

2
2e trimestre
2011
53e année

2
2e trimestre
2011
53e année

La Revue belge de sécurité sociale est un instrument du système social belge dont l'objectif est l'information au sujet de la protection sociale en Belgique dans un contexte européen. Elle offre un forum multidisciplinaire pour l'échange d'informations et d'idées en la matière en vue d'un développement permanent des connaissances et de l'élaboration d'une politique sociale satisfaisante et légitime. Dans cette optique, la Revue s'adresse aux nombreux acteurs et personnes intéressées dans les divers domaines de la protection sociale.

La Revue paraît chaque trimestre en deux versions : l'une française et l'autre néerlandaise. La Revue peut être consultée sur internet:

<http://www.socialsecurity.fgov.be/fr/nieuws-publicaties/publicaties/btsz/belgisch-tijdschrift-voor-sociale-zekerheid.htm>

Het Belgisch Tijdschrift voor Sociale Zekerheid is een instrument van het Belgisch sociaal systeem om te informeren over de sociale bescherming in België binnen een Europese context. Het biedt een multidisciplinair forum voor het uitwisselen van informatie en ideeën terzake, met het oog op een permanente uitbouw van kennis en van een toereikend en legitiem sociaal beleid. Het Tijdschrift richt zich daarbij tot de vele actoren en geïnteresseerden in de diverse domeinen van de sociale bescherming.

Het Tijdschrift verschijnt ieder trimester in twee versies: de ene in het Nederlands, de andere in het Frans. Het Tijdschrift kan ook worden geraadpleegd op het internet:

<http://www.socialsecurity.fgov.be/nl/nieuws-publicaties/publicaties/btsz/belgisch-tijdschrift-voor-sociale-zekerheid.htm>

Service public fédéral Sécurité sociale
Finance Tower - Boulevard du Jardin
Botanique 50, bte 135 - B-1000 Bruxelles
ISSN : 0035-0834

R e v u e b e l g e d e
SECURITE SOCIALE

R e v u e b e l g e d e
SECURITE SOCIALE

.be

ISSN 0035-0834

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

SOMMAIRE

LA GEOGRAPHIE DE LA SECURITE SOCIALE EN BELGIQUE 167

BEA CANTILLON, SEPPE DE BLUST et AARON VAN DEN HEEDE

ABSENCE DE SECURITE D'EXISTENCE : LA PRESTATION MAJOREE DE L'ASSURANCE-MALADIE EN GUISE D'INDICATEUR DE PAUVRETE 197

ANNE-CATHERINE GUIO et SARAH CARPENTIER

QUI SONT LES TRAVAILLEURS PAUVRES EN BELGIQUE ? 229

IVE MARX, GERLINDE VERBIST, JOSEFINE VANHILLE, KRISTEL BOGAERTS et PIETER VANDENBROUCKE

L'ACTIVATION DU COMPORTEMENT DE RECHERCHE D'EMPLOI FAVORISE-T-ELLE UN RETOUR PLUS RAPIDE A L'EMPLOI ? 253

BART COCKX, MURIEL DEJEMEPEE et BRUNO VAN DER LINDEN

TRAVAILLER PLUS LONGTEMPS ? LES LIMITES DE L'ACTIVATION DES TRAVAILLEURS AGES PAR L'OUTPLACEMENT CONTRAINT DES PLUS DE 45 ANS 275

THIBAUD MOULAERT

PRESENTATION DE LIVRES

PRESENTATION DE L'OUVRAGE "WERKEN OVER DE GRENS BELGIE - NEDERLAND" 317

KAREN SALDEN

LA GEOGRAPHIE DE LA SECURITE SOCIALE EN BELGIQUE 167

ABSENCE DE SECURITE D'EXISTENCE : LA PRESTATION MAJOREE DE L'ASSURANCE-MALADIE EN GUISE D'INDICATEUR DE PAUVRETE 197

QUI SONT LES TRAVAILLEURS PAUVRES EN BELGIQUE ? 229

L'ACTIVATION DU COMPORTEMENT DE RECHERCHE D'EMPLOI FAVORISE-T-ELLE UN RETOUR PLUS RAPIDE A L'EMPLOI ? 253

TRAVAILLER PLUS LONGTEMPS ? LES LIMITES DE L'ACTIVATION DES TRAVAILLEURS AGES PAR L'OUTPLACEMENT CONTRAINT DES PLUS DE 45 ANS 275

LA GEOGRAPHIE DE LA SECURITE SOCIALE EN BELGIQUE

PAR **BEA CANTILLON***, **SEPPE DE BLUST**** et **AARON VAN DEN HEEDE*****

* Directeur Centrum voor Sociaal Beleid Herman Deleeck, Universiteit Antwerpen

** Chercheur, OASes, Universiteit Antwerpen

*** Chercheur, Centrum voor Sociaal Beleid Herman Deleeck, Universiteit Antwerpen

INTRODUCTION

Les régimes de sécurité sociale génèrent des redistributions de revenus entre les entités régionales. Les procédures de redistribution interpersonnelle entraînent des flux d'argent entre les différentes entités fédérées d'un pays dans la mesure où *i*) les risques sociaux se répartissent de manière inégale entre les régions, où *ii*) la capacité de cotiser aux régimes de sécurité sociale diverge en fonction des régions et/ou *iii*) des différences existent dans le mode d'exécution des systèmes de la sécurité sociale et/ou dans le contenu de la politique qui les accompagne (p. ex. placement au niveau de l'emploi, enseignement, etc.).

Généralement, en Belgique, l'on s'en réfère aux transferts entre les entités fédérées politiquement pertinentes : Flandre et Wallonie. Dans cet article, nous esquissons la structure géographique des transferts interpersonnels en mettant en cartes la redistribution des cotisations et des prestations de sécurité sociale au niveau communal.

2. REPARTITION COMMUNALE DE LA SECURITE SOCIALE (1)

La répartition communale des risques sociaux indique un modèle de clusters qui coïncident parfois, mais généralement pas, avec la délimitation des entités fédérées du pays. La répartition régionale de l'utilisation de la sécurité sociale, telle que mesurée au niveau des communes, présente une image nettement plus variée de ce que l'on pourrait supposer à partir des flux interrégionaux. Les cartes ci-dessous offrent une vue sur cette répartition géographique quant aux cotisations et aux prestations. Afin de mettre en cartes la répartition communale des cotisations et des prestations de sécurité sociale, nous recourons aux données de l'entrepôt de données Marché de l'emploi et Protection sociale (2004). Cet entrepôt de données com-

(1) Nous tenons à remercier Sarah Carpentier et le commentateur anonyme pour leurs réactions exhaustives aux versions antérieures du présent article.

porte les données de toutes les personnes connues auprès d'une ou plusieurs institutions de sécurité sociale participantes, complétées par celles des membres de leur famille au 1^{er} janvier de l'année qui suit. Pour 2004, 97,9 % de la population belge était enregistrée dans cet entrepôt de données (2).

Pour se faire une idée de la segmentation géographique des concentrations de cotisations ou de prestations monétaires au niveau communal, nous prenons la Belgique comme référence pour chacune des communes. Par conséquent, nous recourons à une standardisation qui restitue seulement la différence entre la concentration communale et la moyenne belge. Il en résulte qu'entre elles, les valeurs communales ne sont pas comparables, mais doivent toujours être opposées à la catégorie de référence "Belgique" (3).

2.1. LES MOYENS FINANCIERS FLAMANDS ET PERIPHERIQUES DE LA SECURITE SOCIALE

La sécurité sociale est financée par une combinaison de cotisations sociales individuelles, de cotisations collectives de sécurité sociale et d'un financement alternatif. Afin d'approcher au mieux possible cette composition différenciée proportionnellement à l'ensemble de la population, nous utilisons le résultat cumulé de l'indice de prospérité (4). Cet indice nous fournit une indication de la capacité tant en matière de cotisations individuelles, de cotisations collectives que de cotisations alternatives (5).

La figure 1 montre clairement la répartition inégale du revenu communal moyen. Le revenu annuel moyen en 2004 (année d'imposition 2005) s'élève en Belgique à 13.222 EUR (indice de prospérité de 100). Un habitant de la Région flamande gagne, avec un revenu moyen de 14.026 EUR (indice de prospérité 106), nettement plus qu'un habitant de la Région wallonne (12.357 EUR et un indice de prospérité de 93,45) ou de la Région de Bruxelles-Capitale (11.309 EUR et un revenu de prospérité de 85,53).

(2) Le pourcentage de la population ne figurant pas dans l'entrepôt de données, se compose essentiellement des travailleurs salariés au service d'un employeur qui n'est pas tenu de cotiser à l'ONSS ou à l'ONSSAPL (e.a. travailleurs saisonniers et frontaliers) et des catégories de non-travailleurs (p. ex. hommes ou femmes au foyer). Le niveau de couverture inférieur se concentre principalement à Bruxelles et dans la région frontalière orientale de notre pays. Nous avons opté pour 2004 comme année de référence parce que la majorité des données sont disponibles pour cette année.

(3) Afin de conserver leur lisibilité et leur cohérence optimales, les cartes utilisées sont toujours établies en quatre classes, réparties au moyen de la méthode du "Natural Break". Cette méthode part des points de rupture au sein des données pour élaborer la classification. A cette fin, l'on recherche toujours une maximisation de la différence entre les classes et l'égalité entre classes.

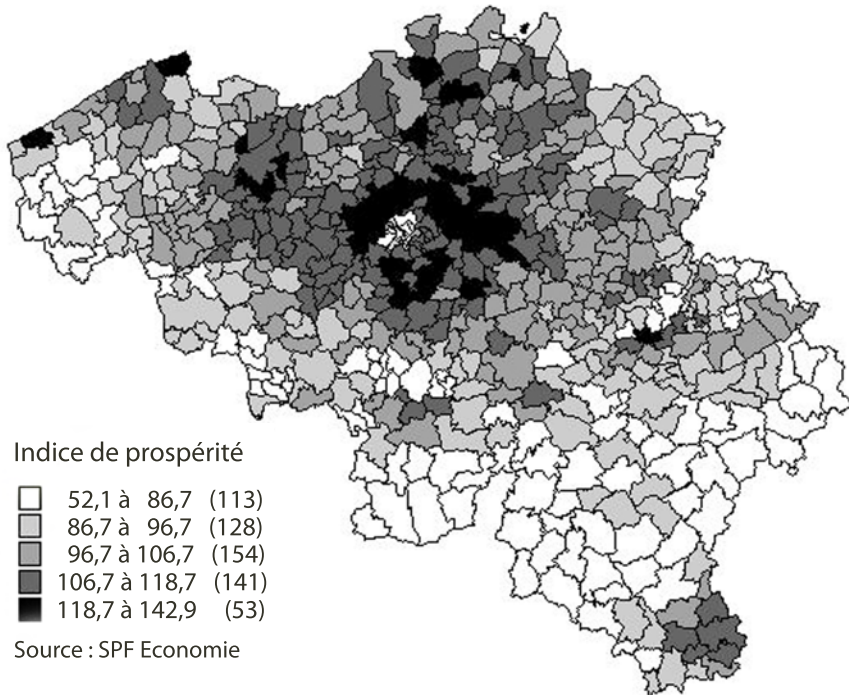
(4) L'indice de prospérité traduit la comparaison entre le revenu communal moyen par habitant et le revenu moyen belge par habitant (données : SPF économie).

(5) Lorsque l'on utilise à cet effet la répartition salariale brute, nous obtenons à peu près un modèle identique, excepté dans des zones comme le Luxembourg avec une forte concentration en indépendants.

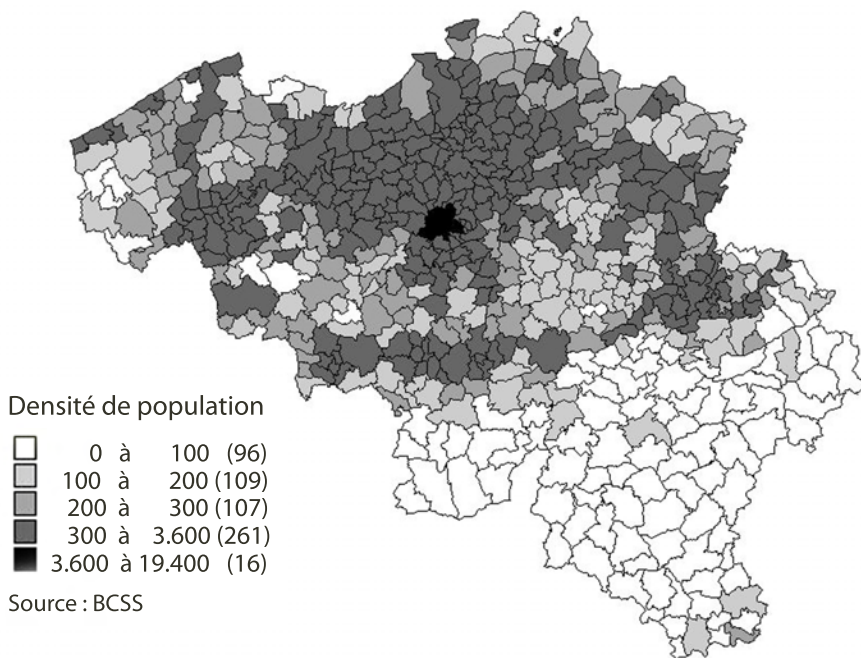
De manière plus détaillée, ces différences régionales indiquent surtout la moyenne plus élevée du revenu dans les communes dites suburbaines. Pour les villes de Gand, Anvers, Bruxelles et Louvain, ce revenu moyen supérieur des communes périphériques s'étend sur toute la partie de la Flandre appelée Vlaamse ruit (Diamant flamand) (6). La Wallonie connaît le même phénomène pour ses villes principales. Les communes suburbaines ont un indice de prospérité plus élevé que la région et les noyaux urbains. La portée de cet avantage périphérique semble toutefois se limiter en Wallonie aux communes des banlieues.

Le Sud de la province du Luxembourg, dont un grand nombre d'habitants travaillent à Luxembourg-ville, présente également une forte concentration en revenu moyen plus élevé qu'en Wallonie.

FIGURE 1 : INDICE DE PROSPERITE



(6) Dans cet article, le Diamant flamand est défini au départ d'une réalité économique-géographique. Le Diamant flamand est formé de la zone située entre les villes de Bruxelles, d'Anvers, de Gand et de Louvain et leurs banlieues. Ainsi, le Brabant wallon fait dans une large mesure partie du Diamant flamand.

FIGURE 2 : DENSITE DE POPULATION

Les revenus moyens inférieurs, nous les trouvons principalement dans les régions à dominance rurale (Belgique du Sud-Ouest et Sud de la Flandre orientale) et quelques communes de l'ancien axe industriel wallon (La Louvière, Charleroi, Liège).

Cela devient intéressant lorsque nous observons la répartition de la prospérité en Belgique qui correspond en partie au modèle de répartition de la population belge (voir figure 2).

Aussi, le Diamant flamand ne connaît pas uniquement un revenu moyen plus élevé par habitant, il se caractérise aussi par un plus grand nombre d'habitants. Les deux images reflètent nettement la position économique centrale du Diamant flamand (y compris d'une grande partie du Brabant wallon) dans la configuration sociogéographique de la Belgique et confirment ainsi l'analyse précédente qui exposait qu'actuellement, les transferts globaux du Nord au Sud sont causés par des différences dans les masses salariales.

2.2. LES RISQUES SOCIAUX, UN MODELE FLUCTUANT ET VARIE

La répartition interpersonnelle – par exemple, entre travailleurs et non-travailleurs, jeunes et âgés, gens en bonne santé et malades – qui sous-tend la sécurité sociale est double. En premier lieu, elle fournit un revenu de remplacement en cas de perte du salaire (chômage, départ à la retraite, incapacité de travail), en plus d’octroyer un complément au revenu au moment de faire face à certaines “charges sociales” comme l’éducation des enfants. Ces prestations en relation avec les cotisations sont complétées par un troisième pilier, c’est-à-dire les prestations d’aide sociale pour ceux qui, d’une manière involontaire, sont privés d’un revenu professionnel. Cette prestation qui n’est pas financée par des cotisations individuelles de sécurité sociale ne fait pas partie de la sécurité sociale en tant que telle, mais bien de la protection sociale générale de la population belge. Tant les prestations d’aide sociale que les prestations basées sur les cotisations connaissent une répartition fondée sur la répartition géographique des risques sociaux. Nous groupons ces risques sociaux en fonction d’une distribution démographique sous-jacente avec au centre la structure des âges de la commune et une répartition économique selon la situation de travail de la population communale.

2.3. JEUNE ET VIEUX, AUTRES RISQUES, AUTRES LIEUX

FIGURE 3 : +65 ANS

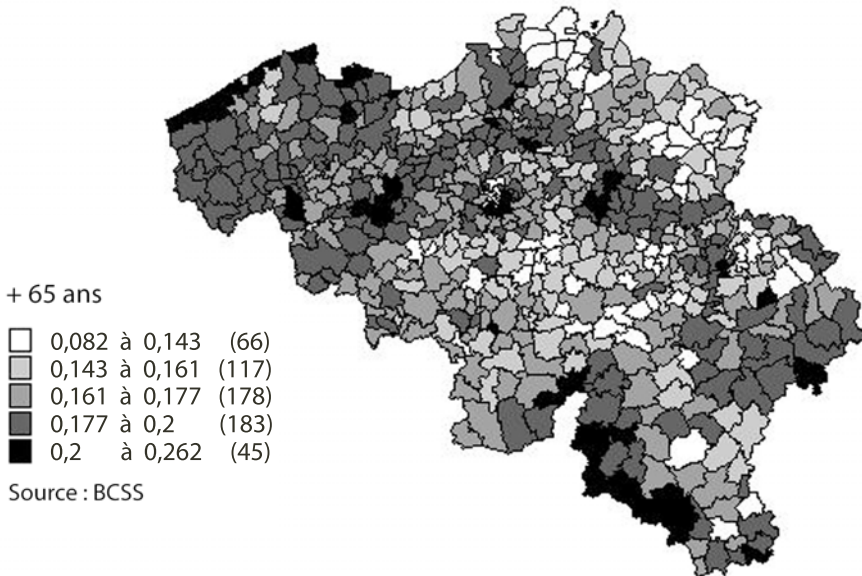


FIGURE 4 : 15-64 ANS

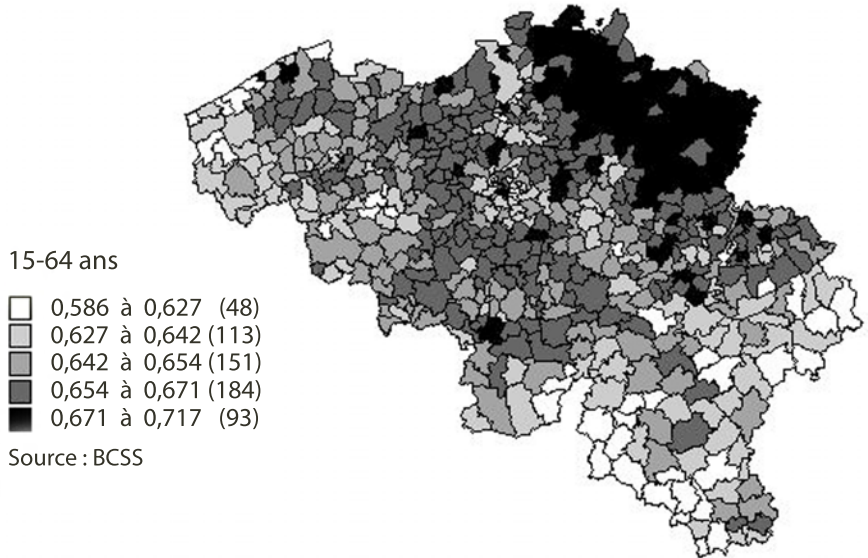
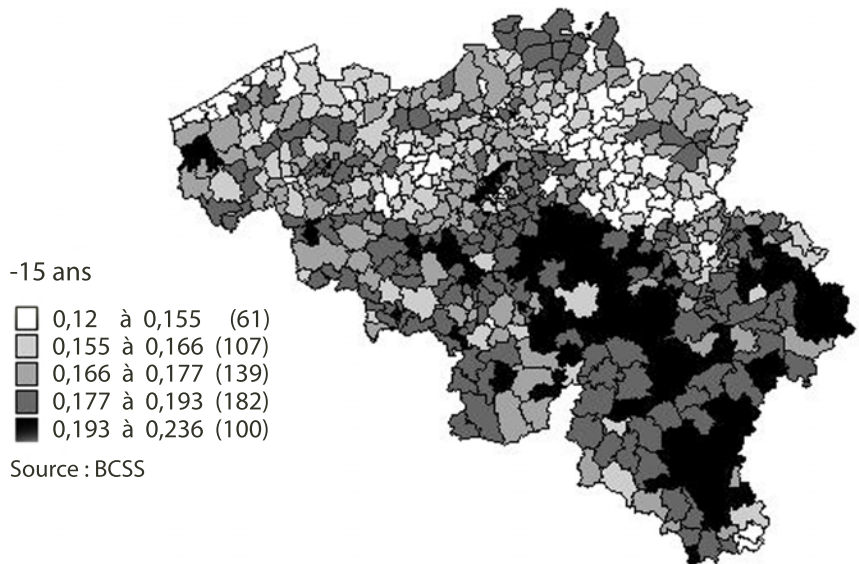


FIGURE 5 : -15 ANS



La subdivision de la Belgique sous l'angle de sa pyramide des âges fait apparaître une distinction entre les 3 régions. La Flandre est confrontée (avant 2004) (7) à une moyenne d'âge plus élevée que la Wallonie (respectivement 41 et 40 ans) ; la population de Bruxelles, avec 39 ans, est relativement plus jeune. Les différences limitées entre âges moyens cèlent, lorsque nous observons le vieillissement (8), de grands écarts dans la répartition des âges. Alors que la Flandre est soumise à un taux de vieillissement de 105,86 %, celui de la Wallonie est de 91,91 % (2004) (9). Cette divergence est essentiellement due à une mortalité inférieure [un taux de mortalité (10) de 9,34 en Flandre, par rapport à 10,62 en Wallonie (2004)] et une fertilité (11) totale inférieure en Flandre [1,65 par rapport à 1,76 pour la Wallonie (2004)]. Ce vieillissement plus marqué en Flandre est largement responsable de la forte augmentation en provenance de la sécurité sociale du revenu personnel par tête d'habitant de la Flandre, ceci explique peut-être une diminution de surplus transféré pour la Wallonie (voir annexe).

L'analyse de la structure démographique de la Belgique à un niveau géographique inférieur indique une ventilation plus détaillée de la structure des âges.

Ainsi, la population plus âgée de Flandre (65+) (voir figure 3) se concentre principalement à la côte, en Flandre occidentale et orientale et dans les régions des grandes villes. Le cluster Dinant-Chimay-Bertrix au Sud-Ouest de la Wallonie enregistre également une plus grande densité de seniors.

La population en âge de travailler (15-64) (voir figure 4) semble avoir une meilleure répartition communale. Il n'y a que les régions frontalières de notre pays et le Sud de la province de Luxembourg qui recensent moins de personnes âgées de 15 à 64 ans. Ceci s'explique e.a. par le non-enregistrement dans les données des travailleurs salariés occupés par un employeur non assujéti à l'ONSS ou à l'ONSSAPL (e.a. travailleurs saisonniers et transfrontaliers). Pour le reste, les communes à forte représentation de jeunes de moins de 15 ans se situent pour l'essentiel en Wallonie et dans un certain nombre de clusters flamands plus petits (voir figure 5).

Cette variation dans la structure pyramidale communale a pour effet d'engendrer des modèles similaires pour les prestations de sécurité sociale axées sur une redistribution entre groupes d'âge ou en rapport avec des situations spécifiques à l'âge. Par exemple, la pension de retraite (12) (voir figure 6) présente une concentration plus élevée dans le cluster Dinant-Chimay-Bertrix, au littoral, dans les régions urbaines flamandes et dans la vallée de la Dendre. Les allocations familiales (13) (voir figure 7)

(7) Les chiffres de 2004 sont utilisés pour préserver la cohérence avec les autres données. Les derniers chiffres (2008) donnent une image similaire en ce qui concerne la structure de la population.

(8) $(65 \text{ ans et plus}) / (0-14 \text{ ans}) * 100$.

(9) Les derniers chiffres de 2008 présentent une tendance similaire (respectivement 110,72 % et 92,78 %).

(10) Le nombre de décès par 1000 habitants.

(11) Ceci concerne une année déterminée, le rapport entre le nombre de naissances d'enfants en vie de femmes d'un âge déterminé et le nombre moyen de femmes de cet âge.

(12) La pension de retraite est calculée comme une mesure composée du nombre de personnes retraitées dans les régimes des travailleurs salariés, des travailleurs indépendants et des fonctionnaires.

(13) Les allocations familiales sont établies tant pour les enfants enregistrés auprès de la CPE que pour les enfants enregistrés auprès de l'INASTI.

montrent également un modèle qui correspond au groupe ciblé en question. Par exemple, les communes à population relativement jeune (le Sud-Est de la Wallonie et la Campine) ont une concentration plus élevée en allocations familiales. Enfin, la prépension (voir figure 8) ne correspond pas tout à fait aux modèles rencontrés dans la structure des âges. La concentration communale en préretraités fait montre d'une combinaison d'une part de communes à population relativement âgée (e.a. les communes côtières, les villes flamandes et la vallée de la Dendre) et d'autre part d'anciennes communes industrielles (e.a. dans les provinces de Limbourg, dans l'arrondissement de Turnhout et dans le Hainaut).

FIGURE 6 : PENSION DE RETRAITE

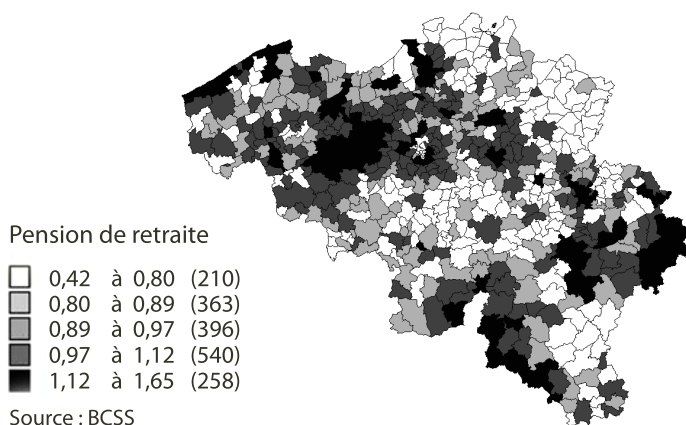


FIGURE 7 : ALLOCATIONS FAMILIALES

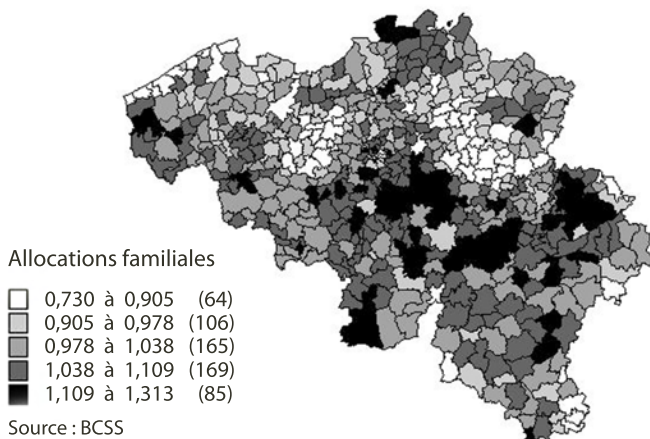
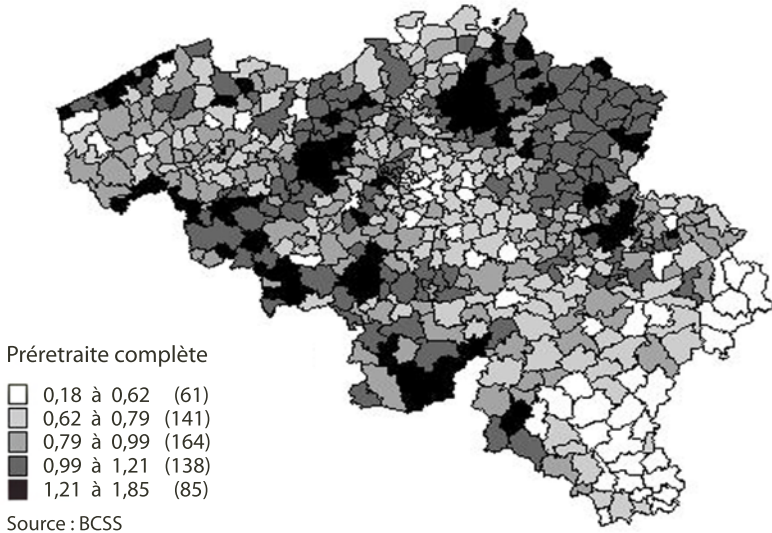


FIGURE 8 : PREPENSION



2.4. TRAVAILLEUR, NON-TRAVAILLEUR ET DEMANDEUR D'EMPLOI, UNE SITUATION PLURIELLE

FIGURE 9 : TRAVAILLEUR

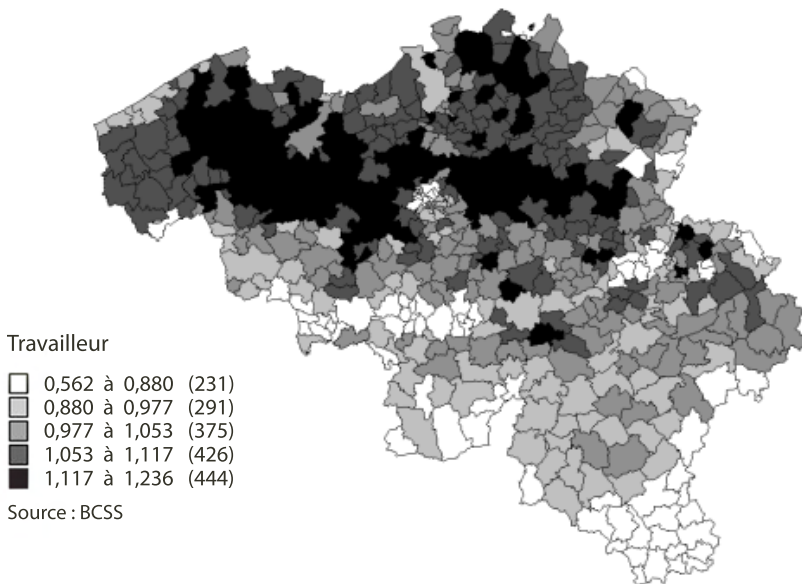


FIGURE 10 : SANS ACTIVITE PROFESSIONNELLE

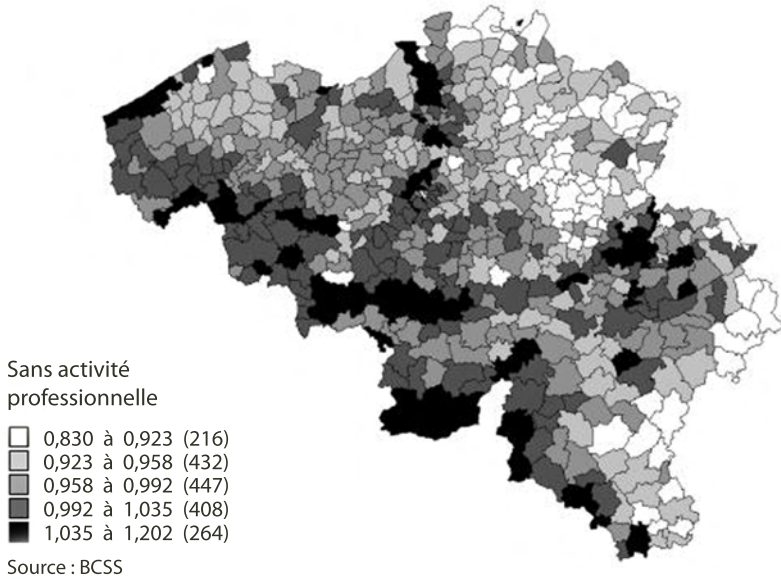
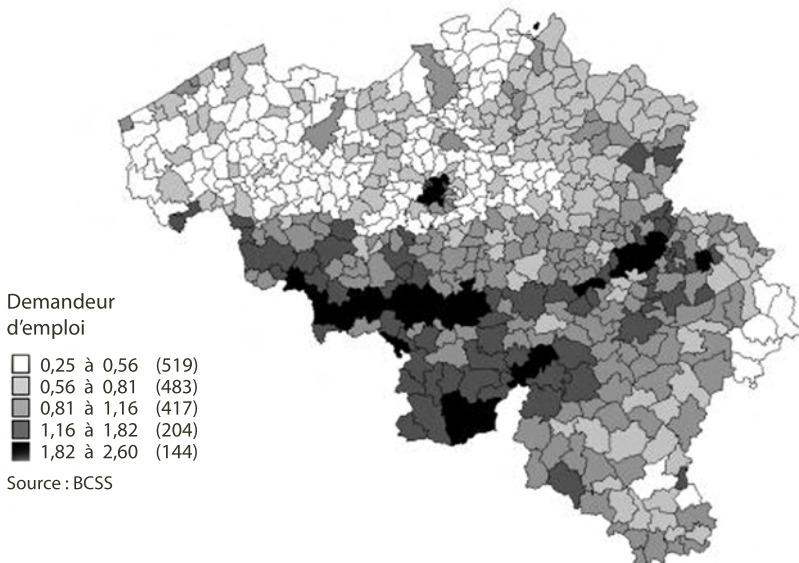


FIGURE 11 : DEMANDEUR D'EMPLOI



Pour la répartition communale du nombre de travailleurs, de non-travailleurs et de demandeurs d'emploi, nous faisons usage de la position dans la nomenclature. Cette position indique la situation socioéconomique de chaque personne au dernier jour du trimestre. Les positions au sein de la nomenclature sont ventilées en trois grands groupes : travailleurs, non-travailleurs et demandeurs d'emploi. La position 'travailleur' de la nomenclature comprend aussi bien les travailleurs salariés que les indépendants et toutes les combinaisons possibles entre les deux. La position de la nomenclature 'demandeur d'emploi' est spécifiée selon le type de prestation : allocation de chômage, allocation d'attente ou prépension et allocation d'accompagnement (14). Enfin, dans la nomenclature, la position 'non-travailleur' combine différentes positions socioéconomiques : interruption de carrière complète, exemption de l'inscription comme demandeur d'emploi, revenu d'intégration/aide financière, retraité sans travail, prépensionné complet, enfants donnant droit aux allocations familiales et incapacité de travail complète. En cas de cumul de différentes positions, la priorité est accordée à la position socioéconomique 'travailleur', ensuite à 'demandeur d'emploi' et enfin à 'non-travailleur' (15).

La concentration 'travailleurs' (voir figure 9) est significativement plus élevée dans les communes de la Région flamande. Ceci est confirmé par les chiffres du chômage des différentes régions : un taux de chômage de 5,4 % pour la Flandre, 12 % pour la Wallonie et 15,7 % pour la Région de Bruxelles-Capitale en 2004 (16). Une analyse plus détaillée indique pour la Flandre une concentration moindre dans les villes, dans certaines parties du Limbourg et dans la zone côtière. Pour cette dernière, c'est dû à la population plus âgée. Le modèle de la concentration d'habitants sous la position de nomenclature 'non-travailleur' (voir figure 10) esquisse dans les grandes lignes une situation inversée. La figure 10 illustre la situation du côté inverse et montre que c'est tout particulièrement l'axe Nord-Ouest - Sud-Est du pays qui est confronté à une forte concentration de 'non-travailleurs'. Comme conséquence de la diversité de facteurs causaux (et les positions sous-jacentes dans la nomenclature), le modèle de diffusion de la position de nomenclature 'non-travailleur' concerne un résultat cumulé d'un groupe très hétérogène de personnes. Tant les risques socioéconomiques que les facteurs démographiques comme les conditions locales - par exemple, avoir la possibilité de partir en prépension - sont déterminants. Du fait que les structures spatio-sociales sont liées au temps et subissent de façon inhérente un effet de ralentissement, (17) le positionnement socioéconomique final de la com-

(14) Dans cet article, nous restituons uniquement la répartition géographique de la position-couple 'demandeur d'emploi'. Nous le faisons afin de limiter le nombre de cartes représentées et pour cause de part relativement minime d'allocations d'attente parmi la population de demandeurs d'emploi.

(15) Pour de plus amples informations sur la structure : http://www.ksz-bcss.fgov.be/fr/bcss/page/content/websites/belgium/statistics/statistics_01/statistics_01_05.html.

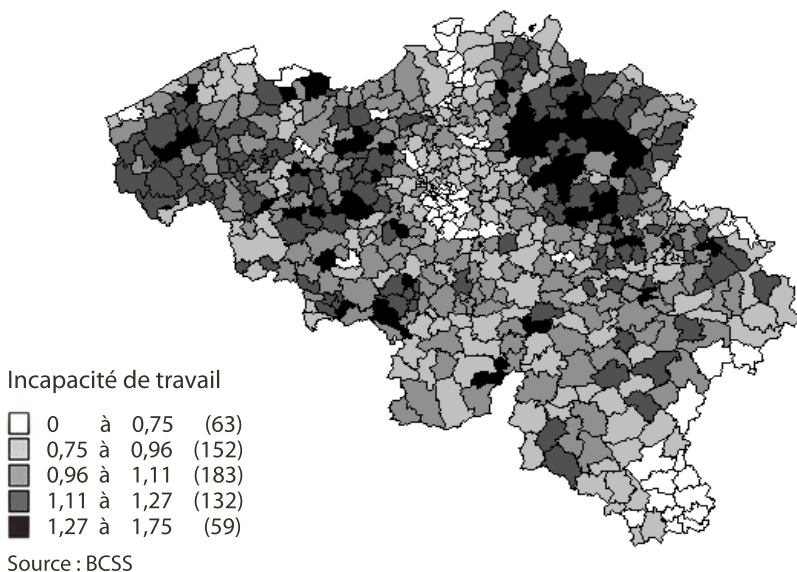
(16) Pour 2009, nous disposons des pourcentages de 5 % pour la Flandre, 11,2 % pour la Wallonie et 15,9 % pour Bruxelles.

(17) Ainsi, un risque social périodiquement plus élevé comme par exemple la faillite d'une activité précise est susceptible d'influencer un lieu déterminé pour une période nettement plus longue que la période de transition en elle-même, du fait de la combinaison d'un effet local de longue durée sur le statut socioéconomique de ses travailleurs.

mune peut être le résultat d'un effet de cumul et de renforcement de plusieurs facteurs sous-jacents. Les régions soumises à une telle densité accrue de population 'non-travailleur' sont e.a. les villes flamandes, la zone côtière, le triangle wallon Dinant-Chimay-Bertrix, la province du Hainaut et la ceinture urbaine wallonne. Ces régions sont notamment caractérisées par une concentration moyenne plus élevée de retraités, de hauts pourcentages de personnes en interruption de carrière, etc.

Enfin, la position de nomenclature 'demandeur d'emploi' (voir figure 11) se concentre principalement dans les communes wallonnes : dans la ceinture urbaine wallonne, dans la province du Hainaut et dans la région socioéconomiquement sous-développée de Dinant-Chimay-Bertrix.

FIGURE 12 : INCAPACITE DE TRAVAIL PRIMAIRE (1)



(1) La commune de Herstappe ne connaît pas d'habitants dans le système d'incapacité de travail et est rendue avec la valeur 0.

FIGURE 13 : INVALIDITE (2)

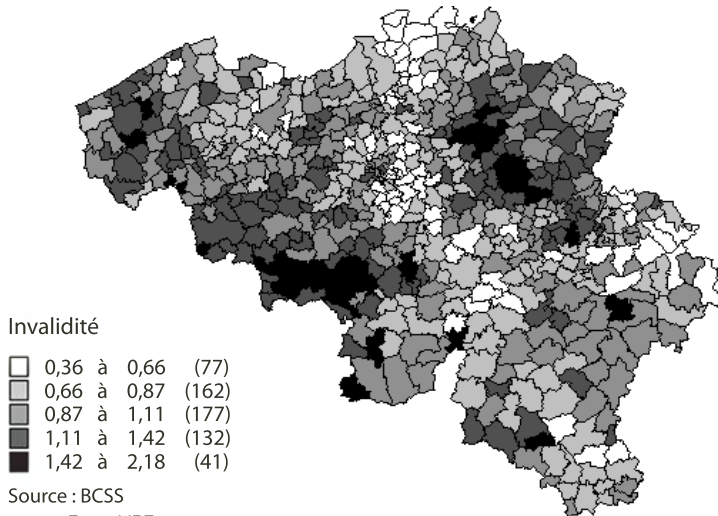
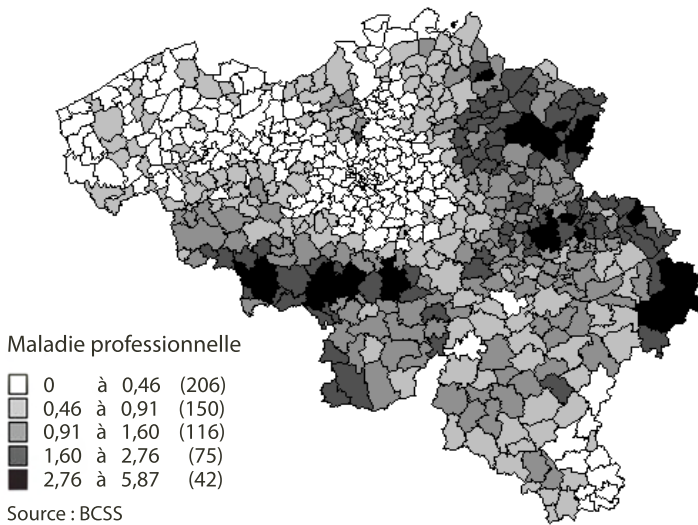


FIGURE 14 : MALADIE PROFESSIONNELLE (3)



(2) Les données relatives à l'invalidité peuvent (de manière limitée) différer de chiffres obtenus ultérieurement des syndicats nationaux.

(3) La commune Herstappe ne connaît pas d'habitants au sein du régime des maladies professionnelles et est restitué avec la valeur 0.

Si nous continuons à approfondir la position de nomenclature 'non-travailleur', nous pouvons observer divers autres modèles interrégionaux.

Une première série nous indique les différentes positions d'incapacité totale de travail (incapacité de travail primaire, invalidité et maladie professionnelle). Les figures 12 et 13 illustrent la densité d'incapacité de travail primaire et d'invalidité dans la province de Limbourg (l'axe Westerlo-Saint-Trond) et dans le Sud de la Flandre occidentale. Par ailleurs, l'invalidité enregistre encore une forte concentration dans l'ancien bassin industriel du Hainaut. La maladie professionnelle, restituée figure 14, présente trois clusters bien nets à concentration plus élevée : l'ancienne zone industrielle du Limbourg (le bassin campinois), les bassins industriels wallons du Hainaut et de Liège (avec une forte densité d'industrie de crise disparue d'extraction du charbon et de métallurgie lourde) et les cantons de l'Est. Les cantons de l'Est ne connaissent pas de développement économique spécifique ou de passé industriel susceptibles d'expliquer la forte densité de maladies professionnelles. L'explication pourrait en être éventuellement cherchée dans la mobilité des travailleurs vers la ville proche de Liège ou dans un effet politique administratif de la communauté germanophone.

L'interruption de carrière complète ou le crédit-temps sont une dernière position sous la position de nomenclature 'non-travailleur' (voir figure 15). Celle-ci connaît clairement une autre répartition. L'interruption de carrière complète se rencontre principalement en Région flamande, plus spécifiquement dans les nouveaux noyaux industriels flamands comme la zone autour de Roulers-Courtrai, et l'axe campinois Heist-op-den-Berg - Lommel. Par ailleurs, la région liégeoise présente une part plus importante quant à l'entrée dans le système de crédit-temps d'interruption complète de la carrière. Bien qu'elle ne fasse pas partie de la position de nomenclature 'non-travailleur', l'interruption de carrière à mi-temps, qui est un dispositif complémentaire, (voir figure 16), se concentre également en Flandre, mais semble s'y situer principalement dans des zones à forte prospérité et à haut taux d'activité. Il est évident qu'un taux d'activité élevé, la structure des âges et les possibilités économiques influencent la densité de cette dernière mesure.

FIGURE 15 : INTERRUPTION DE CARRIERE OU CREDITS-TEMPS A TEMPS PLEIN (4)

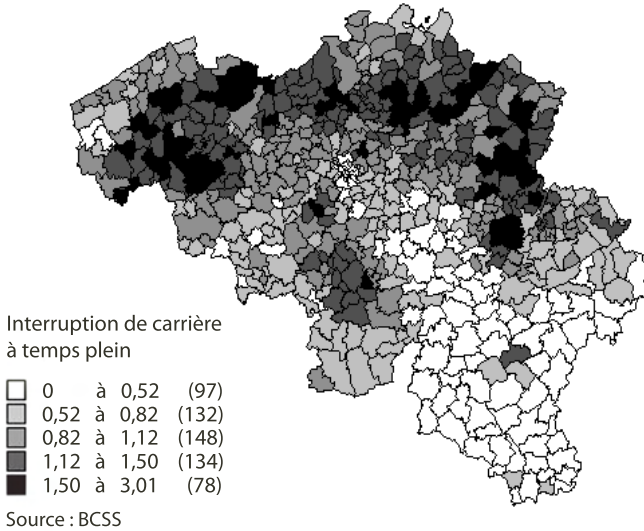
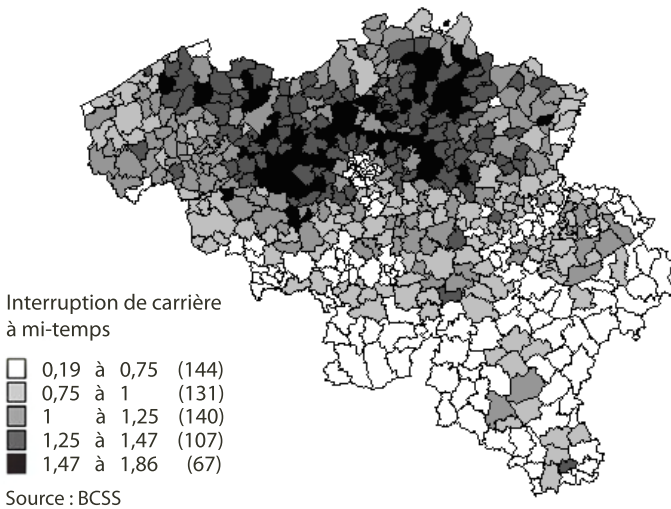


FIGURE 16 : INTERRUPTION DE CARRIERE A MI-TEMPS



(4) La commune de Herstappe ne connaît pas d'habitants au sein du régime d'interruption de carrière à temps plein et est restituée avec la valeur 0.

2.5. L'AIDE SOCIALE, UNE TROISIEME FORME DE DIFFERENCIATION GEOGRAPHIQUE

FIGURE 17 : GRPA/FP1

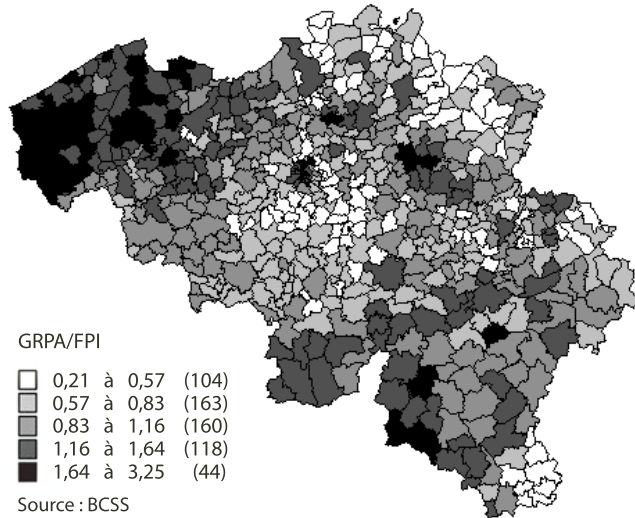
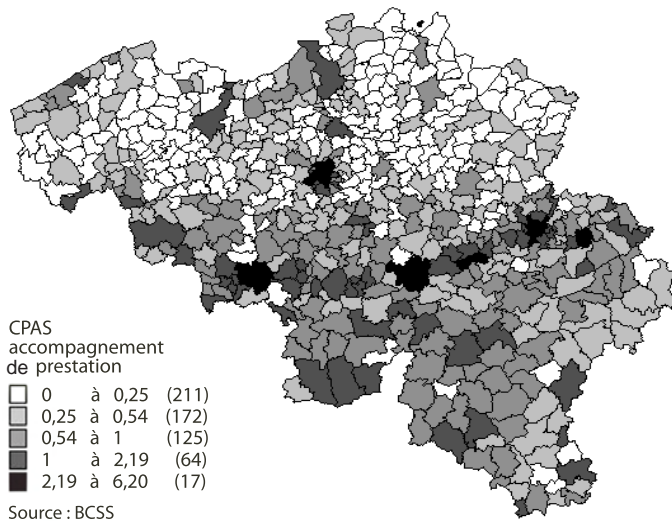


FIGURE 18 : CPAS (5)



(5) La valeur sous le dénominateur CPAS OCMW regroupe tous les habitants qui reçoivent un accompagnement ou une prestation du CPAS. Les communes Bever, Nazareth et Herstappe ne connaissent pas d'habitants au sein de cette position et sont rendues avec la valeur 0.

Enfin, nous nous penchons brièvement sur deux prestations d'aide sociale. Ces prestations qui ne font pas partie de la sécurité sociale classique ne sont pas liées aux cotisations. Elles enregistrent toutefois des concentrations spatiales de risques sociaux et exercent ainsi une influence sur les transferts socioéconomiques entre ou au sein des régions. Nous nous y attachons parce qu'elles montrent une structure de répartition remarquable.

Le premier type d'aide sociale concerne le revenu garanti aux personnes âgées (voir figure 17). Sa ventilation coïncide avec (les communes connaissant) un taux élevé de vieillissement. La deuxième prestation d'aide sociale a trait à l'intervention du CPAS (voir figure 18). Elle se concentre fortement dans les villes flamandes et wallonnes. Ce modèle restitue avec clarté la position de sous-développement socioéconomique des villes et œuvre à ce titre de façon complémentaire à la dynamique de la ville en tant que moteur économique de sa région.

3. LES MODELES SOUS-JACENTS

La répartition communale des risques sociaux indique l'intérêt des divergences interrégionales et des structures sociogéographiques sous-jacentes dans la mise en cartes des transferts régionaux. La redistribution individuelle de la sécurité sociale se structure via des modèles d'implantation mais ne correspond pas automatiquement aux structures administratives ou politiques.

Dans le cadre de l'analyse communale, trois structures géographiques sont décisives pour la configuration socioéconomique de la Belgique et des transferts de sécurité sociale qui y sont liés : la répartition de la population, les pôles urbains et l'impact spatial de la transition économique en mutation.

3.1. LA REPARTITION DE LA POPULATION (DEMOGRAPHIE ET MIGRATION)

La Belgique a une structure de population clairement diversifiée ; les noyaux urbains présentent une composition de population différente de celle des zones rurales, la Flandre se distingue de la Wallonie, la côte de la Campine. A l'avenir, cette structure démographique plurielle semblera devoir encore plus se polariser et ainsi influencer les transferts de sécurité sociale. Dans les chapitres suivants, nous montrerons à ce propos quelques calculs anticipatifs. L'influence de la structure de l'âge sur la structure des coûts des dépenses sociales est déterminante et exercera sûrement un effet marqué, après 2015, quand la génération des années 1960 atteindra un âge qui s'accompagne d'une hausse des coûts (e.a. Mérenne, Van der Haegen et al., 1998). Outre l'évolution démographique, la répartition de la population est influencée par divers mouvements de déménagement spécifiques à l'âge entre les régions et en leur sein (e.a. De Decker et al., 2009 ; Willems, 2008 et SUM-research, 2006). Par exemple, en Belgique, on assiste ainsi, d'une part, à un mouvement de déménagement des aînés (plus de 60 ans, mais récemment aussi des personnes âgées de 41 à

60 ans) vers les communes du littoral et, d'autre part, à une migration persistante vers la ville des nouveaux jeunes ménages et à l'éloignement de la ville des plus grandes familles, phénomènes déterminés par des préférences de logement en relation avec l'âge. La conjugaison de mouvements de déménagement spécifiques à l'âge et l'évolution démographique poussée ont pour effet la répartition de la population en Belgique et codéterminent ainsi sa configuration socioéconomique, la diffusion des risques pour la sécurité sociale et la concentration de sa base de prospérité.

3.2. LES POLES URBAINS ET LEURS BANLIEUES

A l'évidence, l'emploi est déterminé par une structure urbaine. Par une combinaison déjà longue des politiques des transports et du logement (De Meulder, De Decker et al., 1999), ces villes, en tant que moteurs économiques, offrent de l'emploi à une grande partie de leurs communes environnantes. Le complexe de vie urbain couvre quelque 51 % du Royaume ; Bruxelles, en tant que telle, prend 15 % à son compte (e.a. Luyten, 2007 ; Verhetsel et al., 2007). Les banlieues de Bruxelles s'étendent ainsi sur la totalité du Diamant flamand et sur les provinces du Hainaut et du Brabant wallon.

La place centrale de Bruxelles et son très large rayon d'action font de la capitale le centre économique de la Belgique (Thisse et Thomas, 2010) et conditionnent ainsi largement la configuration socioéconomique du pays ainsi que la base de financement de la sécurité sociale.

Pour ce qui est des centres des villes eux-mêmes, leur population est plus faible socioéconomiquement parlant ; ici aussi ont donc lieu des transferts de sécurité sociale.

3.3. L'IMPACT SPATIAL DE LA TRANSITION ECONOMIQUE

Une dernière structure sous-jacente réside dans l'impact spatial de la transition économique en mutation. Au cours de ces dernières décennies, nous assistons au passage à une économie basée sur la connaissance qui s'accompagne d'autres modèles d'établissement et, par conséquent, à une configuration économique en mutation. Cette transition peut être résumée par deux dynamiques spatiales dominantes (e.a. Marissal et al., 2007 ; Vanhaverbeke et Cabus, 2004).

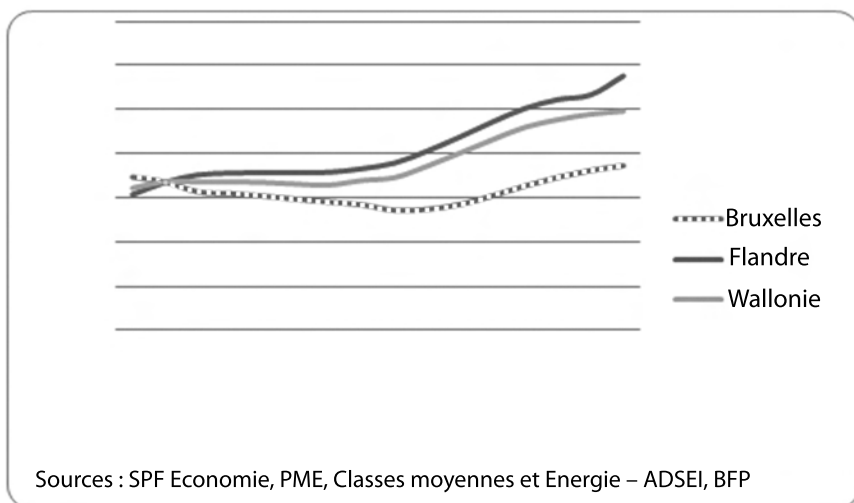
Une première dynamique consiste en la concentration renouvelée de croissance économique dans les zones urbaines et les communes suburbaines. La forte diminution de l'emploi industriel dans la ville est compensée par le secteur des services en forte croissance, plus spécifiquement par les services aux milieux d'affaires. Les secteurs exigeant beaucoup d'espace, e.a. la logistique, s'établissent aux abords de la ville. La forte position du Diamant flamand comme réseau urbain en est un exemple.

Une deuxième dynamique, liée à la première, réside dans la différence de capacité d'adaptation des villes et de leurs régions à cette mutation économique. Par exemple, nous observons qu'il s'est avéré nettement plus difficile à des cités wallonnes comme Charleroi, Mons et Namur de réaliser le passage d'une économie de crise en une économie de la connaissance. Liège constitue plutôt une exception à cela et se maintient relativement bien face à cette nouvelle configuration économique. Du point de vue des moyens économiques, ces difficultés d'adaptation mènent à un contraste entre la Flandre et la Wallonie. Cette opposition n'est cependant pas totale. Par exemple, l'on observe e.a. l'avènement d'une forte économie de la connaissance en Brabant wallon et la constitution d'un tissu économique réparateur dans la partie orientale de cette région du pays.

4. L'IMPACT DU VIEILLISSEMENT SUR LA VENTILATION REGIONALE DES PRESTATIONS SOCIALES

Lorsque nous analysons les différences démographiques entre les régions, nous voyons que la population dans les Régions flamande et wallonne vieillit rapidement, alors que le tempo du vieillissement dans la Région de Bruxelles-Capitale est nettement plus lent et plus tardif (voir figure 19). Bien que la structure des âges en Flandre et en Wallonie ne diffère pas essentiellement l'une de l'autre jusqu'en - grosso modo - 2000, le vieillissement de la population s'opère plus vite en Flandre qu'en Wallonie. Alors qu'en 1995, à peu près 15 % de la population flamande était âgée de plus de 65 ans, ce part s'est déjà élevée en 2008 à 18 % et, selon les projections du Bureau fédéral du Plan, ce chiffre atteindra 29 % en 2050. En Wallonie, par contre, la part de la population âgée de plus de 65 ans est restée relativement stable au cours de la période 1995-2008 à 16 % et la proportion de personnes âgées atteindra 25 % en 2050 (BFP, 2008). En une décennie, la Région flamande a évolué de région au plus petit nombre de personnes de plus de 65 ans en région comptant la plus grande part de seniors dans la population totale. Constatant cela, il convient de se poser la question de l'impact du vieillissement différentiel sur les transferts interrégionaux.

Du fait de l'influence du vieillissement sur l'emploi et sur la participation au marché du travail, il semble que le vieillissement ait en tout premier lieu un impact sur les possibilités de faire face à la fiscalité d'une région. En deuxième lieu, l'on touche à la part des recettes des moyens. Le nombre rapidement croissant d'ayants droit à la retraite et, éventuellement, de personnes âgées nécessitant de soins augmentera plus rapidement en Flandre et pèsera ainsi plus lourdement sur les dépenses sociales. Parce que l'évolution des recettes et des dépenses de la sécurité sociale dépendra d'un grand nombre de facteurs - dans ce cadre, l'on compte sur une croissance de productivité et par conséquent sur la base contributive -, nous analysons exclusivement dans les lignes qui suivent l'évolution des cotisations sociales. Ce faisant, nous tenons uniquement compte de l'impact des évolutions dans la structure des âges. Tous les autres facteurs, par exemple la hauteur des prestations, le nombre de travailleurs dans la population totale, la productivité, etc. sont maintenus au niveau de 2008.

FIGURE 19 : PROPORTION DE LA POPULATION DE 65 ANS ET PLUS

Les projections dans ce rapport de recherche sont basées sur les données provenant des Statistics on Income and Living Conditions (SILC) de 2008, se rapportant aux données sur les revenus de 2007. Les projections utilisées en matière de population sont l'œuvre de l'AD SEI en collaboration avec le Bureau fédéral du Plan et ont été publiées en mai 2008. Dans ce bref rapport de recherche, nous avons simulé l'effet des changements démographiques dans la composition de la population belge sur le montant de pension versé par tête d'habitant pour les années suivantes, 2008, 2010, 2020, 2030, 2040 et 2060 en repondérant l'échantillon SILC à l'aide de la composition de la population projetée en l'an x. Les pondérations pour les différentes années ont été calculées au moyen d'une simple technique de poststratification afin de scinder d'abord tant l'échantillon que les projections en matière de population en fonction d'un certain nombre de caractéristiques, plus précisément ici : l'âge, le sexe et la région. Ensuite, l'on procède au calcul des proportions par caractéristique dans tant l'échantillon que dans les projections démographiques. Enfin, l'on divise les proportions des projections démographiques par les proportions de l'échantillon. Il en résulte finalement un facteur de pondération en fonction de la catégorie d'âge, du sexe et de la région, utilisable pour simuler le changement dans la composition de la population. Afin de garantir dans toute la mesure du possible la continuité et la comparabilité, nous avons décidé de calculer également des pondérations pour 2008 sur la base de projections de la population plutôt que d'utiliser les pondérations EU-SILC ci-jointes.

Dans la Région de Bruxelles-Capitale, nous voyons que la part des plus de 65 ans augmente légèrement jusqu'à un maximum de 19 % de la population en 2050 (tableau B.3). Cette légère hausse en comparaison avec les autres régions peut en partie s'expliquer par les flux migratoires dans ce territoire. Bruxelles est en effet un pôle d'attraction pour les étrangers, d'où la population d'âge actif augmente fortement. Par ailleurs, le taux de fertilité des migrants est aussi plus élevé en moyenne, avec pour résultat que la population des moins de 15 ans augmente considérablement. Dans les Régions flamande et wallonne, l'on s'attend à ce que le vieillissement ait lieu nettement plus fort et plus vite. Par exemple, d'ici à 2050, le taux de personnes âgées en Flandre augmentera de 50 % par rapport à 2008. De plus, la Flandre est caractérisée par un faible taux de natalité d'où, outre le vieillissement, elle est également confrontée à une diminution des jeunes, ce qui contribue au vieillissement rapide de sa population. En Wallonie, les plus de 65 ans augmenteront de quelque 44 %. Pour ce qui est de la population d'âge actif (15-64 ans), nous observons que leur part en Région flamande dans le futur diminuera drastiquement. D'ici à 2050, l'on s'attend à ce que ce groupe de la population ne représente plus que 58 % de la population totale par rapport à 66 % en 2008. En Région wallonne, nous constatons une évolution similaire, mais comme le vieillissement commence plus tardivement, est quelque peu plus lent et que le taux de natalité y est plus haut qu'en Région flamande, le pourcentage de la population en âge de travailler descendra de 66 % en 2008 à 60 % en 2050. Du fait du vieillissement, le degré de dépendance des aînés augmentera dans toutes les régions. Dans la Région de Bruxelles-Capitale, celui-ci s'élèvera de 18 %, en Région flamande de 88 % et en Région wallonne de 64 % entre 2008 et 2050. La diminution du nombre de jeunes a pour effet que le revenu primaire du travail par habitant, et donc aussi la principale source de recettes pour le gouvernement fédéral via les impôts fondront, à moins que la tendance démographique ne soit compensée par des degrés d'activité en augmentation.

Quant aux pensions, nous constatons qu'en Flandre, le revenu par tête d'habitant augmentera fortement au cours des décennies à venir (ce faisant, comme signalé, sans tenir compte de l'évolution des montants des pensions). Dès 2008, les dépenses de pension en Flandre étaient déjà plus importantes que partout ailleurs dans le pays. Pour ce qui est des recettes émanant des allocations de chômage, nous remarquons que la hauteur des prestations diminuera dans les trois régions, ce qui indique un nombre de plus en plus restreint d'ayants droit à ces allocations. Dans cette branche, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale sont de grands bénéficiaires des transferts. Quant aux prestations de maladie et d'invalidité, nous remarquons que la Région flamande percevra aujourd'hui et demain principalement de l'argent via les transferts sociaux, tandis que surtout Bruxelles contribuera aux transferts interrégionaux. En dernier lieu, nous relevons encore les flux monétaires via les allocations familiales. Du fait du vieillissement rapide et de la dépopulation des jeunes en Flandre, nous observons que l'étendue de la prestation commencera d'abord par diminuer fortement pour se stabiliser passablement une fois encore à partir de 2030 dans les Régions flamande et wallonne. A Bruxelles, le montant absolu diminue moins vite, ce qui est une conséquence directe de sa population plus jeune.

Globalement – et dans l’hypothèse de degrés d’activité inchangés, nets de montants de prestations individuelles –, le montant moyen des prestations sociales mensuelles augmente dans les 3 régions. Le rythme de croissance est le plus élevé en Flandre et le moins à Bruxelles. Bien que le surplus wallon des dépenses persiste dans les hypothèses données, il diminue – par rapport à la Flandre – au fil des ans : les dépenses supplémentaires moyennes par tête d’habitant en Wallonie par rapport à celles en Flandre diminuent de 8 % à 5 %. Comme mentionné, ces dépenses moyennes de pension étaient déjà quelque peu plus importantes en 2008 en Flandre qu’en Wallonie (resp. 244 et 242 EUR par mois). La différence se creuse au fil du temps, de 0,8 % en 2008 à 2,3 % en 2050.

TABLEAU 1 : PRONOSTIC DEMOGRAPHIQUE DE L’EVOLUTION DU REVENU MOYEN PAR HABITANT EN EUROS PAR MOIS, 2008-2050

	Flandre	Wallonie	Bruxelles
Toutes prestations			
2008	374	406	345
2020	410	436	342
2030	441	462	359
2040	457	477	378
2050	463	487	390
Pension			
2008	244	242	184
2020	280	274	179
2030	317	307	198
2040	339	327	221
2050	347	339	236

Source : SILC-UE 2008, calculs propres.

5. CONCLUSION

La sécurité sociale tire ses moyens du centre du pays. Le Diamant flamand (y compris une grande partie du Brabant wallon) ne connaît pas seulement en moyenne un revenu plus élevé par habitant, il accueille aussi plus d’habitants. La place centrale de Bruxelles et son rayon d’action énorme font de cette ville le centre économique de la Belgique (Thisse et Thomas, 2010) et déterminent ainsi largement la configuration socioéconomique du pays ainsi que la base de financement de la sécurité sociale.

La répartition spatiale des prestations sociales connaît parfois, mais le plus souvent non, le modèle qui coïncide avec les trois entités fédérées du pays. Certaines caractéristiques démographiques conditionnent la répartition des pensions et des allocations familiales. L'impact spatial de la récente transition économique sur les pôles d'emploi urbains est à la base de la géographie de l'incapacité de travail, de l'interruption de carrière, du chômage et de l'aide sociale. Par ailleurs, ici encore, le passé industriel surnage avec sa répartition spatiale des maladies professionnelles.

Consécutivement au vieillissement différentiel (plus important en Flandre qu'en Wallonie et à Bruxelles), le surplus wallon de fonds perçus continuera à diminuer dans les années à venir. Le rythme de croissance des prestations sera en effet le plus élevé en Flandre et le plus faible à Bruxelles. Les dépenses supplémentaires moyennes par tête d'habitant en Wallonie comparées à celles de la Flandre diminuent – ceteris paribus – de 8 % à désormais 5 %. Les dépenses moyennes de pensions étaient déjà grosso modo quelque peu plus élevées en Flandre qu'en Wallonie (resp. 244 et 242 EUR par mois).

(Traduction)

BIBLIOGRAPHIE

Bureau fédéral du Plan et Direction générale Statistiques et Informations économiques du SPF Economie, PME, Classes moyennes et Energie, *Prévisions démographiques 2007-2060*, Document de Planning, n° 105, 2008.

Cabus, P. et Vanhaverbeke, W., *Strategisch Plan Ruimtelijke Economie. Eindrapport: Ruimte en economie in Vlaanderen* (Plan stratégique Economie Spatiale. Rapport final : Espace et économie en Flandre), série SPRE, Gand, Academia Press, 2004.

Cantillon, B. et al., *Social Redistribution in Federalised Belgium* (La redistribution sociale dans la Belgique fédérale), in *West European Politics*, n° 29(5), 2006.

Cantillon, B. et De Maesschalck, V., Sociale zekerheid, transferten en federalisme in België (Sécurité sociale, transferts et fédéralisme en Belgique), in Cantillon, B., De Maesschalck, V. (éds.), *Gedachten over sociaal federalisme/Réflexions sur le fédéralisme social*, Louvain, Acco, pp. 131-162, 2008.

Commission d'étude sur le Vieillessement, *Rapport annuel*, 2008.

De Decker, P. et al., *Ad hoc opdracht visie Ruimtegebruik en ruimtebeslag, sector-nota wonen, definitieve versie* (Mission ad hoc vision utilisation et occupation spatiales, note sectorielle logement, version définitive), Steunpunt Ruimte en Wonen, 2009.

De Meulder, B., De Decker, P., Van Herck, K. et al., Over de plaats van de volkswoningbouw in de Vlaamse ruimte (À propos de la place de la Construction d'habitations populaires dans l'espace flamand) in Peeters, L. (éd.), *Huiszoeking, kijkboek sociale woningbouw* (Perquisition, Regard sur la Construction d'habitations sociales), Bruxelles, Ministère de la Communauté flamande, 1999.

Dury, D. et al., Intergewestelijke overdrachten en solidariteitsmechanismen via de overheidsbegroting (Transferts interrégionaux et mécanismes de solidarité via le budget gouvernemental), in *Economisch Tijdschrift*, n° 3, 2008.

Institut des Comptes nationaux, Comptes régionaux 1997-2006, 2008.

Luyten, S. et Van Hecke, E., *De Belgische Stadsgewesten 2001* (Les régions cosmopolitaines belges), Direction générale Statistiques et Informations économiques, Document de travail, n° 14, Bruxelles, SPF économie, 2007.

Marissal, P., Medina Lockhart, P., Vanderhoff, C. et Van Hamme, G., *De socio-economische structuren van België. Exploitatie van de gegevens over de werkgelegenheid van de socio-economische enquête van 2001* (Les structures socioéconomiques de la Belgique. Exploitation des données sur l'emploi de l'enquête socioéconomique de 2001), Bruxelles, SPF Economie, 2006.

Mérenne, B., H. Van Der Haegen et al., *België ruimtelijk doorgelicht. Een Censustlas opgesteld in opdracht van DWTC* (Radiographie spatiale de la Belgique. Un atlas du recensement établi sur ordre du SSTC), Bruxelles, Crédit Communal, 144 p., 1998.

Recherche SUM, *Ruimtelijke analyse van de migratie in en naar Vlaanderen* (Analyse spatiale de la migration en et vers la Flandre), 2006.

Thisse, J.F. et Thomas, I., Bruxelles au sein de l'économie belge: un bilan, in *Regards économiques*, n° 80, 2010.

Van Gompel, Johan, Financiële transfers tussen de Belgische gewesten (Transferts financiers entre les Régions belges), in *Economisch Financiële Berichten*, n° 10, 2000.

Van Rompuy, P. et Bilsen, V., Tien jaar financiële stromen tussen de gewesten (Dix ans de flux financiers entre les Régions), in *Leuvense Economische standpunten*, n° 45, 1988.

Verhetsel, A., Thomas, I., Van Hecke, E. et Beelen, M., Pendel in België. Deel I: de woonwerkverplaatsingen, in *Statistics Belgium* (Les navetteurs en Belgique. Tome I : les déplacements maison-travail), Bruxelles, SPF économie, n° 15, 166 p., 2007.

Willems, P., *Migratiebewegingen in het Vlaams Gewest in de periode 1997-2006* (Mouvements migratoires au sein de la Région flamande au cours de la période 1997-2006), Rapport SVR, n° 2, Bruxelles, Service d'études du Gouvernement flamand, 2008.

ANNEXE : LES PROFILS SOCIOECONOMIQUE ET SOCIODEMOGRAPHIQUE DES REGIONS BELGES

La répartition inégale des risques sociaux et la capacité différentielle de contribuer aux systèmes de sécurité sociale sont la conséquence des divergences considérables sur les plans socioéconomique et sociodémographique entre les trois régions belges. Il ressort clairement du tableau B.1 que les écarts entre les régions quant à la participation au marché de l'emploi sont très profonds. Bien que le degré d'activité (18) soit de niveau comparable dans les trois parties du pays, le taux d'emploi (19) en Flandre est nettement meilleur que dans les autres régions (68 % par rapport à 55 % à Bruxelles et 57 % en Wallonie en 2007). Ceci est également vrai pour les chiffres sur le chômage. Alors qu'en 2007, 4 % de la population de la Région flamande était au chômage, ce pourcentage s'élevait à 16 % dans la Région de Bruxelles-Capitale et à 10 % en Région wallonne. Ceci signifie que la capacité contributive par habitant via les impôts et les cotisations sociales se situe nettement plus haut en Région flamande que dans les autres régions. Il en résulte de facto des transferts interrégionaux (Deleeck et al., 1989). Ces transferts sont présents également du fait que la dépendance aux allocations est plus élevée dans les Régions wallonne et bruxelloise. Ainsi, la différence en degré de dépendance aux allocations entre la Flandre et la Wallonie, exprimée en pourcentage de la population totale, s'élevait à environ 6 % en 2004. Etant donné le degré d'emploi inférieur, la part des individus percevant une allocation de chômage en Région wallonne se situait à 3 % de plus qu'en Région flamande (respectivement 11 % par rapport à 8 %) (Cantillon et De Maesschalck, 2008). L'indice de prospérité (20) nous indique aussi que les revenus moyens en Flandre sont plus hauts que dans les autres régions. De plus, les écarts entre la hauteur des revenus se sont encore accrus durant la période de 1999 à 2007. Alors qu'en 1999, le revenu par habitant représentait 91 % du revenu moyen national, celui-ci a diminué en 2007 jusqu'à à peine 85 % du revenu moyen national. En Flandre et en Wallonie, le revenu moyen par habitant par rapport au revenu moyen national par habitant est resté relativement stable durant cette période (respectivement de 105 % en 1999 à 106 % en 2007 ; et de 93 % à 94 % en Wallonie).

Les variations socioéconomiques régionales comme le restitue le tableau B.2, confirment d'une part ce positionnement différent des trois régions belges mais indiquent d'autre part une tendance remarquable, plus particulièrement dans la divergence de la part d'individus disposant d'un revenu de remplacement.

(18) Le nombre de travailleurs et de chômeurs âgés de 15 à 64 ans par rapport à la population âgée de 15 à 64 ans.

(19) Le nombre de travailleurs âgés de 15 à 64 ans en pourcentages de la population âgée de 15 à 64 ans.

(20) Comparaison du revenu moyen par habitant d'une région avec le revenu moyen rural par habitant. L'indice de prospérité national est de 100,00.

TABLEAU A.1. : PROFILS SOCIOECONOMIQUE ET SOCIODEMOGRAPHIQUE PAR REGION 1999-2007

	Taux d'emploi	Taux d'activité	Taux de chômage	Indice de prospérité	Degré de dépendance	Degré de vieillissement
	Belgique = 100					
Bruxelles						
1999	53,20	62,49	14,88	91,31	47,45	98,67
2000	54,88	65,24	15,88	91,03	52,90	94,09
2001	52,04	60,91	14,55	90,04	52,74	91,97
2002	54,07	64,28	15,88	89,69	52,33	89,27
2003	53,01	64,03	17,21	85,70	51,60	87,18
2004	53,41	64,19	16,80	85,70	51,23	85,80
2005	56,11	67,18	16,47	85,54	50,97	84,34
2006	53,62	65,22	17,79	84,59	50,64	82,23
2007	55,18	65,90	16,26	84,58	50,10	79,81
Flandre						
1999	62,87	66,11	4,90	105,48	49,30	86,84
2000	63,05	66,00	4,48	105,69	51,01	98,13
2001	63,72	66,90	4,75	106,56	51,32	99,91
2002	63,94	67,35	5,06	106,51	51,52	101,83
2003	63,86	67,76	5,77	106,56	51,70	103,78
2004	64,86	68,55	5,39	106,56	51,90	105,86
2005	64,67	68,54	5,63	106,08	52,10	107,81
2006	66,57	69,68	4,46	106,07	51,98	108,99
2007	66,83	69,54	3,90	106,06	51,63	109,61
Wallonie						
1999	55,08	62,63	12,05	92,74	54,74	90,24
2000	56,65	62,29	9,05	92,45	54,74	90,24
2001	54,11	60,85	11,07	91,19	54,69	90,27
2002	54,54	61,93	11,93	91,41	54,50	90,63
2003	56,36	63,55	11,31	92,55	54,22	91,11
2004	55,18	62,68	11,97	92,55	53,86	91,91
2005	56,27	63,62	11,57	93,46	53,56	92,80
2006	56,65	64,16	11,71	93,79	53,07	92,96
2007	57,69	64,33	10,33	93,82	52,34	92,73

Source : ADSEI, BFP, INR..

TABLEAU A.2. : DIVERGENCES SOCIOECONOMIQUES, 1985-2008

	Taux d'emploi	Travailleurs	Personnes disposant d'un revenu de remplacement	Personnes disposant d'un revenu de remplacement	Personnes disposant d'un revenu de remplacement	Personnes disposant d'un revenu de remplacement
				Chômage + prépension	Maladie et invalidité	Pension
Flandre						
1985	.	36	19	7	2	11
2004	62	41	28	8	4	17
2008	68	42	30	8	5	18
Wallonie						
1985	.	31	24	9	3	13
2004	55	36	30	11	4	16
2008	55	38	32	12	4	17
Bruxelles						
1985	.	.	.	.	.	.
2004	.	.	.	.	.	.
2008	46	38	30	13	4	14

Source : Cantillon et De Maesschalck (2008), calculs propres

Sur la période de 1985 à 2008, la différence entre régions s'est fortement aplanie du fait de la hausse importante du nombre d'allocataires en Flandre. C'est ainsi que le nombre de bénéficiaires d'une retraite a augmenté de rien moins que 63 % en Flandre, alors qu'en Wallonie, on pouvait observer un accroissement de 31 %. Par ailleurs, le pourcentage de personnes qui revendiquent une allocation pour cause de maladie et/ou d'invalidité a augmenté en Flandre de 150 %, alors qu'en Wallonie, la hausse est restée limitée à 33 %. Le facteur sous-jacent dans cet accroissement rapide dans les deux branches de la sécurité sociale est clairement lié au vieillissement plus accéléré en Flandre et au nombre fortement accru de retraités, tant au sens absolu que relatif. Aussi, nous pouvons nous poser la question de savoir dans quelle mesure, ce vieillissement fortement marqué en Flandre exercera un impact sur le transfert de sécurité sociale entre la Flandre et la Wallonie.

TABLEAU A.3. : DEVELOPPEMENTS DEMOGRAPHIQUES ET SOCIOECONOMIQUES PREVUS, 2008-2050

	0-14 ans, en %	15-64 ans, en %	65+, en %	Dépendance des personnes âgées
Belgique				
2000	18	66	17	25,53
2007	17	66	17	25,94
2010	17	66	17	26,05
2020	17	64	19	30,26
2030	17	61	23	37,25
2040	16	59	25	42,22
2050	16	58	26	43,90
Bruxelles				
2000	18	65	17	25,65
2007	19	67	15	22,24
2010	19	67	14	21,37
2020	20	66	14	21,20
2030	20	65	16	24,13
2040	19	64	18	27,87
2050	18	63	19	30,38
Flandre				
2000	17	66	17	25,26
2007	18	66	18	27,00
2010	16	66	18	27,57
2020	16	63	20	32,42
2030	16	60	24	40,48
2040	15	58	27	45,79
2050	15	58	27	47,38
Wallonie				
2000	19	65	17	25,97
2007	18	66	17	25,18
2010	18	64	16	24,81
2020	18	61	19	29,49
2030	17	59	22	36,20
2040	16	59	24	41,06
2050	16	58	25	42,68

Source : BFP; calculs propres

TABLE DES MATIERES

LA GEOGRAPHIE DE LA SECURITE SOCIALE EN BELGIQUE

1. INTRODUCTION	167
2. REPARTITION COMMUNALE DE LA SECURITE SOCIALE	167
2.1. LES MOYENS FINANCIERS FLAMANDS ET PERIPHERIQUES DE LA SECURITE SOCIALE . . .	168
2.2. LES RISQUES SOCIAUX, UN MODELE FLUCTUANT ET VARIE	171
2.3. JEUNE ET VIEUX, AUTRES RISQUES, AUTRES LIEUX	171
2.4. TRAVAILLEUR, NON-TRAVAILLEUR ET DEMANDEUR D'EMPLOI, UNE SITUATION PLURIELLE	175
2.5. L'AIDE SOCIALE, UNE TROISIEME FORME DE DIFFERENCIATION GEOGRAPHIQUE . . .	182
3. LES MODELES SOUS-JACENTS	183
3.1. LA REPARTITION DE LA POPULATION (DEMOGRAPHIE ET MIGRATION)	183
3.2. LES POLES URBAINS ET LEURS BANLIEUES	184
3.3. L'IMPACT SPATIAL DE LA TRANSITION ECONOMIQUE	184
4. L'IMPACT DU VIEILLISSEMENT SUR LA VENTILATION REGIONALE DES PRESTATIONS SOCIALES	185
5. CONCLUSION	188
BIBLIOGRAPHIE	190
ANNEXE : LES PROFILS SOCIOECONOMIQUE ET SOCIODEMOGRAPHIQUE DES REGIONS BELGES	192

ABSENCE DE SECURITE D'EXISTENCE : LA PRESTATION MAJOREE DE L'ASSURANCE-MALADIE EN GUISE D'INDICATEUR DE PAUVRETE

PAR ANNE-CATHERINE GUIO et SARAH CARPENTIER (1)

INTRODUCTION

Le présent article a pour objectif de chiffrer l'absence de sécurité d'existence au niveau local. Pour ce faire, nous nous basons sur une définition légale de la pauvreté, touchant plus précisément les personnes qui ont droit à la prestation majorée de l'assurance-maladie. Mettre en cartes la pauvreté à l'échelon communal est une opération parfaitement sensée pour divers motifs. En premier lieu, les chiffres locaux de la pauvreté sont importants pour les acteurs locaux tels que les CPAS ou les services communaux. Un diagnostic approprié de la situation sociale locale constitue la base pour la définition d'une politique adéquate. En deuxième lieu, ils donnent une idée de la répartition spatiale de la pauvreté (Kesteloot et Roesems, 1998 ; Kesteloot et Meys, 2008 ; Vrooman e.a., 2005 ; Dorling e.a., 2007 ; Eggerickx e.a., 2007). Cette répartition géographique est parfaitement pertinente, surtout quand l'état d'investissement social est au centre de la politique (Jenson, 2003) et que l'Etat-providence est plus attentif aux services (comme l'activation ou les soins) et aux prestations. Ceci entraîne également des processus de remise à l'échelle (Ferrera, 2005 ; Kazepov, 2010). En troisième lieu, l'on prend de plus en plus conscience du rôle joué par l'endroit où l'on habite, même si, par tradition, les sciences sociales (à l'exception de la géographie) ne consacraient que peu d'intérêt au domicile (Harvey, 1996 ; Buck, 2001 ; Kesteloot e.a., 2009). La littérature s'est surtout préoccupée de l'impact des effets de voisinage. Les conséquences communales sont nettement moins bien connues. Dans la littérature, l'on trouve des effets significatifs pour l'impact du quartier, mais ces derniers sont significativement moins forts que l'impact des caractéristiques de l'individu ou du ménage (par exemple un ordre de

(1) Anne-Catherine Guio est chercheur auprès de l'IWEPS (Institut wallon de l'évaluation, de la prospective et de la statistique). Sarah Carpentier est chercheur auprès du Centrum voor Sociaal Beleid Herman Deleeck de l'Universiteit Antwerpen. Nous adressons nos remerciements à Karel van den Bosch pour ses remarques sur une version précédente du texte, ainsi qu'à Pieter van den Broucke pour la mise à jour des données reposant sur SILC:UE 2008.

grandeur de 5 % de la variance explicable). La littérature distingue plusieurs sortes d'effets contextuels. Les habitants d'une même commune peuvent partager les mêmes caractéristiques qui résultent de mécanismes de sélection antérieurs (par exemple, le prix à payer pour la location ou l'acquisition d'un logement). Ils sont également exposés aux mêmes services (sociaux) et s'adressent au même marché de l'emploi. Par ailleurs, l'endroit du domicile est susceptible d'exercer un impact sur la socialisation des personnes et sur leurs valeurs et normes, sur le réseau développé et sur l'accès à la connaissance et à l'information (Buck, 2001 ; Sampson, 2002 ; Pechoux, 2006). A l'échelon européen également, l'on reconnaît l'importance du niveau local par rapport à la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale. Depuis ces dernières années, la Méthode Ouverte de Coordination Protection Sociale et Inclusion Sociale (MOC) consacre de plus en plus d'intérêt à l'intégration et à la mobilisation de tous les acteurs locaux. En outre, cet article poursuit également l'objectif de chiffrer la pauvreté grâce à une source de données complémentaire à l'enquête SILC-UE avec des avantages et des défauts propres.

Chiffrer le nombre de personnes confrontées à un manque de sécurité d'existence par commune et savoir qui elles sont, ne sont certes pas une sinécure. La manière classique de procéder avec une mesure de pauvreté relative (2) issue de l'enquête sur les revenus et les conditions de vie (Statistics on Income and Living Conditions, SILC) n'est pas appropriée (Guio, 2009 ; Verma et Betti, 2011). Ces données d'enquête, basées sur un échantillon de ménages, sont insuffisamment fiables pour permettre de se prononcer sur le niveau communal. C'est pourquoi les responsables politiques, les travailleurs de terrain et les chercheurs doivent se tourner vers des banques de données administratives. Les données fiscales et celles sur les allocataires sociaux sont couramment utilisées pour se faire une idée de la situation sociale communale. Néanmoins, ces deux sources ne s'y prêtent pas parfaitement. Primo, les données fiscales ne couvrent pas la totalité de la population, puisqu'elles ne reprennent pas les personnes qui ne sont pas soumises à l'impôt. Il s'agit tant de personnes qui rapportent un revenu nul (p. ex. des personnes avec des statuts spécifiques tels que les étudiants boursiers) que des personnes qui ne reçoivent pas de déclaration d'impôt (p. ex. les bénéficiaires d'un revenu d'intégration). Selon certaines estimations du Conseil Supérieur des Finances, en 1992, 14 % de la population ne figurait pas dans les statistiques fiscales (Pittevils et Timmermans, 1995). Ce pourcentage aurait baissé - notamment à la suite de l'introduction du crédit d'impôt remboursable - et est estimé à environ 10 % de la population. Nous ne disposons cependant pas d'estimations exactes plus récentes. Secundo, c'est le ménage fiscal (la ou les personnes qui remplissent une seule déclaration d'impôts) qui forme l'unité d'analyse et non le ménage dans sa signification sociologique (les cohabitants qui mettent en commun, totalement ou partiellement, leurs dépenses). Cette dernière définition est d'usage lors de la mesure de la pauvreté. Tertio, les données fiscales mesurent le revenu imposable et non le revenu disponible ou pouvant être dépensé. Le revenu

(2) Le pourcentage de risque de pauvreté identifie le pourcentage de la population qui vit dans un ménage qui dispose d'un revenu inférieur à 60 % du revenu médian national standardisé.

imposable ne reprend pas les revenus non taxables tels que les allocations familiales et le revenu d'intégration. Une autre manière de mettre en cartes la situation sociale des communes consiste à partir de données sur les allocataires sociaux (Gouvernement flamand, 2005, p. 38; Observatoire de la Santé et du Bien-être, 2009 ; Block e.a., 2006, p. 304 ; D'Olieslaeger et de Boyser, 2005, pp. 328-358). Il s'agit, par exemple, des gens qui perçoivent une allocation de chômage, un revenu d'intégration ou une garantie de revenu pour personnes âgées (3). Mais ces données disponibles au niveau de la personne ne prennent pas automatiquement en considération les conditions financières du ménage de l'intéressé. Par exemple, tous les chômeurs ne vivent pas en dessous du seuil de pauvreté. Savoir si un chômeur peut être qualifié de "privé de sécurité d'existence ou non", dépend des revenus de tous les membres du ménage. Par ailleurs, l'intégration de différentes prestations entraîne inmanquablement des doublons. En effet, une personne peut combiner des prestations (par exemple une allocation d'attente ou une allocation de chômage avec un revenu d'intégration complémentaire).

Dans le présent article, nous étudions une méthode alternative pour mettre en cartes la situation sociale d'une commune. Nous travaillons avec les chiffres sur les ayants droit à une prestation majorée de l'assurance-maladie (4). Ceci présente deux avantages par rapport aux chiffres des bénéficiaires de prestations pour différentes allocations ou indemnités distinctes (p. ex. chômage, invalidité et revenu d'intégration). D'une part, la prestation majorée regroupe différentes catégories d'allocataires. D'autre part, cette prestation majorée a trait depuis avril 2007 à tous les membres du ménage. Avant cette date étaient uniquement repris, dans les statistiques sur la prestation majorée de l'assurance-maladie, les titulaires. Le pourcentage de bénéficiaires de l'ex-statut VIPO ou de la prestation majorée plus récente de l'assurance-maladie a déjà souvent été utilisé (Observatoire de la Santé et du Bien-être, 2008 ; Block e.a., 2006, p. 311 ; D'Olieslaeger et de Boyser, 2005, p. 368 ; Province d'Anvers, 2008). Mais on n'a pas encore vérifié jusqu'à quel point ces données correspondent à la mesure usuelle de la pauvreté et si elles constituent un indicateur valable et fiable quant à l'absence de sécurité d'existence au niveau local.

Cet article comprend six parties. Dans la première, nous décrivons comment on mesure généralement la pauvreté. Dans la deuxième, nous vérifions qui a droit à une prestation majorée de l'assurance-maladie. Dans le troisième chapitre, nous comparons la prestation majorée de l'assurance-maladie et la mesure relative de la pauvreté en termes de définitions et de chiffres. Le quatrième est consacré à l'examen des chiffres au niveau communal. Dans la cinquième partie, nous évaluons si le pourcentage de bénéficiaires d'une prestation majorée représente un indicateur

(3) Cette prestation correspond à l'ancien revenu garanti aux personnes âgées.

(4) Le bénéficiaire de la prestation majorée de l'assurance-maladie paye moins de ticket modérateur en cas, par exemple, d'un séjour hospitalier ou d'une consultation médicale. On peut également appliquer le règlement du tiers payant, où l'ayant droit n'a plus à avancer d'abord le ticket modérateur pour ces soins médicaux. Par ailleurs, la reconnaissance d'une indemnisation d'assurance majorée forme souvent la base pour l'attribution d'avantages supplémentaires par d'autres instances et administrations communales.

valable et fiable quant à l'insécurité d'existence. Dans la dernière, nous analysons si le pourcentage de bénéficiaires d'une prestation majorée diffère d'autres indicateurs sociaux communaux. Enfin, nous mettons en avant nos principales conclusions.

1. UNE MESURE RELATIVE DE LA PAUVRETE

A l'instar de la plupart des Etats européens, la pauvreté en Belgique est généralement mesurée à l'aide d'une mesure relative de la pauvreté (5), plus précisément au moyen du pourcentage du risque de pauvreté (Atkinson et al., 2001 ; Commission européenne, 2006, p. 6 ; SPF Sécurité sociale, 2008, pp. 165-187) sur la base de l'enquête SILC-UE. Cette mesure est relative parce qu'une personne est jugée privée de sécurité d'existence par rapport au niveau de vie des autres habitants du pays dans lequel elle vit. Le pourcentage de risque de pauvreté identifie le pourcentage de la population qui vit dans un ménage privé d'un revenu s'élevant au minimum à 60 % du revenu national médian (6) (7). Cette limite est appelée seuil ou ligne de pauvreté. Elle s'élevait en 2008 en Belgique pour un isolé à 10.791 EUR sur une base annuelle (soit 899 EUR sur une base mensuelle). Le seuil peut également être converti pour différents types de ménages en fonction du nombre total d'adultes et d'enfants, compte tenu des avantages d'échelle. Le seuil de pauvreté pour un ménage avec deux enfants était par exemple en 2008 de 22.661 EUR par an (ou 1.888 EUR par mois).

Chaque année, environ 6000 ménages belges (11.000 personnes) sont interrogées dans le cadre de l'enquête SILC-UE belge. L'enquête est basée sur un Règlement européen (Parlement européen et Conseil, 2003) grâce à quoi les 27 Etats de l'UE recueillent des données harmonisées sur le revenu et les conditions de vie des ménages. L'enquête s'adresse à un échantillon représentatif de la population de ménages privés.

(5) Cet indicateur présente également des avantages et des inconvénients. De plus amples informations à ce sujet peuvent se trouver chez Atkinson e.a. (2001). Parmi les autres méthodes de mesure de la pauvreté, citons une définition légale (p. ex. les bénéficiaires d'un revenu d'intégration) ou une norme budgétaire : le prix du panier de la ménagère considéré comme un minimum.

(6) Le revenu médian est le revenu central lorsque tous les revenus sont classés du bas vers le haut. Le revenu médian divise ainsi une population en deux parties égales. La moitié de la population dispose d'un revenu supérieur à ce revenu moyen, l'autre moitié d'un revenu inférieur.

(7) Lors du calcul du pourcentage de risque de pauvreté, l'on compte le nombre de personnes, et non le nombre de ménages. Toutefois, pour situer un individu sur l'échelle des revenus, il faut lui attribuer un revenu personnel. Voilà pourquoi le revenu disponible total du ménage dont fait partie la personne est divisé par une échelle d'équivalence. Une échelle d'équivalence représente donc une méthode pour convertir les revenus du ménage en revenus personnels, en tenant compte des économies d'échelle, ce qui permet de comparer la situation financière d'individus dans différents types de ménage. L'échelle d'équivalence utilisée est l'échelle OCDE modifiée, qui octroie à chaque premier adulte un poids de un. Tout adulte supplémentaire (de 14 ans ou plus) vaut 0,5 et chaque enfant en dessous de 14 ans est égal à 0,3. Cela signifie, par exemple, que pour un couple avec deux enfants âgés de moins de 14 ans, le revenu du ménage est divisé par 2,1 (1 + 0,5 + 0,3 + 0,3) pour comparer ce revenu avec le revenu d'un isolé.

2. LA PRESTATION MAJOREE DE L'ASSURANCE-MALADIE (8)

Les personnes à faible revenu peuvent bénéficier d'un remboursement majoré dans le cadre de l'assurance-maladie. Ce droit peut être obtenu de deux manières : 1) sur la base de la jouissance d'un avantage social, ou sur la base d'une qualité AMI en combinaison avec un examen sur les revenus et 2) sur la base du statut OMNIO, entraînant également une enquête sur les revenus. Nous examinons et approfondissons ces deux possibilités.

2.1. LA JOUISSANCE D'UN AVANTAGE SOCIAL OU DE LA QUALITE AMI

Les bénéficiaires de la prestation majorée de l'assurance-maladie en dehors de la réglementation OMNIO peuvent être répartis en deux groupes. D'un côté, les personnes se trouvant dans des statuts spécifiques (ayant une qualité AMI) reconnues après une enquête sur leurs revenus et de l'autre, des ayants droit auxquels la prestation majorée est accordée automatiquement. Les bénéficiaires des avantages sociaux suivants sont automatiquement reconnus : ceux qui perçoivent de manière ininterrompue un revenu d'intégration ou une aide financière pendant au moins trois mois (9), ceux qui touchent une allocation pour personne handicapée et ceux qui bénéficient de la garantie de revenus aux personnes âgées ou de l'"ancien revenu garanti pour les personnes âgées". Ces personnes ont déjà subi l'enquête sur les revenus dans le cadre de l'octroi d'une prestation. La prestation est également attribuée à l'époux/se ou au partenaire et aux personnes à charge. Par ailleurs la prestation majorée est allouée aux personnes dans des statuts spécifiques (avec qualité AMI) qui introduisent elles-mêmes une demande et satisfont à la condition financière suivante : le revenu imposable brut annuel du ménage (pour un isolé) est inférieur à 14.887,95 EUR (montants depuis le 1.06.2009). Ce montant est majoré de 2.756,15 EUR par personne à charge. Les individus ainsi que leur partenaire ou conjoint et les personnes à leur charge, répertoriés sous les statuts suivants entrent en ligne de compte : les retraités, les veuves et veufs, les orphelins, les personnes ayant le droit de résider en Belgique de plus de 65 ans, les anciens fonctionnaires en Afrique ayant au moins 65 ans, les fonctionnaires en incapacité de travail depuis au moins un an à la suite d'une maladie ou d'une invalidité, les membres de communautés religieuses, les chômeurs de longue durée à partir de 50 ans qui ont droit à une allocation complète pendant au minimum un an et, enfin, les enfants atteints d'une incapacité physique ou mentale d'au moins 66 %. Depuis le 1er juillet 2010, la prestation majorée a également été étendue aux deux nouveaux groupes suivants si le revenu imposable brut annuel du ménage ne dépasse pas 15.063,45 EUR (majoré de 2.788,65 EUR par personne à charge) : les chômeurs de longue durée (= ceux qui sont au chômage depuis plus d'un an) indépendamment de leur âge (10) et le chef de famille monoparentale.

(8) Règlement tel qu'applicable depuis avril 2007.

(9) Ou six mois ininterrompus dans une période de 12 mois.

(10) Auparavant entraient uniquement en considération les chômeurs de longue durée âgés de 50 ans ou plus.

2.2. LE STATUT OMNIO

Depuis avril 2007, la prestation majorée de l'assurance-maladie a également été étendue à de nouveaux groupes disposant de faibles revenus par le biais d'OMNIO. L'ouverture du droit via OMNIO est uniquement basée sur le revenu, et non sur un statut spécifique (en combinaison avec un bas revenu). Les malades, les travailleurs à bas salaire et/ou les travailleurs à temps partiel, les indépendants, les mères au foyer, e.a. peuvent tous bénéficier du statut OMNIO s'ils introduisent eux-mêmes une demande et si le revenu imposable annuel brut – pour les demandes introduites en 2008 – de l'année précédente ne dépasse pas 13.543,71 EUR, ou ce montant majoré de 2.507,30 EUR par membre du ménage outre le demandeur (11).

3. LA PRESTATION MAJOREE ET LA MESURE RELATIVE DE PAUVRETE : CIBLENT-ELLES LA MEME CHOSE ?

Le pourcentage de la population bénéficiant d'une prestation majorée et le risque de pauvreté sont des approches différentes pour quantifier le pourcentage de personnes en situation financière précaire. Dans le cadre de la prestation majorée, on recourt à un ensemble de définitions légales des risques sociaux, tandis que la mesure relative de pauvreté est basée sur la situation relative du revenu. Nous vérifions si ces deux méthodes couvrent la même problématique. En premier lieu nous examinons si les concepts sous-jacents de revenu et de ménage correspondent. Ensuite, nous décrivons ce que racontent les chiffres pour les régions selon les deux méthodes.

3.1. PRESTATION MAJOREE ET MESURE DE LA PAUVRETE : CONCEPTS SOUS-JACENTS COMPARABLES ?

Le ménage et le revenu sont des notions cruciales quand il s'agit de mesurer la pauvreté. Ces concepts sont-ils comparables selon SILC-UE et selon la prestation majorée de l'assurance-maladie ? Nous constatons que les définitions du ménage utilisées sont grosso modo semblables. Néanmoins, de (légères) divergences apparaissent dans la population de référence, la définition du ménage et la date à laquelle est mesurée la composition du ménage (voir tableau 1).

(11) Ces montants sont valables pour toutes les demandes de 2008, pour lesquelles le revenu du ménage pour 2007 satisfait aux montants précités.

TABLEAU 1 : DEFINITION DU MENAGE SELON SILC-UE ET LORS DE L'OCTROI DE LA PRESTATION MAJOREE

	SILC-UE	Avantage social/ qualité AMI	OMNIO
Population de référence	Population des ménages privés reprise dans le Registre national et dans le Registre des étrangers	Population des ménages privés et collectifs reprise dans le Registre national (y compris le Registre des étrangers)	Population des ménages privés et collectifs reprise dans le Registre national (y compris le Registre des étrangers)
Définition du ménage	Un isolé ou un groupe de personnes qui habitent dans le même logement et qui mettent en commun (partiellement) leurs revenus et font en commun (partiellement) des dépenses	Les cohabitants qui forment un ménage de fait, à savoir : l'ayant droit, son conjoint ou partenaire et les personnes à charge (12) (= situation de fait)	Personnes qui selon le Registre national sont domiciliées au 1er janvier à la même adresse, avec ou sans lien familial
Date de référence de la composition du ménage	Le moment où l'on procède à l'enquête (période de travail sur le terrain)	Le moment de la demande	Au 1er janvier (de l'année de la demande) (13)

Source : auteurs (DGSIE, 2004 ; AR OMIO 2007).

En premier lieu, les deux méthodes concernent une population quelque peu différente. L'enquête SILC-UE belge tient uniquement compte des personnes dans des ménages privés qui sont enregistrées au Registre national ou au Registre des étrangers. Mais les personnes qui sont domiciliées tant dans des ménages collectifs (p. ex. une maison de retraite ou une institution psychiatrique) que dans des ménages privés auprès du Registre de la population (14) peuvent introduire une demande pour obtenir la prestation majorée. Donc, les personnes qui habitent dans des ménages collectifs sont également des ayants droit potentiels si elles satisfont aux conditions pour être inscrites auprès d'une mutuelle. La population qui est domiciliée dans des ménages collectifs, a été estimée en 2001 à 144.000 personnes. Il s'agit principalement de personnes âgées (15). En deuxième lieu, les membres d'un ménage tant dans l'enquête SILC-UE que lors de l'octroi sur la base d'une qualité AMI et d'autres prestations sociales (p. ex GRAPA et revenu d'intégration) sont ceux qui cohabitent de fait. L'octroi du statut OMNIO par contre dépend de la composition

(12) Les personnes à charge sont : les enfants de moins de 25 ans à l'entretien desquels pourvoit l'ayant droit, les personnes qui résident sous le même toit, qui disposent de revenus professionnels ou de revenus de remplacement faibles et/ou un conjoint, un ascendant ou un cohabitant.

(13) Au principe de la composition au 1er janvier, une seule exception est possible si le ménage comprend un enfant âgé de moins de 16 ans pour qui l'on demande pour la première fois une inscription au Registre national.

(14) Le Registre de la population comporte entre autres le Registre national, le Registre des étrangers et le Registre d'attente.

(15) La totalité de la population domiciliée dans des ménages collectifs a été estimée en 2001 sur la base de l'enquête socioéconomique à 144.334 personnes (SPF Sécurité sociale, 2006, pp. 22-23). La population domiciliée dans des ménages collectifs comprend les personnes domiciliées dans une maison de repos, une maison de repos et de soins, un cloître ou une abbaye, une institution pour personnes handicapées, une pension de famille, une institution psychiatrique, une institution de soins, une collectivité de ménages privés, un centre d'accueil, une maison d'étudiants ou un orphelinat, une caserne, une institution pénitentiaire, une adresse de référence (marin, batelier, etc.), une entreprise de travail adapté et des personnes avec un lieu de résidence spécifique. 70 % des personnes qui demeurent dans des ménages collectifs sont des femmes et les trois quarts sont âgées de plus de 65 ans. Depuis 2001, il y a cependant eu des modifications dans l'accueil des nouveaux arrivés.

du ménage telle qu'elle figure au Registre national. La situation de fait et la situation officielle du Registre national ne se recourent toutefois pas toujours, surtout lorsqu'il s'agit de personnes en situation précaire. Dans certains cas, il est également possible qu'une personne soit à charge selon l'assurance-maladie, tout en ne faisant pas partie du ménage tel qu'il figure au Registre national. En troisième lieu, la date à laquelle la composition du ménage est mesurée diffère quelque peu dans les deux méthodes. Lors de l'attribution du statut OMNIO, il est tenu compte de la composition du ménage au 1er janvier de l'année de la demande. Lors de l'octroi de la prestation majorée sur la base d'une qualité AMI ou de prestations sociales, la situation du ménage dont il est tenu compte est celle du moment de la demande et, dans l'enquête SILC-UE, la situation familiale est mesurée au moment où l'on procède à l'enquête sur le terrain. Malgré ces petites différences, nous pouvons néanmoins déclarer que les concepts de ménage utilisés sont grosso modo parallèles.

Nous analysons à présent les concepts de revenu pour voir s'ils correspondent. Nous examinons si le seuil de revenu utilisé pour l'attribution du régime préférentiel est comparable avec le seuil de pauvreté pris en compte par l'enquête SILC-UE (60 % du revenu médian, soit 10.791 EUR par année pour un isolé en 2008).

TABLEAU 2 : DEFINITION DU REVENU SELON SILC-UE ET LORS DE L'ATTRIBUTION DE LA PRESTATION MAJOREE ET PRINCIPALES COMPOSANTES DU REVENU

	SILC-UE	Prestation majorée
Définition générale	La somme des entrées nettes sur une base annuelle de tous les membres du ménage	Le revenu imposable brut annuel selon la déclaration d'impôt (avant impôts et avant toutes les déductions et exonérations fiscales)
Composantes du revenu	Revenus professionnels nets	Revenus professionnels bruts
	Tous les revenus de remplacement nets [pensions, allocations de chômage, indemnités d'incapacité de travail et d'invalidité, prestations pour le crédit-temps, garantie de revenus aux personnes âgées, revenu d'intégration (équivalent)]	Les revenus de remplacement imposables (pensions, allocations de chômage, indemnités d'incapacité de travail et d'invalidité, prestations pour crédit-temps, ...) Mais non les revenus de remplacement non imposables comme le revenu d'intégration, la GRAPA, les revenus de remplacement pour personnes handicapées et la prestation pour soins à des tiers
	Tous les revenus locatifs (excepté le loyer imputé pour les logements habités par leur propriétaire)	Les revenus locatifs (déclarés) Le revenu cadastral du logement propre ou de biens immobiliers (mais non le loyer des logements loués) (16)
	Dividendes et autres recettes de capital	Dividendes et autres recettes de capital
	Rentes alimentaires	Rentes alimentaires
	Allocations familiales	
Etablissement des rapports	Revenus autorapportés	En partie, revenus autorapportés, en partie revenus déclarés

(16) Avec exonération jusqu'à concurrence d'un montant déterminé.

Comme nous pouvons l'observer au tableau 2, les concepts de "revenu" dans SILC et lors de l'attribution de la prestation majorée dans l'assurance-maladie sont clairement différents. Dans le cadre de la prestation majorée, l'on tient compte du revenu imposable brut du ménage, tandis qu'avec SILC-UE est mesuré le revenu disponible du ménage après impôts (y compris le revenu non imposable tel que les allocations familiales et les revenus locatifs). C'est pour cela que nous convertissons le seuil de revenu brut, utilisé dans le cadre de l'octroi de la prestation majorée de l'assurance-maladie, en seuil de revenu net. Pour ce faire, nous diminuons ce montant des impôts qui sont payés par des bénéficiaires de la prestation disposant d'autres revenus dans divers types de ménages. Le montant obtenu est ensuite majoré des montants des allocations familiales pour les ménages avec enfants (ou les allocations familiales majorées quand celles-ci s'appliquent). De cette manière, nous avons converti le seuil de revenu pour la prestation majorée de l'assurance-maladie par type de ménage et par source de revenus en revenu disponible correspondant afin que le seuil de revenu pour la prestation majorée puisse être comparé au termes du seuil de pauvreté de 60 %.

Le tableau 3 nous permet d'observer que le seuil de revenu pour l'intervention d'assurance majorée se situe entre 105 % (pour un couple au chômage, invalide ou retraité) et 133 % (pour un invalide isolé) du seuil de pauvreté. La variation entre types de ménage pour les personnes disposant des mêmes sources de revenu indique que le seuil des revenus pour la prestation majorée de l'assurance-maladie et le seuil de pauvreté n'évoluent pas proportionnellement lorsque le ménage compte un membre supplémentaire. Toute personne supplémentaire augmente le seuil de revenu d'environ 20 % (18 %) lors de l'octroi de la prestation majorée de l'assurance-maladie, tandis que le seuil de pauvreté augmente de 30 % pour une personne de moins de 15 ans et de 50 % pour un adulte. Les ménages monoparentaux et les couples (avec ou sans enfants) courent donc moins de risques de disposer d'un revenu inférieur au seuil pour la prestation majorée que de disposer d'un revenu en dessous du seuil de pauvreté.

TABLEAU 3 : RAPPORT ENTRE LE SEUIL DE REVENU UTILISE LORS DE L'ATTRIBUTION DE LA PRESTATION ET LE SEUIL DE PAUVRETE (60 % DU REVENU MEDIAN) POUR DIFFERENTS TYPES DE MENAGES ET SOURCES DE REVENUS

Type de ménage	Source de revenus	Seuil de revenu prestation majorée / seuil de pauvreté
Isolé	Retraite	122 %
	Invalidité	133 %
	Chômage	132 %
	Travail	125 %
Couple	Retraite	105 %
	Invalidité	105 %
	Chômage	105 %
	Travail	119 %
Famille monoparentale avec deux enfants	Retraite	123 %
	Invalidité	129 %
	Chômage	122 %
	Travail	125 %
Couple avec deux enfants	Retraite	115 %
	Invalidité	116 %
	Chômage	107 %
	Travail	116 %

Source : calculs IWEPS.

Hypothèses : le seuil de revenu pour la prestation majorée, qui est calculé comme la somme des revenus bruts du ménage (sans les allocations familiales) est converti en revenu net pour permettre la comparaison avec le seuil de pauvreté. Pour les ménages avec enfants, on ajoute les allocations familiales, parce que le seuil de pauvreté est calculé sur la base du revenu disponible net, y compris les allocations familiales. Pour la conversion de brut en net, nous avons appliqué la législation fiscale (en recourant à l'outil du site Internet de Tax-on-web). Les centimes additionnels communaux s'élèvent à 8 %. Les enfants sont âgés de 3 et 6 ans. Les allocations familiales majorées ont été accordées en fonction du statut du bénéficiaire et dans l'hypothèse d'un revenu inférieur à 2.060,91 EUR brut par mois (pour un isolé avec enfants) ou alors de 2.131,19 EUR brut par mois (pour un couple avec enfants). Le seuil de pauvreté était celui de 2008 (revenus de 2007).

Par ailleurs, le seuil relatif de revenus est calculé chaque année sur la base de l'enquête SILC-UE. Les montants des seuils de revenus qui sont utilisés dans le cadre de la prestation majorée sont toutefois indexés (17), sans être automatiquement adaptés à l'évolution de la prospérité. Dans l'enquête SILC-UE, cette évolution est cependant prise en compte automatiquement. En guise d'illustration, le seuil de pauvreté est passé de 777 EUR par mois pour un isolé dans la SILC-UE 2004 (revenus de 2003) à 899 EUR en 2008 (revenus de 2007), ce qui correspond à une hausse de 16 %. Les seuils de revenus de l'assurance-maladie majorée ont évolué de 7 % au cours de cette période (jusqu'à octobre 2007). Ensuite, les seuils de revenus ont été tant adaptés à l'évolution des prix à la consommation qu'à la prospérité ; dès lors, nous notons une hausse de 15 % du seuil de revenus de 12.732,29 EUR par an en juin 2003 pour un isolé jusqu'à 1.624,70 EUR en octobre 2008.

TABLEAU 4 : EVOLUTION DES SEUILS DE REVENUS DANS LES PRESTATIONS MAJOREES ET DU SEUIL DE PAUVRETE

Prestation majorée					Pauvreté		
Seuil de revenu		Evolution seuil de revenu pour un isolé			Seuil de pauvreté isolé	Evolution seuil de pauvreté	
Date	Ayant droit principal	Personne à charge	Depuis juin 2003	Depuis le seuil précédent	Année (revenus année précédente)	Isolé	Depuis 2004
1/09/2010	15.364,99	2.844,47	21 %	2 %			
1/01/2010	15.063,45	2.788,65	18 %	1 %			
1/06/2009	14.887,95	2.756,15	17 %	2 %			
1/09/2008	14.624,70	2.707,42	15 %	2 %			
1/05/2008	14.337,94	2.654,33	13 %	2 %			
1/01/2008 ¹	14.057,18	2.602,36	10 %	3 %	2008	10788	16 %
1/09/2007 ²	13.606,77	2.518,97	7 %	1 %	2007	10452	12 %
1/10/2006	13.512,18	2.501,47	6 %	2 %	2006	10316	11 %
1/08/2005	13.246,34	2.452,25	4 %	2 %	2005	9942	7 %
1/10/2004	12.986,37	2.404,13	2 %	2 %	2004	9324	
1/06/2003	12.732,29	2.357,09	0 %	2 %			
1/02/2002	12.482,92	2.310,92		2 %			
1/01/2002	12.238,25	2.265,63					

Source : INAMI (http://www.inami.fgov.be/citizen/fr/medical-cost/SANTH_4_4_1.htm#10); SILC-UE (SPF Economie- DGSIE).

Enfin, les chiffres pour la prestation majorée de l'assurance-maladie dépendent de la réglementation relative à l'ouverture et au maintien du droit du régime préférentiel

(17) Adapté à l'évolution des prix de l'indice de santé.

(18) Adaptation à l'évolution des prix à la consommation et à l'évolution de la prospérité.

(19) Idem.

lui-même et des statuts sous-jacents (20) et ils ne reflètent la situation à aucun moment arbitraire. Par ailleurs, les revenus SILC sont des revenus autorapportés, tandis que la prestation majorée de l'assurance-maladie est en partie basée sur des revenus autorapportés et en partie sur des montants légalement déclarés.

3.2. UNE COMPARAISON DES CHIFFRES COMMUNAUX

Le tableau 5 illustre tout à la fois le pourcentage de la population qui jouit d'une prestation majorée de l'assurance-maladie et celui des personnes privées de sécurité d'existence. Pour la Belgique, ces pourcentages (respectivement 13 % et 15 %) sont relativement proches. Par ailleurs, les deux séries de chiffres montrent un même modèle pour les régions. Bruxelles enregistre le risque de pauvreté le plus élevé, suivi par la Wallonie et enfin par la Flandre. Néanmoins, le pourcentage d'ayants droit à une prestation majorée de l'assurance-maladie - c'est-à-dire la part de personnes manquant de sécurité d'existence en Wallonie (20 % et 14 %) et à Bruxelles (26 % contre 17 %) - est nettement plus bas que le pourcentage présentant un risque de pauvreté. Toutefois, nous nous attendons à une part plus grande d'ayants droit à la prestation majorée, étant donné que les seuils de revenus sont plus élevés. Ceci peut être lié au fait que certaines personnes ne recourent pas au statut OMNIO (voir ci-après) ou que les chiffres sur la prestation majorée ne restituent que les bénéficiaires de la prestation majorée au 1er janvier.

TABLEAU 5 : POURCENTAGE DE RISQUE DE PAUVRETE ET POURCENTAGE DE LA POPULATION BENEFICIAIRE D'UNE PRESTATION MAJOREE DE L'ASSURANCE-MALADIE POUR LA BELGIQUE ET PAR REGION

	Prestation majorée		Risque de pauvreté (60 %)
	Nombre	Pourcentage	Pourcentage
Belgique	1 380 849	13 %	15 %
Région bruxelloise	180 050	17 %	26 % (21)
Région flamande	705 851	12 %	10 %
Région wallonne	494 948	14 %	20 %

Source : données démographiques : Registre national (population au 1er janvier 2008) ; données VIPO : Datawarehouse Marché du travail et Protection sociale (1er janvier 2008) ; Chiffres de la pauvreté : SILC-UE 2008 (SPF Economie - DGSIE). (22)

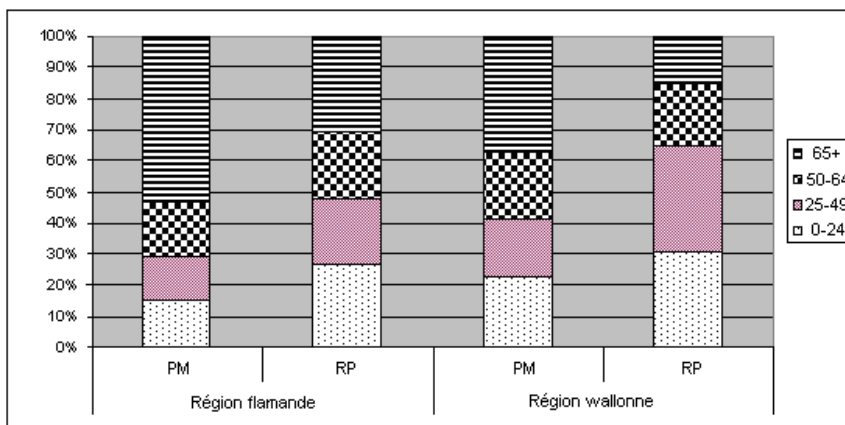
Si nous comparons, pour les deux méthodes, la répartition en fonction de l'âge (voir figure 1), nous observons également que différents groupes à risque sont identifiés.

(20) Le statut OMNIO est octroyé à partir du premier jour du trimestre qui suit le trimestre de l'introduction complète du dossier, tandis que la reconnaissance sur la base d'une qualité AMI prend cours à partir de la date de la déclaration sur l'honneur. Lorsque la composition du ménage change ou que la situation financière se modifie de manière telle à dépasser le seuil de revenu, ou qu'un ayant droit perd sa qualité sur la base d'un avantage social ou son statut AMI, celui-ci conserve ce droit jusqu'au 31 décembre de l'année. Ceci vaut aussi pour le statut OMNIO, à moins que le changement n'ait lieu lors du quatrième trimestre de l'année, ce qui proroge alors ce droit jusqu'au 31 décembre de l'année suivante. Du fait de la législation relative au maintien du droit, les chiffres ne fournissent aucune photographie instantanée exacte.

(21) Ces données sont basées sur un échantillon limité. Si nous tenons compte des intervalles de fiabilité, le pourcentage de risque de pauvreté pour la région de Bruxelles-Capitale pour 2008 se situe entre 12,6 % et 40,0 % (Observatoire pour le Bien-être et la Santé, 2010, p. 16).

(22) <http://statbel.fgov.be/fr/statistiques/chiffres/travailvie/revenus/pauvrete/>.

FIGURE 1 : REPARTITION DE LA POPULATION COURANT UN RISQUE DE PAUVRETE (RP) ET DES BENEFICIAIRES DE LA PRESTATION MAJOREE DE L'ASSURANCE-MALADIE (PM) PAR REGION EN FONCTION DU GROUPE D'AGE



Source : SILC-UE, 2008 ; INAMI, 1er janvier 2008 (Datawarehouse Marché du travail et Protection sociale) ; Registre national (SPF Economie- DGSIE).

Les deux méthodes distinguent nettement plus de personnes âgées parmi les individus en risque de pauvreté dans les deux régions, malgré une part considérablement plus élevée de seniors en Flandre qu'en Wallonie. En Flandre, plus de la moitié (53 %) des bénéficiaires d'une prestation majorée de l'assurance-maladie est âgée de 65 ans ou plus, alors qu'un tiers des personnes en situation de pauvreté (32 %) fait partie de ce groupe d'âge. En Wallonie, la part de bénéficiaires âgés de l'assurance-maladie majorée est plus limitée (37 %), mais là aussi, elle reste supérieure à la part des personnes en risque de pauvreté sur la base de l'enquête SILC-UE (15 %). Par contre, les groupes d'âge de moins de 50 ans sont sous-représentés chez les bénéficiaires de la prestation majorée de l'assurance-maladie par rapport à leur part dans les chiffres de la pauvreté. Nous constatons également que la répartition d'après le sexe est différente, ce qui est lié à la composition des âges. Les femmes sont plus fortement représentées chez les bénéficiaires de la prestation majorée : la répartition homme-femme des ayants droit bénéficiant de cette prestation est de 40-60 tandis que la répartition des personnes courant un risque de pauvreté en 2008 s'établit à 55 % chez les femmes et à 45 % chez les hommes.

TABLEAU 6 : POURCENTAGE BENEFICIAIRE DE LA PRESTATION MAJOREE ET POURCENTAGE DE RISQUE DE PAUVRETE PAR GROUPE D'AGE POUR LA BELGIQUE ET PAR REGION (23)

Prestation majorée				
	Région bruxelloise	Région flamande	Région wallonne	Belgique
0-15	17 %	6 %	10 %	9 %
16-24	19 %	7 %	13 %	10 %
25-49	11 %	5 %	8 %	6 %
50-64	20 %	10 %	16 %	13 %
65+	31 %	34 %	33 %	33 %
Total	17 %	11 %	14 %	13 %

Risque de pauvreté				
	Région bruxelloise	Région flamande	Région wallonne	Belgique
0-15	nf	10 %	24 %	17 %
16-24	nf	9 %	24 %	18 %
25-49	nf	6 %	15 %	10 %
50-64	nf	11 %	17 %	14 %
65+	nf	19 %	24 %	21 %
Total	26 %	10 %	20 %	15 %

Source : SILC-UE, 2008 (SPF Economie –DGSIE) ; INAMI, 1er janvier 2008 (Datawarehouse Marché du travail et Protection sociale) ; Registre national (SPF Economie – DGSIE), calculs auteurs prestation majorée.

Nous observons les mêmes tendances lorsque nous comparons le pourcentage de risque de pauvreté avec le pourcentage de bénéficiaires de la prestation majorée de l'assurance-maladie par groupe d'âge (voir tableau 6). Une personne sur trois âgée de plus de 64 ans bénéficie du statut de la prestation majorée, alors qu'un peu moins d'une personne sur quatre est en risque de pauvreté. Par contre, nous notons pour tous les groupes d'âge en dessous de 50 ans une chance (nettement) moindre de bénéficier d'une prestation majorée que le pourcentage de personnes confrontées au risque de pauvreté.

Les différences pour divers groupes d'âge sont à attribuer tant aux statuts pouvant être reconnus dans l'AMI (e.a. veuves et veufs, retraités, chômeurs âgés et invalides) qu'à l'impact limité du statut OMNIO chez les potentiels ayants droit (par exemple, travailleurs pauvres et chômeurs âgés de moins de 50 ans). Comme le démontre le tableau 7, le nombre de bénéficiaires OMNIO reste relativement modeste : un peu

(23) Les données ventilées selon l'âge pour la Région bruxelloise sur la base de l'enquête SILC ne sont pas fiables (nf).

moins de 1 % de la population totale. Simultanément, le tableau illustre clairement que ce sont principalement des personnes âgées de moins de 50 ans qui bénéficient de cette mesure. La plus forte incidence se retrouve chez les enfants et les jeunes (2 %) et dans la Région bruxelloise (2,7 %). Dans la capitale, on dénombre même 4 % des enfants ayant le statut OMNIO. Bruxelles prend également à son compte près d'un cinquième des bénéficiaires OMNIO. Les Régions wallonne et flamande quant à elles prennent chacune à leur charge environ 40 % des bénéficiaires.

TABLEAU 7 : POURCENTAGE DE LA POPULATION TOTALE SOUS STATUT OMNIO D'APRES LE GROUPE D'AGE ET PAR REGION AU 1er JANVIER 2008

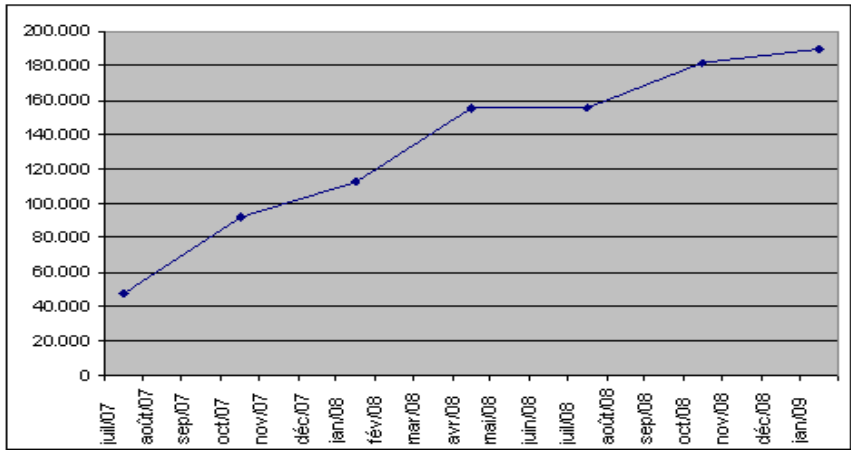
	Région bruxelloise	Région flamande	Région wallonne	Belgique
0-17 ans	4,0 %	1,5 %	2,4 %	2,1 %
18-24 ans	1,7 %	0,9 %	1,6 %	1,2 %
25-49 ans	2,0 %	0,8 %	1,6 %	1,1 %
50-64 ans	0,6 %	0,4 %	0,5 %	0,5 %
65 ans et plus	0,1 %	0,1 %	0,1 %	0,1 %
Total	2,7 %	1,0 %	1,8 %	1,4 %
Nombre de bénéficiaires OMNIO	20314	45567	45355	111236
Part des bénéficiaires OMNIO	18,3 %	41,0 %	40,7 %	100 %

Source : INAMI (Datawarehouse Marché du travail et Protection sociale), Registre national (SPF Economie, DGSIE), calculs par les auteurs.

Parmi ceux qui ont droit à l'OMNIO, tous ne bénéficient pas encore de cette mesure (étant donné qu'OMNIO n'est pas accordé automatiquement). Selon l'INAMI, 855.000 pourraient potentiellement prétendre au statut OMNIO en Belgique (INAMI, 2007, p.4) alors qu'au 1er janvier 2009, il n'y avait que 188000 personnes qui en bénéficiaient. Il y aurait donc plus de quatre fois plus de personnes qui auraient droit à ce statut. Sur la base de l'évolution trimestrielle du nombre de bénéficiaires depuis le lancement du statut OMNIO (voir figure 2), nous pouvons nous attendre à une future augmentation du nombre de bénéficiaires, au fur et à mesure que cette disposition sera mieux connue. Le nombre de bénéficiaires a déjà été multiplié par cinq en 18 mois. Mais ce nombre reste loin en deçà du niveau du nombre potentiel estimé. Selon les mutualités chrétiennes, la lourde charge administrative de la demande en constituerait une cause importante (24).

(24) http://www.acw.be/verbond/mechelen/images/stories/0603_vis_mec_017.pdf (12/05/09).

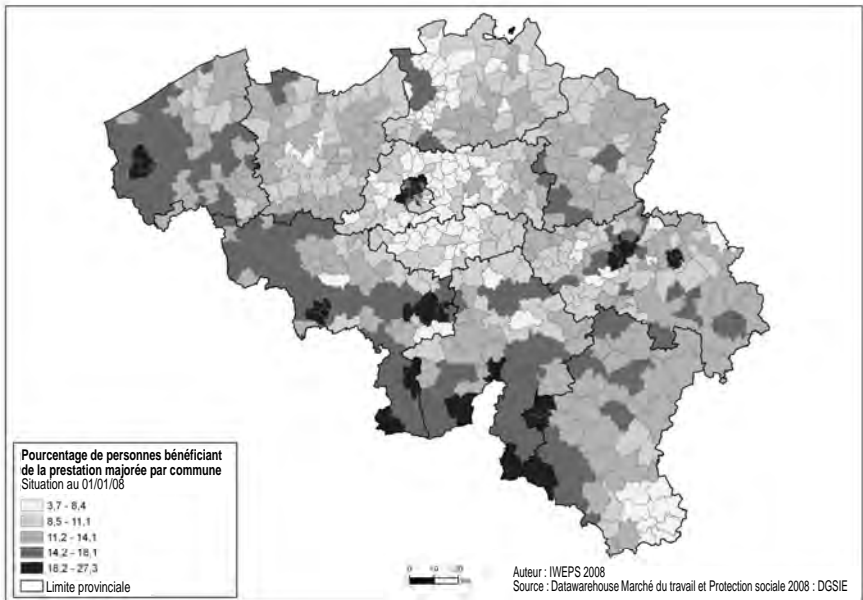
FIGURE 2 : EVOLUTION TRIMESTRIELLE DU NOMBRE DE BENEFICIAIRES OMNIO EN BELGIQUE DU 1er JUILLET 2007 AU 1er JANVIER 2009



Source : INAMI http://www.inami.fgov.be/secure/fr/medical_cost/general/omnio/beneficiary/index.htm (22/04/09).

4. CHIFFRES COMMUNAUX PORTANT SUR LA PRESTATION MAJOREE

CARTE 1 : POURCENTAGE DE LA POPULATION PAR COMMUNE BENEFICIANT DE LA PRESTATION MAJOREE DE L'ASSURANCE-MALADIE AU 1er JANVIER 2008



La carte 1 illustre le pourcentage de bénéficiaires de la prestation majorée par commune au 1er janvier 2008. Ce taux est également influencé par la répartition par âge de la population à l'intérieur des municipalités. Nous relevons clairement une diffusion spatiale et une forte hétérogénéité au sein des régions. Le pourcentage de personnes disposant d'une prestation majorée varie de 4 % à 27 %. Les communes avec les pourcentages les plus faibles sont Kraainem et Wezembeek-Oppem en Flandre et Lasne et Attert en Wallonie (voir tableau 8). Les communes avec le nombre le plus élevé de bénéficiaires de la prestation majorée sont Molenbeek-St-Jean et Saint-Josse-ten-Noode dans la Région bruxelloise. Par contre, pour la Région flamande, le score communal le plus haut reste nettement plus faible (18 %). En Région wallonne, la part de bénéficiaires de la prestation majorée atteint un pic de 23 %. Par ailleurs, les communes à l'Ouest, proches de la frontière française, ont une forte part d'ayants droit à la prestation majorée, par exemple l'axe Sambre-Meuse, avec des villes comme Liège, Charleroi, Mons, Namur et Verviers. La plupart des communes de la côte, les communes du Nord-Ouest de la Région bruxelloise et certaines zones de Flandre Occidentale présentent également des chiffres importants. Au moins 14 % de la population y payent moins de ticket modérateur pour leurs soins. La plupart des métropoles et villes régionales de Flandre comme Gand, Anvers, Saint-Trond et Genk enregistrent un niveau élevé d'ayants droit à la prestation majorée. Les communes des provinces du Brabant wallon et du Brabant flamand, celles du Nord de la province d'Anvers et du Sud de la province du Luxembourg n'ont par contre qu'un petit nombre de gens qui payent le ticket modérateur moins cher en cas de soins médicaux.

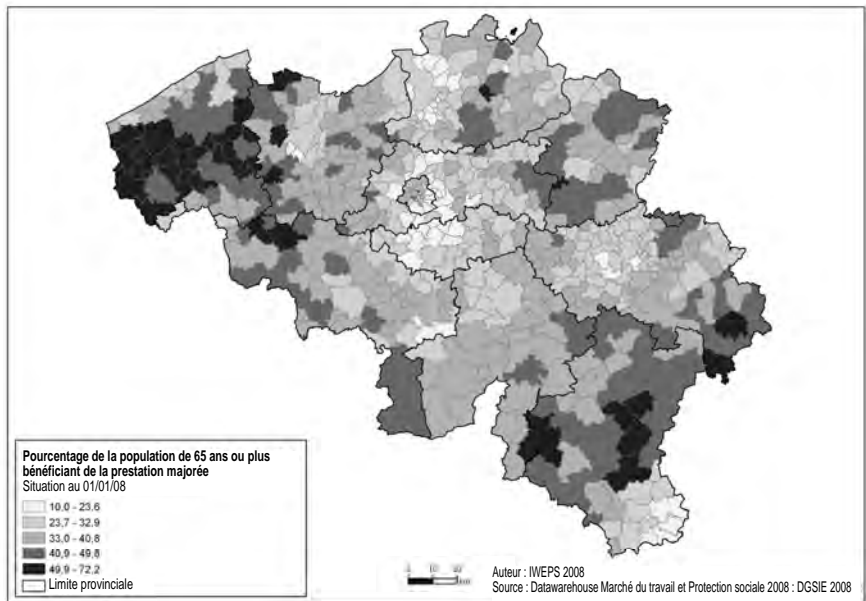
TABLEAU 8 : COMMUNES PRESENTANT LES POURCENTAGES LES PLUS ELEVES ET LES PLUS BAS DE BENEFICIAIRES DE LA PRESTATION MAJOREE PAR REGION

	Pourcentages les plus bas		Pourcentages les plus élevés	
Flandre				
Kraainem	4 %	La Panne	17 %	
Wezembeek-Oppem	4 %	Ostende	17 %	
Linkebeek	5 %	Herstappe	18 %	
Tervueren	5 %	Vleteren	18 %	
Hove	5 %	Lo-Reninge	18 %	
Région wallonne				
Lasne	4 %	Dison	22 %	
Attert	4 %	Colfontaine	22 %	
Messancy	5 %	Farciennes	23 %	
Waterloo	6 %	Verviers	23 %	
Chaumont-Gistoux	6 %	Liège	23 %	
Région de Bruxelles-Capitale				
Woluwé-Saint-Pierre	6 %	Saint-Gilles	20 %	
Auderghem	8 %	Bruxelles	21 %	
Uccle	9 %	Anderlecht	22 %	
Watermael-Boisfort	9 %	Molenbeek-Saint-Jean	27 %	
Woluwé-Saint-Lambert	10 %	Saint-Josse-ten-Noode	27 %	

Source : INAMI (Datawarehouse Marché du travail et Protection sociale), Registre national (SPF Economie, DGSIE), calculs par les auteurs.

La carte 2 décrit la part de bénéficiaires de la prestation majorée âgés de 65 ans ou plus, par rapport à la population totale des personnes de la même classe d'âge. La répartition géographique de la carte 2 fait ressortir une distinction plus nette quant à la part des ayants droit aînés dans les communes. Le pourcentage de personnes de plus de 65 ans jouissant de la prestation majorée dans une commune oscille entre 10 % et 72 %. Nous observons des pourcentages extrêmement importants parmi la population âgée de Flandre Occidentale, dans la partie Ouest de la province de Luxembourg, dans le Sud de la province de Liège et au Limbourg. Par contre, les provinces du Brabant wallon et du Brabant flamand, avec peu de bénéficiaires de la prestation majorée de l'assurance-maladie, n'accueillent que peu de seniors bénéficiant de cet avantage. Dans la Région bruxelloise également, nous observons à l'instar des villes (relativement importantes) comme Gand, Anvers, Namur et Mons, un faible pourcentage de personnes de plus de 65 ans pour qui le ticket modérateur est moins cher.

CARTE 2 : POURCENTAGE DE LA POPULATION (65 ANS OU PLUS) BENEFICIAIRE DE LA PRESTATION MAJOREE (1er JANVIER 2008)



Source : INAMI (Datawarehouse Marché du travail et Protection sociale) ; Registre national (SPF Economie- DGSIE).

TABLEAU 9 : PART MOYENNE DE LA POPULATION BENEFICIANT DE LA PRESTATION MAJOREE (PT) DANS LES COMMUNES PAR GRAPPE SOCIOECONOMIQUE ET PAR PROVINCE ET VENTILATION DE LA POPULATION AYANT DROIT A LA PRESTATION MAJOREE PAR CATEGORIES, 2008(25)

	Part		Ventilation					
	Total	OMNIO	VIPO	CPAS	GRAPA	Handicap	AF majorées	Chômeur longue durée (>50 ans)
Grappe socioéconomique								
Région flamande (N=308)	12	6	48	8	7	22	1	6
Communes résidentielles	8,1	5,0	51,0	6,9	6,9	22,7	1,6	5,9
Communes rurales ou communes rurales urbanisées	11,8	5,3	51,8	3,5	7,6	23,7	1,4	6,6
Communes avec concentration d'une activité économique	11,0	5,2	51,1	4,3	8,0	23,6	1,6	6,1
Communes semi-urbaines ou communes périphériques	11,7	5,6	50,6	6,5	6,1	22,8	1,4	6,9
Villes moyennes et régionales	12,9	6,6	46,9	8,9	7,1	22,7	1,3	6,6
Métropoles	14,2	10,5	38,7	18,0	6,9	16,7	0,9	10,5
Communes touristiques	13,5	5,5	52,5	6,2	10,3	18,5	0,6	6,5
Région wallonne (N=263)	14	9	41	14	5	20	1	9
Communes résidentielles	8,7	7,2	48,1	8,0	5,9	20,5	1,9	8,3
Communes rurales	14,0	7,2	49,3	5,4	5,9	22,7	1,2	8,2
Communes avec concentration d'une activité économique	14,1	10,2	42,7	10,9	4,4	19,8	1,2	10,9
Communes semi-urbaines ou périphériques	17,7	10,8	44,3	9,7	3,4	19,8	0,9	11,1
Communes du centre	16,3	9,6	37,1	19,2	5,2	18,8	0,9	9,3
Région bruxelloise (N=19)	17	11	29	28	6	13	1	12
Communes résidentielles bruxelloises	11,4	11,0	34,7	18,7	7,1	16,5	0,9	11,0
Communes bruxelloises urbanisées du centre	20,3	11,5	27,1	31,5	5,7	12,0	0,6	11,6
Province								
Flandre Occidentale	13,7	4,6	48,8	6,3	9,7	24,2	1,1	5,2
Flandre Orientale	11,9	5,0	47,3	10,1	7,5	22,6	1,0	6,5
Anvers	11,4	9,8	43,0	11,5	6,2	19,3	1,6	8,5
Limbourg	12,5	7,4	53,2	5,2	4,8	20,3	1,3	7,7
Brabant flamand	8,7	5,6	50,1	8,7	6,8	21,6	1,6	5,8
Bruxelles	17,3	11,4	28,8	28,6	6,0	13,0	0,7	11,5
Brabant wallon	8,1	8,7	48,4	9,2	5,1	17,3	1,8	9,6
Namur	13,5	7,2	41,0	14,1	6,3	21,3	1,2	9,0
Luxembourg	11,8	7,7	47,5	10,1	6,7	20,6	1,2	6,1
Hainaut	16,4	10,5	43,5	10,5	3,8	20,3	0,8	10,6
Liège	15,8	9,3	36,2	20,2	5,5	18,4	1,3	9,2

Source : INAMI (Datawarehouse Marché du travail et Protection sociale), Registre national (SPF Economie, DGSIE).

(25) Quand certaines personnes ressortissent à plusieurs catégories de bénéficiaires, elles ont été imputées à la catégorie la plus à gauche du tableau (donc à commencer par OMNIO). Les ayants droit et les personnes à charge ont été additionnés.

Le tableau 9 illustre la répartition de la population des bénéficiaires de la prestation majorée en fonction des types d'ayants droit à une prestation pour les trois régions. Pour la Flandre, il est remarquable de constater que pratiquement la moitié des ayants droit à la prestation majorée se trouvent sous statut VIPO et que plus de 20 % sont handicapés (ou à charge de ceux-ci). Au contraire, en Flandre, la population bénéficiant de la prestation majorée ne se compose que d'assez peu de personnes sous statut OMNIO, de chômeurs de longue durée ou d'ayants droit à une intervention du CPAS. Dans les communes bruxelloises, nous observons tout juste le contraire : 40 % sont des chômeurs de longue durée ou sont aidés par le CPAS et plus de 10 % de ceux qui ont droit à la prestation majorée ont le statut OMNIO. La Région wallonne occupe une position intermédiaire : le pourcentage d'OMNIOs et de chômeurs de longue durée est élevé, mais avec nettement moins de gens qui perçoivent une aide du CPAS qu'à Bruxelles. Ensuite, nous examinons plus en détails les grappes socioéconomiques selon Dexia (2007) (26). Dans les trois régions, les communes résidentielles présentent les scores les plus bas quant à la prestation majorée. En Flandre, le pourcentage de la population qui paye moins cher le ticket modérateur atteint un pic dans les métropoles et est suivi de près par les villes moyennes et régionales. En Wallonie, nous voyons une différence plus importante entre les communes résidentielles à faible pourcentage et les autres communes. La part bénéficiant de la prestation majorée n'atteint en outre pas un pic dans les villes les plus grandes, mais dans les zones semi-urbaines. Si nous considérons la ventilation des bénéficiaires de la prestation majorée dans les grappes socioéconomiques, nous notons que ce sont tout particulièrement les métropoles flamandes qui présentent un modèle de répartition qui adhère plus étroitement aux observations décrites ci-dessus pour la Région wallonne : une forte proportion d'ayants droit à l'OMNIO et au revenu d'intégration et de chômeurs de longue durée. Ceci vaut nettement moins pour les villes de taille moyenne et les villes régionales. En Wallonie, les différences en matière de répartition sont moins explicites entre les grappes socioéconomiques.

Au niveau provincial, Bruxelles, le Hainaut et Liège (dans cet ordre) présentent les parts les plus fortes de population bénéficiant d'un ticket modérateur moins élevé dans leurs communes. Ces zones dénombrent aussi la représentation la plus importante d'ayants droit à l'OMNIO et au revenu d'intégration et de chômeurs de longue durée parmi leur population. Pour les provinces flamandes, ces groupes sont le plus fortement représentés à Anvers. Par contre, dans le Limbourg et en Flandre Occidentale, ce sont plutôt les groupes de seniors et/ou de personnes avec un handicap.

(26) Les grappes socioéconomiques identifiées par Dexia (2007) sont le résultat d'une analyse factorielle par région sur quelque 150 indicateurs communaux et, ensuite, une analyse de ces grappes par région. Les grappes socioéconomiques représentent des différences entre les communes en matière de niveau de vie, de position socioéconomique de la population, du degré d'urbanisation, de morphologie (des bâtiments) et de fonction (p. ex. fonction centrale et force d'attraction), du type d'activité économique (p. ex. industrie, tourisme, secteur tertiaire) et de dynamique démographique (migration et vieillissement).

En guise de conclusion, nous pouvons déclarer que la prestation majorée (surtout en Flandre) englobe diverses réalités en matière de groupes à risque. C'est pourquoi une analyse de ces derniers peut apporter quelques éclaircissements.

5. LA PRESTATION MAJOREE : UN INDICATEUR QUANT A L'ABSENCE DE PAUVRETE DANS LES COMMUNES ?

Un indicateur est un chiffre qui exprime un phénomène mesurable clairement décrit. Un bon indicateur doit cependant répondre à un certain nombre de conditions (cf. Atkinson et al., 2001) : primo, définir l'essence du problème, être acceptable sur le plan normatif et ne laisser aucune ambiguïté lors de son interprétation. Secundo, l'indicateur doit être fiable et les chiffres doivent constituer une série robuste au fil des ans.

La prestation majorée en tant qu'indicateur dénote tant d'avantages que de limitations. Nous commençons par analyser ces dernières. La prestation majorée est la résultante du fonctionnement de divers systèmes de l'aide sociale, de l'assurance-maladie et de la protection sociale. Les statuts contenus dans la prestation majorée reflètent grosso modo les risques sociaux qui sont définis légalement et englobent les groupes confrontés aux conditions (de revenus) les plus précaires (27). Mais savoir qui est précisément un ayant droit à la prestation majorée résulte d'un amalgame de statuts avec différentes définitions quant aux revenus et aux ménages et de diverses méthodes pour les confronter à la pratique. Un deuxième désavantage important réside dans le fait que les chiffres dépendent fortement de la pratique d'exécution. Nous ne recensons pas les personnes en situation de précarité, qui ne jouissent d'aucun statut reconnu (et pas non plus d'OMNIO) parce qu'elles ne reçoivent pas ce à quoi elles ont droit. En outre, nous n'avons aucune idée de la répartition de la sous-protection dans les communes belges. Une étude de Groenez et de Nicaise (2001) pour la période 1993-1995 a relevé qu'au cours de ces trois années, 9,7 % de la population disposaient pendant un laps de temps plus ou moins long d'un revenu se situant en dessous du seuil du minimum d'existence sans bénéficier d'aucune forme de protection du revenu (minimum). On définit ces personnes comme sous-protégées. Un troisième désavantage, mais c'est le principal, réside dans la grande sous-utilisation du statut OMNIO. Ceci est particulièrement pertinent parce que même pas un quart du nombre potentiel de bénéficiaires ne jouit à l'heure actuelle de l'OMNIO. Ici aussi, nous pouvons observer de fameuses différences entre les communes. Par ailleurs, les personnes âgées sont également surreprésentées. Voici un dernier point négatif : les chiffres sont fortement subordonnés à des modifications de la loi et à la pratique concrète d'exécution, ce qui mine la fiabilité des séries temporelles.

(27) A l'exception de quelques statuts qui ressortissent à la qualité AMI (comme, par exemple, les anciens fonctionnaires d'Afrique qui ont au moins 65 ans).

A l'opposé de ces points négatifs, nous avons les points positifs. Premièrement, dans une famille manquant de sécurité d'existence, tous les membres sont pris en compte dans les calculs. Deuxièmement, il s'agit d'un grand avantage de pouvoir effectivement prendre en compte les personnes en situation d'insécurité d'existence sans statut donnant lieu à une prestation (mais sous statut OMNIO). Troisièmement, il est important de ne pas compter deux fois les personnes bénéficiant d'un statut combiné. Un quatrième atout réside dans la possibilité de pouvoir encore ventiler la prestation majorée dans les groupes à risque (par exemple, le revenu d'intégration ou l'invalidité) afin de mettre à jour la réalité sous-jacente. Enfin, les données administratives offrent l'avantage de ne pas aboutir à des absences de réponses. Il n'y a pas d'élimination arbitraire de personnes confrontées à l'insécurité d'existence.

Dès lors, nous ne pouvons pas (encore) considérer la prestation majorée comme un indicateur de pauvreté digne de ce nom, mais elle est actuellement sans doute l'indication la plus sensée de l'absence de sécurité d'existence au niveau communal. Nous conseillons d'analyser les chiffres relatifs à la prestation majorée en complémentarité avec d'autres données.

6. LA PRESTATION MAJOREE DE L'ASSURANCE-MALADIE ET D'AUTRES INDICATEURS SOCIAUX COMMUNAUX

Pour terminer, nous vérifions si les statistiques relatives à la prestation majorée de l'assurance-maladie montrent une autre image que les données fréquemment utilisées pour mettre en cartes les différences socioéconomiques entre les communes (par exemple, les statistiques fiscales, les chiffres relatifs au marché de l'emploi et les chiffres portant sur les groupes à risque). À cette fin, nous calculons la corrélation de ces données avec le pourcentage de bénéficiaires de la prestation majorée dans la population. Ce faisant, nous faisons toutefois observer qu'avec ces corrélations, nous ne nous prononçons pas sur la relation causale au niveau individuel. Elles permettent seulement de décrire la cohérence entre ces variables au niveau communal et n'impliquent pas de liens causals. La cohérence peut, par exemple, être attribuée à une troisième variable qui n'est pas reprise.

La première partie du tableau 10 met en lumière les étroites corrélations au niveau communal entre la part de la population qui paye moins de ticket modérateur pour les dépenses de santé et le pourcentage de la population avec des déclarations de bas revenus, avec le revenu médian par déclaration et avec le revenu médian par cohabitant. Tant le revenu médian que le revenu moyen par déclaration sont étroitement liés. La forte corrélation est à attribuer au fait que l'attribution de la prestation majorée s'opère généralement après un examen sur les ressources. Néanmoins, ils ne mesurent pas exactement la même réalité sociale. Nous voyons aussi différentes corrélations pour les trois régions : surtout dans la Région wallonne et dans la Région de Bruxelles-Capitale, les variables relatives au revenu sont fortement corrélées avec le pourcentage d'ayants droit à une prestation d'assurance majorée dans la commune. C'est légèrement moins vrai pour la Région flamande.

Quant aux indicateurs de marché de l'emploi, nous observons une corrélation positive et significative avec le taux de chômage et une corrélation négative avec le degré de travail et le taux d'activité dans la commune. Ce dernier contexte ne s'applique cependant pas à la Flandre. La corrélation avec le taux de chômage est une fois encore très explicite en Wallonie et à Bruxelles, alors qu'en Flandre, il y a nettement moins de cohérence. Voyez également la figure 3 en matière de relation avec le taux de chômage qui indique le nuage de points pour cette relation par région. Nous constatons qu'il existe davantage de variations en Flandre, et surtout, que la variabilité s'accroît au fur et à mesure que le pourcentage de prestations majorées augmente (ce qui correspond au constat précédent portant sur la présence en Flandre de plus de personnes âgées et de personnes handicapées qui bénéficient de la prestation majorée). En Flandre, il y a aussi bien des communes réalisant un score élevé pour la prestation majorée qui ont un faible taux de chômage qu'un taux de chômage élevé. Le pourcentage d'enfants dans les ménages sans revenu professionnel dans la commune présente une corrélation positive significative avec le pourcentage de bénéficiaires de la prestation majorée en Wallonie et offre une corrélation quasiment parfaite à Bruxelles. En Flandre, en revanche, nous ne relevons ici aussi qu'une relation assez faible.

TABEAU 10 : CORRELATIONS ENTRE LE POURCENTAGE DE LA POPULATION BENEFICIANT DE LA PRESTATION MAJOREE DE L'ASSURANCE-MALADIE ET AUTRES VARIABLES SOCIOECONOMIQUES

Source	Région wallonne	Région flamande	Région bruxelloise	Belgique	
Revenu					
Revenu moyen par déclaration	Statistiques fiscales 2005 (28)	-0,90***	-0,80***	-0,94***	-0,86***
Revenu médian par déclaration	Statistiques fiscales 2005	-0,92***	-0,82***	-0,94***	-0,87***
Revenu moyen par cohabitant	Statistiques fiscales 2005	-0,85***	-0,75***	-0,93***	-0,81***
% de déclarations inférieures à 10.000 EUR/an	Statistiques fiscales 2005	0,44***	0,04***	0,70*	0,40***
% de déclarations entre 10.000 et 20.000 EUR/an	Statistiques fiscales 2005	0,88***	0,54***	0,93*	0,76***
Marché du travail (29)					
Taux d'activité	Compte du travail (WSE) 2007	-0,39***	0,20***	0,42*	-0,18***
Taux de travail	Compte du travail (WSE) 2007	-0,66***	0,08	-0,50**	-0,47***
Taux de chômage	Compte du travail (WSE) 2007	0,79***	0,26***	0,97***	0,62***
Enfants dans des ménages sans revenu professionnel	Datawarehouse Marché du travail et Protection sociale 2004	0,66***	0,26***	0,98***	0,59***
Ayants droit à prestation					
% de la population avec GRAPA ou RGPA	Datawarehouse Marché du travail et Protection sociale 2004	0,55***	0,71***	0,84***	0,54***
% de la population avec aide CPAS	Datawarehouse Marché du travail et Protection sociale 2004	0,49***	0,10*	0,82***	0,50***
% de la population avec allocation d'invalidité	Datawarehouse Marché du travail et Protection sociale 2004	0,01	0,07	-0,28	0,04

***= significatif à 0,01; **= significatif à 0,05; *= significatif à 0,1; rien= non significatif.

Source : calculs par auteurs.

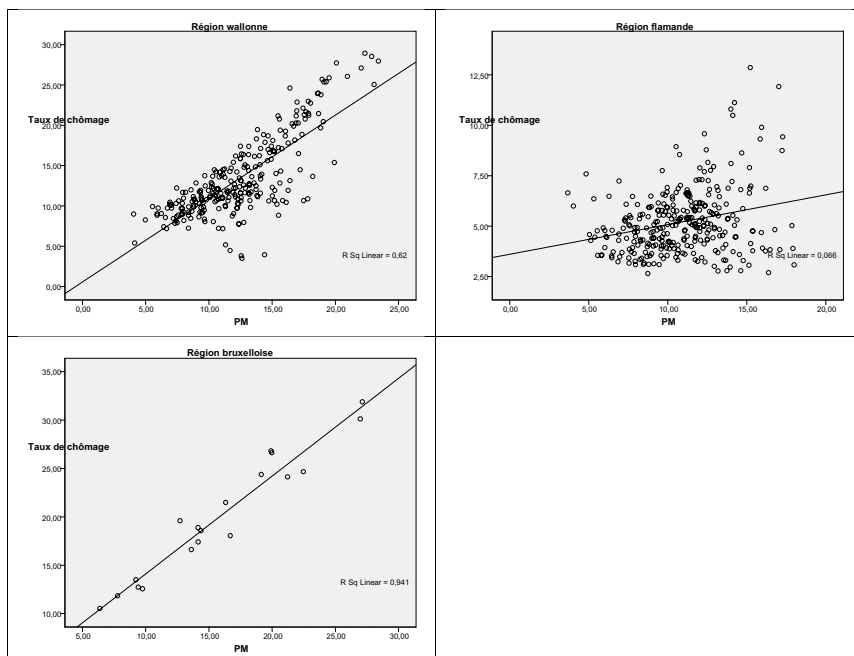
(28) Déclarations fiscales pour l'année d'imposition 2006, revenus de 2005.

(29) Le taux d'activité indique la part de la population active par rapport à la population totale. Le taux de travail met en évidence la part des travailleurs par rapport à la population totale. Le taux de chômage calcule le pourcentage de demandeurs d'emploi sans travail par rapport à la population exerçant une profession.

La cohérence avec la part d'ayants droit à une prestation du CPAS est surtout particulièrement élevée dans la Région bruxelloise. Ceci ne s'applique que dans une moindre mesure à la Région wallonne. En Région flamande, la corrélation est très faible. Pour ce qui concerne la garantie de revenus aux personnes âgées, nous observons également la corrélation la plus élevée dans la Région bruxelloise. La Région flamande suit. Quant à la part de la population bénéficiant d'une allocation d'invalidité, nous ne constatons pas de lien significatif avec celle jouissant de la prestation majorée.

Il ressort du tableau 10 qu'en Flandre (cf. ci-dessus), la part d'ayants droit à la prestation majorée s'accompagne plutôt de caractéristiques personnelles spécifiques, comme le veuvage (VIPO) ou un handicap et, dans une moindre mesure, de conditions socioéconomiques comme être chômeur, percevoir une aide du CPAS ou avoir un bas revenu (avec droit à l'OMNIO). Dans la Région wallonne et dans la Région de Bruxelles-Capitale par contre, ce sont surtout ces dernières caractéristiques qui semblent présenter une forte corrélation avec le pourcentage de bénéficiaires de la prestation majorée de l'assurance-maladie par commune.

FIGURE 3 : REPRESENTATION DE LA RELATION ENTRE LE TAUX DE CHÔMAGE ET LA PRESTATION MAJOREE PAR REGION



Source : calculs par auteurs.

CONCLUSION

Nous avons vérifié si le pourcentage de bénéficiaires de la prestation majorée de l'assurance-maladie constituait un indicateur adéquat pour mesurer la pauvreté au niveau communal. Dénombrer les personnes avec une prestation majorée n'est pas actuellement une approche idéale, mais recèle néanmoins de grandes promesses en tant qu'indicateur de pauvreté. L'avantage par rapport à d'autres statistiques relatives aux allocataires sociaux réside dans plusieurs éléments : différents statuts sont rassemblés sans doublons, les membres du ménage sont pris en compte et les personnes à faible revenu qui ne font pas partie d'un statut éligible (mais bien du statut OMNIO) sont également comptabilisées. La possibilité de ventiler encore les ayants droit à une prestation majorée dans des groupes à risque est aussi un atout. Cela ouvre une fenêtre sur la réalité sous-jacente. Le principal désavantage de cet indicateur est sa forte dépendance à la pratique d'exécution. De cette manière, les personnes qui n'épuisent pas leurs droits – et sont, dès lors, sous-protégées – ne sont pas considérées comme démunies. De plus, nous n'avons pas la moindre idée de l'ordre de grandeur du non-recours à la prestation majorée et de sa répartition dans les communes. Ceci est particulièrement problématique parce que le statut OMNIO n'atteint que moins d'un quart des ayants droit potentiels. Une autre limitation réside dans le fait que les personnes âgées sont surreprésentées (et qu'en conséquence, les enfants et les personnes d'âge actif sont sous-représentés).

L'analyse de la prestation majorée dans les régions (et l'analyse exploratoire de cet indicateur en combinaison avec d'autres données communales) a démontré que tant la part des bénéficiaires que leurs caractéristiques varient fortement d'une région à l'autre. Ceci indique différentes réalités sous-jacentes. Le pourcentage de la population bénéficiant de la prestation majorée de l'assurance-maladie est nettement plus élevé à Bruxelles et en Wallonie qu'en Flandre. En outre, la population qui bénéficie du ticket modérateur moindre se compose dans ces régions de nettement plus de personnes qui touchent un bas salaire à la suite de situations socioéconomiques défavorables (OMNIO, chômage et revenu d'intégration). En Flandre, nous observons une part plus grande de personnes à faible revenu du fait de la vieillesse, d'un handicap ou d'un veuvage. De façon analogue, nous constatons également dans ces régions une forte cohérence avec le taux de chômage et le revenu fiscal. Ces tendances sont à attribuer tant à la composition démographique de la population qu'à la situation socioéconomique. L'analyse des grappes socioéconomiques a démontré une forte variation entre les communes d'une même région. Dans les trois régions, les communes résidentielles présentent les pourcentages les plus bas de bénéficiaires de la prestation majorée. En Flandre, les métropoles ont la part la plus grande d'ayants droit à la prestation majorée et un profil particulier avec une part élevée d'ayants droit à l'OMNIO et au revenu d'intégration et de chômeurs de longue durée.

Nous ne pouvons donc pas considérer la prestation majorée comme un indicateur à part entière pour les situations de revenus précaires, mais elle ouvre une piste pleine de promesses qui mérite un suivi ultérieur. Nous conseillons d'utiliser les chiffres relatifs à la prestation majorée en complémentarité avec d'autres données.

(Traduction)

BIBLIOGRAPHIE

Arrêté Royal fixant les conditions d'attribution de la prestation d'assurance-maladie majorée visée aux articles 37, §§1 et 19, de la loi relative à l'assurance obligatoire pour soins de santé et indemnités, coordonnées le 14 juillet, et introduisant le statut OMNIO (M.B., 1er avril 2007).

Atkinson, T., Cantillon, B., Marlier, E. et Nolan, B., *Social Indicators. The EU and Social Inclusion* (Indicateurs sociaux. L'UE et l'inclusion sociale), Oxford, Oxford University Press, 2001.

Block, T., Van Assche, J., Vandewiele, D., de Rynck, F. et Reynaert, H., *Steden op koers ? Stadsmonitor voor leefbare en duurzame Vlaamse steden* (Villes en course ? Moniteur urbain pour des villes flamandes vivables et durables), Bruges, Vanden Broele, 2006.

Buck, N., Identifying Neighbourhood Effects on Social Exclusion (Identifier les effets de voisinage sur l'exclusion sociale), *Urban Studies*, 38, 12, pp. 2251-2275, 2001.

Commission of the European Communities, *Joint Report on Social Protection and Social Inclusion 2006, Technical Annex to the Joint Report on Social Protection and Social Inclusion* (Rapport commun sur la protection sociale et l'inclusion sociale 2006. Annexe technique au Rapport commun sur la protection sociale et l'inclusion sociale), Bruxelles, Commission des Communautés européennes, SEC(2006) 523, 2006.

Commission of the European Communities, *Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on a Commission Recommendation on the active inclusion of people excluded from the labour market* (Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social et au Comité des régions sur une recommandation de la Commission sur l'inclusion active des personnes exclues du marché de l'emploi), Bruxelles, Commission des Communautés européennes, COM(2008) 639 final, 3.10.2008, 2008.

Dexia, *Lokale financiën. Sociaal-economische typologie van de gemeenten* (Finances locales. Typologie socioéconomique des communes), Bruxelles, Dexia, 2007.

Dorling, D., Rigby, J., Wheeler, B., Ballas, D., Bethan, T., Fahmy, E., Gordon, D. et Lupton, R., *Poverty, wealth and place in Britain, 1968 to 2005* (Pauvreté ; richesse et lieu en Grande-Bretagne), Bristol, The Policy Press, 2007.

Eggerickx, T., Debuisson, M., Hermia, J.-P., Sanderson, J.-P., et Van der Stricht, V., Le baromètre des conditions de vie dans les communes bruxelloises et wallonnes, *Discussion Paper de l'IWEPS*, 0702, 2007.

European Parliament and the Council, Regulation of the European Parliament and of the Council of 16 June 2003 concerning Community statistics on income and living conditions (EU-SILC) [Règlement du Parlement européen et du Conseil du 16 juin 2003 concernant les statistiques de la Communauté sur les revenus et les conditions de vie (SILC-UE)], Journal officiel de l'Union européenne (3/7/2003), EC No 1177/2003, L165, 1-9, 2003.

Ferrera, M., *The Boundaries of Welfare. European Integration and the New Spatial Politics of Social Protection* (Les limites du social. Intégration européenne et la nouvelle politique spatiale de la protection sociale), Oxford, Oxford University Press, 2005.

Gouvernement flamand, *Vlaams Actieplan Armoedebestrijding 2005-2009. Goed-gekeurd door de Vlaamse Regering op 25 november 2005* (Plan d'action flamand de lutte contre la pauvreté 2005-2009. Approuvé par le Gouvernement flamand le 25 novembre 2005), Bruxelles, Gouvernement flamand, 2005.

Groenez, S. et Nicaise, I., *Traps and springboards in European minimum income systems: the Belgian case* (Pièges et tremplins dans les systèmes européens du revenu minimum), Louvain, Hiva, 2001.

Guio, A.-C., *Pauvreté monétaire en Belgique, en Flandre et en Wallonie en 2006*, Discussion paper de l'IWEPs, 0803, 2009.

Harvey, D., *Justice, Nature and the Geography of Difference* (Justice, nature et la géographie de la différence), Cambridge, Blackwell Publishing, 1996.

INAMI, Service Soins médicaux, *Uitbreiding Verhoogde Verzekeringstegemoetkoming. OMNIO. Voorbereidende Studie : Resultaten* (Extension prestation d'assurance majorée. OMNIO. Etude préparatoire : Résultats), Bruxelles, INAMI, 2007.

Jenson, J. et Saint-Denis, D., *New routes to Social Cohesion ? Citizenship and the Social Investment State* (Nouvelles voies pour une cohésion sociale ? Citoyenneté et Etat d'investissement social), *Canadian Journal of Sociology*, 28 (1), pp. 77-99, 2003.

Kazepov, Y. (éd.), *Rescaling Social Policies : Towards Multilevel Governance in Europe* (Rééchelonner les politiques sociales : vers une gouvernance multiniveau en Europe), Vienne, European Centre Vienna, Ashgate, 2010.

Kesteloot, C. et Roesems, T., *Atlas van de achtergestelde buurten in Brussel. Onderzoeksrapport* (Atlas des quartiers sous-développés à Bruxelles), Louvain, Université catholique de Louvain, 1998.

Kesteloot, C. et Meys, S., *Atlas van achtergestelde buurten in Vlaanderen en Brussel* (Atlas des quartiers sous-développés en Flandre et à Bruxelles), Louvain, Université catholique de Louvain, 2008.

Kesteloot, C., De Decker, P. et Loopmans, M., Space in Sociology : an Exploration of a difficult conception (L'espace en sociologie : l'exploration d'une conception difficile), De Boyser, K., Dewilde, C., Dierckx, D. et Friedrichs, J. (éds.), *Between the Social and the Spatial. Exploring the multiple dimensions of poverty and social exclusion* (Entre le social et le spatial. Exploration des dimensions multiples de la pauvreté et de l'exclusion sociale), Londres, Ashgate, pp. 113-132, 2009.

Observatoire de la Santé et du Social Bruxelles, *Baromètre Social, Rapport bruxellois sur l'état de la pauvreté 2008*, Bruxelles, COCOM, 2008.

Observatoire pour le Bien-être et la Santé, *Welzijnsbarometer, Brussels armoede-rapport 2010* (Baromètre du bien-être, Rapport bruxellois sur l'état de la pauvreté 2010), Bruxelles, Commission Communautaire Commune, 2010.

Pechoux, S., *Urban Inequalities and Social Exclusion : Overview of recent researches and challenges regarding neighbourhood effects analysis* (Inégalités urbaines et exclusion sociale : aperçu des recherches récentes et des défis en matière d'analyse des effets de voisinage), Equalsoc - SOCCULT, State of the Art Report, pp. 64-77, 2006.

Pittevils, I. et Timmermans, P., Budgettaire kost van vormen van alternatieve financiering van het sociaal beleid via de personenbelasting (Coût budgétaire des formes de financement alternatif de la politique sociale via l'impôt sur les personnes physiques), *Feuillet de documentation*, Ministère des Finances, 55, 5, pp. 181-221, 1995.

Province d'Anvers, service bien-être et santé - équipe "Planning en Overleg", *Lage inkomens, stedelijkheid en leeftijd. Basisinkomens en verhoogde ziekteverzekering in de Vlaamse gemeenten* (Bas revenus, degré d'urbanisme et âge. Revenus de base et Assurance-maladie majorée dans les communes flamandes), Anvers, Province d'Anvers, 2008.

Sampson, R., Morenoff, J. et Gannon-Rowley, T., Assessing Neighbourhood Effects, Social Processes and New Directions in Research (Evaluation des effets de voisinage, processus sociaux et nouvelles directions en matière de recherche), *Annual Review in Sociology*, 28, pp. 443-478, 2002.

SPF Economie, P.M.E., Classes moyennes et Energie, Direction générale Statistiques et Information économique, SILC-UE 2004. *Manuel*, Bruxelles, Direction générale Statistiques et Information économique, 2006.

SPF Sécurité sociale, *Rapport stratégique belge en matière de protection sociale et d'inclusion sociale. Plan d'action national Inclusion sociale. Indicateurs. Indicateurs pour soutenir le domaine 'inclusion sociale' et le 'domaine-coupole' du Rapport national en matière de stratégies pour l'inclusion sociale et la protection sociale*, Bruxelles, SPF Sécurité sociale, 2006.

SPF Sécurité sociale, *Rapport stratégique en matière de protection sociale et d'inclusion sociale 2008-2010*, Bruxelles, SPF Sécurité sociale, 2008.

Verma, V. et Betti, G., *Robustness of some EU-SILC based indicators at regional level* (Solidité de certains indicateurs basés sur la SILC-UE au niveau régional), Atkinson, A. et Marlier, E., (éds.), *Income and Living Conditions in Europe*, Luxembourg, OPOCE, 2010.

Vrooman, C., Soede, A., Dirven, H.J. et Trimp, R., *Armoedemonitor 2005* (Moniteur de la pauvreté), La Haye, Bureau du plan social et culturel – Bureau Central des Statistiques, 2005.

TABLE DES MATIERES

ABSENCE DE SECURITE D'EXISTENCE : LA PRESTATION MAJOREE DE L'ASSURANCE-MALADIE EN GUISE D'INDICATEUR DE PAUVRETE

INTRODUCTION	197
1. UNE MESURE RELATIVE DE LA PAUVRETE	200
2. LA PRESTATION MAJOREE DE L'ASSURANCE-MALADIE	201
2.1. LA JOUISSANCE D'UN AVANTAGE SOCIAL OU DE LA QUALITE AMI	201
2.2. LE STATUT OMNIO	202
3. LA PRESTATION MAJOREE ET LA MESURE RELATIVE DE LA PAUVRETE : CIBLENT-ELLES LA MEME CHOSE ?	202
3.1. PRESTATION MAJOREE ET MESURE DE LA PAUVRETE : CONCEPTS SOUS-JACENTS COMPARABLES ?	202
3.2. UNE COMPARAISON DES CHIFFRES COMMUNAUX	208
4. CHIFFRES COMMUNAUX PORTANT SUR LA PRESTATION MAJOREE	212
5. LA PRESTATION MAJOREE : UN INDICATEUR QUANT A L'ABSENCE DE PAUVRETE DANS LES COMMUNES ?	217
6. LA PRESTATION MAJOREE DE L'ASSURANCE-MALADIE ET D'AUTRES INDICATEURS SOCIAUX COMMUNAUX	218
CONCLUSION	221
BIBLIOGRAPHIE	223

QUI SONT LES TRAVAILLEURS PAUVRES EN BELGIQUE ?

PAR **IVE MARX, GERLINDE VERBIST, JOSEFINE VANHILLE, KRISTEL BOGAERTS**
et **PIETER VANDENBROUCKE**

Centrum voor Sociaal Beleid Herman Deleeck, Université d'Anvers

Longtemps, le phénomène des travailleurs pauvres a été perçu comme un problème principalement et quasi exclusivement anglo-saxon. Or, la réalité est tout autre. Marx et Verbist (1998), Nolan et Marx (2001), la Commission européenne (2004), Andress et Lohman (2008), Lohmann (2008) ont mis en lumière que le pourcentage de travailleurs subissant malgré tout une précarité financière est même plus élevé dans un grand nombre de pays européens continentaux qu'au Royaume-Uni ou en Irlande. Dans cet article, nous examinons la place qu'occupe la Belgique dans ce domaine. Quelle est l'étendue du problème des travailleurs pauvres ? Quel est leur profil sociodémographique ? Ce faisant, nous recourons à différents concepts de pauvreté et à divers seuils de pauvreté. Afin d'éclairer le caractère multidimensionnel du phénomène, nous nous penchons aussi sur les aspects de la privation matérielle. Quel lien existe-t-il entre un travail peu rémunéré et la pauvreté ? Contrairement à ce qui est souvent admis, l'étendue de cette problématique ne reflète pas simplement le nombre d'emplois faiblement rémunérés mais résulte bien d'une multitude de facteurs aux niveaux sociodémographique, économique et institutionnel.

1. **PAUVRETE ET EMPLOI : DEFINITIONS ET DONNEES**

Avant de passer à nos analyses, nous nous arrêtons brièvement sur quelques définitions de la pauvreté et de l'emploi ainsi que sur les données qui étaient nos observations. Nous nous basons ici sur les définitions et les méthodes de mesure les plus classiques (voir p. ex. Andress et Lohmann, 2008 ; Atkinson et al. 2002).

1.1. **DEFINITION ET MESURE DE LA PAUVRETE ET DE LA PRIVATION**

Il n'existe pas de définition unanimement admise de la pauvreté, ce qui découle largement de l'aspect normatif du concept. Orshansky (1969) déclare : "Poverty, like beauty, lies in the eye of the beholder. Poverty is a value judgment [...] The concept has to be limited by the purpose which is to be served by the definition. There is no particular reason to count the poor unless you are going to do something about

them.” [La pauvreté, à l’instar de la beauté, est liée au regard de l’observateur (...) Le concept doit être limité par le propos visé par la définition. Il n’y a aucune raison particulière de dénombrer les pauvres à moins que vous n’utilisiez ce décompte pour en faire quelque chose.) La pauvreté peut être définie comme un concept absolu ou relatif. Rowntree (1901) par exemple fixait le seuil de pauvreté sur la base des besoins minimaux, tandis que le concept de Townsend (1979) est à l’évidence relatif : “the absence or inadequacy of those diets, amenities, standards, services and activities which are common or customary in society” (l’absence ou l’inadéquation de ces diètes, équipements, normes, services et activités qui sont communs ou usuels dans la société). Pour une discussion plus détaillée du concept de pauvreté, nous renvoyons notamment à Atkinson et al. (2002). Notre approche se situe largement dans la lignée de celle qui y est présentée.

Nous partons de la méthode visant à mesurer la pauvreté qui est actuellement la norme au sein de l’Union européenne (voir p. ex. Atkinson et al., 2002), à savoir : est pauvre celui qui vit dans un ménage dont le revenu équivalent du ménage est inférieur à 60% du revenu médian. C’est ce que l’on appelle le ‘head count’ ou l’incidence de pauvreté’. Par souci d’exhaustivité, nous recourons à d’autres critères, en vue de contrôler la sensibilité de ce choix. D’une certaine manière, cela nous permet également de mettre en évidence les multiples facettes de la problématique de la pauvreté à l’aide des dimensions suivantes :

- dimension temporelle : comment a évolué la pauvreté financière au cours de la période de 2004 à 2006 ? ;
- seuils de pauvreté alternatifs : le choix de 60% du revenu médian est arbitraire. C’est pourquoi nous restituons également les pourcentages de pauvres pour d’autres seuils de pauvreté qui se situent au-dessus et en dessous de la norme des 60%.

Afin de pouvoir comparer entre eux les niveaux de prospérité des ménages à composition variée, nous recourons à des facteurs d’équivalence qui convertissent le revenu total du ménage en un *revenu standardisé (ou équivalent)*, c’est-à-dire tenant compte du nombre de membres du ménage et des avantages d’échelle en matière de consommation. Les facteurs d’équivalence utilisés sont 1 pour le premier adulte ; par adulte supplémentaire dans le ménage, on ajoute un facteur d’équivalence de 0,5, et par enfant, de 0,3. C’est ce qu’il est convenu d’appeler l’échelle OCDE adaptée. Dans les analyses répartitives, ces revenus équivalents sont pondérés en fonction du nombre de personnes qui composent le ménage.

La mesure de la pauvreté selon le revenu disponible s’accompagne cependant d’un certain nombre de limitations. Le revenu en soi n’est pas suffisant pour se faire une idée précise des conditions de vie des individus et des ménages. En effet, le standard de vie est influencé par d’autres dimensions que simplement le revenu cash (corrigeé ou non en fonction de la taille du ménage et de sa composition), (pour un aperçu, voir p. ex. Dewilde, 2008). La littérature tente de trouver une réponse en incluant d’autres dimensions dans l’analyse, comme p. ex. le manque de biens durables, le logement, les arriérés de paiement, etc. Ces composantes sont regroupées sous la

notion de ‘privation matérielle’: “Material deprivation is defined as the *enforced lack* of a combination of *items* depicting *material* living conditions, such as housing conditions, possession of durables, and capacity to afford basic requirements” (La privation matérielle est définie comme *l’absence obligatoire* d’une combinaison d’*items* décrivant les conditions de vie *matérielles*, comme p. ex. les conditions de logement, la possession de biens durables et la capacité de couvrir les besoins primaires) (Guio, 2005). Ceci fournit une information complémentaire, en plus du recours à une approche purement financière de la pauvreté. Il ressort en effet des études comparatives européennes que l’utilisation de tels indicateurs de privation matérielle indique une plus grande diversité dans le standard de vie dans l’UE que ne le suggèrent les critères de revenus.

Nous appliquons l’approche de Guio (2005), pour compléter les données financières de pauvreté pour les travailleurs pauvres en Belgique. On y distingue trois dimensions de domaines de vie pertinents, parmi lesquels chaque fois, un nombre d’items est mis en avant, lesquels représentent un indicateur pour la privation matérielle dans le domaine de vie concerné. Les items sont choisis de manière à restituer un manque par rapport au mode de vie usuel dans la société ; ils doivent aussi être comparables sur les plans international et intertemporel et réagir à des changements du niveau de vie. Guio (2005) avance comme pertinentes les trois dimensions suivantes de la privation matérielle :

- la pression économique ;
- le manque de biens durables ;
- les problèmes de logement.

TABLEAU 1 : DIMENSIONS DE PRIVATION MATERIELLE OPERATIONALISEES SUR LA BASE D’UN CERTAIN NOMBRE D’ITEMS

Pression économique (4 items)	Absence contrainte de biens durables (3 items)	Problèmes de logement (4 items)
1. Arriérés de paiements (p. ex. loyer, échéance hypothécaire, factures eau, électricité, ...) Ne pas pouvoir se permettre : 2. une semaine de vacances annuelles, hors de la maison 3. un repas composé de viande ou de poisson tous les 2 jours 4. chauffage suffisant du logement	1. Télévision en couleurs 2. Téléphone 3. Voiture personnelle	1. Toit percé, humidité, fenêtres/sol en mauvais état 2. Trop peu de lumière (sombre) 3. Absence de baignoire/douche dans le logement 4. Absence de WC à usage personnel

1.2. DEFINITION DE « TRAVAILLEURS »

Nous comparons la situation de pauvreté parmi les travailleurs avec celle des non-actifs. Pour ce faire, nous utilisons différentes définitions du 'travailleur'. En premier lieu, nous opérons une distinction entre travailleurs, indépendants et non-travailleurs. Un travailleur est défini comme celui qui tire un revenu de son travail rémunéré, un indépendant est quelqu'un ayant un revenu d'un travail indépendant et un non-travailleur ne tire aucun revenu de l'une de ces deux sources. Si quelqu'un tire son revenu tant d'un travail rémunéré que d'un travail indépendant, l'on prend alors la source la plus importante pour considérer cet individu comme travailleur ou comme indépendant. Nous soulignons ici que les résultats pour les indépendants sont plutôt indicatifs étant donné les difficultés pour mesurer correctement les revenus du travail indépendant.

Chez les travailleurs salariés, une distinction ultérieure est opérée entre travailleurs à temps partiel et travailleurs à temps plein. Chez les travailleurs à temps plein, le groupe qui travaille toute l'année à temps plein est aussi considéré séparément, c'est ce que nous appelons les travailleurs ACTP (Année Complète Temps Plein). Cependant, ce groupe s'avère correspondre largement avec les travailleurs à temps plein ; autrement dit, celui qui travaille à temps plein le fait dans 95% des cas pendant toute l'année.

Nous vérifions également le lien entre pauvreté parmi les travailleurs et emploi faiblement rémunéré. A cet effet, nous recourons à différentes définitions d'emploi faiblement rémunéré (voir ci-après).

En tout premier lieu, les analyses sont effectuées pour la population d'âge actif (entre 16 et 64 ans). Ensuite, nous accordons également de l'attention à la pauvreté infantine et au lien avec l'emploi au sein du ménage.

1.3. DONNEES : SILC-UE

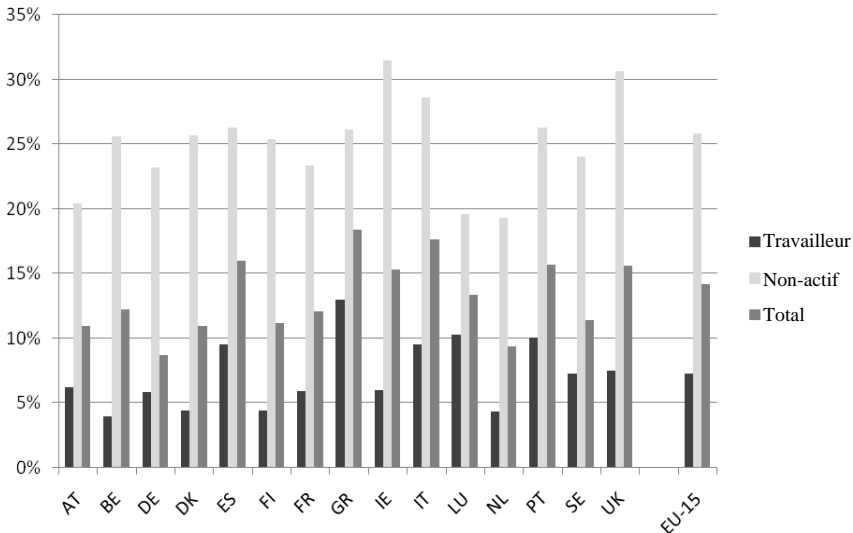
Pour les analyses empiriques, nous faisons usage des données de l'European Union Survey on Income and Living Conditions (SILC-UE). Le SILC-UE est une enquête sur les revenus et les conditions de vie auprès d'un échantillon représentatif des ménages de Belgique et des autres pays de l'Union européenne. Dans notre pays, cette enquête est organisée par le SPF Economie, PME, Classes moyennes et Energie (Direction Générale Statistique et Informations économiques) (l'ex-Institut National de la Statistique) (1). L'enquête est organisée sous forme de panel partiellement renouvelé. Cela signifie que lors de chaque nouvelle enquête, trois quarts des anciens répondants sont interrogés et qu'un quart de nouveaux ménages est repris dans l'échantillon. Les données sur les revenus se rapportent chaque fois à l'année précédant la nouvelle enquête.

(1) Pour de plus amples informations, voir p. ex.

2. PAUVRETE PARMIS LES TRAVAILLEURS EN EUROPE

Le graphique 1 démontre que le phénomène des travailleurs pauvres n'est pas exclusivement un problème anglo-saxon. Ce problème est le plus grave dans les pays européens du Sud, avec p. ex. environ 10% de travailleurs pauvres en Grèce, au Portugal, en Espagne et en Italie. Dans les autres pays, nous observons plutôt un niveau similaire autour des 5%. La Belgique s'avère être l'un des pays avec l'incidence de travailleurs pauvres la plus basse, environ 4%, un niveau comparable à celui du Danemark, de la Finlande et des Pays-Bas. Moins d'un tiers de l'incidence totale de la pauvreté de la population d'âge actif peut être attribuée en Belgique aux travailleurs pauvres.

GRAPHIQUE 1 : INCIDENCE DE LA PAUVRETE DANS LA POPULATION D'AGE ACTIF



Source : SILC-UE 2006.

Les caractéristiques des travailleurs pauvres divergent cependant pour plusieurs aspects entre les pays. Globalement, nous pouvons déduire du tableau 2 que le problème des travailleurs pauvres est le plus présent chez les hommes et les personnes faiblement qualifiées. Dans tous les pays, le risque de pauvreté est le plus élevé parmi les personnes peu scolarisées ; le fossé est le moins large en Suède, en Finlande et en France. Les travailleurs hommes connaissent en règle générale un risque de pauvreté légèrement plus important que les femmes au travail. La différence est plus prononcée dans les états d'Europe du Sud. Cela est lié au fait que dans ces pays, le modèle du gagne-pain est toujours relativement fréquent. Les femmes au travail font plus fréquemment partie d'un ménage à deux salaires, ce qui réduit considérable-

ment le risque de pauvreté. Dans les pays anglo-saxons et en Allemagne, par contre, le risque de pauvreté des travailleuses est légèrement plus grand que celui des hommes (la différence n'est toutefois pas significative). Le modèle d'après l'âge, n'est pas également manifeste dans tous les pays. Dans les pays scandinaves, le problème est surtout concentré sur les jeunes, en principe financièrement autonomes dès leur jeunesse. Ce modèle peut également s'observer en Allemagne et dans une certaine mesure au Royaume-Uni. Dans les pays d'Europe méridionale par contre, mais aussi à un degré moindre en Irlande, en Belgique et au Luxembourg, le risque de pauvreté des jeunes est plus bas que pour les autres groupes d'âge. Ici intervient le fait que les jeunes Européens du Sud vivent plus longtemps chez leurs parents et profitent ainsi des avantages d'échelle. Ceux qui forment un ménage distinct sont plus robustes économiquement parlant.

TABEAU 2 : VENTILATION DU RISQUE DE PAUVRETE PARMIS LES TRAVAILLEURS D'APRES QUELQUES CARACTERISTIQUES

	Sexe		Niveau d'éducation			Age		
	Homme	Femme	Max. ens. secondaire inférieur	Enseign. secondaire supérieur	Enseign. Supérieur	18-29	30-49	50-64
AT	6,5	6,2	13,2	5,7	3,9	6,0	6,3	6,9
BE	4,2	3,1	6,3	3,8	2,3	3,1	3,6	4,7
DE	7,4	9,1	13,9	8,6	6,1	12,3	7,8	6,4
DK	6,1	4,8	8,4	5,3	2,8	11,7	5,7	2,7
ES	8,7	6,3	12,1	6,4	3,1	5,6	8,7	7,1
FI	4,9	4,5	7,6	6,2	1,8	8,7	3,9	3,8
FR	5,9	4,7	6,7	5,6	2,2	6,0	5,0	5,7
GR	11,8	7,4	19,0	7,7	2,9	7,4	9,8	13,3
IE	4,9	5,1	7,6	5,2	1,8	4,5	5,6	4,3
IT	12,5	7,0	16,6	7,6	2,8	9,7	11,2	8,6
LU	7,6	7,2	16,2	4,3	1,4	9,4	7,6	5,2
NL	5,9	5,4	8,6	6,3	3,0	5,6	6,4	4,2
PT	9,0	6,3	9,8	4,1	0,1	3,7	8,5	9,5
SE	6,8	5,5	6,6	6,5	5,5	16,0	5,1	3,2
UK	5,3	5,7	8,8	6,1	3,0	6,1	5,3	5,5
Total	7,7	6,5	12,1	6,8	3,6	7,8	7,3	6,4

Source : SILC-UE 2006.

TABLEAU 3 : INCIDENCE DE LA PAUVRETE (%) POUR LES MENAGES D'AGE ACTIF, SELON LE TYPE DE MENAGE

	1 adulte				2 adultes			Total
	Isolé		Monoparent		Pas de revenus	Un seul revenu	Deux revenus	
	Au travail	Non-travail	Au travail	Non-travail				
AT	10,2	42,4	16,2	58,3	34,3	15,9	4,0	13,2
BE	6,2	48,6	10,0	66,2	45,1	10,8	2,8	13,4
DE	10,2	46,6	16,2	44,2	34,3	10,3	3,1	13,1
DK	8,4	50,5	11,5	37,1	24,3	8,0	3,0	10,9
ES	9,3	61,7	25,7	73,8	51,0	27,2	6,9	18,7
FI	9,1	55,3	6,6	40,4	33,6	8,3	2,6	10,9
FR	7,4	38,9	8,2	66,5	35,8	15,6	3,7	12,2
GR	7,5	27,7	20,2	30,9	40,2	27,0	11,8	20,1
IE	12,6	80,8	19,3	68,9	69,7	17,8	5,3	19,4
IT	11,1	49,6	17,5	81,0	44,8	28,6	4,1	20,0
LU	18,9	43,5	49,1	72,8	27,8	20,0	7,6	15,5
NL	8,1	36,9	23,3	47,4	29,9	12,9	3,3	11,1
PT	19,9	51,1	29,8	94,6	47,3	28,5	8,2	18,0
SE	15,7	42,7	26,7	40,2	32,7	14,3	3,4	11,8
UK	12,4	56,3	21,0	63,8	49,3	17,5	5,7	18,0
Total	10,2	47,2	17,1	58,4	40,8	19,0	4,6	15,5

Source : SILC-UE 2006.

La configuration du ménage et des revenus est un facteur crucial pour la sécurité d'existence financière (voir tableau 3). Dans tous les pays, la présence de deux adultes disposant d'un revenu du travail est la meilleure garantie contre la pauvreté. L'absence d'un revenu du travail mène, pour tous les types de ménages, à un risque de pauvreté notablement plus élevé par rapport à la position du travailleur. Pour les familles monoparentales sûrement, le fossé entre travailler et ne pas travailler est grand. Il s'avère que même avec un travail, ce groupe est plus fragile dans quasiment tous les pays.

Pour Lohmann et Marx (2008), l'étendue du problème de la pauvreté parmi les travailleurs résulte grandement de facteurs institutionnels qui stimulent et accommodent le fait de travailler à deux plus qu'ils ne l'empêchent. Il s'agit alors d'éléments induits par la régulation du marché de l'emploi (salaire minimum, limitations en matière de travail à temps partiel et de travail temporaire), d'éléments de la fiscalité et de la parafiscalité qui éventuellement influencent le travail du couple (droits dérivés dans la sécurité sociale, quotient conjugal, etc.), d'arrangements institutionnels qui facilitent la combinaison du travail et du ménage (e.a. garde des enfants). Ils font valoir l'argument que ces facteurs institutionnels sont alignés de la manière la plus favorable dans les pays scandinaves et de la manière la plus défavorable dans les pays méditerranéens. Pour les pays anglo-saxons et les pays d'Europe continentale,

ils démontrent que les facteurs institutionnels ne produisent pas d'effets parallèles. Par exemple, le traitement fiscal préférentiel réservé aux ménages à un seul revenu (cf. le quotient conjugal en Belgique) augmente le revenu et offre en tant que tel une protection contre la pauvreté, mais affecte négativement la volonté de travailler des partenaires et, par conséquent, le fait de travailler à deux.

3. PAUVRETE PARMI LES TRAVAILLEURS EN BELGIQUE

3.1. DIFFERENCES REGIONALES EN BELGIQUE

En 2006, quelque 12,5% de la population belge d'âge actif se situe en dessous du seuil de pauvreté (mesuré sur la base de 60% du revenu équivalent médian en Belgique). Avec 9%, la Flandre connaît un chiffre de pauvreté inférieur, tandis que la Wallonie et incontestablement Bruxelles obtiennent des scores nettement plus élevés (voir le tableau 4). Les tests de signification démontrent que ces différences entre les régions du pays sont significatives (2).

TABEAU 4 : INCIDENCE DE LA PAUVRETE (%) PARMIS LES INDIVIDUS D'AGE ACTIF (16-64 ans), BELGIQUE ET REGIONS, 2006

	Tous individus	Travailleur (salaire)	Salarié temps plein	Salarié temps partiel	Sal ACTP	Indépendant	Pas de travail
Belgique	12,5	3,5	2,5	3,7	1,5	14,5	26,2
Flandre	8,8	2,5	1,7	3,1	1,2	14,6	19,1
Wallonie	15,3	3,7	2,5	3,6	1,4	14,7	30,4
Bruxelles	24,7	9,7	7,9	10,4	3,8	13,5	45,4

Source : SILC, 2006.

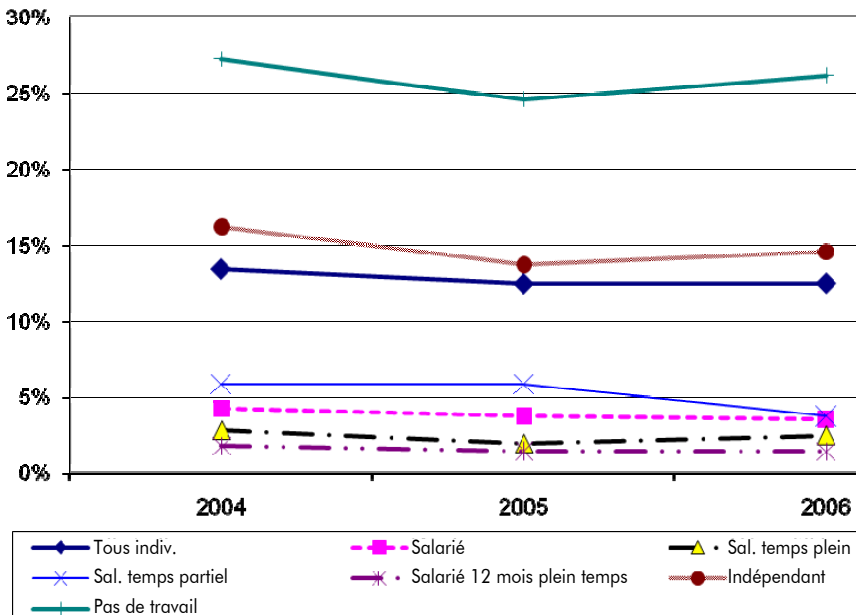
La situation parmi les travailleurs est cependant différente : le risque de pauvreté parmi les travailleurs salariés est quelque peu moindre en Flandre qu'en Wallonie, mais les intervalles de fiabilité se chevauchent. C'est le cas pour les différentes catégories de salariés : temps plein, temps partiel, année complète plein temps, ainsi que pour les indépendants. Les divergences avec Bruxelles par contre sont néanmoins significatives (excepté pour les indépendants). Les grands écarts entre les chiffres de la pauvreté pour les différentes régions se situent principalement chez les personnes sans travail : dans toutes les parties du pays, leur risque de pauvreté est nettement plus important que parmi les travailleurs, et cela se marque tout particulièrement en Wallonie et à Bruxelles.

(2) Des intervalles de fiabilité ont été calculés mais n'ont pas été repris pour ne pas alourdir le texte et les tableaux.

3.2. EVOLUTION DES TRAVAILLEURS PAUVRES EN BELGIQUE

Sur la base des données du SILC, nous pouvons considérer l'évolution du risque de pauvreté parmi les travailleurs sur une période de trois ans (voir le graphique ci-dessous). Globalement, le risque de pauvreté pour tous les actifs en âge de travailler reste relativement stable sur cette courte période (aux environs de 13%). Nous observons un modèle similaire chez les travailleurs salariés (en général et pour différentes catégories). Au cours de ces trois années, le risque de pauvreté parmi les non-travailleurs est à chaque fois nettement plus élevé que parmi les individus occupant un emploi, plus particulièrement les travailleurs salariés. Pour les indépendants, ce risque est en dessous de celui des individus ne travaillant pas, mais néanmoins clairement plus important que celui des travailleurs salariés. Les intervalles de fiabilité des diverses catégories (y compris pour les indépendants) se chevauchent lors des mesures ponctuelles [ce qui signifie p. ex. qu'en réalité, les changements dans l'incidence de la pauvreté parmi les indépendants ne sont (probablement) pas significatifs].

GRAPHIQUE 2 : RISQUE DE PAUVRETE EN BELGIQUE, 2004-2006 POUR TRAVAILLEURS ET NON-TRAVAILLEURS, POPULATION EN AGE DE TRAVAILLER

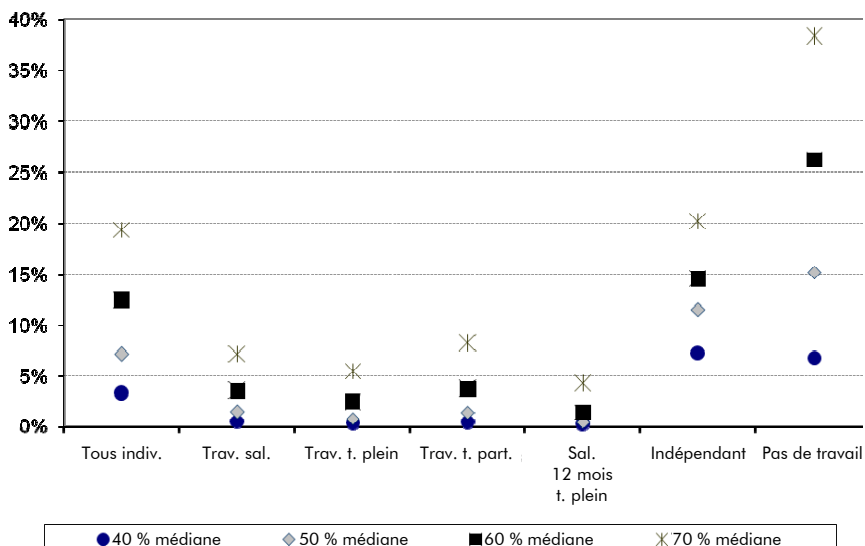


Source : SILC, 2004-2006

3.3. SENSIBILITE AUX ECARTS SELON LE SEUIL DE PAUVRETE

Quelle est la sensibilité du modèle de pauvreté d'après le choix du seuil de pauvreté ? Le graphique ci-dessous illustre le risque de pauvreté selon des seuils de pauvreté différents, plus précisément à 40%, 50%, 60% et 70% du revenu équivalent médian. Le modèle dominant continue à s'imposer : les travailleurs salariés, et parmi eux surtout à temps plein, présentent un risque de pauvreté nettement plus bas que celui de ceux qui ne travaillent pas.

GRAPHIQUE 3 : RISQUE DE PAUVRETE DES TRAVAILLEURS ET DES NON-TRAVAILLEURS SELON DIVERS SEUILS DE PAUVRETE (40%, 50%, 60% ET 70% DU REVENU EQUIVALENT MEDIAN, BELGIQUE, 2006



Source : SILC, 2006

La grande variation chez les non-travailleurs en fonction du seuil de pauvreté utilisé est remarquable : elle varie de 4% (seuil de pauvreté 40%) à 30% (seuil de pauvreté 70%). Ceci indique qu'une grande part des pauvres se situe aux alentours des divers seuils de pauvreté et qu'il existe un grand étalement au bas de la répartition. Chez les travailleurs salariés, par contre, les taux de pauvreté pour les différents seuils de pauvreté sont beaucoup plus proches les uns des autres, ce qui implique une répartition plutôt comprimée au bas de l'échelle salariale.

4. CARACTERISTIQUES DES TRAVAILLEURS PAUVRES (3)

Les travailleurs pauvres sont souvent associés aux emplois faiblement rémunérés. Nous vérifions le degré de pertinence de cette association. Par ailleurs, nous présentons plusieurs caractéristiques sociodémographiques des travailleurs pauvres.

4.1. TRAVAILLEURS PAUVRES ET EMPLOIS FAIBLEMENT REMUNERES

Nous définissons l'emploi faiblement rémunéré de plusieurs manières. Selon une première définition, un salaire est relativement bas lorsqu'il est inférieur à 67% du salaire médian ; ceci est conforme à la littérature internationale (voir p. ex. Andress et Lohmann, 2008). Nous affinons cette définition de deux façons. Nous prenons en considération tant les salaires nets que les salaires bruts. Ensuite, nous prenons, d'une part, tous les travailleurs salariés et, d'autre part, le groupe de travailleurs à temps plein pendant toute l'année afin d'expurger les effets du travail à temps partiel.

TABLEAU 5 : FREQUENCE DES EMPLOIS A BAS SALAIRE ET LIEN AVEC LA PAUVRETE, BELGIQUE ET REGIONS, 2006

	% de travailleurs salariés				% pauvres			
	Belgique	Fla	Wall	Bru	Belgique	Fla	Wall	Bru
Tous salariés.								
- Bas salaire = 2/3 salaire net médian	18,5	17,6	19,6	21,5	13,4	9,3	14,5	32,4
- Bas salaire = 2/3 salaire brut médian	22,1	20,9	23,7	24,7	12,0	8,3	12,4	31,9
Travailleurs ACTP								
- Bas salaire = 2/3 salaire net médian	3,4	3,2	3,6	3,8	6,8	6,8	5,6	10,7
- Bas salaire = 2/3 salaire brut médian	6,7	6,7	6,7	7,1	7,2	6,3	6,4	15,5

Source : SILC, 2006.

Selon la définition générale, 18,5% de tous les travailleurs touchent un salaire mal rémunéré (voir tableau 5). Parce que cette catégorie comporte également des travailleurs à temps partiel, nous nous focalisons sur la définition ACTP plus rigoureuse : 3,4% seulement de ce groupe est faiblement rémunéré. Nous avons également analysé un certain nombre de travailleurs salariés touchant un bas salaire sur la base du salaire brut, au lieu du salaire net. Ceci nous livre un nombre plus élevé de travailleurs mal payés, surtout chez les salariés ACTP. Le taux d'imposition progressif de l'impôt des

(3) Pour voir quels facteurs sont les plus déterminants dans le profil des travailleurs pauvres, il est indiqué de procéder à une analyse de régression. Nous trouvons un exemple de cette méthode dans De Blander, R. et Nicaise, I., Impact des choix de société sur la dynamique de la pauvreté, Revue Belge de Sécurité Sociale, 4e trimestre, pp. 663-701, 2005.

personnes physiques (et dans une moindre mesure également, les cotisations de sécurité sociale, via le régime du bonus de travail) diminue l'inégalité et limite l'étalement salarial (Voir aussi Verbist, 2004). Par conséquent, l'on trouve plus de bas salaires si nous nous basons sur les salaires bruts.

Nous relevons de grandes différences socioéconomiques entre la Flandre et la Wallonie : les chiffres de l'emploi en Flandre sont nettement plus élevés (65% en comparaison avec 56% en Wallonie en 2006). Par conséquent, il faut s'attendre à trouver une autre structure salariale, tout comme un nombre différent de travailleurs salariés faiblement rémunérés. La différence s'avère cependant être assez minime : sur la base de la définition générale, la part des salariés à bas salaire s'élève à environ 17,6% en Flandre et à 19,6% en Wallonie. La différence est semblable si nous recourons à la définition ACTP, avec une fois encore une part plus réduite en Flandre (3,2% en comparaison avec 3,6% en Wallonie). La part la plus grande d'emplois peu rémunérateurs, nous la trouvons à Bruxelles.

Nous pouvons donc émettre l'hypothèse d'un lien limité entre les emplois faiblement rémunérés et la pauvreté parmi les travailleurs (voir tableau 5). Comment est-ce possible ? La clé de ce paradoxe apparent réside dans le fait qu'un emploi peu rémunérateur ne donne que rarement lieu à de la pauvreté. Comme nous l'avons déjà démontré il y a quelque temps (Marx et Verbist, 1998 ; Nolan et Marx, 2001), seule une petite minorité des personnes occupées dans un emploi mal payé subit une pauvreté financière. Dans la plupart des pays européens, de l'ordre de 5 à 10 pour cent des bas salaires vivent dans un ménage pauvre. L'explication en est simple : la plupart des personnes faiblement rémunérées vivent dans une famille cumulant plusieurs revenus. La plupart des salariés à bas salaire sont des femmes et des jeunes. Le plus souvent, ils ne représentent pas le revenu le plus élevé du ménage.

Ceci étant dit, la minorité des personnes employées dans un emploi peu rémunéré qui rapportent malgré tout le plus gros salaire vivent habituellement bel et bien dans la pauvreté, et il n'est pas rare qu'il s'agisse d'une pauvreté aiguë. Il s'agit parfois d'isolés, mais surtout de familles monoparentales. Le plus grand groupe, notamment dans la plupart des pays, se compose cependant de couples avec enfants qui n'ont qu'un seul gagne-pain. Cet aspect, nous l'approfondissons dans les sections suivantes.

4.2. CARACTERISTIQUES SOCIODEMOGRAPHIQUES DES TRAVAILLEURS PAUVRES EN BELGIQUE

Pour esquisser plus précisément le profil des travailleurs pauvres, nous présentons certaines caractéristiques sociodémographiques des travailleurs pauvres en Belgique, par exemple le sexe, la catégorie d'âge, le niveau d'enseignement et la composition de la famille.

TABLEAU 6 : POURCENTAGE DE PAUVRETE PARMIS LES INDIVIDUS D'AGE ACTIF (16-64 ANS), SEUIL DE PAUVRETE 60% DU REVENU EQUIVALENT MEDIAN, BELGIQUE, 2006

	Tous individus	Travailleur (Sal)	Sal. temps plein	Sal. temps partiel	Sal. temps plein toute l'année	Indépendant	Pas de travail
<i>% pauvres</i>							
Homme	11,8	3,5	2,6	5,5	1,6	16,2	27,7
Femme	13,2	3,6	2,3	3,4	1,3	10,7	25,1
<i>Part des pauvres/part de la population</i>							
Homme	0,94	0,98	1,04	1,48	1,08	1,11	1,06
Femme	1,06	1,02	0,92	0,90	0,86	0,73	0,96

Source : SILC, 2006.

Pour ce qui concerne le sexe, il s'avère qu'en général, le risque de pauvreté soit plus grand pour les femmes que pour les hommes. Ceci ne s'applique cependant pas aux travailleurs. Pour les travailleurs salariés, le risque de pauvreté des hommes et des femmes est grosso modo similaire. Les salariés masculins à temps partiel présentent même un risque de pauvreté plus grand que leurs contreparties féminines. Ici aussi, le contexte du ménage joue un rôle : le travail à temps partiel féminin procure dans un grand nombre de cas un revenu supplémentaire en sus du revenu à temps plein de l'homme. Nous observons aussi que, lorsqu'il s'agit de travail à temps partiel, les hommes sont fortement surreprésentés parmi la population pauvre.

En matière d'âge, nous observons le plus grand risque de pauvreté dans les catégories des jeunes et des aînés. Chez les jeunes, c'est surtout le cas pour les salariés à temps plein : ils n'ont pas encore acquis d'ancienneté et ont souvent un maigre salaire. Chez les aînés, c'est surtout le cas chez les indépendants. Il est remarquable de constater que le groupe le plus âgé parmi les travailleurs salariés présente un risque de pauvreté plutôt faible (chez les salariés à temps plein, à peine 1%). Ici, la situation est l'inverse de celle des jeunes : grâce à l'ancienneté acquise, les travailleurs salariés plus âgés disposent de salaires plus élevés. Par ailleurs, dans beaucoup de cas, dans ce groupe, les enfants sont financièrement indépendants, ce qui signifie que les besoins (tels que mesurés avec l'échelle d'équivalence) sont moindres. Parmi les travailleurs salariés qui travaillent toute l'année à temps plein, c'est le groupe âgé entre 45 et 54 ans qui présente un risque de pauvreté au-dessus de la moyenne, et qui, en conséquence, est surreprésenté dans le groupe de pauvres. Chez les non-travailleurs, ce sont surtout les catégories d'âge moyen qui courent un risque de pauvreté supérieur à la moyenne. Les jeunes tributaires d'une allocation, courent un risque inférieur à celui de l'allocataire moyen, probablement parce que, dans ce cas, ils vivent dans une famille disposant d'autres revenus (p. ex. leurs

parents). Dans le groupe le plus âgé, il s'agit généralement de jeunes retraités, avec un ratio de remplacement encore relativement élevé. Néanmoins, pour chaque groupe d'âge, les chiffres de la pauvreté des non-travailleurs se situent au-dessus de la moyenne générale.

TABLEAU 7 : POURCENTAGE DE PAUVRETE PARMIS LES INDIVIDUS D'AGE ACTIF (16-64 ANS), SEUIL DE PAUVRETE 60% DU REVENU EQUIVALENT MEDIAN, BELGIQUE, 2006

	Tous individus	Travailleur salarié (Sal)	Sal. temps plein	Sal. temps partiel	Sal. temps plein toute l'année	Indépendant	Pas de travail
% pauvres							
<25 ans	16,7	7,2	4,9	7,2	1,7	11,0	20,1
25-34 ans	10,2	3,4	2,0	5,1	0,9	10,4	43,8
35-44 ans	11,4	3,6	3,0	2,7	1,8	15,8	43,7
45-54 ans	11,8	3,3	2,3	4,5	2,0	14,2	32,8
55-64 ans	13,4	1,4	1,0	1,2	0,7	16,9	19,1
Part des pauvres/part de la population							
<25 ans	1,34	2,05	1,97	1,93	1,13	0,76	0,77
25-34 ans	0,82	0,97	0,82	1,38	0,58	0,72	1,67
35-44 ans	0,91	1,01	1,19	0,72	1,21	1,09	1,67
45-54 ans	0,94	0,95	0,93	1,20	1,37	0,98	1,25
55-64 ans	1,07	0,40	0,41	0,33	0,46	1,16	0,73

Source : SILC, 2006.

Le niveau d'enseignement est un facteur important quant au niveau des risques de pauvreté. Le diplômé de l'enseignement secondaire inférieur ou de l'enseignement primaire endure un risque relativement élevé de pauvreté. Ce groupe est clairement surreprésenté dans la population de pauvres. Par contre, le diplômé de l'enseignement supérieur est notablement mieux protégé de la précarité financière. Les exceptions à ceci concernent des indépendants et des non-travailleurs (avec des chiffres de pauvreté respectivement de 11,1% et 18,3%).

TABLEAU 8 : POURCENTAGE DE PAUVRETE PARMIS LES INDIVIDUS D'AGE ACTIF (16-64 ANS) EN FONCTION DU NIVEAU D'ENSEIGNEMENT, DU SEUIL DE PAUVRETE 60% DU REVENU EQUIVALENT MEDIAN, BELGIQUE, 2006

	Tous individus	Travailleur salarié (Sal)	Sal. emps plein	Sal. temps partiel	Sal. temps plein toute l'année	Indépendant	Pas de travail
% pauvres							
<Ens. inférieur	28,1	14,7	16,6	0,0	0,0	0,0	39,3
Ens. Primaire	24,7	9,1	6,3	13,2	4,8	19,9	33,2
Secondaire infér.	15,1	4,9	3,7	3,4	3,0	22,7	23,4
Secondaire sup.	10,9	3,0	2,1	3,4	1,3	16,4	23,2
Post-secondaire	11,4	6,8	6,7	4,6	2,9	7,5	25,2
Tertiaire	5,6	1,9	1,4	2,2	0,8	11,1	18,3
Part des pauvres/part de la population							
<Ens. inférieur	2,56	4,54	7,09	0,00	0,00	0,00	1,63
Ens. Primaire	2,25	2,83	2,66	3,78	3,28	1,40	1,37
Secondaire infér.	1,37	1,53	1,58	0,98	2,09	1,59	0,97
Secondaire sup.	0,99	0,92	0,88	0,98	0,91	1,15	0,96
Post-secondaire	1,03	2,11	2,85	1,32	2,00	0,53	1,04
Tertiaire	0,51	0,58	0,58	0,61	0,54	0,78	0,76

Source : SILC, 2006.

Ainsi que nous l'avons déjà mentionné, la composition du ménage est un facteur crucial dans la relation entre travail et pauvreté. Nous distinguons les isolés, les couples et les autres, chaque fois avec ou sans enfants (4). En règle générale, les isolés et les familles monoparentales font partie des groupes à risque. Si nous considérons uniquement le groupe de travailleurs salariés, ce sont surtout les familles monoparentales et les ménages comptant trois enfants ou plus qui sont relativement les plus fragiles. Dans toutes les catégories de travailleurs, les familles monoparentales appartiennent aux groupes précaires. En ce qui concerne les couples avec au moins trois enfants, le problème s'aggrave dans le cadre d'un travail à temps partiel et chez les indépendants. Nous observons un modèle similaire chez les isolés. Environ la moitié des travailleurs pauvres vit dans un ménage avec enfants. Ci-après, nous approfondirons la pauvreté chez les enfants.

(4) Pour cette typologie des ménages, un enfant est défini comme celui qui est âgé de moins de 18 ans, ou s'il est étudiant, entre 18 et 25 ans.

TABLEAU 9 : POURCENTAGE DE PAUVRETE PARMIS LES INDIVIDUS D'AGE ACTIF (16-64 ANS) SELON LE TYPE DE MENAGE, LE SEUIL DE PAUVRETE A 60% DU REVENU EQUIVALENT MEDIAN, BELGIQUE, 2006

	Tous individus	Travailleur salarié (Sal.)	Sal. temps plein	Sal. temps partiel	Sal. temps plein toute l'année	Indépendant	Pas de travail
% pauvres							
Isolé	21,2	4,8	3,3	5,9	1,9	17,1	50,2
Monoparent	27,9	11,5	5,4	16,9	2,7	29,0	41,8
Couple 0 enfant	10,3	2,5	2,2	1,5	0,9	9,7	20,9
Couple 1 enfant	9,2	2,5	2,1	2,4	0,5	17,5	25,6
Couple 2 enfants	7,4	2,5	2,1	2,7	1,7	11,9	17,3
Couple 3 enfants et +	14,7	5,1	3,1	5,7	1,1	19,1	27,1
Autres 0 enfant	9,1	2,7	1,3	4,2	1,6	20,2	17,9
Autres avec enfants	12,3	4,3	3,9	2,5	3,4	11,0	20,2
Part des pauvres/part de la population							
Isolé	1,70	1,36	1,33	1,60	1,31	1,18	1,92
Monoparent	2,23	3,24	2,17	4,53	1,82	2,01	1,60
Couple 0 enfant	0,83	0,71	0,87	0,40	0,59	0,67	0,80
Couple 1 enfant	0,74	0,71	0,82	0,64	0,35	1,21	0,98
Couple 2 enfants	0,59	0,71	0,83	0,71	1,18	0,82	0,66
Couple 3 enfants et +	1,18	1,45	1,24	1,54	0,77	1,32	1,03
Autres 0 enfant	0,73	0,76	0,51	1,12	1,07	1,39	0,68
Autres avec enfants	0,99	1,20	1,56	0,67	2,29	0,76	0,77

Source : SILC, 2006.

Le nombre de revenus dans le ménage est également important. Les risques de pauvreté les plus élevés, nous les rencontrons dans les ménages qui ne disposent pas d'un revenu du travail. Avoir un revenu du travail diminue considérablement le risque de pauvreté. Les travailleurs salariés employés à temps partiel dans un ménage avec un seul revenu du travail sont cependant surreprésentés dans la population de pauvres. La présence de deux revenus du travail est à l'évidence la meilleure garantie d'une sécurité d'existence financière.

(5) En guise d'alternative pour le nombre de travailleurs dans le ménage, l'on peut également recourir à la variable SILC 'Intensité de travail du ménage'. Cette variable est construite sur la base du nombre de mois par année que les membres du ménage adultes travaillent, elle se situe entre 0 et 1. Une intensité de travail égale à 1 signifie que tous les membres de la famille travaillent pendant toute l'année, tandis qu'une valeur de 0 signale que pendant toute l'année, ils n'occupaient pas d'emploi. Une intensité de travail inférieur à 1 peut signifier qu'un des adultes n'a pas de travail ou, que les membres adultes du ménage n'ont travaillé qu'une partie de l'année. La variable opère une distinction entre les ménages avec et sans enfants, mais ne dit rien sur le nombre d'adultes, d'où la distinction entre monoparents et couples avec enfants n'est pas démontrée.

TABLEAU 10 : POURCENTAGE DE PAUVRETE PARMIS LES INDIVIDUS D'AGE ACTIF (16-64 ANS) SELON LE TYPE DE MENAGE, LE SEUIL DE PAUVRETE A 60% DU REVENU EQUIVALENT MEDIAN, BELGIQUE, 2006

	Tous individus	Trav. salarié (Sal.)	Sal. temps plein	Sal. temps partiel	Sal. temps plein toute l'année	Indépendant	Pas de travail
% pauvres							
Pas de revenu du travail							
- isolé / monoparent	54,2	-	-	-	-	-	54,2
- couple	37,7	-	-	-	-	-	37,7
un seul salaire							
- isolé / monoparent	7,6	6,3	3,6	9,4	2,1	18,2	9,4
- couple	14,4	10,6	9,6	9,8	5,1	28,9	15,5
Deux salaires	1,9	1,1	0,6	1,5	0,1	8,2	2,7
Autres	10,6	3,4	2,4	3,5	2,2	15,4	19,2
Part des pauvres/part de la population							
Pas de revenu du travail							
- isolé / monoparent	4,34	-	-	-	-	-	2,07
- couple	3,02	-	-	-	-	-	1,44
un seul salaire							
- isolé / monoparent	0,61	1,77	1,44	2,51	1,43	1,25	0,36
- couple	1,15	3,00	3,84	2,63	3,43	1,99	0,59
Deux salaires	0,15	0,32	0,22	0,41	0,10	0,57	0,10
Autres	0,85	0,96	0,95	0,93	1,51	1,06	0,73

Source : SILC, 2006.

Les ménages avec enfants forment une grande part de la population des travailleurs pauvres. C'est pourquoi nous prenons également en considération la *pauvreté parmi les enfants* âgés de moins de 16 ans. Le risque de pauvreté des enfants est particulièrement accru quand ils vivent dans une famille sans revenu du travail. Environ deux tiers des enfants d'une famille monoparentale et plus de 80% des enfants qui habitent chez deux adultes sans revenu du travail, sont pauvres. Il s'agit de plus de 40% de tous les enfants pauvres. Ces deux groupes sont dès lors aussi fortement surreprésentés dans la population d'enfants pauvres. Par ailleurs, nous observons aussi parmi les enfants qui vivent dans un ménage avec un seul revenu du travail un risque de pauvreté relativement élevé (17 à 22%) ; ils forment un tiers du groupe d'enfants pauvres, et sont ainsi relativement surreprésentés.

TABLEAU 11 : POURCENTAGE DE PAUVRETE PARMIS LES ENFANTS (- 16 ANS) SELON LE TYPE DE MENAGE ET LE NOMBRE DE REVENUS DU TRAVAIL, SEUIL DE PAUVRETE A 60% DU REVENU EQUIVALENT MEDIAN, BELGIQUE, 2006

Pauvreté enfantine	% enfants pauvres	En % de tous les enfants pauvres	Part d'enfants dans ce type de ménage	Part de pauvres/part de la population
Sans revenu du travail				
- monoparent	68,1	25,7	5,6	4,6
- couple	84,0	18,9	3,3	5,7
Un seul salaire				
- monoparent	16,9	9,0	7,9	1,1
- couple	21,8	26,6	18,1	1,5
deux salaires				
	2,4	9,1	56,8	0,2
Autres				
	19,4	10,8	8,3	1,3
Total	14,9	100,0	100,0	
Nombre de personnes avec un revenu du travail				
0	74,3	49,2	9,8	5,0
1	21,0	40,2	28,4	1,4
2	2,6	10,4	59,8	0,2
3 et plus	1,9	0,2	2,0	0,1
	14,9	100,0	100,0	

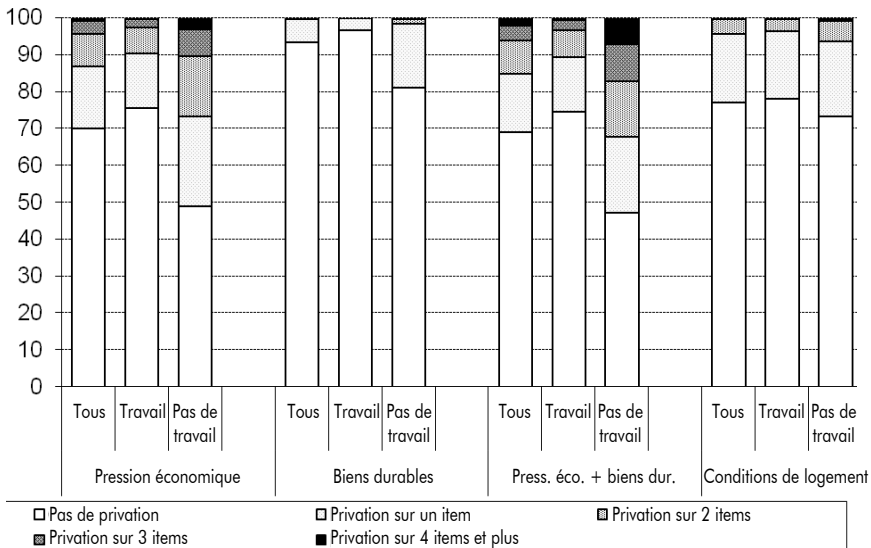
Les enfants qui vivent dans un ménage disposant de deux revenus du travail ou plus, courent – avec environ 2% - un risque très faible de pauvreté, ce qui illustre une fois de plus que deux (ou plus) revenus du travail forment la meilleure base pour assurer la sécurité financière. La majorité des enfants se trouvent dans la situation où au moins deux revenus du travail sont présents dans le ménage. Un quart des enfants vit dans une famille où l'on gagne un seul revenu du travail, et 9% des enfants vivent dans un ménage sans revenu du travail. Ce dernier groupe est le plus fragile.

4.3. INDICATEURS DE PRIVATION MATERIELLE COMME INFORMATION COMPLEMENTAIRE

Puisque la mesure de la pauvreté sur la base du revenu disponible n'est pas en soi suffisante pour se faire une idée des conditions de vie, nous complétons les indicateurs mentionnés plus haut de données relatives à la privation matérielle, comme nous l'avons vu dans la section 1. Dans le graphique ci-dessous, nous comparons les indicateurs de privation matérielle en Belgique pour tous les individus d'âge actif, pour les individus qui vivent dans un ménage où au moins une personne travaille et pour les individus dans un ménage où personne ne travaille. La situation est manifestement pire pour ceux qui vivent dans un ménage où personne ne travaille : moins de la moitié du groupe reconnaît ne devoir se priver sur aucun des quatre items de 'pression économique'. Parmi les Belges dans un ménage non-travailleur, plus d'un

sur quatre doit se priver sur au moins deux items. Lorsque l'individu vit dans un ménage où au moins une personne travaille, ce chiffre baisse jusqu'à ne plus représenter que 10% pour la Belgique.

GRAPHIQUE 4 : INDICATEURS DE PRIVATION MATERIELLE EN BELGIQUE, INDIVIDUS D'AGE ACTIF (16-64 ANS), 2006



La dimension 'manque de biens durables' offre une image plus positive en ce sens que plus de 90% de la population ne rapporte aucune privation dans ce domaine (à l'exception de ceux qui vivent dans un ménage non-travailleur). La combinaison de ces deux dimensions repose dès lors nettement moins sur les résultats de la dimension 'Manque de biens durables' que de la dimension 'Pression économique'. La dimension 'Problèmes de logement' aboutit à un modèle similaire, fût-il moins aigu : les membres des ménages de non-travailleurs sont quelque peu moins bien lotis que ceux qui vivent dans une famille de travailleurs. La privation se situe principalement sur un item.

Nous comparons ces indicateurs de privation matérielle avec ceux de la pauvreté financière. Dans quelle mesure les deux critères se chevauchent-ils ? L'un des problèmes souvent cités lors de l'utilisation des indicateurs de privation matérielle réside dans le fait qu'ils n'indiquent pas généralement les mêmes groupes comme pauvres ou privés. Ceci ressort également de nos résultats.

TABLEAU 12 : PRIVATION MATERIELLE ET PAUVRETE EN BELGIQUE, INDIVIDUS D'AGE ACTIF (16-64 ANS), 2006

	Tous	Individu dans ménage travailleur	Individu dans ménage sans travail
<i>Privation sur au moins 2 items (*)</i>	15,1	10,7	32,4
<i>Financièrement pauvre</i>	12,5	4,9	42,0
<i>Privation</i> <i>Pauvre</i>			
Oui Oui	6,1	1,9	22,3
Oui Non	9,1	8,9	10,2
Non Oui	6,5	3,1	19,8
Non Non	78,4	86,2	47,9

(*) items 'pression économique' + 'biens durables' ensemble.

Source : EU-SILC, 2006.

Globalement, en Belgique, 15,1% des individus vivent dans un ménage où deux items ou plus des dimensions 'Pression économique' et 'Biens durables' ensemble sont absents par contrainte. 12,5% de la population d'âge actif est soumise à une précarité financière. Ces chiffres ne sont pas très éloignés l'un de l'autre. Par ailleurs, tant la pauvreté que la privation sont nettement moindres parmi les individus dans un ménage avec du travail que dans un ménage sans travail. Toutefois, le chevauchement entre les deux indicateurs est seulement limité : de toutes les personnes qui se privent, il apparaît que la grande majorité ne se trouve pas dans une situation de pauvreté financière. Et inversement : d'après les indicateurs matériels, une nette majorité de ceux qui sont financièrement pauvres ne vivent pas dans la privation. Un constat intéressant : chez les individus dans un ménage sans travail, il y a plus de personnes qui sont financièrement pauvres que de personnes qui subissent des privations matérielles, alors que nous observons le contraire chez les individus dans un ménage avec travail.

5. CONCLUSION

Longtemps, l'on a perçu le phénomène des travailleurs pauvres comme un problème principalement, sinon exclusivement anglo-saxon. Entre-temps, nous savons que la réalité est tout autre. Le pourcentage de personnes au travail qui subissent malgré tout une pauvreté financière est même plus élevé dans un grand nombre de pays d'Europe continentale qu'au Royaume-Uni ou en Irlande. La clé de la mauvaise perception du phénomène des travailleurs pauvres se situe dans le fait que la pauvreté parmi les travailleurs est ressentie comme un phénomène lié à un emploi peu rémunérateur, voire à un travail incertain. Dans la réalité, ce lien est toutefois très tenu : un emploi à bas salaire ne donne que rarement lieu à la pauvreté. Une petite minorité de personnes qui travaillent dans un emploi à faible rémunération sont financièrement précarisés. Dans la plupart des pays européens, environ 5 à 10 pour cent des travailleurs à bas salaire vivent dans un ménage pauvre. L'explication en est

que la plupart des travailleurs mal payés vivent dans un ménage pouvant compter sur plusieurs revenus. La plupart des travailleurs à bas salaire sont des femmes et des jeunes. Le plus souvent, ils ne fournissent pas le principal revenu du ménage. Ceci étant dit, il faut reconnaître que la minorité de personnes qui occupent un poste mal rétribué, tout en étant le gagne-pain principal vivent généralement bel et bien dans la pauvreté, voire dans la misère, ce qui n'est pas rare. Il s'agit parfois d'isolés, et surtout de familles monoparentales. Le plus grand groupe, du moins dans la plupart des pays, se compose cependant de couples avec enfants où un seul gagne un salaire.

Sachant ceci, il est aisé de comprendre pourquoi les travailleurs pauvres sont un phénomène largement répandu en Europe et pourquoi l'étendue de ce problème ne constitue pas un reflet direct de la proportion de salaires faiblement rémunérés. Il s'agit bien plus d'un reflet, d'une part, de facteurs sociodémographiques (p. ex. le pourcentage de familles monoparentales) et, surtout, de l'étendue de ménages à un seul revenu professionnel.

En guise de comparaison, la Belgique ne connaît que relativement peu de travailleurs pauvres bien que nous appartenions effectivement au cluster des pays d'Europe continentale à tradition familiale bien ancrée. Différents éléments de la régulation du marché de l'emploi suivent encore toujours un raisonnement fortement imprégné de la logique du gagne-pain. La fiscalité soutient le modèle du gagne-pain via e.a. le quotient conjugal ; nous avons les allocations familiales de facto à un niveau relativement élevé, notamment pour les familles nombreuses. Simultanément, il existe un grand nombre d'arrangements qui soutiennent le fait de travailler à deux. Les dispositifs pour la garde d'enfants sont par exemple fortement développés. Il en résulte que la Belgique est un exemple de ce que l'on appelle le "familialisme optionnel". Le taux d'emploi des mères de jeunes enfants est dès lors l'un des plus élevés d'Europe. Ceci, en combinaison avec des éléments tels qu'une structure sociodémographique relativement favorable (assez peu de familles monoparentales) et une structure salariale comprimée (plus particulièrement dans le bas) fait que le pourcentage de travailleurs pauvres est assez faible.

Cette image relativement favorable pour ce qui concerne plus spécifiquement la pauvreté parmi les travailleurs doit toutefois être fortement nuancée. Le taux relatif de pauvreté parmi les travailleurs est pour une grande part une conséquence du fait que la plupart des personnes pauvres ne disposent pas d'un revenu du travail. De telles personnes, comme nous le savons, il en existe beaucoup en Belgique. Les revenus relatifs des inactifs sont faibles en raison de la forte érosion subie par les revenus de remplacement. Les zones les plus basses de la distribution des revenus sont dès lors majoritairement peuplées d'inactifs, pour qui le degré de pauvreté, en termes comparatifs, est élevé.

(Traduction)

BIBLIOGRAPHIE

Andress, H.J. et Lohmann, H. (éds.), *The Working Poor in Europe; Employment, Poverty and Globalization* (Les travailleurs pauvres en Europe : emploi, pauvreté et mondialisation), Edward Elgar, Londres, 2008.

Atkinson, A.B., Cantillon, B., Marlier, E. et Nolan, B., *Depth of Poverty and Income Inequality, Social Indicators* (Profondeur de la pauvreté et inégalité des revenus, indicateurs sociaux), Oxford University Press, 2002.

De Blander, R. et Nicaise, I., Impact des choix de société sur la dynamique de la pauvreté, *Revue Belge de Sécurité Sociale*, 4^{me} trimestre, pp. 663-700, 2005.

Dewilde, C. et Raeymaeckers, P. (éds.), *Multidimensionele armoede in Europa : individuele en institutionele determinanten* (Pauvreté multidimensionnelle en Europe : déterminants individuels et institutionnels) Acco, Louvain, 2008.

Commission européenne, *Emploi en Europe, Tendances récentes et perspectives*, Directeur Général de l'emploi et des Affaires sociales, 2004.

Guio, A.-C., *Material Deprivation in the EU* (Privation matérielle dans l'UE), Statistics in Focus, Population and Social Conditions, Living Conditions and Welfare, 21/2005, Eurostat, Luxembourg, 2005.

Lohmann, H., *Welfare States, Labour Market Institutions and the Working Poor: A Comparative Analysis of 20 European Countries* (Institutions du marché de l'emploi et les travailleurs pauvres : une analyse comparative de 20 pays européens), *European Sociological Review*, vol. 25, n° 4, pp. 489-504, 2009.

Lohmann, H. et Marx, I., The different faces of in-work poverty across welfare state regimes (Les différentes facettes des travailleurs pauvres dans les régimes des Etats-providence), in H.J. Andrez et H. Lohmann (éds.), *The Working Poor in Europe ; Employment, Poverty and Globalization* (Les travailleurs pauvres en Europe : emploi, pauvreté et mondialisation), Edward Elgar, Londres, 2008.

Marx, I. et Verbist, G., Low-paid work and poverty : a cross-country perspective (Travail faiblement rémunéré et pauvreté : une perspective de différents pays), in S. Bazen, M. Gregory et W. Salverda (éds.), *Low-wage employment in Europe* (Emplois à bas salaire en Europe), Edward Elgar, Cheltenham, 1998.

Nolan, B. et Marx, I., Low pay and household poverty (Bas salaires et pauvreté des ménages), in M. Gregory, W. Salverda et S. Bazen (éds.), *Low wage employment : A European Perspective* (Emplois faiblement rémunérés : une perspective européenne), Oxford University Press, Oxford, 2001.

Orshansky, M., How Poverty Is Measured (Comment est mesurée la pauvreté), *Monthly Labor Review*, vol. 92, n° 2, pp. 37-41, 1969.

Rowntree, J., *Poverty, A Study of Town Life* (La pauvreté. Une étude de la vie urbaine), MacMillan, Londres, 1901.

Townsend, P., *Poverty in the United Kingdom : a survey of household resources and standards of living* (Pauvreté au Royaume-Uni : un aperçu des ressources des ménages et des niveaux de vie), Penguin Books, Harmondsworth, 1979.

Verbist, G., *Redistributive Effect and Progressivity of Income Taxes : An International Comparison across the EU using EUROMOD* (Effet redistributeur et progressivité des impôts sur le revenu : une comparaison internationale dans le cadre de l'UE à l'aide d'EUROMOD). EUROMOD Working Paper EM5/04, The Microsimulation Unit, Cambridge University, 2004.

TABLE DES MATIERES

QUI SONT LES TRAVAILLEURS PAUVRES EN BELGIQUE ?

1. PAUVRETE ET EMPLOI : DEFINITIONS ET DONNEES	229
1.1. DEFINITION ET MESURE DE LA PAUVRETE ET DE LA PRIVATION	229
1.2. DEFINITION DE « TRAVAILLEURS »	232
1.3. DONNEES : SILC-UE	232
2. PAUVRETE PARMIS LES TRAVAILLEURS EN EUROPE	233
3. PAUVRETE PARMIS LES TRAVAILLEURS EN BELGIQUE	236
3.1. DIFFERENCES REGIONALES EN BELGIQUE	236
3.2. EVOLUTION DES TRAVAILLEURS PAUVRES EN BELGIQUE	237
3.3. SENSIBILITE AUX ECARTS SELON LE SEUIL DE PAUVRETE	238
4. CARACTERISTIQUES DES TRAVAILLEURS PAUVRES	239
4.1. TRAVAILLEURS PAUVRES ET EMPLOIS FAIBLEMENT REMUNERES	239
4.2. CARACTERISTIQUES SOCIO-DEMOGRAPHIQUES DES TRAVAILLEURS PAUVRES EN BELGIQUE	240
4.3. INDICATEURS DE PRIVATION MATERIELLE COMME INFORMATION COMPLEMENTAIRE .	246
5. CONCLUSION	248
BIBLIOGRAPHIE	250

L'ACTIVATION DU COMPORTEMENT DE RECHERCHE D'EMPLOI FAVORISE-T-ELLE UN RETOUR PLUS RAPIDE A L'EMPLOI ?(1)

PAR **BART COCKX***, **MURIEL DEJEMEPE**** et **BRUNO VAN DER LINDEN*****

* Sherpa, Universiteit Gent et IRES, UCL

** IRES, UCL

*** FNRS et IRES, UCL

Le plan d'accompagnement et de suivi des chômeurs introduit en juillet 2004 combine encouragements et menaces de sanctions. D'un côté, l'effort de recherche des chômeurs indemnisés est contrôlé plus étroitement et des sanctions sont prévues si cet effort est jugé insuffisant. De l'autre, il vise à renforcer l'accès aux politiques actives des services publics de l'emploi régionaux. Ce nouveau plan reste controversé : «chasse aux chômeurs» pour les uns, ingrédient essentiel de toute politique de réduction du chômage pour les autres. Le plan d'accompagnement et de suivi des chômeurs favorise-t-il un retour plus rapide à l'emploi ? Et si oui, dans toutes les régions, pour tous les types de demandeurs d'emploi, au détriment de la qualité des emplois acceptés ?

A l'initiative du Gouvernement fédéral, on a assisté depuis 2004 à des changements majeurs dans le cadre de l'assurance-chômage en Belgique. Le principe d'octroi d'allocations d'assurance à durée illimitée a en soi été renforcé par l'abolition progressive de l'article 80, qui limitait uniquement la durée de l'indemnisation des chômeurs cohabitants. Parallèlement, s'est mis en place le dispositif d'Activation du Comportement de Recherche d'emploi (ACR), qui consiste à convoquer les chômeurs indemnisés pour des entretiens individuels périodiques durant lesquels un facilitateur de

(1) Cet article résume les résultats d'une recherche intitulée «Évaluation de l'activation du comportement de recherche d'emploi (SUIVICH0)». Cette recherche n'aurait pu voir le jour ni aboutir sans le soutien de la Politique scientifique fédérale (programme «Société et Avenir» contrat n° TA/00/11) que nous remercions ici. Nous remercions aussi vivement l'ONEM, la Banque Carrefour de la Sécurité Sociale, ACTIRIS, le FOREM et le VDAB, pour leur très précieuse collaboration. Nous remercions Vincent Bodart et un rapporteur anonyme pour leur relecture du texte. La recherche a été menée avec la collaboration de Bruno Crépon, Anne Defourny, Cyriaque Edon, Marc Gurgand, Andrey Launov, Frédéric Panier, Matteo Picchio, Sofia Pessoa E Costa et Fatemeh Shadman. Nous les remercions. Cet article n'engage cependant que ses auteurs.

Une version très proche de cet article a été publiée dans le numéro 85 de la revue *Regards économiques* (février 2011).

l'ONEM évalue leurs activités de recherche d'emploi. L'introduction de l'ACR implique que toutes les catégories de chômeurs courent un risque de réduction ou de suspension, temporaire ou non, des allocations de chômage en raison d'une intensité de recherche insuffisante. (2) La procédure d'ACR a été introduite en étapes, par catégorie d'âge : à partir de juillet 2004, les moins de 30 ans étaient concernés par la procédure, à partir de juillet 2005, les moins de 40 ans, et à partir de juillet 2006, les moins de 50 ans.

L'introduction de l'ACR implique que toutes les catégories de chômeurs courent un risque de réduction ou de suspension, temporaire ou non, des allocations de chômage en raison d'une intensité de recherche insuffisante. Un élément essentiel de l'ACR est l'envoi d'une lettre d'avertissement environ 8 mois avant le premier entretien en vue d'informer le chômeur indemnisé de ses obligations et du déroulement de la procédure de contrôle. L'envoi de cette lettre s'effectue après une durée d'inoccupation mesurée de manière spécifique et variable selon l'âge (7 mois sous l'âge de 25 ans, 13 mois au-delà).

Si les efforts de recherche d'emploi sont jugés insuffisants lors du premier entretien d'évaluation, le chômeur n'est pas encore sanctionné mais un plan d'action est mis en place. Environ quatre mois plus tard, un deuxième entretien a lieu. Une évaluation négative des efforts de recherche entraîne alors une sanction temporaire (réduction ou suspension des allocations de chômage) et la mise en place d'un second plan d'action. Si les efforts de recherche sont jugés une troisième fois insuffisants, une exclusion du droit aux allocations de chômage s'applique. Des procédures de recours sont prévues par la législation. Ces entretiens d'évaluation réalisés par les facilitateurs de l'ONEM traduisent un changement institutionnel important. À présent, à côté du contrôle de la disponibilité des chômeurs, l'ONEM est autorisé à assurer lui-même le contrôle des activités de recherche d'emploi.

Le deuxième changement majeur dans le système d'assurance-chômage en 2004 tient en une accentuation du contrôle de la disponibilité des chômeurs indemnisés à l'égard du marché du travail à travers un échange de données (relatives aux refus d'emploi, de participation à des politiques régionales, etc.) plus systématique entre les services publics de l'emploi régionaux (ci-dessous «SPE» : ACTIRIS, FOREM et VDAB) et l'ONEM. Enfin, parallèlement à un contrôle plus étroit des attitudes des chômeurs indemnisés, les SPE ont renforcé l'accompagnement de tous les chômeurs (de courte et de longue durée) par une série de politiques actives : entretiens individuels de diagnostic, parcours d'insertion, aides à la recherche d'emploi, formations, etc.

(2) L'encadré en fin de texte présente en détail le fonctionnement de la procédure d'ACR.

Ici nous présentons les résultats d'une étude que nous avons menée afin d'évaluer l'impact de la procédure d'ACR, dans sa phase de lancement mi 2004, sur les perspectives d'emploi de chômeurs indemnisés âgés de 25 à 29 ans. La nécessité de disposer d'une période d'observation suffisamment longue (qui s'étend de juillet 2004 à décembre 2006), les délais d'obtention des données et le temps nécessaire aux évaluations expliquent le choix de cette population et de cette époque.

La structure de ce texte est la suivante. Dans une première section, nous résumons les résultats les plus importants de notre étude. La deuxième section en tire les enseignements principaux. Dans la troisième section, nous formulons une série de recommandations politiques pour améliorer l'efficacité du dispositif de contrôle. Enfin, dans le contexte actuel, nous n'évitons pas la question de la régionalisation du contrôle des chômeurs qui est abordée dans la quatrième section.

1. SYNTHÈSE DES RESULTATS

Nous entamons cette synthèse par des éléments descriptifs globaux relatifs à l'ACR et aux sanctions imposées dans le cadre de l'assurance-chômage (points 1 à 3 ci-dessous). Les résultats d'une analyse que nous avons menée sur le rôle possible de l'ACR dans l'évolution du chômage global sont résumés au point 4 ci-dessous. Nous enchaînons ensuite (points 5 à 12) sur les conclusions les plus importantes tirées de nos évaluations des différentes étapes de l'ACR sur la population des chômeurs indemnisés âgés de 25 à 30 ans.

1.1. INFORMATIONS DESCRIPTIVES GÉNÉRALES CONCERNANT L'ENSEMBLE DE LA POPULATION AU CHOMAGE

1. En rythme de croisière, en 2009, quand toutes les classes d'âge en dessous de 50 ans sont concernées par la procédure d'ACR, par mois 2,5 % du total des chômeurs complets indemnisés recevait la lettre d'avertissement (soit mensuellement, en moyenne 11.556 chômeurs avertis sur 462.057 chômeurs complets indemnisés). Compte tenu de la durée prévue entre les différentes étapes de l'ACR (au moins 8 mois entre la lettre et le premier entretien, et 4 mois entre les entretiens ultérieurs), beaucoup de chômeurs ont déjà quitté le chômage indemnisé avant de participer aux entretiens. Aussi, un peu plus de la moitié des chômeurs qui ont été avertis au cours d'une période particulière participent à un premier entretien d'évaluation. Ce taux de participation des chômeurs avertis chute à 9,4 % et 2,1 % pour le deuxième et le troisième entretiens respectivement.

2. En 2009, près de 13 millions EUR ont été dépensés dans le cadre de la procédure d'ACR, dont la plus grande partie (81 %) a servi à rémunérer/former les facilitateurs. Ces dépenses représentent 0,2 % du montant total des allocations attribuées aux chômeurs indemnisés en 2009. En rythme de croisière, le coût moyen par entretien s'élève à un peu plus de 100 EUR.

3. Les sanctions dans l'assurance-chômage obéissent à un cadre législatif fédéral unique mais leur nombre est influencé par les transferts d'information des Services Publics régionaux de l'Emploi (ci-dessous «SPE» : ACTIRIS, FOREM et VDAB) vers l'ONEM. Les sanctions répertoriées ici ont des motifs très divers : principalement, le chômage volontaire, les déclarations inexactes (y compris le «travail au noir»), les évaluations négatives dans le cadre de l'ACR et l'ancien dispositif de fin de droit qui concernait uniquement les cohabitants (l'article 80). La seconde moitié de la précédente décennie est caractérisée par une augmentation très sensible du nombre de sanctions et surtout de celles qui sont temporaires. Entre 2003 et 2008, la part mensuelle des sanctions temporaires parmi l'ensemble des chômeurs complets indemnisés (la «fréquence de sanction») a quasi triplé. Les facteurs d'explication importants de ces évolutions sont l'augmentation des transferts d'information des SPE vers l'ONEM (suite à l'accord de coopération de 2004) et le croisement par l'ONEM des informations contenues dans ses bases de données et dans celles d'autres branches de la Sécurité Sociale (via la Banque Carrefour de la Sécurité Sociale). Entre 2003 et 2009, la croissance du nombre de transferts a été plus rapide en Wallonie qu'ailleurs. Le nombre mensuel de transmissions d'information par demandeur d'emploi inoccupé indemnisé est, en 2009, plus élevé en Wallonie que dans les autres Régions.

Les sanctions dans le cadre de l'ACR représentent une part croissante mais limitée du total de celles-ci. En 2009, cette part s'élève à 23 %. En 2009 toujours, l'ACR engendre un peu moins d'exclusions que l'article 80, qu'elle a progressivement remplacé et qui déterminait la fin de droit pour le seul(e)s cohabitant(e)s.

Si l'on compare à présent les évolutions régionales, en dehors de l'ACR, les fréquences de sanctions sont plus importantes en Flandre, mais on assiste à un rattrapage par les autres Régions (sauf en cas de chômage volontaire à Bruxelles). En Wallonie, ce rattrapage est en grande partie expliqué par l'évolution déjà évoquée des transferts d'information.

Dans le cadre de l'ACR, après une évolution assez semblable dans les trois Régions, depuis 2008, la fréquence des sanctions continue de croître en Wallonie tandis qu'elle baisse quelque peu ailleurs. En 2009, la fréquence des sanctions en Région wallonne est plus du double de celle observée dans les deux autres Régions.

Plus donc que les deux autres Régions, la Wallonie a connu entre 2003 et 2009 une hausse des sanctions. Ce changement n'est pas imputable qu'à l'ACR. Mais l'ACR y contribue davantage qu'ailleurs. Aussi, la part des sanctions dans le cadre de l'ACR (au sein du total des sanctions qui sont ventilées par Région) atteint, en 2009, 30 % en Wallonie, 21 % à Bruxelles et 13 % en Flandre.

1.2. L'ACR ET L'EVOLUTION GLOBALE DU CHOMAGE

4. Entre 2004 et 2008, le nombre de demandeurs d'emploi inoccupés (DEI) indemnisés par l'ONEM et âgés de moins de 50 ans a diminué de 23 %. (3) Notre analyse montre que l'amélioration de la conjoncture explique dans une large mesure cette baisse du chômage. L'ACR y a contribué puisque, comme on le lira aux points suivants, cette politique a, parfois de manière sensible, augmenté les transitions individuelles vers l'emploi. Toutefois, la contribution de l'ACR à l'évolution macro-économique du chômage est limitée étant donné que le nombre de chômeurs qui prennent part à une des étapes de l'ACR est relativement faible si on le rapporte au nombre total de chômeurs.

1.3. RESULTATS DE L'EVALUATION DE L'ACR POUR LES JEUNES CHOMEURS DE 25 A 30 ANS

5. L'ACR augmente sensiblement les taux de reprise d'emploi des chômeurs et ceci même avant les entretiens individuels avec les facilitateurs et l'imposition éventuelle d'une sanction. Le rappel, dans la lettre d'avertissement de l'ONEM, (4) de l'obligation de chercher de l'emploi combiné à la menace d'un contrôle des activités de recherche mène donc à une intensification des efforts de recherche et des transitions vers l'emploi. En Flandre, huit mois après la réception de la lettre d'avertissement et avant la vérification effective des efforts de recherche, le taux de transition vers l'emploi est de l'ordre de 10 points de pourcentage («pp») plus élevé qu'en l'absence de l'ACR. A Bruxelles et en Wallonie, le taux de transition vers l'emploi n'augmente que de l'ordre de 5 à 6 pp. Et ce alors même qu'un accompagnement spécifique, absent en Flandre, est proposé par le FOREM et ACTIRIS aux chômeurs avertis de la procédure d'ACR. Ce résultat révèle qu'un système de contrôle de la recherche d'emploi est plus efficace dans un marché du travail où les offres d'emploi sont abondantes, comme c'est le cas en Flandre : une intensification des efforts de recherche ne peut en effet aboutir à une embauche que si des offres d'emploi sont disponibles. (5)

6. En Wallonie, un effet positif de l'avertissement n'est d'ailleurs acquis que pour les travailleurs les plus scolarisés (6) et surtout dans les arrondissements où le chômage est plus faible qu'ailleurs. En revanche, en Flandre, des effets positifs sont observés tant pour les moins scolarisés que pour les plus scolarisés, et l'effet est

(3) Annuaire statistique ONEM :

http://www.onem.be/Frames/frameset.aspx?Language=FR&Path=D_stat/&Items=2.

(4) Nous avons étudié la phase de lancement de l'ACR. Durant celle-ci, la lettre d'avertissement était la première notification officielle de la procédure de contrôle. Depuis, de l'information est fournie dès l'inscription en chômage.

(5) Cette conclusion est en tous cas valable à court terme. A long terme, une intensification des efforts de recherche des demandeurs d'emploi devrait contribuer à augmenter le nombre de postes de travail déclarés vacants par les entreprises.

(6) Les titulaires d'un diplôme du secondaire supérieur technique ou professionnel, et les titulaires d'un diplôme postsecondaire.

même plus grand pour le premier groupe. Ceci s'explique par le fait que les demandeurs d'emploi qualifiés ont déjà en l'absence d'un système de contrôle des efforts de recherche une incitation financière accrue à chercher intensivement un emploi. L'instauration d'un tel contrôle devrait donc moins affecter leur comportement. De ceci on peut déduire que la perspective d'un contrôle de la recherche affecte davantage le taux d'embauche des non-qualifiés que celui des qualifiés si et seulement si des offres d'emploi appropriées sont disponibles en suffisance.

7. En Flandre, seule Région où nous avons pu mesurer les effets des entretiens d'évaluation, (7) chaque évaluation négative des efforts de recherche provoque une augmentation supplémentaire du taux d'embauche. Toutefois, après la troisième évaluation négative, l'effet s'atténue tout en restant positif. Plus précisément, quatre mois après la première et la deuxième évaluation négative, l'effet sur le taux de transition vers l'emploi est respectivement trois et quatre fois plus important qu'avant le premier entretien. Ceci s'explique par une menace de plus en plus forte : après la deuxième évaluation négative, on risque une suspension temporaire du paiement des allocations de chômage et après une troisième évaluation négative, la fin de droit s'impose. Après cette fin de droit, le taux de sortie vers l'emploi est toujours plus élevé qu'en l'absence d'un contrôle des efforts de recherche, mais il est plus faible qu'avant le troisième entretien, lorsque le chômeur est amené à intensifier davantage ses efforts de recherche afin d'éviter la fin de droit. Globalement, la réforme augmente le taux d'embauche des chômeurs avertis d'au plus 16 pp en Flandre, et 92 % de l'effet se produit avant même que ces personnes ne soient sanctionnées. On peut donc en conclure que la réforme produit ses effets sur l'embauche plutôt par la menace d'exclusion que par l'exclusion elle-même.

8. Un contrôle accru des chômeurs pourrait réduire la durée du chômage en encourageant un accès rapide à l'emploi, mais peut-être au risque de réduire la qualité des emplois acceptés : les chômeurs accepteraient des emplois à bas salaires et/ou instables pour éviter les coûts imposés par un contrôle plus étroit de leur comportement de recherche et le risque de sanctions. Notre étude confirme qu'en Flandre, l'ACR affecte négativement le salaire à l'embauche. (8) La baisse du salaire des personnes concernées est toutefois faible, de sorte que le relèvement de revenu engendré par l'accès plus rapide à l'emploi domine cette diminution de salaire. La baisse maximale du salaire est en moyenne de 30 EUR par mois, soit une réduction du salaire mensuel net moyen de 2,2 %. Cet effet maximal ne concerne que la petite minorité qui subit une sanction temporaire ou définitive, et se fait embaucher ensuite. La baisse

(7) Pour être en mesure d'évaluer l'impact des entretiens de l'ACR et de leurs conséquences (contrats et le cas échéant sanction), des raisons méthodologiques nous ont conduits à restreindre l'analyse à un sous-échantillon en Flandre (seuls les cohabitants admis sur base du travail et en deuxième période d'indemnisation ont dû être ignorés) et à imposer un indicateur exigeant de résultat (être en emploi à temps plein).

(8) Pour rappel, au sein d'un sous-échantillon qui a trouvé un emploi à temps plein (c'est le cas dans plus de 70 % des emplois trouvés).

du salaire après la première évaluation négative n'est en moyenne que de 20 EUR par mois ou de 1,5 % du salaire mensuel net moyen. Huit mois après l'avertissement et avant le premier entretien, le salaire n'a baissé que de 5 EUR par mois en moyenne, ce qui représente à peine 0,4 % du salaire mensuel net moyen. En outre, nous avons des indications que la perspective d'un contrôle des efforts de recherche incite les chômeurs à accepter des emplois plus instables. Mais, nous n'avons pas pu quantifier l'importance de cet effet négatif sur la durée en emploi.

9. Les effets favorables de l'ACR sur l'embauche sont un aspect. L'autre dimension est l'évolution au fil du temps des allocations et des coûts si la personne reste au chômage. Le contrôle de l'effort de recherche relève en effet le risque de baisse de l'indemnité et augmente le coût de la recherche d'emploi. Quel est l'effet total ? Si l'on calcule l'effet net de ces bénéfices et de ces coûts, le chômeur qui reçoit la lettre d'avertissement voit ses perspectives de revenu (incluant la valeur de la perte de temps libre) baisser en moyenne de 5 EUR par mois en raison de l'ACR. (9) Cette diminution équivaut à 0,5 % des revenus attendus en l'absence d'un contrôle des activités de recherche d'emploi.

10. Pour les comptes de l'Etat, la procédure d'ACR engendre un gain de revenu (net du coût de l'ACR) de 17 EUR par mois par chômeur averti de la procédure. Ce bénéfice est donc en moyenne plus élevé que les pertes de revenus que l'ACR impose aux chômeurs (cf. point 9). Pour arriver à cette conclusion, nous prenons en compte le coût de mise en œuvre de la procédure de contrôle, la variation de dépenses d'allocations sociales (assurance chômage et, le cas échéant, revenu d'insertion) ainsi que les taxes et cotisations collectées en cas de reprise d'emploi. Ce gain par chômeur averti correspond à 17 % des revenus nets (en moyenne, l'Etat collecte plus de recettes qu'il ne dépense par chômeur) en l'absence de l'ACR. C'est considérable. En raison de la taille relativement faible du groupe cible, le gain pour l'Etat est toutefois relativement mineur en regard des dépenses que consacre l'ONEM aux allocations de chômage. Si on fait l'hypothèse simplificatrice que le gain financier net pour l'Etat au sein de notre échantillon peut être extrapolé au total annuel des chômeurs avertis dans le cadre de l'ACR, (10) alors cette politique permettrait une économie mensuelle de 2,36 millions EUR (11) c'est-à-dire de 0,67 % des dépenses d'allocations de chômage en 2009. (12).

(9) Lors de ce calcul de l'effet net, nous supposons qu'en l'absence de l'ACR, il n'y aurait pas non plus l'article 80 (l'ancienne modalité d'exclusion du droit aux allocations de chômage). Si nous avions tenu compte de cet article, l'effet net eut été moins négatif, voire même positif.

(10) En 2009 il y avait 138.668 individus.

(11) $17 \text{ EUR} \times 138.668 = 2.357.356 \text{ EUR}$ par mois.

(12) En 2009, l'ONEM consacrait un montant de 200,76 millions EUR pour le paiement des allocations de chômage (ONEM, Rapport annuel 2009, p. 475, Tableau 4D). Mensuellement, cela correspond à 350,06 millions EUR. $2,36/350,06 = 0,0067$.

11. L'ACR a stimulé la participation aux formations. Une participation à une formation permet en effet de reporter l'évaluation des activités de recherche et d'augmenter les chances d'une évaluation positive. Si ces formations sont bien adaptées au besoin des demandeurs d'emploi et des entreprises, ceci permettrait de renforcer l'effet favorable sur l'emploi à plus long terme. Huit mois après la réception de la lettre d'avertissement (et avant le premier entretien), le taux de participation aux formations est relevé de 4 pp pour les chômeurs avertis en Flandre. En Wallonie, ce taux augmente de 8 pp, à Bruxelles de 11 pp. L'effet plus important dans ces deux Régions s'explique sans doute par l'accompagnement spécifique que le FOREM et ACTIRIS organisent pour les chômeurs avertis de la procédure de contrôle de l'ONEM.

12. Les évaluations menées dans cette étude ne portent que sur les personnes qui ont directement participé à la procédure d'ACR. Nous avons souligné ci-dessus l'importance de la disponibilité d'emplois vacants pour que le contrôle de l'effort de recherche favorise l'embauche. On peut donc se demander si l'effet positif sur l'embauche des participants à l'ACR s'est matérialisé au détriment des chances de sortie du chômage d'autres catégories (effet de substitution). Dans une étude plus ancienne de Cockx et Dejemeppe (2007), des résultats permettaient cependant de conclure que les effets de substitution sont négligeables.

2. ENSEIGNEMENTS

En résumé, pour les chômeurs indemnisés de 25-30 ans avertis du lancement de la politique (mi-2004) et suivis jusqu'en décembre 2006, l'Activation du Comportement de Recherche d'emploi (ACR) accélère de manière significative leur transition du chômage vers l'emploi. Le contrôle de la recherche se montre toutefois surtout efficace là où les offres d'emplois sont abondantes. Dans ce cas, le contrôle s'avère même plus efficace pour un chômeur peu scolarisé que plus scolarisé. Sans perdre toute son efficacité, le contrôle semble cependant favoriser davantage l'embauche des travailleurs plus scolarisés là où les offres d'emploi sont plus rares. Pour les chômeurs qui retrouvent un emploi, le salaire obtenu est en moyenne plus faible en raison de l'ACR, mais la baisse est modeste. L'effet du relèvement de revenu engendré par un accès plus rapide à l'emploi domine cette baisse de salaire. Pour les comptes de l'Etat, la mise en place de l'ACR engendre par chômeur un gain modeste, mais en moyenne plus élevé que la baisse des perspectives de revenus du chômeur (incluant la valeur de la perte de temps libre). (13) Pour aboutir à cette conclusion, nous prenons en compte le coût de la mise en œuvre de la procédure de contrôle, le paiement des allocations d'assurance et de revenu d'insertion diminuées des recettes fiscales et des cotisations sociales.

(13) Bien que les revenus du travail augmentent, le revenu attendu du chômeur diminue. Il y a à cela plusieurs raisons. D'une part, du fait de l'ACR, il y a le risque d'être sanctionné, et donc de perte de revenu, d'autre part le chômeur voit son temps libre diminuer car il cherche plus intensivement du travail et quand il accepte un emploi.

Cet ensemble de conclusions ne peut être imprudemment extrapolé aux autres tranches d'âge concernées ultérieurement par l'ACR ni aux mesures associées d'accompagnement par les services publics régionaux de l'emploi (SPE) : VDAB, ACTIRIS et FOREM.

Même sous l'hypothèse que nos conclusions qualitatives s'étendent à l'ensemble de la population actuellement visée par l'ACR (les moins de cinquante ans), elle n'est qu'une composante de la politique de lutte contre le chômage, qui, à elle seule et dans sa forme actuelle, ne pourrait avoir qu'un impact limité sur le chômage total au niveau du pays. En rythme de croisière, en 2009, quand toutes les classes d'âge en dessous de 50 ans sont concernées, par mois 2,5 % du stock de chômeurs complets indemnisés recevait l'avertissement de l'ACR. Vu cette faible proportion, il est évident que l'ACR n'est pas la panacée qui expliquerait la baisse significative du chômage entre 2004 et 2008, comme l'ONEM l'a affirmé (14) et la Ministre de l'emploi l'a repris dans son évaluation de la réforme (15). L'analyse que nous avons menée sur le rôle possible de l'ACR dans l'évolution du chômage global montre que la baisse du chômage entre 2004 et 2008 vient principalement de l'amélioration de la conjoncture dans la période concernée. L'ACR y a contribué au niveau individuel, mais vu le nombre relativement faible de chômeurs concernés et l'étalement de la politique sur de nombreux mois entre lesquels s'opèrent souvent des sorties du chômage, son impact macro-économique ne peut pas être exagéré.

Au niveau global encore, nous avons montré que les sanctions dans le cadre de l'ACR représentent une part croissante mais limitée du total de celles-ci. En 2009, l'ACR engendre un peu moins d'exclusions que l'article 80, qu'elle a progressivement remplacé et qui déterminait la fin de droit pour les seul(e)s cohabitant(e)s. Ceci ne peut occulter le constat que le niveau global des sanctions (celles non liées à l'ACR incluses) a beaucoup augmenté en Belgique et dans ses Régions (en particulier en Wallonie) au cours de la seconde moitié de la décennie passée. L'augmentation des transferts d'information des SPE vers l'ONEM (suite à l'accord de coopération de 2004) et le développement du croisement des informations disponibles dans les divers fichiers de la Sécurité Sociale sont des facteurs d'explication importants de ces évolutions.

3. RECOMMANDATIONS DE POLITIQUE ECONOMIQUE

Pour passer des enseignements aux recommandations, il nous faut nécessairement quitter le terrain des résultats acquis et élargir la perspective en tenant compte de nos résultats d'évaluation, mais aussi de la littérature internationale portant sur des

(14) Rapport de l'ONEM au Comité d'évaluation de l'exécution jusqu'au 30 juin 2008 de l'accord de coopération du 30.04.2004 (p.50).

(15) «Une politique d'accompagnement des demandeurs d'emploi plus personnalisée et plus efficace», La Vice-Première Ministre, Ministre de l'Emploi et de l'Égalité des chances, chargée de la Politique de migration et d'asile, Bruxelles, le 16 mars 2010, p.2.

politiques similaires et des réflexions menées sur l'ACR par d'autres. Il s'agit en particulier des propositions des fonctionnaires dirigeants de l'ONEM et des SPE approuvées par le Gouvernement fédéral en mars 2010 (en bref «l'accord de principe»). (16) Notre réflexion conduit aux recommandations suivantes.

En résumé, nous estimons que l'ACR et le contrôle de la disponibilité des chômeurs sont une contrepartie nécessaire d'une spécificité belge, à savoir le principe d'une indemnisation des chômeurs pour une durée illimitée dans le cadre de l'assurance-chômage. Mais, la procédure d'ACR doit être réformée. Il faut d'une part commencer le premier entretien d'évaluation plus tôt dans l'épisode de chômage. Ainsi, le chômeur est conscient plus tôt de ses obligations et les effets bénéfiques du système se manifestent pour un groupe plus grand de chômeurs. D'autre part, il nous paraît nécessaire de renforcer encore l'objectivité de la procédure d'évaluation. Nous formulons à ce sujet un ensemble de propositions, mais sommes conscients que des erreurs d'évaluation par les instances de contrôle sont inévitables car le comportement de recherche d'emploi ne se mesure pas aisément.

3.1. COMMENT INCITER LE CHOMEUR ?

Il faut trouver une réponse satisfaisante au problème fondamental d'incitation suivant. Le chômeur exerce moins d'effort de recherche et accepte moins d'offres d'emploi qu'il n'est souhaitable du point de vue de la collectivité, car il ne tient compte ni du coût que le paiement de ses indemnités engendre au niveau de la collectivité, ni des avantages que son embauche génère sous forme de cotisations et d'impôt. (17) La résolution de ce problème requiert une meilleure responsabilisation du chômeur. La discussion actuelle porte sur le choix entre deux systèmes alternatifs : la fin de droit, d'une part, et le contrôle de la disponibilité et de l'effort de recherche de l'autre.

Dans de nombreux pays, une fin de droit s'applique à tous après une certaine période au chômage. Au-delà de la fin de droit, des mécanismes d'assistance (Revenu d'intégration sociale en Belgique) prennent le cas échéant le relais sous condition de ressources. Ils entraînent normalement une baisse du niveau d'allocation. Une fin de droit est simple à mettre en œuvre et aisée à comprendre. Toutefois, elle présente un désavantage essentiel au niveau de la couverture du risque de chômage. Un chômeur qui, malgré avoir accompli toutes les démarches possibles pour être embauché, se trouve toujours en chômage à la fin de droit se voit exclu du droit à l'indemnisation. Un contrôle de la recherche d'emploi et de la disponibilité évite cette exclusion injuste tout en maintenant les incitations à la recherche et à l'acceptation

(16) <http://www.milquet.belgium.be/fr/news/une-politique-d'accompagnement-des-demandeurs-emploi-plus-personnalisée-et-plus-efficace>.

(17) Notons qu'un employeur ne tient non plus compte de tous les avantages et coûts pour la société liés aux licenciements, à l'ouverture des postes vacants et aux recrutements. Notre étude ne porte cependant pas sur la correction de ces problèmes.

d'offres d'emploi. C'est pourquoi nous privilégions la combinaison d'une assurance-chômage à durée indéterminée et d'un contrôle des comportements des chômeurs indemnisés. Tout en affirmant cela, nous n'ignorons pas que le contrôle présente aussi des limites, en particulier celles liées aux erreurs d'évaluation par les instances de contrôle. Nous y revenons au point 3.2.

Comme le contrôle ne responsabilise pas parfaitement les chômeurs de leurs décisions, il y a lieu de le compléter par des allocations de chômage dégressives avec la durée d'inoccupation. Sans que cela ne mène à une fin de droit, la dégressivité du niveau des indemnités au fur et à mesure que la durée d'inoccupation s'allonge incite le chômeur à chercher et à accepter un emploi avant que le niveau de ses allocations ne baisse.

3.2. **QUEL CONTROLE POUR RETABLIR LES INCITATIONS EN L'ABSENCE DE FIN DE DROIT ?**

Nous venons d'expliquer que nous préconisons un système de contrôle pour responsabiliser le chômeur de son obligation de chercher et d'accepter un emploi. L'obligation de recherche est vérifiée par l'ACR. L'obligation d'acceptation, encore appelée la « disponibilité », est actuellement contrôlée par les SPE régionaux qui proposent des offres d'emploi aux chômeurs et transmettent les refus d'emploi « convenable » à l'ONEM. Ces deux systèmes ont chacun leurs avantages et leurs défauts. Comme les deux systèmes se complètent, nous plaçons pour le maintien de ces deux systèmes. (18)

Le contrôle de la recherche ne suffit pas parce qu'un chômeur qui prouve qu'il cherche n'accepte pas nécessairement les offres d'emploi convenable. De son côté, le contrôle de la disponibilité ne peut être réalisé pour toute offre d'emploi ni pour tout chômeur. Le SPE ne peut contrôler que les offres qu'il collecte et, comme certaines compétences sont davantage recrutées par d'autres canaux que le SPE, ce contrôle est nécessairement incomplet. Par ailleurs, le moment du contrôle de la disponibilité ne peut être annoncé à l'avance. Ceci présente un défaut car nos travaux confirment que le contrôle de l'effort de recherche affecte le comportement dès son annonce (au moment de la réception de la lettre d'avertissement) et donc bien avant la vérification de l'effort ou la sanction associée à une évaluation négative.

Bien que le contrôle de la disponibilité et le contrôle des efforts de recherche soient complémentaires, ils présentent tous les deux l'inconvénient que l'objet du contrôle (l'intensité de l'effort de recherche et le caractère « convenable » d'un emploi offert) est par nature imparfaitement observé. Cette imperfection peut conduire à des évaluations erronées et donc injustes : des chômeurs qui en réalité cherchent top peu

(18) Dans Cockx *et al.* (2007a, b) nous avons proposé de remplacer le contrôle de la recherche d'emploi par un renforcement du contrôle de la disponibilité. Nos lectures et recherches nous ont amenés à changer d'opinion.

ou rejettent trop d'offres d'emploi convenable peuvent échapper à une sanction et inversement, des chômeurs qui en réalité cherchent et sont disponibles peuvent être sanctionnés. Même si ces contrôles présenteront toujours une certaine marge d'erreur, nous estimons que du progrès peut sans doute encore être réalisé. Nous évoquons quelques suggestions d'amélioration par rapport au contrôle réalisé dans le cadre de l'ACR au point 3.3.2. (19)

3.3. QUELLES PISTES DE REFORME DE L'ACR PRECONISONS-NOUS ?

Nous raisonnons ici à l'intérieur d'un cadre où le contrôle demeure fédéral. La section 4 envisage l'alternative de la régionalisation.

3.3.1. Faut-il appliquer l'ACR plus tôt ?

Afin que les effets bénéfiques du système se manifestent pour un groupe plus grand de chômeurs, nous recommandons de commencer la procédure de contrôle de l'effort de recherche plus tôt qu'actuellement, surtout pour les chômeurs pour qui il n'y a pas d'autre mécanisme d'incitation à la recherche, comme un profil décroissant d'indemnités. Notre étude a confirmé que la procédure de contrôle engendre un gain net pour la société qui pourrait augmenter si l'ACR commence plus tôt. Le gain que l'on peut attendre en avançant la procédure d'ACR n'est naturellement pas sans coût : plus les entretiens de contrôle ont lieu tôt, plus nombreux sont les chômeurs à contrôler et donc plus élevé est le coût du contrôle. Le moment optimal du début de la procédure dépend donc d'un arbitrage entre les gains et les coûts pour la collectivité.

Il n'y a toutefois pas de bénéfice à commencer les entretiens de contrôle très tôt dans l'épisode de chômage. En effet, l'impact sur les comportements de recherche et d'acceptation d'emploi s'observe déjà à partir de la réception de la lettre d'avertissement qui annonce l'échéance du premier entretien de contrôle. La collectivité peut donc obtenir une accélération des sorties du chômage vers l'emploi à un coût très faible (l'envoi d'une lettre) sans entamer rapidement les entretiens (plus onéreux). La période de huit mois entre l'avertissement et le premier entretien apparaît néanmoins trop longue. Nos travaux ont en effet montré que l'ajustement des comportements suite à la lettre d'avertissement intervient principalement à l'approche de l'entretien de contrôle.

L'«accord de principe» fait une proposition précise. Il prévoit que le premier entretien se déroule trois mois plus tôt à partir de 2012. Pour les moins de 25 ans, cet entretien interviendrait donc après 12 mois et pour les autres après 18 mois. Nous estimons que cette anticipation est probablement insuffisante et qu'elle doit aussi

(19) Il y a également des améliorations à proposer en ce qui concerne le contrôle de la disponibilité. Ceci n'est toutefois pas l'objet de cette étude.

concerner la nouvelle procédure d'ACR qui se remet en route pour une personne qui est restée en chômage après une évaluation positive lors d'un entretien d'évaluation.

3.3.2. COMMENT PEUT-ON LIMITER LES ERREURS D'ÉVALUATION ?

Rappelons que nos travaux n'ont pas porté sur ce thème. Nous évoquons donc seulement des pistes de réflexion. Elles pourraient compléter les efforts déjà réalisés (formation des facilitateurs et consignes à propos de leurs procédures de travail) et les possibilités de recours (aux tribunaux du travail et à la Commission Administrative Nationale).

Les facilitateurs doivent disposer de balises claires sur la nature des preuves de recherche d'emploi reconnues comme valides, sur les exigences de recherche pour des chômeurs «dans des situations ordinaires» et sur la manière d'évaluer les efforts réalisés. Concernant les exigences, les facilitateurs devraient disposer d'une grille leur permettant d'ajuster ces balises en fonction d'indicateurs objectifs élémentaires (taux de chômage local et certaines caractéristiques individuelles comme la charge d'enfants, la maladie, le niveau d'étude).

Les facilitateurs devraient pouvoir s'écarter de ces balises lorsque le chômeur est dans une situation particulière ou lorsque des indices sérieux manifestent que le chômeur a produit des preuves de recherche de manière à être en ordre mais sans volonté d'insertion. Ces écarts par rapport aux balises devraient donner lieu à une justification écrite et être périodiquement contrôlés.

En particulier lors de l'entretien pouvant conduire à une fin de droit, la prise de décision dans des cas délicats devrait requérir l'avis d'un autre membre du service local en charge de l'application de l'ACR. Ceci se pratique déjà dans certains bureaux de chômage.

L'«accord de principe» propose la définition par les conseillers régionaux (des SPE) du plan d'action signé après une évaluation négative des efforts de recherche. Cela devrait d'une part contribuer à une meilleure prise en compte des spécificités du chômeur. Si d'autre part les conseillers régionaux et plus généralement chaque SPE fixent les plans d'action en toute autonomie, une question d'équité entre chômeurs identiques de Régions différentes risque de se poser. Si donc les conseillers régionaux jouaient ce rôle, ce devrait être à l'intérieur d'un cadre fédéral définissant les balises évoquées au point (i). Si les conseillers régionaux établissaient les plans d'action, il serait logique et souhaitable qu'ils participent aux entretiens d'évaluation. Ceci pose néanmoins une réelle question de coordination et de coût du dispositif.

Un certain nombre de personnes ont historiquement été maintenues dans l'assurance-chômage alors qu'elles cumulent un nombre de difficultés et d'handicaps durables. L'ACR seule n'a ici guère de chances d'induire un retour vers l'emploi.

L'«accord de principe» propose de suspendre la procédure de suivi pendant que ces groupes participent à des actions spécifiques menées par les Régions. Sous réserve des critères utilisés pour identifier ces groupes, cette option nous paraît aller dans le bon sens. Ceci pose néanmoins la question plus globale du statut social de ces personnes et des moyens à mobiliser pour leur assurer une vie digne.

3.3.3. Quel compteur de la durée de chômage pour déterminer l'entrée dans l'ACR ?

Il importe de souligner que la durée de chômage utilisée pour déterminer l'entrée dans chacune des étapes de la procédure de contrôle est une durée propre à la procédure d'ACR appelée durée «DISPO». Cette durée se distingue de la durée «Eurostat» habituellement utilisée dans les statistiques de chômage. En effet, le compteur de la durée en chômage «DISPO» n'est remis à zéro qu'après une reprise de travail à temps plein d'au moins 12 mois au cours d'une période de 15 mois (contre 3 mois pour la durée «Eurostat»), et il est mesuré en jours (au lieu d'en mois pour la durée «Eurostat»).

Une révision du compteur de durée utilisé dans l'ACR est recommandable en soi. Elle permettrait au passage une réduction de coût de l'ACR. On vient de l'indiquer, le compteur de la durée «DISPO» continue à courir malgré des périodes relativement longues d'emploi. Plus d'un tiers des chômeurs (de 25 à 30 ans) avertis par l'ONEM ont ainsi occupé en emploi dans les 12 mois qui précèdent leur avertissement et la durée moyenne de cette expérience en emploi est supérieure à 3 mois. Par conséquent, les chômeurs visés par la procédure de contrôle ne sont pas seulement des demandeurs d'emploi avec une durée d'inoccupation longue et ininterrompue, mais aussi des demandeurs d'emploi avec une trajectoire plus instable sur le marché du travail. En incluant ces derniers dans la procédure de contrôle, on risque d'obtenir un impact moindre à ressources données, puisque ces personnes sont à même de sortir seules du chômage. Sous peine de manipulation du compteur, il ne s'agit naturellement pas de remplacer le compteur actuel par un autre qui se réinitialiserait après une durée d'emploi très courte. Le seuil de durée de trois mois du compteur standard de durée «Eurostat» est un point de repère.

4. DE L'IMPLICATION DES REGIONS DANS LE CONTROLE DES CHOMEURS

Nos travaux d'évaluation montrent que la politique fédérale qu'est l'ACR stimule la reprise d'emploi, à des degrés divers, dans chaque Région. Ces travaux n'apportent cependant pas d'élément nouveau sur le bien-fondé de la régionalisation de l'ACR. Mais, dans le contexte belge actuel, il nous paraît difficile de demeurer silencieux sur ce point. Nous nous appuyons ici sur des réflexions menées par ailleurs (Cockx et Van der Linden, 2009; Van der Linden, 2009). Nous discutons ci-dessous l'implication des Régions dans les limites d'une assurance-chômage fédérale.

Actuellement, l'ONEM est responsable du contrôle de l'effort de recherche d'emploi. À cela s'ajoutent les informations transmises par les services publics régionaux de l'emploi (SPE) concernant la disponibilité des chômeurs. Sur base de ces informations, l'ONEM prend la décision en matière de sanction.

Les transferts d'information entre l'ONEM et les SPE sont régis par un accord de coopération. La nature des transmissions d'information varie cependant d'un SPE à l'autre. Ces spécificités régionales impliquent que la durée d'octroi des allocations de chômage est déjà actuellement influencée par les pratiques des SPE.

Une régionalisation complète du contrôle (à l'intérieur d'un système fédéral homogène de règles) présenterait l'avantage de concentrer dans un même service la collecte de l'information sur les efforts de recherche et sur la disponibilité. On devrait ainsi réduire le degré d'imperfection de l'information disponible et réduire les coûts de coordination. (20)

Le gain d'une régionalisation n'est toutefois pas automatique. Beaucoup dépend de la mise en œuvre. Primo, déplacer le contrôle et les sanctions au niveau régional devrait, même dans un cadre réglementaire fédéral, (21) accentuer nettement le degré de régionalisation de facto de la durée d'octroi des allocations de chômage. En effet, non plus une instance fédérale mais des instances régionales auraient à interpréter les réglementations. Ces décisions des Régions auraient des effets induits sur les dépenses de l'assurance-chômage fédérale sans que les Régions n'en supportent le financement. Ces «externalités budgétaires» poseraient problème. Il serait donc nécessaire que les Régions soient partiellement responsables des conséquences de leur politique sur le financement de l'assurance-chômage fédérale. (22)

Secundo, en cas de régionalisation du contrôle, le rôle des conseillers évolue. Ils ont davantage qu'auparavant à gérer les tensions entre les trois missions de conseil, de contrôle et de sanction (Behncke et al., 2007, Benarrosch, 2006), dans les limites du degré d'appréciation que leur laisse la réglementation. Selon les cas et les cultures, le cumul de ces trois missions sera bien intégré ou non. Si ce cumul n'est pas bien accepté, il importe d'envisager que les missions de conseil d'une part et de contrôle et de sanction d'autre part soient réparties entre des services distincts à l'intérieur

(20) Ceci est vrai en cas de régionalisation du contrôle mais aussi si le contrôle reste exercé par l'ONEM mais que les conseillers emploi participent à la définition du plan d'action et, le cas échéant, aux entretiens d'évaluation. Il y a cependant dans ce cas un risque de conflit entre les agents des deux services. En outre, ceci conduirait à une augmentation sensible des frais de personnel liés aux entretiens.

(21) Une réglementation n'est jamais exhaustive et toujours sujette à interprétation par la personne qui exécute le contrôle. C'est certainement le cas de l'actuelle réglementation de l'ACR, qui laisse un espace d'appréciation considérable au facilitateur lorsqu'il lui revient de déterminer si l'effort de recherche est suffisant.

(22) Sur ce point, le lecteur est renvoyé à Van der Linden (2008), qui souligne combien les modalités de mise en œuvre de ce principe sont délicates.

du même SPE. Comme il s'agirait de deux services de la même institution, les coûts de coordination devraient logiquement être moindres que dans le cadre actuel où l'ONEM et les SPE doivent se coordonner via des accords de coopération.

En conclusion, une régionalisation du contrôle des chômeurs est à première vue rationnelle. À y regarder de plus près, le gain n'est pas automatique. Il dépend de la manière selon laquelle les Régions et leurs SPE deviennent financièrement responsables de leurs actions. Une telle régionalisation renforce la nécessité de rendre les Régions davantage responsables du financement de l'assurance-chômage.

BIBLIOGRAPHIE

Benarrosh, Y., *Recevoir les chômeurs à l'ANPE. L'institution entre don et contrat*, coll., Logiques sociales, Paris, L'Harmattan, 282 p., 2006.

Behncke, S., Frölich, M. et Lechner, M., *Unemployed and their caseworkers: Should they be friends or foes?*, IZA discussion paper 3149, 2007.

Cockx, B., Defourny, A., Dejemeppe, M. et Van der Linden, B., *Le nouveau système de suivi des chômeurs : une évaluation*, Institut de Recherches Economiques et Sociales, Université catholique de Louvain, 2007a.

Cockx, B., Dejemeppe, M. et Van der Linden, B., *Le plan d'Accompagnement et de Suivi des chômeurs favorise-t-il l'insertion en emploi ?/Bevordert het Plan van de begeleiding en opvolging van werklozen de overgang naar werk?*, *Regards économiques*, 49, 2007b.

<http://www.uclouvain.be/regardseconomiques>

Cockx, B. et Dejemeppe, M., *Is the Notification of Monitoring a Threat to the Unemployed? A Regression Discontinuity Approach*, IZA discussion paper 2854, June, Institute for the Study of Labor, Bonn, 2007. <http://ftp.iza.org/dp2854.pdf>

Cockx, B. et Van der Linden, B., dir. publ., *Does it make sense to regionalize labour market institutions?*, Re-Bel e-book 2, 2009. <http://www.rethinkingbelgium.eu/rebel-initiative-ebooks>

Van der Linden, B., *Quelles réformes pour nos institutions du marché du travail ? Réflexions autour d'un certain nombre de pistes*, in Cantillon, B. et De Maeschalck, V., *Gedachten over Sociaal Federalisme/Réflexions sur le Fédéralisme Social*, Leuven, ACCO, 2008.

Van der Linden, B., *Selon quels critères (dé)centraliser les interventions publiques sur le marché du travail ?*, *Reflets et Perspectives de la Vie économique*, XLVIII, 1-2, 105-113, 2009.

ANNEXE**Encadré : La procédure d'Activation du Comportement de Recherche d'emploi («ACR»)**

(Rapport annuel 2009 de l'ONEM, section 4.6.1.2, pp. 83-84)

«1. Avertissement

La procédure de suivi débute par un avertissement écrit envoyé par l'ONEM au chômeur qui fait partie du groupe cible. La lettre d'avertissement rappelle au chômeur son obligation de rechercher activement un emploi et de collaborer activement aux actions d'accompagnement proposées par le service de l'emploi. Cet avertissement est envoyé en principe 8 mois avant le premier entretien d'évaluation.

2. Premier entretien d'évaluation

Le premier entretien d'évaluation a lieu après 15 mois de chômage (si le chômeur est âgé de moins de 25 ans) ou 21 mois de chômage (si le chômeur est âgé de 25 ans ou plus) (= 1^{ère} procédure).

Lors de cet entretien, les efforts que le chômeur a faits pour chercher du travail pendant les 12 derniers mois sont évalués sur la base des données déjà en possession de l'ONEM (notamment les données communiquées par l'organisme régional, les données disponibles dans les différentes bases de données de la sécurité sociale) et sur la base des informations complémentaires fournies par le chômeur lors de l'entretien. Les efforts sont évalués en tenant compte de la situation personnelle du chômeur (âge, situation familiale, niveau de formation, possibilités de déplacement, ...) et de la situation du marché de l'emploi dans la sous-région où le chômeur habite.

Si les efforts sont suffisants, un nouvel entretien a lieu 16 mois plus tard (= 2^{ème} procédure). Un nouvel avertissement est envoyé au chômeur au plus tard 6 mois avant l'entretien.

Si les efforts sont insuffisants ou inadaptés, le facilitateur propose un plan d'action au chômeur pour les mois qui suivent. Le chômeur est invité à signer un contrat dans lequel il s'engage à mener les actions concrètes qui sont attendues de lui. Les actions proposées dans le contrat peuvent prendre des formes diverses comme prendre contact avec le service de l'emploi, consulter les offres d'emploi et y répondre, s'inscrire auprès d'agences d'intérim, envoyer des candidatures spontanées, ...

3. Deuxième entretien d'évaluation

Un deuxième entretien a lieu au plus tôt 4 mois après la signature du contrat, pour évaluer si le chômeur a respecté son plan d'action.

Si tel est le cas, un nouvel entretien a lieu 12 mois plus tard. Un nouvel avertissement est envoyé au chômeur au plus tard 6 mois avant l'entretien (= 2ème procédure).

Si le chômeur n'a pas respecté son plan d'action, il encourt une sanction limitée et temporaire (pendant 4 mois): soit une réduction du montant de l'allocation de chômage, soit une suspension du paiement de ses allocations. En outre, le chômeur doit à nouveau s'engager par écrit (deuxième contrat) à mener les actions prévues dans un nouveau plan d'action, plus intensif, qui lui est proposé pour les mois qui suivent.

Depuis le mois de juin 2009, la sanction temporaire appliquée à l'issue du deuxième entretien ne fait plus obstacle à l'octroi des allocations de chômage temporaire lorsque le chômeur a entre-temps repris le travail comme travailleur salarié et est mis en chômage temporaire dans cet emploi.

4. Troisième entretien d'évaluation

Le troisième et dernier entretien d'évaluation a lieu au plus tôt 4 mois après la signature du deuxième contrat.

Si le chômeur a respecté son deuxième plan d'action, un nouvel entretien a lieu 12 mois plus tard. Un nouvel avertissement est envoyé au chômeur au plus tard 6 mois avant l'entretien (= 2ème procédure).

Si, au contraire, le chômeur n'a pas respecté son plan d'action, il est exclu définitivement du bénéfice des allocations. Toutefois, s'il s'agit d'un chômeur qui bénéficie d'allocations de chômage comme chef de ménage, comme isolé ou comme cohabitant dans un ménage à faibles revenus, cette exclusion est précédée d'une période de 6 mois pendant laquelle le chômeur perçoit encore une allocation réduite.

Depuis le mois de juin 2009, l'exclusion définitive appliquée à l'issue du troisième entretien ne fait plus obstacle à l'octroi des allocations de chômage temporaire lorsque le chômeur a entre-temps repris le travail comme travailleur salarié et est mis en chômage temporaire dans cet emploi.

5. Sanction en cas d'absence aux entretiens d'évaluation

La présence du chômeur aux entretiens d'évaluation est obligatoire. Lors du premier entretien d'évaluation, le chômeur peut se faire accompagner d'une personne de son choix. Lors d'un éventuel deuxième ou troisième entretien, il peut être assisté d'un avocat ou d'un délégué syndical.

Si, sans motif valable, le chômeur ne donne pas suite à une convocation par recommandé à un entretien d'évaluation, il perd le bénéfice des allocations de chômage [Article 70].

En cas d'absence du chômeur au premier ou au deuxième entretien d'évaluation, le paiement de ses allocations est suspendu. La suspension du paiement des allocations peut cependant être retirée avec ou sans effet rétroactif si le chômeur se présente au bureau du chômage. La possibilité de retrait avec effet rétroactif n'est accordée qu'une seule fois pendant la procédure de suivi et seulement si le chômeur s'est présenté au bureau du chômage dans les 30 jours ouvrables qui suivent son absence à l'entretien et accepte de signer un contrat.

Le chômeur qui, sans motif valable, est absent au troisième entretien d'évaluation perd définitivement le droit aux allocations.

6. Recours

Si, à l'issue du troisième entretien d'évaluation, le chômeur n'est pas d'accord avec une décision de l'ONEM, il peut introduire un recours administratif auprès de la Commission Administrative Nationale. Ce recours peut être introduit à la fois contre la décision de suspension temporaire (prise à l'issue du deuxième entretien) et contre la décision d'exclusion définitive (prise à l'issue du troisième entretien) ou contre une de ces décisions seulement.

Le chômeur qui n'est pas d'accord avec une décision de l'ONEM ou avec la décision de la Commission Administrative Nationale peut également introduire un recours judiciaire auprès du tribunal du travail.

Une nouvelle procédure (2^{ème} procédure) peut être entamée 6 mois après un recours fondé auprès de la Commission Administrative Nationale.»

TABLE DES MATIERES

L'ACTIVATION DU COMPORTEMENT DE RECHERCHE D'EMPLOI FAVORISE- T-ELLE UN RETOUR PLUS RAPIDE A L'EMPLOI ?

1. SYNTHÈSE DES RESULTATS	255
1.1. INFORMATIONS DESCRIPTIVES GÉNÉRALES CONCERNANT L'ENSEMBLE DE LA POPULATION AU CHOMAGE	255
1.2. L'ACR ET L'ÉVOLUTION GLOBALE DU CHOMAGE	257
1.3. RESULTATS DE L'ÉVALUATION DE L'ACR POUR LES JEUNES CHOMEURS DE 25 A 30 ANS	257
2. ENSEIGNEMENTS	260
3. RECOMMANDATIONS DE POLITIQUE ÉCONOMIQUE	261
3.1. COMMENT INCITER LE CHOMEUR ?	262
3.2. QUEL CONTRÔLE POUR RETABLIR LES INCITATIONS EN L'ABSENCE DE FIN DE DROIT ?	263
3.3. QUELLES PISTES DE RÉFORME DE L'ACR PRÉCONISONS-NOUS ?	264
4. DE L'IMPLICATION DES RÉGIONS DANS LE CONTRÔLE DES CHOMEURS	266
BIBLIOGRAPHIE	269
ANNEXE	270

TRAVAILLER PLUS LONGTEMPS ? LES LIMITES DE L'ACTIVATION DES TRAVAILLEURS AGES PAR L'OUTPLACEMENT CONTRAIT DES PLUS DE 45 ANS

PAR **THIBAUD MOULAERT (1)**

Docteur en sociologie, chargé de recherches du FRS-FNRS, Groupe interdisciplinaire de Recherche sur la Socialisation, l'Éducation et la Formation (GIRSEF), Université Catholique de Louvain, Louvain-la-Neuve

INTRODUCTION

Le but de cet article est d'interroger les limites de l'activation des travailleurs âgés (le « vieillissement actif » en emploi) en Belgique lorsqu'elle est organisée par l'*outplacement* rendu obligatoire après 45 ans. L'*outplacement* est défini comme :

« [...] Un ensemble de services et de conseils de guidance fournis individuellement ou en groupe par un tiers, dénommé ci-après bureau d'*outplacement*, contre paiement et à la demande d'un employeur afin de permettre à un travailleur de retrouver lui-même et le plus rapidement possible un emploi auprès d'un nouvel employeur ou de développer une activité professionnelle en tant qu'indépendant » (Convention collective du travail 51 du 10 février 1992).

Cette définition sera reprise dans la CCT 82 (entrée en vigueur le 15 septembre 2002) et dans la CCT 82bis (entrée en vigueur le 1er décembre 2007) qui organisent respectivement un droit puis une obligation d'*outplacement* pour les plus de 45 ans dans le cadre du Pacte de Solidarité entre générations. La CCT 82 remplace le « bureau d'*outplacement* » par « prestataire de services ». En outre, les commentaires de l'article précisent, tout comme pour la CCT 51, les services et conseils à fournir, soit :

- un encadrement psychologique ;
- l'établissement d'un bilan personnel ;
- une aide à l'élaboration d'une campagne de recherche d'emplois et à sa mise en œuvre ;
- une assistance en vue de la négociation de nouveaux contrats de travail ;

(1) L'auteur remercie Bernard Conter pour ses commentaires sur une version antérieure de ce texte ainsi que les deux lecteurs anonymes pour leurs remarques structurantes. Il remercie également Monsieur Eric Galand, de Federgon *Outplacement*, pour les nombreuses informations transmises. Les limites de cet article restent néanmoins les siennes.

- une assistance lors de l'intégration dans le nouveau milieu de travail ;
- une aide logistique et administrative.

Notre article entend répondre à l'observation d'un « non-take-up » (2) identifié en 2007 dans le secteur de l'outplacement des plus de 45 ans (Struyven et De Cuyper, 2009) en complétant les explications externes à l'outplacement que donnent ces auteurs par des réponses internes au fonctionnement de cet accompagnement qui se base sur un principe de responsabilisation.

En effet, si l'outplacement incite les personnes à retrouver un emploi par « elles-mêmes », on assiste à un changement radical de l'action publique par rapport aux politiques qui, depuis le milieu des années 1970, participent à des sorties anticipées du marché du travail. Là, il n'était pas question de responsabilisation individuelle. Acceptable pour certains, ce changement poserait problème à d'autres individus ainsi qu'aux professionnels (les consultants) qui font face dans « l'élargissement de l'outplacement obligatoire à de nouveaux groupes de travailleurs parfois moins motivés » (Federgon, 2009, p. 28) depuis la transformation du droit à l'outplacement pour les plus de 45 ans en une obligation par le Pacte de solidarité entre générations.

Nous proposons de répondre aux questions suivantes : que fait l'outplacement quand il accompagne des individus dans le cadre d'une politique de « vieillissement actif » qui transforme le droit à l'outplacement en obligation ? Peut-on interpréter le « non-take-up » de l'outplacement après 45 ans à partir de l'impossibilité des acteurs (consultants et candidats) de construire une recherche active d'emploi marquée par le sceau de la responsabilisation ?

Pour répondre à ces questions, l'article se structure en quatre points. Le premier situe le contexte historique, juridique et statistique de l'outplacement ainsi que ses développements récents. Le deuxième expose notre problématique à partir de l'activation et du « vieillissement actif » avant d'introduire une grille d'analyse croisant « travail sur soi » et « responsabilité ». Le troisième point présente la méthodologie de la recherche tandis que le quatrième présente nos résultats.

(2) Le « non-take-up » désigne le fait que l'outplacement contraint des plus de 45 ans « ne décolle pas », c'est-à-dire qu'un nombre significatif de personnes qui « devraient » suivre un outplacement ne le font pas.

1. CONTEXTUALISATION ET ACTUALITE DE L'OUTPLACEMENT EN BELGIQUE

Importé des Etats-Unis (Furler, 1980 ; Descheemaekere et Laudouar, 1987), l'histoire de l'outplacement débute dans les années 1980 en Belgique (Bernard *et al.*, 2002) (3). Selon une consultante active dès cette époque, l'outplacement visait des « *top cadres* » et reproduisait leur univers. Agissant avec discrétion, « *un peu secret même* », l'accompagnement se déroulait dans des « *maisons de maître* » avec « *bureau et secrétaire* ». Devenue responsable d'un grand cabinet, elle se rappelle que les premiers consultants (4) avaient les mêmes caractéristiques que leurs publics puisque « *c'étaient les mêmes messieurs* ». A cette époque, l'outplacement relève de l'entreprise (comme c'est encore le cas dans la plupart des pays dont la France : Maréchal, 2003 ou les Etats-Unis : Zikic et Klehe, 2006 ; Challenger, 2005 ; Westaby, 2004 ; Furler, 1980) et non des politiques d'emploi. En Belgique, l'outplacement va progressivement être encadré par la législation sociale pour devenir un outil, parmi d'autres, des politiques actives d'emploi.

Sa première trace juridique apparaît dans un Arrêté de la région bruxelloise créant un service d'outplacement auprès de l'office bruxellois de l'emploi en 1991. Mais c'est surtout la convention collective du travail (CCT) 51 du 10 février 1992 qui lui donne le premier coup de projecteur. Elle instaure un cadre réglementaire, même si « le régime de l'outplacement n'est toujours que facultatif et dépend entièrement de la volonté de l'employeur » (Bernard *et al.*, 2002, p. 8). Le développement juridique de l'outplacement se poursuit avec la Loi du 5 septembre 2001 visant à améliorer le taux d'emploi des travailleurs. Au chapitre V de la loi, les employeurs sont incités à offrir un droit à l'outplacement pour les travailleurs après 45 ans qu'ils licencient. En se focalisant sur un public particulier (les plus de 45 ans), l'outplacement devient, pour la première fois, un outil pour l'action publique. Dès cette époque, l'empreinte européenne de l'activation est patente (5). La CCT 82 organise ce droit du travailleur après 45 ans.

(3) Quelques années auparavant, en Wallonie, des « cellules de reconversion » sont apparues. Fruit d'une collaboration entre les syndicats d'une entreprise qui se restructure ou qui ferme et des agents du Service public de l'Emploi, ces formules vont fonctionner jusqu'à la fin des années 1990. Elles seront intégrées dans le Plan d'Accompagnement des Reconversions de 2004 (PAR) de la Région Wallonne, avant d'être intégrées à la « gestion active des restructurations » comme une déclinaison possible des « cellules pour l'emploi » (niveau fédéral). Cependant, la logique qui les anime historiquement est assez distincte du tournant pris, à partir de 2003-2004, en faveur de l'activation (création fédérale des « cellules de mise à l'emploi » puis, avec le Pacte de solidarité, de la « gestion active des restructurations »). Le point d'achoppement principal fut le caractère de la participation pour les travailleurs de plus de 45 ans qui de volontaire devint obligatoire. Sur l'histoire et la législation des différentes formules d'accompagnement des licenciements collectifs en Belgique, voir : Hégalé et Layon, 1983 ; Bingen *et al.*, 2006.

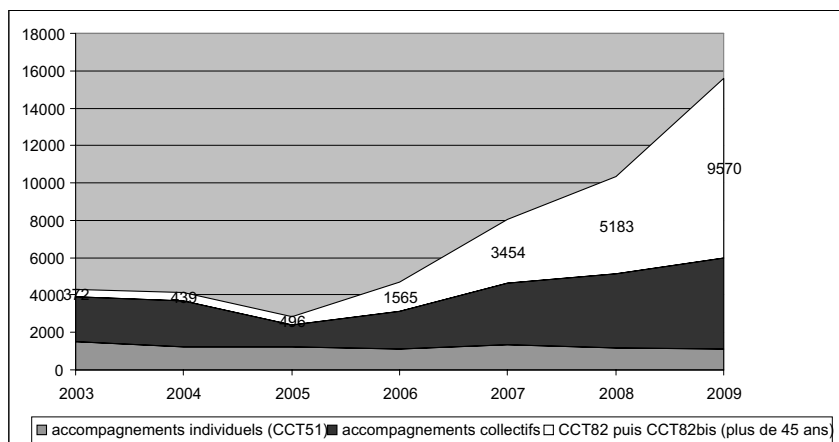
(4) Deux responsables de cabinet ont expliqué avoir fondé leur propre société d'outplacement dans les années 1980 après s'être eux-mêmes réorientés.

(5) Cette mesure vise à répondre aux recommandations édictées par les instances européennes comme l'ont rappelé Bingen *et al.* (2006, p. 43) en citant la présentation de la mesure par la ministre de l'Emploi de l'époque (Laurette Onkelinx - PS) : « Ces éléments sont incontestablement de nature à constituer un ensemble de gestes significatifs vis-à-vis de nos partenaires européens (...). Ils démontrent notre volonté d'intégrer dans notre législation les recommandations édictées par l'Europe » (Chambre, Doc. parl. 50-1290/001, 11 juin 2001, p. 7).

C'est à l'occasion du Pacte de solidarité entre générations que l'outplacement va s'étendre. Le Pacte vise à encourager des formes de « vieillissement actif » et à réduire les systèmes de sortie anticipée comme la prépension conventionnelle (Moulaert, 2006). Le Pacte transforme le droit à l'outplacement des plus de 45 ans en une obligation (CCT 82bis) : ces travailleurs licenciés doivent accepter de suivre un programme d'outplacement sous peine de voir leur allocation de chômage suspendue. De leur côté, les employeurs sont contraints de payer l'outplacement à ces travailleurs même si, dans les faits, la sanction qui avait été initialement fixée par le gouvernement à 3.600 EUR sera réduite par les partenaires sociaux (6). Le pacte poursuit l'inscription belge en faveur de l'incitation européenne en faveur du « vieillissement actif » (Moulaert, 2006).

Voyons maintenant l'évolution quantitative de l'outplacement. Si nous présentons des chiffres pour la Belgique, il faut préciser que le « marché » de l'outplacement est en grande majorité flamand, autour de 80 % (De Cuyper *et al.*, 2008). En 2009, les données de Federgon font état de 76 % d'activité en Flandre, 8 % en Wallonie et 16 % à Bruxelles (calcul personnel). L'outplacement des plus de 45 ans (CCT 82bis) en 2009 se répartit ainsi : 73 % en Flandre, 9 % en Wallonie et 18 % à Bruxelles.

GRAPHIQUE 1 : EVOLUTION DU NOMBRE D'OUTPLACEMENTS DE 2003 A 2009 EN BELGIQUE



Sources : Rapports annuels de Federgon, 2006 à 2009. En indice, le nombre d'outplacement 45+. La CCT82bis a remplacé la CCT82 à partir de décembre 2007.

(6) La sanction de l'employeur fut ramenée à 1.800 EUR, soit environ le prix d'un outplacement « de base ». Les partenaires sociaux ont ainsi relativisé la volonté du gouvernement de responsabiliser davantage les employeurs.

Selon ce graphique, l'outplacement connaît une croissance importante depuis 2006. Il s'agit de l'influence du Pacte de solidarité entre générations qui rend obligatoire l'outplacement pour les individus de plus de 45 ans en cas de licenciement individuel et collectif. Prolongeant l'esprit des « cellules de remise à l'emploi » mises en place en 2004 dans une même logique d'activation pro-européenne des entreprises en restructuration et des travailleurs licenciés (Bingen *et al.*, 2006, p. 49 rappellent que cette argumentaire est soutenu par le ministre de l'Emploi de l'époque, Frank Vandenbroucke (sp.a)), la « gestion active des restructurations » aboutit à l'organisation de « cellules pour l'emploi » lorsqu'une entreprise demande à être reconstruite en restructuration afin de recourir à la prépension anticipée. Doivent y participer, obligatoirement pendant minimum six mois sous peine de sanction, les salariés qui peuvent prétendre à une prépension anticipée au moment de l'annonce de la restructuration et non plus, comme par le passé, à la fin de la restructuration (Bingen *et al.*, 2006, p. 30). Cette évolution implique également une hausse des accompagnements collectifs comme on l'observe sur le graphique.

Si le droit à l'outplacement des plus de 45 ans existe formellement depuis 2002, ses effectifs restent purement symboliques (moins de 500 accompagnements). Sa conversion en obligation par le Pacte de solidarité fait augmenter son volume et modifie son rapport aux autres formes d'accompagnement. La part des formules destinées aux plus de 45 ans passe ainsi de 8,7 % de l'ensemble des systèmes d'outplacement en 2003 à 42,8 % en 2007 et dépasse la barre des 50 % en 2008 pour atteindre plus de 61 % en 2009. Entre 2008 et 2009, la part de l'outplacement individuel en CCT 82bis passe quant à elle de 25 % de l'ensemble des systèmes d'outplacement à près de 52 %.

Néanmoins, si l'on observe une croissance des formules de CCT 82 puis 82bis notamment par rapport aux autres dispositifs d'accompagnement, il faut paradoxalement constater un « non-take-up » de ces formules (De Cuyper *et al.*, 2008 ; Stuyven et De Cuyper, 2009). Observant les licenciements collectifs en Flandre, ces auteurs constatent que seuls 58 % des travailleurs de plus de 45 ans licenciés bénéficient effectivement d'un outplacement, alors qu'ils sont tous légalement contraints d'y participer. Concernant les licenciements individuels, bien qu'ils n'aient pas de données disponibles, ils suggèrent un phénomène identique. Rappelant que leurs données se basent sur l'année 2007, c'est-à-dire au moment où l'obligation se met en place, ils appellent à la prudence interprétative.

Parmi les facteurs explicatifs de ce « non-take-up », ces auteurs mettent en avant les protections financières autour du licenciement (allocation de chômage sans limite dans le temps, coût élevé du licenciement et persistance de systèmes de sortie anti-

cipée comme la prépension conventionnelle ou la prépension « Canada Dry » (7)). Effectivement, nous avons également mis en parallèle l'usage, même croissant, de l'outplacement après 45 ans et le recours, encore important, aux systèmes de sortie anticipée du marché du travail (Moulaert, 2010). Entre 2006 et 2009, le nombre de personnes concernées par l'outplacement après 45 ans passe de 1.565 à près de 10.000. A l'opposé, le maintien des régimes de retrait anticipé (prépension conventionnelle et statut de chômeur âgé) rassemble encore 200.000 personnes en 2009 selon l'Office National de l'Emploi.

Si l'on peut se demander si le « non-take-up » reste d'actualité en raison de la forte croissance d'outplacement en CCT 82bis (de 3.454 à 9.270 entre 2007 et 2009), et s'il ne faut pas nier l'existence de logiques concurrentes entre maintien des systèmes de sortie anticipée et encouragement de l'outplacement des travailleurs plus âgés (logique explicative externe), nous proposons de compléter ces constats par la mise en avant de limites internes à l'outplacement lorsqu'il devient une obligation pour les plus de 45 ans dans l'esprit de l'activation des politiques d'emploi.

Si De Cuyper et Stuyven (2009) signalent également que l'outplacement devient de plus en plus un « instrument de placement » (8) dans l'esprit du gouvernement flamand et dans l'esprit européen, ils ne cherchent pas à savoir ce qu'implique concrètement, dans la pratique de l'accompagnement, ce déplacement. A cet égard, un « oubli » de leur part dans la définition de l'outplacement serait significatif. Citant la CCT 51 qui, comme nous l'avons vu, définit l'outplacement, ils écrivent « *outplacement is the set of services provided in the context of individual or group support for employees who have been made redundant, aimed at enabling them to find new work as soon as possible* » (Struyven et De Cuyper, 2009, p. 165).

En réalité, il faut lire que le but de l'outplacement consiste à ce que l'individu retrouve « lui-même » un travail. Sans importance à première vue, ce détail fonde en réalité la spécificité de l'outplacement : il ne s'agit pas de trouver « à la place de »

(7) Le système de prépension « Canada Dry » ressemble à la prépension conventionnelle, tout en évitant les contraintes d'obligation de remplacement ou de limite d'âge, d'où la référence à cette boisson « qui a la couleur du whisky mais qui n'est pas du whisky ». Il coûte également moins cher à l'employeur. Licencié, le travailleur prend le statut de chômeur âgé et voit son allocation majorée d'une indemnité de licenciement extralégale ou d'une allocation périodique jusqu'à l'âge légal de la retraite. Les capitaux constitués dans le second pilier peuvent participer à ces montants. Depuis le Pacte de solidarité entre générations, le législateur tente de lutter contre ce dispositif par des moyens fiscaux.

(8) Il n'est pas anodin de remarquer que la traduction francophone d'outplacement (par exemple dans la CCT 82) est « reclassement professionnel », terme qui sous-entend un objectif de retour à l'emploi. Dans la suite du texte, nous privilégions le terme outplacement pour trois raisons. D'une part, cette appellation rend compte des origines anglo-saxonnes du terme ; d'autre part, le terme continue d'être utilisé dans les textes légaux flamands et les conventions collectives 51 et 82 qui régulent le secteur. Enfin, lors de notre enquête, les interviewés et nos observations confirment la priorité accordée au terme outplacement.

mais de faire en sorte que la personne retrouve elle-même un travail. Si cette pratique convient dans une démarche volontaire, proposée à des cadres ou des salariés de haut niveau, comme ce fut historiquement le cas depuis les années 1980, elle prend un sens différent quand elle traduit la mise en œuvre d'une politique de « vieillissement actif » en emploi, une politique d'activation à l'égard des salariés plus âgés, où le droit et la contrainte, le bâton et la carotte, sont interconnectés.

2. PROBLEMATISATION

Plutôt que d'aborder l'outplacement comme « un marché » (Struyven et De Cuyper, 2009) ou comme un dispositif dont il s'agit de mesurer l'effet en termes de retour à l'emploi (De Coen *et al.*, 2007 ; De Witte *et al.*, 2005 ; Albertijn, 2001) nous l'avons étudié dans la perspective de « l'Etat en action » (Jobert, 1985) comme une mise en œuvre d'une politique active d'emploi à destination des travailleurs plus âgés en termes de « vieillissement actif » (9). Ce courant francophone nous permet de suivre et d'évaluer l'action publique dans ses conditions de mise en œuvre et dans la diversité des usages et des effets des dispositifs sur lesquels elle s'appuie. Se prolongeant dans une sociologie de l'action publique (Commaille, 2006 ; Muller, 2006), il élargit le spectre d'analyse au-delà des acteurs centraux de l'Etat pour prendre en compte, par exemple, les acteurs privés de l'outplacement comme de véritables acteurs de cette action publique. Nous parlons alors de vieillissement actif *en action* (Moulaert, 2009), en référence aux travaux sur l'Etat social actif en action (Orianne, 2005) qui ont porté sur les mises en œuvre locales d'une politique d'activation dans l'insertion de jeunes faiblement qualifiés et auxquels nous avons participé (Orianne *et al.*, 2004). Pour paraphraser le titre des travaux de De Cuyper *et al.* (2008), on dira : « van werk naar werk... op werk ».

Pour présenter notre cadre d'analyse, nous commençons par situer les enjeux théoriques et politiques de l'activation et d'une notion proche, le « vieillissement actif ». Ensuite, nous explicitons notre grille d'analyse.

2.1. L'ACTIVATION, UN PROJET POLITIQUE AMBIVALENT

Face aux crises de l'Etat social, l'activation présente une réponse complexe. Barbier définit l'activation comme l'introduction du « lien explicite (souvent réglementaire) entre la protection sociale et les politiques de l'emploi et du marché du travail. Cette liaison donne lieu à une redéfinition critique des programmes sociaux, sous la double justification de l'efficacité et de l'équité, dans le sens d'une préférence systé-

(9) Dans son travail sur le reclassement en France, Moeneclaey (2009) a récemment mis en évidence les liens entre cette pratique et la notion d'activation. Il est intéressant de noter que sa méthode ethnographique est proche de celle que nous avons mise en œuvre ; de même, ses résultats mettent eux-aussi en avant un modèle normatif, acceptable pour certains, mais qui ne s'applique pas à tous les travailleurs.

matique accordée à l'engagement des bénéficiaires sur le marché du travail (l'activité), voire d'une condition – plus ou moins contraignante – d'activité introduite pour l'éligibilité aux prestations » (Barbier, 2002, p. 308). Selon lui, il existerait deux types idéaux d'activation en Europe, le *libéral* et l'*universaliste social-démocrate*. Par contre, les modèles continentaux ne formeraient pas un troisième type, de sorte qu'il préfère parler d'hybridation de ces deux idéaux-types. En Belgique, l'Etat social actif (Vandenbroucke, 1999) illustrerait cette hybridation (Orianne *et al.*, 2004) (10).

Historiquement, c'est en Suède que la notion de « politiques actives du marché du travail » est apparue pour la première fois (années 1930) avant de se développer (années 1950). « Pierre angulaire de la politique de l'emploi suédoise » (Barbier, 2002, p. 310), l'OCDE se serait approprié l'activation à partir de 1964 en « transformant progressivement son contenu, la détachant de ses interactions avec la politique économique et des revenus, pour fonder, très normativement, une critique des « politiques passives » (indemnisation du chômage et retraite anticipée) » (Barbier, 2002, p. 311). En particulier, l'OCDE ne tient pas compte d'un élément central. « En toute rigueur, il aurait fallu observer que le faible niveau de chômage était précisément ce qui permettait de comprendre le faible niveau de dépenses “passives” : si les chômeurs sont peu nombreux, ils ne coûteront pas cher à indemniser... Mais qu'importe ce détail : la priorité à l'“activation” était née » (Gazier, 2003, p. 75).

Plusieurs ambiguïtés existent à propos de l'activation, notamment autour de sa segmentation entre politiques dites passives et actives. « La coupure, largement popularisée par la nomenclature de l'OCDE classant et chiffrant les composantes des politiques de l'emploi, n'est pas claire en ce qui concerne par exemple des stages « parkings » : ceux-ci, classés en « “actifs” pourraient bien n'être qu'un outil « passif ». Symétriquement une politique généreuse d'indemnisation pourrait avoir un contenu « actif » si elle facilite les recherches d'emploi » (Gazier, 2001, p. 20). A ce niveau, c'est la portée idéologique qui est mise en cause en termes de « passivité des politiques actives » (Hamzaoui, 2001).

Si l'activation est défendue au nom de principaux moraux (obligation d'une contrepartie au droit comme dans le *workfare* pour Giddens, 1998), ses mises en œuvre pratiques sont elles-mêmes ambiguës. Le glissement du « droit à la contrainte » n'est jamais loin, que ce soit dans le cadre de l'activation des bénéficiaires de l'aide sociale (Lacourt, 2007), de jeunes faiblement qualifiés (Orianne *et al.*, 2004) ou, comme nous l'observons avec l'outplacement, de travailleurs licenciés après 45 ans. « Le droit à la dignité n'est par conséquent jamais très loin de l'injonction à vivre digne-ment » (Astier, 2007, p. 186). « Des traitements sur mesure et des actions de remotivation, et d'autre part des contrôles, des convocations à des entretiens, et éventuel-

(10) L'Etat social actif n'est pas qu'une construction hybride entre modèle libéral et modèle nordique. Il met aussi à jour des propositions ancrées dans le modèle belge comme le caractère préventif de l'action sociale dont les sources se trouvent dans l'histoire catholique du pays (Reman et Pochet, 2005).

lement des sanctions (limitation des paiements, voire exclusion) en cas de refus d'accepter un entretien, un emploi ou une formation. La carotte et le bâton » (Gazier, 2003, p. 77). En outre, dans l'évaluation économétrique du Plan d'Accompagnement des chômeurs, Cockx et ses collègues arrivent à des résultats relatifs, ou à tout le moins non spectaculaires, en termes de retour à l'emploi (Cockx *et al.*, 2007).

Même aux Pays-Bas ou au Danemark, deux pays habituellement pris en exemple pour leurs politiques d'activation (dès le milieu des années 1980 aux Pays-Bas), les résultats sont contrastés, voir contre-productifs en termes de diminution des droits sociaux (van Oorschot et Abrahamson, 2003). « *But perhaps the most severe problem with the implementation of active labour market policies and activation is the process of displacement of workers, what in the Danish context has been labelled the cuckoo effect* (Madsen, 1992). The fact seems to be accepted that activation measures do not create extra employment » (van Oorschot et Abrahamson, 2003, p. 302). Le principe d'écramage, soit le fait que les professionnels en charge de l'activation sélectionnent les publics les plus faciles à remettre à l'emploi et délaissent les autres (qui sont pourtant parfois la cible de l'activation), est également bien documenté (van Oorschot et Abrahamson, 2003 ; Gazier, 2003) et a été rapplé à propos de l'outplacement (De Cuyper *et al.*, 2008).

Lind et Møller (2006), à propos du cas danois, cherchent à comprendre pourquoi, même si l'activation pose problème, elle continue d'être mobilisée. Leur réponse se situe dans l'analyse d'un « power block » qui vise à « discipliner l'ensemble des forces de travail en les forçant à travailler plus et plus longtemps », conclusion qui fait écho à l'approche foucauldienne utilisée au début des années 1990 pour rendre compte d'un nouveau « gouvernement des chômeurs » en Australie (Dean, 1995). Enfin, Kvist (2003) montre que les modèles nordiques voient la part des obligations des individus augmenter dans le cadre de l'assurance chômage.

Au centre de ces ambiguïtés, on constate que la redistribution des droits et des devoirs, c'est-à-dire de la responsabilité des individus et de la société (voire, de l'entreprise) est cruciale. On peut l'illustrer à partir du laboratoire belge de l'Etat social actif.

L'Etat social actif repose sur deux socles éthiques (Arnsperger, 2001) : d'une part, le principe de la gestion préventive des risques et d'autre part, le principe de la participation citoyenne. D'un côté, le vieil adage selon lequel il vaut mieux prévenir que guérir ; de l'autre côté, l'idée que les citoyens ont des droits mais aussi des devoirs. « L'Etat social actif est avant tout pro-actif : au lieu d'un "repêchage" après coup des individus, il faut les activer en amont ! L'Etat social actif investit dans la responsabilisation des individus » (Orianne *et al.*, 2004, p. 113).

La responsabilisation des individus ne peut s'opérer que dans le cadre de politiques sociales individualisées. « Le sur mesure signifie que les groupes cibles et les objectifs doivent être identifiés avec soin et que les interventions de la politique doivent aller en profondeur et répondre au mieux aux besoins. Le sur mesure suppose que nous nous demandions si les structures existantes sont bien adaptées pour résoudre un problème social, et pas l'inverse. Le sur mesure signifie un accompagnement individuel lorsque cela peut et doit se faire. Mais le sur mesure n'est pas pour autant synonyme de contrôle et de conditionnement des besoins individuels » (Vandenbroucke, 1999, p. 3). Ces politiques sociales individualisées impliquent une identification des groupes cibles et de leurs besoins, une adaptation des structures à ces besoins (par exemple, la modernisation des administrations), une intervention qui privilégie les rapports d'intéressement (l'aide) aux rapports d'évaluation (le contrôle).

2.2. LE « VIEILLISSEMENT ACTIF », TRADUCTION DE L'ACTIVATION ?

En Belgique, la notion de « vieillissement actif » sert de fil rouge pour appliquer les principes de l'activation aux fins de carrière (Moulaert, 2006). Bien que théoriquement le « vieillissement actif » ne se réduise pas à l'idée de prolonger les carrières comme l'a répété son principal promoteur académique (Walker, 1999 ; 2002 ; 2009), la Belgique représente un pays parmi d'autres (Ney, 2005) où cette réduction s'opère. Si l'on observe un « tournant de l'activation » (van Oorschot et Abrahamson, 2003) impulsé en Europe depuis la fin des années 1990 notamment par la Stratégie Européenne pour l'Emploi (SEE) et son intérêt pour l'employabilité (Beckers *et al.*, 2007 ; Conter, 2004 ; Barbier, 2002), le « vieillissement actif » en emploi illustre l'extension de l'activation à un nouveau public, celui des travailleurs plus âgés, celui des « seniors » (Ministre de l'Emploi, 2005). A ce titre, il confirme l'impact cognitif de la SEE en Belgique (Beckers *et al.*, 2007 ; Conter, 2004).

Un bref détour théorique par le « vieillissement actif » (11) va permettre de comprendre que l'injonction à la responsabilisation contenue dans l'activation s'y décline également, mais à partir de *l'empowerment*.

Théoriquement, le « vieillissement actif » (Walker, 1999, 2002, 2009 (12)) cherche à dépasser les limites de deux autres conceptions du vieillissement, soit l'optique individualisante du *successful ageing* (Rowe et Kahn, 1998) et la focalisation sur l'emploi rémunéré et l'absence tacite d'intervention publique du *productive ageing* (Bass *et al.*, 1993). Il propose une vision holistique du vieillissement insistant sur l'activité

(11) Cette partie sur le vieillissement actif reprend une section d'un article publié récemment : Moulaert, 2010.

(12) Le texte fondateur du vieillissement actif date de novembre 1999 et a été présenté lors de la Conférence éponyme de la Commission européenne. Coécrit avec Fritz von Nordheim, alors Administrateur principal à la DG Emploi et Affaires sociales, il sera remanié et publié en 2002 puis en 2006 tandis que l'article de 2009 dresse un bilan en demi-teinte du vieillissement actif.

au sens large, rémunérée ou non, qui va jusqu'aux pratiques de représentation citoyenne des aînés (Viriot Durandal, 2003). Pour éviter un usage réducteur de la notion à la prolongation des carrières (usage prôné dès 1999 par son promoteur) Walker propose sept principes en faveur d'une perspective holistique (Walker, 1999, 2009). Si certains d'entre eux reprennent des éléments aux autres lectures (le fait de ne pas limiter l'activité à l'emploi rémunéré ou de suivre une approche préventive comme dans le *successful ageing*), le sixième principe insiste sur l'empowerment et marquerait ainsi une distance entre le « vieillissement actif » et les deux conceptions précédentes du vieillissement.

Mot difficilement traduisible en français, l'empowerment soutient l'activité à partir de la personne et de ses propres capacités. Si cette conception rappelle le *successful ageing* qui s'appuie sur les ressources personnelles, par contre l'empowerment chez Walker suppose une intervention publique que ce soit pour encourager les entreprises à maintenir leurs salariés en emploi ou pour créer des incitations positives comme en Europe du Nord (Ney, 2005). Favorable à un *age self-management* tout au long de la vie (Walker, 1999, p. 39), Walker insiste sur les politiques préventives pour expliquer que « *the basic idea may be seen to be very similar to the one behind the activating drive in other parts of employment and social policy: enabling people to provide and care for themselves and each other (i.e. within the family, the neighbourhood and other networks). It is the old idea of teaching people to fish instead of merely feeding them [...]* » (Walker, 1999, p. III).

Selon Charpentier, l'empowerment compris comme « pouvoir d'agir » définit « un processus qui vise à développer ou renforcer l'autonomie décisionnelle des individus et des groupes qui subissent de l'exclusion sociale » (Charpentier, 2007, p. 35). En réalité, on distingue trois paradigmes de l'empowerment dans la littérature : structurel, écologique et technocratique (Damant *et al.*, 2001). Le premier suppose un « empowerment collectif ou politique » qui passe par « la transformation des structures sociales qui créent et maintiennent les inégalités sociales » (Damant *et al.*, 2001, p. 140) et débouche sur des tentatives d'appropriations des pouvoirs sociopolitiques comme celles des groupes de pression de retraités aux Etats-Unis (Grey Panthers) ou des groupes de retraités français (Viriot Durandal, 2003). A l'opposé, le paradigme technocratique suppose un « empowerment individuel » qui vise à « modifier les perceptions et les comportements individuels de façon à responsabiliser les personnes et faire en sorte qu'elles soient capables de résoudre elles-mêmes leurs problèmes personnels et les défis qui se présentent à elles » (Damant *et al.*, 2001, p. 139). La généralisation de l'outplacement après 45 ans en Belgique participerait de cette seconde logique.

Ainsi, derrière une façade homogène, l'empowerment et son application dans le domaine du « vieillissement actif » renvoient à des logiques opposées. Comme dans l'activation, on peut considérer qu'il existe au moins deux approches de l'empower-

ment : une plus collective, partageant la responsabilité entre individu et acteurs collectifs ; une plus individuelle, faisant reposer une plus grande part de responsabilité sur l'individu.

Sur la base de l'analyse de ses dimensions fondatrices (Walker, 1999, 2009), nous traçons trois parallèles entre le « vieillissement actif » et les principes de l'activation (Arnsperger, 2001 ; Barbier, 2002) :

- encouragement de la logique des « droits et devoirs » et reconnaissance de possibles « obligations » pour les individus ;
- préférence accordée (13) aux politiques dites « actives » plutôt qu'aux politiques dites « passives » ;
- encouragement de l'autonomie.

Ces trois caractéristiques se retrouvent dans l'outplacement des plus de 45 ans. Tout d'abord, sa généralisation redéfinit la distribution des droits et des devoirs du salarié vieillissant puisque ce dernier, suivant en cela l'avis de certaines parlementaires (Lahaye-Battheu *et al.*, 2005), doit dorénavant accepter son droit à l'outplacement pour témoigner de sa volonté de rechercher un emploi sous peine de sanction. Ensuite, l'outplacement renvoie aux mesures dites actives alors que la prépension conventionnelle et le statut de chômeur âgé renvoient aux mesures dites passives. Enfin nous allons voir que l'outplacement s'appuie, idéalement, sur l'autonomie de l'individu pour l'inciter à retrouver un emploi.

2.3. GRILLE DE LECTURE POUR ANALYSER LA RESPONSABILITE AU CŒUR DE L'OUTPLACEMENT DES PLUS DE 45 ANS

Notre grille de lecture s'appuie sur le travail de Vrancken et de Genard. « Les réponses publiques de sécurisation ne s'appuient plus uniquement sur les ressources classiques que constituaient les biens, les capitaux privés (sécurité libérale) ou le travail salarié (sécurité sociale) mais sur les capacités d'action et de mouvement de l'individu » (Vrancken, 2006, p. 32). Pour Vrancken, l'activation annoncerait la « société du travail sur soi ». Il s'agit alors de penser l'individu « comme un Soi incertain et non pas comme une monade [...]. Un Soi délié et dissymétrique, amené, en dehors de fortes contraintes d'espace, à travailler sur lui-même et sur sa relation avec autrui » (Vrancken et Macquet, 2006, p. 181).

La thèse de Vrancken et Macquet s'appuie sur de nombreux exemples issus des politiques d'emploi, d'aide aux personnes handicapées ou de retraite. « L'activation serait ici synonyme de reconnaissance de politiques visant l'employabilité de tout

(13) « Obviously active ageing cannot eradicate the need for passive policies. The intent is only to reduce the presently all domineering passive approaches to their proper role in our arsenal of policies » (Walker, 1999). Cette phrase apparaît à la dernière ligne de l'annexe de sa déclaration, comme si Walker était mal à l'aise avec les politiques dites passives.

un chacun à partir de la mise en place de dispositifs individualisés, favorisant la mobilité et capables d'assurer la continuité de trajectoires incertaines, faites de ruptures, d'allers et retours » (Vrancken et Macquet, 2006, p. 103).

Dans la lignée des travaux qui mettent au cœur de l'action publique la subjectivité (Cantelli et Genard, 2007) ou la personnalisation (Astier, 2007), l'extension du « travail sur soi » (Vrancken et Macquet, 2006) implique de se demander ce qui se produit dans des dispositifs plus individualisants comme l'outplacement. Si l'activation est synonyme de responsabilisation, nous proposons de coupler l'approche en termes de « société du travail sur soi » avec une grille capable de rendre compte des aléas de la responsabilité.

Dans un ouvrage écrit en 1999, Genard dresse le parcours socio-historique de la notion de responsabilité. Il y étudie le « modèle responsabilisant de l'action », c'est-à-dire les différentes formes que prend la responsabilité à travers la Modernité. L'intérêt de cette grille se situe dans les « modalités » de la responsabilité. Derrière ce terme, se cache l'idée qu'on distingue intuitivement différentes inflexions lorsqu'on questionne la responsabilité d'un acteur ou, mieux, son degré de responsabilité. Reprenant les différentes options selon lesquelles les linguistes analysent les discours à connotation éthique, Genard présente quatre modalités pour jauger cette responsabilité.

TABLEAU 1 : SEMANTIQUE DES MODALITES DE LA RESPONSABILITE

Modalisation	Objectivante	Subjectivante
Virtualisante	Devoir	Vouloir
Actualisante	Savoir	Pouvoir

Source : Genard, 1999, p. 39.

Ce sont ces quatre verbes qui interviennent au cœur des interactions langagières et des mondes vécus selon Genard. Leur modalisation suit deux axes : l'axe horizontal (objectivation/subjectivation) renvoie à la dimension rationnelle objective de l'action et à la dimension subjective, c'est-à-dire réinterprétée par un sujet potentiellement capable de répondre de ses actes. L'axe vertical (virtualisant/actualisant) renvoie aux actions possibles ou désirée d'un côté, aux actions ayant effectivement lieu de l'autre côté.

Cependant, comme le souligne Genard, il ne sert à rien d'ontologiser cette grille ; il ne faut pas non plus la voir comme exempte de limites, voire de contradictions. Au contraire, elle doit se lire de manière dynamique et permettre de comprendre la manière dont nous pensons, aujourd'hui encore, les formes de la responsabilité.

Dans le cadre des pratiques que nous avons observées, cette grille est particulièrement utile pour constater que l'outplacement fonctionne selon deux modalités privilégiées (le vouloir et le pouvoir) (Moulaert, 2009) (14). Dans cet article, nous nous limitons à mobiliser cette grille pour comprendre les limites de l'activation des salariés plus âgés par l'outplacement.

Avant de rendre compte des résultats empiriques de notre recherche, nous en présentons la méthodologie.

3. METHODOLOGIE

Méthodologiquement, nos choix théoriques passent par un déplacement de l'étude de l'ensemble des systèmes d'outplacement collectif et individuel (De Cuyper *et al.*, 2008) vers la centration sur un exemple significatif (15) de la traduction belge du « vieillissement actif ». Nous avons donc choisi le segment de l'outplacement CCT 82bis, c'est-à-dire sur l'outplacement obligatoire des plus de 45 ans, dans le cadre de licenciements individuels.

Comme il s'agissait de suivre les acteurs (consultants et candidats) au plus près, nous avons limité notre terrain à l'espace francophone afin de nous assurer d'une parfaite maîtrise de la signification et du déroulement de l'outplacement. Au vue de la faible proportion d'outplacement en Wallonie (un peu moins de 10 % comme mentionné plus haut), on pourrait reprocher à notre étude de n'être pas « représentative ». En réalité, ce n'est pas la représentativité, statistique, que nous visons mais la significativité des résultats. Nous reviendrons en conclusion sur ce qui reste, malgré tout, une limite de notre travail, l'idéal restant de produire une étude sur l'ensemble du territoire belge (idéal non rencontré dans la littérature consultée sauf l'évaluation d'Albertijn, 2001).

Nous avons construit une étude micro-sociologique. Nous nous sommes centrés sur l'observation de 20 candidats issus de trois groupes réels formés par un bureau d'outplacement dans des villes socio-économiquement contrastées de Wallonie. Suivant l'action publique in situ, il eut été contre intuitif de constituer, nous-mêmes, un

(14) Pour ce faire, nous avons codé les verbes et expressions qui renvoyaient aux quatre modalités de la responsabilité dans les interactions observées (et non les entretiens) en créant autant de « nœuds » dans le logiciel N-Vivo. Il est ressorti que le « vouloir » avait 79 occurrences suivi, en deuxième position, par le « pouvoir » comme opportunité avec 65 occurrences. Dans le premier cas, il s'agit de « vouloir, avoir envie » de retrouver du travail ; dans le second, il s'agit d'explorer les possibles, de chercher à multiplier au maximum les opportunités d'accès au marché du travail.

(15) Choix posé lors de notre thèse. Il se justifiait par l'originalité de ce terrain par rapport à l'histoire de l'outplacement (la mesure prise en 2006 rompt avec le caractère volontaire de l'accompagnement et sa centration sur les cadres) et par rapport aux travaux sur le placement qui se concentrent plus fréquemment sur les transitions de jeunes vers l'emploi. Enfin, si le vieillissement actif a aussi été traduit par la création de « cellules pour l'emploi » pour organiser l'accompagnement des licenciements collectifs, cet objet a été traité par d'autres (Bingen *et al.*, 2006).

échantillon représentatif de l'ensemble des candidats belges à l'outplacement (si tant est qu'on dispose des données disponibles). Nous avons interviewé 19 des 20 candidats en début et en fin de suivi, une personne ayant refusé l'entretien. Nous avons participé à 21 séances collectives et observé 14 entretiens de suivi individuels. Enfin, pour terminer la triangulation des données, nous avons interrogé 28 consultants en outplacement, issus non seulement de nos lieux d'observation mais aussi d'autres cabinets d'outplacement actifs sur tout le territoire belge afin de valider nos observations.

Le matériau présenté dans cet article s'appuie donc sur des observations dans un cabinet d'outplacement (dans trois zones géographiques de Wallonie), sur 2 fois 19 entretiens de candidats (19 au début et 19 en fin de suivi) et sur 28 entretiens de consultants couvrant l'ensemble du pays. Échantillonnage et méthode qualitative visent donc la significativité plutôt que la représentativité (statistique). L'analyse de contenu a été réalisée à partir de la création de « nœuds » dans le logiciel N-Vivo.

La durée initiale du terrain était fixée à un an, soit la durée légale d'un outplacement après 45 ans (CCT 82bis). Dans la pratique, l'observation s'est centrée sur les 3 premiers mois parce que les principes de l'outplacement y furent résumés et parce que l'individualisation ultérieure des suivis posait plusieurs problèmes méthodologiques. Par exemple, si le suivi se limite à un appel téléphonique, comment observer ce contact à supposer que le chercheur soit en présence du consultant au moment de l'appel ?

Le tableau suivant présente les principales caractéristiques de notre échantillon de candidats. La majorité des profils sont peu qualifiés : balayeur, peintre, barman... Les profils qualifiés vont de l'électromécanicien à la journaliste et au cadre commercial international. Une fois sortis de l'outplacement, la majorité des candidats observés ne sont pas retournés au travail, contrairement à ce que nous apprennent les analyses actuellement disponibles (16).

(16) Les données de recherche, comme celles de Federgon Outplacement, signalent des « taux de placement » de plus de 80 %, sauf en 2009 où Federgon calcule un taux de 63 % en raison de la crise économique et de « l'élargissement de l'outplacement obligatoire à de nouveaux groupes de travailleurs parfois moins motivés » (Federgon, 2009, p. 28). Ces travailleurs « moins motivés » sont à chercher parmi les plus de 45 ans puisqu'ils sont confrontés au caractère obligatoire de l'outplacement. Mais la prudence s'impose face à ces chiffres : ils ne déterminent pas l'effet de l'*outplacement dans la mesure où*, dans les données de Federgon, ils se basent uniquement sur les personnes en outplacement alors qu'il faudrait, comme l'avait fait Albertijn (2001), les comparer avec des individus en recherche d'emploi qui ne bénéficient pas d'un outplacement. Une autre limite tient à la significativité des données, généralement récoltées en Flandre où l'outplacement s'est développé historiquement : il y aurait un biais puisque dans une région moins touchée par le chômage, on est tenté de conclure à de meilleurs résultats de l'outplacement.

TABLEAU 2 : CARACTERISTIQUES DE NOTRE ECHANTILLON DE CANDIDATS

20 candidats : 8 femmes, 12 hommes			
3 de 45 à 49 ans	9 de 50 à 54 ans	7 de 55 à 59 ans	
Age minimal 47 ans	1 candidat d'âge inconnu	Age maximum 58 ans	
13 profils peu ou pas qualifiés**		7 profils qualifiés	
11 au chômage* (dont 4 ont travaillé entre-temps en inté- rim de 1 à 5 mois)	4 au travail (3 sala- riés, 1 indépendant)	2 en préavis (+ 1 en préavis avec travail indépendant)	2 sans réponses

* Les situations par rapport au marché du travail sont celles en fin d'accompagnement.

** La qualification rend mieux compte de l'attrait d'un profil (diplôme, pratique du métier, expertise, ...) sur le marché du travail que la distinction « cadre-employé-ouvrier » utilisée par Federgon Outplacement.

Si on s'intéresse aux consultants, à part une exception (autodidacte), deux profils se dégagent. Le premier regroupe des personnes qui possèdent un diplôme de psychologie (15 consultants sur 28). En effet, pour obtenir l'agrégation régionale, la réglementation prévoit que l'outplacement organise des tests et un soutien psychologiques, ceux-ci devant être effectués par un psychologue. Le second, qui concerne en outre des personnes plus âgées (plus de 35 ans), rend compte de parcours plus variés présentant un lien avec les ressources humaines : diplôme (5 consultants), expérience personnelle dans ce domaine (4 consultants).

Face à un public relativement hétérogène et peu qualifié, l'échantillon des consultants tend donc vers davantage d'homogénéité. Cette homogénéité se retrouve dans le discours qu'ils adressent aux candidats.

4. LA PRATIQUE DE L'OUTPLACEMENT ET SES LIMITES POUR L'ACTIVATION DES SALAIRES PLUS AGES

Rappelons que, selon la CCT qui l'organise, le but de l'outplacement n'est pas de retrouver un travail pour le candidat, mais de l'aider à ce qu'il en retrouve un par lui-même. Un consultant estime ainsi que son travail consiste à « *prendre en compte et pas en charge* ». Cette seconde option renvoie pour un autre à de « *l'assistance* » plutôt qu'à de « *la consultation* ». Même si en pratique les frontières entre ces pôles sont apparues poreuses, la promotion de l'autonomie reste centrale. Elle est résumée par une responsable qui ne parvint pas à trouver les mots français pour traduire sa pensée. Selon elle, le but de l'outplacement est que le candidat devienne « *self-sufficient* », ce que le français rend assez mal par « indépendant ». Et s'il fallait traduire mot à mot le terme anglais, pourquoi ne pas accepter que l'outplacement veuille rendre le soi « autosuffisant » ? Si l'objectif à atteindre par l'outplacement est l'autonomie du candidat, l'action publique tend à responsabiliser ce dernier.

4.1. COTE PILE : LE TRAVAIL SUR SOI, TEMOIN D'UNE RESPONSABILITE ASSUMEE PAR LE CANDIDAT

La motivation des consultants qui mettent en œuvre une action publique en faveur du « vieillissement actif », quelquefois à leur corps défendant, consiste précisément à soutenir et encourager toute forme de responsabilisation des individus au service de leur recherche d'emploi.

La responsable d'un des cabinets les plus actifs en Belgique résume parfaitement la situation en précisant les rapports attendus entre consultant et candidat.

Cabinet A 4 R&C, consultante (17)

Je crois que c'est primordial pour les consultants, pour survivre eux-mêmes, qu'ils arrivent à rendre les candidats, je ne sais pas comment le dire en français, self-sufficent, indépendants. Sinon, si on les tient trop par la main, si on ne fait que leur tenir la main, parce qu'on tient la main, on les tient, mais il faut qu'ils apprennent quelque chose et qu'ils participent plus fort parce que ça [le licenciement] va encore leur arriver comme à nous tous. Pour moi, c'est le principal et c'est important pour le candidat, mais aussi pour le consultant, parce que les consultants qui ne tiennent pas le coup, ils tiennent trop de personnes par la main. Ils sont trop maternels et se noient eux-mêmes dans la problématique de leurs candidats. Alors, on ne sait pas faire le job.

Pour le candidat, le but est de devenir « self-sufficent ». L'engagement du consultant à l'égard du candidat n'est pas rejeté, il est même encouragé. Par contre, c'est la prolongation d'un suivi « trop » intensif de la part de consultants « trop maternels » qui est critiquée, car elle contrevient au déroulement normal de l'outplacement et aboutirait à ce que de tels consultants « se noient eux-mêmes dans la problématique de leurs candidats ».

La réflexivité des candidats sur leurs pratiques, particulièrement nourrie en fin d'observation, nous renseigne sur leurs réponses à cette injonction à la responsabilité.

WA 2e entretien Michaël (18)

Interviewer : *Et tu as l'impression que ça t'a aidé à retrouver du travail ?*

Michaël : *Bien sûr, oui. Dans un premier temps, pour te donner le gros coup de pied aux fesses dont j'avais besoin pour te bouger et après structurer mes journées, ma façon de chercher. Je leur en suis encore très reconnaissant. J'avais déjà eu un outplacement à la fermeture de Renault, c'était plus global, massif. Ici avec les petits groupes, on a eu quelque chose de plus person-*

(17) Le codage des entretiens donne une lettre (A, B, C, D) par cabinet ou « observation » lorsqu'il s'agit de notre lieu d'observation ; le numéro de l'entretien ; les lettres R et/ou C pour « responsable » et/ou « consultant » ; le sexe de l'interviewé(e).

(18) Les prénoms ont été modifiés pour respecter l'anonymat des personnes. Les majuscules se réfèrent au lieu d'observation : WA = Wavre, LI = Liège et CH = Charleroi.

nalisé, de plus pointu. Avec ces deux expériences, normalement je suis paré pour toute nouvelle éventuelle recherche d'emploi. Du moment que je me mets moi-même le coup de pied au cul pour démarrer, la méthode est connue.

La formule de Michaël est doublement interpellante. D'une part, il distingue la fourniture d'une « méthode » qui renvoie aux outils de la recherche d'emploi, à l'organisation de son temps (« *structurer mes journées* ») et l'apport de l'outplacement qui consiste à le rendre capable de « *se mettre lui-même le coup de pied au cul pour démarrer* ». Le candidat sépare explicitement l'apport « technique » de l'apport « motivationnel » de l'outplacement. D'autre part, c'est la formule qui frappe. Elle sous-entend que pour accéder à l'emploi, le cœur de l'outplacement n'est pas tant la connaissance des outils techniques (la méthode) mais plutôt l'apprentissage de l'automotivation. L'action sur soi implique que l'on prenne distance avec son propre soi pour le motiver de l'extérieur (« *se mettre le coup de pied au cul* »). Centre de l'accompagnement, cette quête d'autoproduction de soi serait le fruit d'un travail collaboratif où consultants et candidats s'engagent les uns envers les autres pour rendre techniquement possible cette responsabilisation par un travail sur soi. Quelques minutes plus tard, Michaël revient sur le sens vécu de la démarche avec des mots, à nouveau, très imagés.

WA 2 e entretien Michaël

J'espérais qu'on allait m'aider, mais j'espérais un peu comme un gars qui était en train de se noyer, qu'on allait me jeter la bouée et m'apprendre à nager. On m'a quand même appris à nager puisque maintenant je sais comment m'en sortir tout seul comme un grand garçon. C'est différent de ce à quoi je m'attendais. Je m'attendais à ce qu'on regarde ensemble les offres d'emploi, qu'on fasse le boulot là-bas puis que quelque chose sorte du boulot là sur place. En fait non, l'approche c'est de nous apprendre à nous gérer nous-mêmes. En nous donnant certains outils que tout le monde ne possède pas au départ. Pour moi, la méthode est efficace.

L'attente initiale de Michaël est parfaitement identique à celle de nombreux candidats qui pensent qu'on va les aider « concrètement », c'est-à-dire que l'outplacement sera un « *autre-placement* » selon le lapsus d'Albert ou qu'il sera orienté « *plus sur le travail* » comme le résume Joël. L'intérêt du commentaire de Michaël est de montrer le dépassement possible de cette situation, un dépassement attendu par les consultants. De fait, le but ultime est « *d'apprendre à nous gérer nous-mêmes* ».

Si l'on écoute Emile, il décode lui aussi l'outplacement comme un processus d'autorresponsabilisation. Mais il lui attribue une signification moins optimiste.

CH 2 e entretien Emile

Disons que je me suis aidé moi-même, sous la pression de l'outplacement. C'est-à-dire que tu vas là, et on te dit qu'il faut te bouger. À la fin t'en as marre de les entendre parler comme ça alors tu le fais. Donc, l'outplacement m'a servi, ce n'est pas quelque chose de négatif. Mais tu y allais et y'avait rien en vue, tu ne voyais pas, tu ne savais pas dire si tu l'en sortirais. Je ne voyais rien là-dedans. C'est en me bougeant un peu...

S'il reconnaît comme Michaël l'objectif de responsabilisation de l'outplacement, Émile en dégage le caractère éprouvant puisqu'on « *s'aide soi-même, sous la pression de l'outplacement* ». Avec Emile, on constate que la charge de stress dont est porteuse la logique de responsabilisation n'est pas gérable par tous les candidats aussi efficacement qu'elle ne l'a été pour Michaël. Comment les consultants réagissent-ils à de telles situations ?

4.2. COTE FACE, DES FORMES NEGOCIEES DE DERESPONSABILISATION

Comme professionnels de l'outplacement, les consultants doivent assurer leurs tâches selon des règles et des normes inscrites dans le code de déontologie de Federgon Outplacement ou retravaillées dans le cours de l'action. Si la norme d'autonomie guide leur travail en vue de responsabiliser les individus dans leur recherche d'emploi et si nous avons montré plus haut que « ça fonctionne » pour certains candidats, nous présentons un ensemble de situations qui posent problème aux consultants.

Face à « l'élargissement de l'outplacement obligatoire à de nouveaux groupes de travailleurs parfois moins motivés » (Federgon, 2009, p. 28) notamment chez les plus de 45 ans en CCT 82bis, les consultants ont des marges de manœuvre limitées. En effet, si comme dans d'autres politiques d'activation à l'égard de jeunes faiblement qualifiés (Orianne, 2005) ou d'usagers de CPAS (Lacourt, 2007), ils peuvent recourir à la contractualisation, pour autant ils ne disposent d'aucun moyen de sanction en cas de non-respect du contrat (absences aux séances, abandon de l'accompagnement, etc.). Ensuite, face au nouveau public des plus de 45 ans, tous n'ont pas la volonté ou un intérêt à « jouer le jeu » du « vieillissement actif ». Par exemple, le responsable d'un cabinet d'outplacement plus ancien, habitué à travailler avec des publics plus qualifiés, nous expliquait son souhait de maintenir un accompagnement de qualité impliquant un suivi plus individualisé et donc, forcément, plus cher. Au nom de la qualité du service, on observe un phénomène « d'écramage » en faveur des publics plus qualifiés (plus susceptibles de bénéficier d'un accompagnement plus complet même si, comme l'ont montré Struyven et De Cuyper, 2009, l'extension des CCT 82bis signifie aussi que les cadres qui bénéficiaient jadis d'un accompagnement plus large via la CCT 51, se voient dorénavant davantage offrir une CCT 82bis quand ils ont plus de 45 ans).

Ces précisions posées, nous partons de la grille de la responsabilité exposée plus haut (Genard, 1999) et nous la déclinons sur le mode négatif : « ne pas devoir, ne pas vouloir, ne pas savoir, ne pas pouvoir ». Selon nous, les consultants adoptent des discours et des pratiques qui déresponsabilisent les candidats, mais des pratiques qui doivent être acceptables. Nous distinguons ainsi quatre cas (les appellations entre guillemets proviennent des acteurs) :

- l'outplacement face aux chômeurs âgés et « l'outplacement Canada Dry » (19) ;
- l'outplacement face à une volonté de retrait ;
- l'outplacement de ceux qui « ne comprennent rien » ;
- l'outplacement face aux « problèmes psychologiques » ;

TABLEAU 3 : QUATRE PRATIQUES DE DERESPONSABILISATION INSPIREES DES MODALITES DE LA RESPONSABILITE (GENARD, 1999)

Modalisation	Objectivante	Subjectivante
Virtualisante	Cas 1 L'outplacement face aux chômeurs âgés et « L'outplacement Canada Dry » (ne pas devoir)	Cas 2 L'outplacement face à une volonté de retrait (ne pas vouloir)
Actualisante	Cas 3 L'outplacement de ceux qui « ne comprennent rien » (ne pas savoir)	Cas 4 L'outplacement face aux « problèmes psychologiques » (ne pas pouvoir)

4.2.1. Le statut de chômeur âgé et « l'outplacement Canada Dry »

A première vue et selon plusieurs consultants, « l'outplacement Canada Dry » ne serait qu'une catégorie marginale en voie d'extinction à l'époque de notre terrain (20). Dispositif éphémère, il n'en recèle pas moins des leçons intéressantes sur les limites d'un outplacement. Derrière le cas de « l'outplacement Canada Dry », c'est le statut de chômeur âgé (dispense de recherche d'emploi à 58 ans) qui fonde une première modalité de déresponsabilisation selon laquelle les candidats « ne doivent plus » rechercher d'emploi. De fait, après la fin de notre terrain, la modification de

(19) L'expression provient des « prépensions Canada Dry » décrites plus haut.

(20) Lorsque nous avons présenté nos résultats sur notre lieu d'observation en novembre 2008, les consultants ont signalé que « l'outplacement Canada Dry » n'existait plus. Par contre, ils ont mentionné la reformulation de la CCT 82 bis qui inclut une dispense d'outplacement pour les personnes pouvant prétendre au statut de chômeur âgé à la fin de leur préavis. Ceci expliquerait la disparition des premières.

la CCT 82bis introduit une exception de participation à l'outplacement pour « les travailleurs qui sont dans une situation telle que s'ils devenaient chômeurs complets indemnisés à l'issue du délai de préavis ou de la période couverte par une indemnité de congé, ils ne devraient pas être disponibles pour le marché général de l'emploi » (CCT 82bis, Art.3).

Si cette première catégorie se rapproche de l'explication du « non-take-up » par des facteurs externes à l'outplacement, nous attirons l'attention du lecteur sur le fait que cette catégorie « d'outplacement Canada Dry » n'a jamais existé formellement mais qu'elle a été construite par les consultants que nous avons suivis.

Sur notre terrain, des consultants organisent ce qu'ils nomment un « outplacement Canada Dry » pour « *les gens du bus* », c'est-à-dire des candidats provenant de différentes sociétés publiques de transport en commun.

Echanges informels Quévin, consultant

Ce qu'on va faire avec les gens du bus, c'est de l'outplacement Canada Dry... Enfin, c'est officieux, il ne faut pas aller le dire, mais on va essayer de développer ça... Nous, on met le cadre, on leur apporte tous les moyens pour trouver un job sur un plateau. Enfin, un job, l'outplacement c'est retrouver une situation, ce n'est pas toujours un job, ça peut être une formation ou une pause carrière ou un temps pour voir ses petits-enfants quand on est grands-parents, etc. C'est bien de l'accompagnement vers une nouvelle situation comme on va faire avec les gens du bus. Enfin, on verra. Mais là y'a un vide juridique et on essaye de le remplir.

Notre observation *in situ* démontre l'inventivité du social et de ses acteurs, car nous assistons ici au télescopage de deux pratiques de gestion de la fin de carrière ; la prépension « Canada Dry » illustre encore une gestion par le retrait anticipé tandis que l'outplacement s'engage dans la voie de l'incitation à la recherche d'emploi. C'est ce paradoxe que souligne un consultant actif depuis plus de vingt ans dans le secteur.

Cabinet B 1 R&C, consultant

Depuis très longtemps, on sait bien que les personnes âgées ont un peu plus difficile [à retrouver du travail] et ça continue. Dans vingt ans, ce sera encore la même chose. Les personnes âgées ont évidemment un peu plus difficile que les personnes d'âge moyen pour retrouver. Comme les tout jeunes qui n'ont strictement aucune expérience ont un peu plus difficile que ceux qui ont déjà travaillé un an. Ça, on ne changera pas. Dans vingt ans, dans cinquante ans, ce sera encore la même chose. On s'est dit qu'on allait faire quelque chose pour ces personnes plus âgées. Mais c'est assez aberrant finalement. Tout est parti de statistiques disant que c'est en Belgique qu'il y avait le plus de personnes âgées qui n'étaient pas au travail. Mais on oublie de dire que c'est à cause de toutes les prépensions et du système des prépen-

sions lors de restructurations où l'on pouvait partir, dans le temps, dès 48 ans et puis dès 50 ou 52 ans. D'une part, on fait une loi disant qu'il faut aider les gens à retrouver du boulot et d'autre part, on permet quand même de mettre dehors toutes les personnes à 50 ans, enfin, avec les cellules de reconversion, on les oblige soi-disant à retrouver du travail. Ce sont des aberrations politiques.

En d'autres termes, la situation de « l'outplacement Canada Dry » pose question aux consultants en général. Elle fut concrètement abordée dans le groupe de Wavre.

WA séance collective 5

Florence : Oui ce sont les fins de carrière d'aujourd'hui. C'est tirer en longueur. La prépension c'est fini, c'est moche hein... Là on est dans une phase transitoire, mais à un moment donné ce sera de toute façon fini. [Florence explique ce que sont les prépensions « Canada Dry ».] Avec cette loi, ces personnes doivent faire de la recherche active d'emploi.

Aline : Ah oui ?

Florence : Oui c'est la même loi ! C'est aberrant mais c'est comme ça. Mais bon, c'est comme avec toi, on trouve des solutions adaptées. Là on fait de l'occupationnel.

Si, dans cet échange, la consultante semble s'accommoder de la situation et accepte que certains candidats comme Aline ne cherchent pas d'emploi, il ne faut pas se bercer d'illusions ; on touche ici aux marges de l'outplacement et ceux qui s'y aventurent n'échappent pas aux questionnements éthiques, comme Daphné.

Observation, réunion d'équipe

Daphné : Mais des vrais outplacements ? Enfin des vrais licenciements ? Parce que les plans Canada Dry je vois, mais ce ne seront pas des Canada Dry.

Marie-Cécile : Dans l'offre, je les ai vendus à 1800 par personne en forfaitaire, mais en prévoyant qu'on pouvait les mettre dans des groupes existant déjà éventuellement. Les ouvriers, oui. Les autres vont arriver tous groupés. Et encore, ce n'est pas sûr, on verra. Les autres, on a la possibilité de les mettre avec d'autres personnes.

Pour Daphné, ces systèmes ne sont pas de « vrais outplacements ». Selon son collègue Quévin, ces pratiques entrent en contradiction avec l'outplacement non seulement en termes de contenus, « on arrive à une situation où on n'a plus de contenu », mais surtout en termes éthiques : « Derrière ça, on a un problème déontologique. Parce que c'est notre métier ».

Un autre cabinet avait développé, dès avant les réformes de 2006, un système propre aux « transitions de vie » pour les prépensionnés, notamment ceux qui bénéficiaient d'une « prépension Canada Dry » (21).

Cabinet C 3 R&C, consultante

Avant le Pacte des générations, on avait déjà un programme pour les prépensionnés, on avait déjà développé une certaine compétence là-dedans... C'était plutôt aider les gens dans leurs transitions de vie. Aujourd'hui, je crois que les deux sont importants : aussi bien les aider dans leurs transitions de vie, mais aussi les aider dans leur repositionnement professionnel. Donc, le contenu et le programme s'articulent un peu autour, mais avec un accent évidemment plus prononcé sur leur repositionnement professionnel. Mais le Canada Dry, je ne sais pas si ça vaut la peine de l'évoquer parce qu'il y en a de moins en moins. On a un très gros projet avec les Canada Dry et les gens, à 99 % dans l'administration, je peux vous dire qu'il n'y en a qu'un qui est motivé.

La consultante poursuivra sa réflexion en estimant que dorénavant, ces systèmes tendraient à diminuer en importance au bénéfice de l'outplacement... Ce qui semble moins sûr comme le suggère le « non-take-up » de l'outplacement (Struyven et De Cuyper, 2009).

Au-delà de la formule hybride de « l'outplacement Canada Dry » et de ses rapports avec la prépension du même nom, ce premier cas concerne l'ensemble des « situations » institutionnelles qui empêchent l'individu de vouloir retravailler.

Cabinet B 1 R&C, consultant

Interviewer (I) : *Est-ce que justement vous avez déjà eu des cas où les personnes, elles suivent un outplacement d'accord, mais en même temps, elles ont des formes de prépension Canada Dry ou des choses comme ça ?*

Consultant (C) : *Il y en a de temps en temps, mais ce n'est pas fréquent quand même. On les a surtout quand ce sont les restructurations.*

I : *Et comment est-ce qu'on arrive à travailler dans ces situations, qu'est-ce qu'on fait très concrètement ?*

C : *Concrètement, ça dépend uniquement de la volonté de la personne de travailler ou pas. Une des premières questions qu'on a avec les personnes, c'est : « Est-ce que vous voulez travailler ? ». Si la personne dit d'une manière catégorique : « Oui, je veux travailler », à ce moment-là, qu'elle soit en prépension ou quelle que soit sa situation, on retrouvera du boulot réellement.*

(21) Cette observation contredit le propos de Struyven et De Cuyper (2009) qui stipule que cette pratique n'apparaîtrait que depuis le Pacte de solidarité.

D'après l'extrait, ces cas ne sont pas fréquents. Insistant pour minimiser le phénomène, le consultant se déplace vers l'argument central : y a-t-il une volonté du candidat de retravailler ? En d'autres termes, s'il admet l'existence de ces « *situations* », il évite les questions ambiguës qu'elles soulèvent et réaffirme qu'elles contredisent le modèle standard de l'outplacement fondé sur la « volonté » du candidat.

4.2.2. L'outplacement face à une volonté de retrait

Une deuxième situation de déresponsabilisation concerne des candidats qui, pour les consultants, ne recherchent pas, ou plus vraiment, de travail. Si certains candidats affirment explicitement leur souhait de ne plus travailler, le plus souvent, ce sont les consultants qui interprètent leurs actions comme une volonté de ne plus retravailler.

L'extrait suivant présente une situation où la consultante estime qu'« *on a vraiment fait le tour, elle a 58 ans, elle est pleine de bonne volonté* ».

Observation, réunion d'équipe

Bernadette : *J'ai une bonne nouvelle moi... Et ça pose question. J'ai une dame qui termine, ça pose question, parce qu'elle termine la phase deux, on a vraiment fait le tour, elle a 58 ans, elle est pleine de bonne volonté, mais on [elle insiste] a fait le tour. Elle me dit : « Voilà, j'ai pris ma décision d'arrêter de travailler ». Qu'est-ce que je fais ?*

Grégoire : *C'est une formule forfaitaire au départ ?*

Bernadette : *Oui.*

Grégoire : *Dans ces cas-là, en fin de phase deux, on a fait le tour, voilà, on arrive. De toute façon, si elle n'a même pas de contenu au niveau de la recherche d'emploi...*

Bernadette : *Non, il n'y a rien, y'a pas de...*

Grégoire : *Alors, tu lui dis : « Sachez que pendant six mois, je suis à votre disposition, si y'a besoin de quelque chose. En fait si vous êtes confrontée à un cas concret dans le cadre d'un emploi ». Et ça, c'est la forme de coaching que je vois.*

Face au constat de blocage de Bernadette, la réponse de Grégoire n'est, en réalité, pas différente de ce que vient de lui dire sa collègue : « *En fin de phase deux, on a fait le tour, voilà on arrive* ». Par contre, il reporte le problème sur la candidate : « *Si elle n'a même pas de contenu au niveau de la recherche d'emploi* ». En d'autres mots, face à une situation paradoxale (une personne « *de bonne volonté* » qui en vient à « *prendre la décision d'arrêter de travailler* »), les consultants n'expriment qu'une réponse minimaliste. Elle consiste à assurer un « *coaching* » et à rester « *à disposition* » du candidat quand on aurait pu s'attendre à ce que l'accompagnement redouble d'intensité.

Rappelant les programmes du cabinet C sur les « transitions de vie », d'autres consultants de notre terrain reconfigurent la situation pour parler de « *projet de vie* ».

CH séance collective 6.

Florence : Et tu n'as pas besoin de suivre une formation ?

Jean-Charles : Non, ça va...

Alfred : Car ça te ferait une corde de plus à ton arc, tu aurais une harpe !
[Rires.]

Florence : Si tu n'as pas un objectif professionnel, tu vois ça peut être une orientation de vie, un projet de vie... C'est un objectif de vie.

Dans cet extrait, le langage (« *projet* », « *objectif* », « *orientation* ») respecte le but de l'outplacement en faveur de la responsabilisation individuelle. Le détournement consiste à déplacer la focale de l'emploi vers la vie en général. Ce que fait remarquer, non sans humour, un candidat. « *Ça te ferait une corde de plus à ton arc, tu aurais une harpe !* ». Ces glissements du langage sont repérables hors de notre terrain.

Cabinet D 1 R&C, consultante

Interviewer (I) : *Et quand est-ce que c'est une réussite ou un échec ?*

Consultante (C) : *La réussite c'est quand on a su suivre le projet professionnel, euh le projet, pas le projet professionnel.*

I : *Donc, si je vous comprends bien, ça ne veut pas spécialement dire remettre la personne à l'emploi ?*

C : *Non. Et c'est justement la spécificité des plus de 45 ans. C'est que tout le monde ne recherche pas un autre emploi. Quelquefois on a du mal à le dire, mais le résultat peut aussi être autre chose que l'emploi. Ce n'est pas le but, le but c'est l'emploi.*

I : *Et donc, ça arrive que, lors de la signature du projet, le projet soit par exemple de s'occuper de ses petits-enfants ?*

C : *Oui. Oui, ça arrive. Mais c'est entre la personne et moi. Mais ça n'ira nulle part d'autre. Puisqu'il n'y a pas d'évaluation. La Convention 82 est très spécifique, elle ne demande pas de résultat, elle demande des moyens.*

Dans cet extrait, le « *projet* » se distingue du « *projet professionnel* ». D'où, à nouveau, une forme d'accord implicite entre candidat et consultant qui ne peut pas sortir de l'interaction. « *Mais c'est entre la personne et moi. Mais ça, ça n'ira nulle part d'autre puisqu'il n'y a pas d'évaluation* ». La forme (contractualisation) et le fond (travailler par « *projet* ») sont respectés ; quant à l'objectif, il est réaménagé.

4.2.3. L'outplacement de ceux qui « ne comprennent rien »

Un troisième cas de déresponsabilisation apparaît à partir des personnes qui « *ne comprennent rien* » aux messages de l'outplacement. Ce n'est pas tant le « vouloir » qui est mis en cause, mais le « savoir ». Comment en effet construire un savoir partagé si l'on ne parvient pas à échanger les mêmes mots ou les mêmes significations de ces mots ?

Plus que le public, c'est ici la relation qui devient problématique. Que faire face à des personnes qui « *ne comprennent rien* » ou qui, pire encore, « *ne disent rien* » ?

Observation, réunion d'équipe

Florence : *Et pour mes deux gaillards, qu'est-ce que je fais ? La prochaine fois, que je leur dis, il faudra apporter vos curriculum vitae... Vos quoi ?! qu'ils m'ont fait !*

Daphné : *Moi le mien il n'a toujours pas compris.*

Quévin : *Toi il dit quelque chose le tien, moi il ne dit rien. Il ne dit rien !*

Florence : *Dans le groupe, ce sont souvent les femmes qui causent et tu vois ces deux-là qui sont là, et qui se disent : mais qu'est-ce qu'elle raconte celle-là ?! [Rires.] Et en même temps tu te dis, ben merde, j'ai envie de faire plus [...] Et tu, et tu ne peux pas.*

Cet extrait relate l'impuissance des consultants face au silence. « *Et en même temps tu te dis, ben merde, j'ai envie de faire plus [...] Et tu, et tu ne peux pas* ». Rappelant les questionnements déontologiques de son collègue Quévin, Grégoire s'inquiètera lors d'un échange informel de l'impact d'une telle situation sur la définition de son métier. Pour lui, l'outplacement ne serait pas de « *l'assistanat* » mais du « *conseil* » pour faire en sorte que « *la personne fasse et dise les choses par elle-même* ».

Qu'importe la position du consultant, la solution qui se dessine consiste à renvoyer ces candidats vers d'autres professionnels comme les « *Conseillers en insertion* » sur notre lieu d'observation ou à les rassembler dans des groupes ad hoc.

Cabinet C 1 C, consultante

Consultante : *Alors en fonction des personnes, ce qu'on a fait maintenant ici, c'est que les candidats qui sont vraiment, qui ne savent pas lire ni écrire par exemple, on a créé un cours particulier pour eux avec des consultants vraiment spécialisés dans ce type d'accompagnement-là. Et ces groupes Diversity, ils vont tout de suite ailleurs. Ce qui nous permet, nous, de continuer à travailler avec ceux avec qui ça va déjà un petit peu plus facilement parce que ces gens-là il faut vraiment le voir, le petit groupe il faut être assis à côté d'eux. Au début, je les prenais. Par exemple, je devais faire huit CV.*

Interviewer : *Ah oui, c'est vous qui les faisiez ?*

Consultante : *Oui, donc eux ils s'embêtaient, passer trois heures à faire des CV quand on est analphabète, ça ne paraît pas raisonnable.*

Dans le cabinet C, le « *groupe Diversity* » réunit notamment des personnes qui ne parviendraient pas à écrire. Cette pratique rappelle les enseignements du *labelling* (Becker, 1985) ou de l'écrémage (Struyven et De Cuyper, 2009) et permet aux consultants « *de continuer à travailler avec ceux avec qui ça va déjà un petit peu plus facilement* ». Dans ce cabinet, l'existence d'un autre groupe a été signalée, soit le « *groupe 45+ light* » ; si nous ne savons pas s'il rassemble les mêmes personnes que le « *groupe Diversity* », la logique organisationnelle reste la même : le but consiste à « *ne pas freiner les groupes de ceux qui recherchent activement* » en se séparant des « *boulets qui freinent la marche à suivre ou qui mettent une moins bonne ambiance* » (Cabinet C 4 C homme, consultant).

Que ce soit par le relais vers d'autres professionnels sur notre terrain ou par la constitution de groupes *ad hoc* ailleurs, nous considérons qu'il s'agit d'un « relais interne ». Cette pratique n'est pas sans lien avec les logiques de partenariat et de mise en réseaux que l'État social actif promeut avec les professionnels de l'employabilité (Orianne, 2005).

Reste à savoir comment s'opèrent les « tris », où se pose « l'étiquette » ? Faut-il par exemple étendre le cercle pour inclure « *ceux qui ne savent pas travailler normalement* » ? Mais que signifie au juste « *travailler normalement* » ?

Observation, réunion d'équipe

Marie-Cécile : Et puis j'en parlais la semaine dernière en interne, en me disant qu'on a quand même de plus en plus de personnes qui sont d'un niveau relativement bas, presque analphabètes... Et en fait, on s'était dit qu'il faudrait presque des conseillères en insertion. Et justement, celle avec qui j'en parlais hier, elle me dit qu'y a justement un projet de job coaching, donc il serait possible que des gens de nos groupes soient pris en accompagnement en cadrant bien avec les conseillères en insertion : qu'est-ce qu'il faut faire avec ce candidat et qu'elle accompagne plus spécifiquement nos candidats.

Florence : Moi aussi j'ai des situations comme ça. Mardi, j'expliquais le marché de l'emploi et je demande si ça va, s'ils comprennent. Et non... Même écrire son nom, il ne sait pas... Ben alors, vous allez travailler tous ensemble. Et vous, vous pouvez faire la feuille à deux... Et puis le gars me fait : « Mah, je sais pas écrire français moi ».

Donatienne : Et à partir de quand on ferait appel aux conseillères en insertion, pour les analphabètes uniquement ou bien on peut élargir ?

Daphné : Moi j'en ai une qui s'est pris un camion, elle a des plaques dans le bras, elle a un bras plus court que l'autre, elle travaille dans l'Horeca alors évidemment... Et puis les problèmes de dos et tout ça.

Grégoire : Ceux qui ne savent pas travailler normalement quoi... Y'en a énormément qui arrivent en outplacement parce que dans leur entreprise, ils étaient en congé de maladie sans discontinuer depuis plus de six mois. Ils se sont fait virer parce qu'à partir de six mois on peut les virer.

Dans cette interaction, on mesure combien la catégorie des candidats qui ne « savent pas » rechercher de travail dépasse les seuls personnes étiquetées analphabètes. On y voit des critères qui ne sont pas stabilisés objectivement mais renvoient les consultants à des appréciations plus subjectives. Faut-il prendre en compte « *la dame qui s'est pris un camion* » avec « *ses plaques dans le bras* » et « *un bras plus court que l'autre* » ?

4.2.4. L'outplacement face aux « problèmes psychologiques »

Une quatrième situation de déresponsabilisation concerne ceux qui souffrent, se plaignent ou renvoient à l'étiquette des « problèmes psychologiques ». Ce terme valide ne recèle pas nécessairement des troubles psychiques identifiés. Dans cette catégorie large, les candidats ne parviennent pas ou n'auraient pas la capacité de rechercher véritablement un travail. D'autres recherchent un travail mais de manière désordonnée par rapport aux consignes. C'est la question du « pouvoir » qui n'est pas rencontrée.

Face à ces cas, les solutions consistent, comme dans la situation précédente, à envisager un relais. Toutefois, il n'est pas question de « relais interne » mais de « relais externe ». Les consultants préfèrent renvoyer le candidat vers des médecins, psychiatres, psychologues ou psychothérapeutes. Outre son caractère extérieur, le traitement clinique du problème passe par un séquençage temporel distinct. Il faudrait d'abord « régler le problème » avant d'entamer une démarche de recherche d'emploi.

Précisons que nous utilisons les mots « problèmes psychologiques » avec précaution parce que le « problème » évoqué pourrait masquer un suivi difficile à gérer du point de vue du consultant, comme nous le devinons avec Grégoire.

Echanges informels Grégoire, consultant

Et puis notre objectif c'est quand même la recherche d'emploi. Là, Marinette, moi je ne l'engagerais jamais ! Qu'elle retrouve par un piston une place au ministère et qu'elle soit la seule à postuler... Elle est maniaco-dépressive, elle a besoin d'un psychiatre. Elle n'a dit à personne qu'elle avait été licenciée. Sauf à son compagnon ! Tu vois le bazar !

Grégoire reviendra sur cette situation quelques semaines plus tard lors d'un nouvel échange informel. Il commence par me demander des nouvelles des autres groupes. Je réponds de manière évasive avant de renverser la question.

Echanges informels Grégoire, consultant

Interviewer : *Je ne sais pas si un groupe est bon ou pas. Pour ma recherche, ils sont tous bons parce qu'ils sont différents. D'ailleurs, c'est quoi un bon groupe ?*

Grégoire : *Ben c'est un groupe où ils font des choses... Pas comme celui de*

Liège où y'en a qui foutent rien ! Y'a cette dame qui n'a même pas de PC, ni Internet et qui ne veut pas aller se présenter dans les Maisons de l'emploi de peur qu'on la voie [il s'agit de Marinette]. Elle est tellement loin de l'emploi et en plus elle devrait faire une thérapie. Pour moi, elle est maniaco-dépressive. Elle devrait aller consulter. Elle cherche que par le journal Références qu'elle achète une fois par semaine.

Marinette est une personne que nous avons vue fondre en larmes lors d'une séance collective. Au-delà d'une certaine « fragilité » émotionnelle, le consultant pointe deux dimensions différentes : « *elle est tellement loin de l'emploi* » et « *en plus elle devrait faire une thérapie* ». La recherche d'emploi semble impossible pour cette dame qui « *n'a dit à personne qu'elle avait été licenciée* ».

Ces cas de « problèmes psychologiques » ne se limitent pas à notre terrain. Lorsque nous leur demandions de présenter des exemples de situations plus difficiles, les consultants ont fréquemment évoqué la problématique psychologique. Par exemple, cette consultante du cabinet C évoque la situation d'un homme de 49 ans qui passe à côté, à deux mois près, d'une prépension à 50 ans dans le cadre d'une restructuration. Toutes ses difficultés tourneraient autour d'un manque de confiance qui l'empêcherait d'agir, alors qu'il en aurait les capacités selon la consultante. « *Il ne savait pas réussir des tests qu'il aurait pu réussir* ».

Cabinet C 1 C, consultante

Consultante (C) : *Alors évidemment quand on est en soixante heures et en collectif, c'est quand même fort travailler à sa thérapie et à ce manque de confiance en lui. La seule chose que je peux lui dire c'est « va chercher de l'aide à un autre niveau ». Tu te rends bien compte que tu n'oses pas parce qu'à un moment il l'a dit : « Moi, je n'ose pas rentrer dans l'agence d'intérim, je n'ose pas ci, je n'ose pas là », et il ne savait pas réussir des tests qu'il aurait pu réussir.*

Interviewer (I) : *Y a-t-il régulièrement des personnes à renvoyer vers des thérapeutes ou des médecins ? Et votre boulot ce n'est pas ça, vous êtes pourtant psychologue, non ?*

C : *Oui, mais je ne suis pas thérapeute.*

I : *En même temps, ce n'est pas de l'accompagnement à l'emploi ça ?*

C : *Oui, mais il faut quelqu'un dont ce soit le métier. Je ne peux pas convertir des heures de thérapie. Je peux donner des coordonnées, je le fais volontiers, je peux prévenir éventuellement le thérapeute que je connais. Là, je trouve que ça dépasse le cadre. Une autre chose qui me vient, c'est vraiment le côté assistante sociale. Les gens viennent chez moi avec des demandes qui sortent du cadre.*

Selon cet extrait, l'accompagnement ne renvoie ni au travail du thérapeute, ni à celui de l'assistant social : il s'agit de « *demandes qui sortent du cadre* ». Ces sorties du cadre impliquent un relais externe, car bien qu'ils soient psychologues de formation, de nombreux consultants rejettent le rôle thérapeutique. De leur point de vue,

l'outplacement passe par une écoute psychologique, mais en aucun cas il ne doit être assimilé à une thérapie. De manière limpide, un autre consultant évoque les contours incertains de son action quand il identifie des « signaux clairs » qui font penser à une dépression chez un candidat.

Cabinet C 5 R&C, consultant

On travaille avec un déclaratif. Celui d'un patron et celui du candidat. On ne peut pas abonder dans le sens du candidat nécessairement... On ne peut pas non plus dire au candidat que ça va aller comme ça... On doit entrer en même temps dans des couches plus profondes sans rester superficiel, mais tout en permettant à la personne de sortir de cette situation. [...]

Enfin, on n'est pas médecin, on n'est pas psychiatre, mais on sait aussi qu'il y a des signaux clairs, qu'il y a des paramètres qui peuvent faire que. Donc voilà, le travail avec cette personne sera essentiellement thérapeutique, on va relayer vers d'autres personnes. Nous, on prend en compte mais on ne prend pas en charge. Je prends souvent cette expression, je l'aime bien.

Dans la première partie de l'extrait, le consultant souligne que son travail sur le « déclaratif » peut passer par un processus de rapprochement qui va jusque « dans des couches plus profondes », sans pour autant tomber dans le traitement médical. Le but reste orienté vers l'autonomie pour « permettre à la personne de sortir de cette situation ». Dans la seconde partie de l'extrait, il estime que des situations comme la présomption d'un état dépressif nécessitent au contraire un désengagement et le relais vers d'autres professionnels. Ce qu'il résume ainsi : « Nous, on prend en compte mais on ne prend pas en charge ». Cette phrase surgit certes dans un contexte précis de comparaison avec le monde thérapeutique. Mais, selon nous, elle possède une portée plus large, car comme il le dit, « je prends souvent cette expression, je l'aime bien ».

Cette quatrième forme de déresponsabilisation clôt l'analyse. Nous avons montré que derrière un modèle idéal de responsabilisation assumé par certains candidats, les consultants formatent des catégories de déresponsabilisation dans les situations qu'ils jugent problématiques, quand le candidat ne cadre pas avec les attentes de l'outplacement, quand on touche aux limites de l'activation du travailleur plus âgé par l'outplacement contraint.

CONCLUSION

En Belgique, nous avons vu que l'outplacement des plus de 45 ans opérationnalisait une volonté politique d'encourager un « vieillissement actif » en emploi. En ce sens, l'outplacement participerait, bon gré mal gré, à l'activation de personnes licenciées après 45 ans. Suite au constat d'un « non-take-up » identifié en 2007 (Struyven et De Cuyper, 2009), nous avons voulu compléter les explications (externes) de ce phénomène par ces auteurs en rendant compte des limites (internes) que l'outplace-

ment connaît quand les consultants font face à des publics plus âgés, moins qualifiés et contraints de se faire accompagner afin de retrouver, « par eux-mêmes », un nouvel emploi.

Si nous entrons dans « la société du travail sur soi » (Vrancken et Macquet, 2006) alors on peut considérer que l'outplacement prépare les salariés plus âgés à s'y maintenir. Du moins, d'un point de vue idéal lorsque la responsabilisation est acceptée par les candidats. Par contre, les quatre formes idéal-typiques de déresponsabilisation co-construites entre consultants et candidats sur notre terrain et à partir des 28 entretiens de consultants, pourraient expliquer les difficultés de l'outplacement à fonctionner avec le nouveau public arrivé avec le Pacte de solidarité entre générations. Propres à l'outplacement, ces constructions viennent compléter utilement les raisons externes à l'outplacement pour en comprendre son décollage relatif.

Avant d'envisager deux pistes sur l'avenir de l'outplacement et le « vieillissement actif » en emploi face à de telles limites, nous revenons sur nos propres limites.

Si on le compare avec les travaux flamands sur l'outplacement (Struyven et De Cuyper, 2009 ; De Cuyper et al., 2008 ; De Coen et al., 2007 ; De Witte et al., 2005 ; Albertijn, 2001), on pourrait avancer que notre travail n'est pas représentatif puisqu'il se focalise sur un type d'accompagnement (l'outplacement en CCT 82bis des personnes de plus de 45 ans licenciées individuellement) et sur une observation réalisée en Wallonie qui regroupe à peine 10 % de l'outplacement des plus de 45 ans. En réalité, notre approche qualitative visait à comprendre le sens de ce qui se joue dans l'outplacement quand il est utilisé pour mener une politique publique de « vieillissement actif ». Pour construire cette significativité, il ne s'agissait donc pas d'étendre nos recherches sur une vaste échelle mais au contraire de pénétrer aussi loin que possible dans la signification des pratiques ; la triangulation de notre travail (observation / entretiens de candidats / entretiens de consultants) participe de cette logique d'autant plus que nos observations (en Wallonie) ont été validées par des entretiens de consultants sur l'ensemble du pays et parmi lesquels on retrouve les principaux acteurs du secteur.

Ajoutons que l'on peut renvoyer cette limite aux travaux flamands sur l'outplacement : pourquoi ne s'intéressent-ils pas à la Wallonie ? Parce qu'elle n'est pas statistiquement représentative ? Certes. Mais comment expliquer ce phénomène ? Par la présence, historiquement datée, des « cellules de reconversion » (Bingen et al., 2006) accordant un poids plus important aux syndicats aux dépens des acteurs privés du placement ? Ou par le fait que la présence d'un chômage structurel rebuiterait un secteur fonctionnant sur la base d'un système responsabilisant l'individu ? Pour le dire autrement, et en reprenant la remarque de Gazier (2003) à propos de la lecture de l'activation par l'OCDE, pourquoi ne pas faire l'hypothèse que l'outplacement a du sens là où le chômage est bas qu'il s'agisse d'une Région (la Flandre) ou d'un segment professionnel (les cadres) ? Bref, notre démarche n'est pas contradic-

toire avec celle de chercheurs comme De Cuyper et al. (2008) ; elle lui est complémentaire. À l'avenir, il serait intéressant que l'étude de l'outplacement se fasse sur l'ensemble du territoire belge et mixe davantage ses méthodes (entretiens mais aussi observations).

Finalement, quelles leçons tirer de l'injonction à la responsabilité de l'activation des « seniors » (Ministre de l'Emploi, 2005) et des limites qu'elle soulève lorsqu'elle est organisée par l'outplacement contraint ?

Primo, si l'incitation contraignante par l'activation soulève une série de problèmes mentionnés dans la revue de la littérature, c'est en partie parce que ce type de politique modifie la répartition de la responsabilité entre l'Etat, le travailleur et l'employeur. S'il faut constater que ce dernier acteur est absent de notre travail, il ne faut pas nier qu'il a été, lui aussi, responsabilisé par les différentes réformes en cours, notamment celles en faveur des restructurations engagées depuis 2004. Néanmoins, si l'action publique entend « égaliser les possibles » (Maurin, 2002) dans le domaine des fins de carrière, des actions beaucoup plus ambitieuses pourraient concerner le monde de l'entreprise. Partant de l'outplacement, on pourrait par exemple étendre l'action des consultants vers la prospection des entreprises pour qu'ils identifient de réels « possibles » emplois pour les personnes qu'ils accompagnent. Cette approche n'est pas absente de l'outplacement, mais elle y est sur un mode très mineur (22) ; de plus, elle entre en contradiction avec le code de déontologie de Federgon Outplacement. Plus largement, on peut penser au développement du « Fonds de l'Expérience professionnelle » (Léonard, 2008) à condition que ses missions ne se réduisent pas à payer des aménagements de travail qui soit auraient de toute façon été réalisés, soit ne permettent pas de maintenir effectivement en emploi le salarié âgé visé par la mesure. Il est intéressant de remarquer que, de longue date, l'OCDE conseillait d'agir certes sur les candidats mais aussi sur les employeurs afin de les sensibiliser aux avantages des salariés vieillissants (OCDE, 1967).

Secundo, faut-il élargir l'outplacement tout au long de la carrière comme le défend la Fédération Federgon Outplacement (Federgon, 2008) et transformer l'outplacement de contrainte (pour l'employeur et le travailleur licencié) en opportunité en l'intégrant dans le contrat de travail comme le proposent Struyven et De Cuyper puisque pour eux les peu qualifiés « are now offered a package, so the situation has improved for them » (Struyven et De Cuyper, 2009, p. 181) ? Tout d'abord, il faut signaler que cette proposition n'a rien de neuf car elle est présente ou suggérée dans certains guides sur l'outplacement (Maréchal, 2003 ; Walckiers, 1990 ; Descheemaekere et Laudouar, 1987). Plus fondamentalement, on peut se demander si la « situation s'est vraiment améliorée » pour les peu qualifiés lorsque, étant incités à se prendre en mains, ils risquent de devoir accepter des conditions de travail qu'ils auraient rejetées en d'autres circonstances.

(22) Seulement deux consultants sur 28 avaient, dans leur fonction, une mission de prospection d'entreprises.

Pour autant, nous n'en appelons pas à une critique radicale du dispositif ou de la logique à laquelle il participe. Nous acceptons de considérer qu'une responsabilisation des individus fonctionne pour certain(e)s. Ceci ne doit pas pour autant effacer le revers de la médaille : que faire des personnes dont le profil professionnel est dépassé, dont les compétences n'ont pas été entretenues, celles qui sont physiquement usées ou psychiquement éprouvées par la carrière ou celles pour qui le travail n'est pas vécu comme espace d'épanouissement mais comme lieu de souffrance ? Pour ces personnes, est-ce que le maintien de dispositifs de sortie anticipée ne pourrait pas continuer à se justifier, de façon sans doute ajustée (ne pas se limiter à un critère d'âge en tous cas) ?

Nous appuyant sur la pensée d'Amartya Sen, s'il n'existe pas une égalisation des capacités (comme « liberté réelle ») des personnes à se saisir de l'outplacement pour mener leur projet de vie (active empowerment), n'est-il pas justifié d'organiser d'autres dispositifs qui leur assurent le droit à ne pas y entrer pour continuer à mener une existence digne (passive empowerment) ? Ainsi, ce qui pourrait s'interpréter comme un paradoxe lorsque les politiques prônent un « vieillissement actif » tout en continuant à soutenir des systèmes de sortie anticipée, serait la manifestation non dite et inaboutie d'une saine démocratie qui cherche à rencontrer les capacités inégales des personnes à poursuivre simplement leur vie. Le « non-take-up » de l'outplacement des plus 45 ans serait d'autant relativisé.

BIBLIOGRAPHIE

Albertijn, M., *Perspectief: maatschappelijke kosten-batenanalyse*, Brussel, Koning Boudewijnsstichting, 2001.

Arnsperger, C., Idéal de solidarité ou mascarade ?, *La Revue Nouvelle*, 4, pp. 52-67, 2001.

Astier, I., *Les nouvelles règles du social*, coll. Le lien social, P.U.F., Paris, 2007.

Barbier, J.-C., Peut-on parler "d'activation" de la protection sociale en Europe ?, *Revue française de sociologie*, 43, 2, pp. 307-332, 2002.

Bass, S. A., Caro, F. G. et Chen, Y.-P., *Achieving a productive aging society*, Auburn House, Westport, Connecticut, 1993.

Becker, H. S., *Outsiders. Etudes de sociologie de la déviance*, Métailié, Paris, 1985 (1963).

Beckers, M., Verschraegen, G. et Berghman, J., L'Europe comme plate-forme d'apprentissage ? Le rôle de l'UE dans la politique d'activation belge, *Revue belge de sécurité sociale*, 4e trimestre, pp. 711-733, 2007.

Bernard, P., Renard, V., Merla, C. et Carlier, E., *L'outplacement et autres mesures relatives aux travailleurs âgés*, Kluwer, Bruxelles, 2002.

Bingen, A., Hegale, M. et Layon, E., L'accompagnement des travailleurs licenciés collectivement, *Courrier hebdomadaire du CRISP*, 1943-1944, 2006.

Cantelli, F. et Genard, J.-L. (dir.), *Action publique et subjectivité*, Droit et société, 46, LGDJ, Paris, 2007.

Challenger, J. A., Return on investment of high-quality outplacement programs, *Economic perspectives*, 2Q, pp. 86-93, 2005.

Charpentier, M., *Vieillir en milieu d'hébergement. Le regard des résidents*, coll. Santé et société, Presses de l'Université du Québec, Québec, 2007.

Cockx, B., Dejemppe, M. et Van der Linden, B., Bevordert het Plan voor de begeleiding en opvolging van werklozen de overgang naar werk?, *Regards économiques*, 49, janvier, 2007.

Commaille, J., Sociologie de l'action publique, in Boussaguet, L., Jacquot, S. et Ravinet, P. (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques*, Presses de Sciences Po, Paris, 2006.

Conter, B., La Stratégie européenne pour l'emploi : outil de légitimation ou de transformation des politiques, *L'année sociale 2003*, pp. 230-242, 2004.

Damant, D., Paquet, J. et Belanger, J., Recension critique des écrits sur l'empowerment ou quand l'expérience de femmes victimes de violence conjugale fertilise des constructions conceptuelles, *Recherches féministes*, 14, 2, pp. 133-154, 2001.

Dean, M., Governing the unemployed self in an active society, *Economy and society*, 24, 4, pp. 559-583, 1995.

De Coen, A., Forrier, A., Lambert, M. et Sels, L., *Leeftijd en werk. Over inzet en inzetbaarheid van ouderen op de arbeidsmarkt*, HIVA, KUL, rapport de recherche, 2007.

De Cuyper, P., Struyven, L., Lamberts, M., Peeters, A. et Debbie, S., *Van werk naar werk: de markt van Outplacement*, HIVA, KUL & IDEA Consult, rapport de recherche, 2008.

Descheemaekere, F. et Laudouar, R., *Outplacement. Marketing de recherche d'emploi*, Les éditions d'organisation, Paris, 1987.

De Witte, H., Vandoorne, J., Verlinden, R. et De Cuyper, N., Outplacement and re-employment measures during organizational restructuring in Belgium, *Journal of European industrial training*, 29, 2, pp. 148-164, 2005.

Federgon, *Rapport annuel. Section outplacement*, Bruxelles, 2006 à 2009.

Furler, C., Outplacement: a Blessing in Disguise, *American journal of psychotherapy*, XXXIV, 3, July, pp. 363-373, 1980.

Gazier, B., L'employabilité : la complexité d'une notion, in Weinert, P., Baukens, M., Bollérot, p., Pineschi-Gapenne, M. et Walwei, U. (éds.), *L'employabilité : de la théorie à la pratique*, coll. Sécurité sociale, 4, pp. 3-28, Peter Lang, Bern, Berlin, Bruxelles, Frankfurt am Main, New York, Oxford, Wien, 2001.

Gazier, B., *Tous sublimes. Pour un nouveau plein emploi*, Flammarion, Paris, 2003.

Genard, J.-L., *La grammaire de la responsabilité*, Cerf, Paris, 1999.

Giddens, A., *The third way: the renewal of social democracy*, Polity Press, Oxford, 1998.

Hamzaoui, M., La passivité des politiques actives, *La Revue Nouvelle*, 4, pp. 72-81, 2001.

Hegale, M. et Layon, E., Les cellules de formation-reconversion (I) : Glaverbel, *Courrier hebdomadaire du CRISP*, 996, 1983.

Jobert, B., L'Etat en action. L'apport des politiques publiques, *Revue française de science politique*, 35, 4, pp. 654-682, 1985.

Kvist, J., Les stratégies scandinaves d'activation dans les années quatre-vingt-dix : vers un remaniement du concept de citoyenneté sociale et du modèle social scandinave, *Revue française des Affaires sociales*, 4, pp. 193-222, 2003.

Lacourt, I., Des catégories de l'action publique à l'épreuve de la subjectivité, in Cantelli, F. et Genard, J.-L. (dir.), *Action publique et subjectivité*, pp. 219-230, Droit et société, 46, LGDJ, Paris, 2007.

Lahaye-Battheu, S., De Block, M. et Turtelboom, A., *Proposition de loi modifiant l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage*, Chambre des représentants de Belgique, 3^e session de la 51^e législature, Doc. 51 - 1648/001, 7 mars, 2005.

Leonard, D., Quand l'Etat s'engage en faveur du « maintien au travail » : quelques leçons du Fonds de l'expérience professionnelle, *Revue de l'Institut de Sociologie*, 1-4, pp. 97-124, 2008.

Lind, J. et Møller, I. H., Activation for what purpose? Lessons from Denmark, *International Journal of Sociology and Social Policy*, 26, 1/2, pp. 5-19, 2006.

Madsen, P. K., Noget at råbe hurra for? Om effekten af arbejdsmarkedsprogrammer, *Samfundsøkonomen*, 4, pp. 17-24, 1992.

Marechal, C., *Donnez un nouvel élan à votre carrière. Les méthodes de l'outplacement dévoilées*, coll. Efficacité professionnelle, Dunod, Paris, 2003.

Maurin, E., *L'égalité des possibles. La nouvelle société française*, Seuil, Paris, 2002.

Ministre de l'Emploi, *Vieillessement actif*, Ronéotypé, Bruxelles, 2005.

Moeneclaey, V., 'Parcours professionnels', 'flexicurité', 'activation',... Que nous enseigne l'observation du reclassement de salariés licenciés ?, *Education permanente*, 181, pp. 91-104, 2009.

Moulaert, T., Le pacte de solidarité entre les générations, *Courrier hebdomadaire du CRISP*, 1906-1907, 2006.

Moulaert, T., *Le nouveau gouvernement des fins de carrière*, Thèse de doctorat en sciences sociales et politiques - sociologie, Louvain-la-Neuve, 19 janvier, 2009.

Moulaert, T., L'outplacement après 45 ans en Belgique : du discours à la pratique, *Recherches sociologiques et anthropologiques*, 2, pp. 115-133, 2010.

Muller, P., *Les politiques publiques*, QSJ, Presses universitaires de France, Paris, 2006.

Ney, S., Active aging policy in Europe: between path dependency and path departure, *Ageing International*, 30, 4, pp. 325-342, 2005.

OCDE, *Le placement des travailleurs âgés*, Paris, 1967.

Orianne, J.-F., *Le traitement clinique du chômage*, Thèse de doctorat en sociologie, Université Catholique de Louvain, 2005.

Orianne, J.-F., Moulaert, T., Maroy, C., Vandenberghe, V. et Waltenberg, F., *Mises en œuvre locales des formules d'activation des politiques d'emploi*, Academia Press, Gent, 2004.

Reman, P. et Pochet, P., Transformations du système belge de Sécurité sociale, in Vielle, P., Pochet, P. et Cassiers, I. (dir.), *L'Etat social actif. Vers un nouveau paradigme ?*, pp. 121-148, coll. Travail et société, 44, Peter Lang, Bruxelles, 2005.

Rowe, J. W. et Kahn, R. L., Successful Aging, *The Gerontologist*, 37, 4, August, pp. 433-440, 1997.

Struyven, L. et De Cuyper, P., From right to obligation: the impact of collective and public regulation on the outplacement for redundant workers in Flanders, in Fleming, L. et Van Berkel, R. (éds.), *The new governance and implementation of labour market policies*, Copenhagen, DJØF Publishing, pp. 165-186, 2009.

Vandenbroucke, F., *L'Etat social actif : une ambition européenne*, Exposé Den Uyl, Amsterdam, 13 décembre, 1999.

Van Oorschot, W. et Abrahamson, P., The Dutch and Danish Miracles Revisited: A Critical Discussion of Activation Policies in Two Small Welfare States, *Social policy and administration*, 37, 3, juin, pp. 288-304, 2003.

Viriot Durandal, J.-P., *Le pouvoir gris : sociologie des groupes de pression de retraités*, Presses universitaires de France, Paris, 2003.

Vrancken, D., Psychologisation ou transformation des modes de traitement social de la "question sociale" ?, in Bresson, M. (dir.), *La psychologisation de l'intervention sociale : mythes et réalités*, pp.25-34, L'Harmattan, Paris, 2006.

Vrancken, D. et Macquet, C., *Le travail sur soi. Vers une psychologisation de la société ?*, Perspectives sociologiques, Belin, Paris, 2006.

Walckiers, P., *Guide de l'outplacement. Techniques et méthodes de réorientation professionnelle*, Duculot, Paris et Louvain-la-Neuve, 1990.

Walker, A., *The principles and potential of active ageing, Keynote introductory report (+ annex 1)*, European commission conference on Active ageing, Brussels, 15-16 November, 1999.

Walker, A., A strategy for active ageing, *International social security Review*, 55, 1, pp. 121-139, 2002.

Walker, A., Commentary: The Emergence and Application of Active Aging in Europe, *Journal of Aging & Social Policy*, 21, 1, pp. 75-93, 2009.

Westaby, J. A., The impact of outplacement programs on reemployment criteria: a longitudinal study of displaced managers and executives, *Journal of employment counselling*, 41, pp. 19-28, 2004.

Zikic, J. et Klehe, U.-C., Job loss as a blessing in disguise: the role of career exploration and career planning in predicting reemployment quality, *Journal of vocational behavior*, 69, 3, pp. 391-409, 2006.

TABLE DES MATIERES

INTRODUCTION	275
1. CONTEXTUALISATION ET ACTUALITE DE L'OUTPLACEMENT EN BELGIQUE	277
2. PROBLEMATISATION	281
2.1. L'ACTIVATION, UN PROJET POLITIQUE AMBIVALENT	281
2.2. LE « VIEILLISSEMENT ACTIF », TRADUCTION DE L'ACTIVATION ?	284
2.3. GRILLE DE LECTURE POUR ANALYSER LA RESPONSABILITE AU CŒUR DE L'OUTPLACEMENT DES PLUS DE 45 ANS	286
3. METHODOLOGIE	288
4. LA PRATIQUE DE L'OUTPLACEMENT ET SES LIMITES POUR L'ACTIVATION DES SALARIES PLUS AGES	290
4.1. COTE PILE : LE TRAVAIL SUR SOI, TEMOIN D'UNE RESPONSABILITE ASSUMEE PAR LE CANDIDAT	291
4.2. COTE FACE, DES FORMES NEGOCIEES DE DERESPONSABILISATION	293
CONCLUSION	304
BIBLIOGRAPHIE	308

PRESENTATION DE L'OUVRAGE

"WERKEN OVER DE GRENS BELGIE - NEDERLAND"

317 |

PRESENTATION DE L'OUVRAGE "WERKEN OVER DE GRENS BELGIE-NEDERLAND"

PAR **KAREN SALDEN**

Collaborateur stratégique, DG Appui stratégique, SPF Sécurité Sociale

Herwig Verschueren (éd.), *Werken over de grens België – Nederland, sociaal- en fiscaalrechtelijke grensconflicten?* Anvers, Intersentia, 246 p., 2011.

La publication *Werken over de grens België – Nederland, sociaal- en fiscaalrechtelijke grensconflicten* (Travailler par delà la frontière entre la Belgique et les Pays-Bas, conflits transfrontaliers de droit social et fiscal) restitue la version définitive des présentations faites lors de la journée d'étude du 10 mai 2011 à Anvers.

L'ouvrage traite des problèmes auxquels sont confrontés les travailleurs transfrontaliers en Belgique et aux Pays-Bas, sur le plan de la sécurité sociale, de la fiscalité et du droit du travail. La notion de "travail transfrontalier" est envisagée à partir d'un angle d'approche très large ; outre le travail transfrontalier, les auteurs examinent également certaines situations ayant trait au détachement ou au travail dans un autre pays.

L'opus se focalise sur les conflits susceptibles de se présenter plus précisément entre les différents modes d'approche par branche juridique, les diverses approches par pays, et naturellement aussi les règles légales qui se font jour aux niveaux national, bilatéral et européen.

Le premier chapitre s'inscrit dans la problématique du travail transfrontalier entre la Belgique et les Pays-Bas. Les règles applicables à l'intérieur des différentes branches sont passées succinctement en revue. Ensuite, les auteurs indiquent sur quels fronts, ces règles risquent de se heurter entre elles, tant au sein d'une branche déterminée qu'entre branches différentes. Ces points sont ensuite traités dans les chapitres suivants.

Le deuxième chapitre définit la législation de sécurité sociale applicable. Ici entrent tout spécialement en jeu les nouveaux Règlements européens 883/2004 et 987/2009. Les auteurs observent comment les appliquer à la situation spécifique belge et néerlandaise. Ils accordent une attention particulière aux problèmes qui peuvent éven-tuellement surgir lorsque sont également impliqués des pays tiers hors de l'Espace Economique Européen.

Le troisième chapitre porte sur le droit du travail. Comment est déterminé le droit du travail applicable, quelles différences existe-t-il dans la réglementation des deux pays en ce qui concerne la protection des revenus des travailleurs en cas de maladie et quelles différences observe-t-on en matière de droit de licenciement ?

Le quatrième chapitre approfondit les problèmes pouvant survenir en cas de chômage et les divergences entre les mesures d'activation. Les règles européennes pertinentes sur le plan du chômage, ainsi que la jurisprudence européenne les concernant font l'objet d'un examen détaillé, qui étudie les mesures d'activation sont en vigueur dans les deux pays et analyse comment les concilier entre elles. Par ailleurs, les auteurs procèdent aussi à un examen de la relation entre droit du travail et chômage.

Le chapitre cinq se focalise sur l'indemnisation en cas de maladie et d'incapacité de travail avec une brève référence au choix qu'ont opéré tant la Belgique que les Pays-Bas pour ne plus apparaître, dans le contexte du Règlement 883/2004, comme un régime fondé sur la constitution progressive des droits mais comme un régime fondé sur le risque. Ensuite sont passées en revue les divergences entre les deux pays sur le plan des indemnités en cas de maladie et d'incapacité de travail, ainsi que sur le plan de la réintégration. Les auteurs concluent ce chapitre par une discussion relative au droit transitoire européen en cette matière.

Le chapitre six met en lumière le traitement fiscal des cotisations et des prestations de sécurité sociale. Les taux d'imposition et la qualification fiscale par pays et par branche de la sécurité sociale sont communiqués. Les différences entre les deux pays sont expliquées à l'aide d'exemples. Par ailleurs, sont également exposées les conséquences fiscales des prestations en lien avec la fin de la relation de travail et des pensions qu'elles soient du premier, du deuxième ou du troisième pilier.

Le dernier chapitre esquisse la problématique des soins de santé pour les retraités, et plus précisément la manière dont ceux-ci sont financés. Un lien est établi avec le droit fiscal international. Les auteurs proposent également un certain nombre de possibilités d'adaptation de la réglementation actuelle.

Cet ouvrage est tout particulièrement intéressant du fait qu'il n'hésite pas à dépasser les limites entre les différentes branches. Grâce à cela, les experts peuvent entrevoir clairement, par exemple dans le domaine du droit de la sécurité sociale, quel effet exercent les règles du droit du travail sur leur domaine, par exemple le droit du travail. La conclusion est hélas souvent identique : les différentes règles ne sont qu'insuffisamment harmonisées entre elles, d'où résulte une situation très difficile pour les personnes concernées. Elles peuvent, pour ce qui est de la sécurité sociale, être assujetties en Belgique, mais dépendre simultanément du droit du travail néerlandais, et être imposées dans les deux pays.

L'attention toute particulière que le livre consacre aux conflits, et aux conflits susceptibles d'être engendrés par ces règles, procure au lecteur un regard extrêmement pratique.

Le livre offre aux praticiens la possibilité de ne consulter que les parties qui traitent des conflits auxquels ils sont confrontés dans leur pratique quotidienne. Les différentes parties présentent une profondeur suffisante pour séduire également ces lecteurs dans la mesure où les auteurs ont choisi, par domaine, de laisser la parole aux experts eux-mêmes, et ce par domaine.

Le panel des auteurs, parmi lesquels des représentants du monde académique, du personnel des pouvoirs publics et des experts du secteur privé, est tel que les articles universitaires alternent avec des articles plus pragmatiques. Le choix de faire écrire conjointement un chapitre par un Belge et un Néerlandais est tout particulièrement judicieux. Ainsi, la problématique est largement fouillée des deux côtés avec une expertise similaire.

La présentation ouverte d'un certain nombre de problèmes - occasion de proposer d'éventuelles solutions sans opter pour une solution bien précise - doit cependant être considérée comme quelque peu frustrante. Il n'est pas tout à fait clair s'ils ont opté pour cette démarche parce que, dans la pratique, ces cas problématiques n'ont pas encore été portés devant un tribunal, ou pour des raisons de procédés universitaires. De ce fait, le lecteur qui veut recourir à ce livre dans sa pratique quotidienne reste sur sa faim dans un certain nombre de cas.

En conclusion, nous pouvons affirmer que ce livre est incontestablement utile à toute personne qui est confrontée au travail transfrontalier entre la Belgique et les Pays-Bas.

(Traduction)

PRIX

Le numéro

En Belgique25,00 EUR

A l'étranger34,00 EUR

L'abonnement annuel (4 numéros)

En Belgique100,00 EUR

A l'étranger 136,00 EUR

ISSN : 0035-0834

Numéro de compte : 679-2005863-97

IBAN: BE54 6792 0058 6397

BIC: PCHQBEBB

Les auteurs sont priés d'adresser leurs manuscrits à

Monsieur Koen Vleminckx, Conseiller général

Service public fédéral Sécurité sociale

Finance Tower

Boulevard du botanique, 50 bte 135

1000 Bruxelles

e-mail : koen.vleminckx@minsoc.fed.be

Les textes reçus sont soumis, pour avis, à des spécialistes en la matière.

Le texte intégral de la Revue peut être consulté sur internet :

<http://www.socialsecurity.fgov.be/fr/nieuws-publicaties/publicaties/btsz/belgisch-tijdschrift-voor-sociale-zekerheid.htm>

CONSEIL DE REDACTION

PRESIDENT

Gabrielle CLOTUCHE, professeur à l'Université Catholique de Louvain, conseiller à l'European Trade Union Confederation (ETUC).

CONSEILLERS SCIENTIFIQUES

Jos BERGHMAN, professeur à la Katholieke Universiteit Leuven (KU Leuven);
Bea CANTILLON, professeur à l'Universiteit Antwerpen (UA);
Michel DISPERSYN, professeur à l'Université Libre de Bruxelles (U.L.B.);
Pierre PESTIEAU, professeur à l'Université de Liège, (U.Lg);
Philippe POCHET, directeur général, European Trade Union Institute;
Bernd SCHULTE, professeur au Max Planck Institut München;
Pierre VANDERVORST, professeur à l'Université Libre de Bruxelles (U.L.B.);
Willy VAN EECKHOUTTE, professeur à l'Universiteit Gent (U.Gent);
Jef VAN LANGENDONCK, professeur Katholieke Universiteit Leuven (KU Leuven);
Herwig VERSCHUEREN, professeur à l'Universiteit Antwerpen (UA) et professeur invité à la Vrije Universiteit Brussel (VUB);
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 VANDERVORST.

MEMBRES DE L'ADMINISTRATION

Frank VAN MASSENHOVE, président, Service public fédéral Sécurité sociale;
Tom AUWERS, directeur général, Service public fédéral Sécurité sociale;
Frank ROBBEN, Administrateur général, Banque Carrefour de la Sécurité Sociale;
Koen VLEMINCKX, conseiller général, SPF Sécurité sociale.

COLLABORATEURS PERMANENTS

Roland VAN LAERE, Françoise GOSSIAU et Guy RINGOOT.