelles. Nous pouvons dès lors conclure que pour les 'ménages pauvres' de Wallonie et de Bruxelles, le modèle de mesure présente une structure identique pour ce qui relève des problèmes d'environnement.

Ensuite, nous testons le modèle 'chapeau' sur la base des scores des classes latentes dans les domaines distincts de la pauvreté. Maintenant également, nous devons rejeter le modèle homogène. En effet, nous ne pouvons uniformiser que pour les trois régions les probabilités conditionnelles pour le domaine 'moyens financiers limités'. Pour les domaines 'privation de logement', 'stress financier' et 'problèmes d'environnement', il est effectivement uniquement possible d'uniformiser les probabilités conditionnelles pour les classes latentes des ménages pauvres.

En résumé, nous décidons que la structure de notre modèle de mesure est équivalente pour la Flandre, la Wallonie et Bruxelles, et même identique pour la classe latente des ménages pauvres. Uniquement pour ce qui relève du domaine des 'problèmes d'environnement', nous trouvons des différences entre, d'une part, la Flandre et, d'autre part, la Wallonie et Bruxelles. Néanmoins, il s'avère que pour ce domaine également, le modèle hétérogène compose une bonne restitution des modèles 'sous-jacents' dans les données ; les indicateurs sélectionnés constituent en d'autres termes de 'bons' indicateurs de la dernière variable 'problèmes d'environnement', et ceci dans chacune des régions.

Dans le tableau 11, nous présentons pour chaque domaine les probabilités conditionnelles des modèles de mesure régionaux que nous avons sélectionnés comme étant les meilleurs sur la base des mesures '*goodness of fit*' (voir ci-dessus) – c'est-à-dire, le modèle 'adapté' (« fit ») le plus restrictif. Nous commentons uniquement l'étendue de la classe latente (à savoir, le nombre de ménages frappés de pauvreté dans un domaine déterminé dans les trois régions) et les indicateurs les plus importants (les indicateurs dont le score est le plus fortement déterminé du fait de leur appartenance à l'une ou l'autre classe latente).

TABLEAU 11 : PROBABILITES CONDITIONNELLES POUR LES REGIONS BELGES (FLANDRE, WALLONIE ET BRUXELLES)

	Flandre		Wallonie		Bruxelles	
	Pauvre	Non-pauvre	Pauvre	Non-pauvre	Pauvre	Non-pauvre
Privation de logement						
Absence d'installations sanitaires	0,13	0,02	0,13	0,03	0,13	0,04
Moins d'une chambre par personne	0,04	0,02	0,04	0,008	0,04	0,08
Mauvaise qualité du logement	0,40	0,08	0,40	0,08	0,40	0,08
Impossibilité de bien chauffer le logement	0,34	0,009	0,34	0,009	0,34	0,009
Etendue de la classe latente	0,11	0,89	0,28	0,72	0,29	0,71
Stress financier						
Perception subjective des difficultés financières	0,60	0,06	0,60	0,12	0,60	0,19
Arriérés de paiement : frais de logement	0,39	0,004	0,39	0,004	0,39	0,004
Arriérés de paiement : frais réguliers	0,72	0,02	0,72	0,02	0,72	0,02
Arriérés de paiement : frais irréguliers	0,45	0,01	0,45	0,01	0,45	0,01
Etendue de la classe latente	0,05	0,95	0,12	0,88	0,17	0,81
Moyens financiers limités						
Pauvreté liée au revenu	0,48	0,10	0,48	0,10	0,48	0,10
Ne pas pouvoir se permettre de petits achats	0,24	0,01	0,24	0,01	0,24	0,01
Ne pas pouvoir se permettre de gros achats	0,76	0,06	0,76	0,06	0,76	0,06
Ne pas pouvoir se permettre des équipements technologiques	0,35	0,05	0,35	0,05	0,35	0,05
Etendue de la classe latente	0,07	0,93	0,24	0,76	0,39	0,61
Problèmes d'environnement						
Pollution, brouillard et nuisances sonores	0,37	0,04	0,37	0,04	0,37	0,04
Criminalité, vandalisme	0,54	0,10	0,54	0,14	0,54	0,22
Propreté du voisinage	0,33	0,08	0,59	0,08	0,59	0,07
Accessibilité limitée des transports publics	0,19	0,15	0,25	0,30	0,25	0,09
Etendue de la classe latente	0,12	0,88	0,23	0,77	0,41	0,59
Pauvreté multidimensionnelle						
Privation de logement	0,27	0,11	0,27	0,08	0,27	0,9
Manque de moyens	0,63	0,06	0,63	0,09	0,63	0,15
Stress financier	0,45	0,03	0,45	0,03	0,45	0,03
Environnement	0,33	0,14	0,33	0,22	0,33	0,28
Etendue de la classe latente	0,06	0,94	0,18	0,82	0,28	0,72

Le fait que dans les trois régions, les risques de réaliser un score négatif sur chaque indicateur des différents domaines de pauvreté sont plus grands pour les ménages pauvres que pour les ménages non pauvres est une constatation capitale. La seule exception concerne l'item accessibilité limitée des transports publics où nous observons pour la Wallonie une probabilité conditionnelle de 30 % pour les ménages non pauvres et de 25 % pour les ménages pauvres.

Pour le domaine privation de logement, nous remarquons que tant en Flandre qu'en Wallonie et à Bruxelles, les ménages pauvres (40 %) - en comparaison avec les ménages non pauvres (8 %) - présentent un risque supérieur d'être confrontés à un logement de mauvaise qualité. La différence entre ménages pauvres et ménages non pauvres s'exprime aussi clairement pour l'indicateur 'possibilité de bien chauffer le logement'. Il s'avère dans les trois régions que 34 % des ménages pauvres contre 0,9 % des ménages non pauvres indiquent que cela leur cause un problème. Surtout, les ménages wallons (28 %) et bruxellois (29 %) sont confrontés à la privation de logement. En Flandre, il n'y a que 11 % des ménages qui éprouvent des difficultés dans ce domaine.

Quant au domaine du stress financier, nous pouvons affirmer que l'indicateur 'perception subjective des difficultés financières' est le plus fortement lié à la répartition des classes latentes. Il ressort que 60 % des ménages pauvres y sont confrontés. Pour ce qui est des ménages non pauvres, il est remarquable de constater qu'en Wallonie et à Bruxelles, une proportion relativement grande des non-pauvres est confrontée à un sentiment subjectif de stress financier. En comparaison avec la Flandre où seulement 2 % des ménages non pauvres obtiennent un score négatif sur cet indicateur, nous relevons respectivement à Bruxelles et en Wallonie un pourcentage de 19 % et de 12 %. Si nous observons le nombre de ménages que nous pouvons considérer comme 'pauvres' dans ce domaine, nous concluons qu'en comparaison avec la Flandre (5 %), ce sont surtout les ménages wallons (12 %) et bruxellois (17 %) qui sont concernés par le stress financier.

Pour le domaine 'moyens financiers limités', nous pouvons avancer que dans les trois régions, les ménages pauvres courent un risque significativement plus élevé de ne pouvoir se permettre de gros achats (76 %) et de pauvreté liée au revenu (48 %). Chez les ménages non pauvres, nous observons des probabilités de respectivement 6 % et 10 % sur ces indicateurs. Ici également, nous concluons que ce sont tout particulièrement les ménages wallons (24 %) et bruxellois (39 %) qui sont touchés par moyens financiers limités. En Flandre, nous trouvons un pourcentage 'd'à peine' 7 %.

Ensuite, nous commentons les probabilités conditionnelles dans le domaine des problèmes d'environnement. Nous observons, assez remarquablement, que pour les trois régions, un peu plus de la moitié des ménages pauvres indique éprouver comme une nuisance la criminalité ou le vandalisme dans leur voisinage. Les ménages non-pauvres ont une chance d'obtenir des scores négatifs sur cet indicateur de 10 % en Flandre, de 14 % en Wallonie et de 22 % à Bruxelles. Comme nous

l'avons déjà mentionné dans l'aperçu du '*goodness of fit*' des différents modèles, nous relevons des probabilités différentes entre la Flandre, d'une part, et la Wallonie et Bruxelles, d'autre part, pour les indicateurs 'propreté du voisinage' et 'accessibilité limitée des transports en commun'. Par exemple, il ressort que 60 % des ménages pauvres de Wallonie et de Bruxelles obtiennent un score négatif à netteté du quartier contre 33 % des ménages pauvres en Flandre. Le risque d'être confronté à une accessibilité limitée des transports en commun est également plus élevé pour les ménages pauvres en Wallonie et à Bruxelles (25 %) qu'en Flandre (19 %). Ce sont particulièrement les ménages bruxellois qui courent un risque remarquablement plus élevé d'éprouver des problèmes d'environnement (41 %). En Wallonie, nous observons un pourcentage de 23 %. En Flandre, nous notons le pourcentage le plus faible (12 %).

Pour ce qui concerne le modèle de mesure 'chapeau', nous trouvons précisément comme dans nos anciennes analyses pour la Belgique (voir Raeymaeckers et Dewilde, 2007) que la différence entre pauvres et non-pauvres tant pour la Flandre que pour la Wallonie et Bruxelles s'exprime principalement sur le terrain des moyens financiers limités. Alors que 63 % des ménages pauvres des trois régions subissent un manque de moyens, le pourcentage chez les ménages non pauvres à Bruxelles est de 15 %, en Flandre de 6 % et en Wallonie de 9 %. En matière de 'stress financier' également, nous trouvons une grande différence entre les ménages pauvres et les ménages qui appartiennent à la classe latente de non-pauvres. Ainsi, il apparaît que pour les trois régions, 45 % des ménages pauvres et 3 % des ménages non pauvres sont confrontés au stress financier. Globalement, 6 % des ménages en Flandre sont pauvres d'une manière ou d'une autre. En Wallonie, nous rencontrons un pourcentage plus élevé de 18 %. A Bruxelles, nous relevons le plus grand nombre de ménages pauvres sur le plan 'multidimensionnel' (28 %).

5. DETERMINANTS DE LA PAUVRETE EN FLANDRE ET EN WALLONIE

Sous ce chapitre, nous nous étendons sur les déterminants de la pauvreté portant sur les trois domaines distincts (privation de logement, stress financier et moyens financiers limités) en Flandre et en Wallonie. Nous mesurons l'effet de nos variables démographiques et socioéconomiques sur les domaines distincts et non sur le domaine de pauvreté multidimensionnelle de deuxième ordre, parce que d'un point de vue scientifique et sous l'angle de la politique à mener, il est plus pertinent de savoir quels facteurs influencent les formes spécifiques qu'adopte la pauvreté.

Nous ne nous attardons pas plus en profondeur sur les déterminants des problèmes d'environnement parce que la pauvreté dans ce domaine est surtout liée au phénomène d'urbanisation (Voir aussi : Raeymaeckers & Dewilde, 2007). Nous n'intégrons pas Bruxelles dans nos analyses à cause de l'échantillon plus restreint. Avant d'examiner les résultats, nous commenterons la méthode.

5.1. METHODE

Etant donné que notre variable dépendante ne se compose que de deux catégories (pauvres et non-pauvres), nous évaluons pour chaque domaine de pauvreté un modèle logistique de régression à l'occasion de quoi nous vérifions quelles caractéristiques contextuelles influencent le risque de pauvreté. Ainsi, nous nous formons une idée de la composition démographique et socioéconomique de la population pauvre tant en Flandre qu'en Wallonie. L'avantage de cette technique réside dans le fait que grâce à la combinaison de plusieurs variables indépendantes, nous pouvons mesurer l'effet 'pur' d'une variable donnée. En d'autres termes, nous mesurons la relation directe entre une variable indépendante déterminée et le risque de pauvreté dans les trois domaines distincts.

Contrairement à nos analyses de classes latentes, nos modèles de régression ont trait à toutes les personnes (y compris les enfants) qui font partie d'une famille qui participe à l'enquête. Nous disposons d'informations sur 6.949 répondants flamands et sur 4.369 wallons.

En tant que variables indépendantes, nous recourons soit à des informations individuelles, soit à des informations au niveau du ménage, soit encore à des informations sur le chef de famille du ménage. Nous distinguons deux groupes de variables indépendantes : les caractéristiques démographiques et les caractéristiques socioéconomiques. Par ailleurs, nous mesurons également l'influence du degré d'urbanisation.

Les caractéristiques démographiques sont : sexe, classe d'âge, type de ménage, nombre d'enfants dans le ménage et présence d'une maladie chronique affectant le chef de ménage. En tant que variables socioéconomiques, nous utilisons le diplôme le plus élevé obtenu par le chef de famille, la catégorie professionnelle du chef de ménage, le nombre de mois que le chef de ménage a été au chômage au cours de l'exercice civil antérieur (2003) et le statut ou non de propriétaire. Une dernière variable concerne le taux de population comme critère d'urbanisation. Cette variable est scindée en trois catégories : communes à forte densité de population (>500 habitants/km²), communes à densité de population moyenne (>100 habitants/km²) et communes à faible densité de population (<100 habitants/km²).

5.2. DETERMINANTS REGIONAUX DE LA PAUVRETE

Nous mesurons, pour la Flandre et pour la Wallonie, les principaux déterminants de la pauvreté dans les domaines suivants : logement, stress financier et moyens financiers limités. Dans le tableau 12, nous présentons les coefficients qui restituent la direction de l'effet (négative et positive). Nous examinons aussi si se profilent des différences régionales significatives en ce qui relève du risque de pauvreté pour certains groupes de la population.

Pour chaque domaine de la pauvreté, nous commentons l'impact des différents déterminants pour la Flandre et la Wallonie.

TABIEAU 12 : REGRESSION LOGISTIQUE DES CARACTERISTIQUES DEMOGRAPHIQUES, SUR PRIVATION DE LOGEMENT, STRESS FINANCIER ET MOYENS FINANCIERS LIMITES POUR LA FLANDRE ET LA WALLONIE, CONTROLE POUR CARACTERISTIQUES DEMOGRAPHIQUES

Catégorie de référence : non-pauvre	Domaine de la pauvreté					
	Privation de logement Flandre	Privation de logement Wallonie	Stress financier Flandre	Stress financier Wallonie	moyens financiers limités Flandre	moyens financiers limités Wallonie
Intercept	-2,4002	-1,6367	-5,1916	-3,1774	-4,4564	-2,7628
Classe d'âge de la personne de référence						
<10	0,2230	0,1048	0,1426	-0,0106	0,0922	-0,1257
10-20	-0,1583	-0,1394	-0,2154	-0,0781	0,4019*	0,1986
21-30	0,0630	0,0093	0,4309	-0,1726	-0,1279	-0,1113
(30-50)	Réf.	Réf.	Réf.	Réf.	Réf.	Réf.
50-64	-0,3033	-0,1252	-1,4242***	-0,3891*	-0,2914	-0,1494
>64	-0,0578	-0,0504	-1,6087***	-1,6586***	-0,1756	-0,2887
Type de ménage						
Homme isolé	0,7270**	0,1110	0,2929	0,1590	1,1282***	0,3660*
Femme isolée	0,3232	0,3070	0,2243	0,2352	0,4156*	0,4532*
Parent monoparental	0,2096	0,6268*	0,7187	0,5479	1,3089***	0,0651
(Couple sans enfants)	Réf.	Réf.	Réf.	Réf.	Réf.	Réf.
Couple avec enfants	0,1440	0,2218	0,0819	-0,1743	0,4251	-0,2853
Autres	0,0377	0,0197	-0,7184	-0,0770	0,2995	-0,5378
Nombre d'enfants						
Plus de trois enfants	0,1811	0,1820	1,1206*	0,9788**	0,2902	0,6251*
(Moins de trois enfants)	Réf.	Réf.	Réf.	Réf.	Réf.	Réf.
Maladie chronique personne de référence :						
Oui	0,1813	0,2671*	0,8449**	0,3948*	0,4299*	0,4306**
Non	Réf.	Réf.	Réf.	Réf.	Réf.	Réf.
N	6596	4147	6595	4150	6595	4150
Nagelkerke R ²	0,05	0,05	0,26	0,19	0,23	0,26

*: p<0,05; **: p<0,01; ***: p<0,001.

TABLEAU 12 : REGRESSION LOGISTIQUE DE CARACTERISTIQUES SOCIOECONOMIQUES, POUR PRIVATION DE LOGEMENT, STRESS FINANCIER ET MANQUE DE MOYENS FINANCIERS POUR LA FLANDRE ET LA WALLONIE, CONTROLE POUR CARACTERISTIQUES DEMOGRAPHIQUES (SUITE)

	Catégorie de référence : non-pauvre					
	Privation de logement		Domaine de la pauvreté		Manque de moyens financiers	
	Flandre	Wallonie	Stress financier Flandre	Stress financier Wallonie	Flandre	Wallonie
Diplôme le plus haut acquis personne de référence						
[Enseignement supérieur (haute école ou université)]	Ref.	Ref.	Ref.	Ref.	Ref.	Ref.
Enseignement secondaire supérieur	-0,2975	0,2660	0,7833*	0,1948	0,1897	0,2616
Enseignement secondaire inférieur	0,0820	0,4033	1,0305*	0,5316	0,3231*	0,4109
Enseignement primaire ou moins	0,1020	0,5698*	1,3333**	0,4226	1,2377***	0,8011**
Catégorie professionnelle personne de référence						
(Cadre supérieur)	Ref.	Ref.	Ref.	Ref.	Ref.	Ref.
Superviseur, employé fortement scolarisé	0,0770	-0,1356	0,2338	0,1282	-0,1573	0,4729*
Employé moyennement scolarisé et non scolarisé	-0,3172	0,0130	1,0844*	0,9116*	0,9936**	0,8558**
Ouvrier manuel fortement scolarisé	0,1321	-0,1312	1,0522*	0,4302	0,3242	0,5941*
Ouvrier manuel non scolarisé	0,2894	-0,0514	0,6890	0,7371*	0,3467	0,8851**
Petit indépendant	-0,1300	-0,6066	1,0144*	0,7605	0,7273*	0,4059
Travailleur agricole	-0,3433	0,3130	-0,1537	-0,3813	0,1027	0,4646
Chômeur	0,0123	-0,2504	1,2895	-0,1283	1,7409*	0,7046
Non-actif	-0,3834	-0,3061	1,1636*	1,0787**	1,1864**	1,2015***
Nombre de mois de chômage						
personne de référence						
Moins de douze mois	-0,1104	0,6055	0,5798	1,4265***	0,2100	1,3742**
Douze mois (Occupé)	-0,1457	-0,1982	0,8621*	0,6787**	0,7051*	0,9514***
	Ref.	Ref.	Ref.	Ref.	Ref.	Ref.
Statut patrimonial personne de référence						
Locataire (Propriétaire)	0,6544***	0,3859	1,2661***	0,6271**	0,9280***	0,9942***
	Ref.	Ref.	Ref.	Ref.	Ref.	Ref.
Densité de la population						
Faible densité de la population	Nvt.	0,3756	Nvt.	0,4474	Nvt.	0,0991
Densité moyenne de la population	-0,2625	0,0923	-0,1490	-0,0805	-0,3988*	-0,3341*
(Forte densité de la population)	Ref.	Ref.	Ref.	Ref.	Ref.	Ref.
N	6595	4147	6595	4150	6595	4150
Nagelkerke R ²	0,05	0,05	0,26	0,19	0,23	0,26

*: p<0,05; **: p<0,01; ***: p<0,001.

5.2.1. Privation de logement

Une première variable importante pour ce qui est du risque de privation de logement est le type de ménage. En Flandre, nous découvrons que ce sont surtout les hommes isolés qui courent un plus grand risque de privation de logement en comparaison avec les couples sans enfants. Il s'avère aussi dans cette région que tout particulièrement les locataires opposés aux propriétaires présentent un risque plus élevé d'être confrontés à ce type de problème. En Wallonie, nous remarquons que la privation de logement est plus fréquente chez les ménages monoparentaux par rapport aux couples sans enfants. Nous observons en outre qu'en Wallonie, les répondants dans un ménage dont le chef de famille est affecté d'une maladie chronique, ont plus de risques de subir des problèmes de logement par rapport aux ménages dont le chef de ménage ne souffre pas d'une maladie chronique. En Flandre, nous ne relevons pas cette relation. Ensuite, il s'avère pour la Wallonie, alors que ce n'est pas le cas en Flandre, que le faible taux de scolarité augmente le risque de privation de logement. Les répondants qui vivent dans un ménage avec une personne de référence disposant d'un diplôme d'études primaires ou moins présentent effectivement un risque accru de pauvreté en comparaison avec les ménages ayant un chef de ménage dont la scolarité est plus longue.

Nous concluons que, plus qu'en Flandre, la privation de logement en Wallonie touche des groupes fragiles tels que les ménages monoparentaux, les personnes faiblement scolarisées, les malades chroniques et les locataires. En Flandre, ce risque accru de pauvreté ne concerne que les hommes isolés et les locataires.

De Decker et Laureys (2006) nous exposent une possible explication de ce phénomène. Ces auteurs opèrent une distinction entre logements de bonne qualité et logements de qualité secondaire. Les logements de bonne qualité sont des habitations équipées tout à la fois de chauffage central, de wc ou salle de bains. Dans les logements de qualité secondaire manque l'une de ces commodités. Le tableau 13 nous permet de voir que la différence la plus flagrante entre la Wallonie et la Flandre se situe au niveau des logements de qualité secondaire. Ces habitations se retrouvent principalement en Wallonie. La différence entre les deux parties du pays est cependant la plus grande dans les logements sociaux et les logements locatifs privés. Ainsi, il ressort que, proportionnellement, la plus grande partie des logements locatifs de qualité secondaire se trouve en Wallonie. Ainsi, De Decker et Laureys (2006) signalent que 12,7 % des logements locatifs en Wallonie sont de qualité secondaire par rapport à 7,5 % des logements locatifs en Flandre. Dans cette partie du pays, l'on rencontre aussi le plus grand nombre de logements sociaux de mauvaise qualité (3,5 % en Wallonie contre 1,7 % en Flandre). Autrement dit, c'est en Wallonie que l'écart de qualité entre le marché de la location (social et privé) et le marché de la propriété est le plus grand. Il en résulte qu'en Wallonie, les groupes moins fortunés, tels que les ménages monoparentaux, les personnes faiblement scolarisées et les malades chroniques, courent un risque plus élevé d'être confrontés à des problèmes de logement parce qu'ils sont majoritairement logés dans une habitation sociale ou locative privée (De Decker et Laureys, 2006 ; Vanneste, e.a. 2007).

TABEAU 13 : SEGMENTS DU MARCHÉ DU LOGEMENT (%) EN FLANDRE, EN WALLONIE ET A BRUXELLES (SITUATION 2001)

	Flandre	Wallonie	Bruxelles
Logement patrimonial	73,3	67,6	42,8
Primaire	54,0	46,7	36,1
Secondaire	19,3	20,9	6,7
Logement locatif privé	20,5	24,7	46,7
Primaire	13,0	12,0	30,9
Secondaire	7,5	12,7	15,8
Logements locatifs sociaux	6,2	7,7	10,4
Primaire	4,5	4,2	7,9
Secondaire	1,7	3,5	2,5
Total	100	100	100

Source : De Decker et Laureys (2006, p. 163).

Bien qu'en Wallonie, les problèmes de logement soient à l'évidence davantage liés à des déterminants individuels, nous observons qu'en Flandre, et non en Wallonie, la catégorie des hommes isolés présente un plus grand risque d'être confrontée à des problèmes de logement par rapport aux couples sans enfants. Cette conclusion est en rapport avec l'âge. En Flandre, nous trouvons notamment davantage d'hommes isolés de plus de 64 ans (27 %) par rapport à la Wallonie (19,8 %) (propres calculs : SILC, 2004). De Decker et Laureys (2006) démontrent qu'une grande proportion de cette classe d'âge habite tant dans le secteur patrimonial que dans le secteur de la location (social et privé) dans un logement de qualité secondaire. Lorsque nous examinons dans quel secteur de logement aboutissent les hommes isolés plus âgés, nous observons qu'en Flandre, plus souvent qu'en Wallonie, cette catégorie habite dans le secteur de la location (social et privé) (20 % contre 14 %) (propres calculs SILC, 2004), où, en d'autres termes, ils ont le plus de probabilités d'habiter dans un logement de mauvaise qualité.

Nous concluons que la privation de logement chez les groupes à risque (ménages monoparentaux, personnes faiblement scolarisées et malades chroniques) est plus fréquente en Wallonie, à l'exception pour les hommes isolés et pour les locataires, qu'en Flandre du fait d'un marché du logement considérablement moins qualitatif dans les habitations mises en location. Néanmoins, nous remarquons que le groupe d'hommes isolés en Flandre 'est plus mal loti' en comparaison avec la Wallonie. Ceci est principalement dû à une moins bonne position des personnes âgées isolées sur le marché de la location en Flandre.

5.2.2. Stress financier

Ensuite, nous commentons les déterminants du stress financier. En Flandre et en Wallonie, nous observons en premier lieu que le risque de stress financier est étroitement lié à la phase du cours de la vie. Par exemple, il ressort que dans les deux parties du pays, les catégories de personnes plus âgées (50-64 ans et 64+) présentent un risque moins élevé d'être confrontées à un stress financier par rapport aux personnes âgées de 30 à 50 ans. Que la privation soit moins fréquente chez les personnes âgées est une conclusion que confirme un grand nombre de chercheurs (Dewilde, 2004a ; Muffels et Fouarge, 2004 ; Saunders et Adelman, 2006 ; Halleröd e.a., 2006). Nous concluons en disant que tant en Flandre qu'en Wallonie, les dettes et les problèmes de paiement d'échéances ont principalement lieu dans la 'phase adulte de la vie'.

Il est remarquable de constater que dans les deux régions, nous ne percevons aucun effet quant au type de ménage. Cet effet semble cependant être en liaison avec l'expérience du chômage. Lorsque nous supprimons cette dernière variable du modèle, dans les deux parties du pays, l'effet pour les parents monoparentaux devient positif et significatif (pour la Flandre 0,8954; $p < 0,05$ et pour la Wallonie 0,7083; $p < 0,05$). Nous concluons que, pour les ménages monoparentaux, le risque accru d'être en butte au stress financier dépend de la situation de ce groupe sur le marché de l'emploi. La principale explication de ce phénomène réside dans la difficulté de concilier travail et ménage. Pour les mères (ou pères) célibataires, les tâches soignantes et éducatives pour les enfants constituent notamment un seuil important quant à l'exercice d'un emploi à temps plein. Simultanément, et cela va de soi, ces ménages sont privés d'un second revenu.

Outre le type de ménage, il s'avère qu'en Flandre et en Wallonie, le nombre d'enfants joue un rôle. Par exemple, nous trouvons dans les deux parties du pays que les membres d'une famille de plus de trois enfants courent un risque positivement et significativement plus élevé d'être soumis au stress financier.

Une maladie chronique affectant le chef de ménage constitue une dernière caractéristique démographique. Les répondants de ces ménages sont confrontés dans les deux régions à un risque accru de subir un stress financier, par rapport aux ménages dont le chef de famille n'est pas malade chronique.

Outre les caractéristiques démographiques, il s'avère également que, dans les deux régions, les déterminants socioéconomiques jouent un rôle essentiel. Ce qui frappe, c'est qu'en Flandre, le niveau de formation tient un rôle important. Au Nord du pays, nous observons que les répondants d'un ménage dont le chef de ménage a un diplôme du secondaire supérieur, du secondaire inférieur ou de l'enseignement primaire (ou moins) encourrent un risque plus élevé de stress financier en comparaison avec les ménages dont le chef de famille est diplômé de l'enseignement supérieur. En Wallonie, nous ne relevons pas d'effets significatifs en relation avec le niveau de formation.

En Flandre et en Wallonie, la catégorie professionnelle aussi forme un déterminant important. Ainsi, en Flandre – par rapport aux répondants d'un ménage dont le chef de ménage est un cadre supérieur –, nous observons un risque accru pour les répondants d'un ménage dont la personne de référence est un employé moyennement scolarisé, voire non scolarisé, un ouvrier très qualifié, un petit indépendant et un non-actif. En Wallonie, nous remarquons un effet positif pour les individus d'une famille dont le chef de ménage appartient à la catégorie professionnelle des employés moyennement voire non scolarisés, des travailleurs manuels sans formation et des non-actifs.

La variable 'nombre de mois de chômage' nous permet de révéler un effet remarquablement fort. Les répondants d'une famille dont le chef de ménage est caractérisé par une période de chômage au cours de l'année calendrier précédente – soit pendant 12 mois, soit moins de 12 mois – présentent surtout en Wallonie un risque élevé de stress financier. Nous observons qu'en Wallonie, les ménages dont le chef de famille a été chômeur durant moins de 12 mois présentent un lien positif plus fort avec le stress financier en comparaison avec les ménages dont le chef de famille a été chômeur pendant 12 mois. Nous pensons qu'une éventuelle hypothèse est que plus est longue la période de chômage du chef de famille, plus ces familles s'adaptent à leur situation (par exemple, par une meilleure budgétisation des moyens disponibles ou la recherche d'un logement moins cher), et ainsi ne font pas état d'un stress financier aussi fort.

En Flandre, nous observons uniquement un lien positif pour les familles dont le chef de ménage est passé par une période de chômage de longue durée (12 mois). Il est remarquable de constater que pour les familles dont le chef de ménage a connu une période de chômage de moins de 12 mois au cours de l'exercice civil précédent, nous ne relevons aucun effet en Flandre. Une possible explication de ce phénomène réside dans le fait qu'en Wallonie, les chômeurs disposent de moins de réserves financières – comme cela ressortait d'ailleurs de nos chiffres antérieurs – et qu'en cas de chômage, ils sont plus rapidement confrontés à un stress financier. Si nous sortons du modèle flamand, la variable statut patrimonial, nous observons un effet positif pour les ménages dont le chef de famille a subi une période de chômage de moins de 12 mois (0,7517; $p < 0,05$). Il en résulte que pour la Flandre, l'effet de cette variable est lié au fait de louer ou non le logement. Ceci est cohérent par rapport à notre supposition selon laquelle le chômage de courte durée engendre un stress financier principalement chez les ménages ne disposant que de peu de réserves.

En fin de compte, nos résultats indiquent que, dans les deux parties du pays, les locataires, contrairement aux propriétaires, font plus fréquemment l'expérience d'un stress financier.

5.2.3. Moyens financiers limités

Le dernier domaine de la pauvreté fait référence à une situation de moyens financiers limités. Le tableau 12 illustre qu'en Flandre, la catégorie d'âge la plus jeune (10 à 20 ans) présente un risque plus élevé dans ce domaine de la pauvreté que les personnes âgées de 30 à 50 ans. Il est remarquable de constater que nous ne retrouvons pas l'effet correspondant en Wallonie.

Pour ce qui est du type de ménage, nous observons que dans les deux régions, les isolés, hommes et femmes font montre d'un risque accru. Nous trouvons des différences régionales dans le chef des ménages monoparentaux. Alors qu'en Wallonie, à première vue, les familles monoparentales n'occupent pas directement une position de fragilité, nous constatons en Flandre, pour ce type de ménage, un risque plus élevé. Toutefois, si en Wallonie, nous supprimons la variable portant sur la durée de la période de chômage (nombre de mois de chômage de la personne de référence) du modèle, nous observons un lien significativement positif pour cette catégorie (0,7083; $p < 0,05$). Il ressort de cela qu'en Wallonie, plus qu'en Flandre, le risque plus élevé de pauvreté des ménages monoparentaux est davantage lié aux moyens financiers limités. Ceci, nous pouvons l'expliquer si, pour les deux régions, nous détaillons l'emploi des parents monoparentaux. Les données SILC font notamment apparaître que 41,4 % des hommes et des femmes à la tête d'un ménage monoparental sont au chômage en Wallonie par rapport à 25,0 % de leurs équivalents en Flandre. En d'autres mots, en Wallonie, un chef de ménage d'une famille monoparentale court plus de risques de devenir chômeur qu'en Flandre. En Flandre cependant, une grande partie des parents monoparentaux est occupée dans un emploi à temps partiel (25,9 %, contre 14,4 % en Wallonie). Le nombre de chefs de ménage occupés à temps plein est équivalent pour les deux régions. Pour la Flandre, nous notons un pourcentage de 34,9 % et pour la Wallonie de 32,7 %. Il résulte donc de ces pourcentages qu'une proportion importante de parents monoparentaux n'occupe pas un emploi à temps plein en Flandre. Geurts (2006) aussi souligne pour la Flandre qu'en comparaison avec les autres parents, les mères célibataires présentent plus de risques d'occuper un emploi incertain ou de qualité moindre, dont les revenus ne suffisent pas nécessairement à éviter la présence de moyens financiers limités. Nous concluons, dès lors, qu'en Wallonie, pour les ménages monoparentaux, le risque de pauvreté dans ce domaine est plutôt conditionné par le chômage, tandis qu'en Flandre, cet effet est plutôt lié à un emploi à temps partiel.

Ensuite, il s'avère que dans le domaine des moyens financiers limités, la pauvreté est plus fréquente chez les familles de plus de trois enfants. En Flandre, nous ne constatons pas ce lien. Dans les deux parties du pays, nous observons par ailleurs que les répondants d'un ménage dont le chef de famille est atteint d'une maladie chronique ont plus de risques de connaître une situation de moyens financiers limités.

En ce qui concerne les déterminants socioéconomiques, nous constatons que les répondants d'une famille dont le chef de ménage n'a qu'un diplôme de l'enseignement primaire ou moins présentent des risques accrus de souffrir de moyens finan-

ciers limités. En Flandre, nous observons également un effet positif pour les ménages dont le chef de famille ne dispose que d'un diplôme de l'enseignement secondaire inférieur.

Pour ce qui concerne la catégorie professionnelle, nous obtenons ceci : en Flandre, les répondants d'un ménage dont le chef de famille fait partie des employés moyennement voire non scolarisés, des petits indépendants, des chômeurs et des non-actifs sont confrontés à un risque de pauvreté plus grand par rapport aux répondants d'un ménage dont le chef de famille est un cadre supérieur. En Wallonie, la privation dans le domaine des moyens financiers limités est plus fréquente chez les ménages dont le chef de famille fait partie des employés fortement scolarisés, des employés moyennement voire non formés, des ouvriers très ou non scolarisés et des non-actifs. Il est remarquable de noter que tout comme pour le stress financier, l'expérience d'une période de chômage par le chef de famille de 12 mois ou moins au cours de l'année calendrier écoulée augmente le risque de moyens financiers limités chez les ménages wallons. Ici aussi, nous observons que le lien est plus fort pour les ménages dont le chef de famille a connu une période de chômage de moins de douze mois. En Flandre, nous observons uniquement un effet chez les ménages dont le chef de famille a vécu l'expérience du chômage pendant 12 mois au cours de l'année civile précédente.

Ensuite, nous observons qu'en Flandre et en Wallonie, les locataires, contrairement aux propriétaires, ont plus de risques de connaître un manque de moyens financiers. Enfin, nos résultats indiquent que tant en Wallonie qu'en Flandre, les répondants qui habitent dans une région présentant une densité moyenne de population courent un risque moins élevé de manque de moyens financiers en comparaison avec les ménages vivant dans une région de forte densité de population.

CONCLUSION

Le présent article a eu pour point de départ la thèse suivante : outre le niveau de l'Etat-nation, les régions au sein des pays présentent également de grosses variations en ce qui concerne la prévention du risque de pauvreté. Avec la présente contribution, nous avons testé l'importance de cette 'perspective régionale' pour la Belgique. En tout premier lieu, nous avons mis en lumière les principales différences contextuelles entre la Flandre, la Wallonie et Bruxelles. A cet effet, nous avons 'transposé' le concept du 'régime de prospérité local', utilisé antérieurement par Mingione et al. (2002) au sein d'un contexte urbain, en un niveau régional. Le matériau chiffré a fait apparaître que tant dans le domaine des caractéristiques démographiques et socioéconomiques que dans celui d'autres variables contextuelles – par exemple la prospérité économique et la structure du marché de l'emploi – se profilent des divergences entre les trois régions belges. Dans une étape suivante, nous avons calculé le nombre de pauvres dans les trois régions. A cette fin, nous avons confectionné une mesure de pauvreté multidimensionnelle sur la base des Statistics

on Income and Living Conditions pour 2004 pour la Belgique. Pour cela, nous nous sommes basés sur des publications antérieures (Raeymaeckers et Dewilde, 2007 ; Dewilde, 2004b) où une distinction était opérée, sur la base d'une analyse des classes latentes, entre quatre domaines de la pauvreté : privation de logement, stress financier, moyens financiers limités et problèmes d'environnement.

Un avantage important de l'analyse des classes latentes réside dans le fait qu'elle permet de tester le degré d'uniformité de la structure de notre modèle de mesure pour les trois régions. Nos analyses ont fait apparaître que c'était le cas pour la privation de logement, pour le stress financier et pour les moyens financiers limités.

Ensuite, il s'est avéré que nous pouvions expliquer les relations entre pauvreté/privation dans les quatre domaines distincts de la pauvreté grâce à un modèle de mesure 'chapeau' qui fait référence à la 'pauvreté multidimensionnelle'. Ici également, nous avons constaté que la structure de ce modèle de mesure est comparable pour les trois régions.

Nos analyses ont ensuite fait apparaître que dans chaque domaine, en comparaison avec les ménages wallons et bruxellois, ceux de Flandre étaient le moins confrontés à la pauvreté. Nous en avons conclu que sur le plan de la pauvreté multidimensionnelle, 28 % des ménages bruxellois, 18 % des wallons et 6 % des ménages flamands subissent la pauvreté. Au cours d'une étape suivante, nous avons chiffré à l'aide d'une régression logistique, les déterminants les plus importants de la pauvreté pour la Flandre et la Wallonie. Les données ne permettaient pas de présenter également des analyses fiables pour Bruxelles.

C'est sur le plan de la privation de logement que nous avons observé les différences les plus grandes entre la Flandre et la Wallonie. Par exemple, il s'avère que les problèmes de logement touchent surtout en Wallonie les "groupes à risques", tels que les ménages monoparentaux, les ménages dont le chef de famille est affecté d'une maladie chronique, les ménages dont le chef de famille n'a suivi qu'un faible degré de scolarisation et les locataires. En Flandre, nous avons uniquement décelé un risque plus élevé pour les hommes isolés par rapport aux couples sans enfants et pour les locataires par rapport aux propriétaires. Le fait que les caractéristiques individuelles exercent surtout un impact marquant en Wallonie, est lié à la moins bonne qualité générale du marché de la location. Dès lors, certains groupes de la population qui ne peuvent se permettre un logement personnel courent un risque plus élevé d'être confrontés à des problèmes de logement parce qu'ils ont le plus de probabilités de se retrouver sur le marché secondaire de la location, où les habitations sont de qualité moindre (De Decker et Laureys, 2006).

D'éventuelles explications sur les remarquables différences régionales quant à la qualité du marché du logement nous sont proposées par Vanneste e.a. (2005). Ces auteurs avancent en premier lieu que la grande différence de qualité entre la Flandre et la Wallonie peut être liée à l'âge de l'habitat. Toutefois, des analyses ultérieures

rèvelent que le contraste entre les deux régions est surtout marqué pour les logements de périodes de construction plus récentes. C'est également ce que font apparaître Vanneste e.a. (2007) qui démontrent que les logements construits avant 1946 en Wallonie étaient caractérisés par un grand confort, ce qui n'était pas le cas pour la Flandre et Bruxelles. Une deuxième explication possible nous est également livrée par Vanneste e.a. (2005) : les moindres possibilités financières des propriétaires wallons pour rénover leurs maisons. Malgré cela, tant nos analyses antérieures que celles de Vanneste e.a. (2005) font apparaître que l'éventuelle composition 'plus pauvre' de la population wallonne n'est pas en mesure d'expliquer les différences régionales (Raeymaeckers et Dewilde, 2007). En conclusion, selon Vanneste e.a. (2005), la mentalité de la population wallonne à l'égard de la situation du logement est également susceptible de jouer un rôle important. Par exemple, les auteurs supposent que les Wallons seraient plus critiques que les Flamands quant à l'état de leur habitation parce que les habitants de la Région wallonne ont déjà une longue tradition de subventions multiples pour les réparations à leurs logements. Les ménages wallons reconnaissent peut-être plus aisément que leur logement présente une ou plusieurs déficiences et que des réparations s'imposent. Toutefois, ceci n'explique pas pourquoi certains groupes à risque en Wallonie présentent, plus qu'en Flandre, un risque élevé d'être confrontés à des problèmes de logement.

Dans Vanneste e.a. (2007), la situation du logement en Wallonie et en Flandre est examinée de manière fort détaillée. Il résulte de cette étude que les logements de moins bonne qualité en Wallonie sont concentrés dans ledit axe industriel wallon. Il s'agit de la région de Liège à l'Est jusqu'à passé Mons à l'Ouest qui, selon les auteurs, a surtout profité de l'industrialisation du 19ème et du début du 20ème siècles. Cette période a cependant laissé un héritage de modèles socioéconomiques et d'aménagement du territoire qui contrarient la réussite d'une revalorisation sociale et économique de la région. Ce faisant, les auteurs soulignent que cette tendance est tout particulièrement présente dans des villes comme Charleroi et La Louvière ou dans le Borinage, parce que ces zones peuvent nettement moins compter sur des initiatives privées pour rénover et améliorer le parc de logements. Nous en concluons qu'il est possible que la moins bonne qualité du marché du logement résulte de l'histoire industrielle antérieure qui a éventuellement marqué de son empreinte la population plus pauvre et le patrimoine des habitations dans certaines zones de la région.

Pour ce qui est du domaine du stress financier, nous avons observé quelques correspondances importantes entre la Wallonie et la Flandre. Par exemple, il s'avère que dans les deux régions, les aînés, contrairement aux personnes âgées de 30 à 50 ans, sont moins touchés par le stress financier. Il s'avère également que le stress financier est plus fréquent chez les familles comptant plus de trois enfants et chez les ménages dont le chef de famille est atteint d'une maladie chronique. Ensuite, dans les deux régions, en comparaison avec les propriétaires, les locataires sont 'moins bien lotis'. Nous avons cependant observé une divergence importante chez les ménages dont le chef de famille avait pour caractéristique d'avoir connu une période de chômage inférieure à douze mois. Par exemple, pour cette variable, nous

avons noté un effet positif et significatif relativement élevé pour la Wallonie, mais non pour la Flandre. Nous l'avons attribué au fait qu'en général, les Wallons disposent de moins de réserves pour faire face à la réduction des revenus du chômage. Ceci ressort tant des chiffres de pauvreté dans les différents domaines que du fait qu'un score plus mauvais est obtenu en Wallonie pour la plupart des indicateurs 'contextuels'.

Quant aux moyens financiers limités, nous avons aussi pu noter que certaines catégories de la population présentent un risque de pauvreté équivalent dans les deux régions. Ainsi, il s'avère qu'en Flandre et en Wallonie, la privation dans le domaine des moyens financiers limités s'observe chez les ménages dont le chef de famille souffre d'une maladie chronique, chez les ménages dont le chef de famille n'a bénéficié que d'une scolarité peu poussée et chez les locataires. Le statut socioéconomique mesuré par le niveau de formation et la catégorie professionnelle s'avère également, dans les deux régions, exercer une influence importante sur les risques d'être confronté à des moyens financiers limités. Tout comme dans le cas du stress financier, nous avons constaté qu'en Wallonie, ce qui n'est pas vrai pour la Flandre, le fait d'avoir vécu une période de chômage de moins de 12 mois augmente le risque de pauvreté. Aussi, une période limitée de chômage épuisera plus vite les réserves en Wallonie qu'en Flandre, de telle manière que ce groupe à risque est confronté plus rapidement dans la région francophone au risque des moyens financiers limités. Plus haut dans le présent article, nous avons en effet démontré que la Flandre connaît un niveau de prospérité supérieur et que, dans cette région, pour quels que soient les niveaux de formation, les salaires sont plus élevés qu'en Wallonie.

Pour résumer, nous concluons en affirmant qu'une comparaison 'régionale' pour la Belgique sur la base du concept d'un 'système de prospérité local' peut effectivement s'avérer utile pour l'étude de la pauvreté. Nous devons cependant également conclure que les différences entre les régions ne sont pas si nettement marquées : par exemple, il s'avère que le phénomène de la pauvreté est structuré de la même manière dans les trois régions, et nous n'avons pas mis à jour des divergences exagérément grandes quant aux déterminants des manifestations différentes de la pauvreté en Flandre et en Wallonie. Ceci n'est d'ailleurs pas étonnant étant donné que l'aspect 'distributeur d'allocations' de la politique sociale est une matière essentiellement fédérale. Cependant, il est néanmoins vrai qu'en matière d'étendue de la pauvreté dans les domaines distincts, les divergences régionales sont relativement importantes. Nous sommes également parvenus à interpréter de manière cohérente les différences les plus importantes en matière de déterminants de la pauvreté 'multidimensionnelle' en recourant à des informations contextuelles. C'est par exemple le cas pour ce qui concerne le risque différent d'être confronté à une privation de logement en Flandre et en Wallonie et l'effet d'une brève période de chômage. Des études ultérieures sur les différences régionales relatives à la prévention de la pauvreté et l'interprétation contextuelle des divergences entre les régions sont cependant indispensables.

(Traduction)

BIBLIOGRAPHIE

Andreotti, A. et al., Does a Southern European Model Exist?, *Journal of European Area Studies*, 9, 1, pp. 43-62, 2001.

Bane, M. J. et Ellwood, D. T., Slipping into and out of Poverty: The Dynamics of Spells, *The Journal of Human Resources*, 21, 1, pp. 1-23, 1986.

Betti, G. et al., Comparatieve indicatoren van regionale armoede en deprivatie: België in de EU-15, in Vranken, J., De Boyser, K. et Dierckx, D. (éds.), *Armoede en Sociale Uitsluiting. Jaarboek 2006*, Louvain/Voorburg, Acco, pp. 149-173, 2006.

Biemer, P.P. en Bushery, J.M., On the Validity of Markov Latent Class Analysis for Estimating Classification Error in Labor Force Data, *Survey Methodology*, 26, 2, pp.136-152, 2000.

Bonoli, G., Classifying Welfare States: A Two-Dimension Approach, *Journal of Social Policy*, 26, 3, pp. 351-372, 1997.

Brady, D., The Welfare State and Relative Poverty in Rich Western Democracies, 1967-1997, *Social Forces*, 83, 4, pp. 1329-1364, 2005.

Cantillon, B. et De Maesschalk, V., Sociale zekerheid, transfers en federalisme in België, *CSB Berichten*, juin 2007.

Cantillon, B. et al., Een vergelijking van België binnen de Europese kopgroep: Post-remus Inter Pares, *CSB Berichten*, février 2007.

Cotter, A., Poor People in Poor Places: Local Opportunity Structures and Household Poverty, *Rural Sociology*, 67, 4, pp. 534-555, 2002.

De Decker, P. et Laureys, J., Polariseert de Belgische woningmarkt?, in Vranken, J., De Boyser, K. et Dierckx, D. (éds.), *Armoede en sociale uitsluiting. Jaarboek 2006*, Louvain : Acco, 2006.

Deboosere, P. et al., *Santé et soins informels*, Monographies des enquêtes socioéconomiques, Bruxelles, SPF Economie, 2006.

Dewilde, C., The Multidimensional Measurement of Poverty in Belgium and Britain: a Categorical Approach, *Social Indicators Research*, septembre, 68, 3, pp. 331-369, 2004a.

Dewilde, C., *Vormen en trajecten van armoede in het Belgische en Britse welvaartsregime. Multidimensionele armoededynamieken bestudeerd vanuit de sociologie van de levensloop*, Thèse de doctorat en vue de l'obtention du grade de Docteur es sciences politiques et sociales, Anvers, Université d'Anvers, 2004b.

Dewilde, C., Individual and Institutional Determinants of Multidimensional Poverty: a European Comparison, *Social Indicators Research*, à paraître.

Dewilde, C. et Levecque, K., De mobiliteit in en uit armoede: 'Wie is arm en voor hoe lang?', in Vranken, J. et al. (éds.), *Armoede en sociale uitsluiting. Jaarboek 2002*, Louvain/Leusden, Acco, pp. 85-103, 2002.

Dewilde, C. et Vranken, J., Mesure multidimensionnelle de la pauvreté au sein de l'Union Européenne : une approche catégorielle, *Revue belge de sécurité sociale*, 47, 1, pp. 21-58, 2005b.

Engbersen, G. et Snel, E., De wetenschappelijke bestudering van armoede, in Engbersen, G., Vrooman, J. C. et Snel, E. (éds.), *Arm Nederland. Het eerste jaarrapport armoede en sociale uitsluiting*, 's Gravenhage, VUGA, pp. 9-30, 1996.

Erikson, R. et Goldthorpe, J. H., *The Constant Flux. A Study of Class Mobility in Industrial Societies*, Oxford, Clarendon Press, 1992.

Esping-Andersen, G., *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Cambridge, Polity Press, 1990.

Esping-Andersen, G., *Social Foundations of Postindustrial Economies*, Oxford, Oxford University Press, 1999.

Ezcurra, R., Pascual, P. et Rapún, M., The Spatial Distribution of Income Inequality in the European Union, *Environment and Planning*, 39, pp. 869-890, 2005.

Ferrera, M., The 'Southern Model' of Welfare in Social Europe, *Journal of European Social Policy*, 6, 1, pp. 17-37, 1996.

Ganzeboom, H. B. G. et Treiman, D. J., *International Stratification and Mobility File: Conversion Tools*, Amsterdam, Department of Social Research Methods (, dernière révision mai 2001), 2001.

Geurts, K., *De arbeidsmarktpositie van alleenstaande ouders. Nieuwe bevindingen uit het Datawarehouse Arbeidsmarkt en Sociale Bescherming (Reeks Acht is meer dan duizend-Eindrapport)*, Louvain, Steunpunt WAV, 2006.

Goodin, R. E. et al., *The Real Worlds of Welfare Capitalism*, Cambridge, Cambridge University Press, 1999.

Hagenaars, J.A., *Loglinear Models with Latent Variables*, Newbury Park, Sage Publications, 1993.

Halleröd, B. et al., Relative Deprivation: a Comparative Analysis of Britain, Finland and Sweden, *Journal of European Social Policy*, 16, 4, pp. 328-345, 2006.

Headey, B. et al., Welfare over Time: Three Worlds of Welfare Capitalism in Panel Perspective, *Journal of Public Policy*, 17, 3, pp. 329-359, 1997.

ICN, *Comptes régionaux (1995-2005)*, Bruxelles, Institut des Comptes Nationaux, 2007.

Kangas, O. et Ritakallio, V.-M., Relative to what?: Cross-national Picture of European Poverty Measured by Regional, National and European Standards, *European Societies*, 9, 2, pp. 119-145, 2007.

McCutcheon, A. L., *Latent Class Analysis*, Sage University Paper Series on Quantitative Applications in the Social Sciences, Newbury Park, Sage Publications, 1987.

McCutcheon, A.L., Basic Concepts and Procedures in Single and Multiple Group Latent Class Analysis, in Hagenaars, J.A en McCutcheon, A.L. (Eds.), *Applied Latent Class Analysis*, New York, Cambridge University Press, pp. 56-88, 2002.

Mingione, E., Obert, M. et Pereirinha, J., Cities as Local Systems, in Saraceno, C. (éd.), *Social Assistance Dynamics in Europe*, Bristol, The Policy Press, pp. 35-80, 2002.

Muffels, R., Deprivation Standards and Style of Living Indices, in Berghman, J. et Cantillon, B. (éds.), *The European Face of Social Security*, Aldershot, Avebury, pp. 43-59, 1993.

Muffels, R. et Fouarge, D., The Role of European Welfare States in Explaining Resources Deprivation, *Social Indicators Research*, septembre, 68, 3, pp. 299-330, 2004.

Muffels, R., Fouarge, D. et Dekker, G., *Longitudinal Poverty and Income Inequality. A Comparative Panel Study for the Netherlands, Germany and the UK*, Document préparé pour l'European Panel Analysis Group dans le cadre du TSER PANEL Project, Colchester, WORC/TISSER, 1999.

Piachaud, D., Peter Townsend and the Holy Grail, *New Society*, 57, 982, pp. 419-421, 1981.

Piachaud, D., Problems in the Definition and Measurement of Poverty, *Journal of Social Policy*, 16, 2, pp. 147-164, 1987.

Powell, M., Boyne, G. et Ashwort, R., Towards a Geography of People Poverty and Place Poverty, *Policy and Politics*, 29, 3, pp. 243-258, 2001.

Raeymaeckers, P. et Dewilde, C., Multidimensionele armoede gemeten en becijferd op basis van de Belgische SILC-2004, in Vranken, J. (ed.), *Armoede en Sociale Uitsluiting. Jaarboek 2007*, Louvain/Voorbrug, Acco, 2007.

Saunders, P. et Adelman, L., *Resources, Deprivation and Exclusion Approaches to Measuring Well-Being: A Comparative Study of Australia and Britain*, Document préparé pour la 28ème Conférence générale de l'Association Internationale pour la recherche sur le revenu et la prospérité, Cork, 22-28 août, 2004.

Saunders, P. et Adelman, L., Income Poverty, Deprivation and Exclusion: A Comparative Study of Australia and Britain, *Journal of Social Policy*, 35, pp. 559-584, 2006.

Scruggs, L. et Allan, J. P., The Material Consequences of Welfare States. Benefit Generosity and Absolute Poverty in 16 OECD Countries, *Comparative Political Studies*, 39, 7, pp. 880-904, 2006.

SDWORX, *Brusselse bediende verdient 13 % meer dan zijn Vlaamse collega, Vlaamse jonge bedienden verdienen 7 % meer dan de Waalse jongeren*, , 2004.

Short, S., K., Material and Financial hardship and Income-Based Poverty Measures in the USA, *Journal of Social Policy*, 34, 1, pp. 21-39, 2005.

Stewart, K., Monitoring Social Inclusion in Europe's Regions, *Journal of European Social Policy*, 13, pp. 335-356, 2003.

Townsend, P., *Poverty in the United Kingdom. A Survey of Household Resources and Standards of Living*, Harmondsworth, Penguin Books, 1979.

Townsend, P., Why are the Many Poor?, *International Journal of Health Services*, 16, 1, pp. 1-32, 1986.

Tsakoglou, P. et Papadopoulos, F., Aggregate Level and Determining Factors of Social Exclusion in Twelve European Countries, *Journal of European Social Policy*, 12, 3, pp. 211-225, 2002.

Vanneste, D., Thomas, I. et Goossens, L., *Le logement en Belgique*, Bruxelles, SPF Economie, 2007.

Vanneste, D., Thomas, I. et Laureyssen, I., De kwaliteit van de woningen in Vlaanderen. Een analyse op basis van de socio-economische survey van 2001, in De Decker, P., Goossens, L. et Pannecoucke, I. (éds.), *Wonen aan de onderkant*, Anvers, Garant, pp.113-135, 2005.

Vranken, J., Unravelling the Social Strands of Poverty: Differentiation, Fragmentation, Inequality, and Exclusion, in Andersen, H. T. et van Kempen, R. (éds.), *Governing European Cities. Social Fragmentation, Social Exclusion and Urban Governance*, Aldershot, Ashgate, pp. 71-91, 2001.

Vranken, J., Geldof, D. et Van Menxel, G., Sociale uitsluiting: een paradigma voor onze tijd?, in Vranken, J., Geldof, D. et Van Menxel, G. (éds.), *Armoede en sociale uitsluiting. Jaarboek 1998*, Louvain/Amersfoort, Acco, pp. 29-35, 1998.

Vranken, J. et al., *Armoede en sociale uitsluiting. Jaarboek 1992-2006*, Louvain, Acco, 1992-2007.

Whelan, B. et Whelan, C., In What Sense is Poverty Multidimensional?, in Room, G. (ed.), *Beyond the Threshold. The Measurement and Analysis of Social Exclusion*, Bristol, The Policy Press, pp. 29-48, 1995.

TABEAU 1: GOODNESS OF FIT, MODELES DE CLASSES LATENTES AU NIVEAU REGIONAL

	Modèle hétérogène	Modèle homogène	Modèle partiellement homogène 1	Modèle partiellement homogène 2
Privation de logement				
L ²	10,7084	66,2074	17,8591 ¹	24,6945 ²
(p>L ²)	(0,9063)	(0,0008)	(0,8808)	(0,7397)
Df	18	34	26	30
W	0,04	0,11	0,06	0,07
D	0,0033	0,0157	0,0067	0,0099
BIC	-143,6311	-225,3227	-205,0757	-232,5379
Stress financier				
L ²	22,4139	113,9293	30,6957 ³	28,4702 ⁴
(p>L ²)	(0,2141)	(0,0000)	(0,4305)	(0,6459)
Df	18	34	30	32
W	0,004	0,15	0,08	0,07
D	0,0070	0,0394	0,0087	0,0080
BIC	-131,8505	-177,4590	-226,4115	-245,9229
Manque de moyens				
L ²	26,7127	41,3438	n.v.t	n.v.t
(p>L ²)	(0,0845)	(0,0954)		
Df	18	34		
W	0,07	0,09		
D	0,0077	0,0230		
BIC	-127,5374	-246,1909		
Problèmes d'environnement				
L ²	12,6112	170,0298	16,1245 ⁵	17,3478 ⁶
(p>L ²)	(0,8141)	(0,0000)	(0,8097)	(0,8982)
Df	18	34	22	25
W	0,05	0,18	0,06	0,06
D	0,0085	0,0622	0,0111	0,0115
BIC	-141,6468	-121,3463	-172,4130	-205,4692
Pauvreté multidimensionnelle				
L ²	22,2494	96,5683	29,1503 ⁷	37,1293 ⁸
(p>L ²)	(0,2211)	(0,0000)	(0,1406)	(0,1160)
Df	18	34	22	28
W	0,07	0,14	0,07	0,08
D	0,0097	0,0434	0,0110	0,0122
BIC	-131,9821	-194,7578	-159,3548	-202,7864

¹ Probabilités conditionnelles de 'mauvaise qualité du logement' et 'absence de chauffage efficace' uniformisées pour les régions.

² Modèle 1 + probabilités conditionnelles pour 'installations sanitaires' et 'manque d'espace' uniformisés pour les régions pour la catégorie 'pauvres'.

³ Probabilités conditionnelles pour 'problèmes de paiement frais réguliers', 'problèmes de paiement frais irréguliers' et 'problèmes de paiement frais de logement' uniformisées pour les régions.

⁴ Modèle 1 + probabilités conditionnelles pour 'perception subjective des difficultés financières' uniformisées pour les régions pour la catégorie 'pauvres'.

⁵ Probabilités conditionnelles pour 'pollution et nuisances sonores' uniformisées pour les trois régions.

⁶ Modèle 1 + probabilités conditionnelles pour 'criminalité ou vandalisme' égales dans les trois régions pour la catégorie 'pauvres' + probabilités conditionnelles pour 'propreté quartier' et 'transports publics' égales entre la Wallonie et Bruxelles pour la catégorie 'pauvres'.

⁷ Probabilités conditionnelles pour manque de moyens égales pour les régions.

⁸ Modèle 1 + Probabilités conditionnelles pour 'stress financier', 'privation de logement' et 'privation d'environnement' uniformisées pour les régions pour la catégorie 'pauvres'.

ANNEXE

Pour définir si, sur la base des indicateurs sélectionnés, nous pouvons distinguer une variable latente à deux classes latentes- non-pauvre et pauvre - pour chaque domaine de pauvreté, nous utilisons quatre statistiques d'essai (voir aussi Hagenaars, 1990). La plus importante est la L^2 ou la « log-likelihood ratio chi-square ». Parce ce que, lors de l'adaptation du modèle, nous posons comme hypothèse zéro l'absence de différence entre le tableau observé et les fréquences attendues sur la base du modèle postulé, l'utilisation 'classique' de la signification statistique n'est pas d'application ici : la différence entre les deux tableaux ne peut en effet être significative. C'est pourquoi nous parlons d'une bonne adaptation quand $p > 0,05$. L'indice de dissimilitude est basé sur la grandeur des résiduels. Cette mesure peut être interprétée comme la plus petite part d'observation qui devraient changer de cellule afin que le modèle estimé décrive parfaitement les données. Les valeurs inférieures à 0,05 indiquent que le modèle convient (Biemer et Bushery, 2000). L'« effect size » est la mesure suivante. Ce faisant, nous calculons L^2 sur l'étendue relative de l'échantillon et non sur les fréquences absolues. Avec un bon modèle, nous trouvons une valeur inférieure à 0,10. BIC est un dernier critère. Cette mesure indique dans quelle mesure, le modèle postulé s'écarte de la réalité, compte tenu du nombre de paramètres et de la grandeur de l'échantillon. Ce critère est cependant uniquement d'application lorsque nous comparons deux modèles entre eux.

TABLE DES MATIERES

LA PAUVRETE MULTIDIMENSIONNELLE AU NIVEAU REGIONAL : LA BELGIQUE COMME CAS D'ECOLE

1. UNE PERSPECTIVE REGIONALE	755
2. LES ECARTS REGIONAUX EN IMAGES	757
3. DIFFERENCES CONTEXTUELLES ENTRE LA FLANDRE, LA WALLONIE ET BRUXELLES	760
3.1. COMPOSITION DEMOGRAPHIQUE ET SOCIOECONOMIQUE DE LA POPULATION . .	760
3.2. ECONOMIE ET MARCHE DE L'EMPLOI	765
3.3. COMPETENCES TERRITORIALES DE LA POLITIQUE SOCIALE	767
3.4. CONCLUSION	768
4. UN MODELE MULTIDIMENSIONNEL DE PAUVRETE AU NIVEAU REGIONAL	769
4.1. DONNEES ET METHODOLOGIE	770
4.2. LA PAUVRETE MULTIDIMENSIONNELLE EN FLANDRE, EN WALLONIE ET A BRUXELLES. .	774
5. DETERMINANTS DE LA PAUVRETE EN FLANDRE ET EN WALLONIE	778
5.1. METHODE	779
5.2. DETERMINANTS REGIONAUX DE LA PAUVRETE	779
CONCLUSION	787
BIBLIOGRAPHIE	791
ANNEXE	797

PAUVRETE ET PROSPERITE DES PERSONNES AGEES BELGES : PERSPECTIVES EN MATIERE DE POLITIQUE DES PENSIONS

PAR **HENDRIK LARMUSEAU*, STIJN LEFEBURE** et BEA CANTILLON** (1)**

* SPF Sécurité sociale

** Centrum voor Sociaal Beleid - Herman Deleeck

Au milieu des années quatre-vingt-dix, le gouvernement fédéral avait développé une stratégie politique plurielle en vue de préparer le vieillissement annoncé de la population belge. Dans le présent article, nous cadrans la politique récente de préparation au vieillissement dans le contexte plus large de la stratégie politique plurielle du Pacte des générations conclu en 2005. Dans la première partie, nous passons en revue les dernières mesures concernant les pensions. Dans la deuxième partie, nous évaluons à l'aide d'une microsimulation l'impact distributif de la stratégie macro-économique de financement en vue du vieillissement. Notre analyse laisse entrevoir que, sans changement de la politique actuelle, le niveau de vie de nos aînés risque encore de se détériorer. Aucune des mesures présentées n'est suffisante pour remédier aux problèmes structurels de l'efficacité. Par ailleurs, l'introduction d'une pension de base adaptée à la prospérité en faveur des pensions les plus basses ne constitue pas une solution à long terme.

1. CONTEXTE GENERAL

Au cours de la décennie à venir, la structure des âges en Belgique, à l'instar de celle d'un grand nombre d'Etats membres de l'Union européenne, sera caractérisée par une part croissante des personnes âgées dans la population totale. Cette transition démographique est d'une part le résultat d'une baisse du taux de natalité et de la diminution de jeunes qui en résulte et d'autre part de la plus longue durée de vie des personnes âgées. Les projections démographiques (Surkyn e.a., 2007) démontrent qu'en Belgique, la part des individus de 65 ans et plus dans l'ensemble de la population augmentera de 17,2 % en 2004 à 27,3 % en 2050. Ce vieillissement

(1) Les auteurs sont affiliés au « Consortium Vergrijzing in Vlaanderen en Europa » (CoVIVE), un organe de coopération entre universités et l'administration flamande qui étudie l'impact socio-économique du vieillissement de la population dans les domaines des soins, de la santé, de la participation sociale, du patrimoine et du revenu.

démographique mènera au cours des décennies futures à une augmentation sensible des dépenses sociales publiques, exprimée en pourcentage du Produit Intérieur Brut.

Pour les aînés, le niveau de vie dépend, nettement plus que pour d'autres groupes de la population, de la qualité des dispositifs sociaux. Le niveau des pensions légales et les soins de santé sont, donc, particulièrement déterminants. Dans un contexte de vieillissement croissant, un rôle important est réservé à la protection sociale, alors même que le nombre accru des utilisateurs soumet ce dispositif à une pression financière toute particulière.

Pour faire face à cette évolution de plus en plus marquée du vieillissement, les autorités belges ont développé une stratégie plurielle, fixé des objectifs et adopté des mesures politiques à même d'intervenir judicieusement dans les besoins d'une nouvelle structure de la population. Les quatre piliers de cette stratégie politique sont : (a) l'augmentation du nombre de contributeurs d'âge actif, (b) des finances publiques « intertemporellement » neutres et durables, (c) la maîtrise de la croissance des dépenses de sécurité sociale, (d) le maintien des dispositifs à un niveau de protection approprié.

2. STRATEGIE POLITIQUE FACE AU VIEILLISSEMENT

Afin d'assurer la durabilité des systèmes des pensions légales et des soins de santé, on a développé une stratégie budgétaire proactive qui anticipe sur les évolutions inéluctables et prévisibles. La préparation au vieillissement ne comprend pas seulement la politique budgétaire. La pérennité financière est assurée bien plus facilement quand la productivité et l'emploi continuent à croître. Le financement d'une protection sociale de haut niveau est plus aisé si le climat économique reste favorable. En particulier, les mesures visant à renforcer la participation au marché de l'emploi et à augmenter le taux d'emploi, plus particulièrement chez les aînés, sont cruciales.

Conformément à cette stratégie plurielle, le gouvernement fédéral a élaboré en automne 2005, après concertation avec les partenaires sociaux, le Pacte des générations. Un ensemble de mesures a été adopté en vue d'augmenter le taux d'emploi et de donner forme à un nouveau contrat social pour une sécurité sociale forte et solidaire.

Dans le présent article, nous retenons pour le secteur des pensions, les mêmes objectifs politiques que ceux retenus dans les 'rapports nationaux en matière de protection sociale et d'inclusion sociale pour la période 2006-2008' qui ont été établis par les Etats membres en 2006 dans le cadre de la stratégie de Lisbonne. Dans les paragraphes suivants, nous offrons par objectif politique un aperçu des principales mesures adoptées en la matière, parmi lesquelles celles fixées dans le cadre du Pacte des générations.

2.1. DURABILITE FINANCIERE DU SYSTEME DE SECURITE SOCIALE

2.1.1. Objectif politique

La durabilité financière du système des pensions et des infrastructures de santé pour soins de longue durée, en tenant compte de la pression sur les finances publiques vu le vieillissement de la population.

Afin de répondre au problème de la durabilité financière, une Commission d'étude du vieillissement a été instituée en 2001. Celle-ci a été chargée d'établir un rapport annuel dans lequel figure une évaluation du coût budgétaire du vieillissement, basé sur l'évolution des dépenses de protection sociale. La Note sur le vieillissement à publier chaque année garantit une politique budgétaire étayée par une stratégie à long terme.

Depuis le Rapport annuel de 2006, la Commission d'étude sur le Vieillissement (2006) étend ses prévisions du coût budgétaire du vieillissement jusqu'en 2050 (précédemment, les prévisions ne portaient que jusqu'en 2030). Selon les estimations, le coût budgétaire du vieillissement, défini comme l'augmentation de l'ensemble des dépenses sociales publiques en pourcentage du Produit Intérieur Brut de 2005 à 2050, s'élèverait à 5,8 %. Les dépenses de pensions augmenteraient de 3,9 pour cent (de 9,1 %), les dépenses de soins lourds de santé de 2,4 pour cent (de 6,2 %) et celles pour les soins de longue durée de 1,3 pour cent (de 0,9 %). Une diminution des dépenses en pourcentage du PIB est attendue dans le domaine du chômage et des allocations familiales. Pour la période de 2005 – 2011, le coût budgétaire total du vieillissement, estimé à 0,4 % du PIB, resterait plutôt limité. Pour la période de 2030 à 2050, ce coût est estimé à 2 % du PIB. D'après le Rapport annuel 2007, les coûts budgétaires du vieillissement se monteront à 6,2 % du PIB en 2050. Ces coûts se situent 0,4 pour cent plus haut que les estimations du Rapport annuel précédent et ceci suite à une augmentation de l'évaluation des coûts à moyen terme. Pour la période 2006-2012, le Rapport annuel 2007 évalue ces coûts à 0,9 pour cent en comparaison avec les 0,4 % estimés pour la période 2005-2011 dans le rapport précédent. Cette augmentation significative est à attribuer, d'une part, à l'accroissement des dépenses de pensions à la suite des nouvelles mesures et, d'autre part, à la réévaluation de certaines évolutions déterminées.

2.1.2. Mesures

Dans son avis de mars 2007, tenant compte de l'évaluation mentionnée ci-dessus des coûts budgétaires du vieillissement, le Conseil Supérieur des Finances a conçu un nouveau scénario visant à assurer la durabilité de la politique budgétaire belge pour la période de 2007 à 2050. La notion de durabilité est décrite ici au sens large comme la stabilité financière à terme des finances publiques (en termes de déficits et de degré causal) permettant de couvrir les coûts budgétaires estimés sans ruptures ou sans avoir à imposer une discontinuité significative dans la politique budgétaire menée (neutralité dans le temps) et visant une neutralité intergénérationnelle.

Le nouveau scénario du Conseil Supérieur confirme les objectifs budgétaires jusqu'en 2010 figurant dans le Programme de stabilité. A partir de l'année budgétaire 2007, un excédent budgétaire annuel doit être réalisé : un excédent de 0,3 % du PIB en 2007 qui augmente ensuite progressivement à 1,1 % du PIB en 2011 et à 1,5 % du PIB en 2013. Ce faisant, on disposerait d'une marge suffisante pour préfinancer les coûts du vieillissement.

Le Conseil Supérieur est d'avis qu'il est indispensable de poursuivre cette politique après 2013 et de préparer également la couverture progressive des surcoûts budgétaires du vieillissement qui s'annoncent après 2030. Dans le scénario proposé, le surplus budgétaire global est progressivement porté à quasiment 2,0 % du PIB en 2017-2019. Ensuite, l'excédent budgétaire diminue de nouveau progressivement jusqu'à atteindre l'équilibre aux environs de 2035 et évolue pour atteindre, en 2050, un déficit d'un peu moins de 1 %.

Le nouveau scénario est donc un programme de préfinancement partiel où plus de 80 % du coût budgétaire total du vieillissement jusqu'en 2050 est préfinancé à partir de 2011-2013. L'effort complémentaire ou supplémentaire au cours de la période de 2013 à 2050 est estimé actuellement à 1 % du PIB et doit être réparti, selon le Conseil Supérieur, de manière linéaire sur pratiquement 40 ans. Ce parcours budgétaire proposé vise à assurer sans turbulences, et ce également après 2030, le financement des régimes de pensions légales et des soins de santé.

a) Poursuite de la diminution progressive de la dette publique, constitution de réserves dans le Fonds du vieillissement et dans le 'Fonds pour l'avenir de notre système de soins'

Depuis l'année budgétaire 2007, la dette publique diminue graduellement selon un tempo accéléré. Le nouveau scénario du Conseil Supérieur des Finances propose de réaliser progressivement des excédents budgétaires croissants jusqu'à 1,5 % du PIB en 2013.

Ce faisant, on disposera d'une marge suffisante pour préfinancer les coûts du vieillissement jusqu'en 2030 et pour financer structurellement le Fonds du vieillissement en vue d'assurer la pérennité du système des pensions légales. A la fin de 2007, la valeur du portefeuille du Fonds de vieillissement s'élevait à 15,49 milliards EUR soit environ 4,69 % du PIB.

Afin de garantir l'avenir de notre système de soins, les dépenses publiques ne peuvent pas dépasser une norme de croissance réelle annuelle. Pendant la législature 2003 - 2007, une augmentation réelle annuelle maximale de 4,5 % des dépenses a été imposée. Après la prise de mesures structurelles, les dépenses de soins de santé pour les années budgétaires 2005 et 2006 se sont sensiblement situées en dessous de la norme de croissance admise. Aussi, en 2006, on a institué un 'Fonds pour l'avenir de notre système de soins'. Fin 2007, ce Fonds comportait environ 0,3 milliard d'EUR de moyens financiers en vue de tenir tête aux besoins liés au vieillissement de la population.

b) Maîtrise de la croissance future des dépenses de pensions

Une législation constante a permis de fixer une méthode durable pour le calcul des pensions qui tempère l'augmentation croissante des dépenses de pensions. Dans le régime des travailleurs salariés – qui concerne la grande majorité des retraités actuels et futurs –, les principaux paramètres sont :

- la carrière complète nécessaire pour bénéficier d'une pension 'complète' comporte 45 années ;
- le salaire de base est le salaire moyen sur l'ensemble de la carrière (avec une revalorisation des salaires uniquement sur la base de l'inflation) ;
- un plafond salarial nivelle le montant salarial qui est effectivement pris en considération dans le calcul ;
- pour une carrière complète, la pension est égale à 75 % ou 60 % du salaire de base, selon que la personne a un partenaire à charge ou non. La tendance accrue du taux d'activité des femmes augmente la part des pensions pour laquelle s'applique le pourcentage de 60 %.

Dans le cadre du Pacte des générations, le mode de financement de la sécurité sociale a été renforcé afin d'assurer ainsi un équilibre financier durable et de garantir pour chacun, y compris pour les aînés, un degré élevé de protection. Pour atteindre cet objectif, la base de financement a été élargie à partir de l'année budgétaire 2006 en affectant notamment 15 % des recettes du précompte mobilier au financement des régimes de sécurité sociale. Par ailleurs, à partir de 2007, le principe du transfert des recettes fiscales par application de l'effet de récupération des diminutions de cotisations sociales accordées a été généré.

c) La suppression du retard belge en matière d'emploi

Toutefois, une approche purement budgétaire a ses limites. Il est nécessaire de développer des mesures politiques à l'occasion desquelles est réalisée une augmentation structurelle du taux d'activité économique dans notre société. Il est tout à fait évident que notre marché du travail a besoin de réformes. Le fil rouge de ces réformes consiste à augmenter le taux d'emploi et simultanément à maintenir au travail ceux qui risquent de quitter le marché de l'emploi. Dans ce cadre, il a notamment été décidé de :

- mener, pour encourager les employeurs à occuper plus de personnel, une politique soutenue de diminutions des charges sur le travail (tant via la fiscalité que via les cotisations de sécurité sociale). Les charges sur le travail ont été substantiellement réduites pour les jeunes et les aînés ainsi que pour la recherche ;
- renforcer le bonus à l'emploi : une réduction dégressive des cotisations des employeurs pour ainsi encourager les travailleurs à bas salaire à continuer à travailler ou à chercher un emploi, en augmentant le revenu net du travail sans autre forme de coût supplémentaire pour l'employeur ;

- renforcer, depuis le 1er juillet 2004, le suivi et l'accompagnement des chômeurs pour la catégorie d'âge de 20 à 30 ans. Entre-temps, les groupes d'âge de 30 à 40 et de 40 à 50 ans ont également été intégrés à ce système. Les évaluations de cette mesure indiquent que depuis 2004, les entrées sur le marché du travail ont connu une hausse significative ;
- introduire le bonus de pension comme stimulant pour travailler plus longtemps (travailleurs salariés et indépendants).

La pension de retraite est augmentée d'un 'bonus' à condition que le travailleur salarié ou indépendant poursuive son activité professionnelle au cours de l'année où il atteint 62 ans ou qu'il soit en mesure de prouver une carrière professionnelle d'au moins 44 ans. Cela vise uniquement les périodes après 2005. La mesure s'applique aux pensions de retraite qui prennent effectivement et pour la première fois effet au plus tôt le 1er janvier 2007 et au plus tard le 1er décembre 2012. La mesure pourra être prorogée après une évaluation à l'occasion de laquelle on vérifiera si le prolongement envisagé de la carrière professionnelle se concrétise effectivement. Dans le courant de 2006, un travailleur peut – tenant compte du montant plafonné appliqué pour le calcul de la pension – s'ouvrir au maximum pour 588 EUR de droits à la pension en tant que travailleur isolé. En 2006, un travailleur (indépendant) peut encore s'ouvrir, au cours de cette année via le système de bonus, pour 624 EUR de droits supplémentaires. Dans le régime actuel, les travailleurs salariés et indépendants des cohortes de naissance 1944, 1945 et 1946 peuvent encore s'ouvrir pendant quatre ans des droits supplémentaires pour un montant maximal de 2.496 EUR ou 23,5 % du montant annuel au 1er janvier 2007 de la pension minimale garantie d'un isolé pour une carrière complète de travailleur. Dans le régime des indépendants, ce montant maximal correspond même à 27,6 % du montant annuel de la pension minimale d'un isolé. Il ne sera pas possible d'évaluer avant plusieurs années dans quelle mesure, cette disposition politique exercera un effet sur le prolongement de la carrière professionnelle et sur un niveau de protection suffisant pour les retraités.

d) Avantage fiscal en cas de prise de la pension du deuxième pilier à l'âge légal de la retraite (travailleurs salariés et indépendants)

La prise de la pension complémentaire après une occupation effective jusqu'à l'âge légal de la retraite entraînera un traitement fiscal plus avantageux. Pour les salariés qui restent au travail jusqu'à l'âge légal de la retraite, le tarif fiscal de la part obtenue via des primes payées par l'employeur est abaissé de 16,5 % à 10 %. Pour les indépendants qui resteront actifs au moins jusqu'à l'âge légal de la retraite, le capital acquis de pensions complémentaires reconverti en rente fiscale à vie, ne sera pris en considération que pour 80 %. Cette mesure augmente le coût net du développement du deuxième pilier pour les finances publiques.

e) Attribution de droits à la pension à des jeunes qui travaillent à temps partiel et continuent un apprentissage à temps partiel (travailleurs salariés)

L'octroi de droits à la pension à des jeunes soumis à des contrats de stage, contrats d'apprentissage et autres formes de travail et d'apprentissage à temps partiel a pour but d'encourager un plus grand nombre de jeunes à accepter un emploi.

f) Introduction de plafonds salariaux différenciés dans le calcul de la pension (travailleurs salariés)

Afin de rendre l'activité plus rémunératrice et d'éviter l'inactivité, le plafond de la rémunération de la carrière dans le calcul de la pension est scindé en un plafond applicable aux salaires réels et en un plafond applicable aux salaires fictifs (qui se rapportent aux périodes assimilées). Seul, le plafond applicable aux salaires réels sera au minimum adapté tous les six mois à l'évolution de la prospérité générale ; ainsi, à l'avenir naîtra progressivement une différence entre les deux plafonds.

2.2. PENSIONS SUFFISANTES

2.2.1. Objectif politique

Un revenu de pension suffisant pour chacun et des droits à la pension qui permettent aux gens après leur départ à la retraite de préserver dans une mesure raisonnable leur niveau de vie, dans un esprit de solidarité et de justice entre et au sein des générations.

La pension légale est considérée comme la garantie fondamentale d'un revenu suffisant à partir de l'âge de départ à la retraite. Le fait de garantir des droits minimaux au sein des régimes légaux de pensions a pour but de préserver de la pauvreté un nombre aussi grand que possible de retraités. L'attribution de ces droits minimaux n'est pas influencée par d'autres sources éventuelles de subsistance des retraités concernés. Les personnes qui n'ont pas ou insuffisamment acquis de droits dans les régimes de pensions légales, peuvent faire appel à la Garantie de revenu aux personnes âgées (GRAPA), qui tient cependant effectivement compte de l'importance d'éventuelles autres sources de moyens de subsistance.

Chez les retraités, les pensions ne doivent pas seulement prévenir la pauvreté, elles doivent aussi permettre aux personnes de conserver, après leur départ à la retraite et jusqu'à un certain niveau, le standard de vie dont elles jouissaient pendant leur activité professionnelle. Afin de vérifier dans quelle mesure un retraité peut maintenir son niveau de vie avec seulement sa pension de retraite, il est fait usage de l'indicateur 'taux de remplacement théorique net' par lequel le revenu net de la pension est exprimé, au cours de la première année du départ à la retraite, en proportion au revenu net du travail au cours de la dernière année d'occupation avant le départ à la retraite. Calculé pour un travailleur salarié (homme) du secteur privé qui a derrière lui une carrière de 40 ans dont le salaire annuel correspond au salaire moyen et qui

part à la retraite à l'âge de 65 ans, le taux de remplacement net en 2004 s'élevait à environ 63 % (uniquement premier pilier). Dans une perspective de comparaison internationale, le taux de remplacement des pensions belges est bas (OCDE 2007).

2.2.2. Mesures

a) Liaison au bien-être des pensions minimales via un mécanisme légal de liaison au bien-être des allocations sociales (travailleurs salariés et indépendants)

Au cours des années écoulées, les versements des pensions minimales suivaient l'évolution de la prospérité. Le Pacte des générations prévoit que le gouvernement se prononce tous les deux ans sur une adaptation de toutes ou de certaines allocations (parmi lesquelles les pensions minimales) de remplacement de revenus dans la sécurité sociale à l'évolution du bien-être général. La mise en oeuvre d'un tel mécanisme structurel doit veiller à ce que le niveau de protection offert par la sécurité sociale ne régresse pas par rapport à l'évolution de la prospérité générale et des salaires de la population active en particulier. La procédure prévue à cet effet a été démarrée pour la première fois avec les partenaires sociaux dans le courant de l'automne 2006.

b) La pension minimale garantie et le droit minimal par année de carrière : adaptation des modalités (travailleurs salariés)

Sur la base de données administratives des retraités actuels, on constate que les femmes, plus que les hommes, ont connu une carrière qualifiée « d'atypique » (Peeters et Larmuseau, 2005). Ainsi, notamment du fait de leur plus grand nombre d'années de travail à temps partiel, elles n'entrent pas en ligne de compte pour le droit à une pension minimale garantie après 30 ans de carrière. Dans ce cadre, une adaptation a été mise en oeuvre en 2006 de telle manière que ces années de travail à temps partiel sont désormais également prises en compte pour l'accès à la pension minimale. Leur pension est calculée au prorata de la période d'occupation.

Dans le régime des travailleurs salariés, il est attribué un 'droit minimal par année de carrière', dans le cas d'une carrière d'au moins 15 ans d'emploi durant lesquelles a été développée, au moins pendant une année, une activité équivalente à 1/3 de l'emploi à temps plein. Dans ce cas, pour chaque année, le calcul de la pension s'effectue pour le moins sur la base du salaire mensuel minimum garanti. Le salaire servant de base au calcul du droit minimal est augmenté de 17 % pour les pensions qui ont pris cours à partir du 1er octobre 2006. Ceci a pour résultat que, pour ces années (années complètes), le revenu de la pension est porté au niveau de la pension minimale garantie. Ce groupe-cible comporte essentiellement des femmes.

c) Maxistatut pour le conjoint aidant (travailleurs indépendants)

Les conjoints aidants nés après le 31 décembre 1955, sont obligatoirement assujettis depuis le 1er juillet 2005 au maxistatut qui crée entre autres pour eux la possibilité de se constituer une pension propre. Pour les conjoints aidants qui n'avaient aucune perspective de pension minimale à cause de l'exigence de carrière, des mesures transitoires ont toutefois été prévues afin que les conjoints aidants puissent faire valoir leurs droits à une pension minimale.

d) Augmentation de la Garantie de revenu aux personnes âgées (aide sociale)

Au cours des années écoulées, les montants pris en considération pour la Garantie de revenu aux personnes âgées suivaient l'évolution de la prospérité. Du fait de l'augmentation du montant de base de 63,67 EUR au 1er décembre 2006, le revenu des personnes âgées isolées qui ont droit à 1,5 fois ce montant de base s'est élevé à 795,46 EUR par mois. Une augmentation accrue du montant de base mensuel de 10,61 EUR et une adaptation à la suite du dépassement de l'indice-pivot en décembre 2007 augmentent le revenu des personnes âgées isolées jusqu'à représenter 827,62 EUR par mois à partir du 1er janvier 2008.

e) Liaison au bien-être des plafonds salariaux dans le calcul des pensions (travailleurs salariés et indépendants)

Dans le calcul des pensions, le plafond salarial et des revenus est adapté tous les deux ans (première adaptation en 1999) de manière à suivre l'évolution du bien-être. A partir de 2008, l'adaptation des plafonds salariaux pour les travailleurs salariés et indépendants est soumise au mécanisme légal prévu en matière d'adaptation au bien-être des allocations sociales (voir ci-dessus).

f) Liaison au bien-être des pensions pendant la période de la retraite (travailleurs salariés et indépendants)

Les adaptations sélectives au bien-être des pensions anciennes sont poursuivies jusqu'en 2007 et ont pour but de réduire la différence née historiquement entre la hauteur moyenne des pensions plus anciennes et celle des nouvelles pensions. A partir de 2008, l'adaptation des pensions anciennes est soumise au mécanisme légalement prévu qui adapte les allocations de remplacement des revenus de la sécurité sociale à l'évolution du bien-être général (voir ci-dessus).

g) Adaptation de la condition de carrière pour la pension de retraite anticipée non diminuée (travailleurs indépendants)

Le travailleur indépendant peut obtenir une pension de retraite anticipée non diminuée, pour autant qu'il fournisse la preuve d'une 'carrière professionnelle complète'. Auparavant, une carrière professionnelle complète devait compter 45 années calendrier ; aujourd'hui, il suffit de prouver 44 années calendrier. La mesure s'applique aux pensions qui prennent cours effectivement et pour la première fois au plus tôt au 1er janvier 2006 et concerne tant les hommes que les femmes.

h) Malus de pension pour les travailleurs indépendants : suppression partielle de la discrimination par rapport au régime des travailleurs salariés

Le “malus de pension” qui est appliqué lors du départ à la retraite avant l’âge de 65 ans est quelque peu adouci pour les travailleurs indépendants. Le pourcentage du retrait – 5 % par année anticipée jusqu’à ce jour – change en fonction de l’âge à la date de l’entrée en vigueur de la pension. La mesure s’applique aux pensions qui prennent cours effectivement et pour la première fois au plus tôt au 1^{er} janvier 2007. Chez les travailleurs salariés, le malus de pension n’est déjà plus d’application depuis un certain temps.

3. PENSIONS ET PROSPERITE

Dans la stratégie de financement prévue, visant à faire face au vieillissement, la période allant de 2000 à 2010 est d’une importance cruciale. Le pouvoir fédéral prévoit dans le courant de cette décennie une forte réduction de la charge des intérêts ainsi que la constitution de marges budgétaires considérables afin de pouvoir affronter et assumer l’augmentation attendue des coûts après 2030. La réalité des finances publiques est cependant moins favorable qu’escompté.

Selon la perspective à long terme établie par le Bureau fédéral du Plan en 2006, pour la période 2001 à 2010, avec 3,5 %, la baisse de l’excédent primaire du PIB est plus forte que la marge libérée par la diminution des charges d’intérêt (3 %), de telle manière qu’il y aura en 2010 un déficit de 0,5 % (Festjens, 2007). Selon le Programme de stabilité de décembre 2006, l’objectif est d’atteindre en 2010 un excédent budgétaire de 0,9 % du PIB. Sur la base des résultats de la perspective à long terme, les autorités devront, pour atteindre cet objectif, d’obtenir de nouveaux moyens financiers et/ou de réaliser de nouvelles économies qui, d’ici à 2010, peuvent être chiffrées à environ 1,4 % du PIB. Par ailleurs, la croissance des dépenses de sécurité sociale est également moins bonne qu’envisagé. Dans son rapport annuel, le Comité d’étude sur le vieillissement a, à plusieurs reprises, revu à la hausse ses attentes en matière de dépenses (Comité d’étude sur le vieillissement, 2007, 2006, 2005, 2004, 2003, 2002).

3.1. PENSIONS LEGALES

La baisse insidieuse des pensions légales est une mesure d’économie cachée. Actuellement, les pensions belges sont déjà parmi les plus basses de tous les pays industrialisés (OCDE, 2007). Les mesures prises au cours de ces deux dernières années en exécution du Pacte des Générations, notamment l’introduction d’un bonus de pension pour les personnes qui poursuivent leur activité professionnelle durant l’année où elles atteignent 62 ans et l’introduction d’un mécanisme légal de liaison à la prospérité des allocations sociales, sont encore trop récentes pour pouvoir déjà en mesurer les effets sur le niveau de vie de nos aînés. L’impact de ces mesures sur l’efficacité et l’équité du système des pensions dépendra du déroulement de la carrière des futurs retraités.

Conformément à une étude antérieure, le Bureau fédéral du Plan (Englert e.a., 2002) s'attend à ce qu'en 2050, la rémunération du travail augmente en moyenne de 2,25 %, à la suite de la conjugaison de l'augmentation des salaires (1,75 % par an) et de ce qu'il est convenu d'appeler le *wage drift* (« dérapage des salaires », 0,5 % par an). Le rythme de croissance des pensions est défini à raison d'un pourcentage annuel de 0,5 %, ce qui représente une érosion de la prospérité de 1,75 % par an par rapport aux revenus du travail. Toutefois, déjà à moyen terme, les petits pourcentages exercent un grand impact sur la répartition intergénérationnelle de la prospérité. Dans le tableau ci-dessous, on peut lire les premiers résultats du modèle de microsimulation CoSI (2) (Lefebure e.a., 2007), développé par le Centre de Politique Sociale - Herman Deleeck, qui se base sur les perspectives du Bureau du Plan pour ce qui concerne l'emploi et la croissance des allocations et des salaires. Bien que le développement de CoSI ne soit pas encore finalisé, on voit déjà nettement se dessiner les premières tendances. Entre 2006 et 2021, la pauvreté augmentera chez les personnes âgées, plus précisément chez les plus de 75 ans. Ce groupe n'a plus la possibilité d'acquérir une pension plus favorable grâce au marché de l'emploi, d'où l'impact complet du niveau de vie sera rendu visible.

TABEAU 1 : RISQUE DE PAUVRETE PROJETE JUSQU'EN 2021 SELON L'AGE

	2006	2011	2016	2021
0-24	14 %	16 %	18 %	18 %
25-34	8 %	8 %	7 %	8 %
35-49	10 %	10 %	11 %	11 %
50-64	14 %	18 %	21 %	23 %
65-74	22 %	26 %	23 %	17 %
75+	25 %	33 %	41 %	44 %
Dans l'ensemble	13 %	15 %	17 %	17 %

Source : Lefebure, Verbist et Van den Bosch. (2007).

A la suite de la méthode de projection stylisée, l'évolution négative des revenus des personnes âgées est surestimée. De ce fait, ces chiffres ne peuvent être interprétés comme des projections exactes de la répartition de la prospérité intra- et intergénérationnelle, mais se prêtent seulement à l'illustration de tendances globales. Nous ne sommes cependant pas les premiers à prédire dans nos calculs une grande érosion

Ces résultats ont uniquement trait à la Flandre, parce que les projections démographiques pour la Wallonie et pour Bruxelles sont en voie de réalisation. La baisse de la pauvreté chez les individus âgés de 65 à 74 ans (et l'augmentation de la pauvreté chez les personnes âgées de 50 à 64 ans) est une conséquence de la simulation où l'âge auquel les actifs partent à la retraite a été fixé à 65 ans. Dans le modèle définitif, différentes formes de départ prématuré du marché de l'emploi sont simulées ainsi d'ailleurs que des carrières individuelles, d'où une augmentation de la fiabilité des projections pour ce groupe.

de la prospérité dans le domaine des pensions. Une lecture minutieuse des perspectives en matière d'évolution financière de la sécurité sociale jusqu'en 2050 (Englert e.a., 2002) annonce d'ailleurs également cette évolution. Les perspectives du Bureau du Plan partent d'une baisse continue des taux macroéconomiques de remplacement jusqu'à 23 % en 2050. Avec des taux de remplacement aussi bas, il devient difficile de conserver le niveau de vie acquis à l'âge actif.

La tendance annoncée s'accompagne également d'importants effets de répartition. Actuellement, la Belgique est l'un des rares Etats membres européens où la pauvreté chez les femmes âgées est aussi élevée que la pauvreté chez les hommes âgés. Dans la plupart des Etats membres – sûrement ceux avec un risque de pauvreté élevé chez les aînés, comme c'est le cas en Belgique –, la pauvreté parmi les femmes âgées est nettement plus élevée que la pauvreté parmi les hommes âgés (Van den Bosch e.a., 2007 ; Cantillon et Lefebure, 2007).

TABEAU 2 : RISQUE DE PAUVRETE PROJETE JUSQU'EN 2021 SELON LE SEXE

	2006	2011	2016	2021
Hommes 0-64	11 %	12 %	13 %	14 %
Femmes 0-64	12 %	13 %	13 %	14 %
Hommes 65+	23 %	27 %	29 %	25 %
Femmes 65+	24 %	31 %	34 %	32 %

Source : Lefebure, Verbist et Van den Bosch (2007).

L'influence limitée de la carrière dans le système de pensions belge a pour effet que la pauvreté parmi les femmes n'est guère plus importante que celle parmi les hommes (Cantillon et Lefebure, 2007). Dans le système actuel, la pension allouée aux personnes âgées n'ayant qu'une brève carrière (en général, des femmes) est relevée via différents mécanismes jusqu'à un niveau de base (ci-dessus point 2.2.2. Mesures). Nos projections démontrent qu'à l'avenir, les femmes âgées seront nettement moins bien loties que les hommes du même âge, du fait de leurs carrières plus brèves, elles bénéficieront souvent des pensions les plus faibles qui, à politique inchangée, continueront toujours à régresser par rapport au niveau général de prospérité.

Le caractère insuffisant des pensions les plus basses n'est pas un nouveau problème. Récemment, une attention relativement élevée a été accordée au relèvement des pensions les plus basses, notamment par l'introduction de la garantie de revenu aux personnes âgées (GRAPA) avec plus de 100.000 bénéficiaires. Même si nous liions totalement la GRAPA à la prospérité et que nous n'exécutions plus un contrôle sur les moyens d'existence, la pauvreté liée au revenu continuerait malgré tout à pro-

gresser chez les personnes âgées. Dans une étude analogue antérieure, la “pension minimum” simulée ci-dessous aboutissait toujours à la quasi-disparition de la pauvreté liée au revenu chez les aînés (Cantillon e.a., 1993). Dans notre simulation, plus de 20 % des retraités bénéficient d’une augmentation substantielle du revenu de leur pension, jusqu’à un niveau qui s’approche du seuil de pauvreté. Malgré cela, 29 % des aînés de plus de 75 ans disposent d’un revenu inférieur au seuil de pauvreté ; cette situation est consécutive aux modalités de la GRAPA (qui, pour un couple, n’est que 25 % plus élevée que pour une personne isolée).

TABLEAU 3 : RISQUE DE PAUVRETE PROJETE AVEC GRAPA LIEE A LA PROSPERITE SANS EXAMEN DES MOYENS

	2006	2011	2016	2021
0-24	14 %	17 %	18 %	19 %
25-34	8 %	8 %	7 %	8 %
35-49	10 %	10 %	11 %	11 %
50-64	14 %	18 %	21 %	23 %
65-74	22 %	24 %	20 %	14 %
75+	25 %	28 %	33 %	29 %
En général	13 %	15 %	16 %	15 %

Source : Lefebure, Verbist et Van den Bosch (2007).

L’augmentation des pensions les plus basses favorise les personnes n’ayant qu’une brève carrière et les plus âgés des aînés. Si la pension la plus basse allouée doit être supérieure au seuil de pauvreté, l’évolution du plancher protégé devra être liée à la prospérité. Ceci implique que la pension la plus faible doit augmenter plus rapidement que les pensions moyennes ; ce qui a pour effet de réduire davantage la relation entre les pensions allouées et les cotisations pour la pension.

Dernièrement, c’était en effet déjà le cas. La GRAPA a évolué plus rapidement que les pensions régulières des travailleurs (qui n’ont été adaptées qu’à l’inflation). Insidieusement, le système des pensions évolue en direction d’une pension universelle, ce qui a également été observé par le passé par Deleeck (2000). Si, à l’avenir aussi, l’accent politique est mis sur le relèvement des pensions les plus basses, alors que les pensions régulières ne sont adaptées qu’à l’inflation, il en résultera des conséquences fondamentales sur la liaison à la carrière du système belge des pensions. Si Achille court plus vite que la tortue, tôt au tard, Achille rattrapera la tortue.

3.2. PENSIONS COMPLEMENTAIRES

Afin de sauvegarder au maximum le niveau de vie des retraités, les pensions légales sont de plus en plus souvent complétées par des dispositifs du deuxième pilier. Le gouvernement met en place plusieurs stimuli fiscaux et parafiscaux afin d'encourager la constitution d'une pension de deuxième pilier de manière à maintenir au maximum le niveau de vie (individuel). Pour les travailleurs, la loi de 2003 sur les pensions complémentaires (LPC) a permis la constitution de pensions complémentaires au niveau des secteurs. La démocratisation des pensions complémentaires est principalement à chercher en direction des plans de pensions sectoriels. L'objectif est de développer le deuxième pilier des pensions jusqu'à ce qu'il devienne une protection sociale complémentaire qui deviendrait accessible à tous les travailleurs et qui incorporerait plus aisément des éléments de solidarité. Pour les indépendants aussi, à partir de 2004, le régime existant des pensions complémentaires – qui rencontrait un succès plutôt limité – a été adapté : les indépendants peuvent désormais aussi s'affilier à des fonds sociaux de pension, autorisant une déductibilité accrue des montants versés.

Selon le rapport semestriel de la CBFA relatif aux systèmes de pensions sectoriels 2007, il est encore trop tôt pour esquisser une image complète du paysage des pensions complémentaires sectorielles. Conformément à ce rapport, les cotisations proportionnelles aux salaires des pensions sectorielles sont toujours assez modestes : généralement entre 1 % à 1,5 % du salaire. Actuellement, les pensions sectorielles sont principalement l'affaire d'ouvriers masculins. Aujourd'hui, les secteurs affichant un profil plus féminin continuent à accuser du retard.

Le degré avec lequel les pensions de deuxième pilier contribuent à maintenir à flot le niveau de vie après le départ à la retraite dépend particulièrement de la hauteur des primes versées et de la durée de leur paiement. Pour le cas type d'un travailleur qui, pendant 40 ans, a gagné annuellement un salaire qui correspond au salaire moyen, le taux de remplacement net du seul premier pilier s'élevait en 2004 à environ 63 % (voir ci-dessus point 2.2.1.). Si nous admettons que, pendant 20 ans, ce travailleur a versé chaque année 1,5 % de son salaire pour se constituer une pension de deuxième pilier, le taux de remplacement net total passe de 63 % à environ 66 %. Ceci permet de déduire que, si les cotisations annuelles n'augmentent pas de manière significative, les droits acquis au sein du deuxième pilier au cours des années à venir n'exerceront qu'un impact plutôt modeste sur le niveau de vie de ces retraités, particulièrement pour les revenus faibles et moyens.

Pour mettre en évidence le niveau de couverture des pensions du deuxième pilier et leur évolution, on ne dispose aujourd'hui que de données partielles qui ne nous autorisent pas à obtenir une image précise de celles-ci. Sur tous les versements effectués par les employeurs pour la constitution des pensions complémentaires pour les membres de leur personnel, ils doivent verser à l'ONSS une cotisation patronale spéciale de 8,86 %. Le produit de cette cotisation spéciale est par conséquent un bon indicateur du suivi des cotisations patronales pour les pensions du

deuxième pilier. Le produit de cette cotisation était en 2003 d'environ 216 millions EUR et s'est élevé en 2007 à plus ou moins 249 millions EUR. Ceci permet entre autres de déduire que, pour la période de 2003 à 2007, l'augmentation n'a guère été plus forte que celle de la masse salariale globale et qu'en 2007, le montant total des cotisations patronales du deuxième pilier peut être chiffré à environ 2,8 milliards EUR, soit 0,85 % du PIB.

Les dépenses fiscales dans l'impôt sur les personnes physiques pour les cotisations personnelles d'assurance-groupe ou fonds de pension sont estimées pour la dernière année disponible (revenus 2003) à 91,5 millions EUR. Sur base de cette donnée, on peut supposer que la part des cotisations personnelles dans le total des primes payées pour la pension du deuxième pilier s'élève environ à 10%. Le montant global des primes payées pour le deuxième pilier en 2007 peut par conséquent être évalué à environ 3,1 milliards EUR ou 0,95 % du PIB.

Pour le troisième pilier, le total des dépenses fiscales dans l'impôt des personnes physiques pour l'année imposable 2003 est estimé à 481,7 millions EUR dont 272,7 millions EUR pour l'épargne pension et 209 millions EUR pour des primes d'épargne à long terme. Dans son Rapport annuel de 2003, le Comité d'étude sur le vieillissement a procédé à une estimation des coûts et bénéfices du développement du deuxième pilier. Dans le scénario central, on part du principe que d'ici 2030, le taux de couverture augmentera de 30 %. Il s'agit ici des nouveaux retraités qui viennent se joindre aux 30 à 35 % de personnes qui perçoivent déjà une pension complémentaire. Selon ce scénario central, le niveau de couverture global atteindrait alors en 2030 à peu près 60 à 65 %. Dans la simulation, vers la fin de la période prise en considération, les cotisations sont augmentées jusqu'à un taux contributif moyen de 4,63 % des salaires des travailleurs couverts. Les principaux résultats de cette simulation sont qu'à la fin de la période, les cotisations pour le deuxième pilier s'élèveraient à environ 0,4 % du PIB, tandis que les prestations qui émanent de la constitution de plans de pensions se chiffraient à quelque 0,2 % du PIB. La perte de recettes des pouvoirs publics mesurée à l'aide de la perte fiscale et parafiscale qui découle du remplacement d'une augmentation salariale par un montant équivalent de cotisations pour le deuxième pilier, est estimée pour 2030 à 0,19 % du PIB. En 2015, la perte de recettes serait d'environ 0,15 % du PIB. Le degré de maturité des pensions de deuxième pilier constituées détermine dans une large mesure la perte de recettes publiques pour une année budgétaire déterminée. En outre, il serait utile de réaliser une telle simulation en tenant compte de la constatation que les cotisations pour les pensions du deuxième pilier en 2007 s'élèveraient à environ 0,95 % du PIB. Pour ce faire, il est toutefois indispensable de disposer d'informations relatives à la maturité des droits de pensions complémentaires constitués.

4. CONCLUSION

Un aperçu de trois décennies de résultats d'études met en lumière que *globalement*, les personnes âgées en Belgique ne sont pas trop mal loties, tant des points de vue matériel qu'immatériel, mais qu'il existe de grandes inégalités (Cantillon e.a., 2007). Lorsque nous comparons la Belgique avec les pays voisins, nous observons entre 1975 et 2005, une sérieuse dégradation. Les aînés belges ont moins profité de la prospérité accrue que leurs contemporains du même âge de pays européens comparables (Van den Bosch e.a., 2007).

Si ce mouvement à la baisse se maintient, il est inévitable qu'à l'avenir, une enquête similaire conclura que *globalement*, la situation des aînés belges n'est plus tellement brillante. Le revenu des retraités continuera à diminuer par rapport aux revenus des personnes actives, et un nombre toujours moindre de retraités sera en mesure de conserver le niveau de vie acquis. Les premiers résultats de la simulation du modèle CoSI font ressortir qu'à politique inchangée, à moyen terme, la pauvreté liée au revenu des retraités augmentera et pourra se situer à un niveau encore jamais rencontré dans les Etats-providence de type bismarckien. Compte tenu de l'évolution des finances publiques, l'espace réservé à un renforcement du système des pensions sera limité. Même une consolidation de grande envergure, de longue durée et donc de coût intensif, des pensions les plus basses – une recette politique éprouvée récemment – ne parviendra tout au plus qu'à freiner cette tendance.

Tout bien considéré, l'absence d'adaptations globales et régulières à la prospérité sur le long terme constitue également un acte politique ; dans le Pacte des générations, ce mécanisme est même explicitement utilisé comme instrument politique pour les plafonds salariaux différenciés. Si l'on n'adapte que les pensions insuffisantes sans renforcer les pensions moyennes et élevées liées à la carrière, on sera confronté à une réforme insidieuse en direction d'un système de pension universelle. Si une telle réforme fondamentale est souhaitable, celle-ci doit faire l'objet d'un débat de société. Dans le cas inverse, il convient de libérer un espace politique pour conserver (ou renforcer) la liaison à la carrière du système.

Actuellement, la solidarité globale augmente dans le premier pilier, tandis que la liaison à la carrière est de plus en plus renforcée par le biais des pensions privées. Dans la mesure où la deuxième tendance est plus forte que la première, cette combinaison mène à un cercle vicieux qui à long terme entraînera une diminution de la solidarité (qui comme nous l'esquissions, n'est pas seulement la conséquence de l'absence de solidarité dans le cadre des pensions privées). Si l'optimum de solidarité est franchi dans le premier pilier, la base du premier pilier diminuera chez les payeurs de cotisations. Simultanément, le gouvernement investit implicitement dans la liaison à la carrière au moyen des pensions privées par le biais de la fiscalité. De ce fait, le gouvernement perd beaucoup de recettes de charges sociales et d'impôts. En supposant que les versements des employeurs pour les pensions du deuxième pilier découlent d'une substitution des augmentations salariales par des cotisations

pour des pensions complémentaires, les recettes des charges sociales ordinaires, sur un montant de 2,8 milliards EUR en 2007, sont remplacées par le produit de la cotisation spéciale de 8,86 % sur ce montant. En même temps, dans l'impôt des personnes physiques pour les pensions du deuxième et du troisième pilier ensemble, on a comptabilisé pour environ 583 millions EUR de dépenses fiscales (année imposable 2003). Ces moyens ne peuvent être utilisés pour un renforcement du premier pilier.

Notre point de départ est le suivant : les personnes âgées doivent bénéficier d'un revenu suffisamment élevé pour pouvoir maintenir le niveau de vie atteint lors de leur période d'activité. Un tel objectif ne peut être concilié avec le niveau actuel des cotisations. Dans la composition théorique des cotisations ONSS des employeurs et des travailleurs, la cotisation (combinée) retenue pour la pension ultérieure est de 16,4 % du revenu annuel brut. Si une telle cotisation était injectée dans un système de capitalisation, la pension allouée pour les personnes ayant une carrière complète correspondrait environ à une rente réelle de 1,25 %, sans tenir compte des coûts et des impôts de solidarité, en partant de l'espérance de vie actuelle dans le calcul par annuité. Ceci s'approche du rendement net des plans de pension existants.

Le présent article met l'accent sur le niveau de vie des retraités actuels et futurs. Les perspectives financières de la sécurité sociale pour l'avenir partent de taux de remplacement – à tel point qu'ils semblent irréalistes – modestes. Pour les travailleurs salariés à bas salaire ou à salaire moyen, la démocratisation du deuxième pilier n'offrira que peu de soulagement au cours des prochaines décennies si les pourcentages actuels des cotisations sur le salaire ne subissent pas de hausse significative. Que même dans ce scénario d'économie implicite, il n'est pas satisfait aux attentes macroéconomiques relatives au caractère financièrement soutenable du vieillissement est un constat important. Une correction de la stratégie politique plurielle pour le vieillissement s'impose. Si la politique suivie ambitionne de favoriser une pension adéquate du premier pilier, elle doit se rendre compte qu'une action s'impose à bref délai. Les premiers résultats du modèle de microsimulation CoSI indiquent qu'à court terme un fossé se creuse entre le niveau de vie des aînés de plus de 75 ans (représentant en 2021 un dixième de la population) et le niveau général de prospérité. Le « Consortium Vergrijzing » (Consortium Vieillissement) en Flandre et en Europe continuera à affiner ses projections d'avenir au cours des prochains mois et des prochaines années, de telle manière que des projections fiables seront également disponibles pour les autres groupes d'âge.

(Traduction)

BIBLIOGRAPHIE

Bay, C., , A., De Swerdt, K., Maréchal, C., Orsini, K., Perelman, S., Rombaut, K., Van Camp, G. et Verbist, G., *MIMOSIS: a Belgian Microsimulation Model for Social Security and Personal Income Taxes*, article pour la Conférence de l'Association Internationale de Microsimulation, Vienne, 20-22 août 2007.

Cantillon, B. Houvenaghel, I., Lambert, K. et Verbist, G., *Kostprijs en doelmatigheidseffecten van een geïntegreerd basispensioen – simulatieresultaten voor België*, CSB Berichten, Anvers, 1993.

CBFA, *Rapport bisannuel concernant les régimes de pension sectoriels*, Bruxelles, Commission Bancaire, Financière et des Assurances, 2007.

Chambre des Représentants de Belgique, *Budget des Voies et Moyens pour l'année budgétaire 2006. Annexe : inventaire 2005 des exonérations, abattements et réductions qui influencent les recettes de l'Etat*, Doc 51 2043/007, Bruxelles, 2007.

Comité d'étude sur le vieillissement, *Rapport annuel 2002*, Conseil supérieur des finances, Bruxelles, 2002.

Comité d'étude sur le vieillissement, *Rapport annuel 2003*, Conseil supérieur des finances, Bruxelles, 2003.

Comité d'étude sur le vieillissement, *Rapport annuel 2004*, Conseil supérieur des finances, Bruxelles, 2004.

Comité d'étude sur le vieillissement, *Rapport annuel 2005*, Conseil supérieur des finances, Bruxelles, 2005.

Comité d'étude sur le vieillissement, *Rapport annuel 2006*, Conseil supérieur des finances, Bruxelles, 2006.

Comité d'étude sur le vieillissement, *Rapport annuel 2007*, Conseil supérieur des finances, Bruxelles, 2007.

Commission européenne, *Adequate and sustainable pensions. Rapport de synthèse 2006*, Communautés européennes, Luxembourg, 2006.

Englert, M., Fasquelle, N., Festjens, M.-J., Saintrain, M., Streel, C. et Weemaes, S., *Perspectives financières de la sécurité sociale 2000-2050. Le vieillissement et la viabilité du système légal des pensions*, Planning Paper 91, Bureau fédéral du Plan, Bruxelles, 2002.

Festjens, M.-J., Hoe het Belgisch beleid zich voorbereid op de financiering van de vergrijzing. Een bondig overzicht, in Cantillon e.a. (red.), *Ouderen in Vlaanderen 1975-2005. Een terugblik in de toekomst*, Louvain, Acco, 2007.

Hagenaars, A., De Vos, K. et Zaidi, M., *Patterns of Poverty in Europe*, in Jenkins, S., van Praag, B. en Kapteyn, A. (red.), *The Distribution of Welfare and Household Production: International Perspectives*, Cambridge, Cambridge University Press.

Lefebure, S., Verbist, G. et Van den Bosch, K., *The effect of ageing on the inter- and intra-generational distribution in Belgium. A projection towards 2021 using a microsimulation model*, Article présenté à la 1ère Conférence générale de l'Association Internationale de Microsimulation « 50 years after Orcutt's Vision », Vienne, Autriche, 20-22 août 2007.

OCDE, *Pensions at a Glance. Public Policies across OECD Countries*, Paris, OCDE, 2007.

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.

Surkyn, J., Basiaenssen, V. et Willaert, D., Demografie in Welvaart. Het Vlaanderen van de baby-bust en de actieve senioren, in Cantillon e.a. (red.), *Ouderen in Vlaanderen 1975-2005. Een terugblik in de toekomst*, Louvain, Acco, 2007.

Section 'Besoins de financement des pouvoirs publics', *Vers des finances publiques soutenables et neutres sur le plan intertemporel dans le contexte du vieillissement*, Conseil Supérieur des Finances, Bruxelles, 2007.

Van den Bosch, K., Lefebure, S. et Cantillon, B., De intergenerationele welvaartsverdeling in België, Vlaanderen en Wallonië van 1975 tot 2005, in Cantillon e.a. (red.), *Ouderen in Vlaanderen 1975-2005. Een terugblik in de toekomst*, Louvain, Acco, 2007.

TABLE DES MATIERES

PAUVRETE ET PROSPERITE DES PERSONNES AGEES BELGES : PERSPECTIVES EN MATIERE DE POLITIQUE DES PENSIONS

1. CONTEXTE GENERAL	799
2. STRATEGIE POLITIQUE FACE AU VIEILLISSEMENT	800
2.1. DURABILITE FINANCIERE DU SYSTEME DE SECURITE SOCIALE	801
2.2. PENSIONS SUFFISANTES	805
3. PENSIONS ET PROSPERITE	808
3.1. PENSIONS LEGALES	808
3.2. PENSIONS COMPLEMENTAIRES	812
4. CONCLUSION	814
BIBLIOGRAPHIE	816

LES PIEGES A L'EMPLOI

PAR RICARDO CHERENTI

Politologue, Conseiller - Chef de service, Fédération des CPAS, Union des Villes et Communes de Wallonie

1. INTRODUCTION

La théorie du choix rationnel, quelquefois appelée aussi la théorie de la décision, est connue depuis très longtemps et a fait l'objet autant de réflexions théoriques dans les sciences humaines que dans les sciences mathématiques et va d'auteurs aussi éloignés que David Humes ou John Forbes Nash, à Jeremy Bentham ou Oskar Morgenstern ou d'autres encore plus ou moins célèbres. Mais c'est vers Jean De Munck que nous nous tournerons pour appréhender la difficulté du choix qui s'offre à l'individu précarisé par une situation de non-emploi à qui on demande de faire un choix « rationnel ». Pour cela, nous emprunterons et interpréterons, en la retirant de son contexte, la définition que donne De Munck de l'action rationnelle (1) pour montrer à la fois la difficulté qu'éprouve l'individu bénéficiaire d'une allocation sociale (2) face au choix d'aller vers l'emploi et la difficulté des travailleurs sociaux qui ont pour objectif de susciter la reprise du travail de cette personne en difficulté. Par ailleurs, la théorie nous permettra, par des « allers-retours » avec la réalité, de mieux comprendre la problématique.

L'action rationnelle peut se résumer en trois composantes :

- la préférence des individus ;
- le plan d'action ;
- les contraintes de la situation.

Nous proposons d'analyser plus en détail ces 3 points ci-après.

1.1. LA PREFERENCE DES INDIVIDUS

La préférence de la personne sera rationnelle pour autant qu'elle soit :

- transitive : l'individu ne peut vouloir choisir la chose et son contraire ;
- objective : l'individu sait distinguer une information reçue sur le monde par rapport à son mode de représentation ;
- satisfaisante : l'individu doit choisir l'option qui lui apporte une satisfaction maximale.

(1) De Munck, J., *L'institution sociale de l'esprit*, PUF, pp. 16-19, 1999.

(2) Pour cette étude, nous parlerons essentiellement de revenu d'intégration (RI) tout en précisant que la logique est exactement la même pour les allocations de chômage.

Au vu de ces trois conditions de rationalisation, les individus concernés par notre étude vont avoir beaucoup de mal à faire leur choix. Tout d'abord parce que les personnes peuvent avoir diverses motivations contradictoires tout comme elles peuvent ne pas avoir une bonne représentation du monde. Ensuite, les personnes qui ont un parcours lié à l'exclusion sociale ont subi un degré de désinsertion tel qu'il peut être très difficile pour elles, même si elles expriment le souhait d'aller travailler, de trouver la motivation ou la force suffisante pour passer à l'action. En effet, suivant F. Blondel, nous pouvons dire qu'une personne qui subit le traumatisme du chômage ou du « droit à l'intégration sociale » (3) connaît trois phases (4) (5) (6) :

- la résistance : face à sa nouvelle situation (p.e. la perte d'un emploi), la personne mobilise toutes ses ressources pour résister et sortir de cette situation avec l'objectif rapide et précis de retrouver sa situation antérieure ;
- l'adaptation : faute d'avoir pu remonter la pente, pour réduire sa souffrance psychologique due au décalage entre son statut actuel et le précédent, la personne s'adapte à la situation. Cette adaptation peut s'accompagner de troubles psychologiques plus ou moins graves liés à la souffrance sociale. Pour le dire autrement, « sans la sécurité d'existence et dans l'impossibilité de la revendiquer, le comportement névrotique s'impose de lui-même comme mode de protection de l'individu » (7) ;
- l'installation : c'est la phase où la personne renonce. Elle se résigne à la situation et n'a plus l'espoir de remonter la pente. Elle s'installe dans l'exclusion et se positionne comme une victime. A ce stade, plus encore qu'au stade de l'adaptation, la personne va mettre en place un processus psychique pour se libérer de sa souffrance. Pour cette personne « tout ou presque est perdu et même le narcissisme (dans le sens de ce qui tient à l'estime de soi). C'est le stade où la souffrance empêche de souffrir (...) L'exclusion sociale se double d'une auto-exclusion psychique (...). La réappropriation sera longue et difficile (...). Ne pas connaître cette clinique de la désaffiliation et ses particularités peut mettre l'aidant en grande difficulté car il ne comprend pas ce qui se passe » (8).

Ces trois phases peuvent se représenter sur un graphique très simplement.

(3) Loi du 26.5.2002 sur « le droit à l'intégration sociale » (DIS) remplace la loi du 7.8.1974 sur le minimex (minimum de moyen d'existence) et instaure en lieu et place du minimex un revenu d'intégration. On peut dire que cette loi met en place en Belgique les premières mesures de l'Etat social actif.

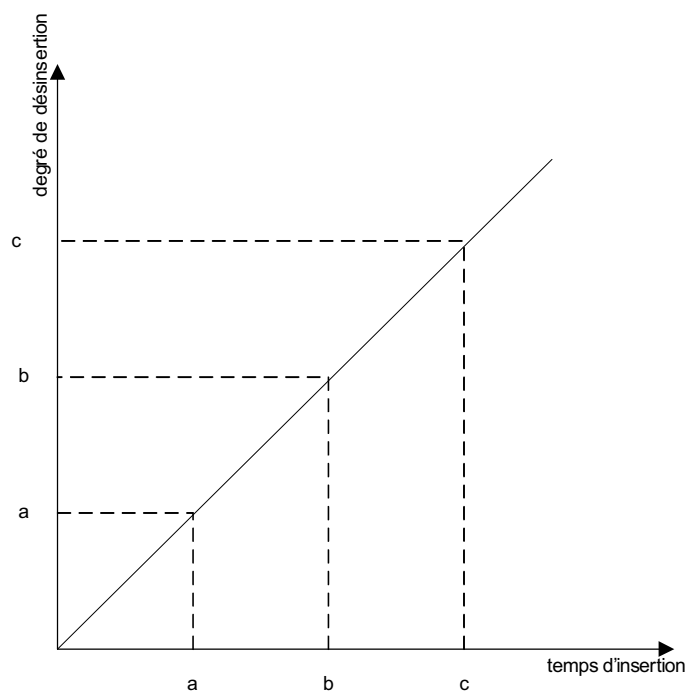
(4) Blondel, F., Exclusion: les étapes de la désinsertion dans *Le journal des psychologues*, n° 136, pp. 47 et ss, 4/1996.

(5) Serge Paugam analyse lui aussi cette situation. Il parlera plutôt du stade fragile, du stade assisté et du stade de la marginalité. Paugam, S., *La disqualification sociale*, PUF, 1991.

(6) Furtois, J., Précarité et souffrance psychique, in *Revue Soins*, 9/1999. Cet auteur parle, lui, de cycle transitionnel qui surgit après un bouleversement social (comme la perte d'un emploi). Une phase « coup de fouet » correspondrait à la phase 1 (phase de la résistance). En cas d'échec, ce coup de fouet serait suivi d'une phase « choc » correspondant à du pessimisme (phase 2 et 3).

(7) Jacquemain, M., *La raison névrotique. Individualisme et société*, Ed. Labor/Ed. Espace de libertés, Coll. « Liberté j'écris ton nom », p. 24, 2002.

(8) Furtois, J., Précarité et souffrance psychique, in *Revue Soins*, 9/1999.

GRAPHIQUE 1 : DEGRE DE DESINSERTION ET TEMPS D'INSERTION

a: phase de résistance

b: phase d'adaptation

c: phase d'installation

Plus la personne présente un degré de désinsertion fort et plus il lui faudra du temps pour retrouver le chemin de l'emploi. C'est la raison pour laquelle accompagner très rapidement une personne qui vient d'entrer dans un processus d'exclusion a du sens. C'est dans son intérêt. Encore faut-il un suivi adapté à ses besoins.

Notons au passage que les personnes présentant un fort degré de désinsertion étaient présentées au 19^{ème} siècle comme des « gens sans aveu » (9) par le législateur belge qui s'en méfiait et qui estimait « qu'on a toujours fini par comprendre que la loi devait intervenir avec énergie contre les gens sans aveu qui refusent systématiquement d'obéir à la loi du travail et dont la paresse et les mœurs dépravées constituent un véritable danger social » (10). La notion de « sans aveu » est à méditer et nous permet de pointer qu'une des pertes considérables entraînées par la situation de précarité est la perte de la parole. Ne plus pouvoir et ne plus savoir s'exprimer. Il

(9) Exposé des motifs de la loi du 27.11.1891 pour la répression du vagabondage et de la mendicité, Pasin, pp. 444-445, 1891. Notons que cette loi n'a été abrogée qu'en 1993.

(10) Op. cit.

est bien entendu difficile dans ces conditions de répondre aux 3 conditions du choix rationnel. Néanmoins ce cadre théorique nous autorise à encadrer nos propos et les placer en contexte. Pour le surplus, restons toujours vigilants car cette façon d'analyser la pauvreté par le législateur du XIX^eme siècle pourrait revenir dans le discours moderne comme pourrait amener à le penser la lecture du chapitre « de l'utilité des classes dangereuses » de Robert Castel (11).

Dans tous les cas, le facteur psychologique (les 3 phases citées ci-avant) est très important à prendre en considération pour bien comprendre la difficulté du choix que devra effectuer une personne et surtout sa difficulté pour passer du choix à l'action.

1.2. LE PLAN D'ACTION

Dans la théorie de l'action rationnelle que nous présentons ici, il s'agit de laisser le choix aux bénéficiaires. La réalité est néanmoins beaucoup plus nuancée. La Belgique de l'Etat social actif demande aux centres publics d'action sociale (CPAS), pour ce qui est des bénéficiaires du droit à l'intégration sociale, de « rechercher une participation de chacun dans la société » (12). Cela passe, pour les jeunes de 18-25 ans, par une contractualisation de l'aide qui oblige à une recherche active d'une autonomie financière. L'Onem, pour ce qui est des chômeurs, va quant à lui plus loin dans ses exigences avec le « plan d'accompagnement des chômeurs ». On ne peut plus parler, dans la pratique, d'un choix rationnel absolu puisqu'il y a « obligation ». Mais allons plus loin encore, certains pays, comme les Etats-Unis ou même les Pays-Bas, ne laissent plus aucun choix aux bénéficiaires (13) et leur imposent un travail dans la semaine de la demande d'allocation (cela peut consister à faire du bénévolat par exemple ou toute autre activité « utile à la collectivité »). Des auteurs belges vont également dans cette direction (14) en s'inspirant du « modèle » des Pays-Bas. C'est là tout le débat du passage de l'Etat-providence (considéré par certains auteurs comme un Etat social passif) à l'Etat social actif et, plus particulièrement, du welfare au workfare (15).

(11) Castel, R., *La discrimination négative. Citoyens ou indigènes?*, Ed. du Seuil et La République des idées, p. 66, octobre 2007.

(12) Exposé des motifs de la loi DIS, doc. parl. Ch., session 2001-2002, 1603/001.

(13) Kraan, A., Davidse, E., Soethout, J. et Van Waveren, B., Activation à l'emploi. Premier bilan de la situation relative à la nouvelle loi générale sur l'aide sociale aux Pays-Bas, in *Revue belge de la sécurité sociale*, pp. 633 et ss., 4^eme trimestre 2005.

Activation sociale et emploi, un briefing du réseau social européen. L'emploi avant le revenu, Publication du Réseau social européen, 2006, p. 7.

(14) De Vos, M. et Konings, J., *D'une sécurité de l'emploi vers une sécurité du travail sur le marché du travail belge. Idées en faveur d'un New Deal pour le travail en Belgique*, Anthemis, Itinera Institute, pp. 68 et ss., août 2007.

(15) Réa, A., *La société en miettes*, Ed. Labor, p. 74, 1997. « Le workfare est une politique de travail obligatoire (...). C'est une forme d'éducation publique qui doit permettre aux personnes d'être responsables de leur sort ».

Pour en revenir à notre modèle théorique, une fois que la personne aura dit sa préférence pour le travail et aura fait état du type d'activité pour laquelle elle souhaite travailler, en fonction de ses désirs, de ses aptitudes, de son expérience, elle entrera alors dans la logique de l'action. La personne, soit seule, soit avec un travailleur social (ou un « job-coach » pour utiliser une dénomination plus « managériale »), va alors dresser les différentes démarches qu'elle se propose de suivre pour mener à bien son projet à court ou moyen terme. Pour cela, elle ne peut évidemment pas faire abstraction des contraintes contextuelles dont nous allons parler au point suivant.

1.3. LES CONTRAINTES DE LA SITUATION

Par le terme de « contrainte extérieure » nous voulons parler du contexte dans lequel s'inscrit le plan d'action. Ces contraintes sont le plus souvent indépendantes de la personne et s'exercent sur elle avec plus ou moins de force. Plusieurs critères vont intervenir sous forme de contraintes extérieures. Citons en quelques-uns :

■ l'inadéquation entre le désir de la personne et ses capacités.

Il n'est pas rare en effet de vouloir ce que l'on ne peut atteindre ou, à l'inverse, de souhaiter ce qui est inférieur à nos capacités réelles. L'exclusion est un élément de dépréciation personnel important à prendre en considération pour comprendre les choix qui sont faits. La personne n'appartient plus à la société mais au groupe des « sans emplois », ce qui représente une « appartenance par défaut » (16) qui se caractérise par un « retrait de la visibilité sociale » et qui « précipite les vies ordinaires vers un processus de dépérissement » (17).

Lorsque la personne se déprécie, sa « représentation du monde » n'est plus en adéquation avec la réalité et un bon encadrement est nécessaire pour qu'elle retrouve confiance en ses capacités. Lorsque par contre ses capacités professionnelles sont insuffisantes, une formation ad hoc peut lui permettre de trouver une adéquation entre ses souhaits, ses compétences et les attentes des employeurs. C'est ce que beaucoup d'auteurs ont désigné par le terme « employabilité », c'est-à-dire un rapport entre les caractéristiques des demandeurs d'emploi et les exigences sélectives du marché du travail. Mais ce concept, qui définit uniquement un rapport à un moment donné, a été abusivement utilisé comme un attribut personnel du demandeur d'emploi, ce qui a pour effet direct que l'individu qui n'est pas en adéquation au bon moment avec les attentes du marché risque d'être jugé « inemployable » et par là devenir sujet à sanction ;

■ les critères de « présentation ».

Il s'agit ici aussi bien de critères comme l'habillement, le physique, l'âge, ... mais aussi la couleur de peau, la résonance du nom, etc. En effet, il existe une discrimination à l'emploi en fonction de ces différents critères et ce malgré une législation

(16) Le Blanc, G., *Vies ordinaires, Vies précaires*, Ed. Seuil, Coll. « La couleur des idées », p. 46, mars 2007.

(17) Op. cit., p. 47.

stricte, autant au niveau fédéral qu'au niveau européen (18). Le « baromètre Adia-Observatoire des discriminations » montre assez clairement le type de discrimination qui persiste encore actuellement face à l'embauche (19) et met en exergue l'origine ethnique (20), l'apparence disgracieuse, l'âge, la provenance d'un « mauvais quartier », le fait d'être une femme et le handicap ;

En France, pour les enfants d'immigrés, même lorsqu'ils présentent des diplômes que nous qualifierons d'intéressants, certains évoquent un « plafond de verre » au-delà duquel il leur est impossible d'aller. Ce qui laisse entendre que « l'ascenseur social » dont on a tant parlé est en panne (21) (22);

■ le contexte familial.

Il peut être difficile par exemple à une femme avec un ou deux enfants en bas âge de résoudre des problèmes de garde et se rendre disponible à certaines heures de la journée afin d'aller travailler. C'est là toute la problématique des « familles monoparentales », lesquelles sont exposées à un risque de pauvreté supérieur à la moyenne (23) et en tout cas à un contexte où les personnes doivent faire face à des difficultés pour espérer pouvoir se rendre disponibles à l'emploi. Pour lutter contre le risque d'exclusion sociale de cette catégorie familiale, la Commission européenne a pris des mesures et prône (24) trois types de politique qui pourraient permettre à ce public de retrouver un environnement favorable; des politiques actives du marché du travail, des politiques antidiscriminatoires et des politiques favorisant l'équilibre « travail-famille ».

On le voit dès lors bien, le cadre familial risque fort de marquer positivement ou négativement le rapport à la recherche de travail des personnes ;

■ l'état du marché du travail.

(18) Voir par exemple l'article 13 du Traité d'Amsterdam. Voir aussi la directive 2000/43 CE du 29.6.2000 relative à la mise en œuvre du principe d'égalité de traitement entre les personnes sans distinction de race ou d'origine ethnique. Voir également la directive 2000/78 CE du 27.11.2000 portant création d'un cadre général en faveur de l'égalité de traitement en matière d'emploi et de travail.
(19) Voir le site dédié à ce baromètre <http://cergors.univ-paris1.fr/docsatelecharger/barometre2006resultats.pdf>.

(20) Dubet, F., *Les inégalités multiples*, Ed. de l'Aube, Coll. « Monde en cours », Série « Intervention », 2000. En Belgique, le taux de chômage en 2005, des ressortissants de l'Union européenne est de 7,9 %, tandis qu'il est de 32,2 % pour les non européens (chiffres du SPF Sécurité sociale).

(21) Castel, R., *La discrimination négative. Citoyens ou indigènes?*, Ed. du Seuil et La République des idées, p. 47, octobre 2007.

(22) L'acteur Djamel Debbouze, avec beaucoup d'humour et néanmoins de la lucidité, estime que « l'ascenseur social est bloqué au sous-sol et qu'il sent la pisse », faisant référence, à sa manière, au problème de l'exclusion dans les cités. Philippe Guibert et Alain Mergier parleront plutôt, eux, de descenseur social, montrant par là que les personnes ne cherchent même plus à monter, elles aspirent juste à essayer de ne pas descendre encore plus bas. On lira à ce sujet leur recherche *Le descenseur social*, Coll. « Fondation Jean Jaurès/PLON ».

(23) Guio, A.-C., *La pauvreté monétaire en Belgique, en Flandre et en Wallonie*, IWEPs, Discussion Papers, n° 0401, p. 16, février 2004.

(24) *Study on poverty and social exclusion among lone-parent households*, European Commission, février 2007.

En effet, il ne suffit hélas pas de décréter l'emploi pour qu'il y en ait. Dans son étude « Le manque structurel d'emploi et la responsabilité du chômeur » (25), le Cerisis fait une estimation de 489.461 sans-emplois dans la population active en 2006 (pour la Wallonie et Bruxelles), tandis que le nombre de places vacantes par an était estimé par cette étude à 151.605. Lorsque l'on met en parallèle le chiffre des offres d'emploi et le nombre de sans-emplois, on se rend facilement compte qu'il est difficile d'obliger les personnes à trouver un emploi car il n'y a pas de postes suffisants pour tous. Ce qui fait dire à Catherine Lévy que le rôle de l'Onem est de « convoquer le chômeur non pas pour le placer, car il n'a pas d'emploi à proposer, mais pour vérifier s'il a déposé des demandes et postulé quelque part » (26).

Il nous faut également évoquer ici tout le débat de « l'exclusion du chômage ». Le nombre de personnes sanctionnées par l'Onem est croissant et trouble toute logique. En effet, notre étude sur ce sujet (27) montre assez clairement que les sanctions subies par les personnes qui font ensuite une demande au CPAS sont basées sur des interprétations rigides et aveugles des réglementations ainsi que sur une appréciation arbitraire des règles. Dans un tiers des cas, la sanction n'est pas réaliste (elle est même assez régulièrement surréaliste) et pour un autre tiers des cas elle n'est due qu'à un problème administratif. Il s'agit de sanctions qui se multiplient et qui, outre le drame humain qu'elles représentent, asphyxient les pouvoirs locaux qui doivent dès lors assumer financièrement la politique fédérale de sanction. On peut alors se poser la question, avec Jean-Baptiste de Foucauld, de savoir si la lutte contre le chômage ne prend pas la direction plutôt d'une lutte contre les chiffres du chômage? ;

■ les pièges à l'emploi.

Dès lors qu'elle va fournir un effort en allant travailler, la personne s'attend naturellement à obtenir une amélioration de sa situation initiale, notamment sur le plan financier. Or, aussi étrange que cela puisse paraître, cela n'est pas nécessairement le cas. Il arrive que si la personne fait un calcul rationnel, elle doive malheureusement constater qu'aller travailler va lui faire perdre de l'argent. C'est ce que l'on appelle « les pièges à l'emploi » et c'est ce que nous nous proposons d'analyser en détail ci-après.

2. DEFINITION

Un piège à l'emploi c'est toute situation où l'incitant pour le demandeur d'emploi à chercher ou accepter un emploi est insignifiant voire inexistant (28).

(25) Liénard, G. et Herman, G., *Le manque structurel d'emploi et la responsabilité du chômeur. Le chômage: responsabilité et faute individuelle ou risque social structurel et responsabilité collective?*, colloque Cerisis « Au cœur de l'insertion socioprofessionnelle », La Louvière, 18.5.2006.

(26) Lévy, C., *Vivre au minimum. Enquête dans l'Europe de la précarité*, La Dispute/SNEDIT, Paris, p. 73, 2003.

(27) Cherenti, R., *Les exclusions Onem. Implications pour les CPAS*, décembre 2007, www.uvcw.be/cpas.

(28) *Plan d'action national pour l'emploi*, PAN, publication du Ministère fédéral de l'Emploi et du travail, 2001.

Il est évidemment très difficile de déterminer un seuil à partir duquel une personne considérera un travail comme étant attractif tant nous entrons ici dans un domaine subjectif.

Néanmoins, nous pouvons avancer que certains considèrent qu'en deçà de 115 % de l'allocation de base (et ici, nous entendons par allocation de base le revenu d'intégration ou l'aide sociale financière équivalente), l'incitation financière à travailler est théoriquement insuffisante (29).

D'autres, par contre, estiment qu'il faut aller jusqu'à 125 % pour que l'attrait soit réel (30).

Bien qu'il soit particulièrement difficile de se positionner sur un tel sujet, considérons qu'il y a un intérêt à travailler lorsqu'on se situe entre ces 2 chiffres, soit à 120 %. Nous considérerons dès lors qu'en deçà, une personne n'a pas un intérêt direct à travailler. Cela ne veut pas dire qu'une personne dans ce cas ne choisira pas de travailler, mais théoriquement, l'intérêt n'est pas présent.

3. LE CALCUL

Pour ne pas encombrer les tableaux, nous avons choisi d'illustrer nos propos par l'exemple de 2 catégories de bénéficiaires : les isolés et isolés avec enfant(s) à charge (ensemble, ces 2 catégories représentent plus de 75 % du public des CPAS).

Bien entendu, il ne s'agit pas de comparer le salaire qu'obtiendrait la personne en acceptant un travail à l'allocation de base. Il faut également prendre en considération toute une série d'avantages qui sont liés au statut de « bénéficiaire du revenu d'intégration sociale » (ou de l'aide sociale financière équivalente, mais pour plus de facilité, nous parlerons du revenu d'intégration).

Dès lors qu'une personne quitte ce statut pour un travail, elle perd par la même occasion ces avantages. Par ailleurs, il faut aussi tenir compte du fait qu'aller travailler entraîne certains coûts (se nourrir, se vêtir autrement, etc.).

En résumé, ce qu'il faut comparer à l'allocation sociale de base c'est ce que la personne a en poche en fin de mois.

Nous verrons dans le chapitre 5 les différents avantages que nous prendrons en considération dans le calcul.

(29) Voir l'avis n° 4 du Conseil supérieur de l'emploi, Ministère de l'Emploi et du travail, p. 5, 1998.

(30) *Les pièges financiers à l'emploi*, publications de l'Onem, pp. 70-71, 2000.

4. NOTE IMPORTANTE

Il faut bien avoir à l'esprit que la majorité des bénéficiaires ont des difficultés au quotidien. Ils ont dès lors une vision à court terme. Les avantages qu'ils pourraient percevoir dans un an ou plus s'ils se décidaient à travailler entrent peu en compte dans leur analyse. Ce qu'ils prendront en compte pour faire leur choix, c'est l'argent qu'ils auront en poche en fin de mois.

Partant de cela, nous reprenons dans notre tableau, pour les travailleurs, uniquement ce qui s'appliquera à eux l'année durant laquelle ils auront choisi de prendre le chemin du travail.

Dès lors, par exemple, nous ne tenons pas compte du pécule de vacances qui s'appliquera l'année suivante. Nous ne tenons pas compte non plus des taxes communales liées à l'impôt des personnes physiques, lesquelles sont réclamées avec le calcul de l'impôt un an après.

Néanmoins, dans un souci d'information complète, si ces chiffres ne figurent pas dans notre tableau, ils apparaissent dans l'analyse des avantages liés au statut. Le lecteur pourra dès lors mieux se rendre compte du contexte dans lequel évolue la personne.

Ce travail présente une image théorique. Si rationnellement il n'y a pas un intérêt à travailler, une personne peut très bien considérer qu'il y a un intérêt social, psychologique ou autre à accepter un emploi (31). Certains feront dès lors la démarche vers l'emploi et la concrétisation trouvant dans l'emploi beaucoup de satisfaction, malgré le manque à gagner (32). Notre propos dans cette étude vise à alerter sur le manque théorique de motivation financière qu'il y a à retrouver le chemin de l'emploi.

Avant d'entamer notre étude, nous ne pouvons pas passer sous silence qu'il y a en Belgique un nombre de travailleurs pauvres qui devient inquiétant. En effet, 4,3 % des travailleurs belges sont pauvres (33). Le travail n'est donc plus en soi un rempart toujours suffisant contre la pauvreté. Cela ne peut qu'inquiéter les responsables politiques en charge de l'action sociale, et cela ne peut qu'inquiéter l'ensemble des institutions sociales en général. La pauvreté n'est plus un phénomène marginal lié à l'inactivité professionnelle. La précarité est en passe de devenir la vie ordinaire (34). Nous plaidons dès lors pour un débat public sur la pauvreté qui prenne en considération ces éléments et qui tente de casser le cercle vicieux entraînant une bonne part de notre société dans la précarité.

(31) C'est ce que montre avec beaucoup de pertinence Ferreras, I., *Critique politique du travail. Travailler à l'heure de la société des services*, Presses de Sciences Po, 2007.

(32) Lane, R. E., Work as disutility and money as happiness. Cultural origins of a basic market error, in *The Journal of socio-economics*, 21, pp. 43-64, 1992.

(33) Guio, A.-C., *La pauvreté monétaire en Belgique, en Flandre et en Wallonie*, Discussion papers n° 0401, Iweps, février 2004.

(34) Le Blanc, G., *Vies ordinaires, Vies précaires*, Ed. Seuil, Coll. « La couleur des idées », mars 2007.

5. LES AVANTAGES DU STATUT

5.1. LA REDEVANCE POUR LE COMPTEUR DE DISTRIBUTION D'ENERGIE

De quoi s'agit-il?

De la redevance du compteur électrique facturée par le fournisseur qui fait la distinction entre le « tarif normal » et le « tarif social ».

La redevance annuelle pour le tarif normal: 70 EUR.

La redevance annuelle pour le tarif social: 0 EUR.

Les bénéficiaires du revenu d'intégration ont le tarif social.

5.2. LA REDEVANCE RADIO ET TV

En Région wallonne, toute personne détenant un poste de télévision doit payer une redevance. Celle-ci a diminué depuis notre dernière étude. Elle était en 2003 de 165 EUR. Elle est en 2007 de 152,46 EUR.

Les bénéficiaires du revenu d'intégration sont entièrement exonérés de cette redevance.

5.3. LA CARTE TELEPHONIQUE

Dès 1999, Belgacom a mis à disposition des personnes les plus défavorisées un certain nombre d'unités de communication gratuites sous la forme de carte téléphonique permettant de faire des appels téléphoniques à partir d'un poste fixe ou d'une cabine publique. Chaque ayant droit bénéficie par an de deux cartes téléphoniques d'une valeur de 18,59 EUR. Soit un avantage annuel de 37,18 EUR.

Ajoutons que cet avantage existe également pour les utilisateurs de GSM.

5.4. LES ALLOCATIONS FAMILIALES

Les allocations familiales de base pour la personne qui a un enfant s'élèvent à 78,59 EUR par mois, soit 943,08 EUR par an.

Néanmoins, il y a des allocations familiales avec « complément social » pour les personnes bénéficiaires du revenu d'intégration.

Les bénéficiaires du revenu d'intégration obtiennent l'allocation de base, soit 943,08 EUR par an + le complément social, soit 40,01 EUR par mois, soit encore 480,12 EUR par an. Globalement, la somme est donc de 1.423,20 EUR.

Notons ici un effort considérable fourni par le Gouvernement en permettant aux bénéficiaires d'une allocation sociale qui retrouvent un travail de continuer à obtenir durant 2 ans les avantages perçus pour les allocations familiales.

5.5. LES TRANSPORTS

Autant les travailleurs que les bénéficiaires du revenu d'intégration sont amenés à utiliser des moyens de transport, que ceux-ci consistent en transport en commun ou non.

Pour évaluer le coût, nous avons pris l'enquête générale des ménages de 2000, publiée par l'INS. L'enquête fait la distinction entre les catégories de travailleurs (nous avons repris pour notre tableau les ouvriers) et les non actifs (où l'on retrouve notamment les bénéficiaires du revenu d'intégration) et reprend, par personne, l'ensemble de leurs dépenses de transport (ceci comprend l'abonnement à un mode de transport, l'achat d'un véhicule, son entretien, etc.).

Par an, en Région wallonne, un ouvrier dépense en moyenne 1.716,06 EUR.

Par an, en Région wallonne, un non actif dépense en moyenne 601,14 EUR.

Il nous a semblé devoir indexer ce montant en 2007.

Les montants indexés, par rapport à l'année 2000, sont donc les suivants :

Montant de la rubrique « transport » pour :

- un ouvrier : 1.951,50 EUR ;
- un bénéficiaire du revenu d'intégration : 683,61 EUR.

5.6. LES SOINS DE SANTE

Tout comme pour les transports, pour le poste « soins de santé », nous avons repris les chiffres provenant de l'enquête générale des ménages en 2000. Et tout comme pour le poste des transports, nous les indexons.

Dès lors :

- pour un ouvrier : $379,41 \text{ EUR} + 13,72 \% = 431,46 \text{ EUR}$;
- pour un ouvrier avec charge d'un enfant : $758 \text{ EUR} + 13,72 \% = 861,99 \text{ EUR}$;
- pour un bénéficiaire du revenu d'intégration : $288,40 \text{ EUR} + 13,72 \% = 327,96 \text{ EUR}$;
- pour un bénéficiaire du revenu d'intégration avec charge d'un enfant : $576,88 \text{ EUR} + 13,72 \% = 652,02 \text{ EUR}$.

Soulignons l'effort du Gouvernement avec l'instauration du « maximum à facturer (MAF) » qui permet des plafonds dans l'intervention des bénéficiaires.

Pour le « MAF social », les bénéficiaires doivent supporter une intervention personnelle limitée à 450 EUR (par personne).

Pour le « MAF revenu modeste », les travailleurs qui obtiennent un salaire compris entre 0 et 14.878,25 EUR net peuvent eux aussi voir leur intervention personnelle limitée à 450 EUR. Il s'agit de 450 EUR par membre du ménage.

Dans notre tableau, à chacun des exemples, le MAF n'est pas atteint. Il y a donc une intervention pleine par les personnes.

5.7. LES TAXES COMMUNALES

Nous reprenons dans cette catégorie 2 taxes différentes.

5.7.1. Les taxes communales sur les immondices

Les communes ont une certaine marge dans le choix du montant demandé aux contribuables. En Région wallonne, les communes sont 243 à réclamer cette taxe.

Nous ferons donc une moyenne, à savoir: la recette totale des communes en Région wallonne pour ce poste divisé par le nombre d'habitants en Région wallonne: 90.100.390 EUR/3.380.498 habitants, soit une moyenne annuelle de 26,65 EUR/habitant.

Les bénéficiaires du revenu d'intégration en sont exonérés dans la majorité des communes.

5.7.2. Les centimes additionnels à l'IPP

Ici aussi, les communes ont une certaine marge dans le choix du taux. La moyenne est néanmoins de 7,5 %. C'est dès lors le taux que nous utilisons pour notre exemple. Néanmoins, considérant que cette taxe ne sera prise en compte qu'avec le calcul des impôts de l'année suivante, nous l'indiquons ci-après pour information mais n'en tenons pas compte dans notre tableau.

Si nous prenons le cas d'un ouvrier de plus de 21 ans qui obtient un emploi payé au salaire minimum garanti, il devra payer :

- s'il est isolé : 193,47 EUR ;
- s'il a un enfant à charge : 143,07 EUR.

Les bénéficiaires du revenu d'intégration ont une allocation trop basse pour en être redevables.

5.7.3. Les taxes provinciales

Toutes les provinces ne demandent pas une taxe directe (p.e. la taxe environnement). Dès lors, nous ne la reprenons pas ici.

5.8. LA CRECHE

Pour évaluer le coût, nous prenons ici les barèmes de l'ONE pour l'année civile 2007, en considérant que l'enfant passe des journées complètes à la crèche.

Pour les bénéficiaires du revenu d'intégration avec un enfant à charge, nous considérons qu'étant donné qu'ils ne travaillent pas, ils ne placent pas l'enfant dans une crèche. Le coût pour eux est dès lors de zéro.

Sinon, considérons que l'enfant est à la crèche 20 jours/mois et durant 11 mois. Etant donné le salaire de la personne (l'intervention dépend en effet du salaire net du ménage), le coût est de 6,83 EUR x 20 jours x 11 mois, soit par année 1.502,60 EUR.

Il faut ici souligner également un effort du Gouvernement qui permet une déductibilité fiscale pour les ménages qui ont un enfant de moins de 3 ans placé dans une crèche. Néanmoins, si une personne décide de travailler, il s'agit d'un avantage perceptible 2 ans après.

Ce laps de temps ne nous semble pas être un incitant pour les faibles salaires. Nous ne l'avons dès lors pas repris dans notre tableau. Soyons néanmoins conscients qu'après 2 ans, la personne récupérera 641,40 EUR sur le coût de départ de 1 502,60 EUR.

5.9. DIVERS

Travailler entraîne certains frais supplémentaires pour la personne qui accepte un emploi. Il s'agit de frais de nourriture, de vêtements, etc.

Lors de notre première analyse, en 2000, nous étions partis d'une évaluation faite par le magazine *Knack* (le 8.12.1999).

Partant du même modèle d'évaluation nous avons en octobre 2003 fait une nouvelle estimation avec un groupe de stagiaires (bénéficiaires du revenu d'intégration) dans un CPAS. Nous leur avons demandé d'estimer ce qu'ils avaient comme dépenses en plus en travaillant.

En 2008, le coût de ces frais supplémentaires (indexés par rapport à 2003) sera de 1.287,72 EUR pour l'année (35).

5.10. LE TRAVAILLEUR

Dans notre exemple, nous avons choisi une personne de plus de 21 ans, sans expérience professionnelle, travaillant comme ouvrier à temps plein.

Selon qu'il est isolé ou avec un enfant à charge, son salaire net sera bien entendu différent.

Après une première année de travail, ce travailleur bénéficiera d'un pécule de vacances. Etant donné que ce pécule sera touché après une année de travail, et donc en dehors de la période concernée dans notre exemple, nous ne l'avons pas intégré dans notre tableau. Néanmoins, il est bon d'en prendre connaissance car il s'agit d'un incitant réel pour ceux qui ont une perspective de moyen terme.

Le pécule est constitué d'une partie fixe : 1.000,72 EUR et une partie variable :

- pour un travailleur isolé : 451,60 EUR ;
- pour un travailleur avec un enfant à charge : 547,80 EUR.

Certains travailleurs obtiennent également certains avantages de leur employeur, tels des tickets-restaurants. Etant donné qu'il ne s'agit pas d'une majorité des cas, nous n'avons pas tenu compte de ces avantages dans notre analyse.

(35) Ce coût est sensiblement le même que celui fourni par le magazine *Knack* en 2000 si nous ajoutons au montant l'index.

6. RECAPITULATIF - LE TABLEAU DES PIEGES A L'EMPLOI

TABLEAU 1

Situation au 1 ^{er} janvier 2008 ³⁶		Travailleur isolé	Bénéficiaire DIS ³⁷ isolé	Travailleur isolé avec un enfant à charge	Bénéficiaire DIS ⁸ isolé avec un enfant à charge
salaire brut (salaire minimum garanti)		15.406,92 EUR	-	15.406,92 EUR	-
retenue ONSS		(-) 321,48 EUR	-	(-) 321,48 EUR	-
précompte professionnel		(-) 2.449,56 EUR	-	(-) 1.753,56 EUR	-
salaire net annuel		12.635,88 EUR	8.046,28 EUR	13.331,88 EUR	10.728,32 EUR
redevance pour le compteur de distribution d'énergie		(-) 70 EUR	0,00	(-) 70 EUR	0,00
redevance radio et TV		(-) 152,46 EUR	0,00	(-) 152,46 EUR	0,00
carte téléphonique		0,00	(+) 37,18 EUR	0,00	(+) 37,18 EUR
allocations familiales		0,00	0,00	(+) 1.423,20 EUR ³⁸	(+) 1.423,2 EUR
transport		(-) 1.951,50 EUR	(-) 683,61 EUR	(-) 1.951,50 EUR	(-) 683,61 EUR
santé		(-) 431,46 EUR	(-) 327,96 EUR	(-) 861,99 EUR	(-) 656,02 EUR
taxe communale		(-) 26,65 EUR	0,00	(-) 26,65 EUR	0,00
crèche		0,00	0,00	(-) 1.502,60 EUR	0,00
divers		(-) 1.254,60 EUR	0,00	(-) 1.254,60 EUR	0,00
TOTAL		8.749,21 EUR	7.071,89 EUR	8.935,28 EUR	10.849,07 EUR
mensuellement		729,10 EUR	589,32 EUR	744,60 EUR	904,08 EUR

(36) Nous faisons une projection au 1er janvier 2008 sachant qu'au niveau des salaires aucune modification n'est prévue et que par ailleurs nous pensons que les chiffres des différents avantages ne connaîtront pas de changement d'ici là. Par contre, le revenu d'intégration va, lui, augmenter de 2 %. Il nous semblait dès lors important de faire état de cette nouvelle donnée.

(37) DIS = droit à l'intégration sociale.

(38) Notons l'effort consenti par le Gouvernement permettant aux personnes retrouvant le chemin du travail de conserver durant 2 ans une allocation familiale majorée.

7. ANALYSE

Reprenant ici l'indice (120 %) à partir duquel il est intéressant pour une personne de travailler, voyons dans le cas d'un bénéficiaire isolé et isolé avec un enfant à charge l'intérêt.

TABEAU 2

	Bénéficiaire DIS	Travailleur	Le différentiel
Isolé	589,32 EUR	729,10 EUR	123 %
Isolé avec un enfant	904,08 EUR	744,60 EUR	82 %

L'isolé, on le voit, dépasse l'indice de 120 % que nous avons pris comme repère. On peut considérer qu'il a dès lors un intérêt réel à travailler.

Par contre, pour une personne avec charge d'enfant, l'intérêt est inexistant. Au contraire, il subit une perte sur le net disponible (en poche) très importante, de 159,48 EUR, s'il choisit de travailler. Et cette personne est en outre très éloignée du seuil de motivation théorique de 120 % que nous avons pris comme repère. En effet, il manque 38 % pour atteindre le niveau qui, théoriquement, devrait apporter une motivation à la personne. C'est dès lors pour cette catégorie que l'effort le plus important doit être fait.

Cependant, notons qu'en 2 ans (39) le Gouvernement a fait de réels efforts, portant ainsi le différentiel de 41,3 % à l'indice-pivot (120 %) à 38 %, soit un gain de plus de 3 %. L'effort est donc perceptible. Il n'est pas encore suffisant.

7.1. EVOLUTION DU SALAIRE MINIMUM GARANTI

Pour les bénéficiaires qui trouvent un travail, le salaire minimum garanti est un bon indicateur, car nombreux sont ceux qui débute avec ce salaire.

Il est dès lors intéressant de voir comment ce salaire minimum évolue au cours du temps.

La comparaison avec le revenu d'intégration nous semble pertinente. De même avec le PIB du pays.

Le revenu d'intégration est l'indicateur par excellence des CPAS. En outre, il représente ce qui était défini comme étant le minimum de moyen d'existence (40).

Le PIB donne une idée de la richesse créée dans la nation à un moment donné.

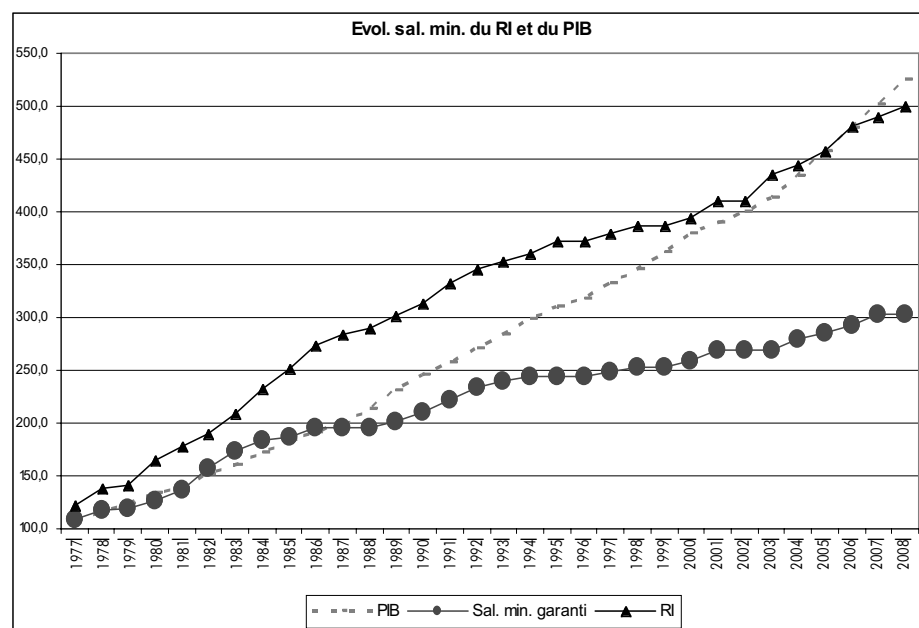
(39) Voir à ce sujet la précédente étude sur le site www.uvcw.be/cpas.

(40) C'est le 26 mai 2002 que le « minimex » (minimum de moyen d'existence) est devenu « RI » (revenu d'intégration). Cette appellation désigne également le passage d'une « vision du monde » à une autre, de l'Etat-providence à l'Etat social actif.

L'idéal serait que ces 3 indicateurs évoluent de la même manière et se situent sur un même niveau.

Hélas, ce n'est pas du tout le cas. Voyons la situation depuis 1976, date de la naissance en Belgique des CPAS.

GRAPHIQUE 2



C'est le PIB (41) qui a un taux de croissance le plus rapide. On peut constater que le revenu d'intégration évolue assez régulièrement également. Il part de plus haut et est rattrapé par le PIB en 2006.

Par contre, le revenu minimum garanti a une croissance très lente ... trop lente par rapport aux 2 autres indicateurs. Cela renforce les pièges à l'emploi.

Bien que le Gouvernement ait fait des efforts ces dernières années pour tenter de limiter les pièges à l'emploi, nous restons convaincus qu'aucune politique ne pourra enrayer le phénomène des pièges à l'emploi sans faire évoluer le revenu minimum garanti au même rythme que les autres indicateurs. C'est par cela que doit commencer une réelle politique d'encouragement à l'emploi.

(41) Pour le PIB, hélas, nous n'avons pas encore les chiffres depuis 2006. Nous avons dès lors fait une estimation. Il faut dès lors prendre ce chiffre avec prudence.

7.2. QUELLE ÉVOLUTION PAR RAPPORT À L'INDICE DES PRIX?

Il est intéressant aussi de regarder les différents indicateurs en fonction de l'augmentation du coût de la vie (l'indice des prix à la consommation). Il nous semble que c'est une référence intéressante pour une estimation générale.

TABLEAU 3

	Situation en 2000	Quel serait le montant 2008 avec une simple application de l'indice des prix	Situation en 2008	Différentiel entre une hausse hypothétique par index et l'évolution réelle
Revenu d'intégration ⁽⁴²⁾	528,8 EUR	600 EUR	670,50 EUR	+ 70,50 EUR
PIB ⁽⁴³⁾	247.468 EUR	280.801 EUR	342.304 EUR ⁽⁴⁴⁾	+ 61.503 EUR ⁽⁴⁵⁾
Salaire minimum garanti	1.095,88 EUR	1.243,38 EUR	1.283,31 EUR	+ 39,93 EUR
Salaire net obtenu	831,41 EUR	943,40 EUR	1.052,90 EUR	+ 109,5 EUR

Pour la première fois depuis que nous faisons l'analyse des pièges à l'emploi, le salaire minimum garanti a une croissance supérieure à celle de l'indice des prix, ce qui est très positif, même si cela reste trop peu significatif. De même, grâce aux différentes réformes mises en place par le Gouvernement, le salaire net a, lui, augmenté par rapport au coût de la vie de 109,5 EUR en 7 ans. On peut s'en réjouir bien entendu mais cela reste également insuffisant pour rendre le travail, théoriquement, attractif.

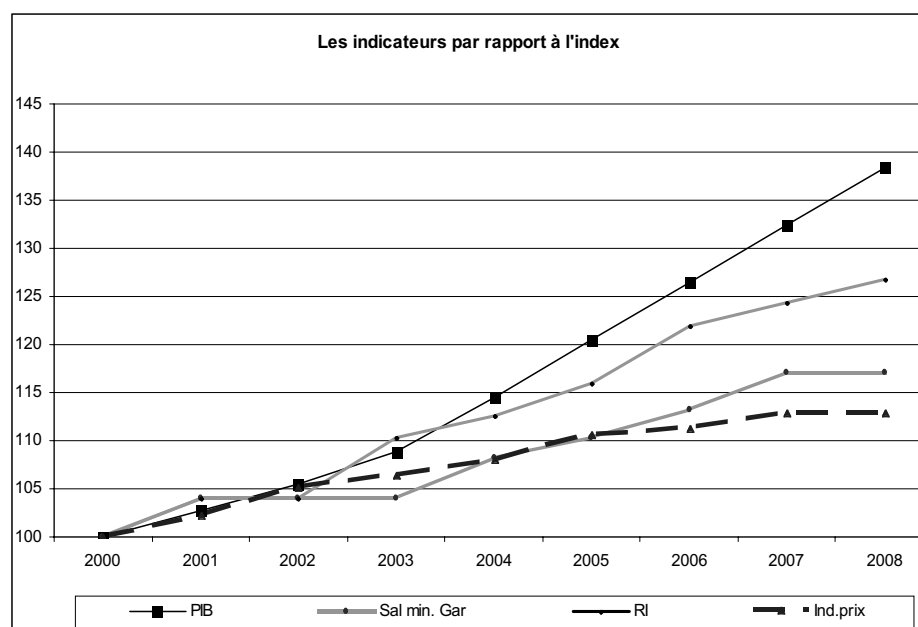
Voyons cette évolution autrement.

(42) Il s'agit du chiffre du revenu d'intégration pour un isolé.

(43) En millions d'EUR.

(44) Répétons ici que ce chiffre est une estimation. Le chiffre est donc à prendre avec précaution. Il est là à titre indicatif.

(45) Chiffre indicatif à prendre avec prudence.

GRAPHIQUE 3

En prenant comme base l'année 2000 = 100, on voit très nettement que le revenu d'intégration et le PIB évoluent de manière assez identique, beaucoup plus fortement que l'indice des prix et, surtout, que le salaire minimum garanti. Or, pour que l'emploi offre un intérêt théorique, il faut absolument qu'il y ait un rattrapage du revenu d'intégration par le salaire minimum garanti. Et il faut ensuite que le salaire évolue de manière plus dynamique que le revenu d'intégration.

En 2008, l'indice est pour chaque indicateur (en 2000 = 100) :

TABLEAU 4

	en 2008
PIB	138,3 ⁴⁶
Salaire minimum garanti	117,1
Revenu d'intégration	126,7
Indice des prix	112,8

(46) Il s'agit ici d'une estimation

8. LES SUGGESTIONS

Le Gouvernement, depuis quelques années, a décidé de faire de la lutte contre les pièges à l'emploi une priorité. Cette politique a notamment permis, on l'a vu, une légère augmentation du salaire net. Il faut le souligner. Mais cette politique doit être renforcée pour parvenir à créer un intérêt réel à aller vers un emploi déclaré, légal.

- Nous pensons dès lors qu'une première mesure indispensable est d'augmenter le salaire minimum garanti. Il est un des premiers reflets de la politique sociale du Gouvernement. Or, on le constate, il évolue trop lentement.

Ajoutons que le Gouvernement a fait du « relèvement du montant du revenu minimum afin de rendre le travail plus attractif » un élément essentiel dans la stratégie belge en matière sociale (47). Nous pensons que c'est là la bonne solution.

- Le salaire net, qui a progressé en réalité de 109,50 EUR sur 7 ans, doit être un élément d'incitation au travail. Il faut pour cela poursuivre une politique d'avantages octroyés aux bas salaires.
- A tout le moins, chaque augmentation des allocations sociales doit toujours s'accompagner d'une augmentation équivalente du salaire minimum garanti. Sans cela, le différentiel restera trop important pour susciter la motivation théorique à travailler.
- Il faut toujours éviter de favoriser un statut (« bénéficiaire du revenu d'intégration », « chômeur », etc.) mais plutôt considérer un « salaire de référence » (p.e. 1.400 EUR brut) en deçà duquel toute personne pourrait continuer à percevoir certains avantages sociaux.

Nous pensons à :

- un tarif préférentiel pour les crèches et une réflexion globale pour une politique de la petite enfance et de la garde d'enfant qui ne pénalise pas les faibles revenus et les familles monoparentales. Nous avons souligné dans nos commentaires l'effort considérable du Gouvernement. Nous pensons qu'il faut une politique qui offre un incitant immédiat aux personnes qui choisissent de travailler ;
- une intervention mutualiste majorée (ex-appellation VIPO (48)), nouveau statut OMNIO ;
- un tarif préférentiel pour les transports en commun ;
- soulignons également l'avancée qui a permis de créer le « maximum à facturer » (MAF) pour les soins de santé. Néanmoins, dans nombre de cas, le plafond reste trop élevé. Par ailleurs, le MAF consiste en un remboursement de toute dépense supérieure au plafond prévu. Bon nombre de personnes restent néanmoins en grande difficulté pour avancer l'argent, préférant postposer les soins. En Belgique, tous soins confondus (y compris en dentisterie), ce sont 4 % des personnes qui préfèrent s'abstenir ou postposer un soin médical pour des raisons financières (49).

(47) Voir *Rapport stratégique sur la protection sociale et l'inclusion sociale 2006-2008*, <http://ec.europa.eu/>.

(48) Veufs, Invalides, Pensionnés et Orphelins.

(49) SPF Economie, PME, Classe moyenne et Energie, *La statistique sur les revenus et les conditions de vie. Résultats de l'enquête SILC 2004*, mars 2006.

- Dans une analyse au Sénat français sur les minimas sociaux, Madame la Sénatrice Létard (50) propose de prévoir la possibilité d'avances sur des droits supposés. Bien sûr, ce système ne va pas sans complications (p.e. cela suppose une confiance faite à l'allocataire ou mettre en place un contrôle a posteriori). Néanmoins, il ouvre une idée à débattre.
- Une prime unique (p.e. 1.000 EUR) à la mobilité pourrait être accordée à ceux qui commencent à travailler. A tout le moins à ceux pour lesquels l'attractivité de l'emploi est nulle, c'est-à-dire les personnes isolées avec au moins un enfant à charge. Cette prime faciliterait la mobilité, soit par les transports publics, soit par l'acquisition d'un véhicule bon marché. En effet, un des problèmes liés à la précarité est le manque de mobilité des personnes.

9. CONCLUSION

Dans cette analyse, nous nous sommes inscrits dans une théorie des choix rationnels qui comprenait trois composantes :

- la préférence des individus ;
- le plan d'action ;
- la contrainte de la situation.

Reprenons un à un ces éléments.

9.1. LA PREFERENCE DES INDIVIDUS

L'emploi est un facteur puissant d'intégration dans la société, nous en sommes convaincus. Il ne représente pas qu'un simple concept « instrumental » (le salaire), il représente également une valeur expressive (donner un sens), ainsi qu'un moyen pour les bénéficiaires de s'inscrire dans le domaine public et de posséder aussi, finalement, un ancrage politique important (51).

Dès lors, encourager l'emploi est en soi une politique de cohésion sociale qui doit être soutenue par les autorités, pour autant bien entendu que l'on parle d'emploi de qualité et pour autant que les personnes aient la capacité d'aller vers l'emploi. En effet, nous ne pouvons faire abstraction des difficultés psychologiques et sociales importantes que nous avons mentionnées au point 1.1. C'est la raison pour laquelle nous plaçons pour une politique globale d'insertion, incluant bien entendu l'insertion professionnelle, c'est l'objet principal de cette étude, mais également l'insertion sociale. Or, cet aspect primordial qui est la base d'une politique d'insertion nous semble par trop négligé par les différents niveaux de pouvoir. Cette négligence a une assise sociopolitique forte. En effet, le régime de sécurité sociale que nous

(50) V. Létard, Sénateur, *Minima sociaux: concilier équité et reprise d'activité*, Rapport du Sénat, n° 334, France, 2004/2005.

(51) Pour ces différents points, voir le livre éclairant de Ferreras, I., *Critique politique du travail. Travailler à l'heure de la société des services*, Presses de Sciences Po, 2007.

connaissances en Belgique est fortement tributaire des recettes liées à l'emploi des actifs. Dès lors que le nombre de chômeurs s'accroît et que la population vieillit, créant une tension démographique entre générations, les recettes de l'Etat diminuent et l'Etat-providence entre en crise. Cela crée un contexte (voir point 9.3.) peu propice au choix individuel rationnel. Dans ce contexte, pour tenter de retrouver des marges budgétaires, le Gouvernement cherche à accorder une priorité absolue à l'insertion professionnelle. Cependant, il faut se rendre compte que cela représente un danger dès lors que cette priorité moralise la relation sociale en culpabilisant la personne qui dépend d'une allocation sociale. De même, il faut se rendre compte que cette politique unilatérale et quasi obsessionnelle vis-à-vis des allocataires crée une tension qui pourrait conduire à une « obligation » d'emploi à n'importe quel prix et à n'importe quelle condition (52).

9.2. LE PLAN D'ACTION

Ce plan d'action doit être vu au sens large, comprenant l'ensemble des étapes permettant aux personnes d'acquérir des compétences qui faciliteront l'adéquation entre les désirs de ces personnes, leurs capacités à un moment donné et les possibilités du marché du travail. Les composantes du plan d'action seront dès lors relatives autant au marché de l'emploi qu'aux moyens formatifs, culturels ou sociaux mis en place. Chacun de ces moyens pouvant servir de levier pour l'épanouissement des individus.

Finalement, on peut avancer que le plan d'action vise avant tout une qualité de vie, dont on sait que l'emploi est un des facteurs importants (mais pas unique).

9.3. LA CONTRAINTE DE LA SITUATION

Le contexte qui accompagne le plan d'action est primordial. Et force est de constater que les contraintes légales, culturelles, économiques ou sociales qui agissent sur les individus restent prégnantes et sont susceptibles d'agir négativement sur leur action. Nous avons évoqué (point 1.3) par exemple l'employabilité, la discrimination ou l'état du marché. Nous ne pouvons pas passer sous silence la pression importante exercée par les institutions internationales sur les politiques sociales nationales et qui font office pour celles-ci de contraintes politiques fortes. Citons à titre d'exemple l'OCDE cherchant à appliquer une flexibilité de l'emploi et des salaires en prenant pour cible, notamment, les salaires minimum (53). Citons également la stratégie de Lisbonne qui contourne une politique de lutte contre le chômage pour plutôt proposer une croissance du taux d'emploi, laquelle vise davantage une pression sur les bénéficiaires d'allocations sociales et sur les salaires dans l'objectif de rendre plus compétitives au niveau international nos entreprises. Ceci est

(52) Castel R., Au-delà du salariat ou en deçà de l'emploi. L'institutionnalisation du précaire, in *Repenser la solidarité. L'apport des sciences sociales*, Paugam S. (dir.), PUF, janvier 2007, (Le lien social)

(53) Voir à ce sujet l'article de M. Husson, *La fable de la flexibilité*, www.legrandsoir.info.

d'ailleurs également une demande forte du Fonds monétaire international (FMI) aux autorités belges. En effet, le FMI demande à l'Etat « d'appliquer une politique rigoureuse de radiation des chômeurs et de formation obligatoire » (54).

Suivant cette logique, Rudy Aernoudt estime que c'est « la contribution au marché du travail et la participation au processus économique qui détermine la valeur de l'humain » (55). Faisant des personnes qui ne contribuent pas au PIB des individus qui « ne comptent pas ».

Cet « esprit » moralisant la relation d'aide rigidifie à notre estime toute politique sociale d'envergure. Nous pensons qu'une véritable politique sociale ne peut être pertinente qu'en prenant en considération l'individu dans sa complexité et dans son intégralité, notamment en se souciant de son degré de désinsertion (voir à ce sujet le point 1.1) et donc de ses capacités et incapacités du moment pour arriver à créer des perspectives réalistes d'insertion professionnelle durable et de qualité.

Nous pensons avec Jean De Munck (56) qu'une issue à la moralisation doit être trouvée dans une relation triade du rapport entre l'Etat et les bénéficiaires d'une allocation sociale et non plus dans une relation dyade. En effet, il faut passer d'une relation classique « droits-obligations » à une relation « droits-obligations-capacités ». Dès lors qu'une personne a toute capacité, il peut être légitime pour l'Etat d'attendre de cette personne qu'elle se montre active. Par contre, dès lors que la personne n'a pas les capacités d'action suffisantes, ses droits doivent augmenter en même temps qu'elle verra ses obligations réduites.

Mais si la personne a la capacité d'aller vers l'action, encore faut-il qu'il y ait de l'emploi (et nous avons vu que l'offre d'emploi n'est pas suffisante pour résorber la demande), que cet emploi soit de qualité et qu'il offre un avantage financier. Or, sur le chemin de l'insertion professionnelle, il y a bon nombre d'embûches que nous avons mis en lumière et qui constituent des pièges où l'emploi trébuche et empêche, dans certains cas, les personnes qui souhaitent reprendre le chemin du travail à réaliser leur projet. En ce sens, les pièges à l'emploi constituent aussi des obstacles à l'épanouissement des personnes.

C'est dès lors du Gouvernement que l'on pourrait attendre un choix rationnel en créant les conditions optimales pour l'insertion professionnelle avec, en priorité, la lutte contre les pièges à l'emploi.

(54) Aernoudt, R., *Wallonie-Flandre, je t'aime moi non plus. Antimanifeste sur les relations entre les Flamands et les Wallons*, Roularta Books, p. 119, 2006.

(55) Op. cit.

(56) De Munck J., Blocages et recompositions de la société civile, in *La revue nouvelle*, pp. 38-48, 2000.

La théorie des choix rationnels nous a servi de base pour analyser la réalité sociale et les conséquences que pouvaient avoir les décisions politiques sur les individus. Nous avons vu également qu'il fallait bien des fois sortir du cadre théorique, trop étroit pour contenir la complexité sociale qui anime notre société.

Au terme de cette analyse, nous pouvons conclure que l'insertion sociale est la base de toute politique sociale et que l'insertion professionnelle en est l'idéal.

Nous avons centré notre réflexion sur l'emploi et les pièges à déjouer pour y parvenir. Des solutions existent et sont assez facilement réalisables, nous les avons présentées en détail. Si, bien entendu, nous pensons que le Gouvernement doit agir sur l'ensemble des besoins sociaux, nous nous attachons dans cette étude davantage à ceux qui sont liés à l'insertion professionnelle. Sur ce point il faut que lorsqu'une personne choisit la voie de l'emploi, elle soit assurée d'un bénéfice. Pour cela, nous estimons que le Gouvernement doit miser sur une augmentation du salaire minimum garanti pour créer un cadre favorable à la remise au travail. En effet, si la motivation financière n'est pas le tout de l'emploi, elle n'en demeure pas moins élémentaire et le gage d'une motivation supérieure de la part des bénéficiaires d'une part et de la part des personnes qui tentent de les aider dans leurs démarches d'autre part. C'est dans cette optique que notre analyse peut apporter aux décideurs un éclairage suffisant à la base d'une politique de cohésion sociale optimale.

TABLE DE MATIERE

LES PIEGES A L'EMPLOI

1. INTRODUCTION	819
1.1. LA PREFERENCE DES INDIVIDUS	819
1.2. LE PLAN D'ACTION	822
1.3. LES CONTRAINTES DE LA SITUATION	823
2. DEFINITION	825
3. LE CALCUL	826
4. NOTE IMPORTANTE	827
5. LES AVANTAGES DU STATUT	828
5.1. LA REDEVANCE POUR LE COMPTEUR DE DISTRIBUTION D'ENERGIE	828
5.2. LA REDEVANCE RADIO ET TV	828
5.3. LA CARTE TELEPHONIQUE	828
5.4. LES ALLOCATIONS FAMILIALES	828
5.5. LES TRANSPORTS	828
5.6. LES SOINS DE SANTE.	829
5.7. LES TAXES COMMUNALES	829
5.8. LA CRECHE	830
5.9. DIVERS	831
5.10. LE TRAVAILLEUR	831
6. RECAPITULATIF - LE TABLEAU DES PIEGES A L'EMPLOI	832
7. ANALYSE	833
7.1. EVOLUTION DU SALAIRE MINIMUM GARANTI	833
7.2. QUELLE EVOLUTION PAR RAPPORT A L'INDICE DES PRIX?.	835
8. LES SUGGESTIONS	837
9. CONCLUSION	838
9.1. LA PREFERENCE DES INDIVIDUS	838
9.2. LE PLAN D'ACTION	839
9.3. LA CONTRAINTE DE LA SITUATION	839

ASPECTS DE POLITIQUE DES SOINS DE SANTE

**LE FONDS SPECIAL DE SOLIDARITE, SOURCE PERMANENTE DE
CONTROVERSE ?**

845 |

LE FONDS SPECIAL DE SOLIDARITE, SOURCE PERMANENTE DE CONTROVERSE ?*

PAR **JEAN-PIERRE DIEPENDAELE**

Avocat-général, cour du travail de Gand

L'approche la plus traditionnelle lors de la recherche d'un thème pour le discours d'une séance d'ouverture solennelle annuelle, consiste à commenter des arrêts de sa propre cour du travail – le plus souvent en liaison avec une problématique bien précise – mais parfois aussi à évoquer des affaires fort diversifiées. Une compilation des discours d'ouverture publiée sous forme de Mémorial (1) à la suite des 25 ans d'existence des tribunaux du travail porte comme titre *Rechtsleer vanuit de rechtszaal* (La doctrine vue sous la lorgnette des audiences), mais le sous-titre *Of lezing de rechtspraak arbeidsgerechten* (Ou les enseignements des tribunaux du travail), à mes yeux paraît mieux approprié.

Une telle approche casuistique n'est pas sans risques pour le magistrat qui collationne et analyse un sujet controversé. L'importance de l'article peut par exemple subitement être réduite à néant à la suite du prononcé d'un collège juridictionnel supérieur ou à la suite de l'intervention du législateur.

Par exemple, j'avais constitué un dossier comportant de la jurisprudence sur des litiges en matière d'interventions dans les frais non remboursables d'actes médicaux exceptionnels par le Fonds spécial de solidarité (2), domaine dans lequel notre cour du travail, toutefois sans unanimité, a prononcé quelques décisions remarquables en relation avec une condition d'indemnisation bien déterminée, décisions qui, du moins d'après l'INAMI, sont contradictoires avec le jugement de la Cour de Cassation.

Toutefois, la loi du 27 avril 2005 (3) réforma complètement le régime notamment pour ce qui concernait la controverse en question et pourquoi pas même à la suite

* Extrait du discours prononcé lors de la séance solennelle d'ouverture de la cour du travail de Gand le 4 septembre 2007 sous le titre *Over blijvers en nieuwkomers in het sociaal recht* (Des sujets éternels et nouveaux dans le droit social).

(1) D'après une idée et sous la coordination de Gosseries, Ph., édit. De Boeck et Larcier, 679 p., 1998.

(2) Section VII du Chapitre I du Titre III de la loi sur l'assurance-maladie-invalidité de 1994, qui, à l'époque, ne comprenait que l'article 25.

(3) Article 2 de la loi du 27 avril 2005 relative à la maîtrise du budget des soins de santé et portant diverses dispositions en matière de santé, *M.B.*, 20 mai 2005.

de cette dernière, même si cela n'a pas été formulé de la manière la plus expresse au cours des actes parlementaires préparatoires (4).

Ceci ne signifie cependant pas que les travaux préparatoires effectués dussent être mis à la poubelle. Le nouveau régime s'applique uniquement aux prestations qui sont dispensées à partir du 1^{er} avril 2005 (5), de telle manière que l'ancienne version pouvait encore intéresser pendant un certain temps les tribunaux du travail et particulièrement les cours du travail, compte tenu du constat que, dans la réalité, les demandes ne s'effectuent que des mois après dispense des prestations (6).

Par ailleurs, un certain nombre de conditions d'octroi qui nourrissaient les litiges était toujours en vigueur dans la nouvelle réglementation et il est utile de vérifier si le nouveau règlement offre une solution appropriée à la problématique qui a divisé notre cour du travail (et qui la divise encore).

1. LE POUVOIR JURIDICTIONNEL DES TRIBUNAUX DU TRAVAIL

Selon « l'ancienne » version, le Collège des médecins-directeurs octroie dans les limites des moyens financiers fixés chaque année par le Ministre, des interventions dans les frais des prestations médicales exceptionnelles non remboursables par l'assurance soins de santé (7), qui répondent à six conditions énumérées, plus précisément :

(4) Conformément à l'Exposé des motifs, il s'était avéré à la suite d'une étude critique des activités du Fonds spécial de solidarité par le collège des médecins-directeurs que différentes adaptations étaient nécessaires (*Doc. Parl.*, Chambre, n° 1627/001, 14, 2004-05).

(5) Article 3 de la loi du 27 avril 2005.

(6) La demande peut être introduite dans un délai de 3 ans après la fin du mois au cours duquel les prestations médicales ont été fournies ou délivrées (art. 25 § 5, *in fine*, Loi-AMI ; dans la nouvelle version art. 25septies § 2, *in fine*).

(7) Avant le 10 janvier 2000, l'article 25 de la Loi-AMI 1994 parlait de prestations « qui ne figurent pas dans la nomenclature ». Le point de vue de l'INAMI, selon lequel aucune intervention n'est possible lorsque la dispense est reprise dans la nomenclature, même si figurent dans la nomenclature d'autres maladies que celles pour lesquelles est demandée une intervention au Fonds spécial de solidarité (il s'agissait chaque fois de l'implant d'un neurostimulateur), était parfois suivi par la cour du travail de Gand (arrêt du 3 mars 2000, *Inf. INAMI*, 159, 2000/2, *Chron. Soc.*, 125, 2002, *J.T.T.*, 277, 2000 et *A.J.T.*, 865, note Put, J. et Durieuw, S., 1999-2000 ; cour du travail Gand, sect. Gand, 7 septembre 2001, cinquième chambre, R.G. n° 380/00, non publié) et parfois non (cour du travail Gand, sect. Bruges, 8 décembre 2000, cinquième chambre, R.G. n° 2000/68, non publié ; cour du travail Gand, 22 décembre 2000, *Chron. Soc.*, 130, note, 2002 ; cour du travail Gand, 22 janvier 2001, *T. Gez.*, 106, 2002-03 ; cour du travail Gand, sect. Gand, 26 novembre 2001, sixième chambre, R.G. n° 156/00, non publié ; cour du travail Gand, 28 avril 2003, *Inf. INAMI*, 355, 2003/3 ; cour du travail Gand, 22 mars 2004, sixième chambre, R.G. n° 470/00, non publié ; il a été arrêté que par « prestation reprise dans la nomenclature », il ne fallait pas considérer la dispense (neurostimulateur) en soi, mais bien l'implant d'un neurostimulateur pour une des maladies mentionnées dans la nomenclature). A la suite de la modification, de l'article 25 de la Loi-AMI par l'article 22 de la loi du 24 décembre 1999 portant des dispositions sociales et diverses (*M.B.* 31 décembre 1999), ce litige est actuellement tombé en désuétude.

- être onéreuses ;
- avoir trait à une affection rare qui porte atteinte aux fonctions vitales de l'ayant droit ;
- répondent à une indication absolue pour l'ayant droit du point de vue médico-social ;
- ont une valeur scientifique et une efficacité largement reconnue par les instances médicales autorisées ;
- ont dépassé le stade expérimental ;
- ont été prescrites par un médecin spécialiste dans le traitement de la maladie en question.

En réalité, jamais, la compétence des tribunaux du travail dans les litiges en matière de décisions de refus du Collège n'a été mise question (8). L'étendue du pouvoir du juge a par contre bel et bien fait longtemps l'objet de discussions (9), des discussions qui portaient essentiellement sur la nature discrétionnaire supposée (et prétendue par l'INAMI) de la compétence de décision du Collège dans cette matière.

La compétence discrétionnaire résulterait du fait que, conformément aux travaux parlementaires préparatoires, le Fonds a été fondé en guise d'expérience et que, par ailleurs, celui-ci ne peut octroyer des interventions que dans les limites des moyens financiers fixés pour chaque exercice civil par le Ministre compétent.

Un arrêt publié en 2000 de notre cour du travail (10), suivi d'une note d'approbation d'auteurs faisant autorité (11), a indiqué la marche à suivre. Lorsque le Collège juge si les conditions mentionnées dans l'article 25 de la Loi-AMI sont remplies, il ne prononce pas un jugement d'opportunité (12), mais dispose d'une compétence liée, à propos de laquelle les tribunaux du travail jouissent d'un total pouvoir juridictionnel. Le Collège dispose par contre de la pleine liberté d'appréciation pour ce qui a trait à la fixation du montant, de telle manière qu'à ce propos, les tribunaux du travail n'ont qu'un droit de contrôle marginal.

(8) La cour du travail de Bruxelles par contre a parfois fait valoir son incompétence parce que le pouvoir de décision du Collège était considéré comme discrétionnaire (cour du travail Bruxelles, 8 janvier 1997, *R.W.*, 605, note Messiaen, T., 1998-99, *Chron. Soc.*, 333, 1999 et *Inf. INAMI*, 194, note De Gellinck-De Meester, 1997). A tort, parce que même un pouvoir de décision discrétionnaire n'est pas une entrave à la compétence des tribunaux du travail : quoi qu'il en soit, il s'agit d'un litige en rapport avec les droits et obligations qui découlent de la législation AMI qui en vertu de l'article 580, 2° du Code judiciaire et de l'article 167 de la Loi-AMI relève des compétences du tribunal du travail.

(9) Voir Koppen, H., De motivering en aanverwante beginselen van behoorlijk bestuur: de theorie getoetst aan de praktijk die de dienst voor geneeskundige verzorging aanbelangt, *Inf. INAMI*, 255, 260, n° 14 et note de bas de page 101, 1999.

(10) Cour du travail Gand 3 mars 2000, *Inf. INAMI*, 159, 2000/2, *Chron. Soc.*, 125, 2002, *J.T.T.*, 277, 2000 et *A.J.T.*, 865, 1999-2000.

(11) Put, J. et Derieuw, S. Het Bijzonder solidariteitsfonds: interpretatie en beleid, *A.J.T.*, 869, 1999.

(12) Ceci était également déjà le point de vue de Koppen, H., cfr. note de bas de page 17.

Depuis, notre cour du travail (13), lorsqu'elle a annulé un refus du Collège, n'a plus spécifié le montant de l'intervention. Ceci n'enlève rien au fait que les arrêts laissent apparaître une certaine préoccupation quant à la somme qui, en définitive, sera versée à l'intéressé en guise d'intervention, comme l'indique la citation suivante d'un arrêt (14) : « il est souligné que la marge d'action dont le Collège dispose, ne peut avoir pour conséquence que l'on puisse décider arbitrairement et que l'on puisse nier les principes d'exactitude, de sécurité juridique et d'égalité ».

Ceci est rappelé de manière encore plus exhaustive et explicite dans un autre arrêt (15). Le fait que le juge ne doit et ne peut se substituer au Collège pour fixer le montant de l'intervention « n'implique cependant pas que le Collège mentionné ci-dessus puisse dès lors agir de manière totalement arbitraire en niant les principes généraux de gestion correcte, le principe d'égalité, la nécessaire attention et sécurité juridique, et simile. Sa décision doit être motivée et s'il (l'intéressé) venait à estimer que l'on intervient et agit arbitrairement, il pourrait à nouveau s'adresser au tribunal où ce dernier prononcera alors, via la technique d'un contrôle marginal, un jugement ».

Pour autant que j'aie pu vérifier, cette cour du travail n'a pas encore eu à trancher de litiges semblables.

La doctrine a déjà critiqué ce système où le Collège fixe le montant de l'intervention dans le cadre du budget annuel parce qu'il pourrait s'agir d'une violation du principe d'égalité. Il appartient en effet au Collège de vérifier si le budget est dépassé. A cette fin, le Collège totalise, au fur et à mesure qu'il donne son autorisation, les montants des devis et des factures qui ont déjà été acceptés dans le courant de l'exercice civil (16).

Afin d'éviter qu'une demande soit refusée pour cause de dépassement du budget – ce qui impliquerait un traitement injuste et inéquitable –, l'on propose qu'au mieux, le Collège donne son accord sous réserve de la fixation définitive du montant à la fin de l'exercice civil, après mise en commun de toutes les demandes. De cette façon, le Collège peut éventuellement répartir les moyens de manière proportionnelle entre les demandeurs qui répondent aux conditions (17). Ce système n'exclut cependant pas qu'il puisse en découler un autre traitement inégal, plus précisément

(13) Selon d'ailleurs la jurisprudence publiée également d'autres cours du travail : alors qu'un arrêt de la cour du travail d'Anvers du 28 avril 2000 (*R.W.*, 950, 2000-01) déterminait encore le montant de l'intervention (le résumé en déduit cependant à tort que la cour aurait postulé que la compétence du Collège n'est pas discrétionnaire), un arrêt du 26 juin 2002 (*Chron. Soc.*, 512, 2003) admettait que la fixation de la hauteur du montant de l'intervention relève de la compétence discrétionnaire du Collège.

(14) Cour du travail Gand, sect. Bruges, 9 janvier 2003, *J.T.T.*, 193, 2003 et *Inf. INAMI*, 29, 2003.

(15) Cour du travail Gand, sect. Gand, 6 septembre 2004, *T.G.R.*, 420, 2004.

(16) Art. 3 AR 26 février 2001 portant exécution de l'article 25 de la Loi-AMI (*M.B.* 28 février 2001).

(17) Koppen, H., De motivering en aanverwante beginselen van behoorlijk bestuur: de theorie getoetst aan de praktijk die de dienst voor geneeskundige verzorging aanbelangt, *Inf. INAMI*, 255, 261, note de bas de page 102, 1999.

en fonction de l'année au cours de laquelle a été introduite la demande : si, au cours d'une année, le budget n'a pas été dépassé alors qu'il l'est dans l'autre année ceci entraînerait dans un cas la diminution de l'intervention, alors que dans l'autre cas, l'intervention ne subirait aucune coupe (18).

En pratique, il semble cependant que les choses ne vont pas aussi loin. Ainsi, le Ministre a libéré 12,4 millions d'euros pour l'année 2004 (19). Au cours de cette année, des interventions ont cependant été octroyées à hauteur de plus de 15 millions d'euros par le Fonds (20) (ce qui est proche de ce qui a été dépensé en 2003, à savoir 14,431 millions d'euros). Pour l'année 2005, le budget annuel du Fonds spécial de solidarité a été fortement augmenté pour se fixer à 22,4 millions d'euros, mais ceci a été attribué aux dépenses supplémentaires attendues du fait des modifications introduites par la loi du 27 avril 2005. Au cours de cette année 2005, les dépenses accordées par le Fonds (7 millions d'euros, un retour aux niveaux enregistrés au cours de la période 1997-2003) n'ont cependant atteint qu'un tiers de ce budget.

A ma demande au Fonds de solidarité, un membre du Collège des médecins-directeurs m'a confirmé par écrit que, dans le passé, les budgets avaient été dépassés à plusieurs reprises (voir le tableau à partir de 1990 (21)), mais que le Collège n'avait

(18) Put, J. et Derieuw, S., Het Bijzonder solidariteitsfonds: interpretatie en beleid, *A.J.T.*, 869, 871, note de bas de page 22, 1999.

(19) *Doc. Parl.*, Chambre, n° 1627/5, 43, 2004-05; selon les rapports annuels de l'INAMI (à consulter sur le site www.inami.fgov.be), l'objectif budgétaire (qui est fixé par le Conseil général des Soins médicaux de l'INAMI) ne comportait pour 2004 qu'à peine 7,64 millions d'euros.

(20) Pour l'ensemble des institutions d'assurance, au cours de cette année, les dépenses effectives se sont élevées à un peu moins de 15 millions d'euros ; la différence s'explique du fait qu'au cours de cette année ont été payées des interventions accordées par le Collège en cours de l'exercice civil précédent, alors que certaines interventions octroyées au cours de cette année ne furent payées et comptabilisées qu'au début de l'année suivante.

(21) Evolution des dépenses (en EUR) depuis la création du FSS

Année	Objectif budgétaire	Montants accordés	Montants effectivement versés
1990	6.197.338	309.020	7.210
1991	6.197.338	767.080	321.838
1992	6.197.338	1.358.650	442.603
1993	2.478.935	1.837.150	1.211.662
1994	4.957.870	2.053.430	1.455.801
1995	4.957.870	1.704.630	1.363.069
1996	6.197.338	3.816.470	2.854.003
1997	6.197.338	4.802.780	3.889.873
1998	6.502.247	5.488.460	5.981.501
1999	5.453.658	5.974.000	5.248.924
2000	5.480.926	6.253.240	4.860.508
2001	8.061.497	6.600.120	8.477.758
2002	8.317.000	5.685.120	6.226.380
2003	13.017.000	14.235.080	14.430.593
2004	12.371.000	15.252.240	14.998.593
2005	22.377.000	7.184.528	7.032.000
2006	16.758.000	9.510.977	

jamais refusé d'intervention pour ce motif. Selon ce courrier, des mesures ont effectivement été prises en vue de diminuer le montant accordé pour certaines interventions, comme par exemple pour des médicaments.

2. LE CRITERE D'OCTROI « PRESTATIONS ONEREUSES »

L'attention que nous portons au montant de l'intervention ne vise nullement à noircir des pages. En effet, il ne peut absolument pas s'agir de queues de cerises. La meilleure condition pour pouvoir prétendre à une intervention du Fonds Spécial de Solidarité était, et est toujours, que la prestation médicale s'avère onéreuse.

La loi ne précise pas outre ce qu'il convient d'entendre par cette notion. Lorsqu'il s'agit d'une prestation unique, comme dans le cas du placement d'un stent ou d'un neurostimulateur, il n'y a pas le moindre doute que cette condition est remplie. Dans ce cas de figure, il n'est guère exceptionnel d'être confronté à des montants avoisinant les 10.000 euros.

L'appréciation est plus difficile lorsqu'il s'agit de traitements de longue durée, où le montant par jour ou par mois n'apparaît pas comme exagérément onéreux, même si, à son tour, ce concept est relatif et dépend de la situation de la personne concernée.

Dans un tel cas (il s'agissait d'une alimentation par sonde), cette cour du travail a estimé que la norme « prestations onéreuses » ne doit pas être appréciée en fonction des possibilités des ayants droit, mais doit être fixée en tenant compte de critères absolus et en fonction de la prestation elle-même et de son objectif. La cour du travail a ensuite admis qu'un coût d'environ 200 euros par mois (en 1994) était bel et bien onéreux, sans autre explication, sans doute parce que, sur la base d'autres motifs, l'intervention devait être refusée (notamment parce qu'il n'était pas démontré que la maladie portait atteinte aux fonctions vitales) (22).

Avec la nouvelle réglementation pour les prestations dispensées à partir du 1^{er} avril 2005, des litiges relatifs à de telles situations se produiront encore moins à l'avenir. L'article 25ter § 2 stipule en effet que, dans le cas d'une maladie rare qui exige des soins continuels et complexes, une intervention peut être accordée dans leur coût à condition que les soins dans leur totalité s'avèrent onéreux.

3. LE CRITERE « PORTER ATTEINTE AUX FONCTIONS VITALES »

Comme je l'ai déjà mentionné, l'article 25 de la Loi-AMI exigeait aussi que la prestation ait trait à « une affection rare qui porte atteinte aux fonctions vitales de l'ayant droit ». Dans la nouvelle réglementation, cette condition doit encore toujours être

(22) Cour du travail Gand, sect. Bruges, 13 octobre 2000, *Chron. Soc.*, 138, 2002.

réalisée pour obtenir une intervention dans le cas d'une indication rare (article 25bis), dans le cas d'une affection rare (article 25ter § 1) et dans le coût des techniques innovatrices (23).

En parcourant la jurisprudence de cette cour du travail, j'observe que la notion « fonctions vitales » est généralement interprétée au sens strict et une seule fois de manière plus large.

Dans un arrêt de 1999, ces termes sont décrits comme « fonctions du corps humain dont le fonctionnement est indispensable, par exemple la conscience, la respiration, le cœur et la circulation du sang. Si l'affection ne constitue pas une menace pour la vie mais porte uniquement atteinte au confort de vie ou aux possibilités professionnelles de l'intéressé, il ne peut être question d'atteinte portée aux fonctions vitales » (24).

Ceci est répété dans les arrêts ultérieurs. Une interprétation dite « maximaliste » est rejetée en 2002, « étant donné que les critères d'octroi pour l'intervention de l'assurance sont d'ordre public » et doivent dès lors être interprétés de manière stricte (25). Dans un arrêt de 2004, on peut lire que l'adjectif vital n'a pas la signification « appartenant en tant que tel à la vie, caractéristique de la vie », mais bien « d'importance essentielle ou première pour la vie ou le fonctionnement, nécessaire à cela » (26).

Entre-temps, en 2003, cette cour a adopté une autre interprétation. Il est fait référence à ce que l'expert désigné par le premier juge avait exposé, à savoir : « les fonctions vitales d'un être humain peuvent être déterminées d'un point de vue interne et purement biologique comme le maintien du fonctionnement des organes

(23) Les formulations nouvelles quelque peu divergentes (la prestation « est utilisée pour le traitement d'une affection qui menace les fonctions vitales de l'ayant droit » ou doit « être signalée comme le mode indiqué pour le traitement d'un risque d'atteinte portée aux fonctions vitales ») n'y changent rien d'essentiel.

(24) Cour du travail Gand, 5 novembre 1999, *Inf. INAMI*, 412, 1999 et *Chron. Soc.*, 141, note, 2002. L'affection en question concernait entre autres un arrêt de croissance asymétrique, avec pour principale conséquence un raccourcissement du fémur avec déviation de la colonne vertébrale et douleurs dorsales.

(25) Cour du travail Gand, sect. Bruges, 10 mai 2002, cinquième chambre, R.G. n° 2001/164, non publié ; il s'agissait d'un cas d'hirsutisme (poils en surabondance chez les femmes). La cour a jugé que les documents médicaux ne permettaient pas de déduire que l'affection portait effectivement atteinte à la santé mentale de la jeune fille. Par ailleurs, ce n'est pas parce qu'à l'avenir pourrait se présenter une décompensation psychique que celle-ci aura effectivement lieu. La cour considère par ailleurs que chaque affection cause chez le patient, d'une manière ou d'une autre, une souffrance psychologique. La difficulté de nouer une relation, l'intégration sociale et le bien-être émotionnel n'ont, selon cet arrêt, rien à voir avec les fonctions vitales.

(26) Cour du travail Gand, sect. Bruges, 16 décembre 2004, sixième chambre, R.G. n° 2003/361, *Chron. Soc.*, 468, 2006 ; il s'agissait d'une affection au genou, ce qui amena la cour à déclarer que, même si l'on considère dans un sens très large la notion « indispensable à la vie » et que l'on tient également compte de l'aspect psychosocial, la mobilité du genou ne peut pas non plus être considérée comme une fonction vitale.

essentiels à la vie (...). Les fonctions vitales de l'être humain peuvent également être déterminées au moyen d'un cadre bio-psycho-social plus large, notamment le fonctionnement de cet être humain dans son milieu naturel et en contact avec d'autres personnes (...). La cour a adhéré à cette dernière approche, dans le sens où ce sont des fonctions qui sont indispensables pour vivre, au sens large du terme, ce qui signifie qu'il faut également tenir compte à la fois de l'aspect psychosocial et de la qualité de la vie (27) (28).

A l'avenir, cette interprétation peu stricte, pourrait fort bien devenir majoritaire. Dans l'exposé des motifs du projet de loi qui a mené en 2005 aux modifications de l'article 25 de la Loi-AMI, le Ministre a notamment déclaré expressément qu'une « fonction vitale » est une fonction essentielle comme par exemple la vue, même si l'affection dont souffre l'assuré ne porte en soi aucun risque pour sa vie (29).

D'un point de vue humain, ceci mérite naturellement des acclamations. Mais pour celui qui doit juger d'un cas concret, une telle description n'offre aucun point de repère. En effet, ce qui est essentiel pour l'un, ne l'est peut-être pas ou moins pour l'autre. Pour les juristes, il subsiste dès lors encore suffisamment de matière à discussion.

4. LES CRITERES « AFFECTION RARE » ET « INDICATION RARE »

Alors que, par le passé, l'affection qui porte atteinte aux fonctions vitales devait être en plus une affection rare, la nouvelle réglementation opère une distinction entre indications rares, affections rares et auxiliaires médicaux et prestations rares. Le terme « prestations médicales exceptionnelles » n'apparaît plus dans les articles modifiés.

Selon le Ministre, ces modifications ont été apportées parce qu'au fil du temps, le Collège des médecins-directeurs de l'INAMI était confronté avec des demandes qui, il est vrai, ne satisfaisaient pas aux conditions d'octroi, mais étaient néanmoins indiscutablement justifiées. Les modifications visent à étendre les critères d'indemnisation du Fonds spécial de solidarité, de manière à ne pas exclusivement couvrir les maladies rares et les prestations exceptionnelles (30).

(27) Cour du travail Gand, sect. Bruges, 14 mars 2003, *Inf. INAMI*, 352, 2003 ; il s'agissait d'un syndrome mécanique de la moitié droite du corps à la suite d'une lésion cérébrale. Ce syndrome mécanique est caractérisé tant par une composante spastique qu'une composante dystonique. Avec l'interprétation admise, on jugea finalement que le problème se limitait à un dysfonctionnement du bras droit, et que l'usage du bras droit n'est pas vital ou d'importance primaire pour fonctionner. L'intervention a été refusée.

(28) Une semblable description a été admise ultérieurement par la cour du travail d'Anvers dans un arrêt du 10 mai 2005, non publié mais cité exhaustivement dans Bourry, W., *Het bijzonder solidariteitsfonds: een deur die nooit opengaat* (« Le fonds spécial de solidarité : une porte qui ne s'ouvre jamais »), *T. Gez.*, 308, 314-315, 2005-06.

(29) *Doc. Parl.*, Chambre, n° 1627/1, 14, 2004-05.

(30) *Doc. Parl.*, Chambre, n° 1627/5, 5 et n° 1627/1, 3, 2004-05.

Non seulement le Collège, mais également les tribunaux du travail ont été au fil des ans confrontés à des situations pour lesquelles une intervention semblait justifiée à la lumière du motif d'existence du Fonds (prévenir que des personnes renoncent pour des raisons financières à des prestations non remboursables de soins de santé cependant indispensables compte tenu de la gravité de l'affection dont elles souffrent), mais dans lesquelles l'intervention avait été refusée parce qu'il n'était pas satisfait aux critères stricts.

La notion d'affection rare permettait parfois encore de trouver une voie de sortie en tenant compte de la gravité de l'affection. Je pense aux cas dans lesquels une intervention était demandée pour le placement d'une prothèse endovasculaire pour le traitement d'un anévrisme de l'aorte abdominale (en langue commune : l'élargissement local de l'artère) (31).

L'INAMI arguait que l'anévrisme n'est pas une affection rare mais fréquente, et apparaît plus souvent chez les hommes et les personnes âgées : puisque 2 à 13 % des hommes de plus de 65 ans souffrent de cette affection, cette affection n'est pas rare chez les patients âgés de plus de 65 ans.

A plusieurs reprises, la cour du travail n'a pas suivi cette position (32). En premier lieu, l'on jugea que, pour constater le caractère exceptionnel d'une affection, il fallait comparer avec l'ensemble de la population et non avec un groupe déterminé de personnes. Par ailleurs, il s'est avéré, selon les données fournies par l'expert judiciaire, que le nombre d'anévrismes abdominaux supérieurs à 4 cm (ce qui, dans les affaires soumises, était soit le cas soit s'approchait de cette étendue) était infime et n'excédait pas la norme utilisée par la cour du travail de 5 cas sur 10.000 (33).

Dans une autre affaire, une comparaison fut par contre effectuée avec un groupe déterminé de personnes. Il s'agissait d'une forme de la maladie de Parkinson à développement précoce, qui ne se présente que chez 5 individus sur 100.000 âgés de moins de 40 ans. La cour a jugé que la distribution de la maladie de Parkinson dans toutes les tranches d'âge n'était pas pertinente (il s'agirait alors de 746 cas sur 100.000 personnes) et que par conséquent il s'agit effectivement d'une affection rare (34).

(31) Entre-temps, cette intervention chirurgicale est remboursée par l'assurance-maladie.

(32) Cour du travail Gand, sect. Gand, 6 septembre 2004, *TGR*, 420, 2004 ; cour du travail Gand, sect. Gand, 6 juin 2005, sixième chambre, R.G. n° 285/04, non publié ; l'on relève également des arrêts contraires : cour du travail Gand, sect. Bruges, 12 mai 2005, *Inf. INAMI*, 324, 2005 et cour du travail Gand, sect. Gand, 7 avril 2006, *Inf. INAMI*, 241, 2006.

(33) Selon la brochure sur le Fonds spécial de solidarité de l'INAMI, qui peut être consultée sur le site www.inami.fgov.be, ce chiffre est une norme généralement admise en Europe ; le chiffre ne comprend pas seulement les nouveaux cas, mais aussi tous les patients qui à un moment déterminé souffrent d'une affection identique, sans tenir compte du temps qui s'est écoulé depuis le début de la maladie.

(34) Cour du travail Gand, sect. Bruges, 28 janvier 2005, *Chron. Soc.* 2006, 463.

Il n'est pas immédiatement évident de savoir si ce type de litiges allait pouvoir être solutionné avec les nouvelles dispositions en faisant appel au nouvel article 25bis de la Loi-AMI, qui n'exigent pas une affection rare, mais qui stipulent qu'il doit s'agir d'indications rares.

(Une fois de plus), cette nouvelle notion n'est en effet pas décrite plus précisément dans la loi. Même, l'exposé des motifs ne fournit pas de description. Dans le résumé du projet de loi et pendant les discussions en commission, le Ministre a bel et bien fourni un exemple (« une prothèse dentaire fixe devenue indispensable après une opération à la suite d'une tumeur de la langue » (35)).

En 2005, dans sa réponse à une question parlementaire, le Ministre a effectivement expliqué que les indications rares se rapportent aux dossiers dont la complexité permet d'affirmer qu'il s'agit de cas uniques, à l'occasion de quoi le Fonds spécial de solidarité joue pour ces cas uniques le rôle de filet de sauvetage pour les assurés sociaux (36).

Dans le cadre de cette explication très restrictive, il faut bel et bien se faire la réflexion que, si le texte de l'article de loi concerné utilise l'adjectif rare, il n'est pas justifié de restreindre la portée à ce qui est unique.

Ce qui nous intéresse davantage, c'est de savoir ce que l'on entend par le mot « indication ». Une première vérification sur le plan linguistique n'a livré qu'un résultat attristant. Selon Van Dale (37), dans son acception médicale, le terme signifie : « thérapie indiquée pour une maladie, ou (sur le plan métonymique) : symptôme pathologique qui donne lieu à la prescription ou à l'application d'un médicament déterminé ou d'une thérapie bien définie ».

Ce dernier sens ne m'apparaît guère sensé en liaison avec le Fonds spécial de solidarité, étant donné que le symptôme pathologique rare (ou l'affection rare) est cité dans l'article 25ter § 1. Avec le sens de thérapie (ou de prestation) rare, il faut souligner une fois encore que les modifications législatives visaient à étendre les conditions d'indemnisation, entre autres en prenant également à charge des prestations médicales non exceptionnelles.

En fin de compte, j'ai malgré tout trouvé une description adaptée, dans un dictionnaire médical explicatif (à vrai dire pas tout à fait récent) (38) sous le terme latin *indicatio* : « les circonstances ou les considérations qui indiquent la voie lors du

(35) *Doc. Parl.*, Chambre, n° 1627/1, 3 et n° 1627/5, 5, 2004-05.

(36) *Questions et réponses*, Chambre, 25 juillet 2005, 15503 (Question n° 281 Geerts) 2004-05 ; une description similaire se retrouve également dans le Rapport annuel 2005 de l'INAMI, p. 70 (à consulter sur le site www.inami.fgov.be).

(37) Van Dale – *Groot woordenboek van de Nederlandse taal*, 14^{ème} édition, 2005.

(38) Pinkhof, H., *Vertalend en verklarend woordenboek van uitheemse geneeskundige termen (Dictionnaire explicatif et traductif des termes médicaux étrangers)*, Haarlem, De Erven F. Bohn NV, 1963.

choix d'un mode de traitement ». Dans un article du *Tijdschrift voor Gezondheidsrecht* (Revue du droit de la santé), il est postulé en liaison avec les indications rares que l'accent est mis sur le caractère exceptionnel du « recours à une prestation déterminée pour une affection concrète » (39).

Avec cette acception, la nouvelle disposition devient effectivement compréhensible et applicable, même si pour le juge, dans chaque cas concret soumis, ce ne sera une fois de plus pas une sinécure d'apprécier et de motiver le caractère rare des circonstances particulières. Une chose est sûre, il ne peut pas (exclusivement) se référer au simple fait que la prestation demandée n'est pas remboursable pour l'indication qui justifie la demande (mais peut éventuellement l'être pour d'autres indications) parce que la lettre de la loi stipule elle-même que ceci ne constitue pas une indication du caractère rare de l'affection (40).

5. LA « PRESTATION MEDICALE EXCEPTIONNELLE »

Comme nous l'avons déjà mentionné, les nouvelles dispositions ne font plus du tout allusion à des prestations médicales exceptionnelles. La jurisprudence de cette cour du travail éprouvait parfois des difficultés avec la mention antérieure au début de l'article 25 § 2 de la Loi-AMI. Plus précisément, la question a été posée de savoir si le terme exceptionnel s'y paraît d'un sens particulier et constituait avec le caractère non remboursable et les critères sub 1° jusqu'à et y compris 6° une des conditions pour que l'intervention soit possible, voire si une prestation médicale est d'elle-même exceptionnelle lorsqu'elle n'est pas remboursable par la nomenclature et que les six conditions sont remplies.

La cour a jugé à cet égard qu'il existe insuffisamment d'indications permettant de croire qu'en 1989, le législateur avait voulu donner à ce terme un sens spécifique et qu'il s'agissait d'un critère supplémentaire s'ajoutant aux conditions sévères cumulatives mentionnées sous les points 1° à 6° de la disposition en question. Exiger que la prestation soit en plus « exceptionnelle » reviendrait à limiter l'intervention à des situations fortement exceptionnelles, ce qui n'a jamais été l'intention du législateur (41).

La cour y a encore ajouté qu'une autre interprétation est susceptible d'introduire une discrimination entre les malades qui reçoivent la prestation la première fois (et pour qui elle est donc encore « exceptionnelle »), et ceux qui ne sont traités qu'ultérieurement (et pour qui du fait du temps écoulé, la prestation a perdu son caractère « exceptionnel »).

(39) Bourry, W., Het bijzonder solidariteitsfonds: een deur die nooit opengaat, *T. Gez.*, 308, 317, 2005-06.

(40) Art. 25bis dernier alinéa de la Loi-AMI.

(41) Cour du travail Gand, sect. Bruges, 28 janvier 2005, *Chron. Soc.*, 463, 2006.

L'INAMI s'est pourvu en cassation contre cet arrêt, mais y a renoncé plus tard, peu après la mise au point des nouvelles dispositions dans lesquelles il n'est plus question de prestations exceptionnelles, bien que ces nouvelles dispositions ne s'appliquassent pas au cas en question.

L'on aurait pu s'attendre à ce que l'INAMI renonce pour les dossiers toujours en suspens à son point de vue antérieur (42). Cela ne s'est pas produit. Depuis, la cour du travail a encore dû se prononcer à plusieurs reprises sur cette pomme de discorde et devra encore le faire à l'avenir.

Une partie de la jurisprudence (43) persiste à affirmer qu'une prestation doit effectivement être exceptionnelle pour rendre possible une intervention. Ces arrêts font référence à un arrêt de cassation de 2004 (44) où le prononcé stipule que des prestations non exceptionnelles ne sont que des prestations ordinaires, même si elles sont délivrées dans des circonstances complexes, et qu'elles n'entrent pas en ligne de compte pour des interventions du Fonds spécial de solidarité.

Une autre partie de la jurisprudence (45) s'aligne par contre sur l'arrêt du 28 janvier 2005, malgré le fait que l'INAMI fait valoir que juger dans cette direction est contraire au point de vue de la Cour de Cassation en 2004 (46).

Il s'agit généralement de prestations qui figurent effectivement dans la nomenclature mais qui ne sont pas considérées comme remboursables pour l'affection en question. L'on peut se poser la question de savoir si, avec l'interprétation stricte, ces cas permettraient encore une indemnisation. Le fait de figurer dans la nomenclature implique en effet que la prestation n'est pas exceptionnelle (47), mais ceci n'empêche pas qu'exceptionnellement, elle soit néanmoins indiquée et doive être appliquée à des cas non prévus ainsi que l'ont déclaré expressément des experts dans un certain nombre des arrêts mentionnés de la cour du travail. Néanmoins, en 1999, une modification du texte original de l'article 25 de la Loi-AMI (48) a précisé-

(42) À propos de la politique de décision variable, je renvoie volontiers à W. Bourry, *Het bijzonder solidariteitsfonds: een deur die nooit opengaat*, *T. Gez.*, 308, 2005-06.

(43) Entre autres la cour du travail de Gand, sect. Bruges, 6 octobre 2005, *Inf. INAMI*, 467, 2005 ; cour du travail Gand, sect. Gand, 13 mars 2006, *Inf. INAMI*, 239, 2006 ; cour du travail Gand, sect. Gand, 1^{er} septembre 2006, cinquième chambre, R.G. n° 283/04, non publié ; cour du travail Gand, sect. Gand, 15 décembre 2006, *Inf. INAMI*, 221, 2007 ; cour du travail Gand, sect. Gand, 4 juin 2007, sixième chambre, R.G. n° 217/06, non publié.

(44) Cass. 6 septembre 2004, *R.W.*, 672, 2004-05, *J.T.T.*, 40, note, 2005, *Chron. Soc.*, 463, 2006 en *Inf. INAMI*, 419, 2004.

(45) Entre autres la cour du travail Gand, sect. Bruges, 13 janvier 2006, cinquième chambre, R.G. n° 2003/143, non publié ; cour du travail Gand, sect. Gand, 26 juin 2006, sixième chambre, R.G. n° 367/04, non publié ; cour du travail Gand, sect. Gand, 22 janvier 2007, sixième chambre, R.G. n° 78/06, non publié.

(46) Bourry, W., *o.c.*, p. 317, fait aussi observer que cette jurisprudence « déviante » ne résisterait pas à l'épreuve de la cassation.

(47) Cour du travail Gand, sect. Gand, 4 juin 2007, sixième chambre, R.G. n° 217/06, non publié.

(48) Voir note de bas de page 15.

ment autorisé que des prestations qui sont effectivement reprises sans être remboursables peuvent malgré tout entrer en ligne de compte pour une intervention du Fonds. Auparavant, une prestation ne pouvait pas du tout figurer dans la nomenclature.

Au fil des ans, en matière de litiges en liaison avec le Fonds spécial de solidarité, l'on a pu noter plus fréquemment une telle jurisprudence contradictoire, notamment en rapport avec la notion citée ci-dessus de « prestations qui ne sont pas reprises dans la nomenclature ».

Dans tous ces cas, il semble que la différence puisse être ramenée à un jeu de mots en néerlandais « hard » (dur, avec un d) ou « hart » (avec un t) (dur opposé à cœur). Dans l'arrêt de la cour du travail d'Anvers du 25 novembre 2003, mis à mal par la Cour de Cassation en 2004, il est même explicitement mentionné que la cour estime justifiée une intervention du Fonds « en droit et avec raison (ainsi qu'avec le cœur) ».

Ces deux tendances (qui se présentent donc également dans d'autres tribunaux du travail) sont d'une manière ou d'une autre étayées sur le plan juridique et défendables. Dès lors, la différence n'est-elle pas en tout premier lieu à imputer à la rédaction des dispositions de la loi qui permettent une interprétation différente ?

Avec la Loi-Programme du 22 décembre 1989, le Fonds spécial de solidarité a été fondé en guise d'expérimentation, à l'occasion de quoi, par prudence, le budget de fonctionnement avait été limité. Depuis, il n'est quasiment plus possible de parler encore de stade expérimental. Au contraire, il faut constater que, le temps passant, le législateur a supprimé des exclusions non voulues et autorisé en outre dans ce système spécial de nouveaux cas et de nouvelles situations (jusqu'à et y compris des techniques médicales innovatrices, en guise de salle d'attente jusqu'à leur admission ultérieure dans la nomenclature (49)). Dans une réglementation nouvelle et, par ailleurs, en constante évolution, la précision terminologique constitue souvent un problème, d'autant plus lorsque le jargon médical s'insinue dans les textes (il suffit de penser à la notion « indication rare »).

Dans de telles circonstances, l'on ne peut s'étonner que le juge qui doit apprécier un concept à un moment où cette notion a déjà changé de sens (plus affinée) ou acquis un sens plus large, aura une interprétation plutôt basée sur le nouveau sens plus large, surtout si le résultat apparaît comme plus juste (50), le tout pour autant naturellement que la lettre de la loi autorise une telle interprétation.

Ces considérations n'empêchent cependant pas qu'une jurisprudence divisée ne serve guère la sécurité juridique et est regrettable.

(Traduction)

(49) Art. 25quater Loi-AMI.

(50) Que les juges, mais également les médecins du Collège, confrontés à de tels critères stricts et limitatifs à la suite de quoi n'entrera plus en considération pour une indemnisation qu'un nombre infime de cas, recherchent parfois des « voies détournées » permettant néanmoins l'indemnisation de quelques prestations, avec pour fondement implicite l'équité ou le souci social, attitude qui ne leur est pas prise de mauvaise part par Bourry, W. (Het bijzonder solidariteitsfonds: een deur die nooit opengaat, *T. Gez.*, 308, 318, 2005-06), qui espère qu'à la suite de la modification de la loi en 2005, la recherche de « chemins des douaniers » s'avérera moins indispensable.

TABLE DES MATIERES

LE FONDS SPECIAL DE SOLIDARITE, SOURCE PERMANENTE DE CONTROVERSE ?

1. LE POUVOIR JURIDICTIONNEL DES TRIBUNAUX DU TRAVAIL	846
2. LE CRITERE D'OCTROI « PRESTATIONS ONEREUSES »	850
3. LE CRITERE « PORTER ATTEINTE AUX FONCTIONS VITALES »	850
4. LES CRITERES « AFFECTION RARE » ET « INDICATION RARE »	852
5. LA « PRESTATION MEDICALE EXCEPTIONNELLE »	855

FORUM

QUE DEVIENNENT NOS SYSTEMES DE PENSIONS ? 861 |

LES ALLOCATIONS SOCIALES ONT-ELLES ENFIN FINI DE REGRESSER ? 881 |

QUE DEVIENNENT NOS SYSTEMES DE PENSIONS ?

PAR **KOEN ALGOED**

Vlekho Business School, chercheur affilié, K.U. Leuven

1. INTRODUCTION

Le vieillissement de la population a déjà fait couler beaucoup d'encre. La conjugaison de facteurs tels que l'allongement continu de l'espérance de vie et la succession à partir des années soixante-dix des générations du « baby-boom » par celles du « baby-burst », métamorphosera radicalement la pyramide globale des âges au cours des prochaines décennies. Au sein d'une population totale relativement constante, de grands glissements auront lieu. Par exemple, le nombre de personnes âgées de plus de 65 ans augmentera ainsi que la part dans cette population représentée par les individus de plus de 80 ans.

Bien des propositions ont déjà été formulées par divers acteurs en vue de contrer les surcoûts du vieillissement. Ce vaste éventail de propositions contient tout à la fois le passage à un régime de capitalisation et l'érection d'un monument pour le(s) fondateur(s) du Fonds argenté. Dans d'anciens numéros de la Revue belge de sécurité sociale aussi, tant des professeurs de la KUL (1) que le professeur de l'UA Bea Can-

* L'auteur remercie les relecteurs pour les améliorations pertinentes du texte qu'ils ont suggérées, ainsi que le Service d'études du SPF Finances pour la mise à disposition de statistiques fiscales. Les éventuelles erreurs sont exclusivement à porter en compte de l'auteur.

(1) Pour ce qui a trait aux pensions, les professeurs de la KUL plaident par exemple pour un régime de pension de 35 (40)/65 : celui qui a payé des cotisations pendant un certain nombre d'années (35 ou 40 ans - cela doit encore faire l'objet d'une étude ultérieure) sur un revenu professionnel qui a au moins été égal au salaire minimal, peut partir à la retraite (anticipée ou nouvelle prépension), indépendamment de son âge. Le nombre précis d'années exigées pourrait même varier en fonctions de données objectives telles que l'espérance de vie par catégorie professionnelle. Au plus tard, chacun partirait à la retraite à l'âge de 65 ans. Un départ anticipé est possible à condition de diminuer correctement d'une façon actuarielle correspondante le montant de la pension. Les personnes âgées de plus de 65 ans peuvent continuer à travailler en conservant leur pension. Le travail s'effectue alors aux mêmes conditions que celles auxquelles sont soumis les autres travailleurs actifs (des points de vue fiscal et parafiscal) ; toutefois, les cotisations payées n'ouvrent pas de droits supplémentaires à la pension. Les professeurs de la KUL visent également une plus grande équité dans le calcul de la pension au sein du ménage. Les cotisations versées par chacun des époux ou des cohabitants (ces derniers pour autant qu'ils cohabitent légalement ou sur leur déclaration) sont créditées comme étant levées pour moitié sur le revenu du travail propre de l'un et pour moitié sur celui de l'autre partenaire.

tillon (2) avançaient une série de recommandations politiques. En tout état de cause, les professeurs de la KUL et le professeur Bea Cantillon partagent la motivation suivante : en cas de poursuite de la politique menée, notre sécurité sociale risque de poursuivre sa glissade jusqu'à atteindre le niveau d'un système de sécurité sociale anglo-saxon minimaliste. Par ailleurs, sur le plan européen, les taux de remplacement (3) des pensions légales des travailleurs salariés (et des indépendants) en effet sont, déjà aujourd'hui, relativement bas.

A défaut de choix politiques explicites, des allocations légales encore plus faibles et une privatisation croissante risquent, tant dans les pensions que dans l'assurance-maladie, de devenir des bouées de sauvetage pour les finances publiques. Les scénarios du Comité d'étude sur le vieillissement (CEV) qui partent d'un taux de remplacement des pensions légales en baisse, confirment cette menace. Les pensions complémentaires devraient combler cette brèche dans les revenus que crée le taux diminué de remplacement des pensions légales (4).

Enfin, les scénarios du CEV impliquent également une baisse des taux d'allocation (5) tandis que précisément le risque de devenir très vieux augmente l'intérêt d'une adaptation à la prospérité à un âge de retraite élevé.

Le présent article esquisse les contours des adaptations estimées nécessaires pour les régimes de pensions en Belgique.

Le chapitre deux met en cartes et chiffre l'espérance de vie plus longue. Le chapitre trois présente quelques propositions concrètes pour pouvoir garantir mieux la consommation durant la vieillesse. Le chapitre quatre commente l'épineux problème (6) de l'écart de revenus entre actifs et non-actifs. Enfin, le chapitre cinq procède à la conclusion.

(2) Résumé sommairement, Bea Cantillon propose de réserver le crédit-temps pour faciliter la combinaison travail, soins et apprentissage tout au long de la vie. Par ailleurs, les allocations qui soutiennent une sortie anticipée ou temporaire du marché de l'emploi doivent être réservées aux risques qui ont un lien évident avec soit les incapacités de travail (les professions qualifiées de 'pénibles'), soit le chômage involontaire des assurés qui sont effectivement disponibles pour le marché du travail. Enfin, dans le cadre d'un fédéralisme social adulte, les états fédérés doivent être responsabilisés tant dans un sens positif que négatif.

(3) Le taux de remplacement ('replacement rate') est le rapport entre la pension au moment du départ à la retraite et le revenu de travail gagné antérieurement.

(4) Au niveau du ménage, ce taux de remplacement à la baisse peut dans une certaine mesure être contré par deux pensions légales au lieu d'une pension au taux ménage mais, dans le cas d'une réduction du ménage ou de carrières incomplètes, cette solution n'offre que peu de soulagement.

(5) Le taux d'allocation est le rapport entre la pension moyenne des retraités (ou d'un groupe partiel de retraités) à un moment donné t et le salaire moyen brut des travailleurs actifs au même moment t .

(6) Par exemple, la demande et la pétition d'OKRA (ex-KBG) proposant d'augmenter les pensions en 2007 en guise de rattrapage de 1% à 3% (le pourcentage concret dépend de la date d'entrée en vigueur de la retraite) et de lier automatiquement les pensions à la prospérité à partir de 2008. Par ailleurs, l'OKRA mettait aussi en garde, en cas d'adaptations automatiques à la prospérité, contre la tentation de raboter les actuels avantages en nature des retraités.

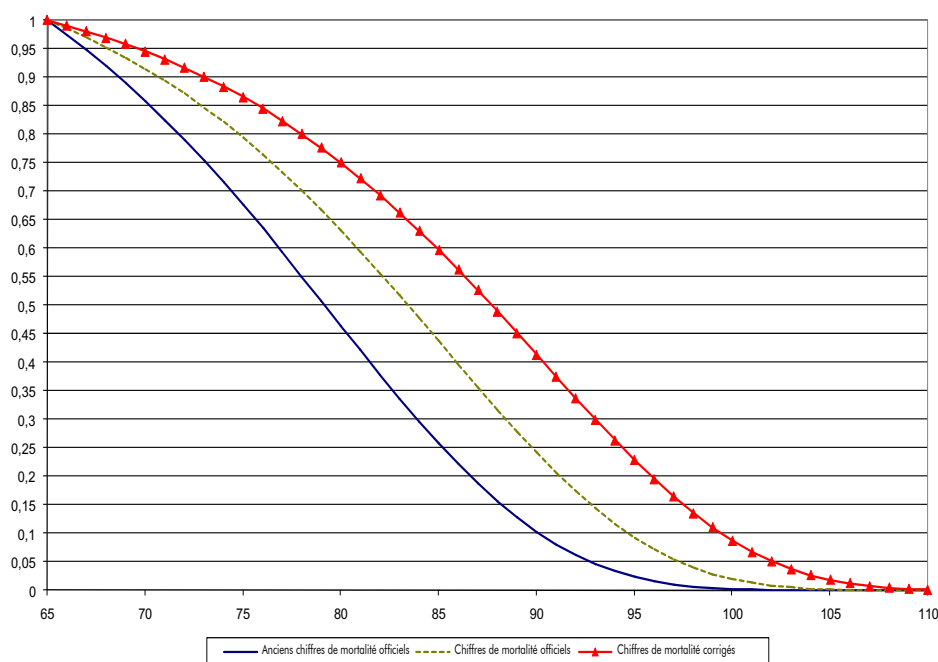
2. L'ALLONGEMENT DE L'ESPERANCE DE VIE

Notre longévité ne cesse de s'allonger. Non seulement l'espérance de vie augmente à la naissance, mais encore les chances de survivre à l'âge légal de la pension continuent à s'accroître. Les probabilités qu'une personne (homme ou femme) de 65 ans dépasse le cap des 80 ans s'élèvent sur la base des tables officielles de mortalité à 63,15% (75,92%). Parmi les hommes (femmes) de 65 ans, 24,13% (soit 38,55%) atteindront au moins l'âge de 90 ans.

Mesurées à l'aune de tables de mortalité plus anciennes, ces chances s'élevaient respectivement à 46,45% (61,28%) et à 10,23% (23,38%). En tenant compte des tables de mortalité corrigées, ces probabilités de survie représentent respectivement 75% (85,2%) et 41,3% (57,6%).

Les graphiques 1 et 2 reflètent les chances de survie pour respectivement un homme et une femme de 65 ans sur la base des anciennes tables de mortalités officielles (7), des tables de mortalité actuelles et des tables de mortalité corrigées. Les institutions financières font usage de tables de mortalité corrigées, où la durée de survie est revue de 5 ans à la hausse (8).

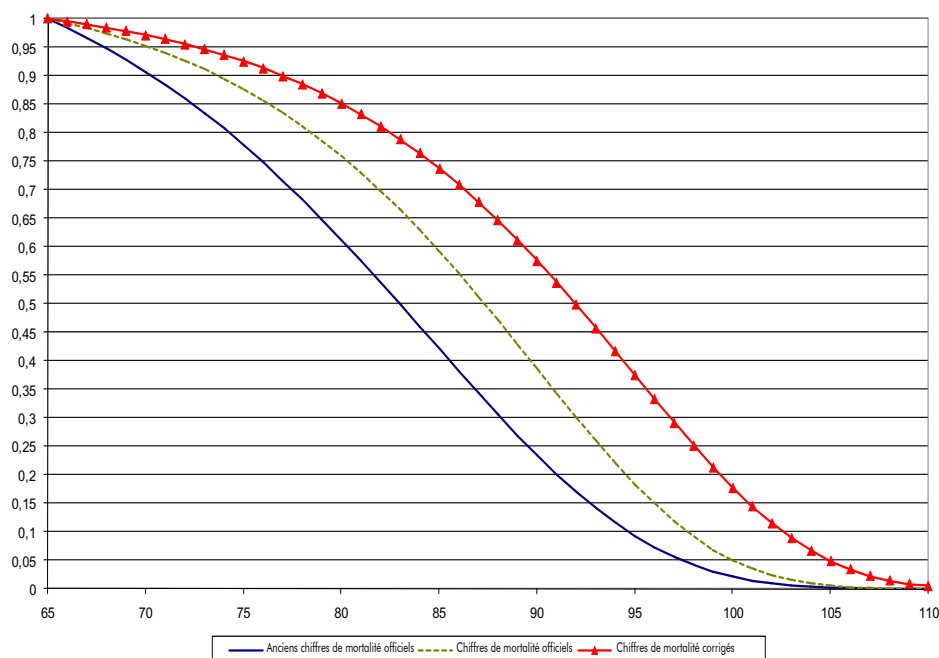
GRAPHIQUE 1 : CHANCES DE SURVIE D'UN HOMME DE 65 ANS



Source : propres calculs.

(7) Les anciennes tables officielles de mortalité sont les tables de mortalité de 1968-1972 (l'AR du 5 juillet 1985), les actuelles tables officielles de mortalité sont les tables de mortalité de 1992 (l'AR du 14 mai 2003).

(8) Ces tables sont par exemple utilisées par les fonds de pension pour convertir un capital de pension complémentaire en une pension complémentaire sous forme de rente.

GRAPHIQUE 2 : CHANCES DE SURVIE D'UNE FEMME DE 65 ANS

Source : propres calculs.

L'évolution de la probabilité qu'au moins l'un des membres d'un couple (h/f) de personnes de 65 ans atteindra un âge déterminé fait apparaître une autre manière d'illustrer l'allongement de l'espérance de vie (9). Conformément aux tables de mortalité officielles, la possibilité que les deux atteignent l'âge de 90 ans, s'élève à 9,3%. Mais la probabilité qu'une personne au moins de ce couple de personnes âgées de 65 ans atteigne 95 ans, est égale à 25,85%. Ici, nous n'excluons qu'un seul événement : le décès des deux partenaires.

Selon les tables de mortalité corrigées, les chances qu'au sein d'un couple (h/f) de personnes âgées de 65 ans, l'un des partenaires au moins arrive à l'âge de 95 ans, se chiffrent même à 51,73%. Les anciennes tables de mortalité maintiennent cette probabilité à 11,44%.

(9) Les calculs supposent que les probabilités de décès constituent un événement indépendant. Il est donc fait abstraction de qui est qualifié de syndrome du « cœur brisé ».

TABEAU 1 : CHANCE DE SURVIE DE L'HOMME OU DE LA FEMME DANS UN COUPLE AGE DE 65 ANS

Jusqu'à l'âge de :	Anciennes tables de mortalité	Tables de mortalité officielle	Tables de mortalité corrigées
70	98,68%	99,60%	99,85%
75	92,81%	97,45%	99,00%
80	79,27%	91,13%	96,29%
85	57,04%	77,06%	89,43%
90	31,21%	53,38%	75,10%
95	11,44%	25,85%	51,73%
100	2,40%	6,88%	24,96%

Source : propres calculs.

Une plus longue espérance de vie a naturellement pour effet que la valeur actuelle des pensions augmente à n'importe quel âge de la retraite. Les tableaux 2 et 3 donnent la valeur actuelle d'une pension en euros pour respectivement les hommes et les femmes sur la base des tables de mortalité corrigées, officielles et anciennes.

TABEAU 2 : VALEUR ACTUELLE D'UNE PENSION EN EUROS, RETRAITE A L'AGE α , INFLATION = 0,02, TAUX D'ESCOMPTE = 0.04 (HOMME)

α	55	56	57	58	59	60	61	62	63	64	65
Tables de mortalité corrigés	22,81	22,32	21,83	21,34	20,84	20,34	19,83	19,33	18,82	18,31	17,80
Tables de mortalité officielles	20,34	19,83	19,33	18,82	18,31	17,80	17,29	16,78	16,27	15,76	15,25
Anciennes tables de mortalité	17,49	16,99	16,49	16,00	15,50	15,01	14,51	14,03	13,54	13,06	12,59

Source : propres calculs.

TABEAU 3 : VALEUR ACTUELLE D'UNE PENSION EN EUROS, RETRAITE A L'AGE α , INFLATION = 0,02, TAUX D'ESCOMPTE = 0.04 (FEMME)

α	55	56	57	58	59	60	61	62	63	64	65
Tables de mortalité corrigées	25,30	24,82	24,34	23,84	23,34	22,84	22,33	21,82	21,30	20,77	20,25
Tables de mortalité officielles	22,84	22,33	21,82	21,30	20,77	20,25	19,71	19,18	18,64	18,10	17,56
Anciennes tables de mortalité	19,98	19,49	18,99	18,49	17,99	17,49	16,99	16,49	16,00	15,50	15,01

Source : propres calculs.

Outre l'effet de volume des générations du baby-boom qui partiront à la retraite dans les décennies à venir, un réel effet de prix joue aussi un rôle dans les pensions légales. La question est dès lors de savoir comment les comptes de pensions seront liquidés. Puisque nos pensions légales sont des régimes à objectif cible basés sur la répartition (10), des subventions publiques plus généreuses allouées aux régimes légaux de pension et la diminution du montant des pensions versées sont les instruments indiqués pour maintenir l'équilibre des comptes des pensions de demain.

Des subventions publiques plus généreuses pour les régimes de pensions pourraient provenir d'une réduction accélérée de la dette publique. Consécutivement à la baisse de la dette publique, à l'avenir, des moyens budgétaires pourraient être consacrés aux paiements des pensions au lieu des paiements d'intérêts. Mais l'évolution au cours des années écoulées du solde primaire et de la dette publique en suspens, indique que, pendant cette période, le gouvernement n'était pas vraiment guidé par un instinct d'écureuil (11). Les éléments qui ont eu une incidence positive sur les intérêts ont servi à investir au cours de ces dernières années dans une baisse du solde primaire au lieu de l'être dans une diminution plus rapide de la dette publique. La dette publique était de 274.254 millions d'euros à la fin de 2006 contre 270.679 millions d'euros à la fin de 1999.

(10) Dans un régime de cotisation fixe sur la base d'une capitalisation pure (c'est-à-dire sans solidarité intergénérationnelle via par exemple des « backservices »), chaque génération (cohorte) en âge de partir à la retraite est confrontée à une limitation contraignante du budget. Les dépenses de pensions doivent provenir des moyens épargnés et des recettes générées. Une espérance de vie plus longue mènera ici à des cotisations personnelles plus élevées au cours de la vie active et/ou à un montant de pension plus modeste. Par ailleurs, le nombre relativement plus grand de retraités par rapport aux actifs n'y joue pas d'effets directs : au cours de leur vie active, les retraités ont épargné pour eux-mêmes. Il peut tout au plus y avoir des effets indirects. Ainsi, la « désépargne » des retraités, c'est-à-dire la vente des actifs financiers, peut entraîner pour ces actifs des prix à la baisse parce que la demande est plus petite que l'offre.

(11) Voir Koen Algoed et Etienne de Callatay, Belgische overheidsfinanciën: de opmars van het niet-klassieke lenen, à paraître dans Kwartaalschrift Economie 2008.

Il est vraisemblable qu'au cours des prochaines années, le gouvernement ne pourra pas non plus être accusé de tendances exagérées à l'épargne, avec comme conséquence que la diminution des montants des pensions versés, outre l'augmentation des impôts, risque de devenir l'instrument politique par excellence pour préserver l'équilibre du système des pensions.

Des taux de cotisation plus élevés sur le revenu des actifs pour maintenir l'équilibre des comptes des pensions, ne sont pas – compte tenu de nos faibles taux d'activité et d'emploi – vraiment souhaitables. Comme le propose également le Rapport *Taxes sur le travail, l'emploi et capacité concurrentielle* du Conseil Supérieur des Finances (section Fiscalité et Parafiscalité), il vaut mieux diminuer les charges sur le travail et compenser d'éventuelles baisses de recettes du gouvernement via par exemple des charges plus élevées sur les revenus de l'épargne ou l'élargissement des bases imposables. Aujourd'hui, les produits fiscaux sont souvent des produits purement fiscaux où l'avantage fiscal est souvent récupéré par les institutions financières. L'exemple suivant est un cas d'école d'une telle récupération : l'exonération du précompte mobilier sur les intérêts sur un livret d'épargne (12) qui, dans les grandes banques, mène à des taux d'intérêts relativement faibles sur les livrets d'épargne classiques.

Le flux total des montants de pensions versés peut être diminué en baissant les montants versés eux-mêmes ou en diminuant la durée moyenne des versements. Etant donné les taux de remplacement déjà très bas des pensions légales pour travailleurs salariés et indépendants, il faut simultanément œuvrer à une diminution de la durée moyenne des versements et à assurer la consommation pendant les vieux jours.

3. RETOUR AUX FONDEMENTS DE LA SECURITE SOCIALE : GARANTIR LA CONSOMMATION DURANT LES VIEUX JOURS

La durée moyenne de la retraite enregistre chez nous un mouvement ascendant (abstraction faite des risques tels qu'épidémies à grande échelle). Avec cette augmentation de l'éventualité de vie allongée, le choix persistant en faveur d'une longue durée des versements avec pour revers de la médaille des montants de pension modestes, le développement non coordonné des pensions complémentaires et la progression constante des assurances complémentaires dans les soins de santé deviennent problématiques. Car la consommation lors de la vieillesse n'est pas assurée, sûrement dans le cas de maladie/dépendance ou pour certains groupes (comme les personnes n'ayant pas une carrière professionnelle complète ou celles n'ayant pas souscrit d'assurance complémentaire).

Partant de ce constat, nous plaidons pour prendre la consommation au moment de la vieillesse comme point de départ (une sorte de cible à atteindre) de la politique à mener. Pour les pensions en soi, cela signifie un ensemble coordonné de mesures qui se rapportent à 1) à donner aux pensions des travailleurs salariés un véritable

(12) Ce maximum s'élève à 1600 EUR, revenus de 2006.

statut de remplacement de revenus, 2) l'obligation de payer en partie les pensions complémentaires sous forme de rente, 3) la reconnaissance explicite du travail de soins et 4) développer un marché pour les emprunts hypothécaires inversés.

3.1. PLUS INVESTIR DANS LES PENSIONS LEGALES

Les pensions légales s'accompagnent d'un certain nombre d'avantages comparatifs par rapport à d'autres systèmes de pensions prévoyant un revenu durant la vieillesse. Elles sont organisées comme une rente viagère et constituent dès lors une assurance contre le risque de longue vie. Du fait de la liaison des pensions à l'indice de santé, l'on contre également l'érosion du pouvoir d'achat (13). Les pensions légales peuvent alors être aisément liées aux cotisations (le passé de travail) pour prévenir ainsi des pertes de revenus et d'un comportement de risque-tout. Tenant compte de la redistribution des salaires élevés aux bas salaires, les pensions légales peuvent également être plus facilement intégrées dans l'impôt des personnes physiques. La solidarité intergénérationnelle en fin de compte peut être organisée de manière transparente en opérant (ou non) une liaison des pensions légales à la prospérité (voir section 4).

C'est pourquoi il est souhaitable d'investir dans les pensions légales via une hausse du taux de remplacement (14). A cette fin, les mesures suivantes sont indiquées :

3.1.1. Investir les moyens publics des régimes de sortie anticipée dans les systèmes de pensions légales

Les actuels systèmes de sortie anticipée ne constituent pas une promotion de l'emploi mais un transfert des jeunes vers les aînés, il est vrai, partiellement 'remboursé' à la société sous la forme d'un travail de soins par les têtes chenues (pour leurs petits-enfants ou pour leurs parents dépendants). Les systèmes de départ anticipé sont payés par des impôts sur le travail et diminuent de cette façon le taux d'emploi. Par ailleurs, celui qui peut bénéficier d'une prépension (et de la subvention connexe), est désigné de manière relativement arbitraire. La taille de l'entreprise, les sensibilités/connexions politiques déterminent en effet qui est pris en considération pour une prépension. Ensuite, le fait d'accorder des subventions à des systèmes de départ anticipé donne des signaux erronés aux employeurs quant à l'investissement dans des conditions de travail ou dans la formation et l'instruction des travailleurs. Aujourd'hui, les travailleurs se retrouvent souvent dans une situation de « catch 22 ». Ils reçoivent une formation ou une instruction insuffisante parce qu'ils sont susceptibles de partir de manière anticipée (période d'amortissement trop brève) et ils

(13) Les pensions légales ont été lancées comme système de capitalisation (1924 pour les ouvriers, 1925 pour les employés) mais le système de capitalisation n'a pas pu résister à l'inflation des années trente et quarante.

(14) Des taux de remplacement supérieurs sont une condition nécessaire mais non suffisante pour une vieillesse assurée. Les prix des soins de santé ou des institutions de soins pour retraités sont en effet susceptibles de s'envoler.

partent de manière anticipée parce qu'ils sont trop peu formés. En fin de compte, la « subsidiation » de la sortie anticipée facilite une rupture de contrat ('breach of contract') lorsque les entreprises recourent au modèle de récompense comme modèle salarial (15).

Pour cette raison, mieux vaut investir les moyens publics qui sont actuellement dirigés vers les différents régimes de sortie anticipée (16), dans le système des pensions légales. Libre naturellement aux secteurs/entreprises concernés de financer intégralement eux-mêmes une pension complémentaire ou, plus précisément, une pension transitoire (17).

3.1.2. Investir les moyens fiscaux de l'épargne-pension individuelle dans le 1er pilier

Il n'y a que peu ou pas du tout de motifs à faire valoir contre un traitement fiscalement plus avantageux de l'épargne-pension individuelle par rapport à d'autres formes d'épargne personnelle. Sûrement à présent que la motivation historique de ce cadeau fiscal n'est plus puisque, désormais, les taux marginaux d'imposition les plus élevés dans l'impôt des personnes physiques ont été ramenés de 55% et de 52,5% à 50%.

Pour l'année imposable 2005 (revenus de 2004), le coût budgétaire de l'épargne-pension individuelle s'élevait à 285,53 millions d'euros et celui de l'épargne à long terme (assurance-vie) à 204,8 millions d'euros.

3.1.3. L'introduction d'une carrière de 40 ans pour la pension

A l'instar des professeurs de la KUL, nous proposons de ne plus calculer les pensions légales pour travailleurs sur une durée de 45 ans mais sur une durée de 40 ans. A ceci doit être liée une discussion sur les périodes assimilées. Car il n'est pas possible d'avoir pour intention de conserver le statu quo pour les carrières professionnelles moyennement courtes en prenant encore en compte un nombre plus élevé de périodes assimilées sans financement explicite (18). Il ne faut pas toucher aux formes traditionnelles d'assimilation (telles que le chômage, l'invalidité). Par contre, il est conseillé de revoir les assimilations en cas de réduction du temps de travail ou de crédit-temps. Une assimilation ne devrait plus être prise en compte que dans le seul cas d'un travail de soins. Ici, la plus-value économique va en effet dans sa totalité à la société, contrairement à ce qui se passe avec la formation. Toutes les autres formes de réduction du temps de travail peuvent encore être assimilées à condition d'être régularisées via le paiement d'une cotisation (19).

(15) Lorsque l'on est jeune, les salaires sont en dessous de la productivité au travail tandis qu'à un âge plus avancé, c'est l'inverse qui s'applique.

(16) En 2006 les dépenses pour les prépensionnés (nombre : 111.069) se sont élevées à 1,3 milliard EUR. Les dépenses pour les chômeurs âgés exonérés sont d'une même grandeur d'ordre puisque leur nombre s'élevait en 2006 à 116.169. Les dépenses de l'ONP se sont chiffrées en 2006 à 15,2 milliards d'euros.

(17) En fin de compte, ce coût sera porté en compte à l'acheteur des biens ou des services fournis.

(18) C'est précisément ce qui s'est passé dans le sillage du Pacte des générations.

(19) La question est de savoir si l'actuel taux des cotisations de 7,5% n'est pas trop élevé.

3.1.4. Un âge minimal de départ à la retraite en tant que solution alternative à un système explicite de bonus-malus

Stijns e.a. ont démontré qu'en Belgique, continuer à travailler à un âge plus avancé n'est guère lucratif pour cause de réglementations sociales et fiscales. Un travailleur aîné qui travaille une année de plus, perd rien moins que 80% de son revenu professionnel net de cette année. Les faibles taux d'emploi et d'activité des personnes âgées de 55 à 64 ans ne sont dès lors pas une surprise. Mais ces faibles taux d'emploi ne sont pas tenables compte tenu des surcoûts budgétaires du vieillissement. (Et compte tenu de la forte perte de revenus lors du départ à la retraite, ces faibles taux d'emploi ne sont sans doute pas non plus souhaitables.)

On cherche désormais le salut dans une carrière entrant en compte pour la pension pour maintenir plus longtemps les gens sur le marché de l'emploi. Si l'on suit ce raisonnement, quiconque a travaillé un nombre suffisant d'années peut prendre sa retraite.

A cette doctrine de la carrière à considérer pour la pension, nous voulons toutefois ajouter les annotations suivantes. En tout premier lieu, la carrière pour la pension ne peut pas être beaucoup plus longue que 40 ans si nous souhaitons un taux de remplacement suffisamment important. Ensuite, un système de pensions qui ne regarde que le passé (nombre d'années de travail), court le risque que l'on puisse librement choisir de partir à la retraite lorsque le retrait sur la pension (pour cause de carrière incomplète) ne fait pas le poids par rapport à la longue durée des versements, d'éventuels statuts sociaux plus favorables (par exemple dans l'assurance-maladie) et l'éventuelle possibilité de faire quelques travaux par-ci, par-là. En termes plus généraux, nous devons tenir compte que celui qui part tôt à la retraite, impose une plus grande charge aux actifs à la suite d'une durée des versements en moyenne plus longue.

Pour cette raison, la durée de la carrière comme critère pour la pension n'est pas une condition suffisante et doit être complétée par un âge minimal de départ à la retraite (20). Travailler avec un âge minimal de départ à la retraite signifie en fait que nous voulons échanger une durée plus longue des versements contre un montant de pension plus élevé. En portant suffisamment haut l'âge minimal pour le départ à la retraite (62-63 ans), les gens sont incités à travailler plus longtemps et ainsi à acquérir une pension plus avantageuse.

Lorsque la carrière à considérer pour la pension est relativement peu fournie, le système explicite de bonus-malus est sans doute superflu. En calculant une carrière pour la pension en 40èmes (au lieu d'en 45èmes), la pénalisation d'une année de cotisations manquante dans la carrière pour la pension passe de 2,22% à 2,5%. Supposons qu'une personne réalise à l'âge de 65 ans une carrière de 40 ans. Partir de manière anticipée à la retraite à 62 ans signifie une pénalisation implicite de 7,5% (pension calculée sur la base de 37/40èmes au lieu de 40/40 et encore en supposant que la voie salariale ait été constante).

(20) L'âge minimal de départ à la retraite dépendra aussi de la générosité à l'égard des périodes assimilées et peut éventuellement (en partie) être indexé à l'espérance de vie accrue.

Pour définir si ce malus implicite se suffit déjà en lui-même, nous devons étudier les calculs actuariels. Il ressort, par exemple du tableau 3 (21) que, pour une personne âgée de 62 ans, 0,914 euro de pension légale représente une valeur actuelle identique qu'un euro de pension à l'âge de 65 ans. Le malus implicite semble être suffisant. Eventuellement, lors du calcul de la pension légale, on pourrait faire abstraction des années les moins favorables, ce qui aboutit à un bonus de pension implicite supplémentaire.

C'est précisément parce que l'espérance de vie à un âge plus avancé s'est allongée que le malus de pension implicite est suffisant. Auparavant, dans l'hypothèse d'un départ anticipé à la retraite, les différences en pourcentage en valeur actuelle étaient nettement plus importantes (et exigeaient de ce fait un malus de pension nettement plus grand).

Comme nous l'avons déjà mentionné au chapitre 2, la valeur actuelle accrue des pensions à tout âge possible de la retraite est un défi nettement plus grand qu'un système explicite de malus.

TABLEAU 4 : ECART DE LA VALEUR ACTUELLE D'UN EURO DE PENSION A L'AGE α , PAR RAPPORT A LA VALEUR ACTUELLE D'UN EURO DE PENSION A L'AGE DE 65 ANS (AVEC INFLATION = 0,02 ET TAUX D'ESCOMPTE = 0.04) (HOMME)

α	55	56	57	58	59	60	61	62	63	64
Tables de mortalité corrigées	28,15%	25,39%	22,64%	19,89%	17,08%	14,27%	11,40%	8,60%	5,73%	2,87%
Tables officielles de mortalité	33,38%	30,03%	26,75%	23,41%	20,07%	16,72%	13,38%	10,03%	6,69%	3,34%
Anciennes tables de mortalité	38,92%	34,95%	30,98%	27,08%	23,11%	19,22%	15,25%	11,44%	7,55%	3,73%

Source : propres calculs.

TABLEAU 5 : ECART DE LA VALEUR ACTUELLE D'UN EURO DE PENSION A L'AGE α , PAR RAPPORT A LA VALEUR ACTUELLE D'UN EURO DE PENSION A L'AGE DE 65 ANS (AVEC INFLATION = 0,02 ET TAUX D'ESCOMPTE = 0.04) (FEMME)

α	55	56	57	58	59	60	61	62	63	64
Tables de mortalité corrigées	24,97%	22,60%	20,20%	17,77%	15,31%	12,82%	10,30%	7,76%	5,20%	2,61%
Tables officielles de mortalité	30,09%	27,19%	24,26%	21,30%	18,31%	15,31%	12,28%	9,23%	6,17%	3,09%
Anciennes tables de mortalité	33,11%	29,85%	26,52%	23,18%	19,85%	16,52%	13,19%	9,86%	6,60%	3,26%

Source : propres calculs.

(21) Observez que ceci est un exercice partiel parce que nous supposons de manière implicite qu'il n'y a pas de différence en ce qui concerne les cotisations.

3.1.5. Oeuvrer aux plafonds salariaux et au régime fiscal des pensions

A part un lien plus étroit entre la hauteur de la pension légale et la durée escomptée des versements, nous plaçons également pour un lien plus étroit entre les cotisations payées et la pension légale. Pour cela, les plafonds des revenus doivent être revus vers le haut lors du calcul de la pension légale. Ainsi, une plus petite part des cotisations de sécurité sociale à payer sur la totalité du salaire, ne sera plus un pur impôt et de ce fait sera moins esquivée. Par ailleurs, en cas de pensions dignes de ce nom, il ne faut plus que subsiste un régime spécial pour les pensions (légales et complémentaires) dans l'impôt des personnes physiques. L'impôt des personnes physiques peut alors être basé sur le revenu (global) à l'occasion de quoi aucune distinction n'est opérée en fonction de la source des revenus dus à l'impôt : revenu du travail ou revenu d'une allocation de remplacement.

3.2. PENSIONS COMPLEMENTAIRES DES TRAVAILLEURS : VERSEMENT EN PARTIE SOUS FORME DE RENTE

En organisant les pensions comme versements sous forme de rentes, il est possible de réaliser un rendement supplémentaire sous la forme de versements plus élevés ou de cotisations plus faibles. Celui qui, en moyenne, vit plus longtemps, perçoit en effet un subside croisé de celui qui meurt 'trop jeune'. Milevsky (2006) illustre le rendement supplémentaire d'une intervention sous la forme de rente viagère par rapport à l'épargne financière classique avec l'exemple de cinq grands-mères âgées de 95 ans qui jouent aux cartes. Si chacune d'elles dépose 100 dollars sur un compte d'épargne, cela donne 525 dollars après 1 an si l'institution financière offre 5% d'intérêt. Les mamies pourraient convenir de redistribuer l'épargne entre les survivantes. Car, compte tenu de leur âge honorable, il y a 20% de probabilités que l'une des mamies décède au cours de l'année. Elles peuvent naturellement aussi toutes mourir dans le courant de l'année. Mais, en moyenne, il y en a 4 qui survivront cette année. Les 525 dollars peuvent alors être répartis entre les quatre mamies de 96 ans, ce qui revient à 131,25 dollars per capita. Cela signifie un rendement de 31,25% sur la contribution propre de 100 dollars : 5% d'intérêts sur la contribution personnelle et 26,25% de rendement à la suite de la perte de capital et d'intérêts de la grand-mère décédée. La condition est naturellement – mais c'est précisément en cela que réside la force des versements qui sont liés au fait d'être en vie – que les héritiers de la grand-mère décédée ne peuvent réclamer le capital et les intérêts financiers générés par celui-ci.

Organiser les pensions comme une rente viagère comme dans le cas des pensions légales est donc susceptible d'aboutir à des versements plus élevés. Mais cette logique, nous ne l'appliquons pas aux pensions complémentaires puisque celles-ci peuvent également être liquidées en capital.

Afin d'aider à faire face au risque de longévité, il est recommandé de procéder à des versements sous formes d'annuités. Mais pour des raisons de sélection erronées, le gouvernement peut décider de ne pas laisser au libre arbitre le choix de payer sous

forme de rente ou non. Car les personnes ayant une espérance de vie plus longue que la moyenne opteront de préférence pour une liquidation sous forme de rente. Dès lors, l'espérance de vie moyenne n'est plus représentative.

La conséquence en est le prix élevé des annuités. Il y a naturellement un lien positif entre revenu et espérance de vie. Un compromis entre efficacité et équité peut alors consister en la liquidation de la pension complémentaire en partie en capital et en partie en rente.

Afin d'organiser concrètement le marché pour les annuités, le gouvernement peut désigner les institutions financières qui pourront offrir des contrats viagers par le biais d'une 'vente publique'.

3.3. CONVERTIR EN LIQUIDITES LE CAPITAL DE SON HABITATION PERSONNELLE

On néglige souvent qu'un grand nombre de retraités participent à l'accroissement de la prospérité via la possession de leur propre maison. Pour les retraités, liquider cet accroissement de prospérité via un emprunt hypothécaire inversé ('reverse mortgage') peut également être considéré comme un complément à la pension. Sauf le capital épargné d'une pension complémentaire, la maison personnelle pourrait également être utilisée comme apport pour financer une rente viagère.

Un emprunt hypothécaire inversé fait que l'héritage est moins important et répercuté ainsi également 'l'adaptation à la prospérité' sur les jeunes générations. Mais en soi, ce n'est pas grave ; car une telle répercussion est peut être une charge plus légère pour le marché de l'emploi que si cette adaptation doit être payée par des moyens publics. Le problème de cette solution se situe naturellement chez les retraités non propriétaires.

C'est pourquoi le gouvernement doit se montrer plus contraignant et réserver exclusivement les stimuli fiscaux actuellement destinés à l'épargne-logement ou aux assurances individuelles sur la vie (1920, revenus de 2006) à l'acquisition d'une maison personnelle (existante ou nouvelle) ou à des aménagements du logement. Une assurance individuelle sur la vie est une forme d'épargne financière et ne mérite dès lors pas de traitement fiscal privilégié. Puisqu'il existe toujours une incertitude quant à savoir qui mettra en poche les avantages fiscaux, mieux vaut intégrer les avantages fiscaux à un marché fonctionnant bien pour les logements et les terrains à bâtir.

3.4. VALORISER EXPLICITEMENT LE TRAVAIL DE SOINS LORS DU CALCUL DES PENSIONS (ASPECT LIE AU SEXE)

Via les congés dits thématiques, nous valorisons explicitement le travail de soins. Ces congés comptent comme périodes assimilées lors du calcul de la carrière prise en considération pour la pension. Mais pour valoriser le travail de soins, les règlements (indirects) implicites sont nettement plus importants. A part la pension de ménage ou la pension de survie, nous valorisons le travail de soins implicitement via l'assimilation de périodes en cas d'interruption de carrière ou de crédit-temps ou de travail à temps partiel.

Les pensions de ménage et de survie valorisent aussi implicitement l'éventuel travail de soins, par exemple le fait de rester à la maison pour s'occuper des enfants ou des parents. Une pension de ménage signifie pour les travailleurs salariés et pour les indépendants lors du calcul de la pension légale un coefficient de 75% en lieu et place de 60%. Une pension de survie est égale à 80% de la pension de ménage.

Les règlements existants ont également un coût comme l'indique, par exemple, la valeur actuelle d'une pension de survie en tant que fraction (80%) de la pension légale. Le tableau 6 restitue le rapport de la valeur actuelle de la pension de survie à l'égard de la valeur actuelle de la pension légale. Ce faisant, nous supposons que le décès de l'homme ouvre une pension de survie pour l'épouse (si elle-même est encore en vie et à supposer qu'elle ait le même âge que son époux), ceci sur la base des tables de mortalité corrigées.

TABEAU 6 : VALEUR ACTUELLE D'UNE PENSION DE SURVIE SUR LA BASE D'UN EURO DE PENSION LEGALE, RETRAITE A L'AGE α , INFLATION = 0,02, TAUX D'ESCOMPTE = 0,04

α	56	57	58	59	60	61	62	63	64	65
Homme	7,60%	8,24%	8,93%	9,69%	10,51%	11,42%	12,41%	13,48%	14,66%	15,94%

Source : propres calculs sur la base des tables de mortalité corrigées (MR/FR avec correction pour l'âge de 5 ans).

Un certain nombre d'annotations peuvent être placées dans les marges des règlements actuels. Par exemple, il n'y a pas toujours de lien entre le travail à temps partiel/l'exercice du droit au crédit-temps et l'accomplissement d'un travail de soins. Aujourd'hui, les parents avec enfants sont plus défavorisés que, par exemple, les personnes âgées de 50 ans ou plus qui optent pour une réduction du temps de travail. Pour ces dernières, l'assimilation est illimitée quant à la durée, les parents ayant plus d'un enfant peuvent au maximum faire assimiler 6 mois et, encore, uniquement durant les périodes où l'enfant concerné a moins de 6 ans.

Ensuite, le lien entre la pension de survie et le travail fourni pour éduquer les enfants n'est plus aussi évident que jadis, lorsque le modèle du gagne-pain masculin était quasiment universel. L'éventuel bénéficiaire de la pension de survie n'est pas nécessairement la personne qui a participé à l'éducation des enfants du partenaire décédé.

C'est pourquoi nous proposons l'utilisation d'indicateurs plus directs du travail de soins (soins aux enfants, aux membres de la famille dépendants) au lieu d'indicateurs indirects (veuf/veuve ; réduction du temps de travail) pour déterminer l'assi-

milation ou pour accorder un bonus (22) sur les pensions versées. Un tel bonus doit être approuvé parce que les parents avec enfants ont pu moins épargner pour leurs vieux jours. Par ailleurs, ce sont également les enfants qui payent de facto les pensions de demain.

Ce faisant, la priorité doit aller aux pensions légales. Les personnes ayant des carrières atypiques ont en effet un plus grand intérêt à disposer de pensions légales bien développées (23). Le fait d'avoir des enfants produit une coupure dans la carrière et est suivi, ou non, d'une réduction du temps de travail, permanente ou temporaire. Par ailleurs, les pensions complémentaires (sous la forme de cotisations fixes) ont un rendement moindre pour les personnes ayant une carrière interrompue (comparez par exemple la valeur financière finale d'un apport à l'âge de 25 ans à celui apporté à l'âge de 40 ans).

A l'intérieur des pensions légales, les pensions peuvent être calculées sur une base individuelle, par exemple sur la base du revenu gagné en commun. Chaque parent doit toutefois pouvoir compter sur un bonus de pension (par exemple, sous la forme d'un supplément de 3% par enfant avec un maximum de 10%). Ce supplément doit avoir lieu pour chaque forme de pension légale (y compris la pension minimum).

4. SOLIDARITE GENERATIONNELLE EXPLICITE

En sus du taux de remplacement, le taux de pension versée est un paramètre important des systèmes de pension. Aussi, beaucoup d'arguments plaident en faveur de la liaison des pensions à l'évolution de la prospérité. Il n'est en effet que juste et efficace d'un point de vue économique de maintenir constant le rapport entre le revenu net des retraités et le revenu net de la population active. Les économistes intitulent cette recommandation (une version popularisée du) principe de Musgrave.

Un accroissement de la prospérité peut résulter d'un choc inattendu ou plutôt être la conséquence d'efforts des générations actives. Mais, à leur tour, celles-ci ont sans doute pu se prévaloir des investissements antérieurs par les générations précédentes.

(22) Par exemple, en France, les parents qui ont au moins élevé trois enfants (les enfants non biologiques doivent au moins avoir été élevés durant 9 ans avoir d'avoir atteint l'âge de 16 ans par les personnes concernées) bénéficient d'un supplément sur leur pension complémentaire (8% pour 3 enfants, 12% pour 4 enfants et pouvant atteindre jusqu'à 24% pour 7 enfants ou plus).

(23) Cf Esping-Andersen : 'Since women typically have lower lifetime earnings and longer life expectancies than men, they also depend more on public pension income in old age and tend to be disproportionately affected by reforms that reduce or restructure public sector benefits'. (Etant donné que les femmes disposent généralement de revenus inférieurs durant leur vie et ont une espérance de vie plus longue que les hommes, elles dépendent également plus du revenu des pensions publiques lorsqu'elles sont âgées et tendent à être affectées de manière disproportionnée par les réformes qui réduisent ou restructurent le secteur des allocations publiques.)

La population inactive peut donc partager un accroissement de prospérité avec la population active. Les économistes savent aussi que, dans la plupart des cas, des augmentations de revenus sont préférables à une multitude d'avantages en nature. Pour le consommateur, un accroissement de prospérité identique peut en effet être réalisé avec moins de moyens ou, inversement, avec des moyens publics similaires, la prospérité individuelle du consommateur peut s'améliorer.

C'est une meilleure politique d'investir dans les moyens publics qui sont utilisés pour ces divers avantages en nature (par exemple pour des transports publics bon marché) dans les pensions légales.

Le principe de Musgrave implique des adaptations automatiques à la prospérité. Mais, ces adaptations vont dans les deux sens, tant en cas de chocs de revenus négatifs que positifs pour la population active. En cas de choc négatif, les montants versés des pensions doivent être appliqués vers le bas.

En Suède, par exemple, les pensions sont liées à l'évolution de l'indice des prix à la consommation et sont corrigées, vers le haut ou vers le bas, lorsque la croissance réelle de la masse salariale (24) (non le salaire moyen) s'écarte d'une norme préalablement définie.

Celui qui plaide pour des adaptations automatiques à la prospérité, doit tenir compte du côté négatif du revers de la médaille. Celui qui veut éviter ces adaptations négatives, doit approuver des adaptations plus réduites ou leur absence en cas de chocs positifs.

5. CONCLUSIONS

A l'avenir, nous devons répondre à un nombre plus élevé de retraités qui, grosso modo, vivront plus longtemps. Les soins de santé également sont confrontés à d'importants défis budgétaires à la suite du progrès technologique (et le fait qu'un grand nombre de maladies deviennent chroniques). Mais à cause de l'épargne publique insuffisante et de la persistance à promouvoir par la politique de la sécurité sociale la durée des versements au lieu de la hauteur de la prestation, les systèmes légaux des pensions et des soins de santé risquent de dégénérer en systèmes minimaux. A la suite de la baisse des taux de remplacement et de versement, la consommation n'est plus assurée pour les vieux jours. Du fait du risque accru de longévité, de plus en plus de retraités devront affronter ce problème.

C'est pourquoi il est grand temps d'assurer la consommation pendant la vieillesse par le biais d'un ensemble coordonné de mesures. Par exemple, les pensions légales des travailleurs salariés doivent être plus décentes via des plafonds salariaux plus

(24) La masse salariale est le produit du salaire par tête et du nombre de personnes qui travaillent. La croissance du salaire par tête reflète les hausses de productivité mais non les changements intervenant dans le nombre de travailleurs. Opérer une liaison avec la masse salariale au lieu du salaire par tête garantit une plus grande stabilité financière pour le système des pensions.

élevés dans le cadre du calcul d'une carrière à prendre en compte pour la pension et d'un âge minimal pour partir à la retraite. Le lien entre les versements et les cotisations doit devenir plus strict sans toutefois périliter en une exactitude actuarielle de 100%. Mieux vaut investir dans les systèmes légaux les moyens publics qui sont aujourd'hui investis dans des régimes de départ anticipé et d'épargne-pension individuelle. Par ailleurs, la solidarité entre les générations doit également jouer via des adaptations symétriques à la prospérité. De plus, il vaut également mieux obliger la liquidation partielle des pensions complémentaires en rentes. Les logements possédés peuvent aussi servir de source de financement de rentes complémentaires. Le travail de soins doit être explicitement valorisé dans le calcul des pensions légales.

De cette manière, la sécurité sociale assumera l'une de ses missions fondamentales, à savoir pourvoir les individus d'un modèle de consommation décent pendant leur retraite, retraite qui peut d'ailleurs durer plusieurs décennies. La focalisation sur la garantie de consommation par rapport à l'approche ancienne contribuera enfin à contrecarrer la pauvreté durant les vieux jours et neutralisera l'aspect des sexes dans la discussion sur les pensions.

(Traduction)

BIBLIOGRAPHIE

Algoed, K. et de Callatay, E., Belgische overheidsfinanciën: de opmars van het niet-klassieke lenen, à paraître in *Kwartaalschrift Economie*, 2008.

Berghman, J., Pieters, D., Schokkaert, E. et Schoukens, P., Position louvaniste relative à la sécurité sociale et à la problématique des fins de carrière, *Revue Belge de Sécurité Sociale*, n° 4, 2005, pp.701-706.

Cantillon, B., Est-elle encore sociale et sécurisante ? Réflexions sur l'avenir de la sécurité sociale en Belgique, *Revue Belge de Sécurité Sociale*, n° 4, 2005, pp.707-726.

Schokkaert, E., *Intergenerationele rechtvaardigheid en pensioenen, lessen voor de 21ste eeuw*.

Esping-Andersen, G., Gallie, D., Hemerijck, A. et Myles, J., *A New Welfare Architecture for Europe*, rapport soumis à la présidence belge de l'Union européenne, septembre 2001.

Gosta Esping-Andersen, *Putting the Horse in Front of the Cart: Towards a Social Model for Mid-century Europe*, Exposé WRR 2005 : Towards a New Welfare State?

Milevsky, M.A., *The calculus of retirement income: financial models for pension annuities and life insurance*, Cambridge University Press, 2006.

Pestieau, P. et Stijns, J.-P., Social Security and Retirement in Belgium, NBER Working Paper 6169, National Bureau of Economic Research, 1997.

TABLE DES MATIERES

QUE DEVIENNENT NOS SYSTEMES DE PENSIONS ?

1. INTRODUCTION	861
2. L'ALLONGEMENT DE L'ESPERANCE DE VIE	863
3. RETOUR AUX FONDEMENTS DE LA SECURITE SOCIALE : GARANTIR LA CONSOMMATION DURANT LES VIEUX JOURS	867
3.1. PLUS INVESTIR DANS LES PENSIONS LEGALES	868
3.2. PENSIONS COMPLEMENTAIRES DES TRAVAILLEURS : VERSEMENT EN PARTIE SOUS FORME DE RENTE	872
3.3. CONVERTIR EN LIQUIDITES LE CAPITAL DE SON HABITATION PERSONNELLE.	873
3.4. VALORISER EXPLICITEMENT LE TRAVAIL DES SOINS LORS DU CALCUL DES PENSIONS (ASPECT LIE AU SEXE)	873
4. SOLIDARITE GENERATIONNELLE EXPLICITE	875
5. CONCLUSIONS	876
BIBLIOGRAPHIE	878

LES ALLOCATIONS SOCIALES ONT-ELLES ENFIN FINI DE REGRESSER ?

PAR JEF MAES

Directeur du service d'études sociales, ABW

Le mot à la mode, « flexycurity » recouvre deux concepts : la flexibilité et la sécurité. C'est d'ailleurs logique, puisqu'un certain raisonnement le sous-tend, à savoir que si l'on attend des travailleurs qu'ils passent d'emplois stables à des carrières professionnelles marquées par l'alternance fréquente de jobs, il faut en effet plus de protection. Rien de moins !

Si l'emploi n'est plus garanti à vie, nous serons évidemment toujours davantage confrontés à des interruptions, à des périodes de chômage.

Et plus le rythme de travail et la flexibilité augmenteront, plus il y aura de travailleurs obligés de lâcher prise. C'est d'ailleurs pour cette raison que depuis quelques années, les « problèmes psychosociaux » constituent le principal motif des absences pour cause de maladie.

Mais qu'en est-il désormais de notre « sécurité » sociale? A-t-elle connu une progression parallèle à celle de la flexibilité demandée aux travailleurs ?

1. PAS PLUS, MAIS MOINS DE SECURITE !

L'examen des derniers chiffres du Bureau du Plan sur le taux de remplacement des allocations sociales dans le régime des travailleurs est particulièrement intéressant si l'on veut répondre à la question ci-dessus.

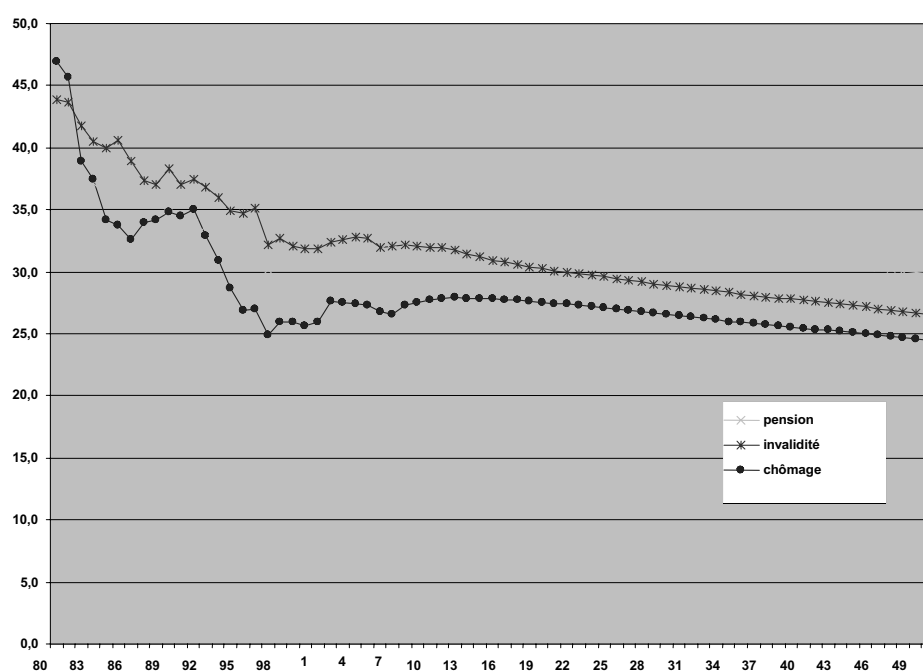
Le taux de remplacement indique le rapport en pourcentage de l'allocation journalière brute moyenne par rapport au salaire brut moyen. Cela permet de calculer quel pourcentage de son salaire brut le travailleur conserve lorsqu'il part à la retraite, tombe malade ou devient chômeur. En d'autres termes, il s'agit d'un indicateur du niveau de couverture qu'offre notre sécurité sociale. Ou pour le dire encore autrement : comment les allocations sociales ont-elles évolué par rapport à la prospérité moyenne des travailleurs ?

Il y a toutefois lieu de tenir également compte du fait que le bien-être des travailleurs actifs n'a connu qu'une très faible croissance au cours de ces dernières décennies. La part du salaire dans le PIB a fortement baissé. Le graphique ci-dessous

devrait être complété par le rapport existant entre les allocations sociales et le revenu national moyen. Mais ceci serait totalement désastreux !

Allocation moyenne/ Salaire moyen	1980	1990	2000	2005	2007	2008
Pensions	35,5	33,9	30,7	31,7	31,8	32,3
Indemnité d'invalidité	43,9	37	31,9	32,7	32,1	32,2
Allocation de chômage	46,9	34,5	25,6	27,3	26,6	27,3

GRAPHIQUE 1 : TAUX DE REMPLACEMENT ALLOCATION MOYENNE/SALAIRE BRUT MOYEN



2. LE DESASTRE DES ANNEES QUATRE-VINGT

Durant les premières années de la crise économique de 1974 et ensuite, la politique sociale parvient encore à se maintenir.

Mais au cours des années quatre-vingt, on assiste à une véritable dégringolade des allocations sociales. Cela commence en 1981 avec le ministre du Travail et de l'Emploi De Wulf (SP) qui introduit la catégorie « cohabitants ». Jusqu'alors, il n'y avait que des chefs de ménage (60%) et des non-chefs de ménage (40% à partir de la deuxième année de chômage). A partir de ce moment-là, les personnes qui cohabitent avec un partenaire disposant d'un revenu perçoivent une allocation moindre.

Dans les années 1981-1988, le gouvernement orange-bleu Martens-Gol-Verhofstadt est au pouvoir. L'allocation déjà réduite des chômeurs cohabitants continue à diminuer. Pour ceux qui se retrouvent sans travail pendant une longue période, l'allocation est réduite jusqu'à n'être plus qu'un forfait.

En 1986, la catégorie « cohabitants » est également introduite chez les invalides, mais ici, on conserve encore effectivement un pourcentage – mais plus réduit – de l'ancien salaire (40%).

Le Plan Sainte-Anne prévoit trois sauts d'index pour toutes les allocations sociales, mais étant donné que ceux-ci ont également été appliqués aux salaires, cette mesure d'économie n'a pas été visible, voire très peu visible dans ces chiffres.

La mesure d'économie la plus importante est plus « discrète » : à partir des années quatre-vingt, les allocations ne sont plus adaptées au bien-être, et les plafonds pour le calcul sont gelés.

En fin de compte, ce sont uniquement les « chômeurs âgés » qui se sentent discriminés par rapport aux travailleurs prépensionnés, qui renversent pendant quelque temps la situation à la fin des années '80 et parviennent à arracher « un complément d'ancienneté ».

3. LES ANNEES NONANTE : LE RESPECT DE LA NORME DE MAESTRICHT

En 1988, on assiste au retour au pouvoir de la coalition rouge-romaine.

Les petites adaptations au bien-être pour les pensionnés et les invalides en 1990 et en 1991, dans le cadre du « retour du cœur », ne constituent cependant qu'un petit intermède.

On ne procède plus à des économies brutales, mais la dégradation des allocations par défaut d'adaptations au bien-être est habilement poursuivie en refixant chaque année le coefficient de bien-être annuel à 1 (= aucune adaptation).

Par ailleurs, on manipule encore un peu l'index et, en fin de compte en 1997, on procède à la réforme des pensions en vue de se préparer au vieillissement. A partir de ce moment, on introduit aussi progressivement pour les femmes une carrière de 45 ans pour pouvoir bénéficier d'une pension complète, et l'âge de la pension est porté de 60 à 65 ans. Les seuls coefficients de bien-être encore existants, et qui servaient à revaloriser les salaires de 1955 à 1974, sont progressivement supprimés. Le « droit minimum », qui octroyait également aux travailleurs à temps partiel le droit à une pension minimum – mais inférieure –, sert à faire passer la pilule.

En fin de compte, la norme de Maastricht est atteinte, mais largement aux dépens de notre sécurité sociale.

En 1997, l'ABVV tire la sonnette d'alarme à propos des allocations sociales. Au vu des chiffres de l'époque du Bureau du Plan, on exige à nouveau des « adaptations au bien-être ». En septembre 1998, la première grande manifestation des syndicats et des organisations sociales est une réalité.

4. LA COALITION ARC-EN-CIEL A D'AUTRES PRIORITES

Lorsque la coalition arc-en-ciel arrive au pouvoir en 1999, tout va très bien sur le plan économique. Un plan budgétaire pluriannuel est mis en place et quelque 7 milliards d'euros sont consacrés à une diminution des impôts et des cotisations sociales, en échange d'une croissance des dépenses annuelles en soins de santé de 5 à 6%. Les retraités et les invalides ne perçoivent rien, si ce n'est une augmentation des minima.

Les syndicats fulminent. Diverses grandes manifestations sont organisées en 2000, 2001 et 2004. Ce n'est qu'au Conseil des ministres d'Ostende, au printemps 2004 et avec les élections en vue, que l'on décide d'un certain nombre d'améliorations significatives. On prévoit également l'introduction à partir de 2007 d'une procédure bisannuelle qui accorderait tous les deux ans aux partenaires sociaux une enveloppe et leur permettrait de donner un avis sur la manière d'en disposer. Mais à partir de 2008, plus aucune enveloppe n'est prévue ...

En 2005-2006, lors des négociations préparatoires au pacte des générations, l'ABVV considère comme un point de rupture la fixation d'un mécanisme prévoyant une enveloppe bisannuelle pour les futures adaptations des pensions et des allocations sociales au bien-être.

La loi portant exécution du pacte des générations prévoit de ce fait une enveloppe bisannuelle d'au moins 1% des allocations et de 2% des minima ainsi qu'une procédure par laquelle les partenaires sociaux donnent tous les deux ans un avis sur cette enveloppe.

En septembre 2006, après de longues négociations, les partenaires sociaux formulent un avis équilibré pour 2007-2008. Les allocations les plus basses et les plus anciennes sont revalorisées de 2%. Pour un certain nombre de catégories, comme les isolés, des améliorations substantielles sont décidées. Pour la première fois en 25 ans, on met fin à la tendance à la baisse des allocations sociales par rapport aux salaires moyens.

Le nouveau mécanisme de l'enveloppe minimale est appliqué pour la première fois pour l'année 2008. Mais déjà avant la fin de l'année 2007, des propositions sont mises sur la table par les négociateurs de l'orange bleue pour déjà mettre fin à ce mécanisme. Néanmoins, les hypothèses futures du Bureau du Plan prévoient que, si à l'avenir, les salaires venaient de nouveau à augmenter fortement, même ce mécanisme s'avérerait insuffisant (voir graphique).

5. EN QUOI CONSISTE FINALEMENT LA « SECURITE » AUJOURD'HUI ?

Bien des choses ont déjà été dites sur les pensions au cours de ces derniers mois. A un pays près, la Belgique possède le plus mauvais taux de remplacement de toute l'Europe. Il n'y a que la Grande-Bretagne qui parvient à faire pire. D'où l'insécurité pour nos vieux jours.

Mais à quoi correspond aujourd'hui la sécurité pour le travailleur mobile flexible idéal qui, en cours de travail ou entre deux emplois, devient malade ou chômeur ?

Prenons l'exemple typique d'une personne dont le partenaire dispose encore d'un petit revenu. Comme chaque bon Belge, ils ont acheté un logement et sont donc confrontés à d'importants remboursements.

A combien retombe-t-il/elle aujourd'hui en Belgique en cas de chômage ou de maladie à la fin de 2007 ?

Revenu mensuel brut	% brut subsistant en cas de	
	chômage	invalidité
2.000	48,92 %	55%
3.000	32,62%	37,98 %
4.000	24,46%	28,48 %

6. CONCLUSION

Depuis les années quatre-vingt, les allocations sociales ont régressé dans de fortes proportions par rapport aux salaires et au bien-être moyen.

Un travailleur à salaire moyen qui a aujourd'hui le malheur de devenir chômeur ou de tomber malade, se retrouve avec seulement un quart, voire un tiers de son revenu antérieur. Il risque de ce fait d'avoir à réduire drastiquement son niveau de vie, et d'être confronté très vite à des difficultés lorsqu'il s'agit pour lui de remplir ses obligations (emprunt ou loyer, frais de chauffage, etc.).

(Traduction)

TABLE DES MATIERES

LES ALLOCATIONS SOCIALES ONT-ELLES ENFIN FINI DE REGRESSER ?

1. PAS PLUS, MAIS MOINS DE SECURITE !	881
2. LE DESASTRE DES ANNEES QUATRE-VINGT	882
3. LES ANNEES NONANTE : LE RESPECT DE LA NORME DE MAESTRICHT	883
4. LA COALITION ARC-EN-CIEL A D'AUTRES PRIORITES	884
5. EN QUOI CONSISTE FINALEMENT LA « SECURITE » AUJOURD'HUI ?	885
6. CONCLUSION	885

ABSTRACTS

ABSTRACTS

“L’Europe comme plate-forme d’apprentissage ? Le rôle de l’UE dans la politique d’activation belge”

par Mieke Beckers, Gert Verschraegen et Jos Berghman

Bien que, dans le cadre de leur organisation nationale spécifique, les Etats membres de l’Union européenne persistent à définir les contours de la réforme de l’Etat-providence et du marché du travail, les Etats-providence européens subissent l’influence toujours plus grande des processus européens de coordination des politiques sociales. Le présent article examine dans quelle mesure la politique d’activation belge est influencée et façonnée par la politique européenne de l’emploi. L’analyse se focalise sur l’instrument majeur en la matière, à savoir la Stratégie européenne pour l’emploi (SEE). Les auteurs cherchent à savoir si les instruments de gestion européens tels que la SEE sont à même de déclencher des processus de réforme et d’apprentissage dans le cadre politique complexe de la Belgique, tant sur le plan du contenu que sur le plan institutionnel. L’article défend la thèse selon laquelle la SEE a principalement influencé la politique belge en matière d’emploi sur le plan cognitif et, dans une moindre mesure, sur les plans normatif et politique. La coordination européenne des politiques a eu notamment un impact cognitif considérable dans le domaine de la détermination des thèmes à traiter, la définition des problèmes et le langage utilisé dans la politique du marché du travail. Sur le plan normatif (normes et critères), la SEE semble surtout récolter des succès au niveau du relèvement des ambitions et de sa traduction dans des chiffres cibles. Sur le plan politique, les résultats indiquent une intégration verticale quelque peu accrue et une coordination plus intense de la politique de l’emploi.

“Europe as a learning platform? The role of the EU in Belgium’s activation policy”

by Mieke Beckers, Gert Verschraegen and Jos Berghman

Although the EU Member States still define the welfare state and labour market reform within their own specific national setting, European welfare states are increasingly finding themselves impacted by European processes of policy coordination. This article reviews to which extent Belgium’s activation policy is influenced and shaped by European employment policy. The analysis focuses on the most important European instrument available, i.e., the European Employment Strategy (EES). The authors investigate whether European policy instruments such as the EES can start up reform and learning processes in Belgium’s complex policy setting, as regards content and at institutional level. The article argues that the EES has mainly influenced Belgian policy-making as regards employment at cognitive level, and to a lesser extent at normative and political level. The European policy coordination specifically had a considerable cognitive impact on the agenda setting, the problem definition and the language used in labour market policy. At normative level (stan-

dards and norms), the EES seems to have mainly been successful in raising ambitions, and their translation in target figures. At political level, the results point towards a slight increase in vertical integration and a more intense coordination of employment policy.

*
* *

“Flexicurité : redéfinir la sécurité des citoyens européens”

par Pascale Vielle

La récente communication de la Commission européenne sur la flexicurité définit celle-ci comme une « stratégie intégrée visant à améliorer simultanément la flexibilité et la sécurité sur le marché du travail ». Les travaux académiques qui avaient précédé l'adoption de la communication abordaient le binôme « flexibilité/sécurité » comme un cercle vertueux, dont les deux termes étaient conçus dans un rapport de précondition réciproque.

Alors qu'une telle approche « gagnant-gagnant » aurait dû susciter une adhésion générale, le document de la Commission fait l'objet de critiques importantes relatives, pour l'essentiel, au déséquilibre entre flexibilité et sécurité – en faveur de la première –, et à la faiblesse des propositions énoncées. Ces critiques émanent tantôt du monde syndical, tantôt d'ONGs, notamment au sein du mouvement alter-mondialiste.

L'auteur forme l'hypothèse que cette dénonciation – par des acteurs essentiels à la mise en œuvre de toute stratégie de flexicurité – repose sur le constat qu'alors que le document avance des propositions concrètes de « flexibilisation » et de déréglementation du droit du travail, il n'élabore pas un cadre renouvelé et mobilisateur de la sécurité sociale, susceptible d'intégrer les nouveaux risques et éventualités qu'affrontent les citoyens européens dans leurs trajectoires professionnelles et familiales. On peut au demeurant émettre la même observation lorsqu'on examine les travaux académiques relatifs à la « sécurisation des trajectoires » : à l'étroit dans les carcans érigés des politiques du marché du travail, ou des conceptions traditionnelles de la sécurité sociale, la plupart peinent à réinventer un modèle social susceptible de garantir aux individus des sécurités de base dans leur vie quotidienne, et des capacités réelles de se développer dans une économie globalisée.

L'auteur veut plaider en faveur d'une conception renouvelée de la « sécurité », en vue de la « négociation d'un nouveau compromis qui garantirait une sécurisation des parcours professionnels grâce à un redéploiement des interventions publiques et à une nouvelle délimitation des responsabilités respectives de l'Etat et des partenaires sociaux ».

Pour ce faire, elle se livre à un exercice qui, à l'inverse d'une perspective d'adaptation marginale au changement des institutions et des systèmes – qui prévaut dans la communication de la Commission –, part du constat d'une transformation profonde des besoins des citoyens, pour redéfinir les caractéristiques de base d'un modèle social protecteur.

“Flexicurity : there is a need to redefine the security of European citizens”

by Pascale Vielle

The recent communication from the European Commission on flexicurity defines the concept as an « integrated strategy to enhance, at the same time, flexibility and security in the labour market ». The academic work which had preceded the adoption of the communication addressed the combination « flexibility/security » as a virtuous circle, of which both terms were conceived in a relation of mutual precondition.

While such a « win-win » approach should have led to a widespread support, the document from the Commission has been considerably criticized mainly in terms of imbalance between flexibility and security – in favour of the former –, as well as in terms of weakness of the proposals stated. These criticisms come from trade union circles as well as from NGO's, among others within the anti-globalist movement.

The author comes up with the assumption that this accusation – made by essential actors for the implementation of any flexicurity strategy – relies on the observation that whereas the document outlines concrete proposals of « flexibilisation » and deregulation of labour law, it does not set up a renewed and mobilising social security framework that is likely to integrate the new risks and contingencies that European citizens are facing in their professional and family pathways. After all, the same observation can be made when one examines the academic work related to the « process of making pathways more reliable »: cramped up within the narrow constraints of the labour market policies and the traditional approaches of social security, the academic work often fails to reinvent a social model that could guarantee individuals basic security in their daily life, as well as true abilities to develop within a globalised economy.

The author speaks in favour of a renewed approach of « security », with a view to the

« negotiation of a new compromise that would guarantee more reliable professional pathways thanks to a redeployment of public expenditure and to a new delimitation of the respective responsibilities of the State and of the social partners ».

In doing so, she devotes herself to an exercise which, unlike a perspective of marginal adjustment to the change of institutions and systems that prevails in the communication from the Commission, starts from the premise that the in-depth transformation of the citizens' needs requires a redefinition of the basic characteristics of a protective social model.

*
* *

« La pauvreté multidimensionnelle au niveau régional : la Belgique comme cas d'école »

par Peter Raeymaeckers, Caroline Dewilde et Jan Vranken

Le point de départ du présent article est lié au constat suivant : au sein des pays, il peut se produire de grandes divergences régionales au niveau du risque de pauvreté. La pertinence de cette « perspective régionale » est mise à l'épreuve pour la Belgique. En tout premier lieu, les auteurs commentent les caractéristiques contextuelles essentielles des trois régions belges (les régions flamande, wallonne et de Bruxelles-Capitale). Ensuite, ils développent sur la base de l'enquête SILC-2004 belge, un modèle « multidimensionnel » de pauvreté. Dans la lignée des constatations antérieures de Dewilde (2004a, 2004b), ils distinguent quatre domaines distincts de pauvreté : privation de logement, stress financier, moyens financiers limités et problèmes d'environnement. Ces domaines de pauvreté renvoient chaque fois à un domaine de pauvreté de second ordre, qu'ils définissent comme pauvreté multidimensionnelle. Dans une dernière étape, sur la base d'une régression logistique, ils indiquent les principaux déterminants démographiques et socioéconomiques de la pauvreté pour les régions flamande et wallonne. Les chercheurs expliquent les différences dans les déterminants à l'aide des caractéristiques contextuelles de ces régions. Leurs résultats font apparaître – pour tous les domaines de pauvreté – qu'en comparaison avec les Wallons et les Bruxellois, les habitants de la Flandre sont confrontés au risque de pauvreté le plus faible. Pour ce qui est des déterminants de la pauvreté, les auteurs découvrent uniquement des divergences entre régions dans le domaine de la privation de logement. Par ailleurs, il s'avère que la durée du chômage peut, tout particulièrement en Wallonie, augmenter le risque de pauvreté. Cet effet n'est pas observé en Flandre. Ils en concluent que, pour la Belgique, une comparaison régionale des déterminants de la pauvreté constitue un exercice utile. Il faudra cependant absolument poursuivre les études pour mettre à jour les autres différences entre les régions.

“Multi-dimensional poverty at regional level: the case of Belgium”

By Peter Raeymaeckers, Caroline Dewilde and Jan Vranken

The starting point of this article lies in the finding that there are strong regional differences within countries as regards the risk of poverty. The relevance of this 'regional perspective' is tested for Belgium. The authors start by discussing the most

important contextual characteristics of the three Belgian regions (Flanders, Wallonia and the Brussels Capital Region). They then develop a ‘multi-dimensional’ poverty model based on the Belgian SILC-2004 survey. In line with some of Dewilde’s past findings (2004a, 2004b), they distinguish four individual poverty domains: housing deprivation, financial stress, limited financial resources and environmental problems. These poverty domains seem always to refer to a second-rate poverty domain, which the authors define as multi-dimensional poverty. In a last phase, they determine the most important demographic and socio-economic poverty determinants for the Flemish and Walloon Regions on the basis of a logistical regression. The authors explain the differences in determinants using the contextual characteristics of these regions. Their results point to the fact that inhabitants of Flanders, in comparison with inhabitants of Wallonia and the Brussels Capital Region, are confronted with the lowest poverty risk, for all poverty domains. The authors only find differences between the regions in the field of housing deprivation, where the poverty determinants are concerned. In addition, the unemployment duration mainly leads to a poverty risk in Wallonia. In Flanders, this effect was not encountered. They conclude that a regional comparison of the poverty determinants is a useful exercise for Belgium, but also point out that further research into the differences between the regions is necessary.

*
* *

“Pauvreté et prospérité des personnes âgées belges : perspectives en matière de politique des pensions”

par Hendrik Larmuseau, Stijn Lefebure et Bea Cantillon

Au milieu des années nonante, le gouvernement fédéral a développé une stratégie plurielle en vue de préparer le vieillissement annoncé de la population belge. Dans le présent article, les auteurs placent la politique récente de la préparation au vieillissement dans le contexte plus large de la stratégie plurielle du Pacte des générations conclu en 2005. Dans la première partie, ils passent en revue les dernières mesures prises au niveau des pensions. Dans la deuxième partie, ils évaluent, à l’aide d’une microsimulation, l’impact de la répartition de la stratégie macroéconomique de financement en vue du vieillissement. Leur analyse laisse entrevoir que, sans changement de la politique actuelle, le bien-être de nos aînés risque d’encore se détériorer. Aucune des mesures présentées n’est suffisante pour remédier aux problèmes structurels qui se posent en matière d’efficacité. Par ailleurs, l’introduction d’une pension de base liée au bien-être, en faveur des pensions les plus basses, ne constitue pas une solution à long terme.

“Poverty and Welfare among Belgian Senior Citizens: Perspectives Related to the Pension Policy”*by Hendrik Larmuseau, Stijn Lefebure and Bea Cantillon*

In the mid-1990s, the Federal Government developed a multiple policy strategy in preparation of the announced ageing of Belgium's population. In this article, the authors frame recent policy in preparation of ageing against the backdrop of the multiple policy strategy and the Generation Pact, which was concluded in 2005. They review recent pension policy in the first part of the article. In the second part, they assess the distribution impact of the macro-economic financing strategy for ageing by means of a micro-simulation. Their analysis shows that the welfare position of Belgian senior citizens threatens to further deteriorate if policy is not changed. None of the measures presented is sufficient to remediate the problem of structural efficiency. The introduction of a basic index-linked pension, to benefit the lowest pensions, is not a durable solution in the long term.

*
* *

“Les pièges à l'emploi”*par Ricardo Cherenti*

Afin de mieux expliciter le thème des “pièges à l'emploi”, l'auteur a choisi de les analyser en les insérant dans un contexte théorique (une théorie de l'action) qui aura l'avantage de montrer que ce problème n'est pas isolé d'un cadre de réflexion politique, sociologique et psychologique.

Ensuite l'étude approche au mieux le concept des “pièges à l'emploi” par une définition et par un seuil à partir duquel, théoriquement, un travail est acceptable. L'auteur relève les avantages liés au statut de bénéficiaire du revenu d'intégration (RI), qu'il illustre par un tableau récapitulatif qui montre très clairement que pour un bénéficiaire avec charge d'enfant, théoriquement, il n'y a pas de réel intérêt à aller travailler.

A partir de ce tableau, l'article propose une analyse de l'évolution de la situation et montre qu'il faut mettre l'accent sur une croissance du salaire minimum garanti afin de rendre à l'emploi toute son attractivité.

Avant la conclusion, l'auteur arrive à émettre quelques suggestions qui pourraient être une base de réflexion pour notre Gouvernement.

“Employment pitfalls”

by Ricardo Cherenti

The author has chosen to analyse employment pitfalls against a theoretical backdrop (an action-based theory) in order to better explain the theme of “employment pitfalls”. The advantage of this approach is that it demonstrates that this issue is not isolated from a political, sociological and psychological reference frame.

Following from this, the study tries to define the concept of « employment pitfalls » and also defines a threshold, the level at which a job is theoretically acceptable.

The author highlights the benefits related to receiving an integration income and illustrates it with a table that clearly illustrates why it is not really interesting for a jobless person in charge of a child to work.

Based on this table, the article proposes an analysis of the evolution of the situation and shows that the emphasis should be on raising the minimum guaranteed wages in order to make employment attractive again.

Prior to the conclusion, the author enumerates a number of suggestions, which might serve as some food for thought for our Government.

*
* *

“Le Fonds spécial de solidarité, source permanente de controverses ?”

par Jean-Pierre Diependaele

Le Fonds spécial de solidarité a été créé en 1989 au sein de l’Institut national d’assurance maladie-invalidité. Sous certaines conditions, il octroie des interventions dans les frais de soins médicaux qui ne sont pas remboursables par l’assurance soins de santé. Initialement, le système avait été introduit en guise d’expérience, mais suite aux modifications successives de la législation, il a dépassé ce stade depuis belle lurette.

Les juges, qui ont eu à statuer sur les contestations à l’encontre des décisions négatives du Fonds, ont souvent donné – et donnent souvent encore – aux dispositions applicables une interprétation et un contenu différents.

Dans le présent extrait du discours prononcé lors de la séance solennelle d’ouverture de la Cour du travail de Gand, le 4 septembre 2007, sous le titre *Over blijvers en nieuwkomers in het sociaal recht* (“A propos de thèmes pérennes et de nouveaux thèmes en droit social”), la jurisprudence de la Cour du travail de Gand est examinée à la loupe, via une approche casuistique, sous l’angle particulier des aspects controversés de la législation avant les modifications introduites par la loi du 27 avril 2005. A cette occasion, l’auteur examine également si la nouvelle réglementation offre une solution appropriée aux problèmes qui se posent.

“The Special Solidarity Fund, a Continuing Source of Controversy?”*by Jean-Pierre Diependaele*

The Special Solidarity Fund was established in 1989 within the Belgian National Institute for Health and Disability Insurance. It grants compensation, under certain conditions, for the costs of medical care which are not reimbursed by the health-care insurance. Initially, the arrangement was an experiment, but following several legislative changes, it is long past this stage.

Negative decisions made by the Fund have been contested in Court, but the judges often gave – and give – a different interpretation to the applicable provisions.

This excerpt from the address pronounced at the inaugural ceremony of the Labour Court in Ghent on 4 September 2007 entitled *Over blijvers en nieuwkomers in het social recht* (“About Stayers and Newcomers in Social Legislation”), examines very closely the jurisprudence of the Ghent Labour Court via a casuistic approach, specifically concerning the controversial aspects in legislation prior to the changes by the Law of 27 April 2005. It also examines whether the new regulations provide a suitable solution to the problems specified.

*
* *
*

“Quel avenir pour nos systèmes de pensions ?”*par Koen Algoed*

Aux cours des prochaines décennies, le système légal des pensions sera confronté à l'accroissement du nombre de bénéficiaires entrants, alors que le nombre de bénéficiaires sortants aura probablement tendance à diminuer quelque peu en raison de l'allongement de l'espérance de vie. Par ailleurs, du fait du progrès technique (et du fait de l'évolution de nombreuses maladies vers la chronicité), les soins de santé vont également devoir relever d'importants défis budgétaires. Notre système légal de sécurité sociale risque toutefois de devenir toujours plus minimaliste, inspiré du modèle anglo-saxon, suite à la constitution insuffisante de réserves par les pouvoirs publics et à la promotion continue, par la politique de sécurité sociale, de la durée des prestations plutôt que de leur niveau. La baisse des taux de remplacement et des montants des prestations ne permet plus d'assurer le niveau de vie des aînés. Le facteur de l'augmentation de la longévité contraindra toujours plus de pensionnés à faire face à ce problème.

Il est impératif de garantir le niveau de vie de cette population âgée en mettant en œuvre un certain nombre de mesures coordonnées. Par exemple, le lien entre les pensions versées et les cotisations doit être revalorisé par le biais de plafonds sala-

riaux plus élevés, d'une carrière à prendre en considération pour la pension et d'un âge minimal de départ à la retraite. Il vaudrait mieux consacrer à des systèmes légaux les moyens publics qui sont actuellement investis dans des régimes de départ anticipé à la retraite et dans des plans de pension individuels. La solidarité intergénérationnelle devrait aussi jouer grâce à des ajustements symétriques au bien-être. Il serait préférable que les pensions complémentaires soient obligatoirement versées en partie sous forme d'intérêts. Les biens immobiliers propres pourraient également servir à financer des rentes complémentaires. Enfin, le facteur soins de santé devrait être explicitement pris en considération dans le calcul des pensions légales.

Ainsi, la sécurité sociale remplira à nouveau une de ses missions centrales, à savoir procurer aux individus un niveau de vie correct durant leur retraite, laquelle pourrait s'étendre sur plusieurs décennies.

“What’s to become of our pension systems?”

by Koen Algoed

In the next decades the legal pension system will be confronted with a bigger inflow, while the outflow will probably slow down somewhat as a result of a higher life expectancy. As a result of technological progress (and the chronic nature of many diseases) healthcare too will face a number of important budgetary challenges. Our legal social security is in danger of becoming a minimalistic, Anglo-Saxon system of social security as a result of insufficient governmental savings and the continuous promotion of the period of entitlement to benefit rather than the level of benefit by social security policies. The decreasing replacement and benefit ratios no longer ensure the living standard in old age. Increasingly, pensioners will be confronted with this issue, as a result of the increased risk of a long life expectancy.

The living standard of senior citizens needs to be once again assured through a number of coordinated measures. The relation between pension benefit and pension contribution needs to be enforced through higher wage ceilings, a pension career and a minimum retirement age. The government resources, which are currently being invested in early retirement and individual pension savings systems, would be better invested in the legal systems. The solidarity between generations should also be enforced thanks to symmetrical welfare adjustments. Legislation enforcing a partial payout of supplementary pensions in interests would be better. Wholly-owned dwellings could also be used to finance supplementary interests. And finally, healthcare should be explicitly appreciated in the calculation of legal pensions.

In this manner, social security will return to one of its core tasks, specifically providing individuals with an acceptable living standard during their pension, which might last several decades.

*
* *

“Les allocations sociales ont-elles enfin fini de régresser ?”

par Jef Maes

Depuis les années quatre-vingt, les allocations sociales ont subi une régression sévère par rapport aux salaires et au bien-être moyen.

Un travailleur touchant un salaire moyen qui a la malchance, aujourd'hui, de tomber malade ou de devenir chômeur, retombe à un quart ou à un tiers de son revenu antérieur. De ce fait, il risque de voir immédiatement son niveau de vie régresser, et d'éprouver rapidement des difficultés à répondre à ses obligations (emprunt ou loyer, frais de chauffage, etc.).

Après de multiples manifestations des syndicats, depuis quelques années, l'arbre gouvernemental laisse choir quelques « cacahuètes ». Ce n'est qu'aujourd'hui, en 2008, qu'est entrée en vigueur une loi qui prévoit un mécanisme bisannuel d'adaptation au bien-être, avec un montant minimal et une procédure. Il est absolument indispensable que cette loi soit maintenue et qu'elle soit correctement appliquée, car déjà aujourd'hui, nos allocations sociales sont trop faibles pour pouvoir parler d'une vraie « sécurité » sociale.

“Decline of Social Benefits Finally Halted?”

by Jef Maes

Social benefits have declined considerably since the 1980s compared with wages and average prosperity.

An employee with an average salary who has the misfortune of losing his job or falling ill is reduced to living on a quarter to a third of his former income. As a result, he risks lapsing into a lower standard of living and might experience some difficulty meeting his obligations (mortgage or rent, heating costs, etc.).

After repeated protests of the trade unions, the government has, in recent years, dispensed a number of small favours. Only in 2008 did a law become applicable, which provides for a biennial mechanism of adjustments as regards prosperity, with a minimum amount and a procedure. It is absolutely essential that this legislation is maintained and applied correctly, because at present our social benefits are too low to be able to refer to a real social “security”.

PRIX

Le numéro

En Belgique 15,00 EUR

A l'étranger 15,00 EUR + frais d'expédition

L'abonnement annuel (4 numéros)

En Belgique 50,00 EUR

A l'étranger 50,00 EUR + frais d'expédition

ISSN : 0035-0834

C.C.P. : 679-2005863-97

**Les auteurs sont priés d'adresser leurs
manuscrits à Monsieur dr. Hendrik Larmuseau,
Directeur général, Service public fédéral
Sécurité sociale
Eurostation II
Place Victor Horta 40, Boîte 20 - 1060 Bruxelles
e-mail : hendrik.larmuseau@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://socialsecurity.fgov.be/bib/index.htm>

CONSEIL DE REDACTION

PRESIDENT

Jef VAN LANGENDONCK, professeur Katholieke Universiteit Leuven (KU Leuven).

CONSEILLERS SCIENTIFIQUES

Jos BERGHMAN, professeur à la Katholieke Universiteit Leuven (KU Leuven);
Bea CANTILLON, professeur à l'Université Antwerpen (UA);
Gabrielle CLOTUCHE, professeur à l'Université Catholique de Louvain, conseiller à l'European Trade Union Confederation (ETUC);
Michel DISPERSYN, professeur à l'Université Libre de Bruxelles (U.L.B.);
Pierre PESTIEAU, professeur à l'Université de Liège, (U.Lg);
Bernd SCHULTE, professeur au Max Planck Institut München;
Pierre VAN DER VORST, professeur à l'Université Libre de Bruxelles (U.L.B.);
Willy VAN EECKHOUTTE, professeur à l'Université Gent (U.Gent);
Pascale VIELLE, professeur à l'Université Catholique de Louvain (U.C.L.).

Durant la période de 1995 à 2004, la présidence a été assurée par les Commissaires royaux honoraires Roger DILLEMANS et Pierre VAN DER VORST.

MEMBRES DE L'ADMINISTRATION

Frank VAN MASSENHOVE, président, Service public fédéral Sécurité sociale;
Tom AUWERS, directeur général, Service public fédéral Sécurité sociale;
Hendrik LARMUSEAU, directeur général, Service public fédéral Sécurité sociale;
Frank ROBBEN, administrateur général, Banque-carrefour de la sécurité sociale;

COMITE DE REDACTION

PRESIDENT

Hendrik LARMUSEAU, directeur général, Service public fédéral Sécurité sociale.

MEMBRES

Frank VAN MASSENHOVE, président, Service public fédéral Sécurité sociale;
directeurs généraux au Service public fédéral Sécurité sociale: Tom AUWERS, Jan BERTELS, Marie-Claire DUBUISSON et Hubert MONSEREZ;
conseillers généraux au Service public fédéral Sécurité sociale: Michel EGGERMONT, Muriel RABAU et Daniel TRESEGNIE.

COLLABORATEURS PERMANENTS

Roland VAN LAERE, Françoise GOSSIAU, Jean-Paul HAMOIR et Guy RINGOOT.