

SOMMAIRE

EDITORIAL	469
------------------	-----

INTRODUCTION

CONFERENCE DE CLOTURE DE L'ANNEE EUROPEENNE SUR LE VIEILLISSEMENT ACTIF ET LA SOLIDARITE INTERGENERATIONNELLE. DISCOURS DE BIENVENUE	475
---	-----

MONICA DE CONINCK

LE VIEILLISSEMENT ACTIF : HISTORIQUE, POTENTIALITES ET OBSTACLES	479
---	-----

ALAN WALKER

RAPPORT DU PROCESSUS DE REFLEXION SUR LE VIEILLISSEMENT ACTIF ET LA SOLIDARITE INTERGENERATIONNELLE EN BELGIQUE A L'OCCASION DE L'ANNEE EUROPEENNE 2012

RAPPORT DE L'ATELIER « TRAVAIL »	507
---	-----

MICHEL ALBERTIJN et KATHLEEN HOEFNAGELS

RAPPORT DE L'ATELIER « SANTE »	525
---------------------------------------	-----

GUY DARGENT

RAPPORT DE L'ATELIER « SITUATION DE BIEN-ETRE DES AINES »	541
--	-----

DAVID NATALI

RAPPORT DE LA SEANCE PLENIERE « PARTICIPATION DES PERSONNES AGEES A LA POLITIQUE »	573
---	-----

INSTALLATION DU NOUVEAU CONSEIL CONSULTATIF FEDERAL DES AINES

LE CONSEIL CONSULTATIF FEDERAL DES AINES	585
---	-----

CONSIDERATIONS PORTANT SUR L'INSTALLATION DU NOUVEAU CONSEIL CONSULTATIF FEDERAL DES AINES PAR LES MINISTRES CONCERNES ET UN REPRESENTANT DU CONSEIL ET REACTIONS DE LA SALLE.

RAPPORT DE LA SEANCE PLENIERE	589
--------------------------------------	-----

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.

EDITORIAL

PAR **PETER LELIE**

Service public fédéral Sécurité sociale, Coordinateur national de l'Année européenne 2012 en Belgique

En septembre 2011, le Parlement européen et le Conseil des Ministres de l'Union européenne ont décidé de proclamer l'année 2012 Année européenne du vieillissement actif et de la solidarité intergénérationnelle (1).

Afin de mettre en œuvre cette Année européenne 2012 avec succès en Belgique aussi, le Service public fédéral Sécurité sociale a, en sa qualité de coordinateur, mis en place une importante structure de coopération. Le vieillissement actif et la solidarité intergénérationnelle sont en effet de vastes thèmes qui concernent des niveaux et domaines divers de compétences politiques. En outre, en la matière, les progrès ne dépendent pas exclusivement de la politique du gouvernement, car il s'agit d'un défi pour la société tout entière. De nombreux acteurs sociaux sont en effet impliqués et peuvent chacun apporter leur contribution. C'est la raison pour laquelle plusieurs départements du Gouvernement fédéral et des Régions et Communautés ainsi qu'un large éventail de parties prenantes ont été invités à participer à la préparation de cette Année européenne.

Le programme de travail soumis par la Belgique à la Commission européenne fin 2011 reflète bien l'apport des diverses parties prenantes lors de la préparation de l'Année européenne (2). Une quarantaine d'organisations ont profité de l'occasion pour exposer leurs visions, priorités et activités en réponse à un questionnaire. Vingt-six organisations ont directement expliqué au public leurs objectifs clés pour l'Année européenne dans le programme de travail. La coopération entre ces différents partenaires a donné lieu à la création d'un comité de pilotage qui a préparé les activités communes et stimulé la coopération entre les partenaires. Un groupe de travail interfédéral de membres de cellules stratégiques a accompagné le processus

(1) Décision n° 940/2011/UE du Parlement européen et du Conseil du 14 septembre 2011 relative à l'Année européenne du vieillissement actif et de la solidarité intergénérationnelle.

(2) http://www.beactive2012.be/sites/5017.fedimbo.belgium.be/files/press_publications/20120329_wp_cy2012_belgium_fr.pdf.

au niveau politique. Un grand nombre d'activités très diverses ont été organisées dans le cadre de l'Année européenne. Des informations relatives à ces activités sont disponibles sur les sites belge et européen de l'Année européenne 2012 (3).

En Belgique, l'Année européenne s'est achevée par une conférence de clôture le 27 novembre 2012 à Bruxelles (4). Lors de cet événement, les plus de deux cents participants présents ont dressé un état des lieux de la problématique du vieillissement actif et de la solidarité intergénérationnelle en Belgique. Des responsables politiques fédéraux, régionaux et communautaires ont eu l'opportunité d'y réagir et d'exposer leurs priorités. En outre, la conférence a également vu l'installation d'un Conseil consultatif fédéral des aînés.

C'est en raison de la pertinence politique des travaux réalisés lors de la conférence et parce qu'ils constituent en quelque sorte l'héritage de l'Année européenne en Belgique que le Service public fédéral Sécurité sociale a estimé qu'il était important de bien les documenter et d'en diffuser les aboutissements, d'où la parution de ce numéro thématique de la Revue belge de sécurité sociale.

Les échanges de vues sur l'état des lieux de la problématique de l'Année européenne 2012 ayant eu lieu lors de la conférence de clôture ont constitué le couronnement d'un processus de réflexion mené durant toute l'Année européenne. Un large éventail de partenaires et d'experts intéressés ont participé à la réflexion visant à définir quels défis sont les plus importants en Belgique (et dans ses Régions) et quelles solutions possibles pouvaient être privilégiées. Dans ce cadre, le processus s'est appuyé sur les activités organisées par les différents partenaires au cours de l'année. Le programme de travail montre clairement que les partenaires se sont basés sur le besoin d'une approche holistique et multidimensionnelle du vieillissement actif et de la solidarité intergénérationnelle qui vise les adaptations nécessaires de la société sous toutes ses facettes. C'est donc sur une approche large que devait se fonder le processus de réflexion. En mai 2012, le comité de pilotage de l'Année européenne a établi quatre thèmes principaux sur lesquels les travaux allaient se centrer : la dimension « travail » (travailler plus longtemps), la dimension « santé » (prévention des maladies et de la dépendance, vie indépendante, soins adaptés), la dimension « niveau de bien-être des personnes âgées » (revenus, patrimoine, accès aux services) et la dimension « participation des personnes âgées à la politique ». « La solidarité intergénérationnelle » a constitué une dimension horizontale abordée lors de toutes les discussions. Un point particulièrement important et qui a tenu une place de choix dans le programme de travail est l'idée que le concept de

(3) <http://www.beactive2012.be/fr> et <http://europa.eu/ey2012/ey2012.jsp?langId=fr>.

(4) Pour des impressions photo et vidéo de la conférence de clôture, rendez-vous sur <http://www.beactive2012.be/fr/initiatives/conference-de-cloture-de-l-annee-europeenne-du-vieillissement-actif-et-de-la-solidarite->.

vieillessement actif n'a pas la même signification pour tous les groupes de population et que les pouvoirs publics doivent tenir compte de ces distinctions lors de la prise de décisions politiques

Au cours du mois d'octobre 2012, trois auditions thématiques ont été organisées à Bruxelles, consacrées respectivement au travail, à la santé et au niveau de bien-être des aînés. Chaque audition a réuni entre vingt et vingt-cinq personnes, à savoir des représentants des partenaires de l'Année européenne et des experts. Des experts thématiques ont établi des rapports d'audition et ont, sur la base de ceux-ci, rédigé un document de travail pour soutenir la discussion lors de la conférence de clôture de l'Année européenne. Aucune audition n'a été organisée en rapport avec le thème de la participation des personnes âgées à la politique. La réflexion à ce sujet lors de la conférence de clôture a été préparée par le Vlaamse Ouderenraad (Conseil flamand des aînés) et la Coordination des Associations de Seniors (Fédération Wallonie-Bruxelles). Afin d'enrichir les débats, des expériences de l'étranger relatives à chacun des quatre thèmes principaux ont été abordées, à savoir des « bonnes pratiques » et des exemples qui ont pu aider à faire progresser la discussion.

Le compte rendu de la conférence de clôture reproduit dans ce numéro thématique comporte trois parties.

La première partie concerne l'**ouverture de la conférence**. Deux discours ont servi de supports aux travaux du jour (*stage setting*). Tout d'abord, il y avait une contribution politique de la ministre fédérale de l'Emploi Monica De Coninck qui a fait part de sa vision de la problématique de l'Année européenne, en particulier sur le défi que représente l'allongement de la carrière professionnelle. Ce numéro commence par le texte de son allocution. La conférence s'est poursuivie par une contribution académique de M. Alan Walker, professeur de politique sociale et de gérontologie sociale à l'université de Sheffield au Royaume-Uni. Le professeur Walker est une autorité internationalement reconnue dans le domaine du vieillissement actif. Il a démontré comment le concept de vieillissement actif a évolué au cours des années, également sous l'influence de toutes sortes de changements sociaux. Son article, écrit sur la base de ce discours, propose une analyse critique ainsi qu'une description des sept principes fondamentaux qui, selon lui, peuvent constituer le fondement d'une stratégie pluridisciplinaire et pertinente pour le vieillissement actif.

La deuxième partie de ce numéro offre un compte rendu des **débats** menés sur **les quatre thèmes principaux du processus de réflexion susmentionnés** organisés dans le cadre de l'Année européenne : le travail, la santé, le niveau de bien-être des personnes âgées et leur participation à la politique. Des groupes de travail différents œuvrant en parallèle ont planché sur les trois premiers thèmes alors qu'une séance plénière a été organisée sur le thème de la participation.

Chaque rapport attache de l'importance aussi bien au contenu du document de travail sur lequel le débat s'est appuyé (avec la contribution des experts thématiques et les résultats des auditions préparatoires), qu'aux expériences de l'étranger, qu'au débat avec le public et qu'aux contributions et réactions des responsables politiques. Chaque rapport met en évidence les leçons qu'il est possible de tirer ou les recommandations de stratégies politiques pour l'avenir.

Le rapport du groupe « travail » a été rédigé par M. Michel Albertijn (expert thématique) et Mme Kathleen Hoefnagels. Ces auteurs sont affiliés à Tempera, une entreprise qui effectue de la recherche appliquée en matière de politique sociale et d'emploi. Ce groupe de travail a été présidé par M. Guy Tegenbos (du journal *De Standaard*). C'est Mme Wieteke Conen (de l'université d'Utrecht aux Pays-Bas) qui s'est chargée du volet expérience étrangère.

M. Guy Dargent, chargé de projet scientifique à l'Agence exécutive de la Commission européenne pour la santé et les consommateurs (expert thématique) a rédigé le rapport du groupe de travail « santé ». Ce groupe de travail a été présidé par Mme Magda Lambert (consultante indépendante). Mme Geneviève Imbert (directrice de recherche à la Fondation Nationale de Gérontologie en France) a pris en charge le volet expérience étrangère.

M. David Natali, expert thématique de l'Observatoire social européen, était responsable du rapport du groupe de travail « niveau de bien-être des personnes âgées ». Mme Muriel Rabau (du SPF Sécurité sociale) a mené ce groupe dans la bonne direction et M. Bo Könberg (président du conseil d'administration de l'Agence suédoise des pensions) y a apporté l'expertise étrangère.

La séance plénière consacrée à la participation des personnes âgées à la politique a été dirigée par M. Guy Tegenbos. MM. Jul Geeroms (Vlaamse Oudererraad) et Luc Janssen (Coordination des Associations de Seniors de la Fédération Wallonie-Bruxelles) ont fait part des expériences de leurs deux organisations relatives au volet « participation » en Belgique : ce qui fonctionne et ce qui ne fonctionne pas. Mme Anne-Sophie Parent de la plate-forme AGE a intégré les expériences des autres pays de l'Union européenne dans le débat. Le rapport de cette séance a été rédigé par le SPF Sécurité sociale.

La troisième et dernière partie concerne l'installation du Conseil consultatif fédéral des aînés. Une première contribution décrit brièvement les missions et la composition du nouveau conseil consultatif, avec des renvois vers les textes réglementaires y afférents. Vient ensuite un compte rendu des discours prononcés par le ministre Alexander De Croo au nom de la ministre Laurette Onkelinx et par Luc Janssen, membre du Conseil, à l'occasion de l'installation. Le SPF Sécurité sociale a pris en charge la transcription des discours et a résumé le bref débat qui s'en est suivi.

INTRODUCTION

CONFERENCE DE CLOTURE DE L'ANNEE EUROPEENNE SUR LE VIEILLISSEMENT ACTIF ET LA SOLIDARITE INTERGENERATIONNELLE. DISCOURS DE BIENVENUE

475

LE VIEILLISSEMENT ACTIF : HISTORIQUE, POTENTIALITES ET OBSTACLES

479

CONFERENCE DE CLOTURE DE L'ANNEE EUROPEENNE SUR LE VIEILLISSEMENT ACTIF ET LA SOLIDARITE INTERGENERATIONNELLE. DISCOURS DE BIENVENUE

PAR **MONICA DE CONINCK**

Ministre de l'Emploi, gouvernement fédéral

Bienvenue à la conférence de clôture de l'Année européenne sur le vieillissement actif en Belgique. L'objectif de l'Année européenne était de déterminer comment le potentiel du vieillissement peut être utilisé pour favoriser une société solidaire.

Le vieillissement de la population est l'un des plus grands défis auxquels nous sommes confrontés. Au cours des 50 prochaines années, la part des personnes âgées dans la population va fortement augmenter, et la part de la population très active va diminuer de façon considérable. Dans la plupart des pays, le nombre de travailleurs qui partent à la retraite chaque année va fortement augmenter et sera finalement supérieur au nombre des nouveaux arrivants sur le marché du travail.

Mais le vieillissement de la population constitue à la fois un défi et une opportunité. C'est vrai, le vieillissement risque d'exercer une importante pression sur le budget et pourrait freiner l'amélioration du niveau de vie. Mais il constitue également une immense opportunité : il nous offre la possibilité de vivre heureux plus longtemps, tant au travail qu'à la retraite. Pour saisir cette opportunité, les pouvoirs publics, les employeurs, les syndicats et les citoyens doivent travailler de concert.

Le vieillissement actif, c'est-à-dire être capable de garantir son bien-être physique, social et mental pendant toute sa vie et de prendre part à la société, suppose une approche multidimensionnelle ainsi que des liens entre différentes dimensions : l'emploi, la participation active des personnes âgées dans la communauté, des soins de santé, la lutte contre la pauvreté, le bénévolat, le logement, la mobilité, etc.

Il est important que les mesures qui doivent être prises pour promouvoir le « vieillissement actif » touchent toutes les tranches d'âge. En outre, les personnes âgées ne forment pas un groupe homogène. Une approche diversifiée est donc nécessaire.

Il est clair que divers responsables politiques sont concernés par cette problématique, et ce à divers niveaux politiques, dans les administrations, les organisations et les groupes sociaux (partenaires sociaux). Il est également important de souligner que les autorités peuvent apporter leur soutien, mais qu'un rôle plus grand encore doit finalement être joué par chacun et chacune à son propre niveau.

En Belgique, la participation des personnes de plus de 55 ans sur le marché du travail se situe depuis longtemps déjà en dessous de la moyenne européenne. C'est pourquoi que des mesures doivent impérativement être prises pour faire en sorte que, progressivement, chaque personne de plus de 55 ans travaille plus longtemps qu'aujourd'hui. Chaque travailleur doit contribuer un peu plus longtemps au financement de notre sécurité sociale. Sans cela, les jeunes d'aujourd'hui vont devoir payer des sommes considérables pour pouvoir financer les pensions des pensionnés. Ou alors la sécurité sociale sera considérablement dégradée pour tous les citoyens.

Plus particulièrement, en ce qui concerne le marché du travail, un nombre de défis se posent :

- l'allongement de la carrière professionnelle: améliorer la faisabilité du travail (l'environnement de travail, les conditions de travail) (p. ex. grâce au Fonds de l'expérience professionnelle), adapter les carrières, éviter les retraites anticipées ;
- encourager le retour sur le marché du travail : parmi les 55-64 ans, seuls 3 pour cent des chômeurs trouvent un nouvel emploi (en un an), ce qui indique une nécessité de promouvoir la formation continue, d'éviter la discrimination fondée sur l'âge, etc. ;
- favoriser le transfert d'expérience ;
- bien que le vieillissement actif acquiert une connotation positive, le débat concernant l'allongement de la carrière professionnelle fait encore l'objet de réactions relativement négatives : l'accent doit être porté sur le rôle du travail comme donneur de sens ;
- la perception du travail : en général, beaucoup de travailleurs considèrent encore la perspective d'une carrière linéaire comme étant l'unique carrière souhaitable : nous devons modifier cette perception de la carrière.

Le travail est un droit auquel chacun doit pouvoir prétendre, auquel chacun doit pouvoir accéder, quel que soit l'âge. Ainsi, les autorités publiques doivent-elles avoir pour mission de mieux se faire rencontrer employeurs et travailleurs, notamment par le biais de mesures visant à encourager l'engagement ou le maintien au travail.

Ainsi, l'âge de la retraite anticipée a été relevé. Les conditions d'âge et d'ancienneté pour la préretraite ont été renforcées et l'employeur doit payer des cotisations plus élevées. D'ailleurs, la préretraite s'appelle désormais chômage avec complément d'entreprise, et comme tous les autres chômeurs, le préretré peut à présent avoir droit au plan activa. Les systèmes de crédit-temps et d'interruption de carrière ont eux aussi été fortement réformés.

Ensuite, nous demandons aux employés d'effectuer un plan pour l'emploi pour les travailleurs plus âgés. Les règles qui obligent les employeurs à augmenter leurs efforts de formation seront également renforcées. Nous associerons l'allocation de chômage temporaire au fait qu'un employeur propose ou non une formation pendant cette période. Des formations plus nombreuses permettent de créer une meilleure employabilité des travailleurs et veillent à ce que ces derniers restent au fait de l'évolution moderne.

Le travail est aussi un devoir auquel chacun doit souscrire, dont chacun doit prendre conscience, et ce quel que soit l'âge. En ces temps difficiles qui voient des défis gigantesques se dresser devant nous, ne pas travailler constitue un luxe que notre société ne peut s'offrir. Et ici aussi, il s'agira, d'une part, de veiller à ce que les emplois soient créés en nombre suffisant et, d'autre part, de s'assurer que chacun s'en procure un.

C'est là mon credo et la logique dans laquelle je souhaite inscrire l'ensemble des acteurs du monde du travail. C'est par ce biais que nous parviendrons à préserver l'avenir de notre sécurité sociale et donc à garantir la qualité de vie de nos concitoyens.

Je vous remercie.

LE VIEILLISSEMENT ACTIF : HISTORIQUE, POTENTIALITES ET OBSTACLES*

PAR **ALAN WALKER**

Professeur de politique et de gérontologie sociales, Université de Sheffield

INTRODUCTION

L'Europe occidentale est la région la plus âgée du monde et, en termes comparatifs globaux, seul le Japon partage cette distinction. Tous deux présentent également les tendances de vieillissement démographique les plus saillantes sur les deux décennies à venir. Cette évolution démographique est due à la combinaison historique unique du déclin de la fertilité et de la baisse du taux de mortalité qui, conjointement à une diminution du nombre de maladies et d'invalidités, entraînent une augmentation de la longévité. Le vieillissement des générations de 'baby boomers' d'après-guerre a commencé à accélérer ce processus en Europe à partir de 2005. Si cette esquisse de la révolution démographique silencieuse est familière à un grand nombre, d'autres dimensions de celle-ci sont nettement moins connues. Par exemple, dans les pays qui affichent l'espérance de vie la plus longue au monde, (Australie, Irlande, Japon, Pays-Bas, Nouvelle-Zélande, Norvège, Suède et Suisse), un accroissement linéaire a été observé depuis 1840 ! Cela signifie qu'il n'existe aucune raison de s'attendre à ce que l'augmentation de l'espérance de vie se stabilise ou se tasse dans un avenir prévisible (Oeppen et Vaupel, 2002). La persistance remarquable de l'allongement de l'espérance de vie - 2,4 ans en moyenne à chaque décennie pour les femmes et 2,2 ans pour les hommes - n'a été identifiée que récemment, ce qui aide à expliquer pourquoi les prévisions démographiques précédentes étaient prédisposées à l'erreur. De plus, l'ampleur des changements démographiques actuellement en cours ainsi que leurs profondes implications en matière de politiques sociales n'ont pas été compris par la communauté politique, et à plus forte raison par un public plus large. Une projection à moyen terme pour l'UE montre qu'à l'horizon 2050, la part des personnes âgées de 65 ans et plus aura augmenté de 77% alors que la population en âge de travailler aura diminué de 16% (Commission de politique économique, 2005). A la suite de cette révolution de la

* Basé sur le discours-programme de clôture de la Conférence de l'Année européenne en Belgique le 27 novembre 2012.

longévité, le segment de la population âgée qui connaît la croissance la plus rapide est celui des personnes très âgées : la proportion des 80 ans et plus fera plus que doubler d'ici à 2050 (Eurostat, 2011). Il n'est pas surprenant pour un continent aussi vaste et diversifié que l'Europe de constater que le vieillissement n'y a pas progressé de manière uniforme, ni le fera dans le futur. Avant la fin du siècle dernier, un grand nombre de sous-régions d'Europe ont vu se figer leur croissance démographique et leurs populations vieillir rapidement. Ce phénomène s'étendra à la majorité des régions, dont certaines connaîtront des diminutions de population avant 2030. Avec l'impact supplémentaire des migrations, certaines parties de la France, de l'Allemagne, de l'Italie et de l'Espagne présenteront une moyenne d'âge située entre 44 et 50 ans d'ici à 2015 (Walker et Maltby, 1997).

Quelles que soient les normes envisagées, historiques ou mondiales, ces changements sont réellement remarquables et ont été ressentis dans chaque coin et à chaque niveau de la société européenne : famille, communauté, marché, état et UE. Toutefois, malgré ses implications économiques et sociales majeures, la question du vieillissement démographique n'est devenue que très récemment une 'affaire européenne'. Les trois objectifs principaux du présent article visent 1) à retracer l'historique du concept de vieillissement démographique et son émergence sur la scène européenne, 2) à analyser la structuration d'un discours politique spécifique autour du 'vieillissement actif' et 3) à proposer une nouvelle approche du vieillissement actif. Le passage en revue de la politique antérieure jette les bases de cette vision élargie du vieillissement actif. En tout premier lieu, cependant, nous définirons le développement d'une nouvelle politique du vieillissement par un biais contextuel afin d'opérer une distinction entre les différents discours qui ont caractérisé le vieillissement de l'Europe et les réponses à ceux-ci.

1. DISCOURS PUBLICS SUR LE VIEILLISSEMENT - ANCIENS ET NOUVEAUX

Les discours actuels sur le vieillissement renvoient aux changements économiques et sociaux tant du passé que de l'époque contemporaine. En particulier, la relation étroite entre vieillissement et politique publique a été forgée en Europe, tout comme dans d'autres pays développés, au cours de l'« âge d'or » de l'édification de l'Etat-providence après la Seconde Guerre mondiale. Cette association entre personnes âgées et Etat-providence a produit des résultats tant positifs que négatifs pour ce groupe. Pour résumer sommairement : d'une part, elle a amélioré substantiellement leur niveau de vie dans la plupart des pays occidentaux mais, d'autre part, elle a contribué à leur construction sociale comme personnes dépendantes en termes économiques et a encouragé l'apparition de stéréotypes populaires qui présentent la vieillesse comme une période tout à la fois de pauvreté et de fragilité (Walker, 1980 ; Townsend, 1981, 1986 ; Binstock, 1991). Bien qu'un grand nombre de stéréotypes présentent une relation tangentielle avec la réalité - voir les niveaux élevés de pauvreté des personnes âgées dans la plupart des pays européens au cours des années 1950 et 1960 (une personne sur trois au R-U et une sur cinq en Alle-

magne), – ces clichés ont tendance à exercer une influence disproportionnée sur les perceptions et les discours publics même longtemps après qu’une once de vérité a disparu. Par exemple, la discrimination fondée sur l’âge est une caractéristique universelle des pays européens, même si le niveau de vie des personnes âgées diffère largement et si, dans certains pays, la pauvreté a été virtuellement éradiquée (Naegle et Walker, 2009).

La relation étroite entre personnes âgées et Etat-providence est également un puissant facteur permettant de déterminer la nature actuelle des discours sur le vieillissement. Tous les Etats-providence ont, dans une certaine mesure, mis en place des systèmes visant à protéger les personnes âgées ainsi que des régimes publics de retraite. Aujourd’hui, ceux-ci constituent non seulement les postes de dépenses sociales nationales les plus importants – ce qui pose des questions politiques importantes quant à la soutenabilité future – mais également le cœur du régime de sécurité sociale spécifique de chaque pays. Il en résulte que le caractère d’un système de pension de retraite d’un pays tend à jouer un rôle majeur dans la détermination des autres branches de la sécurité sociale (Esping-Andersen, 1990; Walker, 2003). Toutefois, malgré les variantes entre types de régimes des pays européens, a prévalu un stéréotype commun selon lequel les seniors étaient essentiellement, des bénéficiaires passifs de pensions et, dans le cas d’allocations d’aide sociale, des personnes dépendantes de la sécurité sociale, même s’il s’agissait de personnes méritantes. En d’autres termes, sous les systèmes de pensions contrastés de Beveridge et de Bismarck, on a toujours trouvé des discours similaires de dépendance bien qu’ils fussent, et soient, contingents à la vaste légitimité sociale d’un plan national de pension.

Cette construction sociale généralement négative de la vieillesse et des personnes âgées a été renforcée par leur exclusion de la sphère politique et des décisions relatives aux politiques à suivre dans la plupart des pays européens. Le développement clé était la mise à la retraite, c’est-à-dire qu’on attendait des personnes âgées qu’elles quittent le marché du travail à un âge fixé (de manière arbitraire), qu’elles échangent leurs salaires contre des pensions, et qu’elles se désengagent de toute activité économique formelle. La retraite opérait également comme un processus d’exclusion politique et sociale : les aînés étaient simultanément écartés du travail rémunéré, des principales sources de conscience politique et des canaux de représentation. Cette exclusion contribuait à la perception populaire des seniors comme étant politiquement et économiquement inactifs. Ceci alimenta ensuite les stéréotypes de discrimination basés sur l’âge qui décrivaient les personnes âgées comme passives, consentantes, orientées sur la famille et désintéressées de la participation politique et sociale.

D’autres facteurs ont également joué un rôle dans le renforcement de ces stéréotypes de passivité. Par exemple, l’âge était moins significatif que ce n’est le cas aujourd’hui : les personnes âgées étaient moins nombreuses ; elles étaient en moins bonne santé ; et la retraite agissait comme une règle efficace de sortie du monde du

travail. Par ailleurs, en termes de politique, la vieillesse était moins importante parce qu'elle n'était pas encore perçue comme une menace économique et, par ailleurs, l'attention était dirigée sur la reconstruction des infrastructures physiques de l'Europe d'après-guerre et sur l'édification des principales institutions de la société moderne, y compris l'Etat-providence.

1.1. **EMERGENCE D'UNE NOUVELLE POLITIQUE DU VIEILLISSEMENT**

Certains comptes rendus (comme résumé supra et infra) prédisposent à des généralisations hâtives. Ils sont néanmoins nécessaires ici pour communiquer les vastes et importantes transformations qui ont eu lieu dans les discours publics accompagnant le vieillissement de la population (pour des comptes rendus plus exhaustifs, voir Walker et Naegele, 1999 ; Walker 2006). Dans les discours publics sur le vieillissement, le courant commença à changer au cours des années 1970. Au niveau macro, les décideurs politiques commencèrent à rejeter le consensus sur l'Etat-providence et à remettre en question, plus ouvertement que jusqu'alors, le coût du vieillissement de la population. Les développements macroéconomiques étaient sous-jacents à ce renversement de tendance dans les discours politiques : en tout premier lieu, la crise budgétaire des années 1970 à la suite de la guerre du Kippour et, ensuite dans les années 1980, l'influence croissante du néolibéralisme avec sa critique inhérente de la sécurité sociale. Parce que les systèmes de pensions sont les pierres angulaires des Etats-providence européens, ils furent étroitement analysés au départ de cette nouvelle perspective doctrinale. De plus, ce changement d'idéologie économique et politique coïncidait avec l'arrivée à maturité de certains plans nationaux de pensions et avec le début des projections des coûts futurs des soins de longue durée.

C'est également au cours de cette période que l'Europe assista à l'explosion des sorties prématurées du marché de l'emploi (Kohli, *et al*, 1991) qui exacerba les conséquences financières du vieillissement de la population pour les administrations nationales des finances. Tous les pays européens commencèrent à se focaliser sur la question du vieillissement aux niveaux les plus élevés de la décision politique. Il n'en est cependant que peu qui prirent des mesures significatives, ce qui souligne le rôle essentiel de l'idéologie politique/économique dans la conception des réponses politiques au changement démographique ainsi qu'à l'urgence de leur mise en œuvre. Aussi, à ce stade, de grandes variations virent le jour entre les pays européens, allant de coupures substantielles dans les pensions publiques au R-U jusqu'à la maintenance ou l'amélioration des systèmes de pensions existants dans un grand nombre d'autres pays (Pierson, 2000 ; Scharpf et Schmidt, 2000). Malgré les conséquences négatives des mesures politiques publiques encourageant la sortie à un âge précoce, toutes restèrent en vigueur à l'exception de celles du R-U. Ce n'est que lors de la dernière partie de la décennie suivante qu'émergea une perspective politique différente dans la majorité des Etats européens. A savoir une perspective, comme nous la décrivons ci-dessous, qui assignait un rôle actif aux personnes âgées.

Plus tard, la mondialisation allait encore avoir un impact décisif sur la diffusion des idées néolibérales y compris celles incluant les idées relatives au vieillissement et à ses conséquences économiques (Estes et Phillipson, 2002 ; Walker et Deacon, 2003). Les signes avant-coureurs de ce qui deviendrait une base commune des organisations gouvernementales internationales (OGI) apparurent à la fin des années 1980 sous la forme de deux rapports de l'OCDE (1988a, 1988b). Ceux-ci furent à l'origine - et précédèrent d'autres rapports sortant du même moule - d'un discours sur le 'fardeau du vieillissement' et prônaient des prescriptions politiques qui impliquaient une réduction des systèmes de retraite par répartition et des régimes professionnels/privés de pension à prestations définies, ainsi qu'une augmentation des régimes de retraite privés à cotisations prédéfinies (Banque Mondiale, 1994 ; OCDE, 1998). Les OGI ont fait beaucoup, certains diraient même beaucoup trop, pour monter en épingle la 'crise du vieillissement' et, ce faisant, ont renforcé les perceptions négatives du vieillissement et des seniors (Quodaguo, 1989 ; Walker 1990a ; Vincent, 1996). L'idée du fardeau public du vieillissement n'a pas été acceptée par tous les décideurs politiques, comme furent rejetées les prescriptions néolibérales qui accompagnaient cette idée. Il subsistait des variantes importantes sur l'ensemble du continent européen : à l'Ouest, il n'y eut que le R-U pour suivre de gaieté de cœur cette ligne politique, tandis qu'à l'Est, le rôle clé joué par les OGI qui ont conseillé les pays de l'ex-bloc communiste eut pour résultat que les prescriptions néolibérales furent suivies plus étroitement (Ferge, 2002).

Comme d'habitude, il existe un 'décalage structurel' entre changements sociaux et culturels et changements institutionnels (Riley, 1992). Ainsi, alors que les discours de politique publique étaient dominés soit par le modèle méritant du vieillissement soit par celui du fardeau public, voire parfois par une combinaison des deux, de nouveaux discours populaires émergèrent au sein de certains pays européens. Par exemple, vers la fin des années 1980 et au début des années 1990, on assista à une plus grande participation politique directe des personnes âgées. Seule une minorité fut concernée par ce phénomène mais, néanmoins, des mouvements nouveaux ou reconstitués de personnes âgées émergèrent au Danemark, en Allemagne et au R-U tandis qu'en 1992, le parti italien des retraités, le plus ancien en son genre en Europe, faisait élire son premier représentant au gouvernement régional à Rome. Un an plus tard, sept représentants des retraités étaient élus au parlement des Pays-Bas (Walker et Naegele, 1999). Le caractère des discours politiques émanant de ces mouvements sociaux était, naturellement, fondamentalement différent de celui des autorités publiques de l'époque. Contrairement à ces dernières, les mouvements contestataires soulignaient les droits humains (y compris à la sécurité sociale), la participation et l'inclusion sociale et s'opposaient avec acharnement à la discrimination basée sur l'âge indépendamment du fait si cela était criant ou bénin.

Ces nouveaux mouvements sociaux de la société civile reflétaient souvent l'étroite relation entre vieillissement et Etat-providence et ce, de deux manières différentes. D'une part, le succès de la mise à disposition de la sécurité sociale européenne occidentale signifiait qu'un nombre croissant de personnes âgées non seulement

vivaient plus longtemps qu'auparavant mais aussi en meilleure santé. D'autre part, l'impact négatif des changements intervenus dans l'idéologie économique et politique examinée ci-dessus eut un effet mobilisateur et provoqua une action directe sous la forme de protestations contre les coupes dans les pensions, dans les soins de santé et dans les services sociaux. Les décideurs politiques de plusieurs pays répondirent à ce mouvement de contestation en établissant, par exemple, des commissions consultatives de personnes âgées à un niveau local. Les ONG ont aussi souvent soutenu les activités des seniors engagés dans cette nouvelle politique plus directe (Walker et Naegele, 1999).

En lien avec cet essor des mouvements sociaux liés aux questions du vieillissement, le glissement culturel au sein de la société a été généralement qualifié de transition de la modernité à la postmodernité (Harvey, 1989). La dimension clé de cette transition est l'ascension du consumérisme individualiste. Ses effets sont apparents tout à la fois au niveau de l'Etat et des secteurs de marché (et, naturellement, sa diffusion est étroitement liée à la mondialisation économique néolibérale). Dans la mesure où l'Etat est concerné, les pressions en faveur de services mieux adaptés aux besoins individuels et en faveur d'une voix participative pour les usagers de ces services ont mené à des formes nouvelles, plus flexibles de fourniture de services, comme par exemple les paiements individuels en Allemagne et au R-U, et à l'établissement de groupes d'utilisateurs pour représenter les intérêts des usagers les plus âgés, comme au Danemark. S'agissant du marché, l'émergence du 'consommateur plus âgé' et de 'l'économie des seniors' au cours de la dernière décennie peut être perçue à travers toute l'Europe. En effet, une comparaison récente entre l'Allemagne et le R-U conclut que les différences sont plus grandes entre cohortes d'âge au sein des deux pays qu'entre les deux pays (Pongratz, Gross et Hilbert, 2009). En d'autres termes, les nouvelles générations de personnes âgées « plus jeunes » qui, à la suite d'un emploi continu et de l'arrivée à maturité de leur plan de retraite, sont plus nanties que leurs ascendants, montrent également un caractère hédoniste plus prononcé quant à leur consommation et à leur style de vie. Ceci trouve son expression dans une large variété de formes, allant des traitements contre le vieillissement aux '*silver travellers*' (Pongratz, Gross et Hilbert, 2009).

2. ORIGINES DU CONCEPT DE VIEILLISSEMENT ACTIF

D'où provient le 'vieillissement actif' et que signifie-t-il ? Le concept est assez récent en Europe, ne récoltant un large consensus que depuis ces dix dernières années (dû largement aux efforts de la Commission européenne et de l'Organisation mondiale de la Santé). Aux E-U, son pedigree est nettement plus étoffé que dans la plupart des autres pays. On peut notamment en retrouver les traces au début des années 1960 lorsque l'on faisait valoir que la clé du 'vieillissement réussi' (Pfeiffer, 1974 ; Rowe et Kahn, 1987) était le maintien pendant la vieillesse des modèles et valeurs d'activité spécifiques aux personnes d'âge moyen (Havighurst, 1954, 1963 ; Havighurst et Albrecht, 1953). En d'autres termes, le vieillissement réussi devait se réaliser en

déniant le début de la vieillesse et en remplaçant les relations, activités et rôles qui ne peuvent plus être assumés par de nouvelles valeurs visant à rester actif et à conserver un engouement pour la vie. Cette conception du vieillissement était partiellement considérée comme une réponse à la théorie alors influente du ‘désengagement’ qui percevait la vieillesse comme une période inévitable de désistement par rapport aux rôles et relations habituellement assumés (Cumming et Henry, 1961).

Les théoriciens de l’activisme firent valoir qu’il s’agissait d’une image déprimante de la vieillesse (et qu’empiriquement, elle était fautive). Mais, et ceci est important dans le cadre du débat actuel, leur approche fut jugée trop idéaliste et trop enracinée dans les normes américaines. Elle plaçait une attente irréaliste sur les individus vieillissants en vue de maintenir leur niveau d’activité identique à celui des personnes d’âge moyen, et ce jusqu’à un âge très avancé. On souligna qu’en tentant de procéder de la sorte, un grand nombre de personnes âgées étaient confrontées à des limites biologiques et, peut-être plus important encore, que les structures sociales, politiques et économiques de la société retenaient et empêchaient parfois les gens de rester actifs – l’exemple le plus évident étant la retraite (Walker, 1980). La théorie de l’activité fut également critiquée parce qu’elle formulait des généralisations sur le processus du vieillissement et de l’homogénéisation des personnes âgées. Néanmoins, le lien empirique entre activité et bien-être durant la vieillesse qui fut établi par cette école reste encore vrai à ce jour.

2.1. DU VIEILLISSEMENT PRODUCTIF AU VIEILLISSEMENT ACTIF

Dans le courant des années 1980, le concept refaisait surface aux E-U sous la forme de ‘vieillissement productif’. Son émergence reflétait divers développements socio-politiques. Les chercheurs avaient commencé à faire glisser le point focal de la recherche sur le vieillissement des personnes âgées au processus de développement tout au long de la vie. La prise de conscience que l’âge chronologique ne permettait guère de réaliser de bonnes prédictions en termes de performance était sous-jacente à cette attention portée au cours de la vie. Un groupe important de citoyens plus âgés des E-U faisait clairement comprendre que les loisirs et les obligations familiales après leur départ à la retraite ne les contentaient plus guère. Aussi, le ‘vieillissement productif’ devint un cri de rassemblement pour les défenseurs plus âgés et pour d’autres partisans d’une approche plus positive de la vieillesse (Bass, Caro et Chen, 1993). Ces changements étaient très proches des préoccupations croissantes des décideurs politiques à propos du coût des pensions et des soins de santé lié à une population vieillissante. Ceux-ci se montrèrent dès lors également enthousiastes pour étendre le concept de productivité. Ainsi, le vieillissement actif fut-il abordé lors du sommet du G8 à Denver en juin 1997 et les délégués discutèrent des manières de supprimer les ‘dé-stimulants’ à la participation à la force de travail et de diminuer les obstacles à l’emploi à temps partiel. Depuis lors, ces idées sont devenues une caractéristique clé des propositions de politique sociale de l’UE et de l’OCDE.

La plupart des variantes du vieillissement productif se concentrent étroitement sur la production de biens et de services et, pour cette raison, ont tendance à être instrumentales et économiques. Par exemple, 'productivité' signifie 'activités qui produisent des biens et des services qu'en d'autres circonstances, il faudrait rémunérer' (Morgan, 1986) ou, plus largement, 'le vieillissement productif consiste en toute activité exercée par un individu âgé qui produit des biens ou des services, ou développe la capacité de les produire, qu'ils soient rémunérés ou non' (Bass, Caro et Chen, p. 6, 1993).

2.2. UN CONCEPT MODERNE DU VIEILLISSEMENT ACTIF

Un nouveau concept du vieillissement actif commença à émerger dans le courant des années 1990, sous l'influence de l'OMS, qui, sans surprise, soulignait la connexion vitale entre activité et santé (Butler, Oberlink et Schecter, p. 201, 1990) et l'importance du vieillir en bonne santé (OMS, 1994 ; voir également OMS, 2001a). Etant donné le lien avec la santé et l'influence de l'Union européenne sur son développement, cette approche du vieillissement actif s'est focalisée sur un éventail plus large d'activités que celles normalement associées à la production et au marché du travail, et a mis en exergue la santé, la participation et l'inclusion des personnes plus âgées au titre de citoyens de plein droit (voir par exemple Walker, 1993, 1994). La réflexion qui entraîna cette nouvelle approche est parfaitement exprimée dans la proposition de l'OMS indiquant que 'des années ont été ajoutées à la vie, maintenant nous devons ajouter de la vie aux années'. Plus que la seule tentative de faire travailler plus longtemps les personnes, ceci suggère une stratégie générale de style de vie pour la préservation de la santé physique et mentale lorsque les gens vieillissent. Ainsi, l'essence du concept moderne émergent du vieillissement actif est une combinaison de l'élément central du vieillissement productif tout en insistant fortement sur la qualité de la vie et le bien-être mental et physique (Commission européenne, 1999 ; Cabinet Office, 2000). L'OMS (2001a, 2001b), par exemple, considère le vieillissement actif en termes de santé, d'indépendance et de productivité des seniors.

3. VERS UNE PERSPECTIVE EUROPEENNE DU VIEILLISSEMENT ACTIF

Les discours mondiaux et européens interconnectés, mis en lumière ci-dessus, ont influencé la définition politique aux niveaux local, national et de l'Union européenne (UE). Simultanément, le succès enregistré par les systèmes de pensions de l'UE dans la réduction de la pauvreté au cours de la vieillesse a facilité la croissance de la consommation parmi les personnes âgées « jeunes » et en bonne santé. A son tour, ce phénomène a eu une influence sur les approches politiques et, dans certains pays, a permis un glissement de l'accent sur la pauvreté et la dépendance vers un accent sur l'activité et la participation. Le label désormais universel qui est attaché à ce nouveau discours politique est le 'vieillissement actif', bien que sa signification varie considérablement tant sur le plan de la rhétorique politique que sur celui de

l'application (Walker, 2002). En Europe, particulièrement dans l'UE, une approche distincte du vieillissement actif a pris forme au cours de ces dernières années.

3.1. REFLEXIONS MENEES EN VUE D'ETABLIR ET DE SUIVRE LA MISE EN ŒUVRE DE LA STRATEGIE DE LISBONNE

Le vieillissement est devenu une question de politique européenne au début des années 1990 lorsque la Commission européenne (DG Emploi et Affaires Sociales) a mis sur pied un 'observatoire' pour étudier l'impact des politiques nationales sur le vieillissement et les personnes âgées. Essentiellement, il s'agissait d'une première mission d'enquête en vue de l'Année européenne des personnes âgées en 1993. Le travail de l'Observatoire sur le vieillissement et les personnes âgées de la CE reflétait le discours prévalant du mérite, bien qu'en tout premier lieu, son rôle fut scientifique (Walker, Guillemard et Alber, 1991 ; 1993). En tant que précurseur de la question qui, ultérieurement, dominerait le discours de l'UE sur le vieillissement actif, l'Observatoire incluait la notion de l'emploi et des travailleurs âgés dans son portefeuille de recherches. (Son inclusion reflétait l'agenda de recherche des scientifiques à la tête de l'Observatoire plutôt que celui de la Commission puisque l'Europe devait alors encore se rendre compte de l'importance de la relation entre vieillissement et emploi.) Cette question fut revisitée sous la Présidence française de l'UE, en 1995, lorsqu'une résolution non contraignante sur les travailleurs âgés en appelait aux Etats membres d'éviter leur exclusion sociale. A cette époque et pour ce motif, le principal discours politique embrassait toujours le mode méritoire ou compatissant : les travailleurs âgés avaient besoin d'inclusion et d'opportunités égales. La recherche européenne contemporaine commença à mettre en cartes une nouvelle approche qui, tout en reconnaissant la nécessité de remédier à la situation, soulignait l'importance d'une stratégie préventive globale de 'management de l'âge', opérant tout au long du cours de la vie (Walker, 1997 ; Ilmarinen, 1999 ; Naegele, 1999).

L'année européenne des personnes âgées représentait la première proclamation, à ce niveau, d'éléments clés du nouveau discours actif et participatif sur le vieillissement (Walker, 1993). L'Année européenne fournit l'impulsion à un large éventail d'organisations locales de personnes âgées au niveau de l'UE. Un des thèmes majeurs de cette année portait sur la solidarité entre les générations qui, depuis lors, a été promue de manière cohérente par la CE, même si les réponses des Etats membres se sont avérées inégales. Le repère majeur suivant dans le développement d'un discours européen sur le vieillissement actif a été 1999, l'Année des personnes âgées des Nations Unies. Cette étape, décisive dans la construction d'une perspective européenne (plus précisément de la CE), peut être considérée comme l'aboutissement d'une dynamique qui avait été entamée avec l'Année européenne, et qui avait permis de concentrer la recherche européenne sur le vieillissement actif et sur le management de l'âge. C'est aussi à cette époque que se met en place un discours global croissant et, surtout, qu'apparaît l'opinion désormais généralement admise que l'Europe est confrontée à un défi de taille qui consiste à renverser sa culture de

la sortie prématurée du marché du travail (Kohli, *et al*, 1991 ; Commission européenne, 2001). Le document politique de la CE et la conférence spéciale qu'elle organisa sur la notion du vieillissement actif développaient une vision radicale de ce concept et insistaient sur la manière de mettre en œuvre, au travers d'un large champ de responsabilités nationales et européennes, des politiques permettant sa réalisation (Commission européenne, 1999 ; Walker, 1999). Toutefois, par la suite, le caractère englobant et transversal du vieillissement actif fut négligé dès lors que l'UE commença à se focaliser de manière écrasante sur une seule dimension spécifique : l'emploi.

La Présidence finlandaise de 1999 accorda plus d'importance aux travailleurs âgés et les résolutions en faveur de l'emploi adoptées lors du Sommet de Helsinki soulignaient la nécessité d'augmenter le taux d'occupation de ceux-ci. Depuis lors, les discours dominants sur le vieillissement au niveau de l'UE ont concerné l'emploi, et plus récemment les pensions. Egalement en 1999, la CE proposa une nouvelle directive pour interdire la discrimination liée à l'emploi, y compris sur base de l'âge. Un an plus tard, celle-ci avait été adoptée par le Conseil de l'Union européenne. Néanmoins, les processus de mise en œuvre dans les Etats membres sont toujours en cours. Le désormais célèbre Conseil de Lisbonne de mars 2000 a pris l'importante décision d'établir une stratégie sur 10 ans pour faire de l'Europe 'l'économie basée sur la connaissance la plus compétitive et la plus dynamique du monde.' Une fois de plus, le vieillissement était principalement abordé sous l'angle de l'emploi et, de manière plus spécifique, le cadre stratégique confia à l'UE la mission d'atteindre le plein emploi pour 2010. Il était évident pour tous que cet objectif ambitieux ne pourrait être atteint, à moins que le taux d'emploi des travailleurs âgés ne soit substantiellement augmenté dans la plupart des Etats membres.

L'étape suivante fut logiquement franchie au Sommet de Stockholm en mars 2001, lorsque l'objectif spécifique de taux d'emploi pour les travailleurs âgés fut fixé à 50%. Le Conseil requit également la rédaction d'un rapport sur 'l'accroissement de la participation au marché du travail et la promotion du vieillissement actif' pour le Sommet de Barcelone en mars 2002. Lorsque cette question fut introduite dans les lignes directrices pour l'emploi dans le cadre de la méthode ouverte de coordination en 1999, ce fut en termes d'égalité des opportunités pour les travailleurs âgés, ce qui reflétait le discours politique précédemment mis en avant, quand bien même les lignes directrices étaient contraignantes. En 2001, lorsque fut introduite une ligne directrice spécifique sur le vieillissement actif, le discours dominant s'inspirait de la recherche contemporaine et des débats menés au niveau politique. La tendance était dès lors de rappeler la nécessité d'une stratégie globale couvrant les attitudes sociales, le maintien de la capacité de travail, l'emploi flexible et l'utilisation optimale de l'expérience des travailleurs âgés comme une ressource pour l'économie. La ligne directrice de 2001 représenta un grand pas en avant en ce sens que l'emploi des travailleurs âgés était placé au centre de la scène du développement économique de l'UE. Conjointement à la Directive sur l'emploi, cette ligne directrice créa les conditions pour de nouveaux discours plus positifs sur le vieillissement.

Néanmoins, le monde politique suivait surtout une approche productiviste et se concentrait sur l'emploi plutôt que sur le vieillissement. Le concept de vieillissement actif mis en œuvre par l'UE reflétait cette tendance : « *Les Etats membres devraient développer des politiques de vieillissement actif en adoptant des mesures visant à maintenir la capacité de travail et les savoir-faire des travailleurs âgés, introduire des conditions de travail assouplies et augmenter la sensibilisation des employeurs aux potentialités des travailleurs âgés. Ils devraient s'assurer que les travailleurs âgés ont un accès suffisant à des formations continues et réviser les systèmes de protection fiscale et sociale dans le but d'éliminer les effets dissuasifs et de créer des stimulants encourageant ces travailleurs à rester actifs sur le marché de l'emploi* » (Commission européenne, p. 50, 2001 : version anglaise).

Cette ligne directrice fut remodelée en juin 2003 mais, naturellement avec le même objectif.

Au Sommet de Laeken en 2001, les discours politiques de l'UE sur le vieillissement et les pensions prirent une autre tournure. Le Sommet adopta onze objectifs communs pour des pensions adéquates, viables et adaptables. Les leaders européens ne s'alignèrent pas sur le discours mondial dominant dans le domaine des pensions qui était orchestré par les OGI et qui mettait toujours en exergue les notions de fardeau public et de privatisation. Au lieu de cela, ils affichèrent la volonté d'équilibrer les politiques de soutenabilité et de modernisation avec celles d'adéquation. Augmenter le taux d'emploi parmi les travailleurs âgés était l'une des politiques clés pour assurer la soutenabilité des systèmes de pensions. C'est pourquoi le Conseil européen de Barcelone, de mars 2002, se concentra une nouvelle fois sur la problématique des travailleurs âgés mais, cette fois-ci, en termes d'offres d'emploi et de soutenabilité des systèmes de retraite. La dynamique générale de ce Sommet et des suivants qui abordèrent la question, se concentra sur le prolongement de la vie active. Toutefois, une fois encore, les principaux points de référence dans cette initiative ont été l'emploi et le marché du travail. Le livre blanc de 2005 sur le changement démographique et son rapport de suivi ont essayé d'introduire un nouvel élément dans les discours politiques de l'UE sur le vieillissement – à savoir le renouvellement démographique – mais il est trop tôt pour en évaluer l'impact (Commission européenne, 2005, 2006). Faisant écho au sommet informel de Hampton Court en octobre 2005, ces documents soulignaient les défis liés au vieillissement de la population. Il y fut également reconnu que le vieillissement actif devait couvrir un champ plus large que celui de l'emploi : « *Le vieillissement actif constitue en lui-même une approche globale et durable qui doit recourir à une gamme d'outils au-delà des réformes de la retraite* » (Commission européenne, p. 9, 2006).

L'inclusion du vieillissement actif dans la Stratégie de la santé de l'UE ainsi que dans la Stratégie pour l'emploi constitue un développement hautement prometteur (http://ec.europa.eu/health/ph_overview/Documents/byrne_reflection_en.pdf). Plein d'espoir également est l'appel pour une 'stratégie globale du vieillissement

actif lancé par le groupe d'experts de haut niveau qui a participé à l'évaluation à mi-parcours de la Stratégie de Lisbonne (Kok, 2004).

En bref, les réflexions menées en vue d'établir la Stratégie de Lisbonne et celles qui ont accompagné sa mise en œuvre retracent l'évolution d'un discours politique européen sur le vieillissement actif qui a oscillé entre deux modèles opposés : un modèle productiviste étroit, ciblant exclusivement ou principalement l'emploi, et un autre plus global. Ces deux paradigmes ont été graduellement assemblés dans la pratique bien qu'il ne soit pas toujours aisé de savoir si, au niveau de l'UE, le large potentiel du vieillissement actif a totalement été compris. Au niveau des Etats membres, la situation est encore plus floue. Les pratiques nationales sont inégales et la stratégie globale annoncée dans le document politique de la CE de 1999, et à laquelle il est fait allusion dans celui de 2006, n'apparaît nulle part. Même si les lignes directrices pour l'emploi sont contraignantes, la méthode ouverte de coordination octroie des marges de manœuvre et, dans la plupart des Etats membres, les réponses ont été relativement faibles. Ils ont, par exemple, réduit les possibilités de départ à la retraite anticipée et renforcé les conditions d'éligibilité pour les pensions publiques (Walker, 2002 ; Reday-Mulvey, 2005). Au niveau organisationnel, cette dernière décennie a vu s'organiser la diffusion d'idées autour du concept de « management de l'âge » - même s'il ne s'agit pas vraiment de vieillissement actif - ainsi que le développement de bonnes pratiques en matière de recrutement, de rétention et de formation des travailleurs âgés (Walker, 1999b ; Naegele et Walker, 2006).

En théorie, la désignation de 2012 comme l'Année européenne du vieillissement actif et de la solidarité entre les générations a mis en place les conditions idéales pour développer un modèle de vieillissement actif au socle évasé. Bien qu'il soit trop tôt pour évaluer l'impact global de l'Année, le cadre qui lui a été imparti initialement a considérablement été restreint du fait que la primauté a été accordée à la notion de productivité : « *L'Année européenne 2012 a pour objectif d'aider à créer de meilleures opportunités d'emploi et de conditions de travail pour le nombre croissant de personnes âgées en Europe, en vue de les aider à jouer un rôle actif dans la société et d'encourager un vieillissement en bonne santé* » (Commission européenne, 2010).

Il est évident à ce stade qu'un vaste ensemble d'initiatives ont été promues aux niveaux régional, national et de l'UE, dont un grand nombre aura bénéficié aux personnes âgées en promouvant leur participation. On peut cependant déplorer l'absence d'une stratégie concertée réunissant tous les domaines politiques et les acteurs potentiellement concernés. De la même façon, aucune perspective claire qui s'articulerait autour du concept du « cours de la vie » n'a été envisagée. Le cadre stratégique post-Lisbonne, HORIZON 2020, et le Partenariat pilote sur l'Innovation pour un vieillissement actif et en bonne santé (IPAHA) ont renforcé les incertitudes qui planent autour de la signification des termes « vieillissement actif ». Par exemple, l'utilisation du concept 'actif et en bonne santé' sème la confusion quant à la nature intégrée de ces paradigmes. L'expression suggère qu'ils sont séparés alors

qu'ils ne le sont pas. Ainsi l'objectif d'IPAHA d'augmenter l'espérance moyenne de vie en bonne santé de 2 ans d'ici à 2020 fait apparemment fi des grandes disparités entre les pays de l'UE en termes d'espérances de santé (FUTURAGE, 2011).

4. UNE STRATEGIE GLOBALE POUR LE VIEILLISSEMENT ACTIF

La transition qui s'est opérée au niveau de l'UE dans les discours sur le vieillissement actif a été influencée par les débats menés dans d'autres enceintes, mais elle a également contribué au développement de la thématique. A titre d'exemple, l'initiative des Quatre piliers a, pendant des décennies, argumenté en faveur du rôle clé de l'emploi dans le financement de la retraite (Reday-Mulvey, 2005). Plus important encore, l'Organisation mondiale de la santé (OMS) a promu une approche multidimensionnelle du vieillissement actif. Il n'est pas surprenant de voir que cette perspective est fortement orientée sur la santé, mais l'OMS prend en considération une notion particulièrement large de la 'santé'. Ainsi, conformément à l'OMS (p. 12, 2002), le vieillissement actif est : « *le processus d'optimisation d'opportunités pour la santé, la participation et la sécurité afin d'augmenter la qualité de vie au moment où les personnes vieillissent. Le vieillissement actif s'applique tant aux individus qu'aux groupes. Il permet aux personnes de réaliser leur potentiel en vue d'un bien-être mental, social et physique tout au long de leur vie et de participer à la société conformément à leurs besoins, leurs désirs et capacités tout en leur assurant une protection adéquate, de la sécurité et des soins lorsqu'elles requièrent une assistance* ».

Cette politique de l'OMS fut l'aboutissement d'un long processus de délibération et de discussion qui fut alimenté par une grande variété de points de vue politiques et scientifiques. L'organisation a fourni deux contributions importantes aux discours européens (et mondiaux) sur le vieillissement actif. En premier lieu, elle a usé de son influence en vue d'écarter le concept de vieillissement actif de la dimension « emploi » afin que soient également pris en considération les nombreux facteurs qui contribuent au bien-être. De manière plus spécifique, elle a argumenté en faveur d'un lien, en termes de politique, entre l'emploi, la santé et la participation et a ainsi fait écho à la même volonté qui s'affichait au sein de l'UE. En deuxième lieu, et cette fois encore dans le même esprit que les contributions de la CE et des chercheurs européens, elle a souligné l'importance capitale d'une perspective basée sur la notion de « parcours de vie ». En d'autres termes, pour éviter certaines des conséquences négatives associées à la vieillesse, il est essentiel d'influencer le comportement individuel et son contexte politique à des stades antérieurs du cours de la vie.

L'approche de l'OMS a également contribué au développement du discours sur les personnes âgées en tant que participants actifs dans la société, idée qui prévalait au niveau européen depuis l'Année des personnes âgées de 1993, et que la CE a promue en apportant son soutien aux organisations telles qu'AGE (la plate-forme UE représentant les personnes âgées) ainsi qu'au travers des activités européennes réa-

lisées au cours de l'Année des personnes âgées des NU en 1999. Le thème du droit des personnes âgées à participer, ainsi que la politique clé du vieillissement actif, furent encore renforcés par le Plan international d'action sur le vieillissement (MIPAA) de Madrid en 2002 (NU). Le MIPAA privilégie le vieillissement actif en tant que réponse stratégique globale au vieillissement de la population et ceci se reflète dans la Stratégie régionale de mise en œuvre de la Commission économique des NU pour l'Europe (Nations Unies, 2002).

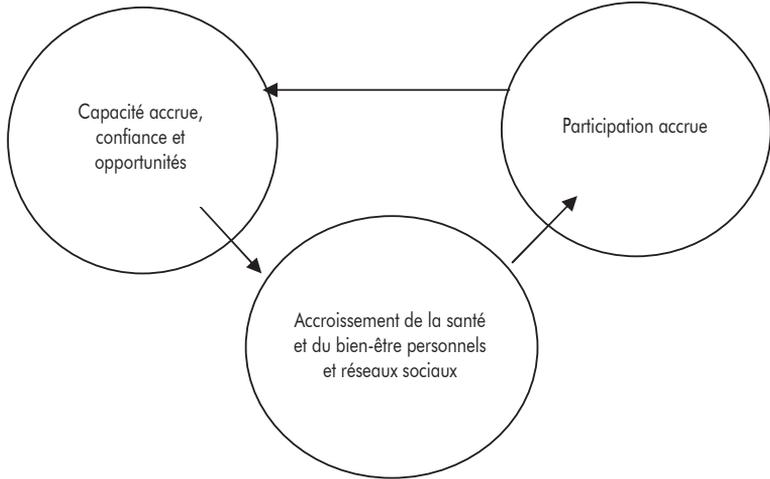
Malgré la présence dans l'UE, depuis près d'une décennie, d'une conception du vieillissement actif basée sur la participation et le bien-être tout au long de la vie, les instruments politiques, comme nous l'avons vu, se focalisent toujours et prioritairement sur l'emploi. Pourquoi jusqu'à ce jour, cette approche globale n'a-t-elle pas réussi à prendre racine dans la politique de l'UE alors que la CE elle-même a contribué de manière substantielle à la structurer ? Plusieurs explications peuvent être avancées. Primo, il peut s'agir simplement d'un décalage dans le temps nécessaire au développement et à la mise en œuvre de toute approche politique globale. Les aspects du document de la CE de 1999 qui se retrouvent dans celui de 2006 en sont peut-être un signe. Secundo, cela revient peut-être à prendre ses désirs pour des réalités étant donné que l'emploi, dans le contexte post-Lisbonne, est devenu l'un des objectifs centraux de l'UE. Alors qu'en théorie, cette priorité n'est pas compatible avec une stratégie globale pour le vieillissement actif, en pratique les instruments politiques disponibles au niveau de l'UE ne se prêtent guère à la mise en œuvre de cette stratégie. Néanmoins, la CE occupe une position de pivot en termes de 'prosélytisation' de la politique et, à l'exception du document politique de 1999, elle n'a pas souhaité exercer de pression en faveur d'un concept de vieillissement actif au socle évasé. Tertio, l'absence d'approche holistique peut également se justifier par le fait que la mise en place d'une stratégie globale du vieillissement actif nécessite des actions ayant une portée très large et donc difficilement envisageables. Quarto, la compréhension du concept lui-même est peut-être limitée, sans que ne soient prises en compte son application au marché de l'emploi et l'opportunité qu'il représente de saisir à bras le corps un grand nombre de problèmes associés au vieillissement de la population européenne. La volonté récemment affichée par la CE de s'intéresser au champ complexe de la fertilité (CE, 2005) montre un intérêt certain pour certaines initiatives politiques audacieuses qui contredisent les tendances sociologiques et comportementales profondément enracinées. Il est dès lors tentant de conclure que le potentiel du vieillissement actif n'est pas suffisamment compris, pas plus que le fait que son application aurait des effets bénéfiques à court comme à long terme (à l'inverse des tentatives visant à essayer de modifier les taux de fertilité). Depuis 1999, l'UE n'avait organisé aucune initiative majeure à propos du vieillissement actif qui ait permis aux principales parties prenantes de faire contribuer à la mise en œuvre du concept (bien que la thématique ait été reprise de manière occasionnelle dans des événements organisés par la Présidence de l'UE, tels que la conférence allemande sur 'le potentiel économique des personnes âgées' à Berlin les 17-18 avril 2007). Dès lors, quelles sont les étapes supplémentaires nécessaires à franchir pour assurer la mise en œuvre d'une stratégie globale sur le vieillissement

actif dans l'UE ? Au-delà de la nécessité d'une volonté politique., il est indispensable de développer une compréhension claire de ce qu'implique le vieillissement actif et de créer un nouvel instrument de mise en œuvre des politiques de l'UE.

Pour comprendre à la fois la portée et les potentialités du vieillissement actif, il est nécessaire de préciser à quoi pourrait ressembler une stratégie globale, ainsi que de définir les principes sur lesquels elle devrait reposer. Ce constat nous amène au deuxième objectif de cet article. Les fondements de cette stratégie sont déjà présents dans les documents européens et dans ceux de l'OMS (CE, 1999 ; Walker, 1999a ; OMS 2001a et b, 2002). Du fait qu'il souligne les aspects de la santé et du bien-être liés au vieillissement actif, le travail réalisé par les deux organisations tend à s'éloigner du paradigme du 'vieillissement productif' qui était précédemment omniprésent dans le discours mondial sur le vieillissement. Certains discours prononcés dans la lignée du concept américain de vieillissement productif ont toutefois eu un impact positif, car ils faisaient office de cri de ralliement pour les personnes âgées et leurs défenseurs qui menaient campagne contre la discrimination et en appelaient à une approche positive du vieillissement (Bass, Caro et Chen, 1993). Par ailleurs, cette notion venait remplacer le concept alors dominant et hautement idéaliste de 'vieillissement réussi', qui s'inscrivait fortement dans la culture des E-U (Walker, 2002). Malheureusement, l'idée de vieillissement productif se focalisait habituellement et étroitement sur la production de biens et de services et, pour cette raison, aucun accent n'était mis sur le cours de la vie ni sur le bien-être qui accompagnent le paradigme du vieillissement actif. Lorsque l'OCDE (p. 14, 1998) a tenté de combiner ces deux paradigmes, le résultat a soulevé plus de questions qu'il n'a donné de réponses : le vieillissement actif consiste en 'la capacité des personnes, lorsqu'elles vieillissent, de mener des vies productives dans la société et dans l'économie'. Alors que la conception de l'OMS met naturellement la priorité sur la santé, les Européens soulignent plus volontiers l'aspect participatif et le bien-être. Ainsi, plutôt que de supposer que le processus du vieillissement actif existe dans la pratique, nous devrions peut-être faire preuve de plus de circonspection. Dès lors, à mon avis, le vieillissement actif devrait être défini de la façon suivante : « *une stratégie globale visant à optimiser au maximum la participation et le bien-être au fur et à mesure que les personnes vieillissent. Elle devrait opérer simultanément aux niveaux individuel (style de vie), organisationnel (management) et sociétal (politique) et cela, à toutes les étapes du cours de la vie* ».

Le double accent mis sur la participation et le bien-être est apparu suite à la constatation scientifique de l'étroite interconnexion entre les deux facteurs, ainsi que des effets bénéfiques de la participation sur le bien-être positif (ODPM, 2006). La relation peut être illustrée de la manière suivante :

FIGURE 1: LE CYCLE DU BIEN-ETRE



Il est évident que les relations illustrées sont plus complexes que suggéré : des liens potentiels peuvent être tracés entre tous les cercles. Toutefois, ceci est la forme qu'adopte le diagramme dans sa source originale (ODPM, 2006).

Sept principes clés ont été proposés comme base pour une stratégie du vieillissement actif afin de s'assurer que celle-ci soit à la fois exhaustive et cohérente (Walker, 2002).

Premièrement, une 'activité' devrait consister en une multitude d'occupations significatives qui participent au bien-être de l'individu concerné, de sa famille, de la communauté locale ou de la société au sens large, et ne devrait donc pas uniquement être liée aux concepts d'emploi rémunéré ou de production. Dès lors, en termes de vieillissement actif, le volontariat devrait être considéré comme ayant la même valeur que l'emploi rémunéré.

Deuxièmement, le vieillissement actif devrait avant toute chose revêtir une connotation préventive. Ceci implique que toutes les catégories d'âge soient concernées dans le processus du vieillissement actif tout au long du cours de la vie.

Troisièmement, le vieillissement actif devrait englober tous les seniors, même ceux qui sont, dans une certaine mesure, fragiles et dépendants. Ceci, à cause du danger qu'une focalisation uniquement axée sur les 'personnes âgées jeunes' n'exclue les 'personnes âgées âgées' et que le lien entre activité et santé (y compris la stimulation mentale) ne reste déterminant dans les cas de vieillesse avancée (OMS, 2001).

En outre, la dimension des genres représente aussi une facette importante du concept en cela que la majorité des personnes très âgées sont des femmes. Dès lors,

cette stratégie est conçue pour être sensible à l'égalité des genres et non le contraire (Foster et Walker, 2013).

Quatrièmement, le maintien d'une solidarité intergénérationnelle devrait être une caractéristique importante du vieillissement actif. Ceci implique qu'il y ait une équité entre les générations ainsi que la possibilité de développer des activités qui couvrent toutes les générations.

Cinquièmement, le concept devrait impliquer simultanément des droits et des obligations. Par exemple, les droits à la protection sociale, à l'éducation et à la formation tout au long de la vie, etc., devraient aller de pair avec l'obligation de tirer avantage des opportunités en matière d'éducation et de formation pour rester actif d'une autre façon. Une fois encore, s'agissant de l'égalité entre les sexes, ceci requiert un soutien pour permettre la participation des femmes.

Sixièmement, une stratégie du vieillissement actif devrait être participative et permissive. En d'autres termes, il faudrait une combinaison d'actions politiques de type *top-down* pour autoriser et encourager l'activité mais, aussi, des opportunités permettant aux citoyens d'envisager des actions de type *bottom-up*, par exemple en développant des formes d'activité qui leur sont propres.

Septièmement, le vieillissement actif doit respecter la diversité nationale et culturelle. Il existe, par exemple, des différences entre le Nord et le Sud de l'Europe dans la manière dont les formes de participation sont organisées, c'est pourquoi il est probable que les jugements de valeur à propos des différents systèmes promouvant l'activité risquent d'être problématiques (EC, 2000). Au sein de certains pays de l'UE, comme la Belgique, on relève des variations culturelles majeures qui exigent une approche flexible de la mise en œuvre d'une stratégie du vieillissement actif.

Ces principes suggèrent qu'une stratégie effective sur le vieillissement actif doit se fonder sur un *partenariat* entre le citoyen et la société. Dans ce partenariat, le rôle de l'Etat est de permettre, d'aider et de motiver les citoyens et, si nécessaire, de fournir une protection sociale de haute qualité pendant le plus longtemps possible. Dans cette optique, il faudra des stratégies sociétales et individuelles interactives. Dans la mesure où des individus sont concernés, ils ont l'obligation de tirer avantage de l'apprentissage tout au long de la vie et des opportunités de formation continue ainsi que de veiller à leur propre santé et leur bien-être tout au long de leur existence. Dans la mesure où c'est la société qui est concernée, le défi politique consiste à identifier le lien qui relie tous les domaines politiques pertinents : emploi, santé, protection sociale, inclusion sociale, transport, éducation, etc. Une stratégie du vieillissement actif globale exige que tous ces domaines soient 'connectés' entre eux et se soutiennent mutuellement. Le tout premier discours qui a défendu cette vision stratégique du vieillissement actif est celui des Nations Unies en faveur d'une société pour tous les âges (<http://www.un.org/esa/socdev/iyop/iyopcfo.htm>).

Quant à la portée des actions nécessaires pour réaliser une telle stratégie globale, l'OMS a mis l'accent sur huit déterminants majeurs du vieillissement actif : culture et genre (tous deux se recoupent), santé et service social, comportement, environnement physique, environnement social, déterminants économiques et déterminants

liés à l'individu concerné (par exemple, biologie, génétique et psychologie) (OMS, 2002). En termes de politique de l'UE, cela signifie qu'il faudrait établir un lien entre les domaines politiques qui, jusqu'à ce jour, ont été séparés : emploi, santé, protection sociale, pensions, inclusion sociale, technologie, politique économique et recherche, ce qui nous ramène à la nécessité d'une nouvelle approche politique au niveau de l'UE.

5. LA ROUTE A SUIVRE

Pour réaliser une approche globale du vieillissement actif, il est essentiel d'établir un nouveau cadre au sein de l'UE afin de permettre et de mettre en œuvre des stratégies sociales et économiques de grande envergure. De la même manière que l'UE invite les Etats membres à développer une stratégie globale du vieillissement actif (Kok, 2004), il est nécessaire qu'elle montre elle-même comment réaliser cela d'une manière intégrée compte tenu de la séparation administrative traditionnelle des responsabilités politiques tant au niveau de l'UE qu'à celui des Etats membres. Ceci demanderait une décision du Conseil et un instrument politique global recouvrant la protection sociale, la santé et l'emploi, tout comme un ensemble de directives sur le vieillissement actif dans le cadre de la méthode ouverte de coordination. Simultanément, en ligne avec l'appel de l'OMS, il est indispensable de mobiliser tous les détenteurs d'enjeux en vue de « populariser (...) le vieillissement actif par le biais du dialogue, de la discussion et du débat dans l'arène politique, dans le secteur éducationnel, dans les forums publics et dans les médias » (OMS, p. 55, 2002). La base d'une telle approche globale est déjà présente dans certains Etats membres mais semble être bloquée face au grand défi de transcender les limites départementales traditionnelles et de changer les politiques réactives profondément enracinées en politiques préventives. Le R-U représente un cas à part, car il dispose depuis 2005 d'une stratégie globale sur le vieillissement actif qui, à ce jour, doit encore être totalement mise en pratique (Ministère du travail et des pensions, 2005).

Naturellement, les principales parties prenantes ne restent pas les bras croisés en attendant l'assemblage du cadre stratégique parfait. Dès lors, on pourrait citer d'innombrables exemples d'initiatives entreprises au niveau des communautés locales par les personnes âgées, les ONG et les municipalités ; elles ont toutes pour objectif d'augmenter la participation et le bien-être des aînés (Walker et Naegele, 1999). Certains pays organisent des programmes nationaux pour encourager le vieillissement en bonne santé comme par exemple 'FinnWell' en Finlande. Il existe plein de preuves aussi que certains employeurs, fussent-ils une minorité, ont développé une variété de mesures de management de l'âge visant à retenir, recruter et optimiser le potentiel d'une force de travail vieillissante (Walker, 1999b ; Naegele et Walker, 2006). Toutefois, ce qui manque actuellement dans la plupart des Etats membres et au niveau de l'UE, c'est une stratégie globale sur le vieillissement actif qui permette le partage d'un grand nombre d'exemples de bonnes pratiques dans différentes sphères européenne.

La recherche et le développement ont un rôle essentiel à jouer en faisant avancer l'agenda du vieillissement actif en Europe et, tout particulièrement, en fournissant les données de base de la politique. La recherche européenne, sous les Programmes-cadre 5, 6 et 7, a déjà considérablement enrichi cette base de savoir et la recherche future. De plus, des priorités ont été prévues notamment par l'initiative ETAN, les actions coordonnées comme FORUM et ERA-AGE (<http://era-age.group.shef.ac.uk/>) et le projet de la route à suivre (FUTURAGE, 2011). Dans les actuelles délibérations européennes à propos de l'avenir de la recherche européenne, il est vital que le vieillissement figure de manière prééminente et, de plus, que le bien-être d'une population vieillissante s'inscrive comme objectif central de la recherche et du développement.

CONCLUSION

Cet article a examiné le vieillissement actif sous plusieurs angles : son émergence, les discours qui l'entourent et la façon dont l'UE l'appréhende. Ce concept de vieillissement actif puise ses racines dans la nouvelle politique de la vieillesse qui commença à prendre forme dans le courant des années 1980. La transition d'une orientation politique largement passive à une politique plus active pour les personnes âgées fut répercutée (et encouragée) par les décideurs politiques des niveaux tant local que national. L'UE joua un rôle de premier plan en facilitant l'articulation de cette nouvelle approche par et pour les personnes âgées par le biais de l'Année européenne 1993 et de celle des Nations Unies en 1999. Plus particulièrement, la définition d'une nouvelle approche du vieillissement actif au sein des Nations Unies représenta un véritable plaidoyer en faveur du potentiel du vieillissement actif pour répercuter, d'une part, selon une approche *bottom-up*, les discours des personnes âgées renforcés par l'expertise scientifique des chercheurs dans les domaines de la santé, du bien-être et du vieillissement, et d'autre part, selon une approche *top-down*, les discours des décideurs politiques concernant la soutenabilité économique des systèmes de protection sociale de l'UE. En d'autres termes, le vieillissement actif est ce fameux concept politique qui peut unifier les intérêts de toutes les principales parties prenantes : citoyens, ONG, acteurs économiques et décideurs politiques.

Le paradigme du vieillissement actif proposé dans cet article consiste en une approche globale de l'optimisation maximale de la participation et du bien-être au fur et à mesure que les gens vieillissent et selon une approche qui, idéalement, opère simultanément aux niveaux micro, méso et macro. L'exhaustivité et la cohérence seraient garanties au moyen de politiques qui reflètent les sept principes clés formulés ci-dessus. Ces derniers traduisent essentiellement la nécessité d'un partenariat entre le citoyen et la société si l'on souhaite que le paradigme global du « parcours de vie » lié au vieillissement actif soit réalisé de manière non coercitive. Dès lors, la responsabilité individuelle devrait être assortie d'actions politiques permettant de rassembler tous les soutiens potentiels en faveur du vieillissement actif

(ceux-ci étant habituellement séparés entre les différents départements administratifs). Réunir des domaines politiques séparés, comme l'emploi, la santé, les pensions et l'éducation, est une condition sine qua non pour la réalisation de cette approche globale tout comme pour la création d'une société ouverte à tous les âges. Au cœur de cette stratégie, il faut une perspective préventive qui attache de l'importance à la notion de « parcours de vie ».

Malheureusement, pour diverses raisons, la vision globale du vieillissement actif exprimée en 1999 au sein de l'UE ne s'est pas vue concrétisée, ni au travers d'instruments politiques, ni au travers d'actions, ni même au travers des initiatives développées en 2012 dans le cadre de l'Année européenne consacrée à cette thématique. Pour cette raison, il est nécessaire de prévoir une nouvelle approche afin de réorienter les discours sur le vieillissement actif : une perspective plus large et plus globale sur la participation doit prendre le pas sur l'approche productiviste dominante qui se concentre sur l'emploi. Ce glissement refléterait la nouvelle politique de la vieillesse promue par les personnes âgées et leurs représentants qui pourraient alors encore réaliser les objectifs politiques fixés par les leaders européens.

(Traduction)

BIBLIOGRAPHIE

Bass, S., Caro, F. et Chen, Y.-P. (éds.), *Achieving a Productive Ageing Society* (Réaliser une société du vieillissement productif), Westport, Conn., Auburn House, 1993.

Butler, R., Oberlink, M. et Schecter, M. (éds.), *The Promise of Productive Ageing* (La promesse du vieillissement productif), New York, Springer, 1990.

Cabinet Office, *Winning the Generation Game* (Gagner au jeu des générations), Londres, The Stationery Office, 2000.

Comité de politique économique, *The Impact of Ageing on Public Expenditure* (L'impact du vieillissement sur les dépenses publiques), Bruxelles, Commission européenne, 2005.

Commission européenne, *2012 to be the European Year for Active Ageing* (2012 sera l'année européenne du vieillissement actif, Site Internet de la DG Emploi, Affaires sociales et Inclusion : <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=en&catId=89&newsId=860>, 2010.

Commission européenne, *The Demographic Future of Europe – From Challenge to Opportunity* (L'avenir démographique de l'Europe – Du défi à l'opportunité), Bruxelles, CE, 2006.

Commission européenne, *Confronting Demographic Change: A New Solidarity Between Generations* (Face au changement démographique : une nouvelle solidarité entre générations), Bruxelles, CE, 2005.

Commission européenne, *Guidelines for Member States' Employment Policies for the Year 2002* (Directives pour les politiques de l'emploi des Etats membres pour l'année 2002), Bruxelles, CE, 2001.

Commission européenne, *Towards a Europe for All Ages* (Vers une Europe ouverte à tous les âges), COM (1999) 221, Bruxelles, CE, 1999.

Cumming, E. et Henry, W., *Growing Old – The Process of Disengagement*, (Vieillir – Le processus du désengagement), New York, Basic Books, 1961.

Department for Work and Pensions (DWP) (Ministère du travail et des pensions), *Opportunity Age* (L'âge – une opportunité), Londres, DWP, 2005.

Esping-Andersen, G., *Social Foundations of Postindustrial Economies* (Fondements sociaux des économies postindustrielles), Oxford, OU Press, 1999.

Esping-Andersen, G., *The Three Worlds of Welfare Capitalism* (Les trois mondes du capitalisme social), Cambridge, Policy Press, 1990.

Estes, C. et Phillipson, C., The Globalisation of Capital, The Welfare State and Old Age Policy (La mondialisation du capital. L'Etat-providence et la politique de la vieillesse), *International Journal of Health Services*, vol. 32, n° 2, pp. 279-297, 2002.

Eurostat, *The Greying of the babyboomers: A Century-long View of Ageing in European Populations*, Statistics in Focus (Le vieillissement des baby-boomers : Une vue d'un siècle sur le vieillissement des populations européennes. Les statistiques en mire), Eurostat, Office statistique de l'Union européenne, 23/2011, 2011.

Foster, L. et Walker, A., Gender and Active Ageing in Europe (Les sexes et le vieillissement actif en Europe), *European Journal of Ageing*, à paraître.

FUTURAGE, *A Road Map for European Ageing Research* (Route à suivre pour la recherche sur le vieillissement européen), <http://www.futurage.group.shef.ac.uk/roadmap.html>, 2011.

Havighurst, R., Successful ageing (Vieillesse réussie), in Williams, R., Tibbitts, C. et Donahue, W. (éds.), *Process of Ageing* (Processus du vieillissement), vol. 1, New York, Atherton, pp. 299-320, 1963.

Havighurst, R., Flexibility and the Social Roles of the Retired (Flexibilité et rôles sociaux des retraités), *American Journal of Sociology*, vol. 59, pp. 309-311, 1954.

Havighurst, R. et Albrecht, R., *Older People* (Les personnes âgées), Londres, Longmans, 1953.

Ilmarinen, J., *Ageing Workers in the EU-States and Promotion of Work Ability, Employability and Employment* (Travailleurs vieillissants dans les Etats de l'UE et promotion de la capacité de travailler, de l'employabilité et de l'emploi), Helsinki, Institut finlandais de la Santé au travail, Ministère des affaires sociales et de la santé, Ministère du travail, 1999.

Kohli, M., Rein, M., Guillemard, A.-M. et Gunsteren, H. (éds.), *Time for Retirement* (Le temps de la retraite), Cambridge, CU Press, 1991.

Kok, W., *Facing the Challenge: The Lisbon Strategy for Growth and Employment* (Face au défi : la stratégie de Lisbonne pour la croissance et l'emploi), Bruxelles, CE, 2004.

Morgan, J., Unpaid Productive Activity Over the Lifecourse (L'activité productive non rémunérée durant le cours de la vie), in Committee on Ageing Society (éd.),

Productive Roles in an Older Society (Rôles productifs dans une société vieillissante), Washington DC, National Academy Press, 1986.

Naegele, G. et Walker, A., *Ageing and Social Policy: Britain and Germany compared* (Le vieillissement et la politique sociale : comparaison entre la Grande-Bretagne et l'Allemagne), Houndmills, Palgrave, 2009.

Naegele, G. et Walker, A., *A Guide to Good Practice in Age Management* (Un guide de bonnes pratiques en matière de management de l'âge), Dublin, Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail, 2006.

Naegele, G., *Active Strategies for An Ageing Workforce* (Stratégies actives pour une force de travail vieillissante), Dublin, Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail, 1999.

Nations Unies, *Report of the Second World Assembly on Ageing* (Rapport de la deuxième assemblée mondiale sur le vieillissement), New York, Nations Unies, 2002.

OCDE, *Maintaining Prosperity in an Ageing Society* (Maintenir la prospérité dans une société vieillissante), Paris, OCDE, 1998.

Oeppen, I. et Vaupel, J., Broken Limits to Life Expectancy (Limites rompues pour l'espérance de vie), *Science*, vol. 296, pp. 1029-1031, 2002.

Office of Deputy Prime Minister (ODPM) (Cabinet du premier ministre), *A Sure Start to Later Life* (Un départ sûr pour une vie future), Londres, The Stationery Office, 2006.

OMS, *Active Ageing: A Policy Framework* (Le vieillissement actif : un cadre politique), Genève, Organisation Mondiale de la Santé, 2002.

OMS, *Health and Ageing: A Discussion Paper* (Santé et vieillissement : un document de travail), Genève, Organisation Mondiale de la Santé, 2001a.

OMS *Active Ageing: From Evidence to Action* (Le vieillissement actif : de la preuve à l'action), Genève, Organisation Mondiale de la Santé, 2001b.

OMS, *Active Ageing: From Evidence to Action* (Le vieillissement actif : de la preuve à l'action), Organisation Mondiale de la Santé, 2001.

OMS, *Health for All: Updated Targets* (La santé pour tous : mise à jour des objectifs), Copenhague, Organisation Mondiale de la Santé, 1994.

Pfeiffer, E. (éd.), *Successful Ageing: A Conference Report* (Réussir le vieillissement : Un compte rendu de conférence), Durham, NC, Duke University, 1974.

Pierson, P., *The New Politics of the Welfare State* (La nouvelle politique de l'Etat-providence), Oxford, OU Press, 2000.

Portratz, W., Gross, T. et Hilbert, J., *The Silver Economy - Purchasing Power and the Quest for Quality of Life* (L'économie argentée - pouvoir d'achat et quête d'une qualité de vie), 2007, in Naegele, G. et Walker, A. (éds.), pp. 82-105, 2009.

Reday-Mulvey, G., *Working beyond 60* (Travailler après 60 ans), Londres, Palgrave, 2005.

Rowe, J. et Kahn, R., *Human Ageing: Usual and Successful* (Le vieillissement humain : habitude et réussite), *Science*, 237, pp. 143-149, 1987.

Scharpf, F. et Schmidt, V. (éds.), *Welfare and Work in Open Economies* (Aspects sociaux et occupationnels dans les économies ouvertes), Oxford, OU Press, 2000.

Walker, A., Guillemard, A.M. et Alber, J., *Social and Economic Policies and Older People* (Politiques sociales et économiques et personnes âgées), Bruxelles, CE, 1993.

Walker, A., Guillemard, A. M. et Alber, J., *The Impact of Social and Economic Policies on Older People in the European Community - An Initial Assessment* (L'impact des politiques sociales et économiques sur les personnes âgées dans la Communauté européenne - Une évaluation initiale), Bruxelles, CE, 1991.

Walker, A. et Maltby, T., *Ageing Europe* (L'Europe vieillissante), Milton Keynes, Open University Press, 1997.

Walker, A., *Ageing and Politics - An International Perspective* (Vieillesse et politique - Une perspective internationale), in Binstock, R. et George, L. (éds.), *Handbook of Ageing and the Social Sciences* (Manuel sur le vieillissement et les sciences sociales), Elsevier Academic Press, pp. 339-359, 2006.

Walker, A., *Securing the Future of Old Age in Europe* (Assurer le futur de la vieillesse), *Journal of Societal and Social Policy*, vol. 2, n° 1, pp. 13-32, 2003.

Walker, A., *A Strategy for Active Ageing* (Une stratégie pour le vieillissement actif), *International Social Security Review*, 55(1), pp. 121-140, 2002.

Walker, A., *The Principles and Potential of Active Ageing* (Les principes et potentialités du vieillissement actif), Rapport introductif à la Conférence de la Commission européenne sur le vieillissement actif, Bruxelles, 15-16 novembre, 1999a.

Walker, A., *Managing an Ageing Workforce: A Guide to Good Practice* (Management des forces de travail vieillissantes : un guide des bonnes pratiques), Dublin, Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail, 1999b.

Walker, A., *Combating Age Barriers in Employment* (Combattre les barrières de l'âge dans l'emploi), Luxembourg, Office des publications officielles des communautés européennes, 1997.

Walker, A., Work and Income in the Third Age - An EU Perspective (Travail et revenu au troisième âge), *The Geneva Papers on Risk and Insurance*, vol. 19, n° 73, pp. 397-407, 1994.

Walker, A., *Age and Attitudes* (Age et attitudes), Bruxelles, CE, 1993.

Walker, A., The Social Creation of Poverty and Dependency in Old Age (La création sociale de la pauvreté et de la dépendance lors de la vieillesse), *Journal of Social Policy*, vol. 9, n° 1, pp. 49-75, 1980.

TABLE DES MATIERES

LE VIEILLISSEMENT ACTIF : HISTORIQUE, POTENTIALITES ET OBSTACLES

INTRODUCTION	479
1. DISCOURS PUBLICS – ANCIENS ET NOUVEAUX	480
1.1. EMERGENCE D'UNE NOUVELLE POLITIQUE DU VIEILLISSEMENT	482
2. ORIGINES DU CONCEPT DE VIEILLISSEMENT ACTIF	484
2.1. DU VIEILLISSEMENT PRODUCTIF AU VIEILLISSEMENT ACTIF	485
2.2. UN CONCEPT MODERNE DU VIEILLISSEMENT ACTIF	486
3. VERS UNE PERSPECTIVE EUROPEENNE DU VIEILLISSEMENT ACTIF	486
3.1. REFLEXIONS MENEES EN VUE D'ETABLIR ET DE SUIVRE LA MISE EN ŒUVRE DE LA STRATEGIE DE LISBONNE	487
4. UNE STRATEGIE GLOBALE POUR LE VIEILLISSEMENT ACTIF	491
5. LA ROUTE A SUIVRE	496
CONCLUSION	497
BIBLIOGRAPHIE	499

RAPPORT DU PROCESSUS DE REFLEXION SUR LE VIEILLISSEMENT ACTIF ET LA SOLIDARITE INTERGENERATIONNELLE EN BELGIQUE A L'OCCASION DE L'ANNEE EUROPEENNE 2012

RAPPORT DE L'ATELIER « TRAVAIL » 507

RAPPORT DE L'ATELIER « SANTE » 525

RAPPORT DE L'ATELIER « SITUATION DE BIEN-ETRE DES AINES » 541

**RAPPORT DE LA SEANCE PLENIERE « PARTICIPATION DES PERSONNES AGEES
A LA POLITIQUE »** 573

RAPPORT DE L'ATELIER « TRAVAIL » (1)

PAR MICHEL ALBERTIJN et KATHLEEN HOEFNAGELS

Tempera, Anvers

PREAMBULE

Ce rapport ne reflète pas littéralement le contenu du débat de l'atelier, mais en propose plutôt un résumé afin de pouvoir formuler des lignes de force et des conclusions claires. Il se focalise surtout sur les thèmes qui ont pu être suffisamment approfondis pendant l'atelier. Les nombreuses interventions des participants ont cependant fourni davantage de matière à réflexion. Par manque de temps, ces interventions n'ont cependant pas pu être discutées avec la même exhaustivité. C'est regrettable, mais il en ressort toutefois un puissant signal : la thématique est un sujet sensible et incite à s'intéresser encore plus au vieillissement actif.

1. LE CHANGEMENT A COMMENCE

1.1. UN POINT D'ATTENTION QUI VA PRESQUE DE SOI

Le thème du vieillissement actif n'est pas nouveau pour la Belgique. Cela fait longtemps déjà que les prévisions démographiques attirent l'attention du pays sur la part croissante dans la société de nos compatriotes aînés. Il est évident qu'il en résulte d'importantes implications sociétales. Aussi, le débat qui agite le marché du travail sur ces évolutions démographiques n'est pas nouveau. Lorsque l'Union européenne a proclamé 2012 l'*Année européenne du vieillissement actif et de la solidarité entre les générations*, la Belgique n'est dès lors pas partie de zéro. Au cours des dernières années, la lutte contre la sortie anticipée du marché de l'emploi était manifestement devenue en Belgique un point particulier d'attention politique. En 2012, ce thème du vieillissement actif occupe une place prioritaire sur notre agenda. Cependant, notre pays ne parvient (toujours) pas à avancer de solutions rassurantes.

(1) L'atelier a été présidé par Guy Tegenbos (De Standaard). L'introduction a été faite par Michel Albertijn (Tempora). L'expérience de l'étranger a été apportée par Wieteke Conen (Université d'Utrecht aux Pays-Bas).

1.2. **LES TRAVAILLEURS AINES QUITTENT (DE MANIERE PRECOCE) LES VOIES DU MARCHÉ DE L'EMPLOI**

Les chômeurs belges âgés peinent à trouver un nouvel emploi. Parmi le groupe des personnes de 55 à 64 ans, seulement 3 % des chômeurs réussissent à décrocher un emploi dans un délai d'un an. En cas de licenciement, le travailleur aîné en Belgique semble s'orienter principalement vers une sortie du marché du travail. Ceci est remarquable et, dans une perspective européenne, également atypique. Par exemple, il ressort des résultats de l'étude du rapport annuel du Conseil supérieur pour un vieillissement actif de l'emploi (2) que les demandeurs d'emploi âgés des autres pays européens parviennent plus facilement à retrouver un travail : la moyenne européenne tourne autour de 15 %.

Le recrutement des travailleurs âgés dépend des fluctuations conjoncturelles, nous affirme Wieteke Conen de l'Utrecht University School of Economics (USE). Lors d'une période économiquement difficile, il est compliqué pour les demandeurs d'emploi âgés de trouver du travail. Lorsque la conjoncture est bonne, leurs chances sont nettement meilleures. Le maintien des travailleurs aînés au travail est quant à lui moins soumis aux fluctuations conjoncturelles. Toutefois, ici aussi, notre pays affiche de mauvais résultats. En comparaison avec d'autres pays, les travailleurs belges arrêtent de travailler en moyenne plus tôt. En Belgique, selon l'étude du Conseil supérieur de l'emploi, l'âge de départ à la retraite est, grosso modo, légèrement inférieur à 60 ans (2010), alors que la moyenne européenne s'établit à 61 ans.

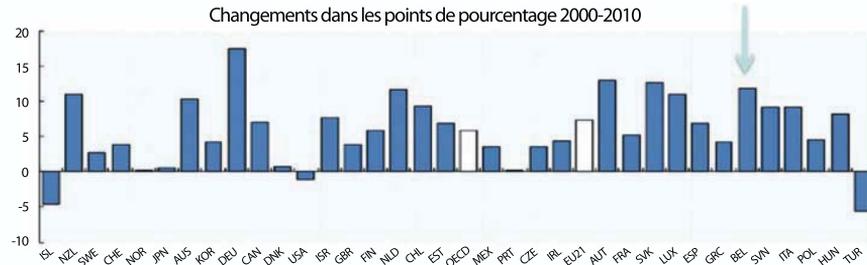
1.3. **UN MOUVEMENT DE RATTRAPAGE**

Une sortie plus précoce et une difficile réinsertion sur le marché de travail : voilà deux bonnes raisons pour tenter de prévenir le départ prématuré des travailleurs aînés à la retraite. A cet égard, notre pays a déjà accompli quelques progrès. A l'automne 2005, le Pacte des générations s'est notamment penché sur la prépension et a adopté des mesures visant à convaincre les personnes de rester plus longtemps au travail. D'autres mesures récentes concernent le relèvement progressif de l'âge minimal pour une retraite anticipée à 62 ans et la CCT 104 impose aux entreprises un plan d'emploi pour les travailleurs âgés.

Bien que notre pays soit à la traîne, il n'y a pas lieu de sombrer dans un pessimisme démesuré. Le taux d'emploi belge chez les travailleurs âgés de 55 à 64 ans augmente à une allure relativement rapide. Entre 2004 et 2011, le taux d'emploi belge dans cette tranche d'âge a augmenté de 8,7 points de pourcentage pour s'établir à 38,7 %. Cette croissance est l'une des plus fortes d'Europe, nous apprend l'étude du Conseil supérieur de l'emploi.

(2) Conseil Supérieur de l'Emploi, Rapport 2012, pp. 93-234
<http://www.emploi.belgique.be/WorkArea/DownloadAsset.aspx?id=36944>

FIGURE 1 : EVOLUTION DU TAUX D'EMPLOI DES PERSONNES AGEES DE 50 A 64 ANS DANS LES PAYS DE L'OCDE, PERIODE 2000-2010



Source : rapport annuel du Conseil supérieur de l'emploi, SPF Emploi, Travail et Concertation sociale, 2012.

2. DES MESURES INSTITUTIONNELLES QUI FONCTIONNENT (SI CONTRAIGNANTES)

2.1. LA POLITIQUE GOUVERNEMENTALE FONCTIONNE ...

Wieteke Conen a collaboré depuis les Pays-Bas à une enquête générale de grande envergure chez les employeurs de huit pays de l'Union européenne, dans le cadre du projet « Activation des potentialités des seniors dans l'Europe vieillissante » [*Activating Senior Potential in Ageing Europe (ASPA)*] (3). Sur base des résultats, elle a notamment constaté l'impact manifeste des mesures institutionnelles sur le changement des comportements. Par exemple, un travailleur néerlandais du secteur du bâtiment – où le travail pénible et l'absence de mesures ergonomiques exigent un lourd tribut de beaucoup de travailleurs âgés – raconte : « Je remarque que les travailleurs portent leurs vêtements de sécurité. Il le faut absolument, car lorsque les services d'inspection de l'ARBO viennent contrôler, ils vous font quitter le chantier et cela crée des soucis ». L'observation de ce travailleur illustre le constat effectué par Conen chez un groupe plus large d'entrepreneurs : la législation ne manque donc pas son but et contribue ainsi à prévenir les sorties anticipées.

2.2. ... MAIS SON MOTEUR EST SURTOUT FINANCIER

« Mon régime me permet de partir à la retraite aux alentours de 62 ans. Mais si je fais cela, je perds beaucoup d'argent par rapport à un départ à la retraite à 63 ans. Aussi, je suis en train de calculer et de réfléchir à la quantité d'argent que je compte toucher après mon départ à la retraite ». Ce témoignage d'un travailleur de 58 ans a aussi été collecté par Wieteke Conen dans le cadre du projet ASPA. Ces paroles illus-

(3) <http://www.aspa-eu.com/>

trent une des conclusions de l'enquête et met le doigt sur la plaie : les mesures institutionnelles fonctionnent surtout lorsque les salariés et/ou les employeurs y trouvent un intérêt financier : les employeurs risquent d'être mis à l'amende s'ils ne respectent pas la législation et les travailleurs subissent des pertes financières lorsqu'ils terminent leur carrière avant terme.

2.3. UN DISCOURS CONTRAIGNANT, NEGATIF

L'Union européenne évoque avec enthousiasme le vieillissement actif : "Le vieillir activement signifie rester longtemps en bonne santé et continuer à compter comme membre à part entière de la société, continuer à trouver de la satisfaction dans le travail et dans la vie quotidienne et être le moins possible dépendant de l'autre". Selon l'Union européenne, du point de vue de l'emploi, il s'agit surtout d'améliorer les chances des travailleurs âgés sur le marché du travail (<http://europa.eu/ey2012>). Ce sont de belles et enthousiasmantes paroles. Dans notre réalité belge, du fait que l'accent est mis sur l'allongement de la carrière, tout le débat semble se dérouler dans une atmosphère contraignante, négative : l'âge de la retraite augmente, les possibilités de prépension sont de plus en plus limitées, ... Ainsi, le 'vieillissement actif' est perçu comme allant de pair avec un gouvernement qui met des obstacles, sanctionne et interdit. Rester plus longtemps au travail est un choix qui découle d'une obligation. Il ne s'agit pas d'un choix positif, né d'une envie ou d'une réflexion.

3. OBSTACLES A UNE ACCELERATION

Bien qu'il soit indéniable qu'entre 2004 et 2011, la Belgique ait entamé un mouvement de rattrapage en matière de participation des âgés au marché de l'emploi, elle doit passer à la vitesse supérieure. Les développements sont trop lents ou ne suffisent pas à faire face aux futures lacunes du marché du travail liées à une population vieillissante. Force est de constater que la voie à suivre est parsemée d'embûches qui empêchent une accélération du processus.

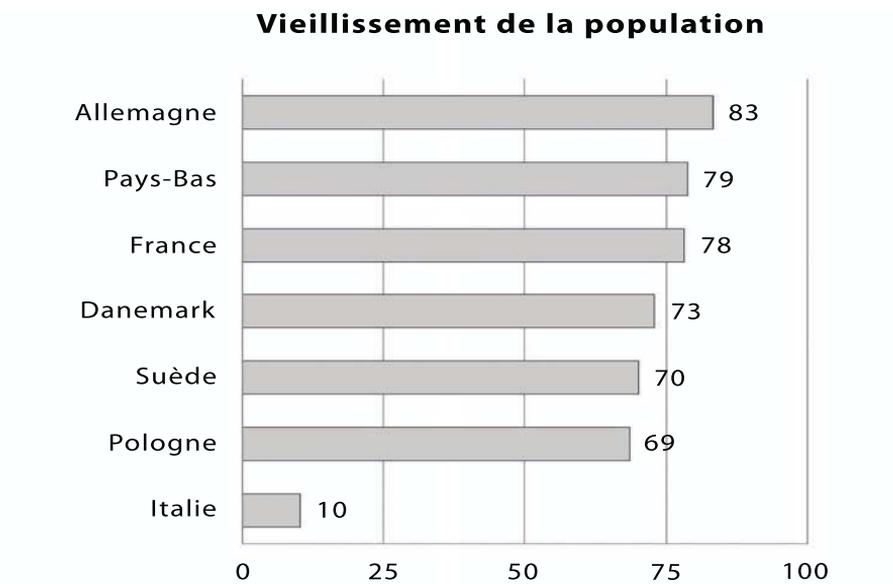
3.1. LA CONSCIENCE COLLECTIVE EST DENUÉE DE RESPONSABILITE INDIVIDUELLE

3.1.1. La prise de conscience grandit

"Lorsqu'à 55 ans, j'ai voulu profiter de la mise en disponibilité, les conditions avaient été durcies", témoignait Marleen P., professeur de français, à la fin du mois de février 2012 dans *Het Laatste Nieuws* à propos du système de mise en disponibilité dans le cadre de la retraite anticipée des enseignants. "Aujourd'hui, j'ai 57 ans et je faisais des projets pour partir à 58 ans, et voilà qu'une nouvelle fois, l'âge est relevé. Je comprends malgré tout que quelque chose doit évoluer. Nous vivons tous plus vieux et les pensions doivent rester payables." Le témoignage de Marleen P. illustre le constat général selon lequel la société prend davantage conscience du vieillissement et de son impact sur le marché du travail. Les travailleurs ne sont pas

les seuls à s'en rendre compte, les employeurs le ressentent aussi, a appris Wieteke au départ des résultats du projet ASPA. A la question de savoir si les employeurs s'attendent à ce qu'à l'avenir, le vieillissement cause des problèmes sur le marché du travail, la très grande majorité d'entre eux répondent que cela est très vraisemblable.

FIGURE 2 : VOUS ATTENDEZ-VOUS A CE QUE LES DEVELOPPEMENTS SUIVANTS CAUSENT DES PROBLEMES SUR LE MARCHÉ DE L'EMPLOI DE VOTRE PAYS DANS LES 10 PROCHAINES ANNEES ? – VIEILLISSEMENT DE LA POPULATION – % (TRES) PROBABLEMENT



Source : résultats du projet ASPA.

3.1.2. Un problème pour les autres

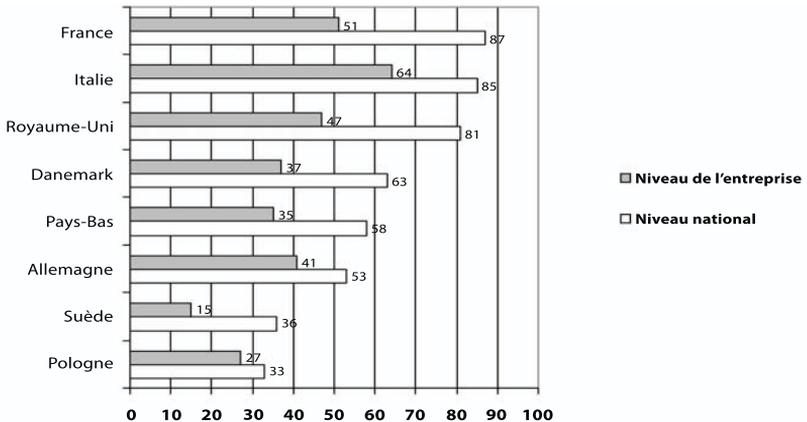
Bien que peu à peu chacun soit suffisamment convaincu de l'impact négatif du vieillissement sur le marché de l'emploi, personne n'admet volontiers que ce problème le concerne. La retraite anticipée a fini par devenir un phénomène sociétal ancré dans les mœurs. Partir à la retraite avant l'âge est synonyme de nouveaux défis et de nouvelles possibilités. Dans *Het Laatste Nieuws*, l'enseignante Marleen P. poursuit : "Il y a tellement de choses que je veux encore faire, tant que je suis encore en bonne santé. Par exemple du bénévolat pour les projets du quart monde." Marleen P. n'a pas l'intention de s'arrêter, mais elle préfère laisser aux autres le soin de rester plus longtemps actifs sur le marché du travail. Un constat similaire peut être dressé du côté des employeurs : ils reconnaissent l'impact qu'a le vieillissement

dans d'autres entreprises tandis qu'ils estiment que la leur s'organise de manière optimale. Le projet ASPA compare le pourcentage d'employeurs qui s'attendent à ce que l'âge de la pension légale change dans les dix prochaines années :

- sur le marché du travail ;
- dans leur propre entreprise.

Les résultats sont éloquentes. Le pourcentage d'employeurs qui s'attendent à un relèvement de l'âge du départ à la retraite dans son pays, varie entre 33 % en Pologne et 87 % en France. En revanche, la part des employeurs qui prévoient, au cours de la même période, un accroissement de l'âge de la pension au sein de leur propre entreprise, est, presque partout, nettement plus faible. Par exemple, en Suède, 36 % des employeurs estiment que l'âge de la pension augmentera dans le pays, mais seulement 15 % pensent que leur entreprise sera également concernée.

FIGURE 3 : VOUS ATTENDEZ-VOUS A CE QUE L'AGE MOYEN DU DEPART A LA RETRAITE CHANGE DANS VOTRE ENTREPRISE/PAYS AU COURS DES DIX PROCHAINES ANNEES ? - % QUI S'ATTEND A UN RELEVEMENT



Source : résultats du projet ASPA.

3.2. NOTION FIGEE DU PLAN DE CARRIERE

3.2.1. Seules sont envisageables des carrières axées sur la promotion

Notre conception de la carrière professionnelle était figée. Ainsi, le caractère linéaire d'une carrière n'est que peu ou guère débattu. Une telle évolution ne se laisse cependant pas étayer rationnellement. C'est même contradictoire avec la réalité d'une vie humaine. Pendant une carrière de quarante ans, chaque personne et son environnement changent radicalement. Au cours de la vie, la situation familiale évo-

laussi les employeurs et les pouvoirs publics oseront aborder la problématique des parcours professionnels avec franchise. Les opinions figées sur les carrières verticales qui ne consacrent que les mouvements promotionnels doivent faire place à des perspectives de carrière horizontales.

FIGURE 4 : UNE COMPARAISON INTERNATIONALE DES EVOLUTIONS SALARIALES



Source : Conseil supérieur de l'emploi.

3.2.2. Ancrage sociétal de la sortie anticipée

La conception figée de la carrière professionnelle n'a pas uniquement trait au déroulement de celle-ci, mais également à la façon dont elle se termine. Le discours des travailleurs âgés n'opère que trop souvent un distinguo implicite entre 'gagnants' et 'perdants', ce qui renvoie au fait que des personnes peuvent ou non bénéficier d'un régime de sortie anticipée. Pour rappel : suivant cette approche, les 'perdants' sont ceux qui vieillissent activement sur le marché de l'emploi. Au fil des ans, les régimes de retraite anticipée se sont solidement ancrés dans la société. Partir à la retraite avant l'âge légal a fini par devenir la norme puisque 'tout le monde le fait'...

3.2.3. A méditer : le travail donneur de sens versus diversité des gens

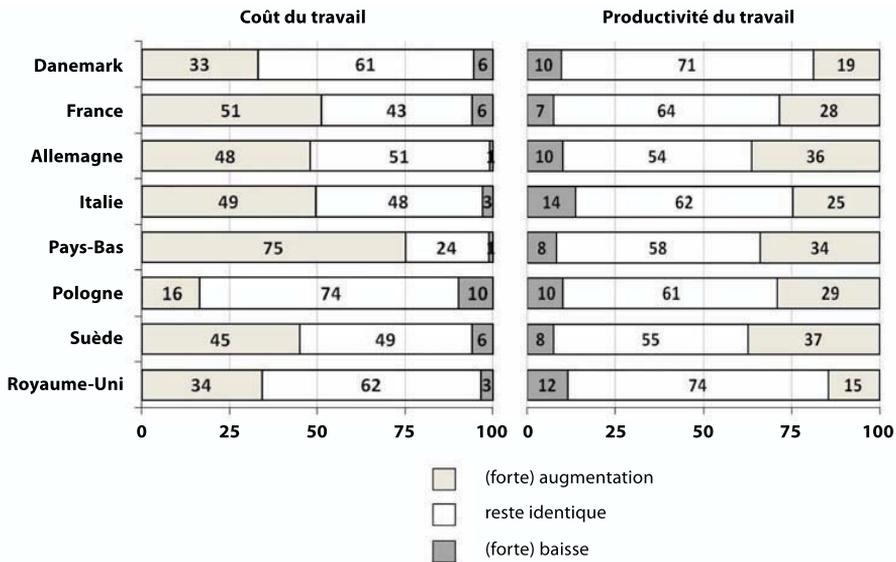
Le travail est l'un des éléments centraux qui donne du sens à la vie d'un homme. De manière constante, la recherche a démontré que les gens s'identifient à leur travail, à leur employeur, à leurs collègues et à leurs réalisations professionnelles. La notion du vieillissement actif ne fait que très peu allusion à cette identification des personnes avec leur emploi. Comment pouvons-nous rendre plus attrayant le fait de travailler plus longtemps ? Comment pouvons-nous créer les conditions qui incitent les gens à opter eux-mêmes pour le vieillissement actif et pour de plus longues carrières professionnelles ? Nous devons mieux utiliser le concept du 'travail', donneur de sens. Mais la réflexion sur cette notion est complexe, vu la grande diversité des gens. Les travailleurs âgés ne forment pas un groupe homogène. Ce que l'un ressent comme parfaitement porteur de sens, n'a pour un autre qu'une signification mineure voire aucune.

3.3. LES EMPLOYEURS NE SE SENTENT PAS PARTICULIEREMENT CONCERNES

3.3.1. 'Que signifie le vieillissement pour mon entreprise ?'

Le projet ASPA nous apprend que les employeurs ne parviennent pas facilement à trouver des solutions concrètes aux conséquences d'une population vieillissante sur le marché du travail. Ils s'attendent entre autres à un impact sur le plan du coût et de la productivité du travail. Pourtant, tout bien considéré, ils ne sont pas particulièrement inquiets des conséquences et, pour la majorité d'entre eux, tout restera comme avant. Si l'on attend des entreprises qu'elles viennent avec des solutions permettant aux travailleurs âgés de rester dans le coup plus longtemps, il faut qu'elles se rendent mieux compte des effets que le vieillissement exercera précisément et comment celui-ci se traduira dans leur entreprise.

FIGURE 5 : CONSEQUENCES DU VIEILLISSEMENT ESTIMEES PAR LES EMPLOYEURS (résultats émanant du projet ASPA)



3.3.2. Les bons exemples ne font pas recette

Dans sa publication '*Relever les défis de la gestion des âges en entreprises*' (4), le SPF Emploi, Travail et Concertation sociale rassemble des pistes d'actions possibles, susceptibles d'inspirer les employeurs en vue d'une politique du personnel consciente de l'âge. Ce type de bonnes pratiques n'est cependant pas nouveau. Les premières initiatives ont été lancées il y a vingt ans de cela. Et malgré tout, ces pratiques qui se veulent être une source d'inspiration ne remportent que très peu de succès. Elles ne trouvent que difficilement un écho dans le milieu du travail. Dans la plupart des entreprises, une politique du personnel consciente de l'âge reste un concept abstrait et théorique. Les raisons pour lesquelles le message ne passe pas ne sont pas suffisamment analysées. Peu d'employeurs semblent convaincus qu'une politique élaborée qui prendrait l'âge du personnel en compte, est susceptible de leur être bénéfique. Une réflexion plus intense doit être menée quant à l'importance des travailleurs âgés pour des employeurs individuels.

3.3.3. L'adaptation des conditions de travail, un défi singulier pour les entreprises

L'amélioration des conditions de travail apparaît de plus en plus souvent dans le débat sur l'emploi en général et sur les travailleurs âgés en particulier. D'après l'Eu-

(4) <http://www.emploi.belgique.be/publicationDefault.aspx?id=37978>

ropean Working Conditions Survey (5), 21 % des travailleurs belges interrogés déclarent que le travail influence négativement leur santé. Ce pourcentage est même plus élevé dans les secteurs comme le transport (32 %), le bâtiment (27 %), les soins de santé (25 %), l'industrie (25 %) et en général aussi chez les travailleurs âgés de 40-54 ans (24 %). L'étude étaye ces chiffres avec un grand nombre de détails, dont il ressort que les travailleurs belges sont fréquemment atteints de désagréments physiques. L'enquête fait aussi état d'un grand nombre de problèmes de santé psychosociaux comme le stress - 28 % des travailleurs belges en sont victimes soit de manière continue, soit de manière fréquente.

Parallèlement à la tendance à vouloir décourager les retraites prématurées, se pose avec de plus en plus d'insistance la question de la faisabilité du travail. Comment et dans quelle profession, les aînés restent-ils au travail ? Il s'agit d'un défi de taille étant donné que rendre le travail réalisable doit pouvoir se concilier avec des exigences d'organisation et des besoins de productivité. Intervenir sur la faisabilité exige beaucoup de la part d'une entreprise. On peut s'interroger sur le degré de capacité et de volonté des entreprises de modifier l'organisation de leur travail. De plus, même si le travail est porteur de sens pour le travailleur, il ne doit pas pour autant devenir un 'dispensateur de plaisir'.

3.4. DE GROS PROBLEMES DOIVENT ENCORE ETRE RESOLUS

3.4.1. Nous attendons trop longtemps

L'approche actuelle du vieillissement sur le marché de l'emploi contredit le discours du professeur Alan Walker, expert en politique sociale et gérontologie sociale de l'Université de Sheffield. Celui-ci condamne le caractère réactif de la politique menée, qui attend l'arrivée des problèmes plutôt que de les anticiper. Une véritable politique du personnel consciente du vieillissement s'étale tout au long de la carrière professionnelle, et non pas une fois que le travailleur a dépassé les 45 - 50 ans et qu'apparaissent les premiers problèmes physiques ou psychiques.

3.4.2. Intervenir se limite à combattre les symptômes

Le panel d'instruments dont nous disposons actuellement pour répondre aux plaintes des travailleurs aînés est empreint d'une vision à court terme :

- pour lutter contre le stress, les travailleurs aînés ont la possibilité de réduire leur temps de travail ou de bénéficier de jours de congé supplémentaires ;
- des mesures ergonomiques doivent contrebalancer une surcharge physique ;
-

(5) <http://www.eurofound.europa.eu/ewco/surveys/>

Prendre un peu de recul permet d'entrevoir le caractère relatif de ces mesures qui partent toutefois d'une bonne intention. Il s'agit d'adaptations qui, au fond, n'ont que peu d'impact. C'est en effet toujours le même travail qui doit être accompli, fût-ce un peu moins longtemps. Tous les autres facteurs comme le niveau de stress, les défis intellectuels inadéquats, ... ne sont modifiés en rien. De telles mesures ne changent que bien peu les conditions de travail, qui font que les travailleurs âgés lorgnent vers un départ anticipé à la retraite.

3.4.3. Les mesures politiques ne tiennent que trop peu compte des conséquences plus larges

Dans le cadre d'une politique du personnel axée sur l'âge, les employeurs se sentent soutenus par les pouvoirs publics, surtout quand il s'agit de mesures et d'impulsions politiques ou de recommandations qui les aident à élaborer des solutions à court terme. Ce faisant, il s'agit plutôt de stratégies peu complexes qui se concentrent unilatéralement sur la génération des travailleurs âgés, sans se préoccuper de leur influence sur le reste de l'entreprise. C'est ainsi que dans le projet ASPA, des employeurs interrogés renvoyaient aux difficultés qui se posent autour de l'organisation du travail en équipes. Un employeur l'exprime comme suit : "Les services qui débutent tôt le matin ou tard le soir ainsi que les services de nuit sont pénibles. Si on estime que les gens doivent continuer à travailler plus longtemps, il faut bien prendre en considération les tâches que ceux-ci sont encore en mesure d'accomplir. Et comment veiller à ce que les jeunes ne soient pas victimes d'un burn-out ? Je ne connais pas la réponse à cette question, mais en réalité, c'est un problème que les autorités doivent résoudre. Car elles ont beau nous dire qu'il faut "travailler plus longtemps", est-ce à nous de résoudre le problème ? Tout cela a des conséquences énormes ..."

3.4.4. Il n'existe pas de panacée universelle

La diversité sur le marché du travail – avec un large éventail d'emplois, mais aussi de personnes qui les occupent – influence aussi la nature des solutions que nous pouvons imaginer pour faire face au vieillissement du marché du travail. Il n'existe pas de solution taillée sur mesure pour chaque travailleur, pour chaque emploi. Par exemple, la suggestion de demander aux travailleurs âgés de coacher les jeunes qui démarrent dans l'entreprise revient constamment sur le tapis. Cette approche s'avère une réussite pour un certain nombre de postes : les jeunes travailleurs reçoivent une formation dans l'atelier dispensée par un collègue expérimenté et talentueux. Un meilleur apprentissage est quasiment inimaginable. Mais pour d'autres jobs, dans d'autres entreprises avec d'autres travailleurs, ce système de coaching n'est pas du tout adapté. Dans ces entreprises, il s'agit précisément de jeunes travailleurs qui doivent apporter du sang neuf et des idées innovantes et instaurer de nouvelles visions et techniques. Cet exemple illustre que notre réflexion sur les réponses doit donc être tout aussi diversifiée que le marché de l'emploi lui-même.

3.5. LA LEGISLATION EST UN FREIN

3.5.1. Focalisation sur une politique de sanction

En Belgique, le débat sur la fin des carrières a été mené dans une atmosphère pesante et contraignante : l'âge de la pension recule, les possibilités de prépension sont de plus en plus restreintes,... Aussi, celui qui veut rester au travail après l'âge légal de la pension ne bénéficie que d'une marge minime voire inexistante. Par conséquent, dans sa perception, le 'Vieillessement actif' s'identifie à une autorité qui complique, sanctionne et interdit. Du fait de la focalisation sur la réduction des retraites anticipées, notre pensée sur le vieillissement actif manque d'un apport stimulant, positif. Les décideurs politiques reconnaissent que le système complique les choses au lieu de les améliorer.

3.5.2. Une législation sur les pensions basée sur l'âge mine la pensée innovatrice

Toute pensée innovatrice sur les mesures de fin de carrière est largement minée par la législation concernant les retraites. Plus précisément, l'âge légal de la retraite et le règlement relatif à l'ouverture des droits à la pension représentent un frein à une approche innovante. Dans le débat sur la participation au marché du travail, le modèle de pension auquel recourent les pays scandinaves compte beaucoup de partisans. Dans ce système, les droits à la pension dépendent clairement et uniquement de la durée de la carrière. Le concept 'âge de la pension' y est inconnu. Une sortie anticipée du marché de l'emploi y est tout aussi possible, mais limite le montant de la pension auquel une personne a droit. D'autre part, il est parfaitement naturel que les seniors continuent à travailler après 60, 65 ans ou plus. On y trouve également parmi les possibilités un régime de travail à temps partiel - pension partielle. De telles pistes flexibles ne s'inscrivent pas dans le cadre légal belge.

3.5.3. Peu de flexibilité dans la réflexion sur les carrières complètes

Le système belge ne diffère pas radicalement du scandinave : chez nous aussi s'applique la règle suivante : celui qui a travaillé pendant une plus petite période (ce qu'on qualifie chez nous de 'carrière incomplète'), se constitue moins de droits à la pension. Par contre, contrairement à la Scandinavie, dans notre pays, travailler plus longtemps n'implique aucune récompense financière. Par ailleurs, le gouvernement s'appuie sur des opinions rigides à propos des carrières complètes. Par exemple, le système ne tient compte uniquement que du nombre d'années durant lesquelles on a travaillé, mais ne fait aucune distinction quant à la nature du travail. Celui qui effectue un poste physiquement éprouvant, doit notamment travailler tout aussi longtemps que celui qui n'éprouve que peu ou pas de charge physique dans son emploi. La seule distinction dont tient compte la législation, repose sur le statut des travailleurs : les fonctionnaires s'ouvrent plus vite des droits à la pension que les travailleurs du privé (et que les indépendants). Les responsables politiques reconnaissent que la focalisation se fait trop peu sur les carrières et trop sur l'âge de la pension. Les conditions pour mettre en route une transition sont posées : ce gouvernement a fait le premier pas en augmentant au début de 2012 l'âge de la prépension.

Pour ce qui est des périodes assimilées dont tient compte le législateur pour le calcul de la pension aussi, la Belgique pourrait utilement s'inspirer des pays scandinaves. Ils tiennent plus compte de la conciliation du travail et de la famille, d'où les parents perdent moins lorsqu'ils interrompent leur carrière pour élever leurs enfants. Les autorités estiment que la question la plus épineuse dans la discussion sur les pensions n'est pas l'âge de la retraite mais bien les périodes assimilées. Stephan Neetens, conseiller du Ministre fédéral des Pensions Alexander De Croo, compare avec la France : "Là, une carrière ne peut compter qu'au maximum deux ans de périodes assimilées. Chez nous, cela peut atteindre jusqu'à dix, quinze ans. Comment faire pour qu'il en soit autrement ?" "La réflexion sur ce sujet est complexe", complète Christopher Barzal, porte-parole de la Ministre du Travail Monica De Coninck. "Il s'agit d'un travail de longue haleine, alors qu'il ne nous reste que peu de temps."

3.5.4. Une structure étatique stratifiée ne simplifie pas la situation

Dans un état fédéral comme la Belgique, la législation sur les carrières est complexe, à cause d'une répartition des compétences entre l'Etat fédéral, les Communautés et les Régions. Une telle structure étatique stratifiée ne facilite pas les choses pour une politique de marché de l'emploi consciente du vieillissement. Mais il va de soi que cela n'est pas une excuse. A la fin du voyage, nous ne pouvons en effet pas rester les mains vides et notre marché du travail a besoin de toutes les forces disponibles pour maintenir notre économie à flot dans une société concurrentielle.

ANNEXE : LE DEBAT AU SEIN DE L'ATELIER 'TRAVAIL'

La discussion au sein de l'atelier s'est déroulée sur base de six axes :

1. Qui est le 'travailleur aîné' ?

- L'âge n'est pas un très bon indicateur pour définir un 'travailleur aîné' et ne peut constituer le critère unique. Les autres facteurs possibles sont la 'durée de la carrière', le nombre effectif d'années de travail accomplies, les caractéristiques liées au sexe – les femmes interrompent plus souvent leur carrière –, les circonstances individuelles de vie, le moment de l'entrée sur le marché de l'emploi,... ;
- le vieillissement actif commence en réalité à l'âge de 20 ans. Nous devons agir de manière plus proactive, au lieu de laisser se développer, pendant des années, un problème lié à la faisabilité du travail et de s'en étonner que lorsque le travailleur a atteint un âge plus avancé.

2. Notre conscience change, mais notre comportement ne suit pas

- Le discours sur les travailleurs aînés doit plus souvent se traduire en actes ;
- la Belgique est douée pour dresser des obstacles à la retraite, mais nos autorités doivent davantage miser sur des stimuli positifs qui encouragent les citoyens au vieillissement actif ;
- notre société pense encore et toujours aux travailleurs âgés en termes stéréotypés. Ces travailleurs, selon beaucoup de gens, ne veulent ni travailler ni apprendre. Alors que les retraités ayant pris une retraite anticipée s'engagent de leur propre chef dans des activités de bénévolat et suivent des cours pour adultes ;
- le débat doit accorder plus d'attention à la solidarité intergénérationnelle ;
- les formations tiennent trop peu compte des besoins des travailleurs expérimentés, tant du point de vue de l'offre, du contenu que de l'approche pédagogique.

3. Les employeurs doivent apprendre à penser différemment

- Les employeurs participent pleinement au discours de société sur le vieillissement, mais cela ne se traduit pas en mesures sur le terrain. Les entreprises belges n'engagent toujours pas de travailleurs plus âgés ; lors de restructurations, les entreprises persistent à faire appel à des régimes de retraite anticipée, ... ;
- le débat reste trop abstrait. Nous parlons d'employeur' et de 'travailleur', mais que signifie le vieillissement pour toutes nos microentreprises ? Les employeurs ne trouvent actuellement pas d'avantage à court terme au recrutement de travailleurs plus âgés ;
- nos employeurs jouent cependant un rôle crucial : dans leur entreprise, les aînés vont devoir trouver et mener à bien des emplois valables. Ici aussi, il vaut mieux être attentif aux éventuels problèmes avant qu'ils ne se posent. Heureusement, beaucoup de choses sont possibles grâce à la prévention au travail ;

- les entreprises doivent stimuler des mouvements de carrière horizontaux plutôt que verticaux ;
- traiter les travailleurs comme des personnes est un conseil qui va de soi, mais pourtant cela n'est guère fréquent : communication lors des décisions, traiter les travailleurs comme des individus et non comme membres d'un groupe, tenter d'adapter le travail aux possibilités d'un travailleur (âiné), ... ;
- le fait que nos autorités ne soutiennent pas suffisamment les entreprises dans l'acceptation de ce rôle n'est pas d'une grande aide. Notre législation rend parfois difficile l'engagement de travailleurs âgés dans les entreprises. Nos autorités sont plus efficaces lorsqu'il est question de sanctions que de récompenses ou de généralisation des bonnes pratiques.

4. Les travailleurs feraient mieux d'approcher leur carrière d'une autre manière

- 'Changement' et 'flexibilité' sont encore des mots abscons pour bon nombre de travailleurs. La prépension reste toujours une ambition largement partagée et les travailleurs refusent que l'on touche à leurs conditions de travail. Les changements en ce qui concerne les tâches effrayent, tout comme les manières innovantes de travailler ;
- du fait de cette mentalité, nous laissons des opportunités sur le côté. Par exemple, notre industrie se 'customérise' chaque jour un peu plus en s'orientant sur la clientèle. Cela crée des occasions pour les travailleurs âgés, dont l'expérience de la vie est source de compétences sociales fortement développées ;
- les emplois de coaching pour les travailleurs plus âgés ne sont pas toujours évidents. En effet, les jeunes démarrent maintenant dans un emploi différent de celui qu'occupent les travailleurs expérimentés. Pour le dire d'une manière quelque peu lapidaire : dans les entreprises TIC, ce sont parfois les jeunes qui coachent les anciens travailleurs...

5. La discussion sur le rapport entre 'salaire' et 'productivité' à un âge plus avancé n'est guère claire

- La discussion relève de l'instinct, mais en réalité, nous ne savons pas grand chose sur ce rapport ;
- la science ne nous apporte que des réponses insuffisantes. Ou plutôt : des réponses inconsistantes. Les études disponibles sont peu claires et mettent surtout le doigt sur l'importance de l'impact qu'a le type de travail.

6. Le cadre institutionnel est important. Notre gouvernement a du travail devant lui

- Notre législation sur les pensions joue parfois le rôle de frein. Par exemple, les gens ne peuvent pas acquérir des droits à pension pendant plus de 45 ans. En outre, les différents régimes recourent à des choix inconsistants ;

- la Belgique présente une législation complexe sur les pensions, qui (involontairement) décourage ou influence souvent certains choix de carrière. Le calcul de la pension sanctionne par exemple les fonctionnaires qui, à la fin de leur carrière optent d'eux-mêmes pour un travail moins lourd ;
- d'autres pays sont plus avancés quant aux possibilités de combiner travail et pension. Parfois, nos règles poussent les personnes âgées désireuses de travailler au travail au noir.

(Traduction)

TABLE DES MATIERES

RAPPORT DE L'ATELIER « TRAVAIL »

PREAMBULE	507
1. LE CHANGEMENT A COMMENCE	507
1.1. UN POINT D'ATTENTION QUI VA PRESQUE DE SOI	507
1.2. LES TRAVAILLEURS AINES QUITTENT (DE MANIERE PRECOCE) LES VOIES DU MARCHÉ DE L'EMPLOI	508
1.3. UN MOUVEMENT DE RATTRAPAGE	508
2. DES MESURES INSTITUTIONNELLES QUI FONCTIONNENT (SI CONTRAIGNANTES)	509
2.1. LA POLITIQUE GOUVERNEMENTALE FONCTIONNE	509
2.2. ... MAIS SON MOTEUR EST SURTOUT FINANCIER	509
2.3. UN DISCOURS CONTRAIGNANT, NEGATIF	510
3. OBSTACLES A UNE ACCELERATION	510
3.1. LA CONSCIENCE COLLECTIVE EST DENUEE DE RESPONSABILITE INDIVI- DUELLE	510
3.2. NOTION FIGEE DU PLAN DE CARRIERE	512
3.3. LES EMPLOYEURS NE SE SENTENT PAS PARTICULIEREMENT CONCERNES . .	514
3.4. DE GROS PROBLEMES DOIVENT ENCORE ETRE RESOLUS	516
3.5. LA LEGISLATION EST UN FREIN	518
ANNEXE : LE DEBAT AU SEIN DE L'ATELIER 'TRAVAIL'	520

RAPPORT DE L'ATELIER « SANTE » (1)

PAR **GUY DARGENT**

Scientific project officer (MD), European Commission Executive Agency for Health and Consumers

1. CONTRIBUTIONS A L'ATELIER

1.1. PRESENTATION DE GUY DARGENT

La présentation de Guy Dargent avait comme objectif de résumer et d'illustrer par quelques exemples la note préparatoire de l'atelier santé qui a été rédigée en tenant compte de l'apport des représentants du terrain. L'intervention a commencé par le rappel de quelques faits marquants en relation avec le vieillissement de la population. En effet, si au plan individuel, l'espérance de vie est en constante augmentation avec des prévisions régulièrement sous-estimées, au plan de la société par contre, nous assistons à un phénomène qui peut être appelé vieillissement démographique. En effet, le pourcentage des personnes de plus de 65 ans en Europe est passé de 8 à 16 % entre 1950 et 2000 et devrait atteindre 27 % en 2050, alors que les jeunes de moins de 25 ans sont passés de 44 à 28 % et ne seront plus que 25 % en 2050. Cette évolution sera d'ailleurs semblable dans toutes les parties du monde avec un décalage de quelques années en ce qui concerne les pays moins industrialisés.

Bien entendu, l'impact du vieillissement sur l'individu dépend d'une série de facteurs qui sont plus ou moins contrôlables, ce sont les déterminants de la santé en relation avec le vieillissement.

Ces facteurs sont principalement les suivants :

- les facteurs socio-économiques ;
- l'environnement ;
- les facteurs psychosociaux ;
- les comportements de santé ;

(1) L'atelier a été présidé par Magda Lambert (consultante indépendante). L'introduction a été faite par Guy Dargent (Agence de la Commission, européenne pour la Santé et les Consommateurs). L'expérience de l'étranger a été apportée par Geneviève Imbert (Directrice de recherche à la Fondation Nationale de la Gérontologie en France).

- le potentiel génétique de chacun qui influence bien entendu également la réponse de l'individu au stress de l'environnement ;
- les valeurs et traditions culturelles de l'individu qui auront une influence sur ses comportements et qui influenceront également les réponses de la société aux problèmes ;
- le sexe de l'individu ;
- le système de santé et les services sociaux de l'endroit où vit l'individu (politique de prévention, promotion de la santé, services curatifs, prise en charge des maladies chroniques, services de santé mentale...) et la performance de ces services et finalement le niveau de violence régnant dans l'environnement.

A côté de ces facteurs classiques, de nouvelles tendances en matière de déterminants du vieillissement sont de plus en plus souvent évoquées, comme par exemple :

- la nature changeante des institutions sociales, des réseaux sociaux, des groupes sociaux et des forces sociales ;
- la biodémographie : les interrelations entre l'âge biologique, la santé et le handicap évoluent avec le temps (effet de cohorte, compression de la morbidité) : il faut donc « monitorer » pour pouvoir planifier ;
- il ne faut pas oublier que le vieillissement commence au début de la vie. Il est donc trop court de se focaliser uniquement sur les dernières années de la vie ;
- épidémiologie sociale : ou l'étude des facteurs sociaux sur la morbidité et la mortalité des populations ;
- la psychologie de la santé ou étude de l'impact des facteurs sociaux non plus au niveau des populations mais bien au niveau individuel.

Ensuite, pour soutenir la réflexion, une grille d'analyse de la problématique du vieillissement a été exposée. Cette grille avait comme objectif de fixer le cadre de la réflexion et de s'assurer que les éléments importants à discuter en atelier seraient pris en compte.

Cette grille commence par un rappel de la définition du vieillissement actif selon l'Organisation Mondiale de la Santé. Le vieillissement actif consiste en l'optimisation des opportunités favorisant la santé, la participation et la sécurité pour améliorer la qualité de vie des personnes avançant en âge. La notion de vieillissement actif implique une participation maintenue tant au point de vue social, économique, culturel, que de la vie en société, et pas uniquement un maintien des potentialités physiques et une participation au monde du travail. Sur base de cette définition, sont identifiés plusieurs facteurs qui couvrent des aspects différents comme la prévention, les revenus, l'utilité sociale de la personne âgée, la maladie et la dépendance, les innovations et les relations intergénérationnelles :

- le maintien de la santé via la prévention : la prévention tout au long de la vie reste de première importance pour lutter contre les effets nocifs du vieillissement au niveau des populations ;

- le maintien de revenus suffisants : il n'est pas douteux que le maintien d'un revenu suffisant est un facteur essentiel en relation avec le vieillissement. Or il n'est pas évident de maintenir un système de pension viable en raison du vieillissement démographique et, dans la grande majorité des cas, il est loin d'être certain que l'épargne personnelle sera suffisante pour compenser l'éventuel déficit des systèmes de pension ;
- la place de la personne vieillissante dans la société, son « utilité » sociale, sa participation à la société : la non-discrimination, la participation et l'inclusion dans la société sont des facteurs également importants et soulignés par l'OMS (Stratégie d'implémentation régionale du plan d'action international sur le vieillissement de Madrid) ;
- les aspects de prise en charge de la maladie, de la dépendance. Après 85 ans, environ 25 % de la population souffre de 1 à 3 maladies différentes, 25 % de 4 maladies et environ 50 % souffrent de plus de 4 maladies. Cela aura bien entendu un impact direct sur les besoins en personnel soignant qui devraient tripler, toutes choses égales par ailleurs, d'ici 2050 dans notre pays ;
Les différentes innovations ayant un impact potentiel sur la personne vieillissante et sa place dans la société, notamment en matière de diagnostic et traitements médicaux mais également celles qui pourraient avoir un impact sur la productivité du personnel soignant ;
- les relations intergénérationnelles. Comment définir la solidarité inter générations ? (étude OECD en Europe) :
 - c'est une valeur, liée à l'affection, à l'interaction, au consensus ;
 - c'est un moyen pour atteindre un objectif : échanges mutuellement bénéfiques entre générations, bidirectionnels, avec des aspects touchant au partage du temps et de l'argent, impliquant aussi le partage de risques ;
 - Cela marche le mieux pendant les époques d'équilibre démographique.

Y a-t-il consensus entre générations ? (étude OECD) :

“Les jeunes et les vieux ne sont pas facilement d'accord sur ce qui convient le mieux à la société”. De plus, il y a une forte corrélation entre le consensus dans la société et une dépense publique courante faible pour les pensions, une dépense publique projetée dans le futur faible pour les pensions, une faible proportion de revenus des personnes âgées provenant de transferts, une forte proportion de personnes de 60-64 ans sur le marché du travail. Il va sans dire que l'évolution de nos sociétés ne va pas dans cette direction et donc, si l'étude de l'OCDE s'avère exacte, l'évolution démographique rendra le consensus dans la société plus problématique.

Certaines conclusions de l'enquête OECD donnent à réfléchir :

la défense et le soutien de la solidarité entre générations ne devraient pas être simplement un cri pour la défense de pensions élevées financées uniquement par le secteur public. En d'autres termes, le recours à la solidarité entre générations ne devrait pas être uniquement un moyen de pallier les lacunes d'un système de pensions de retraite financées par le secteur public en difficulté financière. Au contraire, la solidarité entre générations doit être conçue comme un projet d'é-

changes mutuellement bénéfiques de temps, d'argent, et de risques qui bénéficieraient à tous.

le consensus autour de la solidarité intergénérationnelle est le plus fort dans les pays où les personnes âgées subviennent à leurs besoins via leurs économies ou leur travail. Bien entendu, ces conclusions sont celles de l'OCDE et peuvent être, remises en question et discutées;

- la collecte des données sur le vieillissement, leur traduction en indicateurs et en connaissance pour prévoir et organiser la politique du vieillissement.
Exemple : indicateurs de la charge liée aux maladies chroniques comme le cancer :
 - incidence : mesure l'efficacité de la prévention ;
 - survie : mesure l'efficacité des soins ;
 - prévalence : mesure l'efficacité des 2 ;
 - mortalité : indicateur de priorité.

Ces indicateurs alimentent, parmi d'autres, une série de questions primordiales pour les décideurs politiques, et leur analyse est un facteur essentiel pour construire une décision politique efficace :

- la survie est-elle équitable à travers les groupes qui forment la société ?
- la stratégie nationale contre les maladies chroniques est-elle efficace ?
- la survie est-elle comparable à celle d'autres pays ?
- si non, pourquoi ? Quelle politique doit être mise en œuvre? Quelles sont les améliorations attendues ? Et peut-on constater ces améliorations ?

Sur base des différents éléments exposés, une synthèse de la situation en matière de vieillissement a été élaborée et les principaux défis à relever par les décideurs politiques, mais également par l'ensemble de la population, ont été mis en exergue.

Plusieurs initiatives ont été développées pour prévenir ou dépister l'ensemble des maladies dans la population.

La question qui se pose : la couverture de la population est-elle optimale en termes d'actions de prévention, de diversité des actions et de qualité de ces actions ?

La base scientifique des actions proposées a-t-elle toujours été établie préalablement ?

Il serait donc intéressant de construire une grille d'analyse des politiques de prévention et de dépistage et de déterminer les actions pour lesquelles des preuves scientifiques manquent, les territoires et/ou les populations insuffisamment couvertes, la qualité des actions et les priorités en termes de politique de santé.

En matière de revenus, les politiques de départ à la retraite doivent faire l'objet d'une analyse de même que le système de sécurité sociale dans son ensemble.

Le financement du vieillissement est un défi bien connu et nous ne le détaillerons donc pas ici, tout en insistant sur son caractère prioritaire.

En ce qui concerne la place de la personne vieillissante dans la société, son utilité sociale, il existe un large chantier ouvert pour la réflexion et l'innovation.

Il ne suffit pas de rendre plus flexible le départ à la retraite ou de proposer des activités bénévoles aux aînés pour solutionner le problème dans son ensemble. Un changement fondamental de paradigme sera sans doute nécessaire et reste à inventer.

La prise en charge de la maladie et de la dépendance est manifestement déjà bien assurée dans notre pays. Cependant, certains défis importants restent à relever. Le manque de professionnels et l'isolement croissant des personnes âgées rendent la prise en charge plus compliquée. De plus, l'augmentation du nombre de personnes âgées et l'augmentation attendue de la prévalence des affections chroniques et de la dépendance augmentent la pression sur les ressources en termes de personnels et de finances. Il est donc de plus en plus essentiel de suivre régulièrement l'évolution des besoins et des ressources et de construire des solutions innovantes. L'innovation est déjà partiellement intégrée dans les mécanismes de financement du vieillissement. Cependant, une évaluation fine des évolutions technologiques et leur valeur ajoutée potentielle en terme de prise en charge du vieillissement reste encore à développer. Une fois que des innovations semblent apporter des réponses efficaces à un coût acceptable, il reste encore à mettre en œuvre des procédures de généralisation pour couvrir l'ensemble du territoire. Enfin, la recherche représente la pépinière pour les innovations et son impact peut être immense sur la situation du vieillissement.

Les relations intergénérationnelles sont encore à construire, non pas tellement dans la perspective de l'aide que les plus jeunes (ou les moins vieux) peuvent apporter aux plus âgés (aidants proches - *mantelzorg*), mais plutôt en termes de relations globales dans la société, en termes de place et de rôle dans la société des uns et des autres. Dans ce cadre, la philosophie politique qui sous-tend l'organisation de la société est importante et notamment la place des mécanismes de solidarité et d'équité. Une approche communautaire serait sans doute favorable aux échanges entre générations mais semble en contradiction avec une société qui apparaît souvent comme de plus en plus individualiste. Un système d'information pour prévoir et assurer le *monitoring* de la situation en termes de vieillissement, évaluer les actions, leur efficacité, leur qualité, pour déterminer la validité scientifique des actions... est essentiel.

En effet, le vieillissement de la société est un phénomène massif qui peut avoir des implications et des conséquences importantes sur l'organisation et le futur de notre société. Pour pouvoir piloter, il faudra donc un tableau de bord de qualité.

En conclusion, il apparaît que le vieillissement actif est un véritable défi pour nos sociétés aujourd'hui, et demain pour la terre entière. Il s'agit d'un phénomène multifactoriel qui nécessite des solutions créatives, innovantes au niveau individuel comme au niveau de la société tout entière. Il importe donc que les spécialistes de la recherche, les professionnels de la santé et de l'action sociale, tous les acteurs de la société en groupe, au niveau politique ou individuel comme citoyens, se mettent

à penser le vieillissement et collaborent pour apporter les réponses adéquates. Le maintien de l'équilibre de nos sociétés sera à ce prix.

1.2. PRESENTATION DE GENEVIEVE IMBERT

Suite à cette introduction, Geneviève Imbert, directeur de recherche à la Fondation Nationale de Gérontologie en France a présenté un éclairage sur le programme « Prévention et vieillissement sur base des connaissances et expériences françaises ». Les mesures de prévention s'inspirent des conclusions du Sénateur Trillard en 2011 à l'issue de sa mission relative à la prévention de la dépendance des personnes âgées. Ces conclusions soulignent la nécessité d'améliorer le dépistage des premiers signes de fragilité en amont de la perte d'autonomie, de promouvoir l'activité professionnelle ou bénévole des seniors, de cibler des consultations de prévention vers les populations les plus vulnérables, de lutter efficacement contre les dépendances évitables et finalement d'encourager le maintien de la personne âgée dans son milieu de vie ordinaire en termes d'habitat, de déplacement, de loisirs et de développement de sa vie sociale en général.

Ces conclusions sont à mettre dans la perspective des transitions démographiques et épidémiologiques actuelles avec accroissement du coût des dépenses de santé pour les personnes âgées dans les pays de l'OCDE et tenant compte de l'insuffisance des actions de prévention ponctuelles en amont fondées sur une approche individuelle, inefficaces sur les déterminants sociaux de la santé ainsi que sur les inégalités sociales.

Il importe donc de comprendre les situations de vie réelles des personnes âgées et de porter une attention particulière à celles identifiées comme "fragiles" ou "à risque" de développer des fragilités et celles en situation de vulnérabilité incluant celles en situation de handicap.

Dès lors, le Dr. Imbert a présenté trois initiatives particulières en France destinées à illustrer les points présentés ci-dessus. Ces initiatives sont d'une part le plan PAPA (Préservation de l'autonomie de la personne âgée), évaluation sanitaire de l'état bucco-dentaire et enfin le développement du réseau Filieris.

Le plan PAPA a comme objectif d'améliorer le dépistage des situations de fragilité en amont de la perte d'autonomie des personnes âgées les plus vulnérables (situations de veuvage, retraités en situation précaire, retraités vivant en foyer de travailleurs migrants) et des aidants. Ce plan s'inscrit dans le cadre du développement d'un observatoire des fragilités et de la proposition d'une offre globale de services adaptés et individualisés. L'observatoire a comme mission de développer une stratégie commune à l'Assurance-Maladie et à l'Assurance-retraite en matière de prévention en faveur des populations fragilisées. L'action de l'observatoire est à la fois prospective en analysant les populations par territoire et opérationnelle en faisant du repérage individuel et de l'offre de service. Le plan PAPA est constitué de programmes locaux et s'articule avec les programmes nationaux et locaux du service social santé au travail.

La seconde expérience présentée concerne l'évaluation de l'état bucco-dentaire et prothétique des adhérents à la Mutualité Sociale Agricole (MSA), âgés de 65 ans et l'évaluation des besoins de soins lors d'un bilan gratuit. L'objectif consiste à prévenir les risques bucco-dentaires spécifiques liés au vieillissement afin de maintenir une nutrition adaptée et une socialisation. Le but final est de limiter le repli sur soi avec renoncement aux soins des personnes concernées.

Cette action a permis de détecter des personnes souffrant de diabète (30 % sont déclarés par le dentiste), d'améliorer l'hygiène bucco-dentaire, d'initier un suivi régulier et finalement de proposer des soins conservateurs, parodontaux et prothétiques. Globalement un besoin en soins a été identifié chez 87 % de la population.

La troisième expérience présentée concerne le réseau Filieris. Il s'agit d'un modèle organisationnel de soins intégrant les techniques de l'information et de la communication dans le système de santé du régime minier. L'objectif est d'utiliser les nouvelles technologies dans des zones sous-servies du territoire national où les activités de soins ambulatoires auprès de populations âgées atteintes de maladies chroniques ou en perte d'autonomie sont très souvent déficitaires et leur qualité insuffisante. Le modèle est centré sur le patient mais repose essentiellement sur le médecin généraliste qui coordonne les soins avec les différentes spécialités médicales et assure la collaboration avec le social, les gestionnaires de cas (ou case managers) et l'ensemble des services à domicile (HAD, SSIAD, SPASAD...). Le recours aux technologies de l'information est intégré dans le système (Télémonitoring, domotique, monitoring de distribution de médicaments...).

En conclusion, la prévention dans le cadre du vieillissement repose sur l'identification précoce des groupes à risque de fragilité et dans le développement d'actions de prévention et de promotion de la santé en fonction de la distribution des risques de fragilité chez certains groupes spécifiques. L'approche doit combiner des actions générales au niveau des populations, des actions ciblées sur les groupes à risque et des stratégies de prévention pour les populations déjà atteintes de fragilité. Il importe également de créer un environnement culturel et économique favorable pour assurer la pérennité et le développement de modèles organisationnels innovants et qui intègrent les nouvelles technologies.

2. DISCUSSIONS LORS DE L'ATELIER

Pour lancer les discussions lors de l'atelier, une série de questions clés a été proposée aux participants. L'objectif a été de structurer les interventions et ainsi de permettre une synthèse plus cohérente.

L'espérance de vie est en allongement régulier, notre population est en phase de vieillissement démographique comme celles de la plupart des pays industrialisés. D'autre part, il est probable que nous assistions à une compression de la morbidité vers un âge avancé.

Devant ce fait, il est logique de se demander s'il ne serait pas raisonnable à tous points de vue (maintien des revenus, maintien de la force de travail, maintien d'une vie active...), de retarder l'âge du départ à la retraite voire, pour ceux qui le souhaitent, ne pas rendre la retraite obligatoire ? Finalement quelle place, quel rôle et quelle utilité voulons nous pour les aînés dans la société ? Existe-t-il une vie après le travail rémunéré ? Quelle est son importance pour notre société, pour notre culture, pour notre histoire, pour notre futur ? Quelle devrait être la participation des personnes âgées dans la société ? Et comment la promouvoir ?

Les participants à l'atelier ont convenu que l'âge ne semble pas un bon critère pour arrêter ses activités professionnelles. Une certaine flexibilité dans les départs à la pension serait probablement un point positif. Cependant plusieurs contraintes sont à tenir en compte. En effet, tous les travailleurs ne sont pas prêts à travailler au-delà de l'âge de la retraite. Cela dépend fortement de la pénibilité du travail et de la situation de chacun. D'autre part, le terme flexibilité peut être dangereux à utiliser. En effet, la flexibilité ne doit pas vouloir dire que les travailleurs soient mis sous pression pour travailler plus longtemps uniquement sur base d'arguments d'équilibre de la sécurité sociale. La motivation des travailleurs et des employeurs est un critère déterminant dans toute adaptation de l'âge de la retraite. Il ne s'agit pas non plus de mettre en péril les pensions du 1^{er} pilier sous le fallacieux prétexte que travailler est bon pour la santé des aînés. Il s'agit ici de permettre aux personnes de plus de 65 ans qui le désirent de rester actives, de rester productives en sachant l'impact du travail sur le sentiment d'utilité dans la société. D'autre part, il importe également et avant tout de considérer la situation économique dans laquelle nous nous trouvons. Est-il bien raisonnable de proposer aux personnes de plus de 65 ans de continuer à travailler alors que le chômage (et particulièrement celui des jeunes) reste un problème majeur ? Ceci étant dit, l'équilibre du système des pensions doit être garanti dans le futur. Un aménagement pendant la carrière professionnelle des périodes de travail avec des périodes consacrées à la formation ou à l'aide octroyée aux proches pourrait peut-être permettre une certaine flexibilité du système.

Ensuite, il ne faut pas non plus sous-estimer la valeur du travail non rémunéré. Beaucoup de citoyens contribuent à la production nationale sans percevoir de salaire. Il s'agit ici du travail bénévole fourni aux proches en situation de handicap ou de dépendance. A cet égard, les activités de mécénat/mentoring sont à considérer. Dans ce système, une personne âgée transmet son expérience et son savoir à des personnes plus jeunes en l'encadrant. Cela permet à la personne âgée de rester active et utile.

Le fait de rester actif après la pension devrait également permettre de compléter son revenu lorsque la pension perçue est faible.

Finalement, il importe que l'approche de la personne âgée dans la société ne soit pas "paternaliste", ne considère pas la personne âgée comme sénile et incapable de prendre les décisions qui la concernent.

Le nombre de personnes dépendantes augmentera sans aucun doute dans les prochaines années et le nombre de professionnels de l'aide et des soins diminuera par effet démographique.

Il est donc essentiel de s'interroger sur les moyens actuellement disponibles et ceux à développer pour concilier le désir de rester à domicile des personnes âgées, la nécessité d'une prise en charge de qualité et le poids du financement pour la société. Faut-il diminuer drastiquement le financement des MR/MRS et transférer massivement les budgets vers des initiatives innovantes comme l'habitat kangourou ou toute autre approche innovante similaire ? Comment prendre en charge efficacement les personnes souffrant de démence sénile ? Mais aussi comment stimuler l'innovation ? Où chercher les expériences innovantes ? Comment financer leur expérimentation ? Comment monter en puissance avec les innovations qui ont montré leur utilité ?

Un préalable important à souligner, avant de considérer les innovations en relation avec la prise en charge du vieillissement, concerne la nécessaire revalorisation de tous les métiers liés à cette prise en charge, comme par exemple celui d'aide familiale. Egalement, la liberté de choix des personnes doit être garantie : liberté de rester à domicile, d'entrer en institution mais également de faire marche arrière après avoir opté pour une forme ou l'autre.

Ensuite, les intervenants ont souligné que la dissémination des innovations qu'elles soient technologiques ou organisationnelles, n'est pas facile et est coûteuse. Une bonne évaluation de leur efficacité est absolument nécessaire comme c'est le cas par exemple avec les innovations soutenues par l'INAMI. Il est fondamentalement important de laisser l'initiative aux citoyens, de les laisser proposer leurs propres solutions en soutenant et encadrant toutes ces initiatives. Par exemple, des aides à la conception et au développement de certains projets comme ceux d'habitat groupé, seraient les bienvenues.

Par ailleurs, lorsqu'il s'agit de nouveaux modes d'organisation, il n'est pas rare qu'il faille revoir certaines législations pour faciliter le développement des initiatives qui peuvent avoir un impact sur les droits sociaux.

De toute façon, il n'existe pas de solution miracle qui conviendrait à tout le monde. Par exemple, la formule de l'habitat kangourou n'est pas toujours un franc succès.

En ce qui concerne les budgets alloués aux MR/MRS, il n'est pas indiqué de les diminuer pour le moment vu l'accroissement attendu du nombre de personnes âgées dépendantes dans les prochaines années. Ceci dit, il est important de favoriser toutes les innovations pour diversifier l'offre et d'augmenter leur diffusion, car, pour le moment, trop peu de personnes sont touchées par ces formules innovantes.

Dans ce cadre, il ne faut pas oublier, bien entendu, le soutien aux aidants proches (*mantelzorg*). Enfin, les innovations technologiques sont de plus en plus présentes dans notre quotidien et vont très certainement influencer le maintien à domicile. Il s'agit donc de continuer à les soutenir.

Un des principaux déterminants de la santé est l'activité physique et la lutte contre l'obésité.

Etant donné que l'obésité est en augmentation dans nos populations et donc les risques liés aux affections cardio-vasculaires, il est important de promouvoir les activités physiques de manière efficace et à grande échelle dans la population des

seniors mais aussi chez les plus jeunes. Faut-il financer largement des clubs sportifs pour seniors, les infrastructures comme les pistes cyclables, les parcours santé dans les parcs ? Comment favoriser efficacement une nutrition saine malgré l'omniprésence de la publicité et son impact souvent négatif sur les habitudes alimentaires ? Faut-il taxer certains produits ou taxer ces produits lorsqu'ils sont proposés en grand volume comme la ville de New York l'a fait avec le coca cola ?

Finalement comment réussir à rendre efficaces les actions de prévention en général et particulièrement celles qui luttent contre les risques de la dépendance liée au grand âge ?

Les premières réflexions au sujet de l'activité physique des seniors concernent la nécessaire segmentation des publics cibles pour une politique de communication efficace. Toute la population ne doit pas être poussée de la même manière.

Cela étant dit, beaucoup trop de seniors ne savent pas que bouger est important pour rester en bonne santé. Cela favorise le maintien d'une bonne mobilité et prévient de nombreuses maladies. Dans la communication en faveur de l'exercice physique, l'impact (positif ou négatif) de l'environnement est très important. Ici, nous entendons par environnement la famille, les relations sociales et également les professionnels des soins. Il est clair que les décideurs politiques doivent mettre en œuvre des actions pour faciliter l'activité physique et cela ne concerne pas que les seniors mais l'ensemble de la population. Finalement, il faut tenir compte du fait que nous sommes passés d'une société industrielle à une société de services voire à une société de la connaissance où le travail est totalement dématérialisé. Dès lors, l'activité physique qui était importante et habituelle pour un mineur de fond ou pour un ouvrier dans une usine est devenue très réduite pour un employé accroché à son ordinateur toute la journée. Il est donc important d'inclure les entreprises dans les actions destinées à promouvoir l'activité physique. D'autre part, même si les budgets alloués à la prévention doivent être suffisants, il ne faut pas oublier l'effet des investissements dans une série d'infrastructures comme les piscines publiques, les pistes cyclables, l'aménagement des parcs, le financement des clubs sportifs...

Demain, le financement du vieillissement de la population risque de reposer sur les épaules d'un nombre relativement réduit de travailleurs, en raison des effets du vieillissement de la population. De plus, la prise en charge informelle non professionnelle des personnes dépendantes risque de reposer sur ces mêmes travailleurs ou sur les jeunes pensionnés.

Ces faits représentent une menace certaine pour le consensus entre générations dans nos sociétés. Dès lors la question se pose de savoir comment harmoniser les relations entre générations. Comment atteindre un équilibre qui satisfasse chacun, pour que chacun ait sa place et son rôle et ne se sente pas menacé par l'autre ?

Faut-il financer les aidants proches ? Comment gérer le paradoxe entre une prise en charge largement professionnelle trop chère à supporter par les cotisations des travailleurs ou une prise en charge informelle par un groupe démographique en diminution et devant fournir l'effort principal de production de la société ?

La solidarité doit rester une base essentielle de notre société. A cet égard, les liens communautaires, les relations sociales au niveau le plus local, doivent être préservés et même renforcés. Il est probablement essentiel de commencer dès le plus jeune âge à proposer ces valeurs en incluant par exemple un enseignement spécifique de ces valeurs dans les écoles.

Cependant, il ne faut pas négliger le poids de la prise en charge des aînés pour les aidants proches. Il est donc important de prévoir du support pour ceux qui le nécessitent. Enfin, il ne faut pas oublier que le rôle d'aidant proche repose très généralement sur les épaules des femmes. Il importe donc de modifier les mentalités pour que cette responsabilité repose sur les familles, sur l'ensemble des individus sans qu'il y ait une spécificité marquée des rôles. Il s'agit d'une responsabilité collective.

A côté de ces questions débattues lors de l'atelier, un autre problème a été mis en avant concernant l'abus de médicaments. Comment lutter contre l'abus de certains médicaments chez les seniors et comment promouvoir la qualité de la prise de médicaments (des médicaments adéquats, ni à trop forte dose, ni à trop faible dose) ?

L'abus de médicaments a été évoqué lors de l'atelier et peut-être plus que l'abus, la prise inefficace des médicaments. Il importe que les prescripteurs de médicaments prennent en compte la spécificité des personnes âgées. Dans un premier temps, il serait vraiment utile que ce groupe de la population de plus en plus nombreux, soit inclus plus généralement dans les essais cliniques de médicaments, ce qui est loin d'être une règle absolue. Enfin, lorsque l'abus par les personnes âgées de certains médicaments comme les antidépresseurs est évoqué et notamment en maison de repos ou MRS, il est important de s'interroger sur le désir de certaines de ces personnes de mettre un terme à leur vie.

Bien entendu, les questions discutées lors de l'atelier ne couvrent pas la totalité de la problématique qui est particulièrement complexe et étendue. A ce propos, certaines pistes de réflexion devront être explorées dans le futur. Parmi ces pistes, il faut souligner l'importance de déterminer sur quelle philosophie politique nous voulons baser notre politique de santé en matière de vieillissement. Egalement, le type de solidarité que nous voulons pour notre société aura un impact évident sur la politique du vieillissement. Il importe en effet de s'interroger sur le consensus en matière de vieillissement que nous voulons construire pour notre société. Et finalement, ces questions débouchent sur le choix de la société que nous voulons pour demain.

A côté de ce questionnement fondamental (dans le sens où il constitue la base même sur laquelle nous voulons construire notre modèle de société), d'autres questions plus proches du quotidien devraient être prises en compte. A cet égard, le système d'informations à construire pour suivre l'évolution du vieillissement est important car il doit permettre de prévoir et donc de construire le futur. Il importe dès lors de déterminer les ressources nécessaires pour son fonctionnement. Egalement, la recherche que nous sommes prêts à financer en matière de vieillissement,

doit être clairement délimitée avec un système qui favorise le passage des résultats à la mise en pratique des innovations.

Finalement, les actions permettant de favoriser une approche communautaire du vieillissement en réaction à une société qui paraît de plus en plus individualiste et la construction d'une communication de qualité des décideurs politiques vers la population pour préparer le futur en relation avec le vieillissement sont des points à inscrire à l'agenda de la réflexion.

3. RESULTATS DE L'ATELIER

L'atelier a débouché sur 4 recommandations à l'intention des intervenants politiques. Ces recommandations reflètent largement le consensus dégagé lors de l'atelier même si certaines positions différentes ont été exprimées par certains intervenants.

En ce qui concerne l'âge du départ à la retraite, le message de l'atelier à destination du monde politique est qu'il faut favoriser le départ à la carte mais sur une base volontaire. Le départ à la carte doit être compris dans le sens où les personnes qui désirent continuer à travailler après l'âge de départ habituel devraient y être encouragées via des systèmes de temps partiel par exemple. Ce départ à la carte doit bien entendu être proposé sans qu'il y ait de mise en péril du système de pensions. En outre, le système de pensions doit être adapté pour permettre de travailler après la retraite sans perte de revenu. Il faut comprendre ici que travailler sans perte de revenu signifie que les personnes qui n'ont pas une carrière complète devraient pouvoir continuer à travailler pour compléter leur pension. Bien entendu, pour permettre la flexibilité prônée ici sans mise en péril du système des pensions, l'économie nationale doit permettre la création d'emplois suffisants.

En ce qui concerne le maintien à domicile et les innovations, il importe de reconnaître le rôle primordial de l'innovation pour soutenir et développer le maintien à domicile. Cependant, il importe de mettre en place des mécanismes d'évaluation des innovations. D'autre part, la dissémination des innovations est un facteur essentiel. Le Conseil Consultatif des Aînés et les mutualités ont un rôle primordial à jouer à cet égard. Enfin, il faut reconnaître et souligner le rôle primordial de la personne bénéficiaire dans le choix du service.

Ensuite, il faut souligner que la prévention concerne tout le monde et pas seulement les personnes âgées. Elle doit cibler prioritairement les groupes spécifiques (les plus vulnérables ou à risque de fragilité) et son budget doit être développé en tenant compte des infrastructures déjà existantes. Par ailleurs, il ne faut pas oublier que les entreprises ont un rôle à jouer dans la prévention et d'autant plus que notre société est en train de passer de l'âge industriel à celui des services.

Finalement, pour promouvoir la solidarité intergénérationnelle, il importe de cultiver dans la société la valeur de la solidarité, fondement du consensus entre générations. Il importe également d'augmenter les liens communautaires dans la société et d'agir dès les premiers âges de la vie (notamment via l'école). Enfin il faut insister sur le fait que la charge des soins ne doit pas reposer exclusivement sur les aidants informels. La charge de l'aide et des soins, lorsqu'elle est assumée par les aidants informels doit être partagée dans les familles et non pas reposer uniquement sur les épaules des femmes.

4. REACTIONS DES RESPONSABLES POLITIQUES

Stephan Neetens, conseiller au cabinet d'Alexander De Croo, Vice-premier Ministre et Ministre des Pensions a souligné que le ministre des pensions estime que l'âge de la retraite ou la durée de la carrière professionnelle devront faire l'objet d'un grand débat de société. Il a l'intention de préparer ce débat qui figurera à l'agenda du prochain gouvernement. L'âge chronologique et la durée de carrière sont les deux paramètres à prendre en compte. La question politique la plus épineuse sera sans doute celle liée aux périodes assimilées. En comparaison avec les autres pays de l'Union européenne, la Belgique connaît des périodes assimilées très longues. On pourrait penser à la mise sur pied d'un système de solidarité plus ciblé comme en Suède. De plus, il ne coule pas de source que ce soit le système de pension qui doit entièrement prendre en charge le financement de cette solidarité.

Anne Van Der Gucht (Section Développement de la politique Département du Bien-Etre, de la Santé publique et de la Famille de la Communauté flamande) a proposé de renforcer les stimuli pour pousser les gens à intervenir comme aidants proches, après leur départ à la pension.

Certains publics sont difficiles à atteindre comme par exemple les hommes âgés isolés. Il faut donc mettre sur pied des solutions spécifiques comme des visites à domicile, des actions de prévention ciblées et renforcer le système du tiers payant pour ces publics défavorisés. La problématique de la santé chez les personnes pauvres mérite une attention toute particulière.

Le soutien aux innovations par la région concerne aussi bien la prévention comme celle des accidents, de nouveaux concepts d'habitats pour permettre aux personnes âgées de vivre où elles veulent le plus longtemps possible et également les nouvelles technologies (Vlaanderen Care par exemple). Les interventions sont globales en coordination avec tous les ministres concernés par la politique des personnes âgées. De plus, une nouvelle vision sur le support aux innovations est développée en se basant sur de nouveaux concepts.

Pour Christopher Barzal, porte-parole de Monica de Coninck, Ministre de l'Emploi, la limite d'âge ne doit pas être le facteur déterminant mais beaucoup plus, la durée de la carrière. A l'intérieur des entreprises, la prise de conscience du vieillissement des travailleurs se fait lorsqu'ils atteignent 45 - 50 ans. Il serait donc utile de prépa-

rer les modalités du départ à la retraite plus tôt et pourquoi ne pas assouplir le trajet des carrières en permettant de combiner différentes périodes, comme les formations, des périodes d'aide aux proches dépendants... Il faudrait adapter la durée de la carrière mais en tenant compte de la charge liée au travail comme les effets du stress. Ce genre d'adaptation de la carrière (et particulièrement de la fin de carrière) rend difficile le calcul de la pension sur les seules dernières années de travail. Cela demande donc de repenser le système.

La valorisation de l'expérience des travailleurs âgés est également très importante. En ce sens, il serait intéressant de promouvoir les formules de tutorat.

Quoi qu'il en soit, il reste trop peu de temps à ce gouvernement pour développer des initiatives. Il importe donc que les partenaires sociaux continuent à discuter dans la discrétion pour construire les solutions.

Karin Cormann (conseillère au cabinet de Harald Mollers, Ministre de la Famille, de la Santé et des Affaires sociales de la Communauté germanophone) a présenté l'action du gouvernement de la Communauté germanophone. En ce qui concerne la prévention en général, le gouvernement de la Communauté germanophone a élaboré un concept régional de développement qui comporte une partie consacrée à la promotion de la santé pour les adultes et les personnes âgées. Il est clair que la promotion de la santé doit être inscrite dans une offre de services générale avec des actions plus spécifiques pour certains groupes cibles. Il faut diversifier l'offre en fonction des capacités des personnes. D'autre part, l'attention portée aux publics les plus fragilisés n'est pas suffisante parce qu'il est difficile d'atteindre ces publics. Il est donc important de pousser la réflexion et le travail sur les concepts et il faut très certainement une analyse soignée des besoins à domicile.

Amélie Joly, conseillère au cabinet de madame Eliane Tillieux, Ministre de la Santé et de l'Action sociale et de l'Egalité des Chances de la Région wallonne a insisté sur le fait qu'il faut bien différencier les compétences ressortissant de la Communauté française et non pas la Région Wallonne. La Région dans le cadre de ses compétences soutient des activités de conseils en aménagement du domicile. Il s'agit d'une prise en charge très précoce dès l'apparition de la dépendance. En effet, plus tôt l'intervention est mise en place, meilleur est le résultat. D'autre part, une intervention rapide permet de faire de la prévention et, ainsi, de ralentir la progression de la dépendance.

Finalement, l'innovation est importante et doit être soutenue car il y a un problème de place en institution (MR/MRS). Il faut donc trouver des solutions pour permettre aux gens qui le désirent de rester à leur domicile le plus longtemps possible.

En Région wallonne, l'accueil familial est développé mais ce développement ne peut se faire sans la participation du niveau fédéral. En effet, certaines législations qui ne dépendent pas de la Région doivent pouvoir être adaptées pour permettre le développement de ce genre d'initiatives. A cet égard, il importe de souligner les discussions qui ont lieu sur une base mensuelle entre le niveau fédéral et les Régions et Communautés pour permettre la construction d'une politique globale pour les personnes âgées.

Magalie Plovie du cabinet d'Evelyne Huytebroeck, Ministre de la Région de Bruxelles Capitale et de la Fédération Wallonie-Bruxelles a précisé que les actions sont menées au niveau de la Région bruxelloise, en tenant compte des travaux de la Conférence Interministérielle Social Santé (CIM). La Région construit également sa vision de la programmation sur base d'études menées comme celle sur la pauvreté menée par l'Observatoire de la Santé et du Social. Il existe un plan pour la prise en charge des personnes âgées avec une vision à long terme et qui réunit autour de la table toutes les compétences. Cela se fait dans le cadre de la CIM, qui assure la globalité et la cohérence de ce plan.

L'innovation est soutenue dans le cadre d'expérience de logements alternatifs, intergénérationnels, et communautaires, de résidences services... De plus, l'accompagnement de l'individu à domicile est réalisé par les services d'aides et de soins à domicile dont le développement est également soutenu par la Région.

Il est nécessaire d'articuler les politiques au niveau fédéral, régional et communautaire pour soutenir les innovations et également pour garantir l'individualisation des droits qui a un impact sur la dissémination de certaines innovations.

5. CONCLUSION

Le vieillissement des populations et la réponse politique à apporter sont de véritables défis pour nos sociétés modernes. L'atelier Santé a montré que les acteurs de terrain en Belgique ont déjà intégré dans leur quotidien cette évolution de la société et que de nombreuses réponses sont déjà expérimentées voire mises en œuvre sur le terrain. Cela étant posé, il n'en reste pas moins vrai que de grandes questions persistent comme, par exemple, assouplir les règles du travail et du départ à la retraite pour coller au désir des populations, remettre sur la table la définition du consensus et de la solidarité entre générations pour assurer la pérennité de notre société, mettre en œuvre des politiques de prévention encore plus efficaces et efficientes pour l'ensemble de la population, susciter, soutenir et développer l'innovation pour garantir la prise en charge de la dépendance, mettre en œuvre des systèmes d'information de qualité pour prévoir et suivre l'évolution des besoins.

Les représentants politiques présents ont clairement montré dans leurs interventions que ces thèmes sont déjà bien présents à l'agenda politique et que des solutions sont en discussion voire déjà en place. A cet égard, le rôle du Conseil consultatif des aînés comme relai pour la diffusion des informations et des idées et comme aiguillon pour rappeler aux décideurs que des solutions doivent être mises en œuvre, est primordial. Cet atelier a apporté sa pierre à l'édifice commun et dès lors, il peut s'enorgueillir d'avoir rempli sa mission.

TABLE DES MATIERES

RAPPORT DE L'ATELIER « SANTE »

1. CONTRIBUTIONS A L'ATELIER	525
1.1. PRESENTATION DE GUY DARGENT	525
1.2. PRESENTATION DE GENEVIEVE IMBERT	530
2. DISCUSSIONS LORS DE L'ATELIER	531
3. RESULTATS DE L'ATELIER	536
4. REACTIONS DES RESPONSABLES POLITIQUES	537
5. CONCLUSION	539

RAPPORT DE L'ATELIER « SITUATION DE BIEN-ETRE DES AINES » (1)

PAR **DAVID NATALI**

Observatoire social européen

INTRODUCTION

Le thème « Situation de bien-être » - au centre de ce rapport - est lié au fait que le vieillissement actif et la pleine participation des aînés sous-entendent d'avoir un revenu convenable. Des pensions adéquates, mais aussi d'autres ressources telles que des revenus patrimoniaux et le fait d'être propriétaire de son logement, sont également très importants (aussi sous l'angle de la carrière et d'une approche 'du cours de la vie'). Dans ce contexte, le rôle du système des pensions est quand même crucial. Il doit garantir une protection efficace contre le risque vieillesse, dans un cadre de viabilité financière de longue durée.

Sur base des interventions durant l'atelier, les pages suivantes proposent un résumé des enjeux traités. Il s'agit tout d'abord d'exposer une réflexion sur les défis et les progrès déjà réalisés en Belgique. Le cas suédois sera proposé comme possible bonne pratique (en termes de gestion du vieillissement de la population à travers des pensions adéquates et viables), mais aussi comme système sujet à une série de défis majeurs. Sur la base de ces deux cas, on proposera un résumé du débat.

Les première et deuxième parties de ce rapport sont consacrées au résumé des contributions des deux experts (expert thématique et expert de l'étranger) sur les points cruciaux de la situation des aînés en Belgique et à l'étranger. Les deux rapports ont donné une série d'informations utiles au débat dans l'atelier et en plénière. La note présentée par David Natali, expert thématique de l'atelier, a avancé une série de questions sur l'état des pensions en Belgique (les points d'interrogation et de faiblesse, ainsi que les réformes et les progrès déjà réalisés). L'expert étranger (Bo Könberg, président du Conseil d'administration de l'Agence des pensions suédoise) a présenté le cas suédois. La Suède est toujours perçue, tant au niveau poli-

(1) L' atelier a été présidé par Muriel Rabau (SPF Sécurité sociale). L'introduction a été faite par David Natali (Observatoire social européen). L'expérience de l'étranger a été apportée par Bo Könberg (Président du Conseil d'Administration de l'Agence des pensions suédoise).

tique que scientifique, comme un exemple de bonne pratique de mise en place de politiques de retraites capables de garantir en même temps la viabilité financière et l'adéquation des prestations. Dans la troisième partie, le débat et les questions adressées durant l'atelier même seront présentés. Il s'agit des points débattus par les participants (institutions publiques, partenaires sociaux, représentants d'organisations non gouvernementales) et de leur réaction aux thèmes proposés par les experts.

Sur base du résumé présenté en plénière par l'expert thématique de l'atelier (quatrième partie), ce rapport a également pour objectif de donner un aperçu de la réaction des responsables politiques présents à l'occasion (cinquième partie). Il convient de reprendre les réactions de ceux-ci et, sur cette base, de bien identifier les questions au centre de l'agenda politique.

Enfin, dans la sixième partie sera présenté le résumé final de la journée : on abordera les questions sur lesquelles un consensus semble atteignable ainsi que les autres thèmes pour lesquels il semble qu'un effort ultérieur de recherche d'un large consensus analytique et politique soit nécessaire.

1. SITUATION DE BIEN-ETRE DES AINES EN BELGIQUE

La participation active des personnes âgées dans les sociétés européennes est liée de près à leur bien-être. Les deux éléments - l'activation des personnes âgées et leurs niveaux de vie - interagissent. D'une part, le vieillissement actif peut aider à améliorer le niveau de vie des personnes âgées : l'augmentation de l'âge de départ à la retraite peut, par exemple, aider à améliorer l'adéquation des prestations de retraite. Accroître la participation des personnes âgées au marché du travail est l'un des axes permettant l'inclusion active des personnes âgées dans nos sociétés.

D'autre part, l'accès aux revenus tirés du marché de l'emploi ou d'autres ressources constitue une condition préalable à une transition efficace entre l'« âge du travail » et la « vieillesse ». L'un des objectifs clés vise à donner aux personnes âgées la possibilité « de rester actives en tant que travailleurs, consommateurs, aidants, bénévoles et citoyens ». L'activation des personnes âgées va donc au-delà de leur activité sur le marché du travail. Comme indiqué dans le programme de travail proposé par le gouvernement belge, « Pour vieillir de manière active et dans des conditions d'autonomie maximale, les personnes âgées doivent disposer de ressources suffisantes » (SPF Sécurité sociale, 2011).

Le vieillissement actif est donc largement déterminé par la capacité des mesures de politique des pensions de bien lier l'adéquation de la protection à la capacité des aînés d'être bien inclus dans la société. Pour la Belgique, une série de points spécifiques doivent être abordés. Sur base du rapport de David Natali - expert thématique - qui a lancé la réflexion dans l'atelier « Situation de bien-être », il s'agit tout d'abord de présenter d'une façon schématique la situation belge.

1.1. L'ETAT DE LA GESTION ET LA PERFORMANCE DU SYSTEME DES PENSIONS BELGES

Le système des pensions en Belgique se base sur le premier pilier (régimes légaux) qui comprend tant les pensions de vieillesse que de survie. Le pilier public repose sur les principes de répartition et de solidarité et couvre les travailleurs. Le système s'articule en trois régimes : le régime pour les salariés ; le régime pour les indépendants ; et le régime du secteur public (qui couvre les fonctionnaires nommés à titre définitif et qui travaillent pour l'Etat fédéral, les Régions, les Communautés, les administrations communales et les CPAS). A côté des régimes traditionnels, il existe un ensemble d'autres régimes avec des caractéristiques particulières quant aux modalités de calcul, à l'âge de la retraite et aux conditions d'octroi (2).

Pour les personnes âgées qui sont sans ressources ou qui ne disposent pas d'une pension suffisante, il existe le dispositif d'aide financière GRAPA (Garantie de revenus aux personnes âgées), accordée à l'âge de 65 ans et après enquête sur les ressources. Des pensions minimales et d'autres mécanismes de redistribution sont également employés pour faire face au risque de pauvreté.

Les pensions complémentaires (deuxième pilier) sont axées sur la capitalisation et représentent un surplus de protection pour les salariés et les indépendants. Pour les salariés, la pension complémentaire est octroyée sur base des versements déterminés dans un règlement de pension ou dans une convention de pension d'entreprise ou sectorielle. Pour les indépendants, la pension complémentaire est constituée sur base des versements effectués sur base d'une convention de pension. Les agents du secteur public ne sont par contre pas concernés par ce pilier. Selon le Livre vert de la Conférence nationale des pensions (CNP), près de 60 % des travailleurs salariés actuellement bénéficieraient du deuxième pilier : environ 70 % de ces salariés sont affiliés à une assurance groupe et 30 % auprès d'une IRP (Institution de retraite professionnelle)(CNP, 2010) (3).

Au sein du monde académique et politique, un débat a toujours lieu sur la nature du troisième pilier. Il s'agirait des cotisations individualisées en dehors du cadre professionnel sous forme d'épargne, à travers des assurances-vie, des fonds bancaires et des fonds d'épargne pensions. D'habitude, ces formes d'épargne ne sont pas considérées comme partie prenante des pensions complémentaires, même si elles ont connu un succès croissant auprès des Belges depuis les années '80.

(2) Pour une analyse en profondeur du système des pensions belge voir Berghman et al. 2010 et le Livre vert de la Conférence nationale des pensions (CNP, 2010).

(3) Selon Berghman et al, « (...) D'une façon générale, nous pouvons dire que les hommes, les Bruxellois, les jeunes pensionnés et les pensionnés bénéficiaires d'une pension du premier pilier élevée perçoivent relativement plus souvent une pension du deuxième pilier », p. 88, 2010.

1.1.1. Les dépenses publiques

En ce qui concerne la performance des pensions belges, une première dimension est représentée par les dépenses sociales. Selon les chiffres proposés en 2012 par le Comité d'étude sur le Vieillissement (CEV, 2012), les dépenses publiques en matière de pensions s'élèvent entre 2011 et 2060 à 4,6 % du PIB (le coût budgétaire total du vieillissement s'élève quant à lui à 6,1 % du PIB).

Tandis que les dépenses publiques dépassent les dépenses moyennes des pays membres de l'UE, le « 2012 Ageing Report » (Commission Européenne, 2012), paru à la mi-2012, présente des projections dont l'élaboration a été finalisée en 2011, et met en avant un scénario dit « de référence » dans lequel l'accroissement des dépenses publiques considérées sur la période 2010-2060 en Belgique est l'un des plus importants de l'UE. Les prévisions précisent même la tendance à la croissance des dépenses (+4,6 %) entre 2011 et 2060 (voir tableau 1) (4).

TABEAU 1 : COUT BUDGETAIRE DU VIEILLISSEMENT DE LA POPULATION (EN POURCENTAGE DU PIB), PROJECTIONS EN MATIERE DES PENSIONS

	2011	2017	2030	2050	2060	Diff. 2011/60
Régime des salariés	5,4	6,0	7,6	8,1	7,8	2,5
Régime des indépendants	0,8	0,8	1,0	1,1	1,1	0,3
Régime du secteur public	3,7	3,9	5,0	5,5	5,6	1,9
Total	9,9	10,7	13,6	14,7	14,5	4,6

Source : Comité d'étude sur le Vieillissement (CEV, 2012).

1.1.2. L'adéquation des prestations

Le taux de remplacement brut (calculé par le CEV) correspond à la somme du taux de remplacement du premier et du deuxième pilier de pensions. Pour le cas type (salarié avec une carrière de 40 ans et un revenu moyen), le taux de remplacement brut (à partir du premier pilier) était en 2010 de 51,3 %. Le taux de remplacement net est considérablement plus élevé que le taux brut : 74 %. Ceci s'explique par le régime (para-)fiscal avantageux dont bénéficient les pensionnés. En 2010, la pension complémentaire jouait un rôle important pour limiter la forte baisse du niveau de bien-être des salariés lors de leur entrée en pension, principalement pour les reve-

(4) Comité d'étude sur le Vieillissement, *Rapport Annuel*, 2012, http://www.plan.be/publications/Publication_det.php?lang=fr&TM=30&IS=63&KeyPub=1174.

nus élevés. Tout comme pour les autres cas-types, le taux de remplacement de la pension du deuxième pilier est encore limité. Selon le Livre vert publié en 2010, le taux de remplacement pour les salaires moyens et élevés en Belgique, hormis le secteur public, est inférieur à ceux en vigueur dans les autres pays de l'UE.

Comme l'indique le Livre vert de la Commission des pensions : « par comparaison avec d'autres pays européens à standard de vie comparable, les performances du système belge sont très moyennes (...) pour les revenus moyens supérieurs et élevés. (...) Pour les plus faibles revenus, en revanche, les performances sont largement comparables à la moyenne européenne » (CNP, 2010) (5).

Les données et projections proposées par le Rapport sur l'adéquation des pensions en Europe en 2012 (Commission et Comité de Protection sociale, 2012) confirment ces conclusions (voir tableau 2).

TABLEAU 2 : TAUX DE REMPLACEMENT THEORIQUE EN 2010

	Belgique	Allemagne	France	Pays-Bas
Taux de remplacement brut	51,3	41,9	63,9	84,5
1^{er} pilier	90	100	100	48
2^{ème} pilier	10	0	0	52
Taux de remplacement net	74,0	59,1	77,6	105

Source : Commission Européenne, DG Emploi, Affaires sociales et Inclusion et Comité de Protection sociale, 2012.

1.1.3. Le risque de pauvreté

Il ressort de l'enquête EU-SILC 2010 (cité par le Rapport annuel du CEV, 2012) qu'une personne de moins de 65 ans sur sept et près d'une personne de plus de 65 ans sur cinq sont exposées, en 2009, à un risque de pauvreté. Cela signifie que leur revenu disponible équivalent est inférieur au seuil de pauvreté, qui s'élevait cette année à 973 EUR par mois. Sont plus particulièrement concernées: les personnes âgées isolées, les femmes (70 % des bénéficiaires de la GRAPA) et les personnes très âgées. Le risque de pauvreté plus élevé des aînés doit cependant être nuancé. En effet, le concept de revenu sur lequel est établi le risque de pauvreté présenté ci-dessus ne tient compte ni du patrimoine (comme la propriété du logement), ni des avantages en nature (comme la gratuité des transports en commun ou des aides en

(5) Conférence nationale des Pensions (2010), *Livre Vert, Consolider l'avenir des pensions*.

matière de soins de santé). En comparaison avec l'Allemagne, la France et les Pays-Bas, les personnes de plus de 65 ans et les pensionnés vivant en Belgique sont exposés à un risque de pauvreté relativement élevé (tableau 3).

TABEAU 3 : RISQUE DE PAUVRETE (EN %) SELON L'AGE EN BELGIQUE ET EN EUROPE

	Belgique	Allemagne	France	Pays-Bas	UE 15	UE 27
Population totale	14,6	15,6	13,5	10,3	16,2	16,4
En fonction de l'âge						
0-15 ans	18,5	17,2	18,4	13,5	19,5	20,2
16-64 ans	12,3	15,8	13,0	10,3	15,4	15,6
65 ans et plus	19,4	14,1	9,7	5,9	16,1	15,9

Source : Comité d'étude sur le Vieillissement (CEV, 2012).

Cependant, en termes d'intensité de la pauvreté, la situation des aînés semble moins précaire en Belgique qu'en Allemagne et en France. En comparaison avec l'étranger, le risque de pauvreté en Belgique est plus élevé, mais en moyenne moins profond. Un nombre important de retraités se situe juste en dessous du seuil de pauvreté (Commission, 2010).

1.1.4. Le taux d'emploi

La Belgique se caractérise toujours par des taux d'emploi relativement faibles, particulièrement pour les plus de 55 ans avec 37,3 % en 2010. Toutefois, l'âge effectif de retrait du marché du travail a augmenté de 56,8 ans en 2000 à 61,6 ans en 2007. Les taux d'emploi pour les personnes âgées de 55 ans et plus restent néanmoins en dessous des objectifs de l'Union Européenne à atteindre en 2020. Sur base des calculs du Comité d'Etude sur le Vieillissement, le taux d'emploi total en 2011 (emploi total en % de la population de 15 à 64 ans) était de 64 % (tableau 4). En particulier, le taux d'emploi (emploi total en % de la population de 15 à 54 ans) était de 68,3 % (64,8 % pour les femmes et 71,8 % pour les hommes), et de 42 % pour la population entre 55 et 64 ans (CEV, 2012).

TABLEAU 4 : TAUX D'EMPLOI EN BELGIQUE EN 2011 ET PROJECTION FUTURE (JUSQU'À 2060)

	2011	2017	2030	2060	Diff. 2011/60
Taux d'emploi (en % de la population de 15 à 64 ans)	64,0	65,4	68,0	68,5	4,5
15-54 ans	68,3	68,4	70,0	70,2	2,1
Femmes	64,8	65,7	67,9	68,1	3,3
Hommes	71,8	71,0	72,0	72,2	0,4
55-64 ans	42,0	49,7	55,1	56,3	14,3
Femmes	34,0	43,4	52,1	53,9	19,9
Hommes	50,2	56,2	58,0	58,8	8,6

Source : Comité d'étude sur le Vieillissement (CEV, 2012).

1.2. LES QUESTIONS CLES

La question des pensions en Belgique, comme ailleurs, doit se comprendre comme située dans un contexte socioéconomique caractérisé par le vieillissement de la population et par la crise économique et financière (avec des conséquences négatives du point de vue du marché du travail et des finances publiques). Par conséquent, trois questions-clés sont au centre du débat : celle de l'adéquation des prestations ; une deuxième dimension-clé est celle des inégalités ; et la troisième question est de nature institutionnelle (il s'agit de mieux coordonner les différentes parties d'une stratégie de vieillissement).

1.2.1. La question de l'adéquation des prestations

Comme le soulève le programme de travail proposé par le gouvernement belge pour l'Année européenne du vieillissement actif et de la solidarité entre les générations: « Pour vieillir de manière active et dans des conditions d'autonomie maximale, les personnes âgées doivent disposer de ressources suffisantes » (SPF Sécurité sociale, 2011).

Dans ce domaine, la première question est liée à la capacité de fournir une protection efficace à travers tant des prestations minimales – pour réduire le risque de pauvreté – que des prestations assurantielles pour un niveau supérieur de protection.

Un deuxième point d'intérêt (très en phase avec le programme de réforme belge) tient au rôle croissant des régimes complémentaires et aux risques spécifiques qu'encourent leurs membres : les risques financiers, les risques d'investissement, les limites de l'information qui constituent les problèmes typiques auxquels les décideurs (en Belgique et ailleurs) ont tenté de s'attaquer. Bien que l'accroissement du rôle des pensions complémentaires puisse être utile, il implique de nouveaux défis, parmi lesquels le transfert des coûts des budgets publics vers les marchés financiers.

Un autre thème est lié à l'allongement de la carrière. Une série d'incitants susceptibles d'aider à retarder le départ à la retraite (bien au-delà de la seule révision de l'âge de départ à la retraite) peuvent avoir un effet en termes de taux d'activité, de réduction des dépenses, et d'augmentation des prestations. Ces incitants à travailler plus longtemps peuvent provenir notamment des nouvelles règles d'imposition des pensions et des salaires ainsi que des nouvelles réglementations en matière d'emploi.

1.2.2. La question des inégalités dans la vieillesse

Une des questions pressantes pour le présent et l'avenir de la protection de la vieillesse est celle des inégalités. Le premier point a trait à la fragmentation progressive (ou segmentation) de la protection contre le vieillissement. Dans les rapports officiels publiés récemment par la Commission européenne et le Sous-groupe indicateurs du Comité de protection sociale (Commission et Sous-groupe indicateurs, 2012), l'accent est mis fortement sur la dimension de genre, mais d'autres clivages potentiels doivent être pris en compte : entre relations de travail standard et non standard; entre citoyens européens et migrants ; entre les groupes professionnels, en particulier pour les retraites complémentaires – par exemple, les travailleurs salariés par rapport aux indépendants, les travailleurs des grandes entreprises par rapport à ceux des PME, le secteur manufacturier par rapport à celui des services (6).

Comme le prouvent certains des rapports publiés au cours de cette année, la solidarité intergénérationnelle joue un rôle clé dans la réforme des systèmes de retraite. Le cas de l'impact des nouvelles mesures d'austérité sur la transition vers l'emploi des jeunes générations en représente un exemple. De même, la question du développement des relations de travail atypiques (sans aucune obligation de cotisation ou avec des cotisations réduites) mérite d'être abordée dans la mesure où celui-ci risque de couper la solidarité en faveur des plus âgés.

1.2.3. La question de l'intégration institutionnelle

Les institutions des politiques des pensions doivent être mises à jour par rapport aux changements démographiques, aux nouveautés du marché du travail, aux chan-

(6) La question des inégalités est au centre de la réflexion scientifique depuis quelques années, voir Hinrichs et Jessoula (2012) et Seeleib-Kaiser et al. (2012).

gements sociaux (structure familiale), ainsi qu'au contexte économique (crise récente). Mais cette mise à jour revêt un caractère particulièrement complexe. Le vieillissement actif se base effectivement sur l'interaction entre plusieurs politiques publiques : retraites, mais aussi politiques d'emploi, d'inclusion sociale, fiscale, des soins de santé et de longue durée. Les risques actuels et futurs pour les personnes âgées ne peuvent être gérés uniquement par des innovations en matière de politique des pensions. Un autre aspect de cette multi-dimensionnalité a trait à la nécessité d'examiner conjointement les prestations (transferts), les services ainsi que les avantages en nature (et la situation en matière de propriété du logement) : l'investissement dans les aînés doit se poursuivre en préservant les retraites et en augmentant les services à destination des personnes âgées. Par ailleurs, un deuxième point concerne la nécessité d'intégrer plusieurs instruments : d'un côté les paiements (transferts), et de l'autre les services pour les aînés. La question centrale est celle de l'équilibre entre les transferts et les services, en sachant que ces derniers peuvent représenter une opportunité pour la création d'emplois (toute la littérature sur les « white jobs » prend ici toute son importance). Un troisième élément – qui concerne davantage le système des retraites – est lié quant à lui à la dimension interne des pensions (voir De Deken 2011 pour la Belgique). Il s'agit en effet de mettre en place une approche coordonnée par rapport au premier et deuxième pilier. Il convient de bien définir la complémentarité entre pilier public et pensions complémentaires, tout en gardant l'efficacité de la solidarité publique et de la solidarité professionnelle. L'exemple belge montre le risque d'additionner les inégalités produites par le marché du travail, par la protection publique et par les fonds de pension professionnels (en ce qui concerne les femmes, les travailleurs atypiques, les indépendants, etc.).

Ces trois questions clés à débattre sont liées plus généralement à la dimension de la légitimité politique du système des pensions en Belgique. Cette dernière dimension est davantage politique et relève de l'aspect normatif de la problématique : il faut repenser le système de retraite en se posant notamment la question des inégalités et de l'objectif du système. Ces choix ont naturellement des impacts sur les aspects institutionnels. Il s'agit donc de trouver une cohérence entre l'aspect idéologique et l'outil institutionnel. L'inclusion des parties prenantes dans la gestion de ces politiques publiques semble à cet égard fondamentale.

1.3. LES SEPT DEFIS EN BELGIQUE

Dans la littérature scientifique, plusieurs auteurs ont présenté d'une façon systématique les défis majeurs auxquels font face les pensions belges (7). D'une certaine façon, il s'agit d'une spécification des trois questions clés déjà proposées.

(7) A l'occasion de l'audition de préparation de la conférence de clôture de l'Année européenne en Belgique, Jos Berghman, professeur à la KU Leuven, a présenté d'une façon systématique les défis majeurs des pensions belges. Voir aussi Berghman et al (2010).

1.3.1. Une politique de pension cohérente

Il faut comprendre que toute la population est affectée par la politique des pensions : soit comme contributrice, soit comme bénéficiaire, même dans le cadre d'une redistribution entre les générations. Une politique des pensions se base sur une approche intégrée qui couvre plusieurs domaines politiques : les mesures concernant le marché du travail, les pensions et les mesures fiscales. Le défi des pensions constitue donc un défi général qui nécessite indubitablement une approche multidimensionnelle.

1.3.2. Les périodes assimilées

Bien que le travail soit la source fondamentale des droits à la retraite, dans les dernières années d'une carrière, ce sont surtout les périodes assimilées qui importent. La notion des périodes assimilées recouvre des périodes qui, bien que non prestées, sont assimilées à des périodes d'activité pour le calcul des pensions. Ces périodes couvrent – entre autres – des phases d'incapacité de travail, de préretraite, de chômage, de service militaire, et de grossesse. La nature de ces périodes varie et leur prise en compte dans le calcul des prestations diffère selon le régime de pension considéré (8).

Ces périodes assimilées permettent de corriger des inégalités et de couvrir des accidents de parcours. Sans elles, beaucoup de pensionnés (surtout les femmes) deviendraient financièrement vulnérables. Néanmoins, il faut se demander si la forme actuelle de solidarité est la plus souhaitable. Par exemple, à l'instar des périodes d'interruption de carrière ou de crédit-temps, le travail à temps partiel n'est pas repris dans le calcul des périodes assimilées. Or, les statistiques montrent que ce sont surtout les femmes qui travaillent à mi-temps.

La problématique des périodes assimilées est clairement liée à d'autres enjeux tels que : l'offre des soins sur base volontaire (faut-il faire en sorte que les formes d'activité qui sont utiles pour la société soient promues ?) ; la réforme des règles de prise en charge des périodes assimilées ; ou encore la couverture des périodes assimilées par les pensions complémentaires.

1.3.3. Couples et survivants

La plupart des femmes qui perçoivent une pension de survie ont un revenu plus important que celles qui perçoivent uniquement une pension de retraite. La pension de survie permet globalement de limiter les situations de pauvreté chez les veuves

(8) Selon les données disponibles plus de 90 % des travailleurs salariés bénéficient des périodes assimilées, tandis que le pourcentage se réduit pour la fonction publique (au-dessous de 50 %) et surtout pour les indépendants (environ 20 %) (CNP, 2010).

et de maintenir leur niveau de vie antérieur. Néanmoins, compte tenu des changements dans la société, on est en droit de se demander si cette forme actuelle de solidarité est la plus souhaitable.

La pension de survie avait été conçue à une époque où le mariage était encore l'institution centrale du couple. Aujourd'hui, plus de la moitié des cohabitants en Belgique ne sont pas mariés. La stabilité des partenaires n'est pas plus élevée que dans le cas d'un mariage. La protection des pensions des personnes divorcées est radicalement différente de celle des veuves/veufs. Selon la législation en vigueur, une veuve touchera 60 % du salaire du conjoint (80 % de 75 %) tandis qu'une personne divorcée ne touchera que 37,5 % au maximum (50 % de 75 %). De plus, il n'existe pas de pension de divorce pour les femmes qui étaient mariées avec un fonctionnaire, ni pour celles qui cohabitaient hors mariage.

1.3.4. Couples et survivants : Les grandes différences entre les systèmes de retraite

Il existe une grande variation entre les systèmes de retraite du premier pilier, notamment entre les fonctionnaires (secteur public) et les travailleurs du secteur privé ainsi qu'entre les travailleurs indépendants et les travailleurs salariés : la pension des fonctionnaires est beaucoup plus élevée que celle des employés du secteur privé ; et la pension des travailleurs indépendants est beaucoup moins élevée que celle des employés du secteur privé. Les conditions des hommes et des femmes représentent une autre dimension d'inégalité (potentielle et réelle). A ce propos, plusieurs sources d'inégalités peuvent être soulevées : la question du travail non rémunéré ; le défi de l'écart salarial; les inégalités entre secteurs, etc. Les femmes fournissent beaucoup plus de travail invisible tout au long de leur vie. Il y a un écart salarial persistant qui a un impact sur les allocations et les interventions. Comme les femmes ont des revenus plus faibles, elles ont moins de possibilités d'économiser. En outre, un nombre important de femmes travaille beaucoup moins que les hommes pour permettre de concilier vie professionnelle et vie familiale.

1.3.5. Le rôle du deuxième pilier

En 2008, un peu moins de 40 % des retraités étaient couverts par le deuxième pilier. Le montant du deuxième pilier a par ailleurs augmenté. Mais quand on parle du deuxième pilier comme une solution aux limites de protection du premier pilier, il faut rappeler que les pensions du deuxième pilier ne suffisent pas à corriger les inégalités produites par le système public. Au contraire, elles accroissent ces problèmes. On constate qu'il y a d'importantes différences de couverture et de montant de la pension entre hommes et femmes, entre jeunes et vieilles générations et suivant l'importance de la pension du premier pilier. Les clivages sont finalement confirmés et prolongés par cette protection supplémentaire.

1.3.6. Le paiement des retraites complémentaires sous forme d'un capital, et en une fois

Une autre question importante concerne le paiement des cotisations versées dans le deuxième pilier. En Belgique, la plupart des fonds de pension payent sous forme d'un capital sans prévoir d'annuités. Par conséquent, il y a un risque supplémentaire pour les assurés : celui qui dérive de l'investissement du capital, sous plusieurs formes possibles.

1.3.7. Un système complexe : les sept piliers

Le dernier défi concerne la complexité institutionnelle des pensions belges. Les systèmes de retraite sont complexes. On peut en effet distinguer sept éléments (ou piliers) différents (tableau 5).

TABEAU 5 : LES PILIERS DU SYSTEME DES PENSIONS BELGE

0 pilier	Assistance sociale
1er pilier	Pensions légales
2ème pilier	Pensions complémentaires (basées sur le statut occupationnel)
3ème pilier	Assurance privée encouragée par le système fiscal
4ème pilier	Assurance privée non encouragée par le système fiscal
5ème pilier	L'épargne
6ème pilier	Propriété et bien immobilier
7ème pilier	Subvention pour l'accès aux biens et services

Source : Natali (2012).

1.4. LES MESURES LES PLUS RECENTES ET LE PROGRES ACCOMPLI

Dans sa réforme des pensions, la Belgique a suivi les lignes directrices proposées par l'UE : contrôle des coûts, développement du 2^{ème} pilier, relèvement de l'âge du départ à la retraite (62 ans). Comme souligné dans le Livre vert de 2010 publié par la Conférence nationale des pensions (CNP, 2010), au-delà de la réduction de l'endettement public, la réforme des pensions s'est concentrée sur l'augmentation du taux d'emploi (et de la productivité du travail), la modération des coûts, la tentative de développer davantage la couverture du deuxième pilier, tout en gardant en même

temps l'objectif d'adéquation des prestations. Cette partie de la note se concentre sur les mesures les plus récentes contenues dans l'Accord de gouvernement de décembre 2011 (voir le Rapport annuel du CEV pour une analyse plus détaillée, CEV 2012). Cohérentes avec les réformes de ces dernières années, les mesures structurelles concernent plus particulièrement :

- le relèvement de l'âge de départ à la retraite anticipée de deux ans (de 60 à 62 ans) dans les trois régimes de pensions légales, assorti de l'augmentation de la condition de carrière pour y accéder dans les régimes salarié et indépendant (de 35 à 40 ans), et l'introduction d'une condition de carrière (40 ans au terme de la période transitoire) dans la fonction publique ;
- la valorisation de certaines périodes assimilées au droit minimum par année de carrière, au lieu du dernier salaire perçu, lors du calcul de la pension dans le régime salarié ;
- le calcul de la pension dans la fonction publique sur la base du traitement moyen des 10 dernières années et non plus des cinq dernières années ;
- le renforcement des conditions d'accès au chômage avec complément d'entreprise (anciennement prépension conventionnelle à temps plein) et la suppression du régime de prépension à mi-temps ;
- dans le régime de l'assurance-chômage, un nouveau système pour les jeunes sortant des études, une dégressivité accrue des allocations de chômage et le relèvement à 55 ans au lieu de 50 ans de l'âge d'accès au complément d'ancienneté ;
- enfin un ensemble de mesures destiné à réduire l'accès aux systèmes de crédit-temps et d'interruption de carrière.

Le Pacte de solidarité entre les générations en 2005 est un autre exemple de mesures introduites en Belgique. Il s'agit ici des réformes introduites pour augmenter le niveau de protection contre le risque vieillesse. Le Pacte a instauré un mécanisme structurel d'adaptation au bien-être des allocations sociales dans le régime des travailleurs salariés, le régime des travailleurs indépendants et les régimes d'assistance sociale.

Les réformes citées ont marqué un progrès par rapport aux défis traditionnels des pensions belges, tandis que d'autres sources de tensions sont toujours à attaquer. Les mesures citées ont eu tout d'abord pour but d'augmenter les taux d'emploi et d'activité totaux. La logique est que le vieillissement actif peut aider à améliorer le niveau de vie des personnes âgées : l'augmentation de l'âge de départ à la retraite peut, par exemple, aider à améliorer l'adéquation des prestations de retraite. En même temps, elle contribue à soulager la situation financière du système. En effet, le renforcement des conditions d'éligibilité aboutit à un report des départs en pension. L'allongement des carrières qui en résulte mène à la constitution de pensions plus élevées qui permettent aux pensionnés d'être mieux protégés contre le risque de pauvreté.

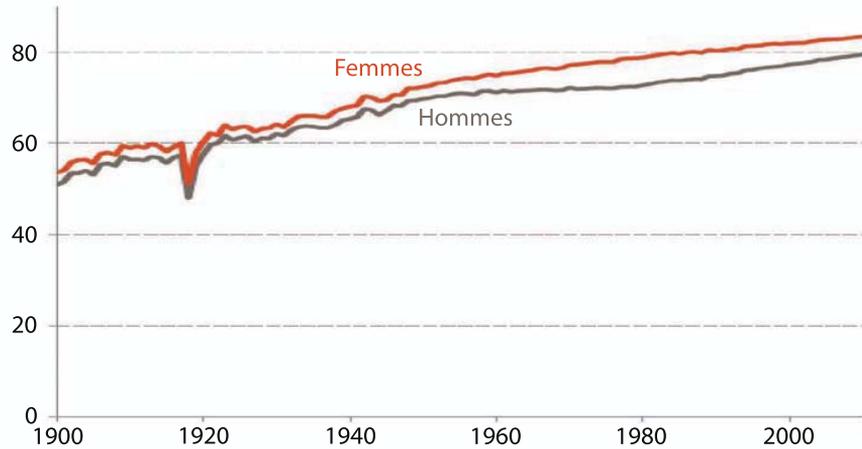
2. L'EXPERIENCE SUEDOISE

En matière de retraites, comme en général pour l'Etat social, on cite souvent le modèle suédois en exemple. La Suède est toujours vue comme l'exemple d'une bonne pratique : des retraites adéquates et solidaires, viables du point de vue budgétaire. Historiquement, il s'agit d'un modèle social basé sur le principe égalitaire et sur l'universalisation des droits sociaux.

Plus particulièrement pour les retraites, ce modèle s'est imposé surtout à travers la réforme radicale débattue durant les années 90. L'Etat social suédois a été considérablement ébranlé par la récession profonde qui l'a affecté entre 1991 et 1993. Pendant ces années, le produit intérieur brut a baissé de 4,3 % ; le chômage a littéralement explosé, dépassant 10 % ; enfin, le déficit budgétaire a atteint 11,3 % du PIB en 1993 (9,2 % en 1994 et encore 6,9 % en 1995) (voir Vassel et Cazeau, 2007 pour un résumé complet de la crise du modèle). A l'époque, il était clair que le système hérité du 20ème siècle nécessitait une mise à jour face aux défis socio-économiques. Le système des pensions mis en place durant les années 1950 était en répartition et reposait sur les contributions (30 ans de contribution pour une pension pleine), l'âge de départ était fixé à 67 ans (65 ans en 1976) ; et les prestations étaient liées à l'inflation. Pendant les années 1980, il y a eu une prise de conscience de l'instabilité du système et des menaces qui pesaient sur celui-ci. Au début de la décennie 1990, un groupe de travail sur les retraites a travaillé pour concocter un accord sur la nouvelle architecture du système. Il convient surtout de noter que le choix d'une modification radicale du système de retraite n'a jamais été remis en cause au fil du temps.

Aux yeux de plusieurs experts, la Suède représente un cas de succès dans la tentative de mieux garantir l'adéquation des prestations en parallèle avec un système viable du point de vue financier. De plus, elle s'apparente à un système capable de se réformer en répondant aux défis socio-économiques et démographiques majeurs.

Bo Könberg - président du Conseil d'administration de l'Agence des pensions suédoise - a résumé la stratégie suivie par la Suède pour garantir la viabilité du système des retraites face au vieillissement démographique. Son point de départ est le constat de l'augmentation de l'espérance de vie en Suède dans les 100 dernières années : plus de 30 ans gagnés pour être précis (voir Figure 1).

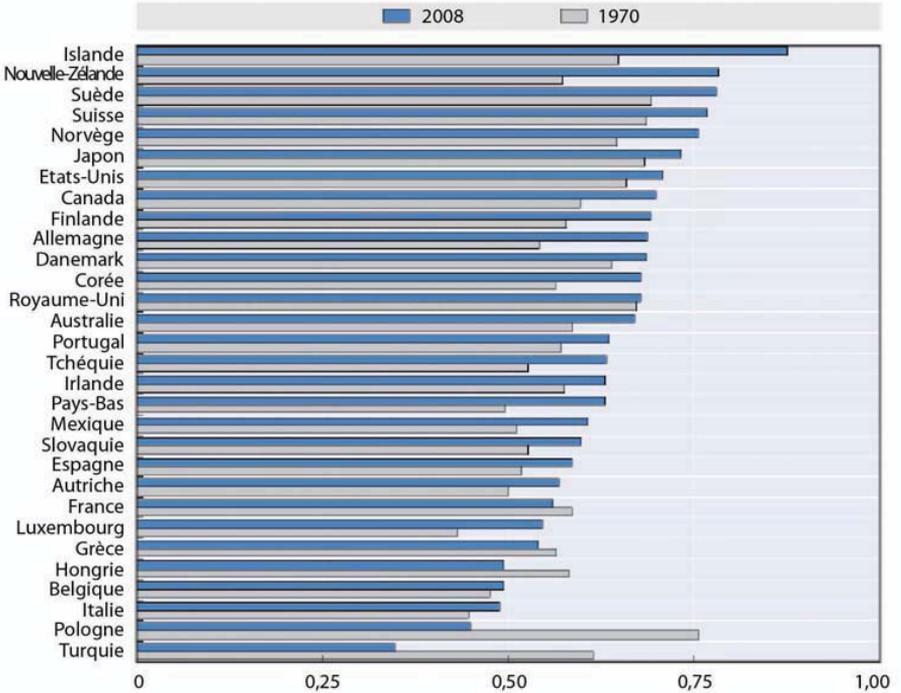
FIGURE 1 : ESPERANCE DE VIE EN SUEDE, 1900-2010

Source : B. Könberg, Présentation durant la Conférence de clôture de l'Année européenne du vieillissement actif et de la solidarité entre les générations, Bruxelles, 23 novembre 2012.

Face à ce bouleversement démographique, la route suivie par les autorités publiques a été cohérente avec l'allongement de la durée de la vie active (dans les pages suivantes on va présenter plus en détail les mesures adoptées).

La Suède se situe en 3ème position pour la participation des personnes âgées de plus de 50 ans (voir Figure 2 à la page suivante) et elle est en tête de liste de l'UE concernant l'âge de départ à la retraite.

FIGURE 2 : TAUX DE PARTICIPATION DANS LE MARCHE DU TRAVAIL DES PERSONNES ENTRE 50 ET 64 (1979 ET 2008)



Source : B. Könberg, Présentation durant la Conférence de clôture de l'Année européenne du vieillissement actif et de la solidarité entre les générations, Bruxelles, 23 novembre 2012.

2.1. LE MODELE SUEDOIS ACTUEL

A l'époque, quatre modèles occupaient le centre des débats. Le système bismarckien - basé sur la logique assurantielle, en répartition et financé par cotisation ; le modèle beveridgien - libéral ; le modèle en capitalisation - soutenu par les organisations internationales (voir la Banque mondiale) et mis en place à Singapour dans les années 1950 et au Chili dans les années 1980 ; et finalement le modèle dit « à cotisation définie » mais en répartition (en anglais, non financial defined contribution). Finalement, c'est le dernier modèle qui fut choisi par les décideurs politiques suédois.

Le système de retraite suédois comprend trois piliers distincts. Tout d'abord, le régime de retraite public, qui a fait l'objet de la réforme mise en œuvre en 1998 et complétée en 2001. Il représente en moyenne 60 % de la retraite totale perçue par les assurés sociaux suédois et comporte deux parties distinctes. Le premier volet est

fondé sur le principe de la répartition, fonctionnant suivant la technique dite des « comptes notionnels ». Il est complété de façon marginale par un second volet en capitalisation (*premium pensions*) (ibidem).

Les régimes complémentaires gérés par les partenaires sociaux couvrent quant à eux 90 % des salariés suédois. A l'instar de notre pays, ils sont organisés là encore sur une base socioprofessionnelle. On retrouve ainsi une distinction entre les fonctionnaires de l'Etat, les cadres, les non-cadres du secteur privé et les employés des collectivités locales. Ces régimes peuvent être à cotisations ou à prestations définies et fonctionnent de plus en plus sur la base de la capitalisation. Ensuite, le deuxième pilier représente en moyenne 15 % des prestations de vieillesse perçues par les assurés. Il n'a pas été concerné par la réforme de 1998. Enfin, le troisième pilier est représenté par la prévoyance volontaire et complète l'architecture du système de protection sociale. Ces mécanismes individuels relèvent des assureurs privés et représentent en moyenne 10 % de la retraite des Suédois.

A cela s'ajoutent deux dispositifs spécifiques. Il s'agit en premier lieu de la pension de réversion qui, bien que placée en extinction progressive depuis 1990, assure une part non négligeable des revenus des femmes et, de la pension garantie financée par le budget de l'Etat qui représente 10 % des prestations vieillesse perçues par les Suédois. Cette prestation sociale est versée à taux plein aux personnes de plus soixante-cinq ans dépourvues de pension de droit propre. Les autres assurés qui ont travaillé pendant un temps minimum, perçoivent une allocation différentielle, calculée de manière à ce que la somme de leur pension professionnelle et de son complément sous forme de pension de base soit égale au montant de la pension à taux plein. L'obtention du bénéfice d'une pension garantie à taux plein suppose d'avoir résidé quarante ans en Suède, entre l'âge de seize et soixante-quatre ans. Compte tenu du montant de cette prestation et de ses conditions d'attribution, de nombreux retraités suédois en bénéficient (30 % de la classe d'âge 1938 par exemple) (ibidem).

Le taux de cotisation retraite globale est donc de 18,5 % : 16 % pour la fraction par répartition et 2,5 % pour la fraction en capitalisation. Le taux de cotisation pour financer le système complémentaire est d'environ 4,5 % (Sjögren Lindquist et Wadensjö, 2011).

Le système de retraite suédois ne prévoit pas d'âge légal de départ à la retraite, mais un choix laissé à l'initiative de l'assuré, à l'intérieur d'une fourchette comprise entre 61 et 67 ans. Aucune liquidation de pension n'est possible avant l'âge de 61 ans. A partir de ce seuil plancher, en revanche, l'assuré social peut percevoir une retraite, qui sera d'un montant croissant en fonction de l'âge de liquidation, grâce au coefficient de conversion. Il n'y a pas à proprement parler de limite supérieure pour l'âge de départ à la retraite. Les salariés peuvent continuer à travailler et donc à cotiser jusqu'à 67 ans. Mais, à compter de 67 ans, ils perdent leur droit légal de conserver

leur emploi. Si on attend 67 ans au lieu de 65 ans, on gagne 18 %. Ceci est basé sur un calcul mathématique complexe.

Le système des pensions suédois se base sur une série de mécanismes – presque automatiques – qui aident à garantir une viabilité de longue durée. Un premier mécanisme permet la correction automatique des déséquilibres financiers. Si les ressources du régime s'avéraient insuffisantes pour honorer ses engagements à long terme, c'est-à-dire le montant des retraites à servir aux assurés, le mécanisme d'équilibrage fondé sur le ratio actif/passif s'enclencherait automatiquement. Ce dispositif tend à restaurer l'équilibre financier, en agissant sur le taux de revalorisation du capital notionnel accumulé par l'ensemble des assurés, ainsi que sur l'indice d'évolution des pensions déjà liquidées. A cet effet, le rythme d'évolution des pensions est infléchi jusqu'à ce que le ratio d'équilibre retrouve une valeur supérieure ou égale à un (Vasselle et Cazeau, 2007).

En fait, les retraites sont calculées en divisant le capital (virtuel) par un diviseur, que l'on appelle aussi un « coefficient de conversion » qui permet d'obtenir une annuité. On obtient ainsi le montant annuel de la pension. Il convient de noter que ce coefficient reflète l'espérance de vie de la cohorte à laquelle appartient le nouveau retraité. Cette variable est mesurée annuellement sur la base d'une moyenne mobile sur cinq ans. Par ailleurs, selon l'âge de départ à la retraite choisi par l'assuré, il se verra appliquer des minorations ou des majorations du montant de sa pension, calculées selon un principe de neutralité actuarielle.

Les coefficients de conversion sont déterminés, pour tous les individus d'une même classe d'âge, l'année où celle-ci atteint 65 ans et déclinés ensuite pour les autres âges de liquidation (ibidem). Dans l'hypothèse probable où l'espérance de vie augmenterait à l'avenir, le capital virtuel accumulé pendant la vie professionnelle produirait une pension annuelle plus faible pour les classes d'âge suivantes, si elles choisissent de liquider leur pension (c'est-à-dire de convertir leur capital) au même âge. Maintenir un niveau fixe de pension lorsque l'espérance de vie augmente suppose donc retarder son départ à la retraite.

En ce qui concerne l'indexation des prestations, les pensions bénéficient de gains de pouvoir d'achat à condition que le taux de croissance réelle du revenu par tête soit supérieur à la norme de 1,6 %. La revalorisation des pensions est flexible et dépend des bonnes performances de l'économie via les gains de pouvoir d'achat du revenu par tête. D'autant plus que le mécanisme de correction automatique peut être mis en œuvre.

Les droits non contributifs, notamment pour les périodes d'éducation des enfants, de service national ou d'invalidité, occupent en Suède une place non négligeable dans l'architecture générale du système de retraite. Le montant de ces avantages est

calculé à partir du niveau de vie du bénéficiaire. Les droits non contributifs correspondant en moyenne à 15 % des prestations versées, et sont financés par le budget de l'Etat.

2.2. QUESTIONS OUVERTES ET DEFIS FUTURS

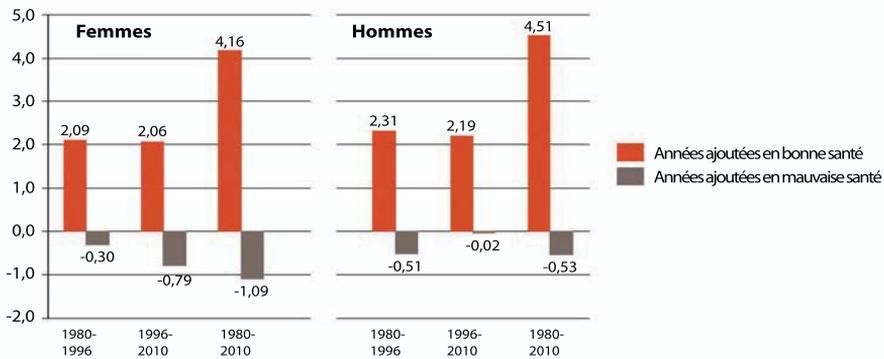
Selon plusieurs experts, le nouveau système à cotisations définies présente quelques avantages principaux : il garantit un équilibre financier pérenne, sur la base de taux de cotisations élevés, mais stables à l'avenir ; il préserve l'équité entre les générations ; il assure une meilleure transparence de l'effort contributif ainsi que des niveaux de prestations perçues par les assurés sociaux suédois ; il garantit une pension minimum aux personnes âgées les plus modestes.

Le système a été conçu pour préserver un haut niveau de retraite au cours des prochaines décennies. En contrepartie, les assurés sociaux sont incités à prolonger leur activité professionnelle pour conserver un même taux de remplacement que les générations bénéficiant de l'ancien système.

Pour Bo Könberg, trois stratégies sont donc nécessaires pour garantir la viabilité des pensions : maintenir un taux de fertilité élevé ; commencer à travailler plus tôt ; travailler à l'augmentation de la longévité.

Dans le domaine du vieillissement actif, la Suède a fait également beaucoup de progrès. Depuis une trentaine d'années, les personnes de plus de 65 ans ont tendance à vivre de plus en plus longtemps en bonne santé. Même après 80 ans, il leur reste encore quelques années à vivre en bonne santé. La Figure 3 montre l'amélioration de la qualité de la vie pour les aînés. A partir des années 1980, les Suédois ont gagné plus que 4 ans de vie en bonne santé, tandis que les périodes de maladie ont reculé.

FIGURE 3 : GAINS EN TERMES D'ESPERANCE DE VIE (EN BONNE SANTE) EN SUEDE (1980-2010)



Source : B. Könberg, Présentation durant la Conférence de clôture de l'Année européenne du vieillissement actif et de la solidarité entre les générations, Bruxelles, 23 novembre 2012.

Au niveau de l'âge de sortie du marché du travail, on constate une amélioration depuis les années 2000. Cela dit, même la Suède doit faire face à plusieurs défis majeurs : tant en termes d'âge effectif de sortie du marché du travail que d'âge d'entrée des plus jeunes (le taux d'emploi des jeunes en âge d'entrer sur le marché du travail est en augmentation depuis quelques années). Cependant, beaucoup de pays non-européens font mieux que la Suède à cet égard (voir le cadre comparatif donné par l'OCDE, 2012).

3. LE DEBAT DURANT L'ATELIER « SITUATION DE BIEN-ETRE »

Sur base des exposés des experts thématiques, un débat a été lancé durant l'atelier sur quatre points d'intérêt (pour le système belge): l'introduction de mécanismes automatiques pour garantir la viabilité et l'adéquation du système de retraites face au vieillissement démographique ; le rôle du deuxième pilier dans un cadre institutionnel marqué par la coexistence des pensions statutaires et complémentaires ; la révision des périodes assimilées ; et la question plus générale des inégalités des traitements.

3.1. MECANISMES AUTOMATIQUES POUR GARANTIR LA MISE A JOUR DES PENSIONS BELGES

Le premier point a concerné le vieillissement de la population et la nécessité de mettre à jour les politiques des pensions pour garantir tant l'adéquation des prestations que la viabilité financière du système à travers des mécanismes automatiques. L'exemple suédois montre la capacité du système de répondre aux défis liés au vieillissement mais aussi à la crise économique à travers la flexibilité de l'âge du départ à la retraite, l'adéquation du coefficient de transformation du capital virtuel en annuités ; et de l'indexation des prestations.

La première problématique a donc trait à l'âge du départ la retraite. Plusieurs questions ont été posées par les participants à l'atelier sur cet enjeu. Un premier point a concerné la nécessité d'allonger l'âge de la retraite. Dans le cas belge, il semblerait qu'il faille envisager une augmentation au-delà des 65 ans. La réponse de l'expert Bo Könberg a été directe : face au vieillissement de la population, il est indispensable de travailler davantage et donc de calibrer l'âge du départ du marché du travail. En Suède, on pense que 2/3 des gains d'espérance de vie devraient se transformer dans l'allongement de la vie active (par exemple, trois ans de gains correspondent à une augmentation de 2 ans de l'âge légal du départ à la retraite).

Une deuxième question s'est focalisée sur la possibilité de transposer la bonne pratique suédoise en Belgique. Le débat s'est donc centré sur l'opportunité de réaliser des réformes radicales (par exemple l'introduction d'un système en capitalisation virtuelle à la suédoise) ou plutôt des mesures graduelles de mise à jour du système en gardant ses principes de base. La complexité technique du système réformé en

Suède a été soulignée. David Natali a répondu que les bonnes pratiques servent davantage à enrichir le débat qu'à fournir des modèles à « copier » tels quels. Le cas suédois est intéressant pour l'approche suivie de mise à jour des institutions face au changement démographique. Mais la Suède montre aussi plusieurs éléments spécifiques et une série de problèmes encore à prendre en compte.

Une troisième question a touché l'enjeu du rapport entre demande et offre d'emploi des travailleurs plus âgés. L'allongement de la vie active ne demande en fait pas seulement d'agir sur l'âge de retraite ou sur une série de mécanismes (valorisation, indexation, etc.) pour donner des incitations aux travailleurs. Il s'agit aussi de mettre les employeurs dans les conditions d'engager ou de maintenir au travail les travailleurs plus âgés. Plusieurs intervenants ont souligné qu'en Belgique, il n'y a pas de loi qui interdise de travailler au-delà de 65 ans sauf exception pour la fonction publique. Au niveau de la préretraite, les employeurs doivent continuer à payer les cotisations sociales. La retraite est déjà calculée sur les années de travail (redondance). Il faut noter également qu'une commission du Sénat a rencontré des dirigeants suédois de la sécurité sociale. Ils ont conclu que le système suédois n'était pas transposable.

Pour Bo Könberg, il est clair qu'une bonne politique pour le vieillissement actif doit supposer davantage d'opportunités pour les patrons d'engager des aînés. Or, les travailleurs sont souvent poussés vers la sortie.

Toujours en matière d'âge légal de départ à la retraite, un intervenant a posé la question de l'égalité, notamment entre personnes peu qualifiées et surqualifiées et sur base de l'espérance de vie dans les différents secteurs productifs. Il s'agit aussi de la question de la pénibilité des métiers à compenser (éventuellement) par l'avancement de l'âge de cessation d'activité. Réponse suédoise : les inégalités vont croissantes entre les groupes sociaux en Europe. Il est difficile de construire un système qui s'adapte à chaque situation spécifique. Pourtant, il faut tenir compte de la situation des personnes très pauvres. La question des genres et des droits des femmes a été soulignée comme élément important du débat.

A été abordée également la problématique de l'application des mécanismes automatiques aux différentes dimensions des politiques des pensions. Plusieurs intervenants ont fait remarquer que la flexibilité ne doit pas seulement être demandée dans la fixation de l'âge légal de départ, mais aussi en matière d'adéquation des prestations. D'autres ont quant à eux souligné le défi que représente la lutte contre la pauvreté. Les progrès réalisés ces dernières années doivent être poursuivis et renforcés. Il s'agit de garantir une indexation adéquate mais aussi de bien activer des déductions fiscales.

3.2. 2^{EME} PILIER DANS UN SYSTEME COMPLEXE

Un deuxième thème proposé concerne le rôle du 2ème pilier dans un système complexe. Comme déjà mentionné lors de l'audition du mois d'octobre 2012, lorsqu'on

parle du deuxième pilier comme une solution aux limites de protection du premier pilier, il faut rappeler que les fonds de pension professionnels ne suffisent pas à corriger les inégalités produites par le système public. Au contraire, ils les accroissent. Les clivages déjà cités (entre hommes et femmes, entre riches et pauvres et entre salariés et indépendants) sont confirmés (ou même élargis) par la protection complémentaire.

Deux problèmes ont été abordés durant l'atelier. Tout d'abord, l'enjeu de la diffusion encore partielle des fonds de pension supplémentaires. Comme souligné par les participants, les retraites complémentaires existent depuis plus de 30 ans. Si l'esprit initial des réformes était de copier l'exemple des Pays-Bas pour donner un complément, les résultats ne sont pas à la hauteur. Les mesures introduites en 2003 avaient pour objectif d'élargir la couverture à travers le dialogue social. Mais les résultats n'ont pas suivi. Ici, le problème est surtout lié au rôle des partenaires sociaux et à leur intérêt de bien mettre en place des fonds de pension.

Le deuxième problème concerne à nouveau le thème des inégalités : plusieurs intervenants ont souligné la question de la protection offerte par le système belge à travers le premier et le deuxième pilier aux travailleurs à bas salaires et avec des carrières fragmentées (travailleurs atypiques, femmes).

Pour certains des intervenants, le système belge n'a pas donné de résultats probants concernant l'adéquation des prestations mais bien en termes de lutte contre la pauvreté. Le risque de pauvreté dans les anciennes générations diminue (sans que cette diminution ne soit généralisée) mais, pour les populations pauvres, le 2^{ème} pilier ne changera pas la donne.

David Natali a finalement souligné que les fonds complémentaires renforcent les différences entre les plus riches (qui utilisent efficacement le 2^{ème} pilier) tandis qu'ils ne corrigent pas la situation pour les plus pauvres.

3.3. PERIODES ASSIMILEES

Le débat sur les périodes assimilées est lié à la nécessité de revoir la protection contre une série de nouveaux risques (par exemple celui de la conciliation entre vie familiale et professionnelle ; ou de la flexibilité croissante des contrats de travail). Il s'agit donc de mieux calibrer cette protection (9).

Plusieurs intervenants ont marqué la différence entre la protection à fournir – et éventuellement à renforcer – pour les inactivités liées aux soins (la condition, par exemple, des femmes qui s'occupent des enfants ou des aînés non autosuffisants) et à la maladie ainsi que le cas des interruptions volontaires. C'est le cas du crédit-

(9) La notion des périodes assimilées recouvre des périodes qui bien que non prestées, sont assimilées à des périodes d'activité dans le calcul des pensions.

temps. Il s'agit d'un système prévu dans la législation du travail qui permet temporairement à un travailleur salarié d'interrompre totalement ou partiellement sa carrière professionnelle. Il peut s'agir d'une période de suspension de son contrat de travail ou de réduction de ses prestations de travail. Ce système permet au travailleur de bénéficier d'une allocation (10).

L'expert Bo Könberg a rappelé les caractéristiques de la législation suédoise. Dans les dernières années, la protection a progressé pour les femmes et les malades (mais avec des limites bien identifiées). En Suède, il y a de surcroît des droits pour les femmes qui s'occupent d'enfants de moins de 4 ans.

3.4. EGALITE DE TRAITEMENT

Comme souligné dans la première partie de la note, une des questions pressantes pour le présent et l'avenir de la protection de la vieillesse est celle des inégalités. Le premier point a trait à la fragmentation progressive (ou segmentation) de la protection de la vieillesse. Dans les rapports officiels publiés récemment par la Commission européenne, l'accent est fortement mis sur la dimension de genre, mais d'autres clivages potentiels doivent être pris en compte : entre relations de travail standard et non standard; entre citoyens européens et migrants; entre les groupes professionnels, en particulier pour les retraites complémentaires (surtout dans les pays où elles ne sont pas obligatoires) : par exemple, les travailleurs salariés par rapport aux indépendants, les travailleurs des grandes entreprises par rapport à ceux des PME, le secteur manufacturier par rapport à celui des services.

La question se pose aussi en Belgique. Le débat au sein de l'atelier s'est focalisé sur l'égalité de traitement entre fonctionnaires, entre travailleurs du secteur privé et indépendants, entre hommes et femmes (pensions de survie, marié et divorcé, etc.) mais aussi sur les inégalités liées à l'accès aux - et à la protection donnée par - fonds de pension.

Les remarques proposées par l'assemblée ont montré la nécessité d'une analyse plus précise des sources d'inégalité. Un des problèmes majeurs à ce propos est que les conditions des retraités dépendent en fait d'une série de variables différentes. Le calcul des prestations est un élément parmi d'autres, mais il faut aussi se concentrer sur le traitement fiscal et les mécanismes d'indexation. Un grand nombre de participants ont en effet souligné la nécessité de qualifier certaines informations diffusées

(10) En fait le gouvernement belge est déjà intervenu en 2011. Le gouvernement a décidé de réduire l'accès aux crédits-temps. Sont ainsi plus particulièrement visés les crédits-temps dits sans motif et les crédits-temps de fin de carrière ; et les crédits-temps thématiques. Par exemple, avant le crédit-temps (temps plein et mi-temps) était limité à 1 an mais prolongeable à 5 ans dans le cadre d'un crédit-temps thématique. A partir de 2012, il n'y aura plus de prolongation possible (sauf congé thématique). Les nouvelles règles sont d'application pour les demandes de crédits-temps effectuées après le 28 novembre 2011.

entre les experts et l'opinion publique. Selon certains représentants syndicaux, tandis que la question des indépendants est très importante, en chiffres absolus, il y a plus de retraités salariés sous le seuil de pauvreté que d'indépendants. Par ailleurs, même si la condition des fonctionnaires publics est favorable, il faut tout de même tenir compte des retenues sur le salaire et la pension.

En tout cas, le besoin d'une harmonisation des règles et des prestations parmi les différentes parties de la population active est clairement reconnu. L'expert suédois a bien rappelé les mesures introduites en Suède en matière fiscale. Avant 1990, les Suédois payaient moins d'impôt sur les retraites. Après la réforme de 1992, il y a eu l'harmonisation progressive du taux d'imposition. Après 2006, le gouvernement a décidé l'augmentation de l'impôt sur les retraites.

4. COMPTE RENDU DES ATELIERS

Dans la deuxième partie de la conférence de clôture, les experts thématiques ont donné un compte rendu à une audience plus large en plénière. Les trois ateliers ont abordé une série de questions communes. C'est le cas tout d'abord de l'âge du départ à la retraite. Tant l'atelier « Emploi » ; que l'atelier « Santé » et celui sur la « Situation de bien-être des aînés » ont traité du sujet. Un second thème transversal fut celui des incitations au travail : l'allongement de l'âge de sortie du travail devrait faire l'objet d'une stratégie cohérente basée tant sur la modification des règles qui concernent la demande et l'offre d'emploi (avec un rôle prioritaire des entreprises).

Plus particulièrement, David Natali a proposé un résumé du débat de l'atelier « Situation de bien-être ». Ce débat a été présenté sur base des quatre points de discussion abordés durant l'atelier. Pour chaque point, les questions débattues ont été proposées avec une référence parallèle à la possible évolution future de l'agenda politique et à l'état des positions des acteurs clés.

Le premier point que l'expert thématique a proposé en plénière concerne l'introduction de mécanismes automatiques face au vieillissement démographique. On est ici au carrefour entre viabilité financière et adéquation sociale. Plusieurs commentaires et interventions ont souligné la disponibilité des différents acteurs à débattre des mécanismes qui soient capables de garantir la mise à jour des pensions belges. Mais d'autres posent également la question du développement parallèle de mécanismes pour garantir l'équilibre financier (par exemple pour définir l'âge de la retraite en fonction de l'espérance de vie) et de mécanismes d'adéquation des prestations (par exemple en matière d'indexation). Cette dernière question est toujours au centre des débats. Donc l'approche à suivre doit – pour plusieurs participants – être équilibrée.

L'exemple suédois a bien montré la stratégie envisageable : allonger la carrière sur le marché du travail. Mais pour mettre en œuvre un plan efficace, il est nécessaire de

traiter conjointement la politique des pensions et les mesures de l'emploi : pour inciter à une vie active plus longue mais aussi des meilleures conditions de travail. La nécessité d'une approche globale capable d'influencer tant la demande que l'offre d'emploi sont mises en avant.

L'autre mot clé est celui de flexibilité : des règles cohérentes avec l'évolution démographique de nos sociétés doivent prendre en compte les différentes conditions de travail et les conditions de vie des catégories des travailleurs et des citoyens. Le cas du travail pénible – et en général les différences entre travail manuel et intellectuel – montre la nécessité d'une perspective flexible pour calibrer la protection contre le risque vieillesse aux conditions de catégorie professionnelle.

Le deuxième point a été consacré au rôle du deuxième pilier dans un système des pensions de plus en plus complexe (voir le schéma à sept piliers dans le tableau 1). Le débat sur ce point s'est révélé assez diversifié et complexe. Il y a tout d'abord un point d'interrogation en ce qui concerne les intérêts des partenaires sociaux. La stratégie suivie dans le passé pour élargir la couverture des fonds de pension a été largement basée sur l'action des syndicats et des entreprises à travers la négociation collective. Les résultats ont été cohérents avec l'objectif d'augmentation du nombre d'assurés, mais toutefois avec des résultats très inégaux et partiels. Le point souligné par plusieurs participants durant l'atelier a été celui du manque d'intérêt (et de ressources) de la part des partenaires sociaux. Ici, la question est donc celle de la difficile cohérence entre les mesures introduites par les décideurs politiques et les stratégies des partenaires sociaux.

L'autre élément de la discussion concerne les inégalités dérivant du développement du deuxième pilier : la solidarité entre les différentes parties de la population risque d'être affaiblie par les fonds de pension (où le principe assurantiel est dominant). La question de l'interaction entre premier et deuxième pilier est donc cruciale : le risque est en fait d'avoir un surplus de protection pour les catégories plus riches tandis que les plus démunis verraient une réduction progressive de l'adéquation des prestations du premier pilier (par exemple à cause des mesures d'austérité) et une couverture insuffisante des fonds de pension. La question semble en fait normative: le débat a montré l'existence de différents points de vue par rapport à la nature du deuxième pilier et ses fonctions.

Le troisième point a touché la question plus spécifique des périodes assimilées. Le point de départ – partagé par tous les intervenants – est le besoin de mieux calibrer la définition et la couverture des périodes assimilées par la loi. D'un côté, il y a la nécessité de revoir la protection donnée à certaines catégories (les femmes avec un rôle central dans la « production » des soins des enfants et des aînés ; ou encore les travailleurs flexibles). Plusieurs ont souligné l'urgence d'intervenir avec une stratégie d'aide coordonnée. D'un côté, on a décrit la générosité des règles pour certains types de périodes d'inactivité, par exemple le crédit-temps sans motif.

Deux questions plus larges ont été abordées durant l'atelier. Il s'agit tout d'abord de la réflexion sur le besoin d'une approche cohérente entre les prestations – capables de garantir le droit à la retraite des personnes qui prodiguent volontairement des soins – et les services à fournir (par l'Etat ou d'autres institutions et organisations) pour soulager la condition, par exemple, des femmes et pour garantir une aide collective aux besoins d'une société vieillissante. L'autre élément de réflexion s'est focalisé sur la possible alternative entre la (re)-définition des périodes assimilées dans le contexte d'un système de nature assurantielle ; et le cas d'un système basé sur des garanties de base de type universel, où le droit à la pension est de plus en plus basé sur la citoyenneté plutôt que sur le travail.

Le quatrième et dernier point est lié à l'égalité des traitements. Durant les travaux de l'Atelier, la question est apparue très complexe avec un besoin d'investir davantage dans l'analyse des droits à la retraite des différentes catégories professionnelles (surtout entre fonctionnaires publics ; salariés dans le secteur privé et indépendants) et de mieux clarifier l'effet combiné des prestations, des méthodes de calcul et des mesures fiscales (par exemple les retenues sur les pensions). En tout cas, l'harmonisation des règles est reconnue comme un élément crucial pour l'avenir des pensions en Belgique.

5. REACTIONS DES RESPONSABLES POLITIQUES

Le compte rendu des experts thématiques a préparé le terrain pour la discussion entre décideurs politiques. La dernière partie de la conférence de clôture a vu une vaste représentation des fonctionnaires et responsables politiques de tous les niveaux de gouvernement : fédéral (représentants des ministres des pensions, et de l'emploi), régional (Bruxelles, Wallonie et Flandre), et communautaire.

En ce qui concerne les thèmes au centre de la réflexion en matière de « Situation de bien-être », Stephan Neetens (cellule stratégique du Ministre des Pensions) a fait référence à deux thèmes en particulier. Sur la question de l'âge de départ à la retraite, il est clair que le but du gouvernement est de lancer une réflexion et de bien avancer dans le débat pour des mesures qui seront quand même prises au cours de la prochaine législature. L'approche suivie est dite « modérée », consistant en des réformes progressives (plutôt que radicales) à introduire une à la fois. Les décideurs politiques dans le passé récent ont déjà abordé la question et introduit des mesures. Dans ce contexte, la référence lors de l'atelier à la nécessité d'une perspective équilibrée et flexible est à retenir. Le deuxième élément du débat est centré sur les périodes assimilées. Sur base des comparaisons – par exemple, le cas suédois mais aussi la France – il est clair que d'autres pays ont suivi une approche plus ciblée, avec une couverture moins généreuse des périodes d'inactivité (surtout de type volontaire et/ou sans motif). Est donc prévue à l'agenda l'idée de lancer une discussion ouverte sur la révision de ces périodes.

Anne Van Der Gucht (Administration flamande) a souligné l'importance de la question des femmes : la perspective est celle d'éliminer la discrimination contre les femmes en reconnaissant leur rôle en termes professionnels et familiaux (par exemple en matière de soins).

Christophe Barzal (représentant la Ministre de l'emploi) a insisté sur la gestion cohérente des carrières dans leur complexité. Il faut d'abord éviter une perspective trop négative du vieillissement de la population et des changements conséquents sur le marché du travail. Le besoin de mieux coordonner les mesures en matière de pensions avec celles en matière d'emploi a été rappelé. Une perspective globale signifie aussi plus de flexibilité dans l'organisation des carrières, en soulignant par exemple l'interaction entre travail et formation (où les travailleurs plus âgés pourraient contribuer à la formation des jeunes générations). Sur le thème des périodes assimilées, il est indubitable qu'il est nécessaire d'ouvrir la consultation et le dialogue (parfois complexe) avec les partenaires sociaux.

Les autres interventions de Karin Cormann (représentante de la Communauté germanophone), d'Amélie Joli (Région wallonne), de Magalie Plovie (Région de Bruxelles-Capitale) et d'Anne Van Der Gucht (Administration flamande) ont souligné la convergence des stratégies suivies au différents niveaux du gouvernement en matière de santé, (soins des aînés ; prévention ; mesures ciblées sur les plus vulnérables), d'aide à domicile ; de « co-housing » ; et d'investissement dans les capacités de toutes les parties de la population (et de toutes les générations).

Lors de la séance des conclusions, le Vice-Premier Ministre et Ministre des pensions, Alexander de Croo, a rappelé les points clés de la stratégie du gouvernement en matière de vieillissement de la population et de solidarité entre les générations. Pour le ministre, la question du vieillissement ne peut pas être prise en charge par les aînés ; elle doit être plutôt l'objet d'une action coordonnée et ciblée sur les différentes classes d'âge. Il est nécessaire de prendre en charge tant la question de l'adéquation sociale des prestations (avec le but de réduire davantage le risque de pauvreté qui est toujours trop élevé pour la partie aînée de la population) et la viabilité financière des pensions (et du budget de l'Etat en général). Il s'agit donc de garantir la qualité de la vie des retraités au travers, tout d'abord, d'un système de pensions capable de bien intégrer le pilier public et le deuxième pilier qui doit améliorer tant la couverture des travailleurs que le niveau de protection. L'autre point clé est l'amélioration des performances du marché du travail : il s'agit surtout d'augmenter le taux d'emploi en poursuivant les efforts et les progrès de ces dernières années.

Mireille Goemans, Conseillère du Vice-Premier Ministre et Ministre des Affaires sociales Laurette Onkelinx, a finalement rappelé la nécessité de bien équilibrer la rigueur budgétaire avec l'analyse des besoins de la population âgée. Elle a aussi rappelé le rôle stratégique du Conseil Consultatif Fédéral des aînés.

6. CONCLUSIONS ET PISTES POUR LES REFORMES FUTURES

La conférence a été l'occasion de faire un état des lieux du vieillissement actif en Belgique, des tensions existantes et des perspectives pour améliorer les politiques publiques (pas seulement les pensions, mais aussi l'emploi, la santé, le logement) afin d'enregistrer des progrès dans ce domaine.

Dans ce cadre, les questions relatives à la viabilité de longue durée des pensions belges et à leur capacité à bien protéger les aînés ont été au centre de l'atelier « Situation de bien-être ». Le débat a permis de bien encadrer les enjeux les plus importants à l'agenda des autorités publiques et des parties prenantes.

Sur base des quatre points abordés lors de l'atelier (introduction de mécanismes automatiques face au vieillissement de la population ; le rôle du deuxième pilier ; la question des périodes assimilées et de l'égalité des traitements) et de la séance plénière, la discussion a permis de faire le point et de proposer des perspectives pour avancer dans la mise à jour du système de pensions en Belgique.

Les thèmes pour lesquels il semble y avoir plus d'espace pour avancer de nouvelles mesures sont ceux relatifs aux périodes assimilées et à l'introduction des mécanismes automatiques pour sauvegarder le futur des pensions. Dans le premier cas, il y a une prise de conscience générale de la nécessité de revoir la législation actuelle. Plusieurs acteurs se sont montrés disposés à débattre de mesures capables d'améliorer la protection des catégories les plus touchées par les nouveaux risques sociaux (par exemple en termes de conciliation entre vie professionnelle et familiale, pour les femmes ; ou les catégories des travailleurs atypiques et la difficile interaction entre flexibilité du travail et sécurité des droits sociaux) ; et la révision des mesures en faveur de l'inactivité volontaire ou sans motif (comme par exemple dans le cas du crédit-temps). En ce qui concerne l'introduction de mesures pour aligner les pensions sur le vieillissement démographique, la demande des organisations impliquées (par exemple le mouvement syndical et les ONG sociales) est de bien calibrer les mesures liées à garder la viabilité financière (en termes d'âge légal de départ à la retraite) avec celles qui devraient garantir (ou même améliorer) le montant des prestations. Dans ce cas, plusieurs interventions ont souligné comme piste de réflexion pour le débat public (et politique) la définition d'un paquet de mesures politiques en matière de pensions et de politiques fiscales (imposition fiscale des prestations, etc.).

Le débat à propos du rôle du deuxième pilier et de l'égalité des prestations semble quant à lui beaucoup plus complexe et risqué. Dans ces deux domaines, les perspectives pour une réforme sont moins claires. Pour avancer, il semble crucial de développer l'activité analytique et d'assurer un monitoring préparatoire. Tel est le cas pour la révision des mesures concernant les pensions complémentaires. Il semble y avoir un consensus général sur la nécessité de renforcer le cadre légal pour élargir la population active inscrite et pour améliorer les prestations et la protection offerte aux assurés. Toutefois, la question cruciale est celle du dialogue avec les par-

tenaires sociaux et du lien entre la loi et les négociations collectives. Ce qui importe ici est l'intérêt des partenaires et la capacité des responsables politiques de donner la juste incitation pour relancer le deuxième pilier.

Le besoin d'une analyse en profondeur des sources d'inégalités parmi les catégories professionnelles et les genres semble évident. Pour poursuivre adéquatement le débat, il semble qu'il y ait besoin d'une véritable base analytique capable de bien décrire et d'expliquer les composantes des inégalités et les moyens à mettre en place pour les enrayer.

BIBLIOGRAPHIE

Berghman, J., Debels, A., Vandenplas, H., Verleden, F., Mutsaerts, A., Peeters, H. et Verpoorten, R., *L'Atlas des pensions*, Centre de recherches politiques de retraite pour la recherche sociologique Université Catholique de Louvain, 2010, <http://soc.kuleuven.be/ceso/pensioenbeleid/index.php>.

Comité d'étude sur le Vieillissement, *Rapport Annuel*, 2012, http://www.plan.be/publications/Publication_det.php?lang=fr&TM=30&IS=63&Key-Pub=1174.

Commission européenne, *Rapport conjoint en matière des pensions*, 2010, http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/occasional_paper/2010/pdf/ocp71_en.pdf.

Commission européenne et Comité de Protection sociale, *Pension Adequacy in the European Union*, 2012, <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=738&langId=it&pubId=7105&type=2&furtherPubs=no>.

Conférence nationale des pensions, *Livre Vert. Consolider l'avenir des pensions*, 2010.

De Deken, J., Belgium. The paradox of persisting voluntarism in a corporatist welfare state, in B. Ebbinghaus (éd.), *The Varieties of Pension Governance*, Oxford, Oxford University Press, pp. 57-88, 2011.

Hinrichs, K. et Jessoula, M., Flexible Today, Secure Tomorrow?, in K. Hinrichs et M. Jessoula, *Labour Market Flexibility and Pension Reforms: Flexible Today, Secure Tomorrow?*, Londres, Palgrave MacMillan, 2012.

Natali, D., Note préparatoire : Atelier « Position de bien-être », Conférence de clôture de l'Année européenne 2012 du vieillissement actif et de la solidarité entre les générations en Belgique, Service public fédéral de Sécurité sociale, 2012.

OCDE, *Pensions at a glance*, Paris, 2012, http://www.oecd-ilibrary.org/finance-and-investment/oecd-pensions-outlook-2012_9789264169401-en.

Seeleib-Kaiser, M., Saunders, A. et Naczik, M., Shifting the Public-Private Mix: A New Dualization of Welfare, in P. Emmenegger, S. Hausermann, B. Palier et M. Seeleib-Kaiser (éds.), *The Age of Dualisation*, Oxford, Oxford University Press, 2012.

Sjögren Lindquist, G. et Wadensjö, E., Sweden: A Viable Public-Private Pension System, in B. Ebbinghaus (éd.), *The Varieties of Pension Governance*, Oxford, Oxford University Press, 2011.

Service public fédéral de Sécurité sociale, Programme de travail pour la Belgique pour l'Année européenne du vieillissement actif et de la solidarité entre les générations, 2012.

<http://www.socialsecurity.fgov.be/docs/active-ageing/wp-ey2012-fr.pdf>.

Vasselle, A. et Cazeau, B., *Réformer la protection sociale : les leçons du modèle suédois, Rapport d'information n° 377 (2006-2007), Mission d'évaluation et de contrôle de la sécurité sociale et de la commission des affaires sociales*, Sénat de la République française, 2007, <http://www.senat.fr/rap/r06-377/r06-377.html>.

TABLE DES MATIERES

RAPPORT DE L'ATELIER « SITUATION DE BIEN-ETRE DES AINES »

INTRODUCTION	541
1. SITUATION DE BIEN-ETRE DES AINES EN BELGIQUE	542
1.1. L'ETAT DE LA QUESTION ET LA PERFORMANCE DU SYSTEME DES PENSIONS BELGES	543
1.2. LES QUESTIONS CLES	547
1.3. LES SEPT DEFIS EN BELGIQUE	549
1.4. LES MESURES LES PLUS RECENTES ET LE PROGRES ACCOMPLI	552
2. L'EXPERIENCE SUEDOISE	554
2.1. LE MODELE SUEDOIS ACTUEL	556
2.2. QUESTIONS OUVERTES ET DEFIS FUTURS	559
3. LE DEBAT DURANT L'ATELIER « SITUATION DE BIEN-ETRE »	560
3.1. MECANISMES AUTOMATIQUES POUR GARANTIR LA MISE A JOUR DES PENSIONS BELGES	560
3.2. 2 ^{EME} PILIER DANS UN SYSTEME COMPLEXE	561
3.3. PERIODES ASSIMILEES	562
3.4. EGALITE DE TRAITEMENT	563
4. COMPTE RENDU DES ATELIERS	564
5. REACTIONS DES RESPONSABLES POLITIQUES	566
6. CONCLUSIONS ET PISTES POUR LES REFORMES FUTURES	569
BIBLIOGRAPHIE	570

RAPPORT DE LA SEANCE PLENIERE 'PARTICIPATION DES PERSONNES AGEES A LA POLITIQUE'. (1)

1. POSSIBILITES ET LIMITES D'UNE PARTICIPATION A LA POLITIQUE : LE CONSEIL FLAMAND DES PERSONNES AGEES

Jul Geeroms, qui a pris la parole au nom du Conseil flamand des personnes âgées, a souligné que le vieillissement actif a une signification plus large que travailler plus longtemps. Les aînés doivent également pouvoir participer activement à la vie en société. Une des dimensions de cette participation est l'implication dans la prise de décisions politiques en tant que citoyen. Cela suppose non seulement émettre un vote tous les quatre ou cinq ans dans l'isoloir, mais encore être impliqué dans la politique via un dialogue permanent et structurel. Cependant, on constate, alors que le pourcentage de personnes âgées dans la population ne cesse de croître, que leur nombre à la Chambre des représentants a fortement diminué. Actuellement, il n'y a plus qu'un seul député de plus de 55 ans. Par ailleurs, le pouvoir exécutif et les gouvernements comptent également toujours de moins en moins de personnes âgées. Dans le Gouvernement flamand Geens 1 (1981), l'âge moyen était de 52 ans, dans le Gouvernement Peeters 2 (2009), il n'est plus que de 45 ans.

Que faire ? Jul Geeroms voit trois solutions possibles. En premier lieu, un nombre plus élevé de personnes âgées pourrait entrer en politique. Les partis doivent octroyer aux aînés plus de places éligibles sur les listes électorales. En deuxième lieu, les seniors sont susceptibles de jouer un rôle plus important dans les organisations sociales intervenant sur le terrain : il suffit de penser aux syndicats, aux organisations familiales, aux organisations féminines ... Enfin, il est également nécessaire d'instituer des conseils d'aînés à tous les niveaux politiques, ouvrant un dialogue structurel à double sens : du bas vers le haut et du haut vers le bas.

Comme exemples de telles organisations de seniors, citons le Conseil flamand des Personnes âgées, la Coordination des Associations de Seniors de la Fédération Wallonie-Bruxelles, les conseils de personnes âgées dans toutes les provinces et dans 90 % des communes. Au niveau européen, nous avons "Age Platform" et désormais aussi, au niveau fédéral, le Conseil consultatif fédéral des aînés.

(1) La séance plénière a été présentée par Guy Tegenbos (De Standaard). L'introduction a été faite par Jul Geeroms (Vlaamse Ouderraad) et Luc Jansens (Coordinateur des Associations des Seniors). L'expérience de l'étranger a été apportée par Anne-Sophie Parent (Age Platform). Le rapport a été rédigé par le SPF Sécurité sociale.

Le Conseil flamand des personnes âgées fut lancé en 2005, mais depuis les années 1970, il existait déjà un Comité de concertation des organisations flamandes des retraités et, en 1993, fut institué en Comité de concertation des seniors.

Le conseil poursuit cinq objectifs :

conseiller et formuler des avis de sa propre initiative ou à la demande des autorités ;
signaler les problèmes ;

- informer le public (via un site Internet, un bulletin d'informations ...) ;
- sensibiliser, par exemple dans le cadre de la semaine annuelle des personnes âgées : brochure et journée thématique aux niveaux local et provincial. L'année dernière, le thème de la campagne était la pauvreté, cette année, c'est le vieillissement actif ;
- organiser une concertation entre les organisations du troisième âge.

Le Conseil flamand des personnes âgées est une association sans but lucratif (asbl), se structurant autour d'une assemblée générale, d'une direction quotidienne, de commissions et de groupes de travail ainsi que d'un secrétariat.

L'assemblée générale comprend des membres effectifs (organisations de seniors) : des membres directs et indirects (via d'autres associations), quatre experts (en partie pour contrer la critique que les personnes âgées extérieures à toute organisation ne seraient pas représentées), des organisations affiliées (avec des expertises spécifiques sur le plan du travail avec les aînés) et un représentant des provinces et des communes. Les avis doivent être approuvés par l'assemblée générale.

Le secrétariat du Conseil flamand des personnes âgées se compose de quatre personnes.

Qu'est-ce qui marche, qu'est-ce qui ne marche pas ?

- Le nombre et la qualité des avis du conseil augmentent, mais il s'agit surtout d'avis sur initiative propre et à la demande du Ministre de la Politique des personnes âgées. Il serait souhaitable que d'autres ministres, par exemple le Ministre du Logement ou du Sport fassent appel également au conseil pour avis.
- Pour pouvoir exercer un impact sur la politique, il y a lieu de traduire ce qui est important pour les personnes âgées en termes techniques de politique. Ce n'est pas toujours aisé.
- Afin de pouvoir formuler des avis pertinents qui, en outre, recueillent l'adhésion (l'arrière-ban doit être consulté), il faut du temps, alors que souvent l'on ne dispose que de quelques semaines pour mettre la dernière main à un avis.
- Le conseil informe beaucoup, mais il est très difficile d'atteindre le grand public via la presse.
- La qualité du travail dépend du recrutement de bénévoles compétents.
- Un bon secrétariat avec suffisamment de collaborateurs est d'une grande importance. Le conseil dispose actuellement d'un bon secrétariat. Il faut un financement suffisant.

Sans un financement suffisant et un secrétariat efficace, le conseil se trouve dans l'impossibilité de fournir un travail de qualité. Ces dernières années, de grands progrès ont été réalisés grâce au décret flamand mais aussi à la compétence des bénévoles.

2. POSSIBILITES ET LIMITES DE LA PARTICIPATION A LA POLITIQUE : LA COORDINATION DES ASSOCIATIONS DE SENIORS (CAS)

Luc Jansen, au nom de la Coordination des Associations de Seniors, a déclaré que l'organisation a été mise en place en octobre 2004 sous la forme d'une asbl. Un décret du 26 mai 2011 a reconnu la CAS comme Commission des Seniors de la Fédération Wallonie-Bruxelles. La CAS a donc évolué d'une asbl entièrement privée en un organe représentatif officiel de la Fédération Wallonie-Bruxelles. La naissance et le développement de l'organisation sont assez comparables à ce qui s'est passé du côté flamand.

La Commission a pour mission :

- de fournir des avis à la demande du gouvernement, de l'un de ses membres, du parlement ou de sa propre initiative, en particulier dans le cadre de projets ou de propositions de décret sur toutes les compétences de la Fédération Wallonie-Bruxelles ; cela, à chaque fois que les intérêts des aînés et leur participation active à la société sont en jeu ;
- d'informer et de sensibiliser les membres, le grand public, les médias, et les responsables sur les plans politique, économique et social sur tout ce qui concerne les seniors ;
- d'offrir un forum pour la concertation, l'échange d'idées à toutes les organisations de personnes âgées de la Fédération Wallonie-Bruxelles ;
- de représenter les organisations d'aînés auprès de tous les organes qui font appel à l'expertise.

Pour citer un exemple d'intervention réussie, l'on peut se référer à une action de la CAS contre le projet de la banque ING de fixer un montant maximal que les personnes âgées (60+) pouvaient retirer journalièrement de leur compte. La CAS s'est opposée à cette proposition et finalement ING a renoncé à cette idée.

En guise d'exemple d'intervention non aboutie, l'on peut rappeler l'action de la CAS contre l'augmentation excessive des tarifs pour seniors de la SNCB (+13 % en comparaison avec une augmentation moyenne du prix des tickets de + 3 %) annoncée pour 2013 et contre les limitations de l'utilisation du *billet des retraités* (pas avant 9 heures et pas pendant les week-ends en juillet et en août). Cette action n'a pas réussi.

Par ailleurs, la CAS (et c'est incontestablement une réussite) a initié une étude au sein de la Fédération Wallonie-Bruxelles (toutes les communes wallonnes et bruxelloises) pour vérifier le degré de participation des seniors via les conseils consultatifs au niveau local. L'étude menée en Wallonie en collaboration avec l'Université de Liège a donné lieu à une circulaire qui a été adressée à tous les bourgmestres le 2 octobre 2012 afin de les inciter à instituer un conseil consultatif dans leur commune. La circulaire comportait un exemple de règlement intérieur. En fait, le ministre Courard avait, déjà en 2006, promu l'institution de conseils de seniors avec une circulaire dans laquelle il avait également proposé un cadre. Le nouveau décret est cependant beaucoup plus détaillé. A Bruxelles aussi, un décret est en confection visant à stimuler l'instauration de conseils locaux.

Depuis novembre 2008, les germanophones ont également un conseil de personnes âgées et c'est au cours de cette même année qu'a été créée une Commission des aînés au sein du Conseil wallon de l'action sociale et de la santé. La commission donne des recommandations au conseil sur tout ce qui touche au troisième âge et a reçu une mission particulière sur le plan du logement des personnes âgées.

De tout ceci, l'on peut conclure que la volonté d'impliquer les aînés est réelle, mais la concrétisation sur le terrain diffère fortement d'une commune à l'autre. On a parfois l'impression que les seniors sont *récupérés* par les hommes politiques locaux. L'étude évoquée ci-dessus a fait apparaître que, çà et là, le conseil local des personnes âgées semble avoir été institué pour aider l'échevin du troisième âge à organiser une excursion récréative ou une fête annuelle. Ce n'est certes pas la bonne façon pour les seniors de faire part de leurs besoins. Pourtant dans un certain nombre de cas, on observe aussi un fonctionnement vraiment efficace et une participation réelle, qui permettent au conseil de fonctionner un peu comme un conseil communal ou un parlement. Malheureusement, ce modèle n'est pas encore très répandu parmi les communes.

Les instruments sont désormais opérationnels à tous les niveaux politiques. L'important est maintenant de les utiliser. Un problème est récurrent : les avis peuvent être couchés sur papier, mais personne n'est tenu d'en tenir compte et l'on ne doit même pas répondre aux avis émis. A présent, le fait que l'organe qui reçoit l'avis du Conseil consultatif fédéral des Seniors devra communiquer dans un délai imparti la suite qu'il compte y donner ou le motif pour lequel aucune suite n'y sera réservée est un véritable progrès. C'est même un très grand pas en avant.

3. EXPERIENCES DE L'ETRANGER : "AGE PLATFORM"

L'expérience acquise de l'étranger a été abordée par Anne Sophie Parent, Secrétaire Générale de la Plate-forme AGE. La Plate-forme AGE Europe est un réseau européen d'environ 167 organisations de et pour les personnes de plus de 50 ans, dont l'objectif est de traduire et promouvoir au sein de l'Union européenne les intérêts des

150 millions de citoyens âgés et d'accroître la prise de conscience des thèmes qui les occupent le plus. Madame Parent a une grande expérience de la participation des aînés dans divers pays, parmi lesquels la Belgique. Selon elle, la situation dans notre pays n'est pas encore idéale, mais elle est certainement bien meilleure qu'en Europe orientale et centrale.

En Pologne, on a récemment voté une loi visant à l'instauration à tous les niveaux d'un conseil consultatif des personnes âgées. Dorénavant, dans ce pays, on observe de rapides et grandes améliorations. Ces changements ont été introduits du haut vers le bas après une visite de la Plate-forme AGE. En Estonie se tient désormais une fois par an une réunion de concertation avec le soutien d'AGE et de quelques pays. Ceci est positif, mais naturellement cela ne suffit pas. En Allemagne, il existe des conseils pour personnes âgées au niveau fédéral et au niveau des *Länder*. On peut y relever une bonne coordination entre les différents niveaux. Le Danemark met tout le monde (toutes les catégories d'âge) autour de la table au niveau local. Cela fonctionne très bien, puisqu'ensemble, ils trouvent de bonnes solutions.

En Belgique, nous disposons désormais d'un Conseil consultatif fédéral des Aînés. Madame Parent s'en dit très réjouie. Avant la création du conseil, quelque chose faisait encore défaut. Il faut des maillons à tous les échelons politiques si l'on veut qu'interviennent de véritables changements sur le terrain : la participation des aînés est optimale quand à tous les niveaux sont installés des conseils consultatifs qui se soutiennent mutuellement. C'est aussi ce qui est apparu pendant une conférence organisée en juin par la Commission européenne (2). Un bon projet et une bonne vision à l'échelon national doivent être partagés par les niveaux subnationaux. De cette manière, on obtient plus de chances que le travail se réalise avec une vision à long terme et que la vapeur ne soit pas renversée après chaque élection. A cet égard, les pays scandinaves sont de bons exemples. Les décisions qui résultent de la concertation doivent également être exécutées sur la base d'une bonne compréhension des possibilités pratiques.

Outre la concertation *verticale* et la coordination, il faut également une coordination et une concertation *horizontale* : il faut apprendre des organisations participant au même échelon et exercer des pressions de manière concentrée. L'on n'est pas toujours enclin à chercher de(s) (nouveaux) partenaires. Et c'est pourtant d'une grande importance.

Aujourd'hui, la Plate-forme AGE mène campagne dans le cadre du partenariat innovateur européen en matière du Vieillessement actif et en bonne santé. L'objectif est d'instituer une Convention européenne sur les changements démographiques, elle

(2) "Conference on Good Governance for Active and Healthy Ageing". Bruxelles, le 4 juin.
<http://europa.eu/ey2012/ey2012main.jsp?langId=en&catId=970&eventsId=594&furtherEvents=yes>.

devra réunir toutes les autorités avec la société civile, les chercheurs et l'industrie (le secteur privé est demandeur). Cette convention permettra précisément d'interconnecter tous les niveaux politiques. Ce projet sera lancé dans les six mois au cours de la Présidence irlandaise.

En conclusion, Madame Parent a dit que 2013 sera l'année européenne du citoyen. Elle a exhorté le Conseil consultatif fédéral des aînés à se baser sur les développements européens. Aujourd'hui, la situation politique est meilleure qu'hier : l'on a compris que les personnes âgées devaient être impliquées pour réaliser l'adaptation de la société. La Plate-forme AGE continuera à jouer un rôle dans l'échange des expériences acquises par les états membres de l'UE.

4. DISCUSSION ET REACTION DES RESPONSABLES POLITIQUES

Pendant la discussion, deux thèmes ont été abordés : la nécessité d'influencer vraiment la politique (les conseils des aînés ne peuvent pas se contenter d'organiser des fêtes et des excursions) et l'implication des seniors lors des efforts pour améliorer la santé à un âge avancé.

Selon Nico Broeckx (Conseil pour personnes âgées dans la commune de Heist-op-den-Berg), les conseils des aînés au niveau de la province et au niveau supérieur fonctionnent bien, mais à l'échelon local, beaucoup de choses peuvent encore être améliorées. Souvent, l'on ne s'y occupe que de l'organisation d'événements. Il est important de rester critique et de réagir aussi lorsque les choses ne vont pas. Il est nécessaire d'avoir une véritable participation à la politique au niveau local.

Anne-Sophie Parent a confirmé ce point de vue. Elle a souligné que la participation exigeait aussi de l'implication. L'on n'y est pas seulement pour s'entendre parler, il faut développer l'expertise nécessaire et investir du temps et de l'énergie. Souvent, au niveau local, les conseils des aînés s'occupent trop exclusivement de prestations de services et de récréation. Il va de soi que ceci est aussi important, mais c'est insuffisant. Services et loisirs comptent autant que la participation politique. Cela nécessite de l'implication et de l'ouverture aux problèmes des autorités locales.

Jul Geeroms a confirmé que tous les conseils locaux ne fonctionnent pas idéalement, mais d'après lui, au cours de ces dix dernières années, beaucoup de choses ont changé en Flandre qui vont dans le bon sens. Le décret sur la politique d'inclusion des personnes âgées tout particulièrement a été une percée importante. Le décret crée un instrumentaire pour la politique du troisième âge au niveau local et offre un cadre. Sur le site Internet du Conseil flamand des personnes âgées, l'on trouve des memoranda communaux qui sont souvent de très bonne qualité. Les provinces ont également fourni un travail appréciable en soutenant le niveau local. Toutefois, il faut remarquer que souvent, la consultation obligatoire du conseil des personnes âgées fait défaut à l'échelon local.

Luc Jansen a mentionné que, dans la Fédération Wallonie-Bruxelles, des formations seront offertes aux communes en collaboration avec les provinces en vue de constituer des conseillers pour aînés. Ces conseillers sont en mesure de proposer des solutions concrètes. Ainsi, lors de l'institution de lotissements (aménagement du territoire), l'on peut veiller à implanter des services pour personnes âgées. Aujourd'hui, les aînés se concentrent souvent dans les centres urbains parce qu'autre part, on ne trouve pas les services. Les conseils des personnes âgées doivent surtout s'occuper de la réalisation de l'intégration (et non de l'organisation de repas). Il faut éviter de créer des ghettos.

Didier Coeurnelle (SPF Sécurité Sociale) a fait remarquer qu'il existe un Partenariat d'innovation européen pour le Vieillessement actif qui a pour ambition de prolonger l'espérance de vie en bonne santé de deux ans, mais s'est étonné que les seniors ne se préoccupent pas beaucoup de cette problématique qui est cependant très importante pour eux. Pourquoi les personnes âgées n'exigent-elles pas plus de progrès sur ce plan ? Anne-Sophie Parent rejette cette position. Soutenue par l'organisation mondiale de la santé, la Plate-forme AGE coordonne elle-même l'une des six actions du Partenariat européen : à savoir, les environnements ouverts à tous les âges. Même s'il est vrai qu'une plus grande collaboration pourrait mener à des résultats encore meilleurs, il faut noter que bien des efforts sont déjà fournis. Par ailleurs, au niveau européen, un gros montant a été libéré pour stimuler des progrès à ce niveau. Toutefois, le progrès médical à lui seul ne suffira pas. Au départ d'une approche holistique, toutes les dimensions doivent être abordées. Généralement, l'on obtient de bons résultats lorsque l'on peut réaliser des choses qui profitent à tous les âges.

La discussion collégiale avec des responsables politiques qui s'est déroulée lors de la conférence de clôture a également abordé la problématique de la participation des aînés à la politique. Répondant à la position selon laquelle les autorités ne prêtent pas suffisamment attention aux avis des conseils de personnes âgées, Anne Van Der Gucht (Section Développement politique, Département Bien-être, Santé publique et Famille de la Communauté flamande) a affirmé que le gouvernement flamand entretient d'excellentes relations avec le Conseil flamand des personnes âgées, mais qu'un avis du conseil n'est évidemment pas obligatoire. Le pouvoir politique n'est pas tenu de suivre l'avis donné et peut toujours opérer un autre choix. Amélie Joly (conseillère d'Eliane Tillieux, Ministre wallonne de la Santé, de l'Action sociale et de l'Egalité des chances) a confirmé ceci : il peut toujours y avoir d'autres considérations, des limites qui entraînent une autre décision. Souvent, ce ne sont pas seulement les personnes âgées, mais également d'autres catégories d'âge qui sont impliquées et il est nécessaire de procéder à une pondération des divers intérêts en cause. Pour ce qui est de la participation à la politique du troisième âge dans la Communauté germanophone, Karin Cormann (cabinet de Harald Mollers, Ministre de la Famille, de la Santé et des Affaires sociales, Gouvernement de la Communauté germanophone) a signalé qu'au fil des ans, l'approche avait changé. Avant il y avait, comme en Flandre et dans la Fédération Wallonie-Bruxelles, un conseil des per-

sonnes âgées indépendant qui travaillait de manière autonome et publiait régulièrement des memoranda. Le conseil s'occupait entre autres de la politique des soins. Pour différentes raisons, ce conseil a été aboli (l'on estimait entre autres que la participation devait plutôt se réaliser via les familles). Aujourd'hui, l'on part d'une approche nouvelle, différente : l'on veille à ce que les personnes âgées soient représentées dans les divers conseils consultatifs sectoriels. Par exemple, il existe un Conseil des familles et de l'intergénérationnel où siègent également des aînés. Le Conseil des personnes âgées précédent était moins directement et moins concrètement impliqué dans la politique. Ce conseil donne des avis et s'engage dans des projets concrets. Naturellement, il faut organiser des formations pour ceux qui représentent les aînés. Anne Van Der Gucht a encore signalé que c'était une bonne idée d'impliquer les personnes âgées depuis le début de la préparation d'une nouvelle initiative comme p. ex. un décret. C'est beaucoup plus constructif que de les impliquer lorsqu'il existe déjà un texte totalement élaboré. Cette manière de participer est nettement plus sensée.

(Traduction)

TABLE DES MATIERES

RAPPORT DE LA SEANCE PLENAIRE 'PARTICIPATION DES PERSONNES AGEES A LA POLITIQUE'.

1. POSSIBILITES ET LIMITES D'UNE PARTICIPATION A LA POLITIQUE : LE CONSEIL FLAMAND DES PERSONNES AGEES	573
2. POSSIBILITES ET LIMITES D'UNE PARTICIPATION A LA POLITIQUE : LA COORDINATION DES ASSOCIATIONS DE SENIORS (CAS)	575
3. EXPERIENCES DE L'ETRANGER : « AGE PLATFORM »	576
4. DISCUSSION ET REACTION DES RESPONSABLES POLITIQUES	578

INSTALLATION DU NOUVEAU CONSEIL CONSULTATIF FEDERAL DES AINES

LE CONSEIL CONSULTATIF FEDERAL DES AINES

485

**CONSIDERATIONS PORTANT SUR L'INSTALLATION DU NOUVEAU CONSEIL
CONSULTATIF FEDERAL DES AINES PAR LES MINISTRES CONCERNES ET UN
REPRESENTANT DU CONSEIL ET REACTIONS DE LA SALLE. RAPPORT DE LA
SEANCE PLENIERE**

589

LE CONSEIL CONSULTATIF FEDERAL DES AINES (1)

1. BUT ET FONDATION

Le Conseil consultatif fédéral des aînés (CCFA) est l'organe représentatif des aînés au niveau fédéral. Récemment encore, les aînés ne disposaient au niveau fédéral que d'un organe consultatif pour les pensions (Comité consultatif pour le secteur des pensions). Le Conseil consultatif fédéral des aînés assume les tâches qui incombaient à ce comité consultatif et les étend à toutes les matières qui relèvent de la compétence des autorités fédérales et concernent les seniors.

Le Conseil consultatif fédéral des aînés a été créé à l'initiative du Parlement, par la loi du 8 mars 2007 créant le Conseil consultatif fédéral des aînés (M.B. 27 mars 2007). Cette loi a été modifiée par la loi du 18 décembre 2012 (M.B. 10 mars 2010) en y apportant quelques amendements.

Le Conseil consultatif fédéral des aînés est entré en vigueur avec la publication de l'arrêté de nomination du 13 novembre 2012 (M.B. 21 novembre 2012) portant nomination des membres du Conseil consultatif fédéral des aînés. Depuis cette date, le Comité consultatif pour le secteur des pensions n'existe plus.

L'installation officielle du Conseil consultatif fédéral des aînés a eu lieu le mardi 27 novembre 2012, pendant la Conférence de clôture de l'Année européenne du vieillissement actif.

Le Conseil consultatif fédéral des aînés relève de la compétence commune du ministre des Pensions Alexander De Croo et de la ministre des Affaires sociales Laurette Onkelinx.

2. MISSIONS

Le Conseil consultatif fédéral des aînés est investi des missions suivantes : il émet, de sa propre initiative ou à la demande du gouvernement fédéral ou d'une des chambres législatives, des avis sur les pensions, l'égalité des chances, l'intégra-

(1) Voir également les pages web : <http://www.socialsecurity.fgov.be/fr/over-de-fod/federale-adviesraad-voor-ouderen/favo.htm> et <http://www.socialsecurity.fgov.be/fr/over-de-fod/federale-adviesraad-voor-ouderen/adviezen.htm>.

tion sociale et la pauvreté, l'accès aux soins de santé et la mobilité, dans la mesure où il s'agit de compétences fédérales ;
il évalue les matières qui, dans la déclaration de politique annuelle du gouvernement, concernent les aînés ;
il évalue la qualité des services prestés par l'administration fédérale ;
à la demande d'un membre du gouvernement, il détache des observateurs dans les comités consultatifs créés dans le cadre de l'Union européenne.

3. COMPOSITION

La composition du Conseil consultatif fédéral des aînés est définie par l'arrêté royal du 4 juin 2012 réglant la composition et le fonctionnement du Conseil consultatif fédéral des aînés (M.B. 15 juin 2012).

Le Conseil consultatif fédéral se compose de 25 membres effectifs avec voix délibérative et de 25 membres suppléants avec voix délibérative. Ces membres jouissent d'une certaine expérience dans des organisations impliquées dans la politique des seniors. L'arrêté royal comprend également des règles de répartition des membres par région linguistique, pour que le Conseil consultatif fédéral des aînés soit représentatif de l'ensemble de la population belge.

En plus des membres avec voix délibérative, le Conseil comprend des membres avec voix consultative, à savoir les fonctionnaires généraux des administrations compétentes ou leurs représentants et les représentants des ministres compétents.

Le Conseil consultatif fédéral des aînés est composé de plusieurs organes, à savoir :

3.1. ASSEMBLEE PLENIERE

L'assemblée plénière se compose des 25 membres effectifs du Conseil et des membres avec voix consultative. C'est cet organe qui prend les décisions (exemple: adoption d'avis).

3.2. BUREAU

Le Bureau comprend le président et le vice-président du Conseil, les présidents et vice-présidents des 5 commissions permanentes et les membres avec voix consultative.

Le Bureau est responsable de la coordination technique et administrative des activités du Conseil consultatif fédéral des aînés et des différents groupes de travail ou commissions.

3.3. COMMISSIONS

Le législateur a prévu cinq commissions permanentes au sein du Conseil consultatif fédéral des aînés :

Commission 'Pensions' ;

Commission 'Intégration sociale et lutte contre la précarité' ;

Commission 'Egalité des chances' ;

Commission 'Accès aux soins de santé' ;

Commission 'Mobilité'.

Des commissions supplémentaires (temporaires ou permanentes) peuvent être créées.

Les commissions sont constituées de membres effectifs et suppléants du Conseil et des membres avec voix consultative compétents pour la matière abordée en commission. La composition effective diffère d'une commission à l'autre.

Les commissions sont chargées du travail préparatoire. Leurs membres ont notamment pour mission de discuter des déclarations de politique et de préparer les avis.

CONSIDERATIONS PORTANT SUR L'INSTALLATION DU NOUVEAU CONSEIL CONSULTATIF FEDERAL DES AINES PAR LES MINISTRES CONCERNES ET UN REPRESENTANT DU CONSEIL ET REACTIONS DE LA SALLE. RAPPORT DE LA SEANCE PLENIERE (1)

1. EXPOSE DU MINISTRE ALEXANDER DE CROO, VICE-PREMIER MINISTRE ET MINISTRE DES PENSIONS

Pour le Ministre De Croo, le Conseil consultatif fédéral des aînés n'est pas un conseil des aînés mais un conseil pour les aînés. Il est également composé de quinquagénaires. Cela indique que le vieillissement est une question qui dépasse les générations : au sens large, le vieillissement est un thème qui relie les générations entre elles. Les membres du conseil ont finalement été nommés par arrêté royal. Etant donné que la décision d'instituer un conseil fédéral des aînés date déjà de 2007, reconnaissons qu'il a fallu beaucoup de temps pour arriver d'une décision de principe à son installation. La formation lente du gouvernement actuel y a entre autres contribué.

Le vieillissement et les pensions sont au centre du programme de l'actuel gouvernement. L'objectif est bel et bien d'accorder au nouveau conseil consultatif des compétences plus larges que celles de son prédécesseur le Comité consultatif des pensions. Le domaine de compétences couvre toutes les matières fédérales qui concernent les personnes âgées. L'instauration du conseil a donné lieu à une excellente collaboration avec la collègue Ministre Laurette Onkelinx.

Le Ministre De Croo fonde de grandes espérances sur le conseil. Il y a beaucoup de travail sur la planche et le conseil devra s'organiser au mieux. Monsieur De Croo attend du conseil qu'il ne se laisse pas guider par une stratégie purement défensive, axée sur la défense des droits acquis des personnes qui ont aujourd'hui 65 ans ou plus. La solidarité intergénérationnelle doit également être prise en compte. En effet, les jeunes d'aujourd'hui sont les aînés de demain.

(1) Le rapport a été rédigé par le SPF Sécurité sociale.

Compte tenu de ses attributions, le ministre s'intéresse surtout aux opinions du conseil sur l'évolution des pensions à long terme, plus précisément à son point de vue sur deux défis clés qui nous attendent : primo, la durabilité sociale de notre système des pensions et, secundo, sa pérennité financière.

L'un des défis quant à la durabilité sociale porte sur la question de savoir comment maintenir les retraités à l'écart de la pauvreté. Sur ce plan, des progrès ont été enregistrés au cours des années écoulées, même si le chemin qui reste à parcourir est encore bien long. Avant la crise, 23% des seniors étaient confrontés au risque de pauvreté, aujourd'hui, ils sont environ 20 %. On dénote donc une légère baisse. Le chiffre (un retraité sur cinq vit dans la pauvreté) reste encore beaucoup trop élevé. Incontestablement, la situation de certains groupes spécifiques de personnes âgées reste toujours problématique. Par exemple, il y a des femmes qui ont eu une carrière plus courte parce qu'à des moments importants de leur vie, elles ont fait des choix en fonction de leur famille. Elles ont, par exemple, interrompu leur carrière professionnelle pour s'occuper de l'éducation de leurs enfants, souvent sans avoir conscience que cela entraînerait une pension moins élevée. Par ailleurs, les personnes âgées isolées et celles qui ne possèdent pas leur logement propre sont particulièrement fragiles. Naturellement, l'on attend plus des pensions que la simple garantie d'une sécurité d'existence. Les personnes du troisième âge doivent pouvoir conserver le niveau de vie qu'elles avaient quand elles étaient plus jeunes. La génération actuelle (*les baby-boomers*) est la plus riche de notre histoire nationale. Les personnes de soixante ans et plus détiennent aujourd'hui 55% du revenu mobilier et 35 % du revenu immobilier. Leur revenu n'est pas moins que 13% plus élevé que la moyenne générale. Ce n'est pas simple d'assurer à l'avenir la sauvegarde d'un niveau de vie aussi élevé. C'est pourquoi nous devons miser sur un renforcement du premier pilier (cela a déjà été réalisé au cours des mois écoulés), mais aussi miser sur le deuxième pilier : nous devons veiller à ce que plus de personnes puissent accéder à une pension complémentaire. C'est souvent cette pension du deuxième pilier qui permet aux gens de conserver au mieux leur niveau de vie. Le ministre espère donc que le conseil prendra en considération le système des pensions dans sa globalité.

Nul doute que le défi financier est tout aussi important que le défi social. Le ratio de dépendance donne le nombre de personnes en âge de travailler dont un retraité dépend pour assurer sa pension. Si nous examinons l'évolution de ce rapport, nous observons un changement énorme : en 1950, il y avait pour chaque personne âgée de plus de 65 ans sept individus entre 15 et 65 ans. Aujourd'hui, ce chiffre est de 3,8. En 2050, l'on s'attend à ce qu'il baisse jusqu'à 2,2. Par ailleurs, nous sommes aussi confrontés à l'allongement de l'espérance de vie. Il ressort des projections démographiques du Bureau du Plan que l'âge moyen de la population belge augmente chaque décennie d'une année. En 1970, l'espérance de vie était de 68 ans et l'âge de la pension, de 64 ans. En 2012, l'espérance de vie s'est allongée pour se fixer à 80 ans et l'âge moyen de la retraite a baissé pour s'établir à 59 ans. Même un enfant peut comprendre qu'à terme, cette situation n'est pas tenable. Dans les pays scandinaves (par exemple, la Suède), l'espérance de vie pour une fille qui naît

aujourd'hui est de quasiment 100 ans. L'allongement de l'espérance de vie est positif : nous vivons plus longtemps en bonne santé, mais cela signifie également que nous devons rester actifs plus longtemps. Les prochaines années, nous devons payer plus avec moins de cotisants. Cela n'est possible que si nous sommes disposés à travailler plus longtemps et à veiller à un taux d'emploi plus élevé. Nous devons dès lors réfléchir à un certain nombre de questions, par exemple : nos systèmes de retraite anticipée sont-ils encore tenables ? Est-il nécessaire d'introduire un système de bonus malus ? Une réforme de l'âge légal de la pension est-elle indispensable ? Faut-il établir dans notre pays – comme le demande l'Europe – un lien automatique entre le système des pensions et l'espérance de vie ? Et si nous travaillons plus longtemps : de quelle manière, veillons-nous à ce que tant sur le plan physique que mental, nous soyons en mesure de continuer à travailler jusqu'à 65 ans et peut-être encore plus ?

Voilà autant de questions sur lesquelles le ministre espère que le conseil, en tenant compte de toutes les générations, pourra réfléchir et formuler un avis. L'accord gouvernemental fait également référence à dix chantiers sur les pensions qui doivent être lancés par nos dirigeants actuels et les suivants : la démocratisation du deuxième pilier, travailler plus longtemps, l'unité de la carrière, l'informatisation des pensions, la réforme du bonus de pension et des pensions de survie... Le gouvernement et le conseil qui vient d'être installé ont donc beaucoup à faire. Le ministre espère que la collaboration sera fructueuse.

2. EXPOSE DE MIREILLE GOEMANS, CELLULE STRATEGIQUE DE LAURETTE ONKELINX, VICE-PREMIERE MINISTRE ET MINISTRE DES AFFAIRES SOCIALES ET DE LA SANTE PUBLIQUE

Selon les déclarations de Mireille Goemans, qui a pris la parole au nom de la Ministre Laurette Onkelinx, le vieillissement est souvent ressenti comme une menace, une charge qui repose sur nos épaules et sur celles des générations futures. Toutefois, durant l'Année européenne, nous avons également pu mettre en lumière la contribution à notre société des aînés (ce qui représente un aspect important). Quelles sont les possibilités que notre société leur propose pour pouvoir participer à la communauté sur les plans culturel, politique, social ou dans le cadre du bénévolat ? Le conseil consultatif fédéral nouvellement installé offre un forum aux personnes âgées pour répercuter leur voix à l'échelon politique.

Le Ministre De Croo a évoqué les défis sur le plan des pensions. Mais dans le domaine de la santé aussi, les défis sont nombreux. C'est pourquoi la Ministre Onkelinx se réjouit de pouvoir aussi compter sur le conseil en ce qui concerne cette matière sur le conseil. Deux défis majeurs sur le plan de la santé des personnes âgées sont : d'une part, la prévention de la maladie et de la dépendance, d'autre part, l'organisation de ces soins.

Tenter de préserver la santé est une question de prévention. La prévention implique surtout de pouvoir répondre aux déterminants de la santé les plus importants et aux facteurs de risque. Il est vrai que l'on peut assez facilement influencer les facteurs de risque liés au vieillissement, comme par exemple, les habitudes alimentaires, l'activité physique et autres. D'autres aspects, déterminants de la santé, comme nous les qualifions, par exemple le statut socioéconomique, la profession, le statut éducatif, le soutien social, le logement, les facteurs sociopsychologiques sont moins aisément influençables. Sur ce plan, nous ne sommes pas tous égaux pour ce qui touche au vieillissement actif et à l'espérance de vie. Il faut comprendre que ces derniers facteurs exercent souvent un impact plus important que les facteurs comportementaux comme le tabagisme et le manque d'activité physique. Toutes les actions de prévention qui ciblent tout au long de l'existence ces facteurs exerceront un impact positif sur la santé des personnes vieillissantes. Derrière le concept du vieillissement actif se cache donc aussi un modèle social que nous devons défendre. C'est pourquoi la Ministre Onkelinx durant le long conclave budgétaire 2013 s'est battue pour que des conditions de vie dignes restent garanties pour tous. Une stricte politique d'austérité qui ne tiendrait aucun compte de l'influence des facteurs socioéconomiques sur les déterminants de la santé tant physiques que mentaux, serait contradictoire avec le concept du vieillissement actif qui est défendu par l'Europe.

Pour nos seniors, la politique se focalise en tout premier lieu sur la prévention des risques majeurs, liés au très grand âge : des collègues ont parlé de la prévention des chutes et d'autres initiatives en relation avec la fragilité qui accompagne le grand âge. Il s'agira de permettre à toutes les personnes âgées, quelle qu'ait été leur existence, de continuer à habiter le plus longtemps possible dans leur environnement familial. Le vieillissement actif sous-entend permettre à celui qui devient dépendant et a besoin de soins de rester maître de sa vie et de participer à la décision sur les choix qui le concernent. Il est également important, lorsque la maladie et la dépendance surviennent quand même, de tenir compte de la personnalité et du caractère des personnes et de leur permettre de conserver la maîtrise de leur vie. Les besoins diffèrent. C'est pourquoi avec les Communautés et les Régions, nous cherchons des solutions innovantes pour la prestation de services sur le plan des soins et de l'aide aux personnes âgées malades et dépendantes. Le vieillissement actif concerne tous les seniors qui vieillissent dans leur diversité. Les aînés ne constituent pas un groupe homogène. Entre eux, il existe une grande diversité sociale et culturelle, des divergences dans les revenus. Il convient de tenir compte de ces aspects. Cette Année européenne nous offre la possibilité de réfléchir avec les professionnels à ce que signifie le vieillissement actif pour chacun d'entre nous, quelle que soit notre origine socioéconomique. Rester actif en vieillissant signifie favoriser la vie autonome, aussi longtemps que possible. Ce faisant, il faut penser aux seniors de toutes conditions : les plus fragiles, les isolés, les handicapés ou les migrants. La ministre se réjouit de pouvoir, dans cette mission, s'appuyer sur le soutien du Conseil consultatif fédéral.

3. EXPOSE DE LUC JANSEN, MEMBRE DU NOUVEAU CONSEIL CONSULTATIF FEDERAL DES AINES

Luc Jansen a déclaré que, dès les Etats-Généraux de la Famille en 2004, l'on avait déjà établi le constat de la nécessité d'une certaine coordination de la politique des personnes âgées au niveau fédéral, mais que la conférence interministérielle sur la politique des personnes âgées - qui existait déjà à l'époque - n'a jamais fonctionné. Après dix ans de fonctionnement du Comité consultatif des pensions, l'on a ressenti également le besoin d'en reconsidérer les missions et éventuellement de revoir ses compétences. Sur ces entrefaites, la sénatrice Christel Geerts a pris l'initiative d'introduire le 20 janvier 2005 la proposition de loi visant à l'instauration de ce qu'à l'époque, on désignait sous les termes de Conseil consultatif fédéral des Seniors.

Huit ans plus tard, nous y voilà ! Les noms des membres viennent tout juste d'être publiés. Le nom officiel est désormais Conseil consultatif fédéral des Aînés. L'expérience acquise du travail accompli par le Comité consultatif des pensions nous a appris qu'il fut souvent difficile de se limiter aux pensions. La pension procure le revenu permettant à quelqu'un de respecter ses engagements. Evidemment, la discussion débordait aussi rapidement sur d'autres facteurs (par exemple : les soins de santé) et l'on constatait alors l'absence d'organe compétent au niveau fédéral pour adopter un point de vue sur ce sujet. L'instauration de ce nouveau conseil va concrètement permettre la poursuite du travail effectué autour des pensions, mais également d'aborder les problèmes en matière d'égalité des chances, et là, nous nous trouvons face au problème de la pauvreté et de la lutte contre l'insécurité d'existence et au problème de l'accessibilité des aînés aux soins. C'est une bonne chose de pouvoir vivre longtemps grâce aux progrès médicaux, aux conditions de vie, mais les cinq dernières années de la vie sont bien malheureusement souvent difficiles. Parfois, les gens ne disposent pas de suffisamment de moyens financiers pour se procurer les médicaments prescrits par leur docteur. Dans ces circonstances, ils meurent en fait parfois lentement, par manque de soins. L'accessibilité des soins de santé est un sujet essentiel que l'on pourra prendre à bras le corps dans le cadre d'une commission du nouveau conseil consultatif.

Par ailleurs, il faut évidemment évoquer aussi la mobilité. Nous avons appris que pour ce qui est des tarifs pour l'utilisation du train et des autres transports publics (bus, trams, métros), des décisions ont été prises, lesquelles entrent en vigueur au 1er février 2013. Les tarifs des trains pour les retraités augmenteront - comme mentionné plus tôt - de 13% par rapport à 3% pour les tarifs normaux. Dans ce domaine, on aurait peut-être pu écouter les aînés. Quant aux autres transports publics, désormais, les plus de 65 ans devront payer chaque année une carte pour pouvoir utiliser le bus. Tout cela a été décidé sans la moindre concertation. Le train et le bus ne sont que deux cas, la problématique de la mobilité est naturellement beaucoup plus large. Pour ce qui est de la SNCB, Luc Jansen a d'ailleurs découvert l'existence d'un comité de concertation où doivent en principe être représentées les personnes âgées, mais leur place reste vacante. Ici, une initiative s'impose.

Il est en effet possible que d'autres commissions puissent être installées au sein du Conseil consultatif fédéral.

Les autorités auxquelles le conseil consultatif fédéral a adressé un avis sont tenues de faire savoir dans un délai de trois mois après réception la suite qu'elles comptent y réserver. Dans l'hypothèse où elles ne voudraient pas y donner suite, elles devront motiver et détailler leur décision. C'est un grand pas en avant. Actuellement, l'on émet fréquemment des avis sans qu'y soit donnée la moindre suite : qu'est-il advenu de l'avis, souvent l'on ne reçoit même pas d'accusé de réception. Naturellement, le conseil est compétent pour donner un avis, sans disposer d'une compétence décisionnelle, mais il est important d'au moins savoir ce qu'il en advient.

Une des commissions qui sera instituée au sein du Conseil consultatif fédéral est une commission permanente sur les pensions, qui poursuivra le travail accompli par le comité consultatif des pensions au cours des 18 dernières années. Le comité a toujours essayé de faire preuve de bon sens dans ses avis, qui pouvaient parfois sembler quelque peu excessifs. En faveur du comité, reconnaissons en tout premier lieu qu'il comptait parmi ses membres plusieurs personnes professionnellement actives sur le plan des pensions et qui avaient fait carrière dans ce secteur. Elles savaient pertinemment de quoi elles parlaient. De plus, le conseil ne lançait pas de questions insensées, mais demandait à des services spécialisés comme le service d'études de l'Office National des Pensions (ONP) des arguments crédibles pour étayer les points de vue dans les avis du conseil. Par exemple, le conseil connaissait à la virgule près le nombre de retraités en situation de pauvreté parce que ces données avaient été fournies par le service d'études de l'ONP. A la base, il faut disposer de chiffres crédibles. Il sera important que, notamment dans les nouveaux domaines de compétence, le nouveau conseil puisse attirer des personnes présentant des références crédibles et qui ont accès aux données officielles ou à celles produites par des services d'études établis afin de pouvoir étayer solidement ses points de vue. Des affirmations dans le vide doivent être évitées.

Après huit ans, nous avons un nouveau conseil avec de larges attributions. L'instrument y est, nous devons l'utiliser. Notre crédibilité est en jeu. Espérons que nous pourrions continuer dans le bon esprit qui régnait au sein du Comité consultatif des pensions, où nous sommes toujours parvenus à trouver un consensus. Sous la présidence de Luc Jansen, on n'a jamais dû passer au vote. Les avis ont été transmis au Ministre des pensions, parfois au Premier Ministre ou au Ministre des affaires sociales.

4. QUESTIONS ET REPONSES

Selon Luc Jansen, les retraités sont très soucieux de l'adaptation des pensions à l'évolution de la prospérité. Il existe un mécanisme d'adaptation des prestations à la prospérité qui entre en vigueur tous les deux ans. En 2012, il faudra décider des

adaptations de 2013-2014. La loi prévoit que le mécanisme est lancé avec avis du Conseil National du Travail (CNT). Si le CNT n'a pas émis d'avis au 15 septembre (ce qui fut le cas en 2012), le gouvernement doit prendre une initiative et les partenaires sociaux doivent y réagir dans un délai de trente jours. Le gouvernement n'a cependant pas pris l'initiative. L'on prétend que l'adaptation à la prospérité sera abordée dans le cadre des négociations sur l'Accord Interprofessionnel (AIP). En fait, ce n'est pas logique, mais supposons que les négociations aboutissent à un échec, quelle sera l'attitude du gouvernement ? En tout état de cause, il y a une enveloppe budgétaire réservée.

Le Ministre De Croo s'est déclaré surtout persuadé que chacun espère la réussite de la concertation sociale. Il s'est référé à l'accord gouvernemental où il est écrit qu'en premier lieu, les moyens doivent être utilisés pour les pensions les plus basses (et donc les plus anciennes). Se basant sur l'accord de gouvernement et sur sa conviction personnelle, le gouvernement demande aux partenaires sociaux d'utiliser dans toute la mesure du possible les moyens disponibles pour les pensions. Si ce n'était pas le cas, sur la base de l'accord de gouvernement, ce point de vue pourra encore toujours être défendu au sein du Conseil des Ministres et c'est ce que fera effectivement le Ministre De Croo.

Geert Messiaen (Union nationale des mutualités libérales) a rappelé qu'Anne-Sophie Parent avait mis le doigt sur l'importance d'une bonne collaboration entre les différents niveaux politiques : européen, fédéral, régional, local. Il faut savoir qu'en Belgique, douze ministres et un secrétaire d'Etat sont compétents sur le plan de la politique de la santé, 10 ministres ont des attributions dans le secteur de la politique des personnes âgées. Six collaborateurs de cabinet ont pris la parole lors de cette conférence. Espérons que l'on prenne au sérieux ce conseil fédéral ainsi que les autres conseils et que l'on arrive (malgré les conflits de compétence) à une politique cohérente pour le troisième et quatrième âge et pour la politique de la santé. C'est de plus en plus un défi. Monsieur Messiaen a souligné qu'il se considère lui-même comme un fédéraliste, qu'il est un partisan de la solidarité et qu'il ne comprend pas pourquoi l'on ne fédéralise pas la prévention au niveau de la santé.

Le Ministre De Croo a répondu qu'il n'était guère acquis à l'idée de commencer immédiatement à s'attacher à la préparation de la septième réforme de l'Etat. Aujourd'hui, d'autres priorités attendent. Dans le cadre de la sixième réforme de l'Etat, un grand nombre de compétences sont transférées aux Communautés et aux Régions. Aussi, à un moment ou à un autre, il convient de se poser la question : qu'en faisons-nous ? Nous avons toujours été un pays de compromis et il en sera ainsi à l'avenir. Le ministre croit en un fédéralisme de collaboration où les entités se soutiennent mutuellement plutôt qu'elles ne se s'opposent. Il faut plutôt chercher les ressemblances que les différences.

(Traduction)

TABLE DES MATIERES

**CONSIDERATIONS PORTANT SUR L'INSTALLATION DU NOUVEAU
CONSEIL CONSULTATIF FEDERAL DES AINES PAR LES MINISTRES CONCERNES
ET UN REPRESENTANT DU CONSEIL ET REACTIONS DE LA SALLE.
RAPPORT DE LA SEANCE PLENIERE**

1. EXPOSE DU MINISTRE ALEXANDER DE CROO, VICE-PREMIER MINISTRE Et MINISTRE DES PENSIONS	589
2. EXPOSE DE MIREILLE GOEMANS, CELLULE STRATEGIQUE DE LAURETTE ONKELINX, VICE-PREMIERE MINISTRE ET MINISTRE DES AFFAIRES SOCIALES ET DE LA SANTE PUBLIQUE	591
3. EXPOSE DE LUC JANSEN, MEMBRE DU NOUVEAU CONSEIL CONSUL- TATIF FEDERAL DES AINES	593
4. QUESTIONS ET REPONSES	594

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

Jos BERGHMAN, professeur à la Katholieke Universiteit Leuven (KU Leuven).

VICE-PRESIDENT

Koen VLEMINCKX, directeur études et publications, SPF Sécurité sociale.

SECRETARIAT

Roland VAN LAERE, SPF Sécurité sociale.

CONSEILLERS SCIENTIFIQUES

Denis BOUGET, professeur à l'Université de Nantes ;
Bea CANTILLON, professeur à l'Université Antwerpen (UA) ;
Anton HEMERIJCK, professeur à la Vrije Universiteit Amsterdam (VU) ;
Alain JOUSTEN, professeur à l'Université de Liège (ULg) ;
Pierre PESTIEAU, professeur à l'Université de Liège (ULg) ;
Yves STEVENS, professeur à la Katholieke Universiteit Leuven (KU Leuven) ;
Pierre VANDERVORST, professeur à l'Université libre de Bruxelles (ULB) ;
Herwig VERSCHUEREN, professeur à l'Université Antwerpen (UA), professeur invité à la Vrije Universiteit Brussel (VUB) ;
Pascale VIELLE, professeur à l'Université Catholique de Louvain (UCL).

MEMBRES DES INSTITUTIONS EUROPEENNES

Isabelle MAQUET, Commission européenne, DG Emploi, affaires sociales et inclusion ;
Muriel RABAU, Représentation permanente de la Belgique auprès de l'Union européenne concernant la protection sociale.

MEMBRES DE L'ADMINISTRATION

Frank VAN MASSENHOVE, président du SPF Sécurité sociale ;
Tom AUWERS, directeur général, SPF Sécurité sociale ;
Jo DE COCK, administrateur général de l'Institut national d'assurance maladie-invalidité (INAMI) ;
Anne OTTEVAERE, administrateur général adjoint, Office national d'allocations familiales pour travailleurs salariés (ONAFST) ;
Frank ROBBEN, administrateur général de la Banque Carrefour de la Sécurité Sociale (BCSS).

COLLABORATEURS PERMANENTS

Françoise GOSSIAU, SPF Sécurité sociale ;
Guy RINGOOT, SPF Sécurité sociale.