

**Comparaisons internationales sur la gestion des âges  
et les politiques de l'emploi**

**Le cas de la Belgique**

***Rapport présenté par :***

***Annick MOREL***

***Membre de l'Inspection générale des affaires sociales***

***Rapport n° 2004 053  
Mai 2004***

## 1 – Les enjeux du vieillissement

*Une évolution démographique « classique » mais des niveaux d'emploi des travailleurs âgés particulièrement bas*

Parmi les pays européens, la Belgique connaît une situation démographique « classique » (accroissement des classes d'âge de plus de 65 ans et rétrécissement de la base démographique). Elle se différencie par un niveau d'emploi plus faible, tant globalement qu'en ce qui concerne celui des travailleurs des plus de 55 ans: en dépit d'une progression de 4,5 points depuis 1997, la Belgique se situe en 2002 pour le taux d'emploi de seniors (26,6 %) en queue du peloton européen (taux de 40,6 %). Le retrait de l'activité, à partir de 50 ans et plus encore à partir de 55 ans, sous différents statuts (pré pensionnés, chômeur âgé dispensé de rechercher un emploi), explique ce faible score.

*Les conséquences financières du vieillissement et du faible taux d'emploi*

Les conséquences sociales et budgétaires du vieillissement (dépenses de santé et retraites) sont suivies par le comité du vieillissement (comité d'experts), mis en place en 2001. Sous différentes hypothèses d'évolutions démographiques et d'emploi, l'accroissement des dépenses liées au vieillissement d'ici 2030 serait situé dans une fourchette de 2,6 à 3,1 points du PIB. L'augmentation du taux d'emploi notamment des plus de 55 ans pourrait dans l'hypothèse la plus favorable réduire ce coût de 0,2 % du PIB sur la période.

## 2 – Les facteurs explicatifs de la situation belge en matière d'emploi des travailleurs âgés

*Les systèmes de protection sociale ménagent de nombreuses voies de sortie précoce d'activité*

### ➤ Des régimes de retraites peu incitatifs au maintien en activité

Le système de retraite belge s'appuie sur 3 piliers : un régime de base par répartition assez peu favorable ; des pensions professionnelles organisées par les entreprises ou les branches ; un troisième pilier par capitalisation constitué de façon volontaire. Le premier pilier, tant dans le secteur privé que public, ouvre de nombreuses voies de sortie précoce avant 65 ans (date de l'âge légal de la retraite) : départ anticipé à 60 ans sous réserve de durée de cotisations ; conditions d'âge de départ plus favorables pour certaines professions ; pensions prématurées dans le secteur public pour raisons de santé ou d'inaptitude physique. Le second pilier (couverture de 30 % des salariés du secteur privé environ) autorisait, avant une loi entrée en vigueur en 2004, une liquidation des pensions ou des rentes avant 60 ans. Les retraites de ce régime bénéficient d'un statut fiscal avantageux.

### ➤ Les pré pensions conventionnelles et le « système du Canada Dry », voies de sorties précoces du marché du travail

La Belgique se caractérise par un recours ancien et massif à des mécanismes de cessation anticipée d'activité. Après le système légal des pré pensions conventionnelles mis en place à partir de 1974 pour faire face aux restructurations industrielles et fondé sur la complémentarité des allocations chômage et d'indemnités versées par l'employeur jusqu'à la retraite, s'est mis en place un système parallèle, le système du « Canada dry », développé par les entreprises dès lors que les conditions d'accès à la pré pension conventionnelle se sont durcies dans les années 90 (taxation ; conditions de remplacement ; augmentation de l'âge d'accès). Ce dernier système permet aux entreprises de licencier à moindre frais les seniors, qui sont alors couverts par le statut du « chômeur âgé » (exonération de recherche d'emploi et bénéfice d'un complément d'ancienneté, parfois complété par la liquidation d'une rente ou d'une pension du deuxième pilier).

➤ L'incapacité temporaire et l'invalidité

Les personnes de plus de 50 ans représentent 60 % des invalides. Les bénéficiaires de l'invalidité progressent de 2,5 % par an depuis 1997.

*Le marché du travail et les politiques de l'emploi présentent des facteurs défavorables à l'activité des plus âgés en dépit de réformes récentes*

- Le marché du travail présente plusieurs types de rigidités : assez faible mobilité géographique en raison des barrières culturelles et linguistiques entre les régions ; importance des salaires à l'ancienneté surtout pour les employés ; recours limité aux contrats à durée déterminée.
- Les politiques de l'emploi, organisées autour d'un organisme fédéral et de services de placement dépendants des régions, se caractérisent dans le passé récent par un « désintérêt » de l'emploi des travailleurs âgés, majoritairement dispensés de recherche d'emploi. Des inflexions substantielles ont été données dans la période récente à cette orientation : « activation » des allocations pour les chômeurs de plus de 50 ans avec mise en œuvre progressive ; suppression des trappes à inactivité pour les chômeurs ; services d'« outplacement » par les entreprises pour les travailleurs de plus de 45 ans licenciés ; incitations fiscales et sociales en cas d'embauche de salariés âgés.

*Les conditions de travail offrent des opportunités au maintien dans l'emploi des travailleurs âgés*

➤ La formation initiale et continue

Les travailleurs belges (de 15 à 60 ans) sont plutôt moins qualifiés que la moyenne européenne. Les plus âgés bénéficient moins que les autres de la formation continue bien que les partenaires sociaux aient affirmé en 2000 une volonté de développer la formation continue avec un ciblage particulier sur les seniors.

➤ Le temps de travail

Si la Belgique ne se distingue pas par une durée du travail supérieur à la moyenne européenne, elle voit se développer de façon importante le temps partiel. La formule du

crédit temps, mis en place en 2002, qui a pris le relais des pré pensions à mi temps et de l'interruption de carrière à mi temps pour les plus âgés, s'étend à vive allure pour tous les salariés et particulièrement les plus de 50 ans qui bénéficient d'aménagements spécifiques.

➤ Les conditions de travail

La Belgique présente des conditions de travail grossièrement identiques à celles de la moyenne européenne. Les contraintes du travail posté et les problèmes de santé au travail y sont cependant ressentis avec plus d'acuité que dans les autres pays européens.

*Les perceptions et les positions des partenaires sociaux sont globalement défavorables à l'allongement de l'activité*

Les entreprises ont une représentation négative des travailleurs âgés, recrutent peu après 45 ans et n'ont pas de gestion « active » des âges, en dépit des récentes incitations du gouvernement (mise en place d'une cellule d'emploi des travailleurs expérimentés pour développer les bonnes pratiques et d'un fonds pour l'amélioration des conditions de travail). Les syndicats font des pré pensions conventionnelles un sujet « sanctuarisé » pour adoucir les restructurations industrielles même si apparaît un début de prise en compte du problème du vieillissement dans les conventions collectives.

### **3 – Le paradigme belge en matière d'emploi des travailleurs âgés**

*Les politiques publiques récentes peinent dans une stratégie des petits pas à inverser l'orientation ancienne de retrait précoce d'activité des travailleurs*

Depuis 2000, le gouvernement est mobilisé autour de l'objectif d'augmentation de l'emploi des travailleurs âgés. De nombreuses mesures très diversifiées, généralistes ou ciblées, ont été prises tant dans le domaine des retraites que celui de l'emploi. Elles n'ont pourtant porté que des fruits décevants pour plusieurs raisons. Elles ne se sont pas inscrites dans des réformes de fonds autour des retraites ou des sorties précoces d'activité (pré pensions ; Canada Dry). Elles se heurtent à la puissance forte des schémas collectifs de cessation précoce d'activité tant chez les employeurs que chez les syndicats. Mises en place dans une conjoncture économique qui, dès 2001, a été peu favorable, elles procèdent, en raison notamment de ces facteurs conjoncturels et structurels contrariaires, d'une stratégie de petit pas, qui n'est pas globalement cohérente et est insuffisante pour mobiliser l'ensemble des acteurs.

*L'observation de la Belgique permet de poser des questions générales autour du problème de l'emploi des travailleurs âgés*

Ces questions concernent, notamment, la pertinence des méthodes des réformes engagées par les Etats (globales ou à petits pas), l'efficacité des mesures (ciblage ou non sur les travailleurs âgés) ou l'efficacité des instruments de pilotage des politiques de l'emploi (maîtrise ou non par l'Etat des services de l'emploi).

# SOMMAIRE

<b>INTRODUCTION .....</b>	<b>3</b>
<b>PREMIERE PARTIE – LES ENJEUX DU VIEILLISSEMENT.....</b>	<b>43</b>
1.1 UNE SITUATION DÉFAVORABLE DANS L'UNION EUROPÉENNE AU REGARD DE L'ACTIVITÉ ET DE L'EMPLOI NOTAMMENT DES PLUS DE 55 ANS .....	5
1.1.1 <i>Un profil démographique qui se situe dans la moyenne des pays européens.....</i>	5
1.1.2 <i>Un niveau d'activité et d'emploi plus faible que la moyenne européenne .....</i>	6
1.1.2.1 L'activité .....	6
1.1.2.2 Le taux d'emploi.....	8
1.2 LES ENJEUX D'UN ACCROISSEMENT DE L'ACTIVITÉ DES PLUS DE 50 ANS EN BELGIQUE.....	9
1.2.1 <i>Les conséquences du vieillissement démographique.....</i>	9
1.2.2 <i>Le poids du vieillissement sur les dépenses sociales.....</i>	10
1.2.3 <i>La prise de conscience du problème .....</i>	13
<b>DEUXIEME PARTIE – LES FACTEURS EXPLICATIFS DU « PARADIGME » BELGE EN MATIERE D'EMPLOI DES TRAVAILLEURS AGES.....</b>	<b>14</b>
2.1 LES SYSTÈMES DE PROTECTION SOCIALE.....	14
2.1.1 <i>Le système de retraite.....</i>	14
2.1.1.1 Le régime légal par répartition.....	14
2.1.1.2 Les pensions du deuxième et du troisième pilier.....	16
2.1.2 <i>Les voies de la retraite précoce : pré pensions conventionnelles et statut du chômeur âgé .....</i>	17
2.1.2.1 Les pré pensions conventionnelles .....	17
2.1.2.2 Le statut de chômeur âgé.....	18
2.1.2.3 La dynamique des systèmes de cessation précoce d'activité et leur lien avec les retraites .....	19
2.1.3 <i>L'invalidité et l'incapacité.....</i>	21
2.1.3.1 Le secteur privé.....	21
2.1.3.2 Les travailleurs indépendants .....	22
2.1.3.3 Les évolutions.....	22
2.2 LE MARCHÉ DE TRAVAIL ET LES POLITIQUES EN FAVEUR DE L'EMPLOI DES PLUS DE 50 ANS .....	23
2.2.1 <i>Les rigidités du marché du travail.....</i>	23
2.2.2 <i>Les politiques de l'emploi .....</i>	25
2.2.2.1 Dans le passé, l'absence de politique d'emploi en direction des travailleurs âgés.....	25
2.2.2.2 Une politique plus active récente .....	28
2.3 LES CONDITIONS DE TRAVAIL DES TRAVAILLEURS ÂGÉS.....	29
2.3.1 <i>La formation des travailleurs âgés.....</i>	29
2.3.1.1 La formation initiale.....	29
2.3.1.2 La formation continue .....	30
2.3.2 <i>Le temps de travail .....</i>	30
2.3.3 <i>Les conditions de travail.....</i>	31
2.4 PERCEPTIONS ET POSITIONS DES PARTENAIRES SOCIAUX : LES ÉQUILIBRES.....	32
2.4.1 <i>Les employeurs .....</i>	32
2.4.2 <i>Les organisations syndicales .....</i>	33
2.4.3 <i>La négociation sociale .....</i>	33
<b>TROISIEME PARTIE – LE PARADIGME BELGE EN MATIERE D'EMPLOI DES TRAVAILLEURS AGES .....</b>	<b>35</b>
3.1 UNE STRATÉGIE DE « PETITS PAS » PEU CONVAINCANTE.....	35
3.1.1 <i>Les caractéristiques des actions entreprises depuis 4 ans.....</i>	35
3.1.2 <i>Cohérences et limites des actions menées depuis 2000 .....</i>	36
3.2 LES QUESTIONS GÉNÉRALES POSÉES PAR L'OBSERVATION DU PROBLÈME DES TRAVAILLEURS DE PLUS DE 50 ANS EN BELGIQUE .....	37
3.2.1 <i>Le ciblage et la discrimination positive ont-ils des effets négatifs ?.....</i>	37
3.2.2 <i>A quelles conditions peut-on mettre en place une politique « holiste » ?.....</i>	38
3.2.3 <i>Le retrait précoce des travailleurs âgés favorise-t-il l'emploi des jeunes ? .....</i>	38
3.2.4 <i>Quelle efficacité des aides de retour à l'emploi des travailleurs âgés ? .....</i>	39

3.2.5	<i>L'activité de plus de 50 ans est-il un sujet indifférencié selon les situations professionnelles ? .....</i>	39
3.2.6	<i>Le problème de l'activité des plus de 50 ans est-il un problème générationnel appelé à se résoudre mécaniquement dans l'avenir ? .....</i>	39
3.3	<b>LES QUESTIONS GÉNÉRALES SUR LES POLITIQUES DE L'EMPLOI POSÉES PAR L'EXEMPLE BELGE ...</b>	40
3.3.1	<i>A quelles conditions d'organisation socio administrative peut-on piloter les politiques de l'emploi ? .....</i>	40
3.3.2	<i>Les politiques de l'emploi sont-elles comparables ? .....</i>	41

## ANNEXE

## INTRODUCTION

Le vieillissement démographique est l'un des phénomènes marquants des sociétés développées de la fin du 20<sup>ème</sup> siècle : la diminution du nombre de naissances, et surtout l'allongement de la vie, remettent en cause le modèle culturel d'organisation de l'âge et des temps sociaux dans les pays développés d'Europe. L'âge est en effet à la fois l'un des critères de mise en œuvre des politiques sociales, mais il est également le produit de schémas sociétaux: en effet, chaque société, au travers de ses institutions et de ses politiques, définit les différentes phases de la vie et attribue à chaque génération un rôle social normé. Les sociétés industrialisées ont construit progressivement, depuis le milieu du 19<sup>ème</sup> siècle, une organisation ternaire du cycle de vie. Après une période relativement courte de formation, vient le temps du travail, suivi d'une courte période d'inactivité liée à la vieillesse. La gestion des âges a pris la forme, au niveau des communautés nationales, d'un contrat entre générations définissant la place de chacune dans la production des richesses – la position dans l'emploi de chaque génération – et dans la répartition des transferts de ressources – les systèmes de solidarité, le système de protection sociale prenant une place croissante à côté des solidarités familiales.

C'est ainsi que s'est construit progressivement, depuis la fin du 19<sup>ème</sup> siècle et jusqu'au lendemain de la seconde guerre mondiale, un droit à l'inactivité indemnisée en fin de vie, répondant à l'une des principales préoccupations des sociétés industrielles : offrir aux vieux travailleurs un droit au repos et à des ressources suffisantes après une phase d'emploi. Toutefois, à peine stabilisé, cet équilibre de la « gestion des âges » par les sociétés industrielles s'est trouvé remis en cause par l'apparition de la crise économique des années 1970 : la montée du chômage a progressivement brouillé les frontières entre les trois « temps » de la vie sociale. L'allongement de la transition entre le temps de la formation et celui de l'activité, et l'apparition du problème du chômage des jeunes, ont conduit dans de nombreux pays à une anticipation de la transition de l'activité à la retraite. Cette recomposition des temps sociaux prend forme dans un contexte d'effritement du modèle de la société industrielle, couplant emploi à vie et protection sociale extensive.

Dans cette perspective, la préoccupation actuelle – surgie au début des années 1990 et qui s'est progressivement imposée au centre de l'agenda des politiques publiques – du « vieillissement actif » apparaît à la fois comme une rupture par rapport à une tendance séculaire – la construction d'un droit à l'inactivité indemnisée en fin de vie - et comme une restriction du champ de la gestion des âges – la focalisation sur la situation par rapport à l'activité des plus de 55 ans. L'apparition d'une nouvelle catégorie du discours et des politiques publiques – les « *seniors* », catégorie d'ailleurs non stabilisée, dont la définition varie largement non seulement selon les pays mais également selon la position des acteurs – est caractéristique de la transformation en cours dans la définition sociale des âges de la vie. Cette préoccupation a été initialement portée par les institutions internationales, au premier rang desquelles l'Organisation pour la coopération et le développement économique (OCDE) et l'Union européenne (UE). En dépit de l'existence de spécificités nationales fortes, tant dans la définition sociale des âges que dans la situation faite aux différents âges par les politiques de l'emploi et de protection sociale mises en œuvre, la comparaison de la situation des *seniors* entre pays peut permettre des enseignements nationaux, sous réserve des précautions imposées par toute comparaison internationale. La proximité des modèles sociaux et la similarité des

évolutions dans les « gestions des âges » nationales, l'existence d'un cadre institutionnel de coopération, la mise en place d'une politique coordonnée et la définition d'objectifs communs ont conduit à centrer l'analyse sur les pays de l'Union européenne, en écartant des pays – Japon, Etats Unis, Australie par exemple – dont les spécificités par rapport à la situation européenne constitueraient néanmoins un intérêt indéniable pour la comparaison.

La mission de l'Inspection générale des affaires sociales s'est déplacée dans quatre pays de l'Union européenne, où elle a rencontré les différents acteurs de la politique de gestion des âges (ministères et agences chargés des politiques de protection sociale, d'emploi et de conditions de travail, partenaires sociaux, entreprises), mais aussi les services de la Commission européenne et les partenaires sociaux européens. Les quatre pays visités étaient la Belgique, l'Allemagne, la Suède, et le Royaume-Uni. Le choix de ces pays visait à observer les trois principaux types de systèmes de protection sociale en les croisant avec les différentes trajectoires face à une politique publique dont les objectifs (élévation du taux d'emploi des plus de 55 ans à 50 % en moyenne pour l'Union européenne d'ici 2010, élévation de l'âge de départ à la retraite de 5 ans d'ici à 2010) relèvent de la méthode de coordination ouverte au niveau de l'Union européenne. Le choix de ces pays permettait donc d'observer le système continental (Allemagne, Belgique), le système scandinave (Suède) et le système anglo-saxon (Royaume-Uni) tout en analysant des pays ayant connu des succès récents (Royaume-Uni : taux d'emploi des salariés âgés de 53,5 % en 2002) ou plus anciens (Suède : un taux d'emploi des salariés âgés de 68,1 % en 2002), mais aussi des pays dont malgré les efforts le taux d'emploi des salariés âgés reste à un niveau peu élevé (Belgique : un taux d'emploi des salariés âgés de 26,7 % en 2002 ; Allemagne : un taux d'emploi des salariés âgés de 38,4 % en 2002).

La mission s'est déplacée en Belgique du 22 au 23 janvier 2004. La liste des personnes rencontrées figure en annexe.



## PREMIERE PARTIE – LES ENJEUX DU VIEILLISSEMENT

### 1.1 Une situation défavorable dans l'Union Européenne au regard de l'activité et de l'emploi notamment des plus de 55 ans

#### 1.1.1 Un profil démographique qui se situe dans la moyenne des pays européens

La Belgique présente en 2002 un profil démographique typique des pays occidentaux vieillissants, sous le triple effet de la baisse de la fécondité (1,6 enfant par femme), de l'allongement de l'espérance de vie (78,8 ans en moyenne) et de l'arrivée à l'âge de la retraite de la génération du baby-boom. Les classes d'âge actif (15-64 ans) constituent 65,6 % de la population totale (66,8 % en moyenne européenne) et les plus de 65 ans, 16,9 %, contre 16,6 % en moyenne européenne.

**Tableau 1- Population par tranche d'âge en pourcentage- Belgique- UE**

Tranches d'âge	Belgique	EU 15
	Hommes et femmes	Hommes et femmes
0-14	17,5	16,6
15-24	12,1	12,0
25-49	36,3	36,7
50-64	17,1	18,1
65 et +	16,9	16,6
15-64 ans	65,6	66,8
	Hommes	Hommes
0-14	18,3	17,4
15-24	12,5	12,4
25-49	37,6	37,7
50-64	17,4	18,3
65 et +	14,2	14,2
15-64 ans	67,5	68,4
	Femmes	Femmes
0-14	16,8	15,8
15-24	11,6	11,6
25-49	35,2	35,7
50-64	16,9	18,0
65 et +	19,6	18,9
15-64 ans	63,7	65,3

Source : Eurostat : ELFS

La situation belge se distingue cependant par un taux de dépendance des personnes âgées (rapport des plus de 65 ans sur la population d'âge actif) légèrement plus élevé que l'ensemble européen (25,7 % contre 24,8 % en moyenne européenne 2002) et de 6 points supérieurs à la moyenne des pays de l'OCDE avec un calcul du taux de dépendance sur la base d'un ratio plus global (plus de 65 ans rapportés à la population de 20 à 65 ans) (in OCDE – Vieillissement et politique de l'emploi-Belgique).

### 1.1.2 Un niveau d'activité et d'emploi plus faible que la moyenne européenne

Si, en ce qui concerne sa structure démographique, la Belgique ne se différencie guère sur la photographie de l'Union européenne, elle présente en revanche des caractéristiques particulières en matière d'activité et d'emploi.

#### 1.1.2.1 L'activité

##### ➤ Un faible taux d'activité...

Le taux global d'activité (nombre de personnes actives en pourcentage de la population totale en âge de travailler) de 64,8 % positionne la Belgique pour cet indicateur parmi les trois pays les moins bien placés de la communauté européenne (taux d'activité moyen de 70 %) juste devant l'Italie et la Grèce.

##### ➤ en grande partie en raison du retrait précoce du marché du travail des plus de 55 ans

Sur la base d'une analyse par sexe et par tranches d'âges, ce taux s'explique essentiellement par une chute d'activité à partir de 50 ans, pour les femmes et les hommes. Le taux d'activité des 50-64 ans tombe globalement à 42,7 % alors que la tranche des 25-49 ans, avec 84 %, se situe dans la moyenne européenne. Plus précisément le taux enregistre un net recul à partir de 55 ans, passant de 66,2 % entre 50-54 ans à 40,8 % et 12,7 % pour les deux tranches d'âge suivantes (55-59 ; 59-64 ans). Au total, 27 % des Belges de 55-64 ans sont encore actifs contre 40,7 % en moyenne dans l'UE.

**Tableau 2 - Taux d'activité, d'emploi et de chômage belge par tranche d'âge et sexe**

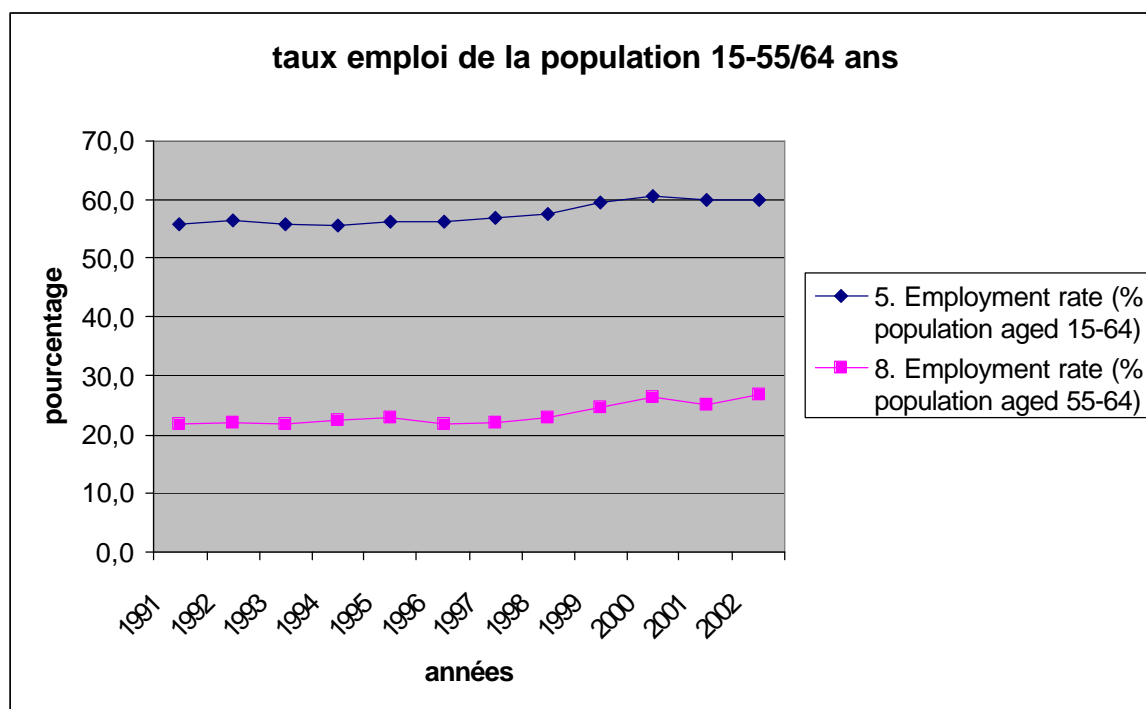
tranches d'âge	15-64	15-24	25-49	50-64
taux activité total	64,8	35,7	84,9	42,7
hommes	73,2	38,9	93,2	54,8
femmes	56,3	32,4	76,4	30,9
taux emploi total	59,9	29,4	79	40,9
hommes	68,3	32,2	87,5	52,6
femmes	51,4	26,5	70,3	29,3
taux de chômage	7,6	17,7	6,9	4,3
hommes	6,7	17,3	6,1	3,9
femmes	8,7	18,3	8	5

Source : Enquête sur les forces de travail en Belgique- 2002

A partir de 55 ans, la retraite, les statuts assimilés (pré pensions) ou le régime des chômeurs âgés (n'ayant plus à rechercher activement un emploi, ces chômeurs ne figurent plus dans les statistiques du chômage) éloignent définitivement du marché du travail près des ¾ des hommes de plus de 55 ans. Le retour au foyer pèse, en outre, sur la non-participation définitive des femmes de plus de 55 ans

**Tableau 3 - Ventilation par statut de la population en âge de travailler-  
2<sup>ème</sup> trimestre 2002**

<i>Par statut BIT</i> ( % de la population totale correspondante)	TOTAL				Hommes			Femmes		
	15-64	15-24	25-54	55-64	15-24	25-54	55-64	15-24	25-54	55-64
En emploi	59,7	31,3	86,2	35,1	25,7	66,8	16,7			
Au chômage	4,5	6,0	5,0	1,2	4,6	5,2	0,7			
En inactivité	35,9	62,7	8,8	63,7	69,8	28,0	82,6			
TOTAL	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0			
<i>Inactifs, ventilation par statut principal</i> ( % de la population inactive correspondante)	15-64	15-24	25-54	55-64	15-24	25-54	55-64			
Aux études	32,6	93,9	6,8	0,0	90,9	2,5	0,0			
Au chômage	11,0	2,0	27,2	12,3	2,7	18,3	8,9			
Invalidité permanente	9,8	0,9	36,1	15,2	0,8	14,1	4,7			
Au foyer	21,9	0,1	2,2	0,6	2,2	53,2	41,5			
Autre	5,9	3,2	13,8	5,8	3,3	8,4	4,1			
A la retraite	18,8	0,0	13,8	66,1	0,1	3,6	40,8			
TOTAL	100,0	100,0	100,0	100,00	100,0	100,0	100,0			



Source : Eurostat,EFT

L'âge moyen de cessation d'activité se situe ainsi en Belgique en 2002 à 58,6 ans chez les hommes, à 58,4 ans chez les femmes et en moyenne à 58,5 ans. La Belgique présente sur ce point l'indicateur le plus défavorable de l'Europe des 15 (60,8 ans en moyenne européenne), juste devant la France.

### 1.1.2.2 *Le taux d'emploi*

- Un taux global inférieur à 60 %

Malgré une progression de 3 points depuis 1997, le taux d'emploi global plafonne en Belgique en 2002 à 59,9 %, inférieur en cela de près de 4,5 points à la moyenne européenne et de 10 points à l'objectif de 70 % fixé au sommet européen de Lisbonne. L'importance du chômage qui, bien qu'élevé, se situe pour la dernière année connue dans la moyenne européenne (7,6 % contre 7,7 %) ne peut seule expliquer cette faiblesse.

Pour le conseil supérieur de l'Emploi (rapport 2002)<sup>1</sup>, le chômage au sens du BIT (en âge de travailler, sans emploi et recherchant activement un emploi) n'éclaire que très partiellement le niveau d'emploi atteint dans un pays donné. En effet, quel que soit le pays et le taux d'emploi, le taux d'inactivité est partout supérieur à la part des demandeurs d'emploi en âge de travailler. L'activation d'une partie de la main d'oeuvre inactive (par choix ou de fait) peut ainsi être à l'origine du développement de l'emploi, si toutefois la croissance était au rendez-vous.

La comparaison entre la Belgique et la moyenne des pays de l'Union européenne, commentée par le Conseil supérieur de l'emploi, établissait que 26,7 % de la population en âge de travailler et sans emploi dans les différents pays de l'Union se déclarait définitivement à l'écart du marché du travail contre 32,9 pour cent en Belgique. 4,4 pour cent des Européens affichait une volonté de travailler sans être pour autant à la recherche d'un emploi contre 1,9 % seulement en Belgique. Le conseil supérieur de l'emploi concluait que, même en mettant au travail tous les chômeurs et la réserve de main d'œuvre, inactive mais désireuse de travailler, la Belgique ne pourrait atteindre l'objectif d'emploi de 70 %. Il soulignait la nécessité de « transformer la culture de la participation au marché du travail ».

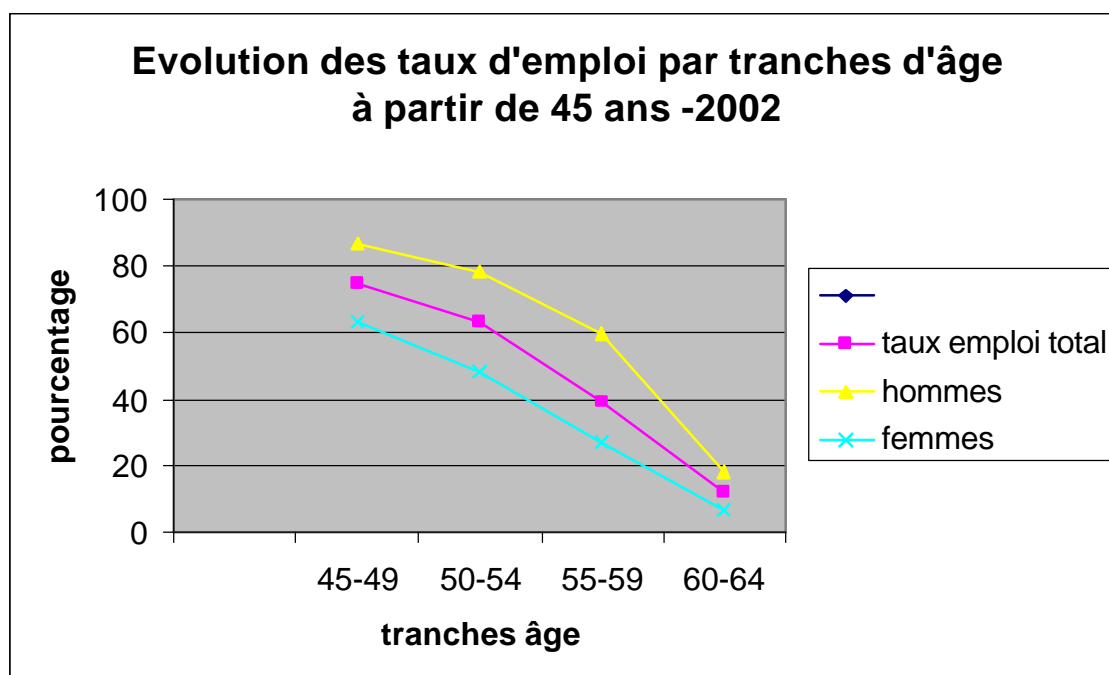
- qui n'atteint pas 30 % pour les plus de 55 ans

Le taux d'emploi enregistre en fait une chute significative à partir de 50 ans. Pour la classe d'âge des 55-64 ans, le pourcentage global s'établit en 2002 à 26,6 % (36 % pour les hommes, 17,5 % pour les femmes), présentant un écart de plus de plus de 13 points par rapport à la moyenne européenne et de 23 points par rapport à la cible de Stockholm, fixée en 2010. La Belgique est donc en queue du peloton au regard de cet indicateur.

Le taux de chômage (au sens du BIT- en recherche active d'emploi) de la classe d'âge des seniors s'affaiblit à partir de 50 ans de façon symétrique au taux d'emploi tant pour les hommes que pour les femmes (4 % environ pour la classe de plus de 50 ans contre 7,6 % en moyenne). Cependant, en raison des conventions adoptées (le chômeur est ici au sens du BIT celui qui est en recherche active d'emploi), cet indicateur ne reflète pas la réalité du chômage. Les plus de 50 ans bénéficient en effet de façon

<sup>1</sup> Le conseil supérieur de l'emploi, composé de 7 experts fédéraux (plan, professeurs d'université, directeur de la banque nationale de Belgique) et de 6 experts régionaux (2 par régions), est présidé par le ministre de l'emploi. Il rend un rapport annuel sur les tendances du marché de travail.

massive de pré pensions ou du statut de chômeurs âgés, qui les dispensent de la recherche d'un emploi et par conséquent les font sortir des statistiques du chômage. En revanche, ils apparaissent dans les statistiques d'inactivité (cf. tableau 3).



Source : Enquête sur les forces de travail

## 1.2 Les enjeux d'un accroissement de l'activité des plus de 50 ans en Belgique

### 1.2.1 Les conséquences du vieillissement démographique

Les projections démographiques du bureau fédéral du plan belge pour 2050 (in « Les perspectives financières de la sécurité sociale – 2000-2050 » -Rapport 2002) sous différentes hypothèses détaillées dans le tableau ci-dessous, mettent en lumière à long terme les tendances suivantes :

- accroissement de 7 % de la population générale ;
- augmentation de 11 points de la part des plus de 60 ans dans la population totale (de 22 % actuellement, la tranche d'âge des plus de 60 ans passerait à près de 33 % dans les 50 prochaines années) ;
- diminution de 7 points de la part de la population de 20 à 60 ans dans la population totale (de 54 % à 47 %) avec dans cette tranche d'âge, l'augmentation particulière des personnes de 50 à 64 ans (38 % contre 33 % en 2000) ;
- augmentation de l'âge moyen dans la population qui passerait ainsi de 39 à 45 ans.

**Tableau 4 – Les projections démographiques 2000 - 2050****TABLEAU 5 – Hypothèses des Perspectives de population 2000 - 2050**

	1950 (obs.)	2000	2010	2030	2050
Taux de fécondité <sup>a</sup>	2.34	1.61	1.66	1.70	1.75
Espérance de vie à la naissance - Hommes	62.04(*)	75.06	77.23	80.96	83.90
Espérance de vie à la naissance - Femmes	67.26(*)	81.53	83.35	86.43	88.87
Solde migratoire	-10 362	18 445	16 893	17 358	17 320
<i>Source</i> : Institut national de Statistique, Bureau fédéral du Plan, <i>Perspectives de population 2000 - 2050 par arrondissement</i> . (*) <i>Table de mortalité 1946 - 1949, INS</i> .					

a. Voir glossaire.

	1950 (obs.)	2000	2010	2030	2050
<b>Population totale en milliers</b>	<b>8 632.4</b>	<b>10 252.5</b>	<b>10 519.8</b>	<b>10 887.6</b>	<b>10 953.8</b>
<i>Grands groupes d'âges en milliers</i>					
0 à 19 ans	2 427.2	2 415.8	2 351.7	2 272.6	2 228.2
20 à 39 ans	2 447.4	2 888.6	2 686.1	2 608.7	2 541.3
40 à 59 ans	2 380.3	2 703.1	2 996.1	2 679.2	2 631.4
60 ans et plus	1 377.5	2 245.0	2 485.9	3 327.1	3 552.9
<i>Grands groupes d'âges en % du total</i>					
0 à 19 ans	28	24	22	21	20
20 à 59 ans	56	54	54	49	47
60 ans et plus	16	22	24	30	33
<b>Coefficient de dépendance des âgés en %: (60 ans et plus) / (20 à 59 ans)</b>	<b>29</b>	<b>40</b>	<b>44</b>	<b>63</b>	<b>69</b>
<b>Viellissement dans le vieillissement en %: (80 ans et plus) / (60 ans et plus)</b>	<b>9</b>	<b>16</b>	<b>21</b>	<b>22</b>	<b>32</b>
<b>Âge moyen de la population</b>	<b>35</b>	<b>39</b>	<b>41</b>	<b>44</b>	<b>45</b>
<i>Source</i> : Institut national de Statistique, Bureau fédéral du Plan, <i>Perspectives de population 2000 - 2050 par arrondissement</i> .					

- dans le tableau ci-dessus, le taux de dépendance a été calculé différemment de l'OCDE et de l'union européenne

Ces projections conduisent la Belgique à un taux de dépendance identique à celui de l'Union européenne en 2050.

### 1.2.2 Le poids du vieillissement sur les dépenses sociales

Crée par la loi du 5 septembre 2001 en même temps que le Fonds de Vieillessement, le Comité d'étude sur le vieillissement (CEV)<sup>2</sup>, mis en place au sein du Conseil supérieur des Finances, établit chaque année un rapport sur les conséquences sociales et budgétaires du vieillissement. Les évaluations financières de ce rapport, fondées sur la base des simulations du Bureau fédéral du Plan et cohérentes avec les comptes nationaux, conduisent à des recommandations budgétaires au gouvernement. Elles synthétisent l'ensemble des dépenses liées au vieillissement, notamment les soins de

<sup>2</sup> Le comité du vieillissement est un comité d'experts, présidé par le vice président du conseil supérieur des finances et composé de 6 hauts fonctionnaires (banque nationale de Belgique, budget, plan, affaires sociales).

santé aux personnes âgées dépendantes En 2003, le CEV a élaboré 3 scénarios principaux d'évolution à horizon 2030.

- Le premier raisonne à politique inchangée (en intégrant les effets des réformes récentes en matière de retraites et de chômage, induisant une croissance de plus de 8 points du taux d'emploi des 55 - 64 ans – de 32,7 % de la tranche d'âge en 2000 à 40,8 % en 2030) et en fonction des paramètres tendanciels en matière de productivité (+ 1,75 %), et de chômage (+ 7,3 % de la population active en moyenne) ;
- Le second, celui du CEV, envisage une « adaptation au bien-être » limitée en terme réel à une augmentation annuelle de 0,5 % des pensions du secteur privé (découplée de l'augmentation salariale annuelle estimée à 1,75 %) ;
- le troisième se fonde sur des hypothèses d'emploi plus actives, ambitionnant d'accroître le niveau d'emploi en vue d'approcher les objectifs des 70 % fixés au sommet de Lisbonne. La variante « suppose une efficacité accrue des mesures récentes en matière d'emploi qui visent à décourager autant que possible la sortie anticipée du marché du travail des personnes de moins de 58 ans ». Elle conduit à prévoir sur la période une augmentation de 2 points supplémentaires du taux d'emploi des plus de 55 ans par rapport au premier scénario.

Les résultats présentés dans le tableau ci-dessous conduisent sur la période :

- à estimer l'accroissement des dépenses sociales liées au vieillissement entre 2,6 % du PIB (hypothèse la plus basse) à 3,1 % (hypothèse du CEV) ;
- à constater que l'augmentation du taux d'emploi, notamment des travailleurs les plus âgés entraîne une diminution du coût budgétaire du vieillissement de l'ordre de 0,2 % du PIB sur la période 2000-2030 ;
- à souligner que les dépenses de santé (deuxième poste de dépenses derrière les pensions) sont identiques dans les 3 scénarios et qu'elles constituent une contrainte indépendante des paramètres d'évolution envisagées dans les 3 cas.

**TABLEAU 5 - Comparaison des 3 scénarios budgétaires (en % du PIB) du Comité d'étude sur le vieillissement**

	Scénario du Comité d'étude (avril 2003)				Différences avec les résultats d'avril 2002		
<i>Composantes du coût budgétaire du vieillissement</i>	2002	2010	2030	2002-2030	2002-2010	2010-2030	2002-2030
Pensions <sup>a</sup>	9,2	8,8	11,8	2,6	-0,2	-0,1	-0,3
Soins de santé <sup>b</sup>	6,6	7,2	8,7	2,1	0,2	0,2	0,3
Incapacité de travail	1,2	1,3	1,3	0,0	0,0	0,0	0,0
Chômage	2,2	1,8	1,1	-1,1	0,0	-0,3	-0,3
Prépension	0,4	0,4	0,4	0,0	0,0	0,0	0,0
Allocations familiales	1,8	1,4	1,2	-0,5	0,0	0,0	0,0
Autres dépenses sociales <sup>c</sup>	1,5	1,5	1,5	0,0	0,3	-0,2	0,1
<b>Total</b>	22,8	22,6	26,0	3,1	0,1	-0,5	-0,4
p.m. rémunérations du personnel enseignant	4,4	4,0	3,8	-0,6	0,0	-0,1	-0,1
	Scénario à politique inchangée (avril 2003)				Différences avec le scénario du Comité d'étude (avril 2003)		
<i>Composantes du coût budgétaire du vieillissement</i>	2002	2010	2030	2002-2030	2002-2010	2010-2030	2002-2030
Pensions	9,2	8,7	11,5	2,2	-0,0	-0,3	-0,3
Soins de santé	6,6	7,2	8,7	2,1	-0,0	-0,0	-0,0
Incapacité de travail	1,2	1,3	1,3	0,0	-0,0	-0,0	-0,0
Chômage	2,2	1,8	1,0	-1,1	-0,0	-0,0	-0,0
Prépension	0,4	0,4	0,4	-0,0	-0,0	-0,0	-0,0
Allocations familiales	1,8	1,4	1,1	-0,7	-0,0	-0,1	-0,1
Autres dépenses sociales	1,5	1,5	1,5	0,0	-0,0	-0,0	-0,0
<b>Total</b>	22,8	22,5	25,4	2,6	-0,1	-0,4	-0,5
p.m. rémunérations du personnel enseignant	4,4	4,0	3,8	-0,6	-0,0	-0,0	-0,0

- a. Y compris les pensions des entreprises publiques liées aux dépenses publiques (estimation) et la GRAPA.
- b. Dépenses publiques de soins de santé.
- c. Principalement les accidents du travail, maladies professionnelles, sécurité d'existence. Contrairement au rapport précédent, l'assurance-dépendance en Flandre y est également reprise.

**Coût budgétaire du vieillissement - en % du PIB - selon le scénario de taux d'emploi et différence par rapport au scénario du Comité d'étude**

	Scénario de taux d'emploi accru				Différences avec le scénario du Comité		
<i>Composantes du coût budgétaire du vieillissement</i>	2002	2010	2030	2002-2030	2002-2010	2010-2030	2002-2030
Pensions	9,2	8,7	11,6	2,4	-0,1	-0,1	-0,2
Soins de santé	6,6	7,2	8,7	2,1	0,0	0,0	0,0
Incapacité de travail	1,2	1,3	1,3	0,0	0,0	0,0	0,0
Chômage	2,2	1,8	1,0	-1,1	0,0	-0,1	-0,1
Prépension	0,4	0,4	0,4	0,0	0,0	0,0	0,0
Allocations familiales	1,8	1,4	1,2	-0,6	0,0	0,0	0,0
Autres dépenses sociales	1,5	1,6	1,6	0,1	0,1	0,0	0,1
<b>Total</b>	22,8	22,5	25,8	3,0	0,0	-0,1	-0,2
p.m. rémunérations du personnel enseignant	4,4	4,0	3,7	-0,7	0,0	0,0	0,0



### ***1.2.3 La prise de conscience du problème***

Le poids du vieillissement sur les finances sociales et le souci de préserver le dynamisme économique du pays a conduit le gouvernement belge, mis en place en juin 1999, à indiquer, dès son installation, sa volonté de s'attaquer au problème de l'inactivité des seniors. Dans sa déclaration de politique générale, il développait les deux éléments de la stratégie envisagée : réduire les diverses incitations au retrait anticipé du marché du travail et développer une politique de flexibilité au travail et d'encouragement à l'emploi à temps partiel pour les travailleurs âgés.

L'écart constaté en Belgique par rapport aux objectifs européens quantitatifs d'emploi, fixés en 2000 et 2001 par les conseils européens de Lisbonne et de Stockholm (70 % de taux d'emploi global et 50 % de taux d'emploi pour les plus de 55 ans en 2010) de même qu'à l'objectif de différer de 5 ans l'âge de la sortie définitive d'activité, avancé en 2002 au conseil européen de Barcelone, a conforté les autorités belges dans leurs orientations.

Depuis 1999, le déploiement d'une série de mesures, très diverses, mises en place dans une stratégie de petits pas, n'a pas eu les résultats attendus. Les difficultés conjoncturelles mais aussi les résistances importantes à un changement de « paradigme » dans l'emploi des travailleurs âgés conduisent aujourd'hui les autorités à annoncer dans les prochains mois une action plus globale.

## **DEUXIEME PARTIE – LES FACTEURS EXPLICATIFS DU « PARADIGME » BELGE EN MATIERE D'EMPLOI DES TRAVAILLEURS AGES**

Pour reprendre la grille d'analyse de Violaine Delteil et Dominique Reddor (« L'emploi des salariés âgés de plus de 55 ans en Europe du Nord » - Etude financée par le ministère des affaires sociale, de la solidarité et de l'emploi - 2003), les déterminants de l'activité et de l'emploi des travailleurs âgés sont à analyser à travers :

- les systèmes de protection sociale au sens large, incluant les retraites, les dispositifs de cessation anticipée d'activité et les pensions d'invalidité ;
- le rôle du marché du travail et les mécanismes de régulation ;
- la dynamique sociale à l'œuvre dans les entreprises et au niveau national à travers les relations professionnelles ainsi que les logiques d'acteurs.

### **2.1 Les systèmes de protection sociale**

La porosité des systèmes de protection sociale conduit à examiner dans une démarche systémique le fonctionnement des pensions légales, des pré pensions conventionnelles, de l'indemnisation du chômage et de l'invalidité. Ces perméabilités et la capacité des acteurs à en utiliser les potentialités expliquent en effet le paradoxe belge : malgré un régime de pensions peu favorable et surtout tardif, la Belgique connaît un retrait précoce du marché du travail des salariés âgés.

#### **2.1.1 Le système de retraite**

Le système de retraite belge s'appuie sur 3 piliers dont le premier est dominant :

- un régime par répartition qui couvre les salariés du secteur privé, la fonction publique et les travailleurs indépendants ;
- un deuxième pilier qui s'appuie sur des plans de pension organisés par les entreprises ou les branches ;
- un troisième pilier par capitalisation constitué de façon volontaire dans le cadre de l'épargne pension ou de l'assurance vie individuelle.

##### *2.1.1.1 Le régime légal par répartition*

Son poids dans le PIB est de 9,2 %, avec une croissance prévisible d'ici à 2030 estimée selon les hypothèses du Comité d'étude sur le vieillissement entre 2,2 % (hypothèse basse) à 2,6 % (scénario 2 du CNV avec amélioration du bien-être).

##### ➤ Les retraites du secteur privé

La retraite complète des salariés du secteur privé est versée à 62 ans pour les femmes (65 ans à partir de 2009) et 65 ans pour les hommes après une carrière de 42 ans pour les unes (45 ans en 2009) et de 45 ans pour les autres. L'âge de la retraite

est plus précoce pour certaines professions (mineurs – 39 ans, marins- 60ans-, personnels navigants des compagnies aériennes- 55 ans).

Le montant de la pension est fonction des années de cotisations et calculé sur la base d'un pourcentage (60 % pour une personne isolée et 75 % pour un ménage) appliqué aux rémunérations annuelles moyennes enregistrées pendant les années d'activité. Il existe une pension minimum garantie pour une carrière complète et une pension maximum, obtenue par le plafonnement des salaires de référence pris en compte dans le calcul des retraites. En outre, le bénéfice d'une « garantie de revenu » (GRAPA) est offert aux personnes de 63 ans qui ne remplissent pas les conditions nécessaires à l'ouverture du droit à une pension minimum.

Au-delà des caractéristiques générales, plusieurs éléments doivent être soulignés.

- Les périodes d'inactivité (chômage, pré pensions) sont assimilées à des périodes d'activité mais ne donnent pas lieu à cotisations. C'est le dernier salaire qui est pris en compte en cas d'inactivité et depuis 2001, en cas de reprise d'activité par un chômeur, le salaire le plus avantageux entre le nouveau et l'ancien salaire.
- Il est possible de prendre une retraite anticipée à 60 ans sous réserve qu'un certain nombre d'années de carrière soient acquises (30 ans depuis 2002, 35 ans à partir de 2005) mais la retraite est proportionnellement plus faible si les 45 ans d'activité ne sont pas atteints.
- Le cumul pension activité professionnelle est autorisé sous certaines conditions de situation et de revenus. La pension est réduite lorsque les revenus annuels tirés d'une activité professionnelle sont supérieurs de moins de 15 % à un plafond et suspendue au-delà.
- Le taux de remplacement du régime de base est faible. Défini comme le rapport entre la pension moyenne de l'ensemble des pensionnés d'un régime et le revenu brut moyen de la même catégorie socioprofessionnelle (benefit ratio), il serait en moyenne pour le secteur privé de 31,5 %, selon le Comité d'études du vieillissement qui anticipe une dégradation de près de 2 points en 2030. Selon une autre approche de ce même comité qui tient compte notamment du régime fiscal plus favorable des pensions, le taux de remplacement net serait de 60 % environ.

La baisse structurelle du taux de remplacement s'explique tout à la fois par une revalorisation des pensions inférieure à la hausse des salaires, le gel en terme réel de 1988 à 1998 du plafond salarial pris en compte dans le calcul des pensions ainsi que la non adaptation à la hausse salariale réelle des rémunérations prises en compte dans le calcul de la pension. Le comité d'étude sur le vieillissement en souligne les conséquences : les pensionnés sont davantage touchés par la pauvreté que les salariés (18 % en moyenne contre 4 %) mais moins que les chômeurs (32 %).

➤ Les retraites du secteur public

La retraite est égale à 75 % du salaire moyen des 5 dernières années et tient compte de années de service.

Fixé à 65 ans pour les hommes et les femmes, l'âge légal de départ à la retraite peut être avancé à 60 ans pour certaines professions (militaires, gendarmes, policiers) et à 55 ans dans certaines situations (personnel des collectivités locales ou des universités en difficulté) ou reculé dans certains cas (magistrats).

Il existe en outre des voies diverses de départ précoce : allocations d'attente à partir de 55 ans pour les enseignants qui peuvent être mis en disponibilité jusqu'à 60 ans ; pensions prématurées pour raisons de santé ou d'incapacité physique si l'agent est reconnu définitivement inapte à toute fonction. Ces retraites anticipées ont bénéficié en 2000 à 21 % des personnels de la fonction publique contre 16 % en 1990. Ainsi le pourcentage des agents publics qui ont travaillé jusqu'à 65 ans n'a été que de 15,5 % en 1998.

L'âge minimum d'obtention de la pension est fixé à 60 ans sous réserve de compter au moins 5 années de service.

Différentes mesures ont été prises en 2000 afin d'inciter les fonctionnaires à retarder l'âge de leur retraite : complément de pension pour les agents exerçant une fonction contraignante jusqu'à 60 ans s'ils comptent 35 années de service et ont exercé une fonction contraignante pendant au moins 10 ans à partir de 49 ans; complément de pension pour les fonctionnaires continuant à travailler après 60 ans ; prise en compte dans le calcul de la pension des congés qui la précèdent.

➤ Le régime des travailleurs indépendants

Il s'appuie sur les mêmes règles que celles du secteur privé. Le montant de la pension dépend de la durée de carrière et des revenus professionnels.

### 2.1.1.2 Les pensions du deuxième et du troisième pilier

- Le deuxième pilier concerne les pensions constituées à partir des entreprises privées et au travers d'assurance groupe ou de fonds de pension sur le principe de la capitalisation. Les rentes et les pensions de cette origine bénéficient d'un statut fiscal plus avantageux (taxe de 20 % sur les rentes et de 16 % sur le capital) que les retraites (taxées à 40 %) et les salaires. Elles ne sont pas soumises à cotisation de sécurité sociale.

Selon des estimations (« Invisible pensions in Belgium » by Peeters, Van Gestel, Gieslink, Berghman, Van Buggenhout), l'ensemble des primes du deuxième pilier représenteraient 30 % des dépenses de retraite légales (contre 20 % 10 ans plus tôt) et toucheraient 30 % des salariés du secteur privé. Les bénéficiaires seraient plutôt des cols blancs et des cadres dans certains secteurs économiques (les banques, la chimie, le transport, les télécommunications). Selon une étude du ministère des affaires sociales, le deuxième pilier améliorerait, sous certaines hypothèses, le taux de remplacement net des pensions de 20 points environ.

Afin de démocratiser l'accès des salariés belges à ce deuxième pilier, la loi du 13 mars 2003 « relative aux pensions complémentaires et au régime fiscal de celles-ci et de certains avantages complémentaires » a modernisé le statut de ces pensions qui existait depuis 1995. Elargissant son champ d'application à toutes les formes collectives de pensions (sectorielles ou d'entreprise), elle vise à démocratiser le système en offrant notamment des avantages fiscaux particuliers (exonération de la taxe sur les contrats d'assurance) aux entreprises qui étendent ces avantages à tous les salariés.

La loi autorise les transferts d'avantages en cas de changement d'employeur et fixe en outre des conditions à la constitution et à la liquidation des pensions, notamment en interdisant le rachat des réserves acquises ou la liquidation avant 60 ans. Elle met toutefois en place un régime transitoire jusqu'en 2009 pour les plans de pension existant avant le 1<sup>er</sup> janvier 2004, date d'entrée en vigueur de la loi.

- Le troisième pilier est peu connu. Constituées dans le cadre des régimes d'assurance vie ou de l'épargne pension, créée en 1985, ces pensions bénéficient d'un régime fiscal avantageux lors de leur constitution (exonération fiscale plafonnée sur les primes versées et allègement de fiscalité sur le capital constitué et les intérêts perçus). Les études économiques de l'OCDE sur la Belgique soulignent en 2003 le faible engouement des belges pour les pensions du troisième pilier et leur préférence pour d'autres placements.

## **2.1.2 Les voies de la retraite précoce : pré pensions conventionnelles et statut du chômeur âgé**

### *2.1.2.1 Les pré pensions conventionnelles*

La crise des années 1970 et les restructurations industrielles qui l'ont accompagnée ont conduit les pouvoirs publics et les partenaires sociaux à conclure un « pacte social », fondé sur la mise en place d'un dispositif de cessation anticipée d'activité pour les travailleurs âgés licenciés des secteurs industriels « difficiles ». C'est la convention collective intersectorielle N° 17 du 19 décembre qui, en 1974, a ouvert la voie au système des pré pensions fondé sur la complémentarité de l'allocation chômage et d'une indemnité versée par l'employeur aux personnes licenciées, l'ensemble étant attribué jusqu'à l'âge de la retraite.

La convention nationale collective n°17 a été largement modifiée depuis 1974, d'abord pour élargir plus largement l'accès aux pré pensions (abaissement de la limite d'âge de 60 à 55 ans en 85) puis à la fin des années 80 pour durcir l'accès au régime : augmentation successive de l'âge d'ouverture du droit (86-88) pour le porter de 55 à 58 ans ; instauration d'une règle de remplacement à 60 % (jeunes depuis 1991 ou chômeurs) des personnes licenciées avec des dispenses possibles ; instauration et augmentation d'une cotisation pour l'employeur (90-91) et le pré pensionné (82-94-96)

En outre, dans la première décennie de son installation, le système a été épisodiquement complété par d'autres dispositifs, abandonnés ensuite : pré pensions légales à la demande du salarié (1976-1982) ; pré pension spéciale (1977-1982) ; pré pension de retraite (83-88).

Actuellement les conditions d'âge d'ouverture du droit à la pré pension varient selon les conventions collectives de 60 (situation générale s'il n'y a pas de dispositifs conventionnels particuliers) à 58 ans mais les secteurs en difficulté peuvent y déroger jusqu'à 50 ans. Les durées d'activité professionnelle nécessaires pour bénéficier du statut peuvent varier entre 10 et 33 ans.

Avec l'obligation de donner un préavis de licenciement (de 3 à 6 mois), l'employeur a aussi celle de remplacer le pré pensionné pendant 3 ans minimum avec des exceptions dans les secteurs en difficulté ou encore si le pré pensionné a 60 ans. Il paye sur l'indemnité de licenciement une cotisation de 3,5 % à l'Office national de l'emploi.

Le pré pensionné est quant à lui, dispensé de chercher du travail, bénéficie d'un revenu égal à l'allocation de chômage (60 % de son dernier salaire brut plafonné), exonérée dans de nombreux cas du pré compte professionnel égal à 10,60 % du revenu et d'une indemnité complémentaire équivalent à, au moins à 50 %, de la différence entre son allocation chômage et son salaire net. Les périodes de pré pensions sont assimilées à l'activité pour le calcul des droits à pension. Le pré pensionné ne peut travailler que dans des conditions restreintes (travail occasionnel ou intermittent, limité à certaines heures). Le conseil supérieur de l'emploi soulignait dans son rapport 2002 : « une partie des personnes écartées précocement de leur emploi continue à exercer une activité en dehors du circuit officiel où elles peuvent valoriser les compétences acquises sur le tas..., compléter leur revenu et travailler à un rythme qui leur convient. Leur non-participation officielle est donc liée au fait qu'elles sont inadaptées à la reprise d'emploi et non à l'exercice d'un travail ».

Au total, la pré pension permet à 58 ans de bénéficier d'un revenu égal à 85 % du salaire net environ et jusqu'à la retraite, de périodes assimilées à l'activité.

#### 2.1.2.2 *Le statut de chômeur âgé*

Parallèlement, à partir de 1985, l'indemnisation des chômeurs a aligné les plus âgés d'entre eux sur le statut favorable du pré pensionné. Cet alignement a conduit à deux mesures importantes. La première a exonéré les chômeurs de plus de 50 ans de la recherche active d'un emploi après un an de chômage (2 ans de 1985 à 1995). La seconde, prise en 1989, a créé un complément d'ancienneté destiné aux chômeurs de plus de 50 ans qui comptent plus d'1 an de chômage complet et sous réserve qu'ils aient 20 ans d'activité professionnelle. Ce complément est modulé selon la situation familiale et l'âge (par exemple, pour une personne isolée de 50ans, 4,5 % de la dernière rémunération s'ajoutant à 50 % du montant de la dernière rémunération plafonnée - allocation chômage de droit commun-, 10 % de complément après 55ans).

Depuis le premier juillet 2002, les chômeurs de moins de 58 ans doivent désormais se tenir disponibles pour rechercher un emploi même s'ils sont dispensés de se présenter aux bureaux du chômage. Mais la mesure doit s'appliquer progressivement (cf. 2.2.2.2).

### 2.1.2.3 La dynamique des systèmes de cessation précoce d'activité et leur lien avec les retraites

#### ➤ Les vases communicants des pré pensions et du statut du chômeur âgé

Le système de pré pension puis le statut de travailleur âgé jouent simultanément mais aussi chronologiquement le rôle de voies privilégiées de sortie précoce de l'activité avec un système de vase communicant. En 1992, il y avait 140 691 pré pensionnés et 66 648 chômeurs âgés. En 2003, 146 417 personnes de plus de 50 ans relevaient de ce deuxième statut et les pensionnés n'étaient plus que 107 915. Pré pensionnés et chômeurs âgés dispensés représentaient en 2002 14,6 % de la population des 50-64 ans.

**Tableau 6 - Evolution comparée des sous-groupes et de l'ensemble du groupe des chômeurs indemnisés de 1992 à 2003**

Année	Le sous-groupe des non-demandeurs d'emploi				Total demandeurs d'emploi	Le groupe des chômeurs indemnisés (groupe 1)
	Dispense pour raisons sociales et familiales	Dispense chômeurs d'au moins 50 ans	Prépensionnés à temps plein	Total non-demandeurs d'emploi		
1992	35 949	66 468	140 691	243 109	461 501	704 610
1993	17 289	66 479	136 521	220 289	511 302	731 591
1994	7 886	65 926	135 423	209 234	548 439	757 674
1995	6 728	69 851	134 545	211 125	532 374	743 499
1996	5 907	99 554	134 811	240 271	512 971	753 243
1997	7 318	115 952	130 588	253 858	495 316	749 174
1998	8 305	124 249	123 743	256 297	447 325	703 622
1999	9 043	132 816	118 575	260 434	417 669	678 103
2000	9 383	140 763	114 478	264 624	385 222	649 846
2001	9 214	147 919	109 950	267 083	379 372	646 455
2002	7 971	152 309	106 484	266 764	415 541	682 305
2003	6 705	146 417	107 915	261 037	462 576	723 613

Source ; Rapport annuel ONEM 2003

**Tableau 7 - Les régimes de retraite anticipé du marché du travail en Belgique : répartition par région, par genre et par classe d'âge**

	Belgique (unités)	Bruxelles Flandre Wallonie (en % du total)			Hommes Femmes (en % du total)		Bruxelles Flandre Wallonie (en % de la population correspondante)			Hommes Femmes (en % de la population correspondante)	
<b>prépensionnés TP*</b>											
50-55	7 158	4	52	45	83	17	0	1	1	2	0
55-60	36 919	4	66	30	81	19	3	8	7	12	3
60-65	65 874	5	68	27	92	8	8	14	11	22	2
<b>Total</b>	<b>109 951</b>	5	66	29	88	12	4	7	6	11	2
<b>Chômeurs âgés</b>											
50-55	55 358	10	55	35	46	54	9	8	9	8	9
55-60	62 910	10	61	28	52	48	14	12	11	13	12
60-65	29 651	13	58	29	79	21	9	5	5	9	2
<b>Total</b>	<b>147 919</b>	11	58	31	55	45	11	8	8	9	8
<b>Total</b>											
50-55	62 516	9	55	36	50	50	10	9	10	9	9
55-60	99 829	8	63	29	63	37	18	20	19	24	15
60-65	95 525	8	65	28	88	12	17	19	16	31	5
<b>Total</b>	<b>257 870</b>	8	62	30	69	31	14	15	14	21	9

\* Temps plein

Source : Rapport annuel ONEM 2001

En 2002, les pré pensions conventionnelles concernent en majorité des hommes de plus de 55 ans en raison de l'âge plus tardif d'accès des hommes à la retraite (65 ans au lieu de 62 ans) mais aussi parce que les pré pensions ont été utilisées pour « adoucir » les conséquences des restructurations industrielles dans des secteurs où les femmes étaient minoritaires. L'ONEM soulignait en 2003 que 3 pré pensionnés sur 4 provenaient du secteur secondaire (80 % en ce qui concerne les hommes), notamment des industries manufacturières.

Les chômeurs âgés présentent en revanche dès l'âge de 50 ans des cohortes importantes qui comprennent une proportion supérieure de femmes dans les premières tranches de 50-54 ans. Ils viennent en majorité du secteur secondaire (45 %) mais dans une moindre proportion que les pré pensionnés. Une distinction par sexe montre que les femmes cependant proviennent à 57 % du secteur secondaire.

Il semblerait donc dans l'ordonnement des voies de cessation d'activité des travailleurs salariés que le statut de chômeur « âgé » s'impose de 50 à 57 ans, relayé ensuite par les pré pensions, ouvertes en règle générale à partir de 58 ans, et à 60 ans, par l'entrée dans la retraite légale, autorisée par les régimes de salariés et de fonctionnaires sans autres pénalités que celle d'une réduction de l'allocation au prorata des années cotisées.

#### ➤ Le système du Canada dry

Le glissement du système des pré pensions à celui du chômeur âgé s'est opéré à partir des années 1995 sous un double effet. D'une part, les pré pensions conventionnelles se sont durcies (obligation de remplacement, augmentation de la condition d'âge pour en bénéficier) et ont été rendues plus coûteuses pour l'employeur et l'allocataire par l'instauration d'une cotisation dont le montant a été progressivement augmenté. Parallèlement, le régime des chômeurs âgés devenait plus avantageux (dispense de chercher un emploi, complément d'ancienneté). Le statut de chômeur âgé a alors été utilisé pour tourner les contraintes imposées aux pré pensions. Complétée par une indemnité de licenciement versée par l'employeur, qui ne supportait ni le poids des procédures de la pré pension, ni celui de ses cotisations spécifiques, ni celui encore des obligations de remplacement (pourtant objet de nombreuses dispenses notamment dans les secteurs en difficulté), l'allocation de chômage, assortie du complément d'ancienneté, a servi d'accroche à un régime de pré pension d'un deuxième « type », dénommé « Canada dry ». Ni officielle, ni prise en compte pour le calcul de l'allocation chômage, allégée de toutes les contraintes de la fiscalité sociale, l'indemnité de licenciement est parfois constituée de rentes ou d'un capital du deuxième pilier liquidé avant 60 ans.

Mal mesuré dans son importance (les indemnités ne sont pas déclarées à l'ONEM), le système du Canada Dry est officiellement reconnu par l'ensemble des acteurs et semble-t-il, largement utilisé par les entreprises pour s'alléger des travailleurs âgés, de manière collective mais aussi individuelle.

Le gouvernement qui a interdit les conditions de liquidation des pensions du deuxième pilier avant 60 ans (cf. 2.1.1.2) notamment pour éviter le versement d'une rente ou d'un capital assimilable à une indemnité de licenciement, a affiché sa volonté



de s'attaquer à la dérive du système du Canada Dry, en taxant, comme les pré pensions, les indemnités de licenciement attribuées (sous différentes formes) dans ce cadre.

➤ Cessation anticipée d'activité et retraite

Les départs anticipés à la retraite dépendent d'une série de facteurs complexes dont les premiers tiennent à la demande de travail dans les entreprises (difficultés économiques, nouvelles techniques de production, conditions de travail, coût de la main d'œuvre, pression sociale pour l'emploi des jeunes...). D'autre part, les choix individuels des travailleurs âgés (lorsqu'ils existent) de prolonger leur activité sont fonction de paramètres individuels (préférences pour le loisir, état de santé, état patrimonial), et également de la comparaison entre l'évolution attendue des futurs revenus professionnels et ceux tirés des droits à pension ou de la cessation précoce d'activité. Lorsqu'il le peut, le travailleur fait donc en partie un raisonnement d'avantages comparés entre les bénéfices financiers et personnels tirés d'une cessation d'activité précoce et ceux résultant de son maintien au travail jusqu'à l'âge légal de la retraite.

Une série de travaux se sont intéressés en Belgique à l'analyse décisions individuelles de départ à la retraite, sur la base des gains attendus entre la cessation précoce d'activité et le départ normal à la retraite dans le cadre des règles actuelles des systèmes de protection sociale (pré pensions, chômage, invalidité). Les travaux de Dellis, Desmet, Jousten et Perelman « Analyse de la cessation anticipée d'activité en Belgique » mettent en lumière plusieurs éléments intéressants.

- En travaillant une année supplémentaire à partir de 59 ans, le travailleur « moyen » subit une perte en termes de valeur de droits à pension à tous les âges sauf à 59 ans : il y a donc une « taxe implicite à l'activité » puisque les gains d'un départ normal à la retraite sont inférieurs à ceux retirés d'une cessation précoce de l'activité selon les différentes voies offertes (pré pension, chômeurs âgés, invalidité).
- Les pénalités qui réduisent le droit à pension avant 65 ans (malus) peuvent avoir des effets sur les décisions individuelles de cessation de départ en retraite.

### **2.1.3 L'invalidité et l'incapacité**

Le secteur public fait l'objet d'un système particulier de retraite précoce après une durée de mise en disponibilité pour une incapacité qui est fonction des années d'ancienneté. Il a été évoqué plus haut.

#### *2.1.3.1 Le secteur privé*

L'invalidité est reconnue en Belgique, pour les salariés du secteur privé, après un an d'incapacité de travail primaire qui ouvre droit également à des indemnités. Pour accéder au régime d'incapacité puis d'invalidité les salariés ne doivent plus être en mesure de travailler et souffrir d'une perte de gain en raison de la déficience d'au moins 66 % par rapport à leur profession habituelle, appréciée par un contrôle médical. Le bénéfice des indemnités est ouvert sous réserve d'une durée antérieure de travail. La pension d'invalidité au terme de la période d'un an est calculée sur la base du salaire antérieur plafonné et varie selon la situation familiale (65 % pour un chef de ménage,

45 % pour un isolé, 45 % pour un cohabitant). Elle n'est pas cumulable avec la retraite. Au total, le régime n'est pas très favorable financièrement et est sévèrement contrôlé.

La personne en incapacité de travail primaire peut être autorisée à reprendre un travail. Afin d'« activer » ces indemnités d'incapacité, un arrêté du 2 mars en a amélioré leurs conditions de cumul avec les revenus d'activité.

### 2.1.3.2 Les travailleurs indépendants

Les travailleurs indépendants doivent également cesser la totalité de leur activité pour percevoir une indemnité d'incapacité ou d'invalidité qui intervient 12 mois après l'incapacité temporaire. Il existe en outre une franchise de 1 mois sur la perception des indemnités temporaires. L'indemnité est payée sous forme forfaitaire et est modulée selon la situation familiale et de la situation de l'entreprise (fermeture définitive ou non).

### 2.1.3.3 Les évolutions

Les dépenses d'incapacité temporaire des salariés connaissent une vive croissance depuis 1997 (plus de 7 % par an sur la période, 9,48 % en 2002) dans le temps où le nombre de bénéficiaires augmente annuellement d'un taux compris entre 1,5 % et 2,11 %.

Les bénéficiaires de l'invalidité croissent plus vite (près de 2,5 % par an en moyenne sur la période) : ceci est essentiellement due à une accélération de la reconnaissance de l'invalidité chez les femmes (+21 % sur la période), très vive chez les employées (+ 26,42 % contre 19,05 % chez les ouvrières). En contrepoint, l'invalidité est constante chez les travailleurs indépendants

**Tableaux 8 - Effectif des invalides au 31 décembre - Evolution 1997 – 2001**

		1997	1998	1999	2000	2001
<b>Indépendants</b>	Hommes	12 898	12 693	12 381	12 177	12 071
	Femmes	3 191	3 393	3 340	3 651	3 580
	Total	16 089	16 086	15 721	15 828	15 651
<b>Conjoints aidants</b>	Hommes	2	4	11	9	11
	Femmes	286	287	285	318	296
	Total	288	291	296	327	307
<b>Total</b>	Hommes	12 900	12 697	12 392	12 186	12 082
	Femmes	3 477	3 680	3 625	3 969	3 876
	Total	16 377	16 377	16 017	16 155	15 958
<b>Evolution par rapport à l'année précédente</b>			<b>0,00%</b>	<b>-2,20%</b>	<b>0,86%</b>	<b>-1,22%</b>

Source : INAMI - Service des indemnités - Direction finances et statistiques

Source : INAMI- Rapport annuel 2002

		1997	1998	1999	2000	2001
<b>Ouvriers</b>	Hommes	89 687	89 727	89 962	90 167	91 097
	Femmes	43 854	45 928	47 238	50 429	52 210
	Total	133 541	135 655	137 200	140 596	143 307
<b>Employés</b>	Hommes	15 915	16 244	16 454	16 651	16 835
	Femmes	22 444	23 867	24 916	26 862	28 375
	Total	38 359	40 111	41 370	43 513	45 210
<b>Total</b>	<b>Hommes</b>	<b>105 602</b>	<b>105 971</b>	<b>106 416</b>	<b>106 818</b>	<b>107 932</b>
	<b>Femmes</b>	<b>66 298</b>	<b>69 795</b>	<b>72 154</b>	<b>77 291</b>	<b>80 585</b>
	<b>Total</b>	<b>171 900</b>	<b>175 766</b>	<b>178 570</b>	<b>184 109</b>	<b>188 517</b>
<b>Evolution par rapport à l'année précédente</b>			<b>2,25%</b>	<b>1,60%</b>	<b>3,10%</b>	<b>2,39%</b>

Source : INAMI - Service des indemnités - Direction finances et statistiques

Les plus de 50 ans, soit 117 000 personnes, constituent en 2001 près de 60 % des personnes invalides.

## 2.2 Le marché de travail et les politiques en faveur de l'emploi des plus de 50 ans

### 2.2.1 Les rigidités du marché du travail

Le marché du travail belge se caractérise par plusieurs rigidités structurelles.

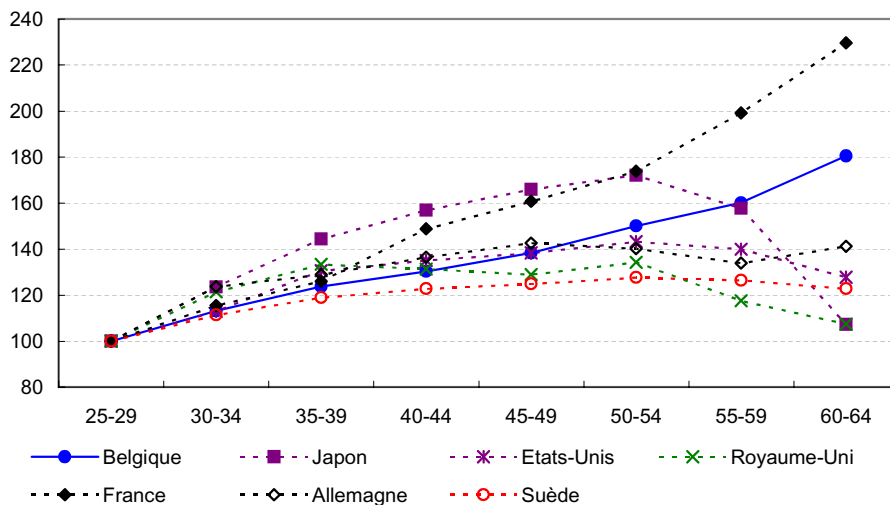
Il est d'abord marqué par une assez faible mobilité inter régionale en raison des barrières linguistiques et culturelles et d'autres problèmes (logement, transports en commun) alors même que la mobilité alternante (navettes quotidiennes entre les régions) est élevée. Le président de la Conférence pour l'emploi constatait en 2003 que cette absence de fluidité expliquait en partie l'importance des écarts des taux de chômage entre les régions du simple (3,8 % en Flandre) au triple (11 % à Bruxelles).

La deuxième rigidité tient au recours limité aux contrats à durée déterminée, plus faible que dans les autres pays européens (7,6 % de l'emploi salarié total en 2002 contre 13 % en moyenne européenne), même si le nombre des travailleurs occupés dans des emplois temporaires a connu une augmentation importante depuis 1995 (30 % des emplois créés depuis 1995 concernent des emplois temporaires). Selon l'OCDE, les travailleurs âgés de plus de 50 ans sont moins encore que les autres concernés par ces emplois. En revanche, le travail intérimaire est plus développé en Belgique qu'ailleurs (1,6 % de l'emploi total contre 1,2 % en Europe).

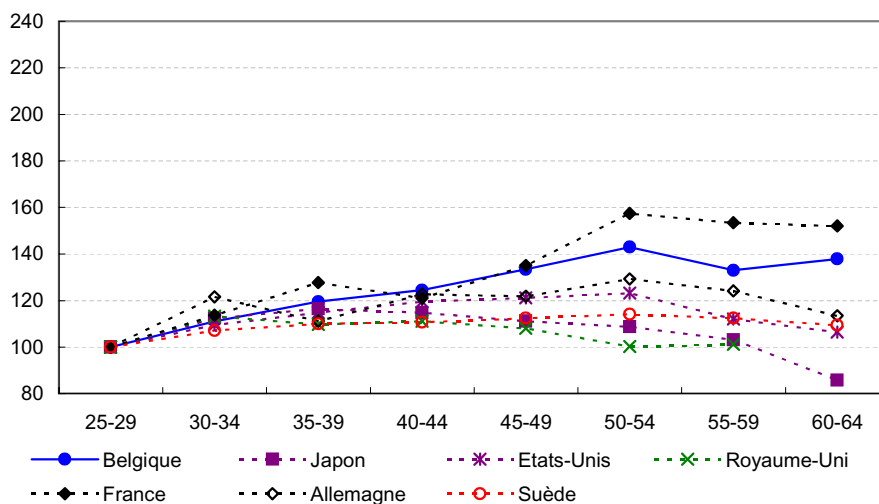
En outre, les salaires sont fortement reliés à l'ancienneté surtout pour les employés. Selon l'OCDE, le salaire de fin de carrière est pour cette catégorie professionnelle (la carrière des employés de la convention nationale auxiliaire débute à 16 ans et se termine à 47 ans) de 35 % supérieur à celui de départ alors qu'il est de 9 % chez les ouvriers. Le graphique de l'OCDE ci-dessous montre que les profils de salaire, croissants avec l'âge, sont très proches de ceux observés en France (moins accentué cependant), à l'inverse de ceux de la Suède ou des Etats-Unis.

### Graphique 3 Profil des salaires par âge dans quelques pays de l'OCDE

Salaires des 25-29=100  
Hommes



Femmes



Source : OCDE-Vieillesse et politique de l'emploi - Belgique

La Belgique se caractérise enfin par des « marchés internes » importants. Les taux d'ancienneté dans l'entreprise sont élevés. En 2000, 70 % des 50-64 ans ont travaillé pour le même employeur pendant 15 ans. La stabilité des carrières dans les entreprises belges est très comparable jusqu'à 54 ans à celle observée au Japon. Les hommes de 55-59 ans ont en Belgique une ancienneté moyenne dans l'entreprise de 23,1 années pour 22,5 ans au Japon.

L'analyse des taux de rétention (proportion d'une cohorte de travailleurs qui sont toujours dans l'emploi 5 ans après) conforte cette analyse. Dès 25 ans il est affirmé en Belgique par rapport à d'autres pays (Royaume Uni, Etats unis) pour chuter à partir de 40 ans et s'effondrer brutalement à partir de 45 ans avec les cessations précoces d'activité.

Le couplage de l'ancienneté et de l'importance de la rémunération à l'ancienneté renchérit les coûts salariaux des travailleurs âgés dans les entreprises.

### **2.2.2 Les politiques de l'emploi**

Les règles du marché du travail et la façon dont elles stimulent ou non la recherche d'emploi sont un des déterminants importants pour comprendre le problème de l'emploi des plus de 50 ans.

En Belgique, les demandeurs d'emploi, s'ils ont travaillé pendant une certaine période (variable selon l'âge de l'assuré) reçoivent une indemnité de chômage, modulée selon leur situation familiale. Sans limitation de durée, elle est égale à 50 % du salaire antérieur dans la limite d'un plafond et atteint 60 % dans le cas des chômeurs âgés de plus de 55 ans bénéficiant du complément d'ancienneté.

L'organisation administrative des services de l'emploi est assez complexe.

L'Office national de l'emploi (ONEM), organisme fédéral, est chargé de l'organisation de l'assurance chômage et de son contrôle via les bureaux du chômage dans les communes.

Quatre caisses, gérées par les 4 syndicats (FGTB, CGSLB, CSC, CAPAC) assurent le versement des allocations de chômage.

Les services de placement relèvent de la compétence des régions qui ont en matière d'emploi des compétences spécifiques: Office flamand de l'emploi pour la Flandre, Office régional bruxellois de l'emploi (ORBEM), Office régional de l'emploi de la région wallonne (FOREM).

#### **2.2.2.1 Dans le passé, l'absence de politique d'emploi en direction des travailleurs âgés**

Confortant la légitimité sociale d'une cessation précoce de l'activité, les pré pensions autant que le régime des chômeurs âgés ont en fait consacré un statut de pré retraités pour les personnes de plus de 50 ans.

Ceci s'est traduit par la dispense de recherche d'emploi pour les chômeurs de plus de 50 ans jusqu'en 2002.

Parallèlement, ceux qui demeurent demandeurs effectifs d'emploi n'ont pas vraiment de place sur le marché du travail.

Le contexte belge est de manière générale moins actif que d'autre en matière de prévention et d'accompagnement du chômage : c'est ce que souligne le conseil supérieur de l'emploi dans son rapport 2002. Suivant les orientations de la stratégie européenne de l'emploi, tous les chômeurs devraient bénéficier avant leur douzième mois de chômage (6 mois pour les jeunes) d'un accompagnement personnalisé et un quart des chômeurs, d'une formation, d'une reconversion et d'une expérience professionnelles. Le tableau suivant montre que 61 % des jeunes chômeurs belges se sont vus proposer un plan d'action avant leur 6ème mois alors que l'indicateur d'effort est de 100 % en Suède, aux Pays-Bas, en Finlande et au Royaume Uni. Pour les adultes (25-64 ans), l'indicateur d'effort est de 51 % seulement contre 95,6 % en Suède et 99,4 % en Finlande. Toutefois, ces indicateurs progressent rapidement depuis 1998 où ils étaient respectivement de 18,6 % et 17 %.

Tableau 9 - Indicateurs de prévention du chômage

	Indicateur d'effort (C/A)			Taux d'entrée dans le chômage de longue durée (B/A)			Indicateur d'échec (D/B)		
	Total	Hommes	Femmes	Total	Hommes	Femmes	Total	Hommes	Femmes
Flandre	57,1	59,1	55,0	12,9	13,2	12,6	14,1	13,3	15,2
Wallonie	71,3	70,8	71,8	39,3	38,7	40,0	25,0	26,8	23,2
Bruxelles	37,7	37,2	38,3	41,8	42,7	40,8	48,4	46,2	49,8
Communauté germanophone	83,8	82,0	85,5	14,3	14,0	14,5	14,0	18,6	10,0
BE	61,2	61,4	60,9	23,8	25,7	25,9	25,4	25,2	24,6
DE	76,3	75,1	76,6	18,2	15,8	18,7	17,7	15,0	22,9
DK	1,0	1,0	1,0	6,0	6,0	6,0	83,0	84,0	82,0
ES	32,0	33,0	31,0	10,0	8,0	13,0	48,0	47,0	45,0
FR	-	-	-	14,1	13,0	15,2	-	-	-
IE	3,8	-	-	7,2	-	-	59,0	-	-
LU	43,5	-	-	25,8	-	-	8,2	-	-
NL	100	-	-	10,0	-	-	0	-	-
AU	80,7	58,5	63,8	2,5	2,0	3,2	13,9	15,8	12,3
PT	34,0	33,5	35,7	17,4	15,0	18,8	23,9	26,3	22,7
FIN	99,5	99,4	99,5	8,6	10,0	7,4	8,7	10,1	7,5
SW	97,9	97,5	98,3	2,1	2,5	1,7	1,1	1,2	0,9
UK	100	100	100	16	16	15	0	0	0

Indicateurs de prévention du chômage des adultes  
(25-64 ans), 2001<sup>1</sup>

	Indicateur d'effort (C/A)			Taux d'entrée dans le chômage de longue durée (B/A)			Indicateur d'échec (D/B)		
	Total	Hommes	Femmes	Total	Hommes	Femmes	Total	Hommes	Femmes
Flandre	64,3	63,3	66,1	11,2	11,0	11,4	12,1	13,0	11,4
Wallonie	37,7	40,7	34,7	23,4	22,0	24,2	71,0	67,2	74,4
Bruxelles	38,7	37,9	39,6	22,1	22,5	21,6	50,1	50,1	50,0
Communauté germanophone	60,0	53,7	64,1	14,3	12,2	15,6	49,7	60,0	40,0
BE	51,9	51,7	52,2	16,7	16,7	16,8	45,9	45,1	46,6
DE	74,3	69,7	70,9	20,7	19,2	23,8	22,4	22,0	23,9
DK	1,0	1,0	1,0	3,0	3,0	3,0	69,0	69,0	69,0
ES	23,0	21,0	25,0	9,0	8,0	11,0	62,0	68,0	58,0
FR	-	-	-	12,3	11,8	13,0	-	-	-
LU	32,1	-	-	15,3	-	-	21,9	-	-
NL	15,0	-	-	23,0	-	-	66,0	-	-
AU	55,3	50,0	70,0	0,6	0,5	0,9	14,9	15,9	13,7
PT	34,2	35,3	33,9	17,6	20,1	15,3	21,7	22,7	21,0
FIN	99,4	99,1	99,6	9,5	13,6	7,3	9,7	13,9	7,4
SW	99,6	94,8	96,4	4,4	5,2	3,6	0,1	0,1	0,1
UK	100	100	100	9	10	7	0	0	0

Sources: JER 2002 et SPF Emploi, travail et concertation sociale.

A = nombre de jeunes / d'adultes qui sortent du chômage dans le courant du mois x.

B = nombre de jeunes / d'adultes qui sont toujours au chômage dans le courant du mois x + 6 / x + 12.

C = nombre de jeunes / d'adultes qui, étant au chômage dans le courant du mois x, ont entamé un plan d'action individuel avant le mois x + 6 / x + 12.

D = nombre de jeunes / d'adultes qui, étant au chômage dans le courant du mois x, sont toujours au chômage à la fin du mois x + 6 / x + 12 et n'ont pas entamé un plan d'action individuel.

<sup>1</sup> Pour la Belgique, données relatives à la période juillet 2001 - juin 2002.

Dans un environnement qui donne priorité aux plus jeunes, le chômeur de plus de 50 ans a peu de chance de retrouver un emploi. Selon l'ONEM (rapport d'activité 2002), 92 % des plus de 50 ans sont en chômage de longue durée.

#### 2.2.2.2 *Une politique plus active récente*

La volonté d'activer le retour à l'emploi des plus de 50 ans dans le cadre d'une stratégie globale du vieillissement actif s'est concrétisée par une série de mesures prises à partir de 2002. Elles comprennent des actions d'activation diverses dirigées vers les chômeurs et d'incitation à l'emploi tournées vers les entreprises.

##### ➤ *L'activation des allocations de chômage*

Sous la première rubrique, peut être classée la suppression en 2002 de la dispense de recherche d'emploi des 50 à 57 ans qui devront accepter les emplois convenables proposés par les services de l'emploi. Les chômeurs de plus de 50 ans avec un an d'ancienneté dans le chômage sont dispensés de pointer aux contrôles communaux tandis que ceux de 50 à 57 qui ont un passé professionnel «important» pourront avoir une dispense maximale (dispense de recherche d'emploi). En fait la mesure d'activation est appliquée aux flux.

Il est créé d'autre part un complément de reprise de travail pour les chômeurs de plus de 50 ans qui reprennent un travail : il s'agit tout simplement de permettre aux chômeurs âgés qui rentrent dans l'emploi de conserver leur complément d'ancienneté en évitant le piège à inactivité. Il est envisagé en outre de permettre en 2004 aux pré pensionnés de reprendre une activité tout en conservant la pré pension (modification de la convention collective nationale de 1974).

En outre, la loi du 5 septembre 2001 visant à améliorer l'emploi prévoit un droit au reclassement professionnel, services d'«outplacement», pour les travailleurs licenciés de plus de 45 ans. Ce droit, traduit dans la convention collective n° 82, est entré en vigueur le 15 septembre 2002. Sous réserve qu'il ait 1 an d'ancienneté, au moins 45 ans au moment du préavis et qu'il n'ait pas été licencié pour faute grave, le travailleur bénéficie, à sa demande, pendant 12 mois au maximum, d'un ensemble de services, assuré par un prestataire extérieur, pour l'accompagner dans sa recherche d'emploi. Le nombre d'heures d'accompagnement est au maximum de 60 heures (20 heures dans les 2 premiers mois, 20H supplémentaires durant les 4 mois suivants, 20 heures enfin dans les 6 derniers mois). L'employeur a la charge du financement du service mais son coût peut être mutualisé entre plusieurs entreprises.

Enfin, pour éliminer un piège à « inactivité », en cas de reprise d'activité par un chômeur, depuis 2001, c'est le salaire le plus avantageux entre le nouveau et l'ancien salaire qui est pris en compte pour le calcul des droits à pension (cf. 2.1.1.1).



➤ *Les incitations vers les employeurs*

Les actions d'incitation à l'emploi comprennent :

- une réduction dégressive des cotisations sociales dont la durée peut aller de 9 trimestres jusqu'à 5 ans pour l'embauche des chômeurs de 45 ans et plus, les réductions étant d'autant plus importantes que les chômeurs sont de longue durée (plan Activa) ;
- dans le cadre de la réduction générale des cotisations sociales sur les bas salaires une réduction forfaitaire supplémentaire de cotisations sociales (400 euros) en cas d'embauche de chômeurs de 58 ans et plus. L'accord interprofessionnel pour 2003-2004 comporte la proposition d'abaisser à 57 ans cette réduction pour les branches qui le décident ;
- l'aide à la création d'entreprise ou à la reprise d'une activité indépendante à 50 ans par apport d'une subvention.

L'évaluation de ces mesures récentes doit être faite par le Conseil supérieur de l'emploi en juin 2004. La première année de mise en œuvre du plan montre un faible attrait des mesures de complément de reprise du travail pour les plus de 50 ans qui ont concerné 24 personnes en 2002.

## **2.3 Les conditions de travail des travailleurs âgés**

Le problème de l'activité des travailleurs âgés renvoie à celui de leurs conditions d'emploi : formation, conditions et organisation du travail, salaire. Il conduit tant à s'interroger sur les facteurs qui concourent dans l'entreprise au maintien de leurs capacités qu'à s'intéresser aux éléments qui amoindrissent leur employabilité. L'analyse doit être nécessairement plus globale et prendre en compte l'environnement de travail tout au long de la vie active.

### **2.3.1 La formation des travailleurs âgés**

#### *2.3.1.1 La formation initiale*

La Belgique compte proportionnellement plus de travailleurs non qualifiés que dans la moyenne de l'Union Européenne: 37 % des travailleurs de 25-59 ans n'ont pas atteint le niveau secondaire contre 35 % en moyenne européenne. En raison d'un effet générationnel, c'est parmi les classes d'âges supérieures à 34 ans que l'on trouve la plus grande proportion de personnes moins qualifiées. Cependant, la Belgique est aussi pour la classe d'âge de 25-49 ans, en deçà de la moyenne européenne, quant au niveau de qualification acquise.

Le chômage atteint proportionnellement beaucoup plus les moins qualifiés : 11,7 % dans la population belge de niveau d'éducation primaire contre 4,1 % dans les niveaux supérieurs. Le tableau ci-dessous fait d'autre part apparaître que la qualification est un facteur déterminant dans le taux d'emploi par tranche d'âge.

**Tableau 10 – Taux d’emploi pour deux groupes d’âges (25-49 et 50-64), niveau de diplôme et sexe, 2000**  
En pourcentage du groupe concerné

	25-49			50-64			Décroissance entre 50-64 et 25-49		
	Hommes	Femmes	Total	Hommes	Femmes	Total	Hommes	Femmes	Total
<i>Faible (niveau inférieur au deuxième cycle du secondaire)</i>									
Belgique	83.1	52.7	69.2	39.7	18.2	28.3	52	65	59
Suède	75.7	63.5	70.2	67.0	58.5	63.1	11	8	10
Moyenne UE <sup>a</sup>	83.7	54.0	68.9	56.3	33.9	44.2	33	37	36
<i>Moyen (deuxième cycle du secondaire)</i>									
Belgique	92.4	73.1	82.6	59.6	34.8	47.8	36	52	42
Suède	85.4	82.3	83.9	76.0	71.3	73.6	11	13	12
Moyenne UE <sup>a</sup>	89.3	73.1	81.4	62.8	49.5	56.7	30	32	30
<i>Elevé (niveau universitaire ou supérieur)</i>									
Belgique	95.5	88.6	91.9	74.3	49.6	63.0	22	44	32
Suède	88.1	85.5	86.7	80.5	84.9	82.6	9	1	5
Moyenne UE <sup>a</sup>	93.7	84.9	89.4	76.1	68.0	73.0	19	20	18
<i>Tous niveaux d’éducation confondus</i>									
Belgique	89.9	71.8	81.0	51.5	27.0	39.2	43	62	52
Suède	84.4	80.5	82.5	73.9	70.9	72.4	12	12	12
Moyenne UE <sup>a</sup>	88.1	67.3	77.7	60.7	39.8	50.3	31	41	35

a) Les moyennes sont pondérées.

Source : Enquêtes sur la population active.

### 2.3.1.2 La formation continue

Si l’âge est en Belgique comme dans tous les pays un discriminant pour la formation continue -2 % des 55-64 ans, 14 % des 45-54 et 27 % des 25-34 ans ont participé en 2001 à une formation permanente- la Belgique arrive cependant presque à la moyenne de l’Europe pour le pourcentage de la population de 25-64 ayant participé à une formation continue – 7 % contre 8 %. La conférence pour l’emploi notait en 2003 les progrès de la formation continue depuis 1993 (le taux moyen d’accès du personnel à la formation est passé de 16,3 % à 41,1 % en 6 ans) et sa démocratisation vers les ouvriers. La qualité de la formation dispensée et sa capacité à assurer le retour ou le maintien dans l’emploi des salariés âgés qui en bénéficient restent à évaluer.

En ce qui concerne la formation continue en entreprise, la Belgique est en deçà de la moyenne européenne avec 1,6 % de la masse salariale consacrée à la formation permanente contre 2 % en moyenne (chiffres 1999). L’accord professionnel conclu en décembre 2000 pour 2 ans s’est engagé à accroître cet effort pour le porter à 1,9 % en 2004.

### 2.3.2 Le temps de travail

La durée hebdomadaire du travail en 2002 est pour les salariés (temps moyen travaillé selon l’enquête européenne sur les forces de travail) de 35,7 heures contre 36,1 moyenne européenne.

Le temps partiel concernait en 2002 19,4 % de la population, soit plus que la moyenne européenne (18,2 %), avec un développement remarquable depuis 1995 (15,6 %) surtout chez les femmes (37,7 % contre 6 % chez les hommes).

Ce taux important s'explique par l'existence depuis 1985 de diverses formules introduites pour faciliter la conciliation de la vie familiale et de la vie professionnelle. Le plus important d'entre eux a été le régime dit d'interruption de carrière qui permettait aux salariés de diminuer ou d'interrompre leur travail pendant une durée déterminée (5 ans maximum au cours de la carrière) tout en bénéficiant d'une allocation de remplacement et du maintien intégral de droits à pension. L'obligation de remplacement par un chômeur dans l'entreprise a fait l'objet de nombreuses dispenses.

La formule existe aussi dans le secteur public et depuis le 18 juin 2002 dans les entreprises publiques (Belgacom, La poste, Belgacontrol, SNCB) où elle se développe à vive allure.

A côté de cette mesure qui bénéficie en 2002 à 31 500 personnes du secteur privé et 52 848 du secteur public, ont été développés des régimes spéciaux en 1998 pour congé parental, assistance médicale et soins palliatifs. Il existe également une pré pension à mi temps qui n'a jamais connu un grand succès et n'accueille actuellement que quelques 1 200 bénéficiaires.

Le crédit temps, mis en place en 2002, a remplacé l'interruption de carrière du secteur privé (entreprises de plus de 11 salariés) (hors pré pension). Il est ouvert aux travailleurs qui ont un minimum d'ancienneté (12 mois au minimum au cours des 15 mois précédents) et dans la limite de 5 % des effectifs de l'entreprise. Le temps choisi est à la carte avec 3 possibilités : interruption, mi-temps, 1/5<sup>è</sup>. La durée d'utilisation du crédit est variable selon la formule choisie (1 an pour l'interruption complète et le mi-temps, susceptible d'aller jusqu'à 5ans si une convention collective le prévoit). Une allocation forfaitaire, fonction de la durée d'ancienneté dans l'entreprise et bien sûr de l'allègement choisi, est payée par l'ONEM pendant la réduction ou l'interruption du travail.

Les travailleurs âgés d'au moins 50 ans bénéficient d'un « menu » spécifique. Ils peuvent opter pour l'interruption complète, le mi-temps ou le temps partiel (1/5<sup>ème</sup>), sous réserve qu'ils aient 20 ans de salariat, 5 ans dans l'emploi occupé et sans limite de temps jusqu'à la retraite. Leurs allocations forfaitaires sont plus avantageuses dans les deux dernières modalités.

La formule a eu un succès immédiat puisqu'elle comptait à la fin 2002 plus de 23 000 nouveaux bénéficiaires dont 42 % avait plus de 50 ans. Parmi eux, les hommes sont majoritaires avec 63 % d'allocataires alors que les femmes prédominent dans les classes d'âge inférieures. Le secteur industriel (industries manufacturières, chimique, alimentation, textile) est le mieux représenté devant celui des services (santé, services aux collectivités) et celui des banques du commerce et des assurances.

Selon différents interlocuteurs rencontrés, le succès de la formule tient surtout à la compensation par les entreprises du temps non travaillé, mais aussi à la possibilité d'une interruption précoce d'activité via « une épargne cumulée » du temps partiel.

### **2.3.3 Les conditions de travail**

Au terme de l'enquête de la Fondation de Dublin sur les conditions de travail en Europe, effectuée en 2000 auprès de 1500 travailleurs de chacun des 15 pays européens,

la Belgique ne se distingue pas dans le concert européen au regard de grands indicateurs sur les conditions de travail. Les conditions de travail pour tous les âges y sont moins pénibles que dans la moyenne européenne. Les travailleurs semblent soumis à des cadences moins élevées que dans 12 autres pays.

Deux aspects négatifs en revanche sont à noter.

D'une part, les horaires de travail (travail posté) y sont ressentis comme plus contraignants que dans les autres pays et le travail de nuit pèse sur un grand nombre de travailleurs, reflétant la structure très industrielle de la Belgique : pour ce point, la Belgique est en quatrième position dans l'Union européenne, derrière la Finlande, la Grèce et le Royaume Uni. Le conseil supérieur de l'Emploi constatait cependant que les formes de travail atypiques étaient en diminution depuis 1995. A cette date, 25,9 % des travailleurs étaient occupés selon des horaires atypiques contre 16,8 % en 2002. D'autre part, l'enquête sur les forces de travail en Europe 2002 souligne que le pourcentage de la population belge ayant un travail posté ou des horaires atypiques est significativement inférieure à la moyenne européenne (9,6 % des salariés ont un travail posté contre 15,7 % en moyenne européenne).

En outre, selon la même enquête de la Fondation de Dublin, les travailleurs belges déclarent plus de problèmes de santé liés au travail que la moyenne des autres pays. Ils restent cependant dans la stricte norme pour les absences liées aux problèmes de santé causés par le travail.

## **2.4 Perceptions et positions des partenaires sociaux : les équilibres**

### **2.4.1 Les employeurs**

D'abord pour faire face à la crise industrielle des années 70 puis pour rendre plus compétitives les entreprises, les employeurs belges ont pratiqué avec l'accord du gouvernement depuis de longues années des politiques de « défaisance » vis-à-vis des travailleurs âgés, dont les coûts salariaux étaient plus lourds et les qualifications moins élevées.

Les pré pensions et le statut parallèle de chômeur âgé ont permis de gérer ces plans dans une relative paix sociale et dans un environnement réglementaire qui fait de la Belgique, selon l'OCDE un pays plutôt libéral au regard du licenciement (6<sup>ème</sup> position derrière les Etats-Unis, la Grande-Bretagne, 1<sup>ère</sup> position européenne devant le Danemark, appréciée au regard d'indicateurs comme le préavis, les indemnités ou la définition du licenciement).

Les entreprises n'ont donc pas actuellement d'attitude « active » de gestion des âges dans leur politique de ressources humaines et à ce jour, n'apparaissent pas très avancées dans la prise de conscience du problème du vieillissement, confrontées tout à la fois à une conjoncture défavorable et à des solutions d'allégement aisées et plutôt consensuelles. L'apparition de pénuries sectorielles (bâtiment, santé) de même que le coût social de la cessation précoce d'activité n'ont pas jusqu'à présent conduit la Fédération des entreprises de Belgique à définir une position claire ni des propositions face à la volonté du gouvernement de changer le paradigme de la gestion des âges.

L'échange de « bonnes pratiques » entre les entreprises sur ce problème n'est pas non plus à l'ordre du jour au niveau national.

La vision négative des travailleurs âgés de plus de 50 ans par les entreprises s'apprécie à l'inverse par l'« atonie » des employeurs dans le recrutement des plus de 45 ans, évaluée par une enquête menée de 1995 à 2000 auprès des employeurs belges. Les plus de 45 ans n'ont représenté que 3 à 4 % des nouveaux embauchés pendant cette période. Selon les déclarations des entreprises, l'âge ne représenterait pourtant pas de caractères discriminants et seules, la flexibilité, la personnalité, la faculté d'adaptation interviendraient dans les choix. Ceci est conforme au respect de la loi du 13 février 1998 qui interdit de fixer dans les offres d'emploi un critère d'âge.

Pour stimuler la réflexion et l'action des entreprises, le ministre fédéral de l'Emploi et du travail a installé au sein du ministère en décembre 2001 une cellule « Emploi des travailleurs expérimentés » (CETE) qui doit sensibiliser et informer les entreprises sur les actions permettant d'augmenter le taux d'emploi des travailleurs de plus de 45 ans. Elle a également pour mission de diffuser les études et accroître les échanges sur les mesures à mettre en place en direction des travailleurs âgés.

En outre, un fonds pour la promotion de la qualité des conditions de travail, alimenté par des cotisations de sécurité sociale, créé par une loi du 5 septembre 2001 et défini par un arrêté royal du 30 janvier 2003, est destiné à développer des actions pour l'amélioration des conditions de travail des travailleurs âgés d'au moins 55 ans, par l'apport de subventions aux entreprises. Son champ et ses conditions d'intervention posent cependant des problèmes qui conduisent le gouvernement à envisager la modification des textes qui l'ont institué.

#### **2.4.2 Les organisations syndicales**

Très puissants, associés à la gestion des caisses d'assurance chômage, les principaux syndicats font des pré pensions un sujet « sanctuarisé » même s'ils sont sensibles au problème à terme du vieillissement des travailleurs et sont favorables à une gestion flexible de l'emploi des plus âgés afin d'alléger leur charge de travail. Prix à payer pour des restructurations douloureuses, la cessation précoce d'activité est devenue légitime pour le motif plus général du « droit » au repos après une vie de travail dont chacun s'accorde à reconnaître la pénibilité et l'intensité quelque soit le secteur et la catégorie sociale.

#### **2.4.3 La négociation sociale**

La négociation sociale a une très grande importance en Belgique. Les lois et les arrêts royaux définissent les orientations générales et minimales des politiques en matière d'emploi et de travail mais leur mise en œuvre et leur déploiement sont du ressort de la négociation collective qui peut d'ailleurs aller au-delà du texte législatif. Ainsi les orientations en matière de pré pensions, de réduction de charges, d'incitation à l'emploi de seniors, de crédit temps, ou de « prime pont » destinée à faciliter la reprise d'emploi pour les chômeurs (allocation de reprise d'activité) ont été déclinées au niveau national, accord interprofessionnel et/ou convention nationale conclue par la

commission paritaire nationale du travail, et précisées au niveau des branches qui comprennent des dispositions plus favorables.

La négociation collective noue donc un consensus social autour des grands thèmes de l'emploi. L'intégration de la problématique des travailleurs âgés apparaît dès 2000 dans l'accord interprofessionnel, tout en respectant le pacte social autour des pré pensions. Cet accord, conclu pour la période 2000-2002 a confirmé les dispositions sectorielles pour les pré pensions et affirmé une attention particulière à la formation professionnelle. Le plus récent, conclu difficilement en décembre 2002 pour 2 ans, prolonge également le régime des pré pensions : à partir de 58 ans en général et plus tôt avec des dérogations pour les entreprises en difficulté ou en restructuration, 55 ans en cas de carrière de 38 ans, à partir de 56 ans, pour une carrière de 33 ans et sous réserve de 20 ans dans un travail posté avec travail de nuit et dans la construction, sous réserve d'un certificat médical et de 15 ans d'ancienneté.

En outre, il ouvre à partir de 57 ans et non 58 ans le droit à la réduction des charges pour le recrutement d'un travailleur âgé au chômage

Les conventions collectives de secteurs témoignent d'un début de prise en compte du problème de l'emploi de seniors en offrant des solutions de flexibilité plus importantes en fin de carrière ou des incitations particulières au maintien dans l'emploi à des âges avancés. Ainsi en est-il des dispositions conclues en février 2001 sans limitation de durée dans le secteur des établissements de santé et du secteur social (crèches, aide sociale) qui permet au personnel soignant et social qui effectue des horaires irréguliers de diminuer son temps de travail à partir de 45 ans et jusqu'à 55 ans de 12, 24 ou 36 jours par an avec maintien du salaire. Les salariés qui maintiennent leurs horaires bénéficient à l'inverse d'un complément de salaire de leur employeur.

La convention collective de la construction, confrontée à des pénuries de main d'œuvre à des conditions de travail difficiles et à des carrières longues, a prévu une indemnité forfaitaire (4000 euros en 2003) pour les ouvriers qui continuent de travailler après 58 ans. Dans le cas dans d'autres conventions collectives comme celle du bois, les accords sectoriels bonifient l'allocation de pré pension pour les travailleurs qui poursuivent leur activité après 58 ans.

Seule, la nouvelle convention collective auxiliaire pour les employés conclue le 25 avril 2001 comporte un premier coup de canif dans le dispositif des pré pensions. Elle dispose que la prise en charge par le fonds social sectoriel des pré pensions interviendra à partir de 59 ans et non plus de 58 ans, renchérissant ainsi son coût pour l'employeur. Elle attribue également en 2004 des allocations ponts plus intéressantes qu'au niveau national pour les chômeurs de 50 ans qui retrouvent un emploi dans le secteur.

## **TROISIEME PARTIE – LE PARADIGME BELGE EN MATIERE D’EMPLOI DES TRAVAILLEURS AGES**

### **3.1 Une stratégie de « petits pas » peu convaincante**

Le gouvernement belge a annoncé après un conseil des ministres du 17 janvier 2004 sa volonté de renforcer la politique en faveur d’un « vieillissement actif des travailleurs » dans une démarche globale attentive à une gestion de âges tout au long de la vie. Il a annoncé un calendrier précis :

- évaluation en juin 2004 par le Comité d’Etudes sur le vieillissement, le Conseil supérieur de l’emploi et le Conseil supérieur des Finances des mesures prises depuis 2001 et des conséquences sur l’économie et la société du vieillissement de la population ;
- débat contradictoire au printemps 2004 avec les entreprises sur les efforts à fournir pour maintenir au travail les seniors et mettre en place des expériences pilote avec le concours du Fonds pour la promotion de la qualité des conditions de travail (renové) ;
- large concertation au deuxième semestre 2004 sur les mesures les plus adaptées pour faire face au vieillissement de la population. Le soutien aux pensions légales et à la démocratisation du deuxième pilier de même que le relèvement du taux d’activité et l’amélioration de la qualité de travail des plus de 50 ans sont affichés comme des objectifs essentiels qui devront conduire à des modifications des règles et des dispositifs actuels.

#### **3.1.1 Les caractéristiques des actions entreprises depuis 4 ans**

Les actions engagées, gouvernementales ou conventionnelles, depuis 2000 en faveur de l’emploi des plus de 50 ans se caractérisent par plusieurs traits.

Elles sont plutôt intervenues sur le terrain de l’incitation : suppression des pièges à inactivité par les allocations de reprises d’emploi, incitations fiscales et sociales à l’emploi des plus de 50 ans ; aménagement des horaires de travail par le crédit temps pour donner plus de flexibilité et de souplesse à tous les travailleurs mais aussi particulièrement aux plus de 50 ans ; soutien divers aux entreprises (Fonds pour l’amélioration de la qualité et CETE). Parmi les mesures contraignantes, figurent le relèvement à 63 ans de l’âge de la retraite pour les femmes. L’obligation pour les chômeurs de plus de 50 ans de rester disponibles reste très théorique en raison des dispenses accordées et du problème du pilotage des services de placement (cf. 3.3).

Elles combinent mesures ciblées pour les plus de 50 ans et dispositifs généraux pour inscrire l’emploi des travailleurs âgés dans une politique d’amélioration générale de l’emploi et des conditions de travail. Dans les premières, sont à classer les services d’« outplacement », de conseil en entreprise, de « primes ponts » pour les plus de 50 ans qui reprennent une activité. Dans les secondes, sont à ranger les mesures relatives au crédit temps, même s’il ouvre des avantages particuliers aux plus de 50 ans, les mesures

d'activation du marché du travail (plan Activa), même si là aussi des mécanismes bonifient les systèmes pour les seniors.

Elles sont « universalistes » pour les plus de 50 ans et ne visent pas de catégories socioprofessionnelles particulières, notamment celles qui connaissent des durées de carrière longues dans des emplois difficiles. Ce sont les conventions collectives qui aménagent les dispositifs (pré pensions, incitations financières à prolonger l'activité) aux spécificités des professions.

Elles comportent, en outre, des « zones de silence » importantes.

D'abord, elles ne touchent guère au problème de la retraite par répartition dont le taux se dégrade, si ce n'est au travers de la volonté de développement du second pilier par répartition. On l'a vu, les incitations ou les dissuasions à la retraite précoce, qui pourraient modifier les choix individuels en transformant les avantages comparés de la poursuite d'activité et de la cessation précoce, n'ont pas été évoquées dans le débat. Ainsi, le départ en retraite précoce 60 ans entraîne la réfaction de 1/45<sup>e</sup> de la pension par année d'anticipation soit 11 % pour 5 années d'anticipation. Selon certains économistes, la neutralité actuarielle demanderait 31 %. Les malus en cas de départ précoce ont été supprimés en 1990.

En outre, le problème des pré pensions, de la cessation précoce d'activité dans la fonction publique et des dérivés du statut des travailleurs âgés par le biais du « Canada Dry » reste entier, même si le gouvernement a affiché qu'il s'attaquerait à ce dernier problème.

### **3.1.2 Cohérences et limites des actions menées depuis 2000**

Les « zones de silence » sont en partie liées à la force et la constance du consensus social autour de la cessation précoce d'activité qui constitue un très puissant « vent contraire » au changement de paradigme belge.

Constitué autour de la nécessité d'adoucir les très difficiles restructurations industrielles des années 70, ce consensus s'est étendu à des secteurs moins caractérisés par des conditions de travail difficiles et exposés à la crise économique. La cessation précoce d'activité est observée partout y compris dans la fonction publique sous différentes formes. La pénibilité du travail, bien réelle dans certains secteurs, est devenue un thème général. Selon l'OCDE, les enquêtes d'opinion en Belgique en 2002 montrent que la place du jeune retraité est davantage valorisée que celui du vieux travailleur. Plus la personne est jeune, plus elle souhaite s'arrêter de travailler précocement.

Chacun trouve son compte à la cessation précoce d'activité : les salariés pour qui la retraite anticipée est la « rançon » de la pénibilité ressentie au travail ; les organisations syndicales qui ont fait de ce thème et des avantages acquis un élément dur et fondamental de leurs positions et insistent dans le même temps sur la nécessité de créer des emplois et de favoriser l'emploi des jeunes, et les entreprises, qui ont pu restructurer dans une relative paix sociale et s'exonérer d'une gestion active des ressources humaines et d'une action en matière de conditions de travail inventive.



Dans le même temps, la dégradation de la conjoncture économique en 2002 et 2003 n'a pas facilité les choses. La fin des années 1990 et le début des années 2000 ont vu, et continuent de voir, des plans de restructuration importants. Ainsi, l'entreprise publique de Télécommunication, Belgacom, a connu deux plans sociaux dans cette période pour réduire substantiellement ses effectifs avec l'obligation de rappeler ensuite certains de ses préretraités dont l'expérience et le savoir-faire faisaient défaut à l'entreprise.

C'est pourquoi les avertissements nombreux des experts (conseil supérieur de l'emploi, comité d'études sur le vieillissement), le spectre des difficultés de financement des dépenses sociales, les discours sur l'utilisation des compétences des seniors n'embrayent pas sur des actions d'ampleur dans les entreprises. La mobilisation pour l'emploi des travailleurs âgés reste au total un discours d'experts financiers.

Il n'est ni audible ni crédible car il cohabite en outre avec des mesures permettant des retraits précoces d'activité.

Les effets de la naissante mobilisation pour le retour à l'emploi des travailleurs âgés sont encore à démontrer. Elles rencontrent le scepticisme justifié des partenaires sociaux. Les mesures d'incitation au maintien dans l'emploi sont d'une efficacité douteuse tant que les dispositifs de cessation anticipée d'activité restent aussi attractifs. Le retour à l'emploi est hors d'atteinte pour les chômeurs âgés et les mesures d'activation dans l'emploi ne s'appliqueront dans le futur qu'aux nouveaux flux des chômeurs. La mise en place du crédit temps qui coexiste avec les dispositifs de cessation précoce d'activité peut apparaître à certains interlocuteurs comme une autre voie de sortie précoce d'activité alors que son objectif est, à l'inverse, de la retarder.

Enfin, le lien entre la dégradation de la retraite du premier pilier et la nécessité de conforter l'activité des travailleurs âgés ne semble pas avoir dépassé une approche strictement budgétaire.

Au total, la puissance des équilibres sociaux fondés sur la légitimité de la cessation précoce d'activité des plus de 50 ans n'a pas encore été ébranlée par l'action publique et la coopération des acteurs autour d'une politique globale de la gestion des âges.

### **3.2 Les questions générales posées par l'observation du problème des travailleurs de plus de 50 ans en Belgique**

Au-delà des spécificités belges, l'observation de l'action menée en Belgique pour accroître l'emploi des travailleurs des plus de 50 ans pose une série de questions générales.

#### **3.2.1 *Le ciblage et la discrimination positive ont-ils des effets négatifs ?***

La première question porte sur la pertinence des politiques ciblées sur les plus de 50 ans. En matière d'organisation, de conditions de travail et de formation, c'est une politique générale et tout au long de la vie qui doit être menée afin de diminuer l'obsolescence des compétences et l'usure au travail. Pour reprendre les termes d'Anne-

Marie Guillemard, une politique de la gestion de âges doit se substituer à une politique de la gestion de l'âge. Cependant, cette politique de longue haleine en reporte les effets dans le temps.

Faut-il prendre le problème par le sujet précis qui se pose à propos des plus de 50 ans pour diffuser ensuite les solutions trouvées ? Faut-il mettre en place des conditions générales qui permettront à terme d'améliorer l'emploi des travailleurs âgés ? La réponse à cette question dépend peut-être du point de départ des pays observés. Dans les pays comme la Belgique qui n'ont pas eu une vision précoce, le clignotant actuel de l'emploi des travailleurs de plus de 50 ans et l'importance de le traiter immédiatement peut entraîner une prise de conscience pour entreprendre une action générale et bénéfique pour tous. Les politiques ciblées ne sont-elles pas nécessaires pour sensibiliser au problème ?

Le deuxième élément de réflexion autour de cette question concerne les effets contre productifs des politiques de discrimination positive. Les mesures spécifiques conduisent-elles à renchérir le coût de l'emploi ou du licenciement des travailleurs âgés et à les exclure encore plus précocement de l'emploi ? La Belgique ne permet guère de répondre à cette question compte tenu du caractère massif d'exclusion de l'activité des plus de 50 ans. Cependant, on peut observer que la loi belge de 1998 sur l'interdiction d'effectuer une discrimination négative aux recrutements selon l'âge n'a eu que peu d'effet sur les recrutements des plus de 50 ans.

### **3.2.2 A quelles conditions peut-on mettre en place une politique « holiste » ?**

Le deuxième problème tourne autour de l'ordonnancement dans le temps des mesures de politique publique qui ont trait à l'emploi des plus de 50 ans et de la capacité à aborder globalement le sujet. A quelles conditions peut-on aborder tous les aspects sensibles de l'activité des plus de 50 ans (retraites, invalidité, dispositifs de cessation d'activité, politique de l'emploi, formation, conditions de travail) dans une optique plus large de gestion des âges ? Faut-il d'emblée une politique globale pour refonder le consensus social ou une stratégie d'abord prudente dont l'échec conduirait ensuite à envisager une approche plus radicale ?

La Belgique montre les limites immédiates d'une politique de petits pas qui n'a pas lié d'entrée, dans une approche volontariste, protection sociale et politique de l'emploi.

La puissance du consensus social autour des retraites anticipées dont la Belgique est un témoin significatif pose, à l'inverse, la question des voies pour le modifier. Si le rôle des politiques est bien d'éclairer l'intérêt collectif de moyen terme, la modification du paradigme « culturel » est certainement une entreprise de longue haleine, construite avec l'ensemble des acteurs. Le problème du temps et des moyens nécessaires pour réorienter la dynamique des partenaires, l'ordonnancement des mesures publiques et la prise en charge globale du sujet seront donc à observer ailleurs.

### **3.2.3 Le retrait précoce des travailleurs âgés favorise-t-il l'emploi des jeunes ?**

Le retrait précoce de l'activité des travailleurs âgés est souvent justifié par un pacte entre les générations qui conduirait les seniors à « faire de la place » aux jeunes

générations. Les taux de chômage des jeunes restent élevés en Belgique entre 1994-2001 (23,2 % et 17,6 % soit plus que la moyenne européenne -20,9 % et 14,7 %- aux mêmes dates) en dépit du développement des pré pensions et des voies de retrait anticipé des seniors par le statut de chômeur âgé. L'emploi et l'activité se concentrent donc sur les 25-49 ans.

### ***3.2.4 Quelle efficacité des aides de retour à l'emploi des travailleurs âgés ?***

Les incitations de retour à l'emploi, même si elles sont récentes, n'ont pas prouvé leur efficacité en Belgique. Leur évaluation est discrète. Ces politiques ont-elles un autre effet qu'un effet d'affichage ou de signal dans un ensemble plus vaste dont le socle déterminant est le maintien dans l'emploi ?

### ***3.2.5 L'activité de plus de 50 ans est-il un sujet indifférencié selon les situations professionnelles ?***

Les mesures « universalistes » prises au niveau fédéral se déclinent en Belgique selon les conventions collectives qui les adaptent. Certains secteurs en difficulté ou offrant des conditions de travail pénibles écourtent plus que d'autres les carrières professionnelles par le biais des pré pensions. De même le crédit temps est bonifié par les régions dans des secteurs où les conditions de travail sont pénibles.

En revanche, les règles d'accès aux retraites offrent peu de possibilités de modulation selon les besoins et les souhaits des individus. De même, dès lors qu'un secteur est touché par un accord de pré pension, il n'est pas fait de distinction entre les emplois touchés. Les syndicats se montrent très attachés d'ailleurs aux mesures de caractère général, ce qui ne manque pas de poser des problèmes (voir le cas de Belgacom).

Doit-on adapter les politiques en direction des plus de 50 ans aux situations particulières de certains travailleurs, ayant commencé précocement leur carrière professionnelle dans des métiers pénibles ? Quels sont les critères et les mécanismes de différenciation ? Faut-il plutôt construire à l'inverse des systèmes de retraite permettant à chacun de se déterminer à la carte selon ses besoins et ses possibilités ?

### ***3.2.6 Le problème de l'activité des plus de 50 ans est-il un problème générationnel appelé à se résoudre mécaniquement dans l'avenir ?***

Les retraits précoces de l'activité ont concerné dans le passé et concernent encore en majorité les secteurs industriels en difficulté, employant un grand nombre de travailleurs peu qualifiés. Les modifications des structures économiques des pays, l'élévation du niveau de formation et les pénuries probables de main d'oeuvre entraîneront-elles des modifications « mécaniques » dans les besoins et les comportements ? En dépit de ces modifications, à l'inverse, le système ne se reproduira-t-il en raison de la prégnance des schémas et des consensus culturels sur le raccourcissement de la durée d'activité, si les pouvoirs publics ne mènent pas une politique volontariste ? Les pratiques ne risquent-elles pas de demeurer identiques notamment envers les moins qualifiés ?

### 3.3 Les questions générales sur les politiques de l'emploi posées par l'exemple belge

Le problème de l'activité et de l'emploi des plus de 50 ans pose des questions plus générales sur le pilotage des politiques de l'emploi et la comparabilité des indicateurs nationaux

#### 3.3.1 *A quelles conditions d'organisation socio administrative peut-on piloter les politiques de l'emploi ?*

La Belgique est un pays fédéral, constitué de 3 régions, compétentes en matière d'emploi au même titre que l'Etat fédéral. Les 3 communautés peuvent aussi intervenir. Les régions présentent des profils d'emploi et de chômage très différents. Ainsi en 2002, le taux de chômage varie quasiment du simple (Flandres avec 4,9 %) au triple (Bruxelles capitale, 14,7 %), la Wallonie avec 10,6 % se situant au milieu.

En revanche, le taux d'emploi des plus de 55-64 ans est en relation inverse du taux d'emploi général: de 35 % dans Bruxelles capitale, il est près de 10 points plus bas en Wallonie et en Flandres, plus industrielles et davantage touchées par les restructurations.

Ces écarts traduisent des structures et des dynamismes économiques spécifiques. Elles peuvent également refléter des politiques régionales plus ou moins volontaristes tant dans le domaine économique que dans celui de la prévention et de l'activation du chômage. Ainsi, l'indicateur d'effort en matière de prévention du chômage des adultes (nombre de jeunes et d'adultes au chômage qui ont entamé un plan individuel d'action avant le mois X+6/X+12 sur le nombre de jeunes et d'adultes au chômage dans le courant du mois X) est en moyenne de 51,9 %, de 64,3 % en Flandre, et d'environ 38 % en Wallonie et à Bruxelles.

Les régions, qui sont associées avec les partenaires sociaux à la conférence nationale pour l'emploi, choisissent de mettre l'accent sur des cibles ou des programmes qui, s'ils s'inscrivent dans le cadre des orientations générales du gouvernement et des lignes directrices du PNAE, peuvent prendre des voies différentes et des intensités variables. La conférence nationale de l'emploi 2003 a demandé aux participants de souscrire à la déclaration générale d'engagement européen sur les objectifs de Lisbonne afin d'avoir un socle commun de politique de l'emploi bien établi.

Le PNAE de la Belgique, notamment dans sa ligne directrice 5 (développer l'offre de main d'œuvre et promouvoir le vieillissement actif) reflète cette diversité.

En matière d'incitation des entreprises à adapter leurs conditions de travail aux travailleurs vieillissants, la Flandre prévoit un encadrement et une assistance financière aux chômeurs âgés par le biais des « services diversité » qui accompagnent les entreprises dans la gestion des personnes peu qualifiées ou des handicapées. La Wallonie offre des avantages financiers supplémentaires au crédit temps en fin de carrière dans les secteurs à forte pénibilité : le plan « tandem » permet aux travailleurs âgés de réduire le temps de travail à mi-temps tout en conservant 85 % de la rémunération.

Des formules de soutien au tutorat sont présentes dans toutes les régions afin d'encourager les travailleurs âgés et les entreprises à transférer l'expérience des seniors aux plus jeunes : crédit-adaptation et formation du tuteur en région Wallonne, « emplois d'atterrissage » en Flandre qui autorise plus de flexibilité dans l'activité des travailleurs âgés s'ils se consacrent à l'encadrement de jeunes travailleurs en formation professionnelle.

L'appui financier aux entreprises qui souhaitent développer une gestion active des carrières en fonction de l'âge caractérise le plan d'action « Zilverpas » en Flandre. La communauté germanophone développe quant à elle à partir de septembre 2003 une initiative « 45 et plus » afin de sensibiliser les entreprises à l'emploi des travailleurs de plus de 45 ans en se fondant sur un échange d'expériences entre les entreprises et sur une étude de l'image du travailleur âgé.

En ce qui concerne le retour à l'emploi des plus de 50 ans, la Wallonie tourne ses dispositifs d'emploi, dédiés aux populations fragilisées, vers les plus de 45 ans : formation gratuite, « jobcoaching » et outplacement. La Flandre a spécialisé certaines de ses agences de l'emploi vers les plus de 45 ans et le travail temporaire en même temps que développé dans les agences locales des modules adaptés aux 50 ans et plus.

L'importance des compétences régionales en matière d'emploi et sa complémentarité avec la politique fédérale pose également le problème des leviers de pilotage des politiques d'activation du chômage notamment pour les plus de 50 ans. La volonté d'activer le marché de l'emploi et la capacité de l'ONEM à exercer un contrôle sur les chômeurs dépendent de l'efficacité des agences pour l'emploi, placées sous l'autorité régionale, à proposer des « emplois convenables » aux seniors ou des dispositifs d'accompagnement et de formation adaptés. Le rapport de Jan Smets, vice-président de la conférence pour l'emploi, pointe d'ailleurs en 2003 la difficulté d'évaluer par des indicateurs comparables les performances des services de placement.

Les organisations fédérales comme la Belgique présentent les avantages d'une souplesse et d'une adaptation des dispositifs aux territoires ainsi que ceux d'une appropriation par les acteurs concernés. Elles conduisent à s'interroger sur l'adaptation des leviers fédéraux pour conduire, évaluer les dispositifs, transférer ou non les bonnes pratiques et obtenir une cohérence d'ensemble.

### ***3.3.2 Les politiques de l'emploi sont-elles comparables ?***

Au-delà des cultures et des organisations spécifiques de chacun des pays étudiés, quelques difficultés techniques ajoutent à la difficulté de comparer les pays entre eux. Ainsi, la Belgique a une définition du chômage qui est en relation avec la politique menée de cessation précoce d'activité. De même, la définition de l'incapacité et de l'invalidité renvoie à des règles spécifiques en Belgique comme ailleurs. Les porosités des systèmes sociaux (chômage, retraits précoces, invalidité, incapacité) doivent conduire à beaucoup de précaution dans l'utilisation des indicateurs quantitatifs.

Annick MOREL

## **ANNEXE**

## Liste des personnes rencontrées

M. Becker : directeur du cabinet de M.Vandenbroucke, ministre du travail et des pensions

M. de Swaert, directeur du service d'études de la Confédération de syndicats chrétiens (CSC)

M. Mordant, secrétaire général de la FGTB

Mme Adenet et Mme Kohlenbergen, conseillères techniques du département social de la Fédération des Industries Belges (VBO)