

Belgique

Politique des âges : entre discours d'activation et responsabilisation des individus

*Thibault MOULAERT **

En 2005 la Belgique a connu d'importantes discussions tripartites autour de l'emploi des travailleurs âgés. Balisée par les objectifs européens en la matière, la conférence sur la fin de carrière¹ a surtout mis en avant les difficultés qu'éprouvent les partenaires sociaux et l'Etat à dégager un nouveau consensus social sur l'emploi en général, et sur celui des plus âgés en particulier (Moulaert, 2006). Dans cet article nous nous attachons à mieux comprendre le sens des initiatives prises et les articulations entre réforme des retraites et réforme en faveur de l'emploi des seniors².

Une majorité des plus de 50 ans se trouvent hors du marché du travail en

Belgique sous l'effet de divers dispositifs de sortie anticipée : retraite anticipée, prépension conventionnelle³, statut de chômeur âgé⁴ et, dans une moindre mesure, régimes d'invalidité. Le taux d'emploi des 55-64 ans passe de 25,1 % en 2001 à 32 % en 2006. Dans cette catégorie statistique, celui des hommes augmente de 35,1 % à 40,9 % pendant la même période et celui des femmes, particulièrement bas en début de période, commence aussi à se redresser en passant de 15,5 % à 23,2 % (Source : EFT).

Aujourd'hui, la situation belge exprimerait moins une rupture nette, une « révolution culturelle » (Guillemard, 2005), qu'une forme de transformation en dou-

* Assistant de recherche à l'Institut des sciences du travail de l'Université catholique de Louvain (Louvain-la-Neuve, Belgique).

1. Nom donné par le Premier ministre de l'époque, Guy Verhofstadt.

2. « Cette catégorie [senior] recouvre l'ensemble des personnes de plus de 50 ans – ce qui constitue un marché énorme – tout en se focalisant sur la partie la plus jeune et la plus aisée de cette population » (Caradec, 2001 : 27). Partant de cette définition, on pourrait préférer un synonyme comme travailleur âgé, expérimenté ou vieillissant. Cependant, ces termes sont aussi susceptibles de critiques. En conséquence, nous utilisons tantôt le terme « senior » tantôt celui de « travailleur âgé » pour parler des plus de 50 ans que les politiques publiques cherchent à maintenir en emploi en Belgique.

3. Instaurée par les partenaires sociaux à la Noël 1974, la prépension conventionnelle octroie aux travailleurs licenciés de 60 ans et plus une indemnité complémentaire à charge de l'employeur. Son accès s'est généralisé à 58 ans en 1989 ; à partir du 1^{er} janvier 2008, l'âge revient à 60 ans.

4. Le statut de chômeur âgé non-demandeur d'emploi apparaît en 1985. Les chômeurs de plus de 55 ans (50 ans à partir de 1996) ne doivent plus être disponibles sur le marché du travail. Face à l'augmentation de cette catégorie, l'âge d'accès à ce statut est relevé pour atteindre 58 ans en 2004.

ceur de l'action publique, où l'incitation à la poursuite de la carrière et l'accompagnement des travailleurs âgés se liraient comme une « activation douce »¹ (Astier, 2007). Partant de l'analyse du cas belge, nous émettons l'hypothèse que ce type de transformation de l'action publique suppose une « reconfiguration » de l'individu visé (du prépensionné au senior activé). Avant de mettre cette hypothèse à l'épreuve, parcourons les dernières réformes qui ont concerné tant les retraites que l'activité des seniors depuis le milieu des années 1990.

**Avant 2005 :
agir en priorité sur les retraites**

Comme d'autres pays, la Belgique engage une série de réformes sur les retraites² au milieu des années 1990. Elles toucheront peu la situation des seniors, encore essentiellement pensée à travers le prisme de la sortie anticipée du travail.

Mesures de retraite

Après avoir introduit le principe d'une retraite flexible à partir de 60 ans et lié le montant des pensions au bien-être, et donc à l'évolution du salaire moyen, en 1990, la Belgique cherche dès 1995 à encourager la retraite du deuxième pilier, en complément de la retraite du premier pilier. Mais c'est surtout la réforme de 1997 qui aura un impact important. Jusque-là, les hommes retraités belges devaient prouver une carrière de 45 ans (40 pour les femmes) afin d'obtenir une retraite à taux plein à 65 ans (60 ans pour les fem-

mes). La réforme aligne la situation des femmes sur celle des hommes d'ici à 2009. Dans la majorité des pays de l'OCDE l'âge d'accès à la retraite tend à s'harmoniser à 65 ans mais avec des formules de calcul relativement hétérogènes (OCDE, 2007). Ensuite, la réforme a ouvert des droits plus importants en prépension, invalidité, chômage aux femmes en leur permettant de rester dans ces régimes jusqu'à 65 ans au lieu de 60 ans. Si ces mesures cherchent à améliorer les pensions, elles seront toutefois dénoncées par les féministes (Peemans-Poulet, 1999) qui parlent d'une « égalité injuste pour les travailleuses ». Les femmes ayant des carrières plus courtes et moins stables que les hommes, elles obtiendront moins de droits réels à la pension à 65 ans et ne profiteront pas de l'accès formel à la retraite flexible dès 60 ans (pour laquelle le nombre d'annuités nécessaires est également revu à la hausse). Cette situation expliquerait en partie pourquoi on trouve dans des dispositifs de réduction du temps de travail de type crédit-temps une part plus importante de femmes, ayant pour la plupart dépassé 50 ans (Merla, 2004).

Mesures destinées aux seniors

A côté de ces mesures propres à la réforme des retraites, on voit apparaître plus tardivement une série de mesures qui s'adressent plus spécifiquement aux travailleurs en seconde partie de carrière.

Dans la loi du 5 septembre 2001 « visant à améliorer le taux d'emploi des travailleurs », trois points³ concernent

-
1. De la même manière qu'Isabelle Astier parle de l'accompagnement comme une « activation douce » en opposition à l'activation dure du *workfare* anglo-saxon.
 2. Lorsque nous parlons de réforme des retraites, celle-ci concerne le secteur privé. Si elle vise le secteur public ou les travailleurs indépendants, nous le mentionnons explicitement.
 3. Un quatrième point encourage le tutorat. Moins important, il n'est pas développé ici.

BELGIQUE

l'emploi des seniors. Tout d'abord, la loi crée un droit à l'*outplacement* au-delà de 45 ans pour les travailleurs ayant au moins un an d'ancienneté. Il sera mis en œuvre par la convention collective 82 en 2002. Dans la pratique, ce « droit » sera peu utilisé en raison de la préférence des différents acteurs pour une sortie anticipée. Ensuite, la logique de réductions des cotisations sociales (diminutions des charges pour le patronat) enclenchée dès 1999, est étendue aux travailleurs âgés *via* l'augmentation des abattements pour les plus de 58 ans. Enfin, le gouvernement décide de créer un fonds pour la promotion de la qualité des conditions de travail. Dispositif fédéral, ce fonds ne sera véritablement opérationnel qu'en avril 2004 sous le nom de fonds de l'expérience professionnelle ; il vise initialement les salariés de plus de 55 ans et suppose la conclusion d'une convention collective de travail.

D'autres mesures sont décidées ultérieurement. A partir du 1^{er} janvier 2002, un complément de reprise du travail forfaitaire est octroyé aux chômeurs ayant le statut de chômeur âgé pendant une année et qui retrouvent un emploi. Dans la loi-programme du 24 décembre 2002, le gouvernement confirme l'octroi de réductions de cotisations sociales supplémentaires pour les travailleurs âgés de plus de 58 ans¹. A partir du 1^{er} janvier 2004, cette mesure est étendue aux plus de 57 ans devenus entre temps groupe cible. Tout en gardant à l'esprit que les dispositifs de sortie anticipée continuent d'exister, le gouvernement relève l'âge d'accès au statut de chômeur âgé (voir *supra*). Abaissé à 50 ans au 1^{er} janvier 1996, l'âge d'accès est relevé à 58 ans au 1^{er} juillet 2004.

1. Montant forfaitaire de 400 € par trimestre.

Des effets limités et inégaux

Avant 2005, les réformes adoptées en Belgique concernent davantage la question des retraites que l'emploi des seniors. En d'autres termes, le maintien au travail reste problématique au-delà de 50 ans (OCDE, 2003) et les inégalités d'accès aux dispositifs de pension et de sortie anticipée continuent d'être discriminantes en particulier pour les femmes (Peemans-Poulet, 1999 ; Gieselink, Stevens, Van Buggenhout, 2002).

Du côté des partenaires sociaux, le syndicat chrétien (CSC) insiste sur l'importance de la garantie d'une pension du premier pilier suffisante et extensible à tous les travailleurs (y compris ceux aux carrières atypiques) *via* un financement alternatif de la sécurité sociale ; la CSC en appelle à la lutte pour l'égalité homme/femme au niveau des différents dispositifs de fin de carrière (CSC, 1996). En 1999, le syndicat socialiste (FGTB) soutient son point de vue à l'ouverture des discussions qui devaient aboutir à la loi du 5 septembre 2001 sur l'amélioration du taux d'emploi des travailleurs. Pour le syndicat socialiste, les travailleurs restent « victimes des vagues de restructurations, victimes des employeurs qui n'embauchent pas après 40 ans » (FGTB, 1999). Il maintiendra cette position au cours des années suivantes. Pour le patronat (la FEB) la réforme des retraites de 1997 a consisté à homogénéiser les modalités de calcul de la pension légale des hommes et des femmes, suivant en cela une directive européenne. La FEB remarque par ailleurs que certains pays mettent en place ou pensent à mettre en place une retraite à 67 ans (Allemagne, Suède).

**Le Pacte de solidarité
entre les générations de 2005**

Le Pacte de solidarité entre les générations marque l'aboutissement d'une longue négociation entre gouvernement et partenaires sociaux, lancée initialement par le Premier ministre à propos des fins de carrière. On a parlé de « politiques en débat » (Moulaert, 2005) pour signifier qu'il s'agissait avant tout d'un nouveau discours dans le traitement des fins de carrière, s'inscrivant au niveau belge dans la logique de l'Etat social actif (Vandenbroucke, 1999) et au niveau européen dans celles de la stratégie européenne pour l'emploi et du « vieillissement actif ».

***Inciter les travailleurs en fin
de carrière à rester au travail***

Lorsque le Premier ministre lance la conférence sur la fin de carrière en octobre 2004, il entend faire un geste fort au niveau de la gestion des fins de carrière en Belgique. Celle-ci est régulièrement pointée du doigt dans les classements internationaux, notamment depuis la stratégie de Lisbonne moins tournée vers les taux de chômage que vers les taux d'emploi (Freyssinet, 2004) et qui tend à privilégier l'offre de travail. Guidé par les travaux du Conseil supérieur de l'emploi (CSE, 2004) et du Comité d'études sur le vieillissement (CEV, 2004), le gouvernement souhaitait améliorer l'emploi des plus âgés et compenser parallèlement les coûts liés au vieillissement. Toutefois, il n'envisage ni de toucher à l'âge de la retraite comme le suggérait par exemple l'OCDE (OCDE, 2003), ni de supprimer certains dispositifs favorables au retrait anticipé de salariés travaillant dans des conditions de travail pénibles ou victimes de restructurations.

Les partenaires sociaux rechignent à entrer dans la négociation et ce n'est qu'au terme de plusieurs mois qu'ils reviennent à la table des discussions. En juin 2005, la ministre de l'Emploi dépose une nouvelle version de propositions portées théoriquement par le gouvernement ; le document « vieillissement actif » reprend la terminologie européenne et reste centré sur l'incitation des travailleurs âgés au maintien/retour à l'emploi. Ce texte sera renégocié durant six mois avant d'être transposé dans la loi sur le pacte de solidarité entre les générations du 30 décembre 2005.

***Vers une transformation
du rôle de la retraite ?***

Au niveau des retraites, plusieurs mesures sont arrêtées, à commencer par l'accord sur une adaptation au bien-être des allocations sociales, qui cherche à suivre l'évolution du salaire moyen. Si cette mesure s'accompagne d'une revalorisation des pensions minimales et de certains minima sociaux qui bénéficient en particulier aux indépendants et aux femmes, les adaptations finales restent inférieures à l'évolution salariale. Malgré cette limite, la pension de vieillesse reste un outil privilégié de lutte contre la pauvreté pour les retraités. Mais la retraite devient surtout un outil au service d'une politique de maintien dans l'emploi.

Ainsi, on augmente les plafonds en faveur du cumul entre la pension et le travail salarié, et entre la pension et le travail indépendant. Autre mesure phare, un « bonus pension ¹ » est mis en place pour le travail au-delà de 62 ans (initialement fixé à 60 ans) alors que l'idée d'un « malus pension » est abandonnée. Le même

1. D'après le Comité d'étude sur le vieillissement, il s'élèverait à 2 € brut par jour de travail presté (CEV, 2006).

BELGIQUE

bonus est octroyé pour les travailleurs indépendants ; autre nouveauté pour ces derniers, le malus pour départ anticipé avant 65 ans est légèrement diminué. Toutefois, il semble que cela ne concerne qu'une minorité des indépendants (CEV, 2006). Signalons encore la décision d'informer les salariés sur leurs montants de pension dès 55 ans.

Plein feu sur l'incitation à poursuivre sa carrière

A côté de ces mesures liées aux retraites, on constate surtout une pléthore de mesures à destination des travailleurs plus âgés. Bien plus que la multitude de mesures, c'est leur complexité et leur technicité qui transparaissent, si bien que les services d'études des partenaires sociaux ont dû suivre et interpréter depuis 2005 toute une série de dispositions dont nous présentons les plus significatives.

La logique de réduction des cotisations reste un outil privilégié, notamment parce qu'il est systématiquement plébiscité par les organisations patronales qui jugent le coût salarial trop élevé et insistent sur la « nécessité de rester compétitif »¹. A côté de la réduction structurelle (400 € par trimestre²), les travailleurs âgés (dorénavant, les plus de 50 ans) peuvent cumuler des réductions pour « groupe cible » depuis le 1^{er} avril 2007. Valable pour les salaires inférieurs à 12 000 € par trimestre, cette réduction varie de 50 € à 50 ans jusqu'à 800 € à 65 ans³.

Une deuxième mesure réaffirme l'objectif d'atteindre 1,9 % de la masse salariale investie en formation. Selon les dernières estimations du Conseil central de l'économie, ce montant avait baissé à 1,09 %. Néanmoins le patronat estime que ces mesures ne reflètent pas la réalité, notamment en termes de formation sur le tas. Ensuite, le champ d'action du fonds de l'expérience professionnelle s'étend aux plus de 45 ans (55 ans au départ) et ne requiert plus la signature d'une convention collective. Son financement sera également revu à la hausse.

La gestion active des restructurations constitue une autre mesure phare. Dans le cadre d'un licenciement collectif, les travailleurs licenciés de plus de 45 ans (ayant au moins 1 an d'ancienneté) doivent participer à une cellule pour l'emploi ; dans le cas contraire, ils sont passibles d'une sanction pour chômage volontaire (suppression de 4 à 52 semaines de l'allocation de chômage). Les salariés licenciés collectivement qui seraient candidats à une prépension avant l'âge légal (les dérogations pour les entreprises en restructuration sont maintenues sous certaines conditions) doivent aussi rester disponibles sur le marché du travail jusqu'à 58 ans. Ils sont passibles des mêmes sanctions en cas de refus d'un emploi convenable.

Point d'achoppement entre partenaires sociaux et gouvernement, la question des prépensions conventionnelles a été vivement débattue⁴. Le résultat est relativement difficile à évaluer et est différem-

1. Opposée aux mesures limitées à des « groupes cibles », la FEB demande des mesures linéaires et simples à appliquer.
2. A cela s'ajoute une composante bas salaires, dégressive en fonction du niveau de salaire et jusqu'à un salaire de 5 870,71 €/trimestre. La composante bas salaires pour un salaire de 1 283,91 €/mois (RMMM) : 327 € ; pour un salaire de 1 650 €/mois : 149 € ; pour un salaire de 1 957 €/mois : 0 €.
3. Toutefois, le montant total de la réduction ne peut en aucun cas être supérieur aux cotisations patronales concernées.
4. Les prépensions ont de nouveau fait débat lors de l'accord interprofessionnel 2007-2008.

ment apprécié par les acteurs. Le gouvernement se félicite de son action, le patronat l'appuie, et les syndicats estiment « avoir sauvé les meubles ». Accessible jusqu'alors à 58 ans après 25 années de carrière, la prépension conventionnelle s'obtient dès le 1^{er} janvier 2008 à 60 ans avec 30 ans de carrière pour les hommes et 26 ans pour les femmes. La durée de cotisation est portée à 35 ans pour les hommes en 2012, et pour les femmes en 2028. Il existe toujours des exceptions dont certaines reprennent la législation en cours comme la prépension à 56 ans avec 33 ans de carrière pour les travailleurs inaptes de la construction ou pour les travailleurs ayant passé 20 années sur 33 dans un régime de nuit ou de travail en équipe. Des prépensions fixées par CCT à 55-56-57 ans et 38 ans de carrière sont maintenues jusqu'en 2010 avant d'être alignées sur le système général en 2015. Le principe dit des « longues carrières » reste d'actualité mais vise une prépension à 58 ans et sera soumis à l'évaluation de l'augmentation du taux d'emploi en 2010. Il faut ajouter que des cotisations spéciales ont été introduites à charge des employeurs et des salariés, qui visent spécifiquement à décourager les compléments extra-légaux octroyés dans les systèmes de pseudo-prépensions (les prépensions « Canada-Dry »).

Une autre mesure introduit une nouvelle exception, avec la possibilité d'une

sortie de la vie active à 58 ans après 35 années de carrière dont 5 dans un « métier lourd » au cours des 10 dernières années ou durant 7 années durant les 15 dernières ; au préalable, les partenaires sociaux doivent se mettre d'accord sur la notion de métier lourd au sein du Conseil national du travail. Toutefois, l'accord n'a toujours pas été trouvé à ce jour. Les partenaires sociaux s'entendent seulement sur deux définitions de métiers lourds : personnes avec des problèmes physiques graves et personnes moins valides ayant obtenu un numéro de reconnaissance auprès de l'INAMI¹. Le point intéressant à souligner est que le nombre de cas potentiels a déjà été fixé à 1 200 par an grâce à une étude menée par le CIMIRE² à la demande des partenaires sociaux. En d'autres termes, il ne pourra y avoir dans un premier temps³ « que » 1 200 personnes au maximum reconnues comme ayant un métier lourd pour bénéficier d'une sortie anticipée. Cette situation illustre la difficulté de trouver des solutions collectives aux problèmes d'usure et de stress liés au travail.

A partir du 1^{er} juin 2007, les formules de crédit-temps sont renforcées, confirmant par là l'objectif du gouvernement de les considérer comme une voie alternative (« travailler moins ») à la sortie anticipée⁴. Cette mesure est particulièrement bien accueillie du côté syndical. Elle

1. Institut national d'assurance maladie invalidité.

2. CIMIRE pour compte individuel multisectoriel – *multisectoriële individuele rekening*. Instituée par l'Office national de sécurité sociale, l'Office national des pensions, la Banque Carrefour de la Sécurité sociale et FB Assurances, cette ASBL assure l'enregistrement et la gestion des données de carrière de l'ensemble des travailleurs salariés au sein de la sécurité sociale.

3. Une commission « métiers lourds » devrait être instituée au CNT afin d'évaluer ce dispositif et d'en revoir la portée le cas échéant.

4. D'après les données disponibles dans les annuaires statistiques de l'Office national de l'emploi (ONEM), le recours à la réduction du temps de travail (avant 2002, on parle d'interruption de carrière ; depuis 2002 le crédit-temps concerne le secteur privé, tandis que l'interruption de carrière vise le service public) ne cessent d'augmenter passant de 116 642 en 2002 à 174 489 en 2006. Cependant, les chiffres ne distinguent pas la part des plus de 50 ans dans cet ensemble. Par contre, on observe une majorité de femmes.

BELGIQUE

consacre le droit généralisé au 4/5^{ème} du temps plein dès 55 ans ¹ (au début des discussions la limite était à 50 ans) et un assouplissement dans l'accès au dispositif à partir de 50 ans ; toutefois, elle s'accompagne d'un resserrement de l'accès au crédit-temps en cours de carrière.

Finalement, pour favoriser le retour des chômeurs âgés et des inactifs dans l'emploi, le gouvernement a mis en place ce que nous nommons la « quasi-obligation » de l'*outplacement*. Le principe du droit à l'*outplacement* pour les travailleurs licenciés de plus de 45 ans ayant au moins un an d'ancienneté (mis en place par la CCT 82 de 2002) est activé. D'un côté, et sous peine de sanction financière, l'employeur doit informer le travailleur sur son droit et lui fournir une offre d'*outplacement*. Dès 2002 la sanction est fixée à 1 800 € ; le pacte visait à la porter à 3 600 € ; un an après le pacte, les partenaires sociaux désavouent le gouvernement en choisissant de « maintenir à 1 800 € l'amende totale appliquée en cas de non-proposition de reclassement professionnel, et ce pendant toute la durée du présent accord interprofessionnel » ². De leur côté, les salariés qui n'accepteraient pas l'*outplacement* s'exposent à des sanctions (suppression de 4 à 52 semaines de l'allocation chômage).

Des effets incertains ou inattendus ?

Au lendemain des négociations, les résultats ont été jugés plus ou moins favorablement par les acteurs. Si le gouvernement se félicite d'avoir mené cette réforme à terme, le patronat exprime un

avis positif tandis que les syndicats restent plus réservés, voire sceptiques.

Depuis lors, rares sont les commentaires de fond ou les prises de position des partenaires sociaux sur le sujet. La FGTB attribue à sa propre action les mesures en faveur des retraites minimales, de l'emploi des jeunes et du financement de la sécurité sociale. La CSC rappelle que si l'*outplacement* se généralise après le pacte à tous les plus de 45 ans licenciés, une série de « dispenses de l'obligation d'*outplacement* » ont été obtenues pour différentes formes de prépension et pour les chômeurs âgés (CSC, 2007). Pour le patronat, l'augmentation des taux d'emploi des plus de 55 ans est probablement due aux mesures prises ces dernières années, notamment dans le cadre du pacte de solidarité entre les générations. Toutefois, les employeurs restent dans l'expectative quant aux effets réels des nouvelles mesures et estiment que pour atteindre les objectifs européens et assurer le financement de la sécurité sociale, de nouvelles mesures devront encore être prises à l'avenir.

Aucune évaluation globale du pacte n'a été effectuée par les partenaires sociaux. Seul le Comité d'études sur le vieillissement s'est lancé dans l'exercice (CEV, 2006). D'entrée de jeu, il signale que l'impact de l'adaptation des allocations sociales au bien-être est peu repérable car il avait été anticipée et intégrée aux hypothèses de base dès les premiers travaux du Comité en 2003. Par contre, il estime que « la mise en œuvre du pacte de solidarité entre les générations a un effet

1. Il faut toutefois nuancer puisqu'il ne s'applique qu'aux entreprises de plus de 11 travailleurs ; ensuite, pour les plus de 55 ans qui occupent une fonction clé, l'employeur peut différer l'exercice du droit de 12 mois au maximum.

2. Accord interprofessionnel 2007-2008. C'est nous qui soulignons.

positif sur les finances publiques, avec un accroissement de 0,16 point de pourcentage du PIB en 2050 » (CEV, 2006 : 17). Le CEV rappelle que les pensions des femmes (salariées et indépendantes) et des indépendants continuent d'être insuffisantes malgré les mesures adoptées, et bien que la pension légale reste une protection de base contre le risque de pauvreté.

Nous pouvons maintenant revenir à notre hypothèse de départ.

Transformation de l'action publique et de la figure du travailleur âgé

En Belgique le pacte de solidarité s'inscrit, au moins dans le discours, dans la logique du « vieillissement actif » prôné au niveau européen. Quelles sont les conséquences sur la manière de penser l'individu en fin de carrière ? Quelles sont les conséquences sur la manière de penser la responsabilité et son partage entre le social (représenté ici par l'action publique et l'intervention des partenaires sociaux) et l'individu en fin de carrière ?

Transformation de la figure du senior ...

A travers une série de mesures présentées comme autant d'incitations à l'emploi des plus âgés, la figure du senior se transformerait : l'encouragement des cumuls (salaire et allocation de prépension, salaire et pension), le relèvement des plafonds de revenu en cas de pension pour les indépendants, l'encouragement financier à prolonger sa carrière (bonus pension sans malus), ainsi que l'envoi aux travailleurs de plus de 55 ans du calcul de leur montant attendu de pension, toutes ces mesures s'adressent à un individu capable de choisir de manière autonome son projet de carrière, un individu

responsabilisé face à son avenir. Les frontières floues entre les âges et les statuts, produites notamment par les dispositifs de sortie anticipée, persisteront au risque de maintenir ou de renouveler des formes d'inégalités : à l'individu de choisir dans ce dédale. Cet individu incertain que deviendrait le « senior activé », qu'il soit au chômage ou en emploi, ne sera sans doute pas amené à choisir des *bridge jobs* comme son homologue américain pour qui ce choix serait davantage une contrainte face à un système social moins généreux (Lesemann, Beausoleil, 2004). Xavier Gaullier avait très tôt attiré l'attention sur les enjeux inégalitaires que recouvrait ce qui ressemble de plus en plus à « une deuxième carrière » (Gaullier, 1988).

Plus fondamentalement et de manière tacite, l'action sur l'offre de travail *via* l'incitation à rester en emploi suppose de ne plus faire de distinction entre chômeurs et inactifs ; ils deviennent tous travailleurs et travailleuses potentiels et s'exposent, s'ils ne jouent pas le jeu, à certaines sanctions. Mais l'incitation au maintien sur le marché du travail fera-t-elle augmenter le taux d'emploi (seniors en emploi) ou le taux d'activité (seniors en emploi et au chômage) ?

... et de l'action publique

Nous n'assistons pas à la fin des sorties anticipées qu'aurait symboliquement illustrée la suppression de la prépension conventionnelle. Par contre, l'action publique sur les fins de carrière se reconfigure dans trois directions : en premier lieu, elle s'inscrit dans le mouvement historique long de resserrement des voies institutionnelles de sortie anticipée. Le retrait anticipé devient de plus en plus réservé à des cas spécifiques mais surtout,

BELGIQUE

l'on voit émerger des formes d'accompagnement des trajectoires assorties d'un contrôle de l'individu. A ce stade, l'accompagnement est délégué au secteur privé de l'*outplacement*.

Ensuite, l'action publique évolue vers une véritable mixité des statuts en fin de carrière mêlant droits et devoirs, couplant des statuts initialement distincts et responsabilisant l'individu comme nous l'avons souligné. Enfin, on observe une tendance à croiser ou à tenter de traiter sur un même pied les situations de salariés et d'indépendants.

Vers une gestion partagée ?

Dans le cas exemplaire de l'*outplacement* où des professionnels accompagnent les travailleurs âgés, c'est-à-dire qu'ils les aident à trouver par eux-mêmes un nouvel emploi, l'Etat agit par délégation. Conception de l'individu et transformation de l'action publique évoluent non pas tant vers une *solution* aux problèmes posés par la trop faible part de seniors en emploi mais vers une *gestion* de la fin de carrière particulière, une gestion partagée avec les individus concernés et, idéalement, avec les entreprises, « clientes » des cabinets d'*outplacement*.

Cependant, on peut se demander si la responsabilité partagée par l'entreprise n'est pas trop limitée. D'autres situations où les entreprises sont bel et bien encouragées à garder/engager des plus âgés existent : réductions de cotisations sociales accrues, adaptation du travail *via* le fonds de l'expérience professionnelle. Mais l'incitation *via* les réductions de cotisations n'est pas assortie d'un minimum d'engagement ou d'une évaluation de

l'impact réel de la mesure en termes d'intégration effective dans le marché du travail. La seule sanction concerne l'entreprise qui refuse d'informer ou de fournir une offre d'*outplacement* au travailleur de plus de 45 ans qu'elle licencie... Cependant, nous avons vu que cette sanction a été revue à la baisse par les partenaires sociaux eux-mêmes.

L'incitation rime donc rarement avec la sanction. Pourtant lors des négociations, le gouvernement avait envisagé des sanctions pour les entreprises qui auraient demandé à être reconnues en restructuration ou en difficulté lorsqu'elles n'auraient pas assez investi en formation des plus âgés ou en R&D ; mais ces sanctions furent rapidement abandonnées. On peut se demander si les limites qu'a connues la contribution Delalande en France, ne se reproduisent pas en Belgique. Bref, responsabilisation et incitation n'empruntent pas le même chemin vers les entreprises et les individus.

Conclusion

Les nombreuses formes d'incitation au maintien en emploi des travailleurs en fin de carrière¹ suggèrent que la politique de « vieillissement actif » menée en Belgique vise essentiellement l'offre de travail. Elle introduit une autre manière de penser l'individu en fin de carrière, davantage comme un sujet, c'est-à-dire un individu supposé capable de décider par lui-même de son avenir en fonction de ses ressources personnelles. Si ce système fonctionne pour une partie des individus, il pourrait entraîner de nouvelles formes d'inégalités fondées cette fois sur les seu-

1. Nous voyons que cette évolution transforme également le sens de la retraite qui devient, dans certains cas, un outil d'incitation à la prolongation des carrières.

ACTIVATION ET/OU RESPONSABILISATION

les caractéristiques de la personne jugée insuffisamment employable, pas assez motivée pour s'activer, pas assez capable de « gérer » sa situation.

Le passage de « l'emploi des seniors à la gestion des âges » (Guillemard, Jolivet, 2006) a bel et bien lieu sous nos yeux mais sans doute pas de la manière initialement prévue : l'emploi des seniors, exclus hier par les dispositifs de sortie anticipée censés les protéger du chômage, devient gestion des âges, gestion par les âgés de leur propre situation. Pour l'Etat belge, gérer les âges revient, en partie, à ne plus se battre contre le chômage ou le sous-emploi mais à « gérer » l'emploi des seniors, quitte à déléguer l'accompagnement à des professionnels privés du placement.

Sources :

- Astier I. (2007), *Les nouvelles règles du social*, Paris, PUF, Le Lien social.
- Caradec V. (2001), *Sociologie de la vieillesse et du vieillissement*, Paris, Nathan.
- CSC (1996), *Pensions du secteur privé*, Communiqué de presse du bureau, Bruxelles, 25 juin.
- CSC (2007), *Flash de l'AIP – bulletin d'information*, Confédération de la CSC, Bruxelles, 29 juin.
- CEV (2004), *Rapport annuel*, avril, Bruxelles, Conseil supérieur des Finances.
- CEV (2006), *Rapport annuel*, avril, Bruxelles, Conseil supérieur des Finances.
- CSE (2004), *Rapport 2004*, Bruxelles, SPF Emploi, Travail et Concertation sociale.
- FGTB (1999), « Edito du président : Qui ne veut pas des travailleurs âgés ? », *Syndicats*, n°18, p. 3.
- Freyssinet J. (2004), « Taux de chômage ou taux d'emploi, retour sur les objectifs européens », *Travail, genre et société*, n°11, avril, pp. 109-121.
- Gaullier X. (1988), *La deuxième carrière. Ages, emploi, retraite*, Paris, Seuil.
- Gieselink G., Stevens Y., Van Buggenhout B. (2002), « Départ anticipé des travailleurs âgés en Belgique », *Revue belge de sécurité sociale*, n°4, pp. 579-617.
- Guillemard A.-M. (2005), « L'emploi des seniors : un défi pour notre société de vieillissement et de longévité », *Revue Wallonie*, n°82, mars, pp. 67-75.
- Guillemard A.-M., Jolivet A. (2006), « De l'emploi des seniors à la gestion des âges », *Problèmes politiques et sociaux*, n°924, mai, Paris, La Documentation française.
- Lesemann F., Beausoleil J. (2004), « Les emplois 'post-carrière' aux Etats-Unis : un bilan des connaissances », *Retraite et société*, n°42, pp. 10-43.
- Merla L. (2004), « Belgium : From early to progressive retirement? », in Maltby T., de Vroom B., Mirabile M. L., Overbye E. (eds.), *Ageing and the transition to retirement*, Ashgate, England.
- Moulaert T. (2005), *La fin de carrière. Des politiques en débat*, Courrier hebdomadaire du CRISP, n°1882.
- Moulaert T. (2006), « Belgique : conférence sur la fin de carrière, véritable négociation sociale ou tentative de légitimation de l'action gouvernementale ? », *Chronique internationale de l'IRES*, n°100, mai, pp.35-44.
- OCDE (2003), *Vieillesse et politiques d'emploi – Belgique*, Paris.
- OCDE (2007), *Les pensions dans les pays de l'OCDE. Panorama des politiques publiques*, Paris.
- Peemans-Poulet H. (1999), « Pensions des travailleurs salariés. Les leçons d'une réforme », *Revue belge de sécurité sociale*, n°1, pp. 71-87.
- Vandenbroucke F. (1999), *L'Etat social actif : une ambition européenne*, Exposé Den Uyl, 13 décembre, Amsterdam.