



**Viellissement et politiques  
de l'emploi**

# **Belgique**

**Ageing and Employment  
Policies**



Viellissement et politiques de l'emploi  
*(Ageing and Employment Policies)*

# Belgique



ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES

# ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES

En vertu de l'article 1<sup>er</sup> de la Convention signée le 14 décembre 1960, à Paris, et entrée en vigueur le 30 septembre 1961, l'Organisation de Coopération et de Développement Économiques (OCDE) a pour objectif de promouvoir des politiques visant :

- à réaliser la plus forte expansion de l'économie et de l'emploi et une progression du niveau de vie dans les pays membres, tout en maintenant la stabilité financière, et à contribuer ainsi au développement de l'économie mondiale ;
- à contribuer à une saine expansion économique dans les pays membres, ainsi que les pays non membres, en voie de développement économique ;
- à contribuer à l'expansion du commerce mondial sur une base multilatérale et non discriminatoire conformément aux obligations internationales.

Les pays membres originaires de l'OCDE sont : l'Allemagne, l'Autriche, la Belgique, le Canada, le Danemark, l'Espagne, les États-Unis, la France, la Grèce, l'Irlande, l'Islande, l'Italie, le Luxembourg, la Norvège, les Pays-Bas, le Portugal, le Royaume-Uni, la Suède, la Suisse et la Turquie. Les pays suivants sont ultérieurement devenus membres par adhésion aux dates indiquées ci-après : le Japon (28 avril 1964), la Finlande (28 janvier 1969), l'Australie (7 juin 1971), la Nouvelle-Zélande (29 mai 1973), le Mexique (18 mai 1994), la République tchèque (21 décembre 1995), la Hongrie (7 mai 1996), la Pologne (22 novembre 1996), la Corée (12 décembre 1996) et la République slovaque (14 décembre 2000). La Commission des Communautés européennes participe aux travaux de l'OCDE (article 13 de la Convention de l'OCDE).

© OCDE 2003

Les permissions de reproduction partielle à usage non commercial ou destinée à une formation doivent être adressées au Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC), 20, rue des Grands-Augustins, 75006 Paris, France, tél. (33-1) 44 07 47 70, fax (33-1) 46 34 67 19, pour tous les pays à l'exception des États-Unis. Aux États-Unis, l'autorisation doit être obtenue du Copyright Clearance Center, Service Client, (508)750-8400, 222 Rosewood Drive, Danvers, MA 01923 USA, ou CCC Online : [www.copyright.com](http://www.copyright.com). Toute autre demande d'autorisation de reproduction ou de traduction totale ou partielle de cette publication doit être adressée aux Éditions de l'OCDE, 2, rue André-Pascal, 75775 Paris Cedex 16, France.

## AVANT-PROPOS

Les personnes de plus de 50 ans constituent une immense source de richesse potentielle pour les entreprises, l'économie et la société. Malheureusement, l'apport de ces personnes est souvent négligé. De nombreux dispositifs publics ainsi que les pratiques de gestion des ressources humaines dans les entreprises ont érigé de réelles barrières à la poursuite d'un travail, qu'il soit rémunéré ou non. Un grand nombre de ces dispositifs et pratiques sont en fait des vestiges du passé. Il est nécessaire aujourd'hui d'aller au-delà de ces clichés sur le vieillissement pour valoriser les plus âgés dont le poids est croissant dans la société. Leur souhait serait en fait de choisir de travailler plus longtemps si les politiques et les pratiques au travail étaient mieux adaptées.

L'OCDE a déjà analysé en profondeur les systèmes publics de pension et de retraite anticipée pour faire face au vieillissement de la population. Cependant, ces réformes ne seront pas suffisantes pour encourager une retraite plus tardive et pour réduire le risque de pénuries de travailleurs dans l'avenir. Il faut également prendre des mesures dans toute une série de domaines : adapter les pratiques de formation des salaires au vieillissement des travailleurs ; s'attaquer à la discrimination du fait de l'âge et aux attitudes négatives sur la poursuite d'une activité à un âge tardif ; améliorer les qualifications professionnelles des travailleurs âgés ainsi que leurs conditions de travail ; et enfin rendre les demandeurs d'emploi âgés plus « actifs ».

Jusqu'à présent, on connaît peu les initiatives que les différents pays de l'OCDE ont mises en œuvre, ou sont sur le point de lancer, dans ces domaines. C'est pourquoi au printemps 2001, le Comité de l'emploi, du travail et des affaires sociales de l'OCDE a décidé d'entreprendre un examen thématique des politiques pour promouvoir les perspectives des travailleurs âgés sur le marché du travail qui couvrent les aspects à la fois de l'offre et de la demande.

Dans le cadre de cet examen thématique, il a été décidé de définir les « travailleurs âgés » comme les travailleurs de 50 ans et plus. Ce choix de 50 ans ne signifie pas en soi que cet âge marque la frontière entre ceux qui sont vieux et ceux qui ne le sont pas. La perception d'être vieux est hautement subjective et peu liée à l'âge biologique. Cependant, dans de nombreux pays,

c'est à partir de 50 ans que le taux d'activité commence à baisser. De plus, pour faciliter les comparaisons internationales, il est préférable de faire référence au même groupe d'âge dans tous les pays. C'est pourquoi, quand on utilise dans ce rapport l'expression de « travailleurs âgés », c'est uniquement comme synonyme de travailleurs de 50 ans et plus (ou dans certains cas, du fait d'absence de données, de travailleurs de 50 à 64 ans) sans préjuger que tous les travailleurs de ce groupe d'âge sont « vieux » par définition.

Ce rapport sur la Belgique est le deuxième, après celui sur la Suède, d'une série d'environ 20 rapports nationaux qui seront publiés dans le cadre de cet examen thématique qui a été développé par Raymond Torres. Ce rapport a été préparé par Anne Sonnet sous la supervision de Mark Keese (chef de projet) avec l'assistance technique et statistique de Anne-Marie Gray, Sylvie Jeannot, Clarisse Legendre et Judy Zinnemann. Une version préliminaire de ce rapport a été discutée à un séminaire à Bruxelles le 25 octobre 2002 sous le titre « Vieillir au travail. Comment promouvoir l'emploi des plus de 50 ans en Belgique ? ». Ce séminaire a été organisé par le ministère fédéral de l'Emploi et du Travail et a réuni des représentants des autorités fédérales et régionales, des partenaires sociaux et des milieux académiques. Le rapport final, qui incorpore les commentaires formulés lors de ce séminaire, est publié dans ce volume sous la responsabilité du Secrétaire général de l'OCDE.

## TABLE DES MATIÈRES

RÉSUMÉ ET PRINCIPALES RECOMMANDATIONS .....	11
EXECUTIVE SUMMARY AND RECOMMENDATIONS .....	23
INTRODUCTION .....	33
<i>Chapitre 1. LES DÉFIS DE L'AVENIR</i> .....	35
1. Situation démographique.....	35
2. Projections de la population active.....	38
3. Marge de manœuvre pour faire face à ces défis .....	42
<i>Chapitre 2. LES PERSONNES DE 50 ANS ET PLUS SUR LE MARCHÉ DU TRAVAIL</i> .....	45
1. Caractéristiques d'activité et d'inactivité des plus de 50 ans .....	45
A. Taux d'activité faibles des 50-64 ans... ..	47
B. Quinquagénaires et sexagénaires.....	49
C. Les 25-49 ans en comparaison... ..	50
2. Statuts les plus répandus parmi les 50 à 64 ans .....	51
3. Âge effectif de sortie de la population active .....	52
4. Panoplie de mesures pour relever le taux d'emploi des travailleurs âgés	53
<i>Chapitre 3. PROTÉGER TOUT EN INCITANT À TRAVAILLER</i> .....	59
1. Le système de retraite en Belgique.....	59
A. Pensions légales de retraite (premier pilier) .....	60
B. Pensions privées complémentaires et individuelles (deuxième pilier et troisième pilier) .....	70
2. Prépension, chômage âgé et invalidité.....	72
A. Mesures de prépension .....	73
B. Statut du chômeur âgé .....	78
C. Comparaison des filières prépension et chômage.....	82
D. Indemnités d'invalidité.....	83

<i>Chapitre 4. LEVER LES OBSTACLES LIÉS À LA DEMANDE</i> .....	87
1. Le point de vue des employeurs sur les travailleurs âgés.....	87
A. Une politique de détachement par rapport aux quinquagénaires.....	87
B. Les recrutements chutent après 45 ans.....	88
C. Peu de recherches en Belgique sur des politiques de ressources humaines attentives à l'âge.....	91
2. Ancienneté et rétention dans l'emploi.....	93
3. Les salaires relatifs sont-ils plus élevés pour les travailleurs âgés ?.....	95
4. Protection de l'emploi : une barrière ou une sécurité ?.....	98
5. Environnement de travail.....	100
6. Conventions collectives et travailleurs âgés.....	102
A. Les travailleurs âgés dans l'accord interprofessionnel 2001-2002....	102
B. Les travailleurs âgés et l'accord interprofessionnel 2003-2004.....	103
 <i>Chapitre 5. ENCOURAGER LE TRAVAIL APRÈS 50 ANS</i> .....	 107
1. Conditions d'emploi.....	107
A. Travail à temps partiel.....	107
B. Travail temporaire.....	111
2. Chômage au sens du BIT.....	112
3. Employabilité des travailleurs âgés.....	113
A. Opinions des actifs et des inactifs sur le travail.....	113
B. Absences au travail.....	115
C. Qualification des travailleurs âgés.....	116
D. Accès à la formation professionnelle continue.....	119
E. Les mesures actives et les travailleurs âgés.....	122
 <i>Chapitre 6. COHÉRENCE ET DILEMMES DES POLITIQUES</i> .....	 129
1. Substitution entre travailleurs jeunes et âgés.....	129
2. Âge de la retraite.....	131
3. Cohérence des politiques d'ensemble.....	133
4. Évaluation des politiques actuelles pour promouvoir l'emploi après 50 ans.....	134
 GLOSSAIRE.....	 137
BIBLIOGRAPHIE.....	139

## Encadrés

Encadré 2.1. Détails des mesures récentes en faveur de l'emploi des travailleurs de plus de 45 ans .....	55
Encadré 3.1. Montant de la pension de retraite selon les trois régimes légaux .....	63
Encadré 3.2. Grève des enseignants de la Communauté flamande contre l'augmentation de l'âge de mise en disponibilité de 55 à 58 ans .....	64
Encadré 3.3. Bref historique du régime de prépension conventionnelle .....	77
Encadré 3.4. Incapacité de travail pour les salariés et les indépendants .....	84
Encadré 4.1. Plans de restructuration à Belgacom avec départs anticipés à la retraite .....	89
Encadré 4.2. Les prépensions conventionnelles en 2001-2002 dans quelques conventions collectives de travail (CCT) .....	104
Encadré 4.3. L'accord interprofessionnel 2003-2004 et les prépensions ..	105
Encadré 5.1. Mesures actives dans les trois Régions pour les travailleurs de plus de 50 ans .....	124

## Tableaux

Tableau 1.1. Croissance de la population active en Belgique selon différents scénarios .....	39
Tableau 1.2. Taux d'activité par âge et par sexe, 2001 .....	41
Tableau 2.1. Activité et inactivité pour différents groupes d'âge en Belgique et dans l'OCDE, 2001 .....	46
Tableau 2.2. Les différents statuts des personnes de 50 à 64 ans par sexe en Belgique, 2001 .....	52
Tableau 3.1. Plafonds de revenus annuels en matière d'activités professionnelles autorisées pour les pensionnés belges en 2002 .....	67
Tableau 3.2. Retraites anticipées en Belgique, 1991 et 2000 .....	68
Tableau 3.3. Bénéficiaires d'indemnités d'invalidité en Belgique, 2001 ....	85
Tableau 4.1. Rigueur de la législation sur la protection de l'emploi pour l'emploi régulier dans les pays de l'OCDE à la fin des années 90 .....	99
Tableau 4.2. Évaluation des conditions de travail en Belgique et dans quelques pays de l'Union européenne, 2000 .....	101
Tableau 5.1. Travail temporaire par sexe et groupe d'âge, 2000 .....	111
Tableau 5.2. Opinions sur le travail des Belges âgés de 15 à 64 ans selon leur âge, 2001 .....	114
Tableau 5.3. Absences au travail par groupe d'âge et sexe, 2000 .....	116



Tableau 5.4. Raisons des absences au travail hors vacances ou congés, Belgique, 2000 .....	116
Tableau 5.5. Niveau de diplôme de la population par groupe d'âge et sexe, Belgique, UE et OCDE, 2000 .....	117
Tableau 5.6. Taux d'emploi pour deux groupes d'âge (25-49 et 50-64), niveau de diplôme et sexe, 2000 .....	119
Tableau 5.7. Taux de participation à la formation professionnelle financée ou organisée par l'employeur en Belgique, en Suède et en moyenne dans l'Union européenne, 2000 .....	122
Tableau 5.8. Données du marché du travail selon les régions, 2001 .....	123

## Graphiques

Graphique 1.1. Espérance de vie à la naissance par sexe et nombre moyen d'enfants par femme en Belgique, 1970-2050 .....	36
Graphique 1.2. Vieillesse de la population, 2000-2050 .....	37
Graphique 1.3. Croissance de la population active en Belgique, 1970-2050 .....	38
Graphique 1.4. Croissance de la population active entre 1950 et 2050 selon le scénario constant .....	40
Graphique 1.5. Vieillesse de la population active dans les cinquante prochaines années en Belgique selon le scénario constant .....	42
Graphique 2.1. Taux d'emploi des personnes de 50 à 64 ans dans les pays de l'OCDE, 2001 .....	48
Graphique 2.2. Âge effectif et légal de sortie de la population active dans les pays de l'OCDE .....	54
Graphique 3.1. Dépenses publiques de retraite dans les pays de l'OCDE, 2000-2050 .....	60
Graphique 3.2. Dépenses publiques de retraite anticipée pour motifs liés au marché du travail 1985, 1990 et 2000 .....	76
Graphique 3.3. Pré-pensionnés et chômeurs de plus de 50 ans en Belgique	80
Graphique 4.1. Proportion des nouveaux engagés par groupe d'âge dans le total des recrutements, 1995-2000 .....	90
Graphique 4.2. Ancienneté dans l'entreprise par âge et sexe dans quelques pays de l'OCDE, 2000 .....	93
Graphique 4.3. Taux de rétention par âge et par sexe dans quelques pays de l'OCDE, 1995-2000 .....	95
Graphique 4.4. Profil des salaires par âge dans quelques pays de l'OCDE .....	97
Graphique 5.1. Fréquence du travail à temps partiel chez les 50 à 64 ans par sexe dans les pays de l'OCDE, 2001 .....	108

Graphique 5.2. Interruptions de carrière à temps partiel en Belgique, 1986-2001 .....	110
Graphique 5.3. Rapport du chômage au sens du BITa à la population par groupe d'âge et sexe, 1983-2001, Belgique.....	113
Graphique 5.4. Profil d'emploi par âge en Suède et en Belgique pour les moins diplômés, 2000 .....	118
Graphique 5.5. Incidence de la formation par groupe d'âge dans certains pays européens, 2001 .....	121
Graphique 6.1. Y a-t-il substituabilité entre travailleurs jeunes et âgés ?....	130
Graphique 6.2. Espérances de vie à 65 ans en Belgique, 1997 et 2001 .....	133



## RÉSUMÉ ET PRINCIPALES RECOMMANDATIONS

### **Les défis de l'avenir : la diminution et le vieillissement rapide de la population active**

La Belgique, comme les autres pays de l'OCDE, doit faire face aux défis démographiques du vieillissement de sa population. Le nombre de personnes de plus de 65 ans atteindra en 2050 la moitié du nombre de celles de 20 à 64 ans, comparé à un peu plus d'un quart en 2000. Par conséquent, il faudra réaliser un transfert massif de revenu des actifs vers les retraités pour faire face au coût additionnel des retraites. La Belgique alimente dans ce but un Fonds de vieillissement mais cette initiative risque d'être insuffisante pour faire face aux tensions créées par la diminution et le vieillissement de la population active. Ces tensions seront d'autant plus fortes que les comportements sur le marché du travail resteront inchangés. Une politique vigoureuse de maintien et de retour dans l'emploi des travailleurs de plus de 50 ans devrait dès lors être menée. Le défi est d'envergure car l'âge effectif de départ de la population active en Belgique est un des plus faibles des pays de l'OCDE. Pour la période 1995-2000, il est estimé à 58.3 ans pour les hommes et à 56.9 ans pour les femmes. Ces âges sont à rapprocher de l'espérance de vie à la naissance qui est actuellement de 75 ans pour les hommes et de 81 ans pour les femmes.

### **La situation actuelle : une mise à l'écart des travailleurs de plus de 50 ans**

Durant plus de deux décennies, la Belgique a favorisé une politique de mise à l'écart des travailleurs âgés à travers l'orientation des politiques publiques, les pratiques des entreprises et l'aspiration de certaines catégories professionnelles à un avancement de l'âge de la retraite. Il y a eu un développement généralisé des cessations anticipées d'activité au travers de nombreuses formules relativement généreuses.

L'utilisation de la retraite anticipée comme amortisseur économique et social a fait l'objet d'un consensus collectif fort. Si ces mesures ont parfois pu masquer le chômage, elles l'ont fait à un coût exorbitant. De plus, les effets sur le marché du travail ont été décevants, la retraite anticipée se révélant un

instrument inefficace de substitution de l'emploi entre générations jeunes et âgées. Le taux de chômage des jeunes est toujours resté à deux chiffres en Belgique et l'essentiel de l'effort productif dans les entreprises est désormais concentré sur les travailleurs de 25 à 49 ans.

Par conséquent en Belgique, le taux d'emploi des travailleurs de 50 à 64 ans atteint 41 % en 2001, un des taux les plus bas des pays de l'OCDE après la Turquie, la Hongrie et l'Italie. Ce taux se situe à 14 points de pourcentage en dessous de la moyenne des pays de l'OCDE. Le taux d'emploi des 25 à 49 ans atteint par contre presque 80 % ce qui le situe dans la moyenne des pays de l'OCDE.

Cet écart majeur entre les taux d'emploi des moins de 50 ans et des plus de 50 ans alimente le débat actuel sur l'épuisement physique et psychologique d'une majorité de travailleurs qui, dès qu'ils ont atteint l'âge de 50 ans, n'ont plus qu'un souhait : partir à la retraite. Il ne semble pourtant pas, au vu des résultats de l'enquête européenne sur les conditions de travail, que la vie au travail soit plus particulièrement pénible pour l'ensemble des travailleurs belges. Cela n'exclut pas le fait que certains groupes de travailleurs aient été confrontés à des conditions de travail plus pénibles pendant une bonne partie de leur carrière professionnelle.

### **Nécessité d'inverser cette tendance**

La société belge se situe à un tournant. Soit elle se tourne vers l'avenir et reconnaît qu'il y a tout intérêt à ne plus écarter précocement de la vie active les travailleurs de plus de 50 ans qui sont expérimentés et encore dans la force de l'âge. Ces derniers vont d'ailleurs être de plus en plus nombreux dans les entreprises dans les décennies à venir. Soit elle choisit de continuer à faciliter les départs précoces à la retraite en n'apportant que des ajustements marginaux ou ponctuels à des dispositifs de plus en plus complexes. Mais dans ce cas, elle doit accepter d'en payer le prix. Les dispositifs de départ anticipé ont, en effet, un coût important pour la collectivité. Ils induisent une hausse considérable des coûts du travail, interrompent la transmission du savoir-faire et, dans la perspective du vieillissement de la population, entraîneront à terme un alourdissement substantiel des dépenses publiques en termes de pension. L'effort productif reposera de plus en plus sur les travailleurs de 25 à 49 ans, déséquilibrant la solidarité entre les générations et se traduisant à terme par une baisse de la croissance potentielle de l'économie.

Il semble qu'aujourd'hui l'objectif de retarder l'âge effectif de la retraite ne soit pas reconnu collectivement comme un objectif légitime par les principaux acteurs. D'un côté, les employeurs préconisent les départs anticipés pour faire face aux ajustements à court terme et maîtriser la masse salariale sans

conflit majeur. De l'autre côté, les travailleurs ont intégré l'idée qu'ils ont le droit de quitter précocement le marché du travail d'autant plus qu'ils ne sont pas perdants financièrement. Pourtant, les autorités publiques belges sont déterminées à poursuivre l'objectif européen<sup>1</sup> d'un taux d'emploi de 50 % en 2010 pour le groupe des 55 à 64 ans. Cet objectif est particulièrement ambitieux pour la Belgique où il n'y a plus qu'un quart de ce groupe d'âge encore au travail.

Le catalogue des mesures élaborées par les autorités pour augmenter le taux d'emploi des travailleurs âgés ne sera pas suffisant pour inverser la tendance, surtout parce que l'attrait des dispositifs de retraite anticipée reste globalement inchangé.

Une réforme fondamentale est nécessaire pour favoriser l'emploi des travailleurs âgés mais aussi parce que les dispositifs institutionnels de fin de carrière sont devenus excessivement complexes, peu transparents et globalement inéquitables. Chacun n'y accède pas dans les mêmes conditions. Peu de travailleurs âgés sont en définitive gagnants et la plupart d'entre eux se voient contraints d'accepter une fin de parcours professionnel abrupte et dévalorisante au motif qu'ils coûtent trop cher et ne sont pas assez productifs.

### **Une réforme d'ensemble est indispensable**

Il est nécessaire de mettre en place une réforme d'ensemble qui articule des incitations et des désincitations au travail des plus âgés dans le cadre d'une politique gouvernementale plus coordonnée entre les différents ministères concernés (emploi et travail, affaires sociales, finances) tant au niveau fédéral, régional, que communautaire. L'implication des partenaires sociaux est primordiale pour que les restructurations ne soient plus gérées en utilisant par priorité les cessations anticipées d'activité. Cela suppose de sortir d'un immobilisme défensif et d'innover pour aboutir entre partenaires sociaux et autorités publiques à un nouveau consensus social dans lequel la protection sociale ne joue pas contre l'emploi des travailleurs âgés. Les actions menées pour améliorer les conditions de travail, les possibilités de formation et l'employabilité des travailleurs âgés sont également essentielles car sans une politique de ressources humaines attentive à l'âge, il serait irréaliste d'espérer que les salariés choisiront de rester plus longtemps au travail.

Pour que la réforme s'engage dans la bonne direction, quelques principes de base pourraient utilement guider l'action publique. En premier lieu, les autorités publiques devraient annoncer clairement qu'à terme, elles ne vont

---

1. Cet objectif a été fixé au Sommet européen de Stockholm au printemps 2001.

plus subventionner les dispositifs de cessation anticipée d'activité. Les sommes dégagées permettront d'aider au maintien dans l'emploi et à l'embauche des travailleurs âgés en difficulté. Ensuite, les autorités publiques devraient s'attacher à rendre les dispositifs institutionnels qui déterminent les fins de carrière plus transparents, plus simples et plus équitables.

Concernant l'ampleur des changements à préconiser, il faut agir à plusieurs niveaux : sortir d'une culture de retrait précoce de l'activité ; réformer les dispositifs qui rendent possible ces retraits anticipés ; encourager les employeurs à revoir leurs pratiques à l'égard des travailleurs de plus de 50 ans ; et continuer à promouvoir l'employabilité des travailleurs âgés.

### ***Sortir d'une culture de retrait précoce de l'activité***

Pour inverser la tendance au retrait précoce de l'activité, tous les acteurs doivent adhérer à un changement fondamental de paradigme en promouvant l'emploi contre la sortie anticipée de la vie active. Il faut entrer dans une phase de compromis et de négociations, notamment en vue de la mise en œuvre du nouvel accord interprofessionnel 2003-2004. Il faut éviter que dans la conjoncture actuellement ralentie, on gère, comme avant, les restructurations industrielles en utilisant à plein les cessations anticipées d'activité. Les conséquences en termes économique et social ne peuvent être que très dommageables. De nombreux travailleurs âgés vont continuer à se retirer définitivement de la population active et on ne pourra plus faire appel à eux lorsque la conjoncture reprendra.

C'est pourquoi il faudrait sans attendre mener les actions suivantes :

- *Engager une campagne nationale qui vise à changer les mentalités.* Beaucoup de travailleurs de plus de 50 ans en Belgique sont souvent découragés et partagent un sentiment collectif de fin de vie professionnelle. Leur expérience est de fait dévalorisée par les entreprises. Une priorité serait de lancer sans tarder une campagne du type de celle menée en Finlande avec le slogan « l'expérience est une richesse nationale ».
- *Encourager les partenaires sociaux à promouvoir l'emploi des travailleurs âgés.* Les autorités belges devraient encourager les partenaires sociaux dans les mises en œuvre sectorielles de l'accord interprofessionnel 2003-2004 à attacher beaucoup plus d'importance au maintien dans l'emploi, et même au retour au travail des plus âgés, surtout les plus expérimentés d'entre eux, plutôt que de focaliser le débat sur le maintien de l'âge de la prépension.

- *Organiser régulièrement des réunions de concertation interministérielle.* Des réunions interministérielles, tant au niveau politique que des administrations, pourraient permettre de traiter et suivre le dossier transversal de la promotion de l'emploi des travailleurs âgés. Des représentants des différentes instances concernées (emploi, chômage, services de placement, pension, finances publiques) devraient y prendre part. Par exemple, le régime des prépensions « Canada Dry »<sup>2</sup> ne peut pas être suivi uniquement par l'Office national de l'emploi (ONEM) qui n'est pas informé des indemnités complémentaires reçues par les chômeurs au moment où ils sont licenciés par leur employeur. Le Conseil supérieur de l'emploi pourrait éventuellement jouer un rôle pivot à cet égard.

### ***Réformer les dispositifs institutionnels de sortie anticipée de la vie active***

Des réformes sont essentielles pour modifier les incitations à une sortie anticipée de la vie active. Depuis plusieurs décennies, l'État subventionne à travers l'assurance chômage les départs précoces dans un régime de prépension-licenciement. Quand les conditions d'accès à la prépension conventionnelle ont été durcies, c'est à travers le statut de chômeur âgé que se sont inscrites la plupart des sorties précoces de l'emploi. Les allocations normales de chômage sont majorées pour les chômeurs de 50 ans depuis un an au chômage et qui justifient un passé professionnel de 20 ans. Jusque très récemment, une dispense de recherche d'emploi était accordée à tous les chômeurs âgés ce qui matérialisait le sentiment que le retour vers l'emploi est quasi impossible après 50 ans. Depuis l'été 2002, les nouveaux chômeurs âgés doivent graduellement se réinscrire comme demandeurs d'emploi.

Les dispositifs institutionnels de sortie anticipée de la vie active sont devenus opaques et inéquitables. La panoplie de mesures existantes est tellement large que certaines mesures font clairement double emploi. C'est le cas des dispositifs de prépension à mi-temps et de l'interruption de carrière remplacée maintenant par le crédit-temps. Il faut éviter les effets d'aubaine dont bénéficient par exemple les cadres dans les grandes entreprises grâce aux conseils avertis de cabinets d'ingénierie sociale consultés par les entreprises pour gérer au mieux les « paquets » offerts en guise de fin de carrière. Une autre pratique concerne le fait qu'à partir d'un certain âge, les périodes de non-activité sont assimilées à des périodes de travail pour les droits à la pension. Les prépensionnés jouissent également d'un régime fiscal plus favorable. Tout cela

---

2. C'est le nom donné à des pratiques de retrait anticipé du marché du travail qui détournent les divers statuts existants.



a pour conséquence que le montant net de la pension d'une personne qui a pris sa prépension à 58 ans peut être supérieur à celui qu'elle aurait eu si elle avait travaillé jusqu'à 64 ans.

La disparité des régimes de pension de retraite en Belgique participe également au contexte institutionnel incitatif à la sortie précoce d'activité. Les trois régimes légaux de retraite - pour les salariés du secteur public, les salariés du secteur privé et les indépendants - calculent différemment les pensions de retraite. Cela a pour conséquence qu'il n'est pas également nécessaire pour chacun de continuer à travailler. Par exemple, le calcul des pensions dans le régime du secteur public, basé sur le traitement moyen des cinq dernières années, est nettement plus favorable que dans le régime des salariés du secteur privé où ce sont les rémunérations sur l'ensemble de la carrière qui sont prises en compte. Ce dernier régime est par ailleurs plus généreux que celui des indépendants. C'est certainement une raison qui explique qu'il est courant pour un indépendant de travailler après 60 ans.

Ce qu'il faudrait envisager en Belgique, c'est de s'engager, comme en Suède, dans une réforme majeure du système de retraite<sup>3</sup>. La logique à préconiser repose sur une neutralité actuarielle des choix de départ à la retraite ainsi qu'une liaison entre prolongation de l'espérance de vie et modalités de départ à la retraite. Un départ précoce est assorti d'une pension moindre et un départ tardif d'une pension plus élevée. Informer régulièrement les individus sur le montant de la pension auquel ils ont droit leur permet de choisir en toute connaissance de cause. Ce qui est crucial parallèlement, c'est que les autres dispositifs de la sécurité sociale, les allocations de chômage, les prestations maladie et les pensions d'invalidité, retrouvent leur mission d'origine et ne soient donc pas utilisés comme voie de sortie anticipée du marché du travail.

Les mesures suivantes sont à prendre en priorité :

- *Cesser à terme de subventionner les départs anticipés.* Le désengagement financier de l'État devrait consister, avec des transitions, à revenir sur la prise en charge par l'assurance chômage des allocations de prépension. Si, dans des secteurs particuliers, il était souhaitable que des mesures de départ anticipé soient offertes à des travailleurs qui ont suffisamment d'années de cotisation ou exercent depuis de nombreuses années un métier pénible ou stressant, il conviendrait que les partenaires sociaux de ces secteurs prennent en charge le financement sur leurs propres fonds sectoriels. Une participation financière de l'État ne pourrait

---

3. Cette réforme est présentée dans le rapport sur la Suède dans le cadre de l'examen thématique des travailleurs âgés.

intervenir que si les partenaires sociaux s'engagent parallèlement à favoriser la mise en place d'une véritable gestion prévisionnelle de l'emploi et des compétences des salariés.

- *Éviter que les chômeurs âgés ne se considèrent déjà comme des retraités.* Jusque juillet 2002, les chômeurs de plus de 50 ans étaient dispensés de la recherche d'emploi et n'étaient plus inscrits comme demandeurs d'emploi. S'il n'en est plus de même maintenant, la réinscription des nouveaux chômeurs comme demandeurs d'emploi se fait de façon tellement graduelle que le message risque de ne pas être clairement perçu. On peut aussi se demander pourquoi limiter cette obligation à l'âge de 57 ans. Il faudrait plutôt dès maintenant inciter le maximum de chômeurs âgés à se réinscrire comme demandeurs d'emploi, et non seulement dans la phase transitoire uniquement les nouveaux chômeurs âgés. Parallèlement, il faudrait également que les autorités belges s'interrogent sur l'opportunité de continuer à offrir aux nouveaux chômeurs de plus de 50 ans des compléments aux allocations normales de chômage et s'engagent à les supprimer.
- *Contrer les pratiques de prépensions dites « Canada Dry ».* Cette forme de prépension qui arrive à en éviter toutes les contraintes (pas de limite d'âge, pas de remplacement obligatoire, pas de cotisations supplémentaires de sécurité sociale) est également plus souple et moins coûteuse pour l'employeur car elle permet au chômeur âgé de passer en pension de retraite dès l'âge de 60 ans alors que le prépensionné doit attendre jusqu'à 65 ans. Les autorités publiques devraient arriver à imposer à l'employeur qui y recourt les mêmes contraintes qu'aux prépensions conventionnelles.
- *Éviter les effets de déplacement.* Quand un dispositif est mieux contrôlé, il y a toujours le risque qu'un autre dispositif prenne le relais. C'est le cas en Belgique où on constate en même temps une diminution du nombre de prépensions conventionnelles et une envolée des prépensions sous le statut de chômeurs âgés (prépensions « Canada Dry »). Il ne serait pas souhaitable que maintenant que le gouvernement, à juste titre, rend le statut de chômeur âgé plus contraignant, un autre dispositif comme, par exemple, celui de l'incapacité de travail, ouvre dans le futur la porte à des départs anticipés de l'emploi non liés à des raisons de santé.

## ***Encourager les employeurs à revoir leurs pratiques à l'égard des travailleurs de plus de 50 ans***

En Belgique, à l'évidence, les employeurs ont pratiqué depuis des années une politique de détachement par rapport à leurs travailleurs plus âgés. Les plans de restructuration dont le volet principal est le départ des travailleurs âgés, parfois à partir de 50 ans, se sont multipliés depuis le milieu des années 70. En 2002, le ralentissement de l'activité économique a entraîné une recrudescence des cessations anticipées. Même des entreprises qui se situent sur des créneaux difficiles mais porteurs, et qui ne sont pas spécialement en difficulté, se distinguent par des projets de gestion des ressources humaines de grande ampleur avec une offre de départ pour les travailleurs dans la cinquantaine. Par ailleurs, les recrutements à partir de 45 ans sont très limités même si les employeurs déclarent que l'âge intervient très peu comme critère de sélection dans les embauches.

Il faudrait éviter que les entreprises continuent à véhiculer l'image que la vie professionnelle s'arrête dès le début de la cinquantaine. Une politique attentive à l'âge pourrait innover pour fidéliser les plus âgés, surtout les plus expérimentés, plutôt que de les écarter. Les politiques de ressources humaines dans les entreprises devraient tendre à être neutres du point de vue de l'âge et bénéficier autant aux seniors qu'aux juniors. La participation à la formation professionnelle dans les entreprises belges est généralement faible. Il est nécessaire de motiver les entreprises et les travailleurs en privilégiant des formations de qualité qui sont reconnues et valorisées sur le marché du travail.

Les pratiques des entreprises pourraient être revues dans le sens suivant :

- *Encourager la formation professionnelle dans les entreprises.* Il faudrait d'un côté que les entreprises dépensent plus qu'elles ne le font actuellement pour former leurs salariés. L'objectif des partenaires sociaux d'arriver à 1.9 % de la masse salariale en 2006 ne semble pas assez audacieux. Mais ce qui est plus déterminant, ce serait d'augmenter la participation de tous les travailleurs, juniors et seniors, à des formations professionnelles de qualité afin de renforcer l'employabilité tout au long de la vie active. Si ces formations mènent à des qualifications reconnues et valorisées sur le marché du travail, les travailleurs seront d'autant plus motivés à les suivre et à les cofinancer. L'implication financière des travailleurs pourrait être encouragée par des incitations fiscales.
- *Changer les règles de priorité dans le cadre des licenciements collectifs.* C'est ce qu'ont fait les autorités néerlandaises en 1994 en changeant fondamentalement les règles de licenciement : en cas

de licenciement collectif, au lieu de faire porter en premier lieu les réductions d'effectifs sur les salariés âgés, le groupe de salariés licenciés doit au contraire être représentatif de l'ensemble de la structure d'âge de l'entreprise. Idéalement, il faudrait que ce soient des critères de qualifications et de compétences nécessaires à la bonne marche de l'entreprise qui dictent l'ordre des priorités dans les licenciements collectifs.

- *Éviter de s'en tenir à des mesures où l'âge est l'unique critère.* Les travailleurs âgés ne constituent pas un groupe homogène. D'autres dimensions doivent aussi être prises en compte comme la durée de cotisation, le niveau de salaires, la pénibilité du travail et le niveau de qualification. Celles-ci devraient être déterminantes pour définir les possibilités de départ flexible à la retraite, l'accès au crédit-temps ou l'obligation d'*outplacement*. Les mesures destinées à tous les travailleurs âgés ne sont pas suffisamment ciblées sur le public qui en aurait le plus besoin.
- *Remettre en question les pratiques salariales basées sur l'âge ou l'ancienneté.* Les partenaires sociaux devraient tirer les conséquences dommageables pour l'emploi des travailleurs âgés de barèmes qui lient le salaire à l'âge ou à l'ancienneté. Des négociations devraient être poursuivies pour atténuer cette liaison mécanique, qui existe principalement chez les employés, en prenant mieux en compte les compétences et la productivité du travailleur.

### ***Continuer à promouvoir l'employabilité des travailleurs âgés***

Le gouvernement belge a décidé de poursuivre une stratégie essentiellement préventive pour encourager le maintien des travailleurs âgés dans l'emploi. C'est aller dans la bonne direction que d'agir sur la formation et l'employabilité des travailleurs tout au long de la vie active, et certainement bien avant 50 ans. Parmi les mesures prises en Belgique depuis le début des années 2000, certaines sont particulièrement intéressantes comme le parrainage et le tutorat, la création d'un Fonds pour améliorer les conditions de travail des travailleurs âgés, les réductions de cotisations sociales, l'« activation » des allocations de chômage en faveur des travailleurs âgés (c'est-à-dire une subvention salariale à l'embauche de demandeurs d'emploi âgés), et le crédit-temps, même si les deux dernières mesures gagneraient en efficacité en étant ciblées uniquement sur les travailleurs âgés en difficulté. De plus en plus de ressources pourraient être consacrées à ces mesures actives ciblées sur les travailleurs âgés en difficulté au fur et à mesure que les autorités publiques se

seront désengagées du subventionnement passif à la cessation précoce d'activité.

Dans une optique de cycle de vie, une meilleure conciliation du travail et de la vie familiale et personnelle est également un objectif qui occupe une priorité élevée auprès des autorités belges. Pour continuer sur cette lancée, les actions suivantes sont préconisées :

- *Améliorer les conditions de travail.* Si le travail est moins usant et mieux conçu, c'est en définitive préférable pour la société dans son ensemble. Toute amélioration des conditions de travail permet d'éviter la dégradation prématurée de la santé des jeunes et la montée du stress, et est largement bénéficiaire au maintien des travailleurs vieillissants dans l'emploi. L'initiative récente de créer un Fonds pour la promotion de qualité des conditions de travail des travailleurs de plus de 55 ans est excellente. Dès que ce Fonds sera opérationnel, il faudra procéder à une évaluation des différentes pratiques et à une diffusion des meilleures d'entre elles.
- *Rendre le Service public de l'emploi (SPE) attentif aux besoins des seniors.* Les demandeurs d'emploi de plus de 50 ans sont confrontés à l'absence d'offres d'emploi pour les seniors. Les différentes agences locales pour l'emploi dans les trois Régions belges doivent mettre l'accent sur l'aide à la recherche d'emploi pour ces travailleurs. Elles doivent aussi faire du démarchage auprès des employeurs potentiels pour susciter des offres d'emploi « convenables » pour les travailleurs plus âgés. Former des conseillers pour aider les travailleurs en fin de carrière, comme le fait le SPE de la région flamande (VDAB) semble une voie prometteuse.
- *Développer les systèmes de reconnaissance, de certification et de validation des acquis de l'expérience professionnelle.* Pour valoriser l'expérience professionnelle des travailleurs âgés peu diplômés, il est essentiel de développer les systèmes de reconnaissance, de certification et de validation des compétences professionnelles acquises souvent sur le tas.
- *Évaluer en termes dynamiques l'impact potentiel de nouvelles mesures d'employabilité.* Par exemple, une politique qui encourage les interruptions de carrières à temps partiel ou les formules de crédit-temps auprès des travailleurs de plus de 50 ans peut certes permettre aux travailleurs âgés de continuer à travailler sans trop de stress mais, si ce temps partiel se généralise, le coût budgétaire risque d'être trop lourd surtout si, en fin de compte, l'offre effective

de travail se réduit. L'obligation d'*outplacement* est un autre exemple. Les employeurs risquent de considérer cette mesure de protection de l'emploi des plus âgés comme dissuasive pour embaucher des travailleurs à partir de 45 ans dont le coût de licenciement est majoré.

- *Trouver des formules pour reconnaître le travail des prépensionnés.* C'est un fait connu qu'une partie des personnes écartées précocement de leur emploi continue à exercer une activité en dehors du circuit officiel où elles peuvent valoriser des compétences acquises sur le tas, compléter leur revenu et travailler à un rythme qui leur convient. Il est important de trouver des formules pour réinsérer ces activités dans le circuit officiel.



## EXECUTIVE SUMMARY AND RECOMMENDATIONS

### **Future challenges: a declining and rapidly ageing labour force**

Like most other OECD member countries, Belgium is facing the demographic challenges of an ageing population. By 2050, the number of people aged 65 and over is likely to be half the number of people aged 20-64, compared with just over a quarter in 2000. Hence there will need to be a massive transfer of income from workers to pensioners to cover additional pension costs. Belgium has set up a special fund (*Fonds de vieillissement*) for this purpose, but it may not be sufficient to alleviate the pressures exerted by a declining and ageing labour force. The pressures will be even stronger if labour-market behaviour does not change. Therefore, an active policy will be required to help older people remain in work or to return to work. The challenge is a major one, since the effective retirement age in Belgium is among the lowest in the OECD area. For the period 1995-2000, it was estimated to be 58.3 for men and 56.9 for women. These figures should be set against those for life expectancy at birth, currently 75 for men and 81 for women.

### **Current situation: pushing older workers out of the labour market**

For over two decades, the withdrawal of older people from the labour market in Belgium was promoted through public policies and company practices, and by the wishes of some professional groups of workers to retire earlier. Indeed, it has become common practice to retire early by taking advantage of one of the many, fairly generous, schemes available.

There has been a broad social consensus on the use of early retirement to absorb economic and social shocks. While such measures have occasionally succeeded in masking unemployment, the cost has been exorbitant. Furthermore, their impact on the labour market has been disappointing, in that early retirement has failed as a means of job substitution between younger and older generations. Youth unemployment in Belgium is still in double figures and most production now draws on workers from the 25-49 age group.



Consequently, Belgium's employment rate for people aged 50-64 was 41% in 2001, one of the lowest in the OECD area after Turkey, Hungary and Italy, and 14 percentage points below the OECD average. Yet the employment rate for the 25-49 age group is almost 80%, which is the OECD average.

This large gap between the employment rates of people aged under 50 and over 50 is fuelling the current debate on the physical and mental exhaustion of most of the country's workers, whose one wish upon reaching the age of 50 is to retire. According to the European Survey on Working Conditions, however, Belgian workers as a whole do not seem to have particularly hard working lives. But this does not mean that some categories have not had to cope with poor working conditions for much of their working lives.

### **Need to reverse the trend**

Belgium is now at a crossroads. Either it looks to the future and acknowledges that its best interest lies in stopping the premature withdrawal from the labour market of older workers, who are experienced and still in their prime and whose number will account for a growing proportion of all employed persons in the decades to come. Or it decides to carry on promoting early retirement with marginal or one-off adjustments to increasingly complex schemes – in which case it will have to pay the price. Early retirement programmes impose a high cost on the community. They push up labour costs considerably, impede the transfer of know-how and, because of population ageing, eventually lead to much heavier public spending on pensions. Production will increasingly rely on workers in the 25-49 age group, undermining intergenerational solidarity and eventually lowering the economy's potential growth.

Today, postponing the effective age of retirement does not seem to be broadly viewed as a legitimate aim by the leading stakeholders. Employers see early retirement as a means of coping with short-term adjustment and controlling wage costs without too much opposition. Workers consider that they are entitled to leave the labour market early, especially since they do not lose out financially. Yet the Belgian authorities are determined to achieve the European target<sup>4</sup> of a 50% employment rate for the 55-64 age group by 2010. The target is particularly ambitious in Belgium, where only one-quarter of that age group is still in work.

---

4. This target was set by the EU summit in Stockholm in spring 2001.

The raft of measures drawn up by the authorities to increase the employment rate among older workers will not be sufficient to reverse the trend, especially since early retirement schemes are still as attractive as they have always been.

Far-reaching reform is needed to promote employment of older workers, especially since public retirement schemes have grown far too complex, opaque and generally inequitable. Not everyone has an equal access to them. Few older workers gain in the long run and on the grounds that they cost too much and produce too little, most are obliged to accept a sudden end to their working lives with a consequent loss of self-worth.

### **A comprehensive reform package is vital**

A comprehensive reform package should be introduced, taking into account both incentives and disincentives for older people to work, backed up by a policy of closer co-ordination among the relevant ministries (employment and labour, social affairs, finance) at the federal, regional and community level. It is crucial to involve the social partners if restructuring is no longer to be managed primarily through recourse to early retirement. Instead of clinging to the status quo, it will mean building creatively a new consensus between the social partners and the government around the idea that social protection should no longer have the effect of undermining employment of older people. Initiatives to improve working conditions, provide more training opportunities and make older people more employable are also vital since, without an age-friendly human-resource policy, it would be unrealistic to expect that workers will opt to remain longer in the workplace.

To ensure that the reform makes headway, a few basic principles might provide some useful guidance. First, the authorities should clearly announce their intention to stop subsidising early retirement schemes. This will free up resources to help older people with financial difficulties to stay in or return to the labour market. Next, the institutional rules governing retirement should be made more transparent, simpler and more equitable.

As for the scope of the changes recommended, action is required at several levels: there should be a shift away from the early-retirement culture; schemes that make early retirement possible should be reformed; employers should be encouraged to review their practices regarding older workers; and the employability of older members of the workforce should be promoted further.

### *Shift away from the early-retirement culture*

To reverse the trend towards early retirement, there needs to be a consensus that a fundamental paradigm shift is required towards promoting employment instead of early exits from the labour force. A new phase of compromise and negotiation is called for, particularly in the context of implementing the new National Collective Agreement (*Accord Interprofessionnel*) for 2003/2004. In response to today's sluggish economic climate, it is also important to avoid the previous policy of tackling industrial restructuring with extensive recourse to early retirement. The economic and social consequences are bound to be highly detrimental. Many older people will decide to withdraw permanently from the labour market and will not be available for work when the economic climate picks up.

The following steps should therefore be taken without delay:

- *Launch a national campaign to change attitudes.* Many of Belgium's workers over the age of 50 are often discouraged and share the feeling that they have reached the end of their working lives. The value of their experience is effectively discounted by employers. One priority would be to launch an immediate campaign similar to Finland's, with the slogan "Experience is a national asset".
- *Encourage the social partners to promote employment of older workers.* The Belgian authorities should encourage the social partners involved in implementing the 2003/2004 National Collective Agreement to place far more emphasis on retaining older people in their jobs and even attracting them back onto the labour market, particularly the more experienced among them, rather than focusing the debate on maintaining the age at which early retirement can be taken.
- *Hold regular inter-ministerial meetings.* Inter-ministerial meetings, both at policymaking and administrative level, could be a way of addressing and monitoring the cross-cutting issue of jobs for older workers. The meetings should be attended by officials from the relevant institutions (employment, unemployment, placement services, pensions and public finance). For example, the National Employment Office (ONEM) cannot single-handedly monitor the so-called "Canada Dry"<sup>5</sup> arrangements for early retirement, since it is not informed of any additional compensation

---

5. The term used for early retirement arrangements that are used to avoid various legal restrictions.

paid to the unemployed upon termination. The “High Council for Employment” (*Conseil supérieur de l’emploi*) could play a pivotal role here.

### ***Reforming early-retirement schemes***

Reform is crucial if incentives to retire early are to be changed. For several decades, central government has been using unemployment insurance to subsidise early retirement through its early-retirement/termination programme. When the eligibility criteria for conventional early retirement were tightened, early retirees then began being granted the status of “older unemployed” (*chômeurs âgés*). Standard unemployment benefits are higher for unemployed persons over the age of 50 who have been unemployed for a year but have spent 20 years in work. Until very recently, those in the “older unemployed” category were exempt from the ‘actively seeking work’ rule, which suggested that it was virtually impossible to find work again after the age of 50. Since summer 2002, however, this exemption for the older unemployed is gradually being phased out.

It is also the case that early retirement arrangements have become opaque and inequitable. The range of measures is now so wide that there has clearly been some duplication. They include early retirement on a half-time basis (*pré-pension à mi-temps*) and career break (*interruption de carrière*) measures, now replaced by the time-credit (*crédit-temps*) scheme. Some managers in large companies are able to achieve large windfall gains from retiring early by benefiting from the advice of human resource consultants hired by their employers for the optimal management of retirement packages. Another measure relates to the fact that beyond a certain age, periods of inactivity count as periods of employment in terms of pension rights. People leaving work under the early retirement programme (*pré-pensionnés*) also enjoy tax breaks. All of these factors mean that the disposable pension available to people retiring early at the age of 58 may be more than they would have received had they worked until the age of 64.

Disparities between the various retirement pension schemes in Belgium also play a role in the overall institutional context that encourages people to leave the labour market early. All three statutory pension schemes – for public-sector workers, private-sector workers and the self-employed – calculate retirement pensions differently. So people are not all under the same pressure to remain in their jobs. Public-sector pensions, for instance, are based on the average wage for the last five years of service, and so, are clearly more generous than private-sector pensions, based on wages over an entire career. But the latter are in turn more generous than those available to the self-

employed. This is one reason why the self-employed are commonly found working after the age of 60.

What Belgium needs to envisage is a major reform of the public pension system, as in Sweden.<sup>6</sup> Retirement decisions should be actuarially neutral, and retirement arrangements should be brought into line with longer life expectancy. Thus retiring early should mean a smaller pension, and retiring later a larger one. It is also important that people are kept regularly informed of their pension entitlements so that they can make informed choices. At the same time, it is crucial to ensure that other arrangements – social security, unemployment benefits, sickness benefits and invalidity pensions – are used as originally intended, rather than as an early way out of the labour market.

The following measures should take high priority:

- *Phase out subsidies for early retirement.* Central government should withdraw funding gradually by reversing the decision to let unemployment insurance be used as early-retirement benefits. If it is thought advisable in specific industries to grant early retirement to people who have contributed for a sufficient number of years or spent many years working under hard or stressful conditions, the social partners in those industries ought to finance such arrangements using their own sectoral funds. Central government would only contribute if the social partners make a simultaneous undertaking to introduce proper forward-planning with regard to jobs and skills.
- *Discourage the older unemployed from considering themselves as already retired.* Until July 2002, unemployed persons over the age of 50 were not obliged to look for work and were no longer registered as job seekers. Although this is no longer the case, the requirement on the newly unemployed to register as job seekers is being phased in so gradually that the message might not be clearly conveyed. Then there is the fact that the requirement applies only up to the age of 57. Instead, it would be better to start encouraging as many older unemployed as possible to register as job seekers again, not just the newly registered older unemployed during the transitional phase. At the same time, the Belgian authorities should consider whether it is appropriate to continue paying supplementary unemployment benefits to older workers who have just lost their jobs, and should undertake to do away with them.

---

6. The reform is described in the report on Sweden as part of the Thematic Review of Policies to Improve Labour Market Prospects for Older Workers.

- *Tackle so-called “Canada Dry” early-retirement practices.* This form of early retirement, which manages to avoid all of the usual constraints (no age limit, no requirement to replace staff, no additional social-security contributions), is also more flexible and less costly for employers as it provides the older unemployed with a retirement pension as soon as they reach the age of 60, unlike early retirees who must wait until the age of 65. The authorities should ensure that employers who resort to such practices are subject to the same constraints as those imposed by conventional early-retirement schemes.
- *Avoid displacement effects.* When one scheme is tightened up, there is always the risk that another will take its place. This is the case in Belgium, with a decline in the number of people benefiting from conventional early retirement and a surge in the number of people awarded “older unemployed” status (*i.e.* “Canada Dry” early retirement). Now that the government is quite rightly tightening benefit eligibility rules for the older unemployed, it would be unadvisable to let another scheme such as disability pensions leave the door open to cases of early retirement on grounds unrelated to ill-health.

### ***Encourage employers to review their practices regarding older workers***

In Belgium, employers have clearly been seeking to shed older workers for many years now. Restructuring plans with the emphasis on removing older workers, in some cases those aged as young as 50 and over, have proliferated since the mid-1970s. In 2002, the slowdown in economic activity prompted an upsurge in early retirement. Even firms competing on tough but potentially expanding markets, and not experiencing any serious financial difficulties, have implemented major downsizing plans offering retirement packages for workers in their fifties. Furthermore, there is very little recruitment of staff over the age of 45, although employers maintain that age is seldom a selection criterion.

Firms should be discouraged from conveying the idea that working life is over after the age of 50. An age-friendly policy could find innovative ways of retaining older members of the workforce, particularly the more experienced, rather than squeezing them out. Corporate human-resource policies should be age-neutral and available to young and old alike. In Belgian enterprises, participation in vocational training is generally low. There is a need to motivate firms and workers by offering high-quality training courses that are recognised and valued on the labour market.

Corporate practices could be reviewed on the following basis:

- *Encourage firms to provide vocational training.* First, they should spend more than they currently do on staff training. The target set by social partners for 1.9% of the wage-bill by 2006 does not appear sufficiently ambitious. But a more decisive course of action would be to increase enrolment by the entire workforce, young and old alike, on high-quality training courses that would make them more employable throughout their working lives. If this training provides them with skills that are recognised and valued in the labour market, the workforce will be all the more willing to enrol in them and to bear part of the cost. Workers could be encouraged to participate financially with the offer of tax incentives.
- *Set new priorities for mass redundancies.* This was the course taken in 1994 in the Netherlands, where the authorities radically changed the rules on redundancy. In the event of mass redundancies, job cuts should no longer be confined to older workers but instead reflect the corporate age structure. Ideally, the skills and competencies required to ensure the smooth running of the firm should dictate priorities in the event of mass redundancies.
- *Avoid measures based solely on age.* Older workers are not a homogenous group. Other aspects to be taken into consideration are number of years' contributions, wage levels, arduous working conditions, and skill levels. These factors are all decisive when selecting staff for flexible retirement, time-credit arrangements or mandatory outplacement services. Measures intended to benefit older workers as a whole are not targeted closely enough at the groups who need them most.
- *Challenge pay practices based on age or length of service.* Social partners should be aware of the adverse effects that pay scales linked to age or length of service can have on the employment of older workers. Collective bargaining should seek to make the link less automatic, particularly among white-collar workers, and place more emphasis on skills and productivity.

### ***Continue to promote the employability of older workers***

The Belgian government has decided to pursue an essentially preventive policy to encourage older workers to remain in work. One step in the right direction is to focus on training and employability throughout a person's

working life, and definitely well before the age of 50. Some of the measures introduced in Belgium since early 2000 are particularly worthwhile, such as sponsorship and mentoring, a new fund to improve working conditions for older workers, lower social contributions, the “activation” of unemployment benefits for older workers (e.g. as wage subsidies for newly-hired older job seekers) and time-credit arrangements, although the last two would be more effective if confined to older workers with financial difficulties. Further resources could be allocated to these active measures targeting older workers with financial difficulties as the authorities phase out passive subsidies for early retirement.

From a life-cycle perspective, one of the Belgian government’s top priorities is to improve the balance between work and family life. To this end, the following initiatives are recommended:

- *Improve working conditions.* Making jobs less arduous and better designed will ultimately benefit society as a whole. Any improvement in working conditions prevents the health of younger people from deteriorating prematurely and keeps stress levels down, and is largely beneficial in terms of keeping ageing workers in employment. The recent initiative to set up a fund promoting quality working conditions for workers aged 55 and over is excellent. As soon as the fund is operational, practices should be reviewed and the best should be selected for an information campaign.
- *Make the Public Employment Service (PES) aware of older people’s needs.* Job seekers over the age of 50 are faced with a lack of job offers for their age group. Local employment agencies in Belgium’s three Regions should focus on assisting these people in their job search. They should also canvass potential employers for “suitable” job offers. Training counsellors to help workers nearing retirement, as the Flemish PES (VDAB) is doing, appears to be a promising approach.
- *Develop systems to recognise, certify and validate professional competencies.* To develop the occupational competencies of older, relatively unskilled workers it is vital to establish recognition, certification and validation systems for the professional skills they have gained, in many cases on the job.
- *Evaluate the potential impact of new measures to promote employability within a dynamic framework.* Policies to promote part-time career breaks, for instance, or time-credit arrangements for those over the age of 50, may allow older workers to remain in their jobs with less stress. However, if part-time arrangements



became too widespread, the cost might prove too heavy, particularly if effective labour supply were reduced. The mandatory provision of outplacement services is another example. Employers might consider this means of protecting the jobs of older workers as a disincentive to hire workers over the age of 45, since the cost of laying them off would be increased.

- *Develop ways of recognising informal work done by early retirees.* It is common knowledge that some people who have been obliged to retire early continue to work informally in order to utilise the skills they have learnt on the job, supplement their income and work at a pace that suits them. It is important to find ways of reintegrating this type of work into the formal labour market.

## INTRODUCTION

En Belgique, le taux d'emploi pour les travailleurs de 50 à 64 ans est un des plus faibles des pays de l'OCDE. Si cette situation se maintient, le vieillissement et la diminution de la population active vont se manifester plus tôt et de façon plus prononcée en Belgique que dans les autres pays de l'OCDE. Le risque serait moindre si des politiques appropriées étaient prises à temps pour encourager les travailleurs à rester plus longtemps au travail et pour leur offrir de meilleures conditions d'emploi. La tâche ne sera pas facile, surtout que la retraite anticipée fait partie du paysage socio-économique en Belgique et est souvent considérée comme un droit acquis. Il s'agit d'opérer un véritable changement de mentalité par rapport au processus de vieillissement dans le travail. Ce rapport veut prendre un peu de recul en développant une approche globale et comparative de la situation des travailleurs en fin de carrière en Belgique. À partir de cette analyse, un certain nombre de pistes d'action seront proposées.

Le *chapitre 1* présente les défis démographiques auxquels la Belgique sera confrontée dans les cinquante prochaines années et l'importance d'améliorer les perspectives d'activité des travailleurs de plus de 50 ans pour y faire face. Le *chapitre 2* fait le point sur la situation actuelle des personnes de plus de 50 ans en Belgique par rapport au marché du travail en la comparant aux autres pays de l'OCDE. Le *chapitre 3* discute les facteurs au niveau de l'offre et de la protection sociale qui sont susceptibles d'avoir un impact sur le maintien dans l'emploi après 50 ans ou au contraire sur le retrait anticipé de la population active. Le *chapitre 4* examine les variables qui peuvent influencer l'attitude des employeurs par rapport aux travailleurs plus âgés. Enfin, le *chapitre 5* se penche sur les difficultés que connaissent les travailleurs dès qu'ils ont atteint la cinquantaine pour conserver leur emploi ou en retrouver un nouveau.



## Chapitre 1

### LES DÉFIS DE L'AVENIR

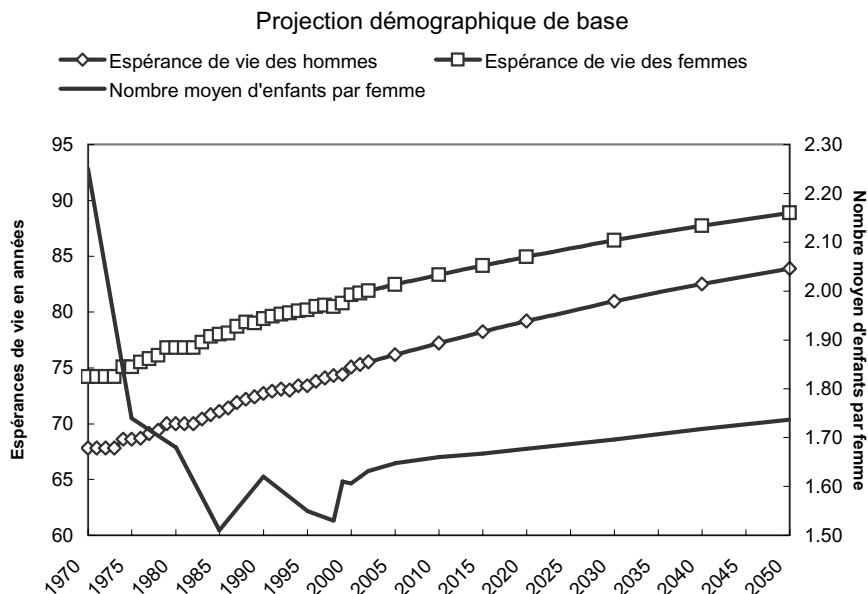
#### 1. Situation démographique

Les projections officielles à l'horizon 2050 de la population belge faites par l'Institut national de Statistique (INS) et le Bureau fédéral du Plan (BFP) se basent sur un seul scénario démographique conjuguant un jeu d'hypothèses d'espérance de vie, de fécondité et de migrations internationales. Comme l'indique le graphique 1.1, l'allongement de l'espérance de vie se poursuivrait au cours des 50 prochaines années. En gagnant 8.84 ans et 7.34 ans respectivement sur la période 2000-2050, les hommes pourraient espérer vivre en 2050 en moyenne 83.9 ans et les femmes 88.9 ans. Il y aurait également une légère remontée du nombre moyen d'enfants par femme, de 1.61 en 2000 à 1.75 en 2050, les femmes récupérant à des âges plus élevés une partie des naissances qu'elles auraient reportées. L'indicateur de fécondité resterait pourtant toujours en retrait par rapport au nombre moyen d'enfants par femme de 2.1 du début des années 70 qui assurait le renouvellement des générations. Pour les hypothèses sur les migrations internationales, le scénario de base table sur le maintien d'un important solde positif proche de 18 000 nouveaux immigrants par an tout au long de la période.

Par conséquent, la population de la Belgique devrait croître légèrement au cours des prochaines décennies, gagnant près de 7 % de 2000 à 2050. Cette progression serait loin d'enrayer le vieillissement attendu. Par exemple, le groupe des 65 ans et plus qui représente 20 % du total de la population en 2000 atteindrait 34 % en 2050. L'âge moyen de la population augmenterait de six années entre 2000 et 2050 passant de 39 ans à 45 ans. Et point particulièrement intéressant dans la problématique de l'activité, la population en âge d'activité, formée des individus âgés de 20 à 64 ans, verrait son importance baisser dans le total de la population de 72 % en 2000 à 68 % en 2050. Par contre, les individus de 50 à 64 ans, qui représentent en 2000 33 % de la population en âge d'activité de 20 à 64 ans, atteindraient 38 % de cette population en 2050. En termes de flux, les sorties de la population en âge d'activité vont être particulièrement importantes à partir de 2010 au moment où les cohortes nombreuses de la génération du baby-boom de l'après-guerre vont

atteindre 65 ans, l'âge légal de la retraite. Ces flux ne vont commencer à diminuer en termes démographiques que vers 2035, ce qui correspond aux générations nettement moins nombreuses des années 70.

**Graphique 1.1. Espérance de vie à la naissance par sexe et nombre moyen d'enfants par femme en Belgique, 1970-2050**



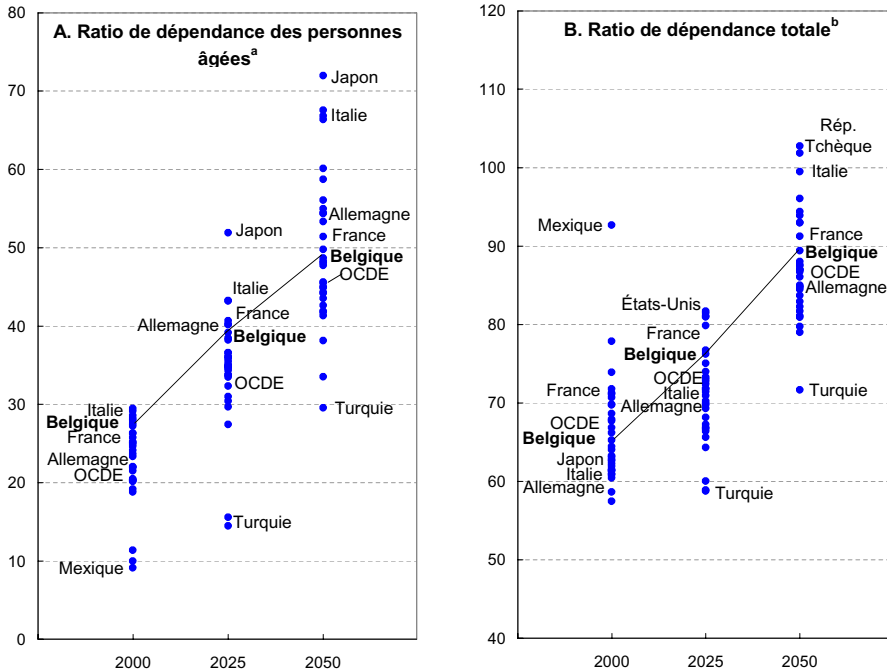
Source : INS et BFP.

Le ratio de dépendance des personnes âgées permet de quantifier la charge du vieillissement supportée par la population d'âge actif en rapportant la population âgée de 65 ans et plus à la population âgée de 20 à 64 ans<sup>7</sup>. Comme l'indique le graphique 1.2, ce ratio atteint 28 % en 2000 en Belgique, ce qui est supérieur de six points de pourcentage à la moyenne des pays de l'OCDE. Au cours des prochaines décennies, ce ratio va augmenter en Belgique suivant une progression assez parallèle à la moyenne des pays de l'OCDE, atteignant 39 % en 2025 et 49 % en 2050. En 2050, la population de plus de 65 ans correspondrait donc environ à la moitié de celle de 20 à 64 ans.

7. En général, le ratio de dépendance des personnes âgées est calculé par rapport aux 15 à 64 ans. Cependant dans la plupart des pays de l'OCDE, les jeunes de 15 à 19 ans sont le plus souvent encore à l'école. C'est pourquoi il a été décidé de les exclure du groupe formant la population en âge d'activité.

## Graphique 1.2. Vieillesse de la population, 2000-2050

Pourcentages



- a) Ratio de la population âgée de 65 et plus sur la population de 20 à 64 ans.  
 b) Ratio de la somme de la population de moins de 20 ans et de la population de plus de 65 ans sur la population de 20 à 64 ans.

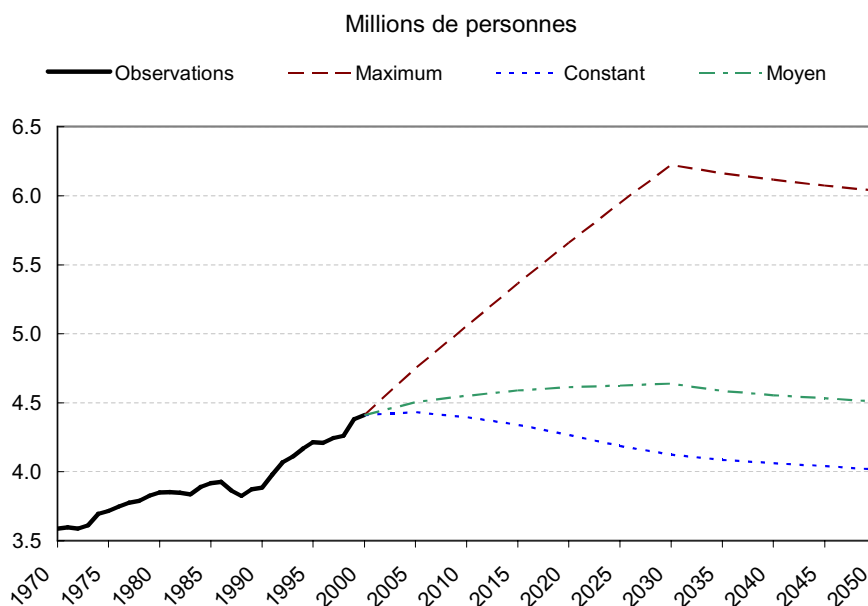
Source : Projections nationales ; EUROSTAT, Projections de population (révision 1999) et ONU, Perspectives de population mondiale 1950-2050 (révision 2000), février 2001.

Ces changements dans le ratio de dépendance des personnes âgées ne prennent pas en compte tous les aspects de charge additionnelle du fait du vieillissement. Comme il y aura moins d'enfants à charge, il est également intéressant de calculer le ratio de dépendance totale. Dans ce ratio, la population dépendante compte non seulement les plus de 65 ans mais aussi les moins de 20 ans. Le ratio de dépendance totale part de 68 % en Belgique en 2000 pour atteindre 76 % en 2025 et 88 % en 2050. Ce ratio reste tout le long de la période assez proche de la moyenne des pays de l'OCDE. En définitive, en Belgique, les plus de 65 ans et les moins de 20 ans ensemble seraient encore en 2050 légèrement moins nombreux que les 20 à 64 ans.

## 2. Projections de la population active

Une des conséquences du vieillissement de la population sera le ralentissement de la croissance de la population active. Des projections de population active sont présentées au graphique 1.3 pour la Belgique<sup>8</sup>. Le niveau atteint en 2000 est de 4 410 400 individus.

Graphique 1.3. **Croissance de la population active en Belgique, 1970-2050<sup>a</sup>**



- a) Le scénario « constant » suppose que les taux d'activité par groupe d'âge quinquennal et sexe restent constants au niveau atteint en 2000. Le scénario « moyen » suppose que les taux d'activité des plus de 50 ans convergent progressivement pour rejoindre en 2030 les taux moyens observés dans les pays de l'OCDE en 2000 et restent constants ensuite (les taux des moins de 50 ans restent inchangés). Le scénario « maximum » suppose que les taux d'activité par groupe d'âge quinquennal et sexe convergent progressivement pour rejoindre en 2030 les taux maximum observés dans les pays de l'OCDE en 2000 et restent constants ensuite.

Source : Estimations de l'OCDE à partir de l'enquête sur la population active.

8. La définition de la population active utilisée dans ces projections correspond aux conventions du BIT et se base sur les résultats d'enquête sur la population active. Il s'agit des actifs occupés et des chômeurs disponibles pour un emploi et demandeurs d'emploi.

Trois scénarios sont présentés :

1. un scénario constant dans lequel tous les taux d'activité par âge et sexe en Belgique restent constants au niveau observé en 2000 ;
2. un scénario moyen dans lequel les taux d'activité jusqu'à 49 ans en Belgique restent constants sur toute la période au niveau atteint en 2000 tandis que ceux des 50 ans et plus rejoignent progressivement en 2030 les taux moyens observés en 2000 dans les pays de l'OCDE et restent constants ensuite ;
3. un scénario maximum dans lequel tous les taux d'activité par âge et sexe en Belgique rejoignent progressivement en 2030 les taux maximum observés en 2000 dans les pays de l'OCDE et restent constants ensuite.

Ces projections donnent une fourchette très large de résultats à l'horizon 2050 : le niveau de la population active projetée varie entre 6 037 000 individus pour le scénario maximum et 4 015 000 individus pour le scénario constant. En écartant le scénario maximum comme improbable, l'espace du probable se situerait plutôt entre le scénario constant et le scénario moyen. Dans ce dernier cas, la population active serait plus élevée qu'en 2000 sur toute la période, avec une croissance annuelle moyenne de 0.22 % jusqu'en 2020 et une légère décroissance les 30 années suivantes (tableau 1.1). Le scénario constant entraînerait, par contre, très rapidement une décroissance de la population active qui se poursuivrait tout au long de la période.

**Tableau 1.1. Croissance de la population active en Belgique selon différents scénarios<sup>a</sup>**  
Croissance annuelle moyenne en pourcentage

	Scénario constant	Scénario moyen	Scénario maximum
2000-2020	-0.17	0.22	1.25
2020-2050	-0.20	-0.08	0.22
2000-2050	-0.19	0.04	0.63

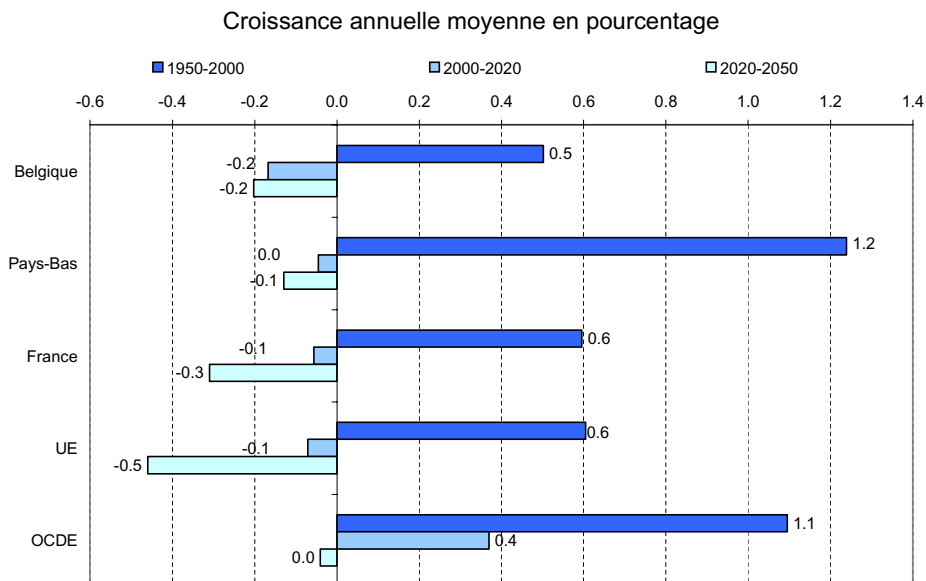
a) Le scénario « constant » suppose que les taux d'activité par groupe d'âge quinquennal et sexe restent constants au niveau atteint en 2000. Le scénario « moyen » suppose que les taux d'activité des plus de 50 ans convergent progressivement pour rejoindre en 2030 les taux moyens observés dans les pays de l'OCDE en 2000 et restent constants ensuite (les taux des moins de 50 ans restent inchangés). Le scénario « maximum » suppose que les taux d'activité par groupe d'âge quinquennal et sexe convergent progressivement pour rejoindre en 2030 les taux maximum observés dans les pays de l'OCDE en 2000 et restent constants ensuite.

Source : Estimations de l'OCDE à partir de l'enquête sur la population active.



Il est intéressant de pouvoir comparer les prévisions de population active dans les différents pays de la zone OCDE, en appliquant à la population active de tous les pays de l'OCDE la même hypothèse de constance des taux d'activité à leur niveau de 2000 (graphique 1.4). Si globalement pour l'ensemble de l'OCDE, la population active continue à croître jusqu'en 2020 et ensuite décroître très faiblement, la décroissance s'installe dans les pays de l'Union européenne beaucoup plus tôt, d'abord de façon atténuée pour la période 2000-2020 et puis ensuite plus intensément pour la période 2020-2050. Par rapport aux autres pays de l'Union européenne et par rapport aux Pays-Bas ou à la France, la décroissance de la population active en Belgique est presque autant marquée entre 2000 et 2020 qu'entre 2020 et 2050. Ainsi la décroissance annuelle est en Belgique de 0.17 entre 2000 et 2020 et de 0.20 entre 2020 et 2050 alors qu'en France, elle est très faible pour la première période (0.06) mais cinq fois plus élevée ensuite (0.31). Aux Pays-Bas, après une croissance record de la population active entre 1950 et 2000, la décroissance est aussi faible qu'en France pour la période 2000-2020 et toujours ralentie entre 2020 et 2050.

**Graphique 1.4. Croissance de la population active entre 1950 et 2050 selon le scénario constant**



a) Les projections de la croissance de la population active pour la période 2000-2050 reposent sur la constance des taux d'activité quinquennaux par sexe au niveau atteint en 2000. Les chiffres pour l'OCDE n'incluent pas la République slovaque.

Source : Estimations de l'OCDE à partir des enquêtes sur la population active.

Si la Belgique est confrontée plus tôt à la décroissance de sa population active, c'est dû à la conjonction des évolutions démographiques et de la faiblesse du taux d'activité des plus de 50 ans. Comme l'indique le tableau 1.2, les taux d'activité des hommes et des femmes âgées de 50 à 64 ans sont nettement moins élevés en 2001 que dans les autres pays de l'Union européenne (sauf par rapport aux Italiennes). Le différentiel en points de pourcentage pour le total des deux sexes est, par exemple, de 12 par rapport aux Pays-Bas et de 16 par rapport à la France. Les taux d'activité en Belgique pour le groupe 50-64 sont en fait proches du minimum des pays de l'OCDE qui est détenu par la Hongrie pour les hommes et par la Turquie pour les femmes. Il faut également souligner qu'après 65 ans, il n'y a plus que très peu de personnes actives en Belgique. Pourtant, en moyenne dans les pays de l'OCDE, il y a encore 16 % d'actifs dans ce groupe d'âge.

**Tableau 1.2. Taux d'activité par âge et par sexe, 2001**  
En pourcentage de chacun des groupes d'âge

	Hommes			Femmes			Total		
	25-49	50-64	65-69	25-49	50-64	65-69	25-49	50-64	65-69
<b>Belgique</b>	<b>94.3</b>	<b>53.7</b>	<b>3.9</b>	<b>77.5</b>	<b>28.6</b>	<b>2.1</b>	<b>86.0</b>	<b>41.0</b>	<b>3.0</b>
Pays-Bas	95.0	66.5	9.9	76.0	39.4	3.4	85.6	53.1	6.5
Allemagne	96.3	66.2	7.8	77.9	44.7	3.8	87.3	55.4	5.7
Italie	91.9	56.6	11.3	61.1	24.6	2.7	76.6	40.2	6.7
France	94.8	63.2	3.3	79.3	50.5	2.3	87.0	56.8	2.8
UE	94.0	66.1	9.9	73.9	42.3	4.5	84.0	54.0	7.0
Minimum OCDE <sup>a</sup>	86.5	50.0	2.1	28.3	21.8	1.6	60.6	40.2	1.8
Moyenne OCDE	93.5	69.8	22.2	73.3	46.2	11.1	83.4	57.7	16.4
Maximum OCDE <sup>b</sup>	97.2	89.1	65.8	85.5	73.8	35.3	89.8	76.8	42.6

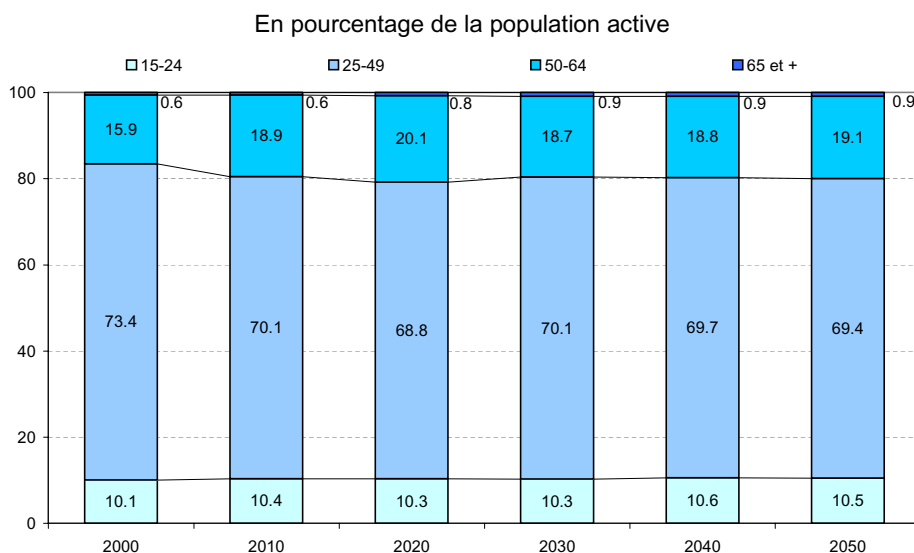
- a) C'est le taux d'activité le plus bas dans la zone OCDE selon chaque groupe d'âge. Ainsi pour les hommes de 25-49 ans et de 50-64 ans, il s'agit de la Hongrie et pour les femmes de 25-49 ans et 50-64 ans, il s'agit de la Turquie. Pour les 65-69 ans, il s'agit du Luxembourg.
- b) C'est le taux d'activité le plus élevé dans la zone OCDE (à l'exclusion de l'Islande), selon chaque groupe d'âge. Ainsi pour les hommes de 25-49 ans et de 50-64 ans, il s'agit du Japon et pour les femmes de 25-49 ans et 50-64 ans, il s'agit de la Suède. Pour les hommes de 65-69 ans, il s'agit du Mexique et pour les femmes, il s'agit de la Corée.

Source : Enquêtes sur la population active.

La population active belge ne va pas seulement diminuer mais elle va également vieillir. En reprenant le scénario constant, la part des 50 à 64 ans dans la population active passerait de 16 % en 2000 à 19 % en 2050 comme l'indique le graphique 1.5. Ce vieillissement se marque par une part des jeunes de 15 à 24 ans en légère diminution mais surtout par une baisse de la part des 25 à 49 ans qui intervient très tôt, dès 2010. Il faut souligner aussi si les taux d'activité augmentent pour les plus de 50 ans, comme par exemple dans le

scénario moyen, alors la part de travailleurs âgés dans la population active pourrait être nettement plus élevée.

**Graphique 1.5. Vieillesse de la population active dans les cinquante prochaines années en Belgique selon le scénario constant<sup>a</sup>**



a) Les projections de la croissance de la population active pour la période 2000-2050 reposent sur la constance des taux d'activité quinquennaux par sexe au niveau atteint en 2000. Les chiffres pour l'OCDE n'incluent pas la République slovaque.

Source : Estimations de l'OCDE à partir de l'enquête sur la population active.

### 3. Marge de manœuvre pour faire face à ces défis

La diminution et le vieillissement de la population active semblent inéluctables à l'horizon d'une dizaine d'années. Les défis que la société belge va devoir relever pour faire face à ces évolutions socio-démographiques sont multiples. La pression à terme sur les finances publiques est inévitable. C'est pourquoi les autorités belges ont voulu anticiper le problème en créant en 2001 un Fonds de vieillissement. Ce Fonds est alimenté par les marges budgétaires dégagées par l'accélération de la diminution de la dette publique et des charges d'intérêt. Cela ne sera pas suffisant si parallèlement une politique vigoureuse de maintien dans l'emploi des plus de 50 ans n'est pas menée.

Dans les décennies passées, l'allongement de l'espérance de vie a été accompagné d'un raccourcissement notable de la vie au travail. L'entrée des jeunes dans la vie active a été plus tardive car beaucoup prolongent leurs études après leur 25<sup>e</sup> anniversaire et le départ des travailleurs vers la non-activité a été plus précoce, même dès le début de la cinquantaine. Actuellement, les pouvoirs publics et les entreprises découvrent qu'ils vont devoir travailler plus longtemps avec une population vieillissante et souvent moins bien formée. Les réservoirs de main-d'œuvre se situent, en effet, surtout du côté des personnes faiblement qualifiées et âgées alors que les effectifs des jeunes générations plus diplômées diminuent. L'immigration ne constitue pas la solution à terme pour rajeunir la population et faire appel à une main-d'œuvre qualifiée. Les travaux de l'OCDE ont montré que le recours accru aux compétences étrangères rencontre des limites et risque d'entraver les potentialités de développement des pays émergents à travers la fuite des cerveaux (OCDE, 2001*a*).

Même si, quantitativement, il existe une grande marge de manœuvre en Belgique pour augmenter les niveaux très bas des taux d'activité des personnes de plus de 50 ans, force est de constater la difficulté d'opérer ce renversement de tendance. C'est l'objet de la suite de ce rapport de voir en détail, dans les différentes institutions du marché du travail ainsi que dans celles de la protection sociale, les avancées et les reculs que connaît la Belgique pour maintenir dans l'emploi les travailleurs dès qu'ils atteignent la cinquantaine.



## *Chapitre 2*

### **LES PERSONNES DE 50 ANS ET PLUS SUR LE MARCHÉ DU TRAVAIL**

Ce chapitre fait le point sur la situation actuelle sur le marché du travail des personnes âgées de 50 à 64 ans en Belgique. La section 1 brossera à grands traits les caractéristiques d'activité et d'inactivité des personnes de plus de 50 ans en Belgique par rapport à la moyenne pour l'OCDE. La section 2 présentera les statuts les plus répandus parmi les 50 à 64 ans en Belgique. La section 3 comparera la situation de la Belgique avec celle des autres pays de l'OCDE pour un indicateur clé : l'âge effectif de sortie de la population active. La section 4 présentera la panoplie de mesures mises en place récemment en Belgique pour tenter de relever le taux d'emploi des travailleurs après 50 ans.

#### **1. Caractéristiques d'activité et d'inactivité des plus de 50 ans**

Les enquêtes de population active permettent de déterminer si un individu est actif ou inactif à partir des déclarations des ménages interrogés. Il faut savoir que les réponses à des questions qui touchent à la raison de l'inactivité laissent une large part à l'appréciation personnelle<sup>9</sup>. Cela étant dit, trois constats sur la situation des hommes et des femmes belges de 50 à 64 ans se dégagent du tableau 2.1 : 1) par rapport à la moyenne des pays de l'OCDE, les 50 à 64 ans en Belgique se retrouvent beaucoup plus souvent dans l'inactivité que dans l'activité ; 2) l'inactivité commence à s'installer en Belgique comparativement très tôt dès le début de la cinquantaine ; et 3) entre 25 et 49 ans, par contre, les taux d'emploi en Belgique se situent dans la moyenne des pays de l'OCDE.

---

9. Par exemple, un chômeur âgé dispensé de recherche d'emploi peut se considérer comme découragé ou retraité ou encore donner une raison personnelle à son inactivité.

**Tableau 2.1. Activité et inactivité pour différents groupes d'âge en Belgique et dans l'OCDE, 2001**  
En pourcentage de chacun des groupes d'âge

		Actifs			Inactifs						Total	
		Actifs occupés	Chômeurs	Total	Découragés	Retraités	Malades ou invalides	Responsabilités familiales	Autres	Total		
BELGIQUE	25-49	Hommes	87.7	4.7	92.4	1.8	..	2.8	0.2	2.8	7.6	100.0
		Femmes	69.4	4.9	74.3	4.1	..	3.4	14.5	3.7	25.7	100.0
		Total	78.6	4.8	83.4	3.0	..	3.1	7.4	3.3	16.7	100.0
	50-64	Hommes	52.9	1.9	54.8	7.5	29.0	7.3	0.4	1.0	45.2	100.0
		Femmes	28.8	0.6	29.4	7.2	28.6	4.6	29.5	0.7	70.6	100.0
		Total	40.9	1.3	42.1	7.4	28.8	6.0	15.0	0.9	57.9	100.0
	50-54	Hommes	79.5	2.5	82.0	4.6	5.1	6.8	0.4	1.1	18.0	100.0
		Femmes	49.2	1.2	50.4	8.9	5.9	6.0	27.6	1.2	49.6	100.0
		Total	64.5	1.8	66.3	6.7	5.5	6.4	13.9	1.2	33.7	100.0
	55-59	Hommes	50.0	2.2	52.2	11.0	27.8	7.2	0.7	1.1	47.8	100.0
		Femmes	25.7	0.3	26.0	10.9	21.3	5.0	35.6	1.2	74.0	100.0
		Total	37.9	1.2	39.1	10.9	24.5	6.1	18.3	1.1	60.9	100.0
	60-64	Hommes	18.8	0.6	19.4	7.9	63.5	8.2	0.1	0.9	80.6	100.0
		Femmes	5.4	.	5.4	1.4	65.1	2.2	25.8	0.1	94.6	100.0
		Total	11.9	0.3	12.2	4.5	64.3	5.1	13.4	0.5	87.8	100.0
OCDE <sup>a)</sup>	25-49	Hommes	87.8	4.9	92.7	0.3	..	2.8	0.3	3.9	7.3	100.0
		Femmes	71.4	5.5	76.9	0.5	..	2.9	14.6	5.1	23.1	100.0
		Total	79.6	5.2	84.8	0.4	..	2.9	7.4	4.5	15.2	100.0
	50-64	Hommes	64.9	3.2	68.1	0.7	18.6	9.0	0.4	3.2	31.9	100.0
		Femmes	45.1	2.2	47.3	1.0	22.1	9.0	17.9	2.7	52.7	100.0
		Total	55.0	2.7	57.7	0.9	20.3	9.0	9.2	3.0	42.3	100.0
	50-54	Hommes	84.1	3.2	87.3	0.6	3.5	6.3	0.3	2.1	12.7	100.0
		Femmes	65.5	3.0	68.5	1.1	3.6	7.2	15.9	3.7	31.5	100.0
		Total	74.7	3.1	77.8	0.8	3.6	6.8	8.1	2.9	22.2	100.0
	55-59	Hommes	69.7	3.0	72.7	1.0	13.8	9.5	0.3	2.6	27.3	100.0
		Femmes	47.1	1.6	48.7	1.3	18.1	8.7	18.8	4.4	51.3	100.0
		Total	58.1	2.2	60.4	1.2	16.2	9.1	9.7	3.5	39.6	100.0
	60-64	Hommes	41.7	1.0	42.8	0.8	44.2	10.0	0.3	1.9	57.2	100.0
		Femmes	28.0	0.5	28.5	0.6	40.1	8.7	17.9	4.1	71.5	100.0
		Total	34.6	0.8	35.4	0.7	42.2	9.3	9.4	3.1	64.6	100.0

a) Moyenne non pondérée pour 23 pays de l'OCDE, hors Australie, Canada, Japon, Corée, Mexique, Nouvelle-Zélande et Turquie.

Source : Enquêtes sur la population active.

## **A. Taux d'activité faibles des 50-64 ans**

En Belgique, les hommes de 50 à 64 ans ne sont que très légèrement plus actifs qu'inactifs alors qu'en moyenne dans les pays de l'OCDE, ils sont majoritairement actifs. Comme l'indique le tableau 2.1 pour 2001, 55 % des hommes belges de 50-64 sont actifs pour 45 % d'inactifs alors qu'en moyenne dans les pays de l'OCDE, 68 % sont actifs pour 32 % d'inactifs. Le contraste est encore plus frappant pour les femmes de 50 à 64 ans qui en Belgique sont beaucoup plus souvent inactives qu'actives. Ainsi, 29 % des femmes belges de cette catégorie d'âge sont actives alors que, pour la moyenne des pays de l'OCDE, la proportion est de 47 %.

### *Emploi*

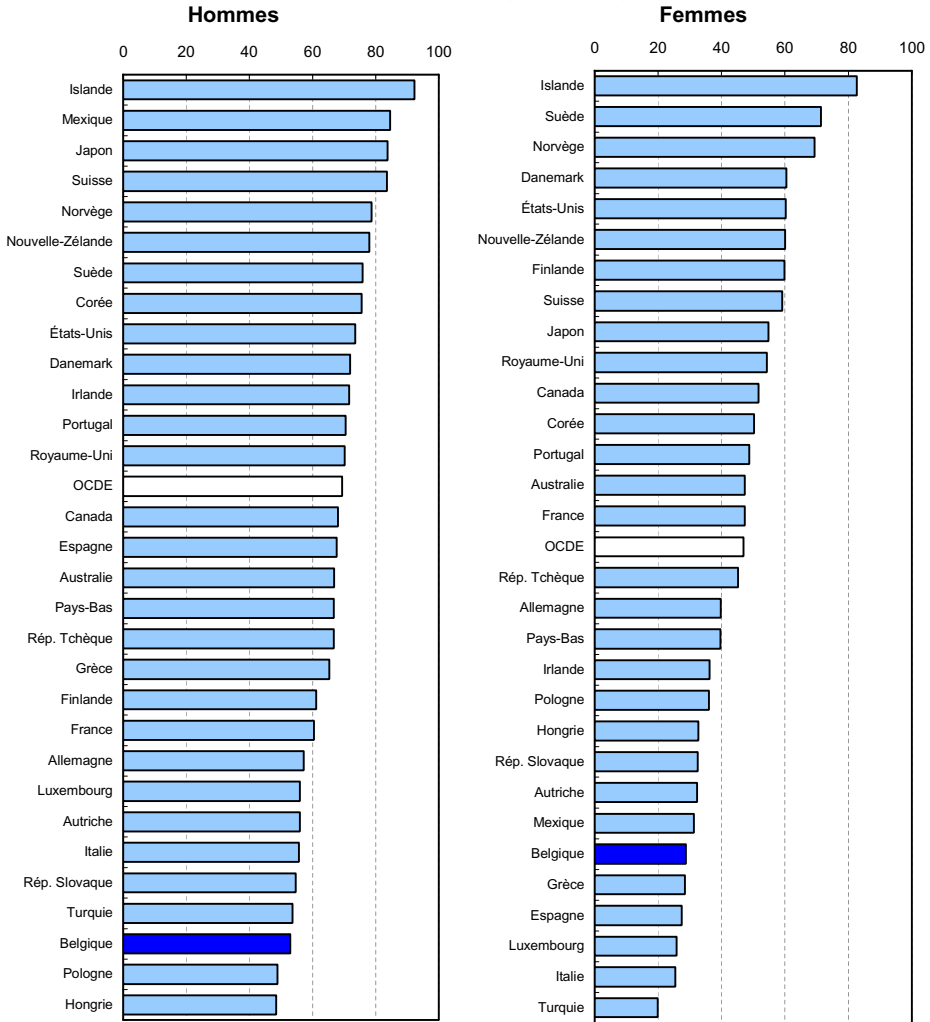
Le taux d'emploi des travailleurs de 50 à 64 ans atteint en Belgique en 2001 53 % pour les hommes et 29 % pour les femmes. Cela correspond, respectivement pour les hommes et les femmes, à 12 et 16 points de pourcentage en dessous de la moyenne des pays de l'OCDE. Le graphique 2.1 présente un classement pour 2001 des taux d'emploi pour les hommes et les femmes de 50 à 64 ans dans tous les pays de l'OCDE avec la Belgique occupant, sur les 30 pays représentés, la 28<sup>e</sup> place pour les hommes avant la Pologne et la Hongrie et la 25<sup>e</sup> place pour les femmes avant la Grèce, l'Espagne, le Luxembourg, l'Italie et la Turquie.

Plusieurs constatations sont importantes à faire sur ces taux en Belgique. Tout d'abord, le taux d'emploi des femmes de 50 à 64 ans est un peu moins de deux fois inférieur à celui des hommes. Cette différence entre hommes et femmes contraste beaucoup avec la situation dans les pays nordiques où les hommes et les femmes de ce groupe d'âge sont presque autant actifs occupés. Ensuite, l'évolution de ce taux depuis une vingtaine d'années a montré une baisse pour les hommes et une hausse pour les femmes. En effet, ce taux était en 1983 de 61 % pour les hommes et de 17 % pour les femmes. Ces dernières années, la tendance a été plutôt marquée par une légère remontée pour les deux sexes avec toutefois en fin de période un recul lié à la mauvaise conjoncture. L'emploi des travailleurs après 50 ans réagit rapidement à la baisse dans les périodes de ralentissement conjoncturel mais semble très peu réactif à la hausse dans les périodes de reprise. Un autre indice en est la similitude du taux d'emploi des plus âgés dans les trois régions belges alors que la situation du marché de l'emploi est nettement meilleure en Flandre qu'en Wallonie et à Bruxelles (voir chapitre 5).



## Graphique 2.1. Taux d'emploi des personnes de 50 à 64 ans dans les pays de l'OCDE, 2001<sup>a</sup>

En pourcentage du groupe d'âge



a) Les données pour l'Autriche et les Pays-Bas correspondent à 2000.

Source : Enquêtes sur la population active.

## *Chômage*

Il y a en Belgique une très faible proportion des 50 à 64 ans au chômage (tableau 2.1). Plus de trois quarts des chômeurs âgés belges ne sont plus disponibles pour un emploi et ne sont plus identifiés comme chômeurs dans les résultats des enquêtes de population active. La distinction activité/inactivité est de fait particulièrement brouillée en Belgique.

## *Inactivité*

Les principales raisons d'inactivité invoquées sont différentes selon le sexe. Pour les hommes, la raison donnée est d'abord la retraite ainsi que, avec un poids identique, le découragement parce qu'il n'y a pas d'emplois disponibles et la maladie ou l'invalidité. Pour les femmes, la raison est liée d'abord aux responsabilités familiales, suivie de peu par la retraite, le découragement et enfin la maladie ou l'invalidité. Toutes ces raisons occupent un part plus importante en Belgique que dans la moyenne des pays de l'OCDE, mis à part la maladie ou l'invalidité qui concerne 6 % du groupe des 50 à 64 ans en Belgique pour 9 % en moyenne dans les pays de l'OCDE.

Ce qui est frappant, et qui semble un mal belge, c'est le sentiment de découragement particulièrement répandu dans cette tranche d'âge tant pour les hommes que pour les femmes. C'est la raison de l'inactivité pour 7.5 % de cette tranche d'âge en Belgique, sept fois plus qu'en moyenne dans les pays de l'OCDE. Il est probable qu'il s'agit d'une sous-estimation du nombre réel de travailleurs découragés car on ne tient compte ici que des individus qui souhaitent travailler mais pensent qu'il n'y a pas d'emploi disponible. Certains individus qui ne sont pas comptés ici comme découragés pourraient néanmoins être prêts à travailler si des possibilités convenables d'emploi leur étaient ouvertes. Il est certain que dans un contexte de persistance du chômage et de pénurie d'emplois, les personnes de plus de 50 ans ont pu être fortement découragées de se maintenir en activité face aux réticences des entreprises à embaucher des travailleurs âgés. Ce constat est cohérent avec l'une des conclusions de l'analyse présentée par le Commissaire au plan, Henri Bogaert, en 2002 : « En Belgique, il n'y a pas de marché du travail pour ceux qui ont plus de 50 ans, ce qui se traduit concrètement par le fait qu'on ne retrouve pas d'emploi si on est licencié ».

## ***B. Quinquagénaires et sexagénaires***

Même si la cessation d'activité commence de manière relativement précoce, surtout pour les femmes, les jeunes quinquagénaires belges de sexe

masculin âgés de 50 à 54 ans occupent encore majoritairement un emploi. Le taux d'emploi des hommes de 50 à 54 ans atteint 79.5 % alors que celui des femmes est seulement de 49 %, après une chute de 20 points de pourcentage après 50 ans. Les raisons de l'inactivité des jeunes quinquagénaires sont pour les hommes, par ordre d'importance, la maladie ou l'invalidité, suivie de près par la retraite et le découragement. Pour les femmes, ce sont les responsabilités familiales, suivies par le découragement avant la maladie/invalidité ou la retraite.

Le taux d'emploi poursuit sa chute pour les femmes après 55 ans et c'est à partir de cet âge qu'il chute aussi abruptement de 30 points de pourcentage pour les hommes. La retraite commence à s'affirmer comme principale raison d'inactivité, du moins pour les hommes. Le sentiment de découragement est plus présent que jamais car il concerne 10 % de la classe d'âge.

Entre 60 et 64 ans, l'activité est devenue exceptionnelle : il n'y a plus que 12 % du groupe d'âge qui travaillent toujours, près de trois fois moins que la moyenne dans les pays de l'OCDE. Le statut dominant est celui de la retraite, tant pour les hommes que pour les femmes. Le sentiment de découragement reste évoqué uniquement par les hommes car les femmes déclarent toujours, pour 26 % d'entre elles, qu'elles sont inactives pour s'occuper de leur famille.

### **C. *Les 25-49 ans en comparaison***

Le partage de l'emploi a largement consisté depuis des décennies à écarter les plus âgés du marché du travail. La Belgique connaît une différence particulièrement marquée entre les plus de 50 ans et les moins de 50 ans. Le tableau 2.1 montre que le taux d'emploi des hommes belges de 25 à 49 ans atteint en 2001 88 %, ce qui correspond à la moyenne des pays de l'OCDE. Les femmes belges de 25 à 49 ans ont également un taux d'emploi assez élevé (69 %) ce qui n'est que 2 points de pourcentage en dessous de la moyenne des pays de l'OCDE.

Il est souvent affirmé en Belgique que les travailleurs une fois qu'ils ont atteint 50 ans sont usés car ils ont dû soutenir une grande intensité du travail, corollaire d'un niveau élevé de compétitivité. Si la comparaison des conditions de travail dans les différents pays de l'Union européenne ne confirme pas une pénibilité plus importante en Belgique qu'ailleurs (voir chapitre 5), il est certain que la productivité apparente du travail est particulièrement élevée en Belgique, comparée aux autres pays. Pour l'année 2000, la productivité du travail en Belgique est plus élevée de 20 % que celle de l'Union européenne et grosso modo similaire à celle des États-Unis (Bogaert, 2002). Une des raisons réside dans le fait que le travail est concentré sur peu de personnes, les 25 à 49 ans, car les moins de 25 ans poursuivent des études et les

plus de 50 ans se retirent le plus tôt possible du marché du travail. Du fait du coût élevé du travail, le capital a été substitué au travail, provoquant dès lors une forte élévation de la productivité du travail.

## **2. Statuts les plus répandus parmi les 50 à 64 ans**

Il est intéressant de partir d'une photographie des statuts les plus répandus en Belgique pour les individus âgés de 50 à 64 ans, par groupes d'âge quinquennaux et sexe. L'analyse approfondie des différents statuts sera faite dans les chapitres 3 à 5.

Le tableau 2.2 a été construit par le Bureau fédéral du Plan à partir de données administratives et de données démographiques. Les ordres de grandeur sont assez proches de ceux du tableau 2.1 construit à partir des enquêtes de population active. Ce tableau permet de mettre en avant les faits suivants :

- Une surreprésentation des indépendants dans l'emploi des 50 à 64 ans. Les indépendants vont jusqu'à représenter la moitié des emplois entre 60 à 64 ans alors qu'ils ne représentent que moins de 20 % du total des actifs occupés tous âges confondus.
- Des départs à la retraite, à la préretraite et à la prépension qui commencent très tôt. Il s'agit, outre des pensions de survie accordées au conjoint survivant, de trois groupes : le groupe de ceux qui partent normalement à la retraite avant 65 ans pour les hommes et 62 ans pour les femmes (les cheminots, les gendarmes, les pompiers, les enseignants, les métiers de l'aviation civile, les militaires, etc.), le groupe de ceux qui anticipent dès 60 ans l'âge de départ à la retraite dans le cadre des régimes flexibles de pension et le groupe des prépensionnés suite à un licenciement. Dans ce dernier groupe, on trouve surtout des hommes : 12 % d'entre eux en bénéficient entre 55 et 59 ans et 25 % entre 60 à 64 ans.
- Des pensions d'invalidité qui touchent surtout des salariés où on trouve également plus d'hommes que de femmes, surtout entre 60 et 64 ans.
- Un statut particulier, celui des « chômeurs âgés » dont bénéficient presque tous les chômeurs dans le groupe des 55 à 64 ans mais déjà près de 40 % d'entre eux entre 50 et 54 ans. Ce statut dispense de la recherche d'emploi les chômeurs de 50 ans après un an de chômage.

**Tableau 2.2. Les différents statuts des personnes de 50 à 64 ans par sexe en Belgique<sup>a</sup>, 2001**  
En pourcentage de la population

	Femmes				Hommes				Total			
	50-54	55-59	60-64	50-64	50-54	55-59	60-64	50-64	50-54	55-59	60-64	50-64
<b>Emploi total</b>	<b>48.4</b>	<b>27.7</b>	<b>7.1</b>	<b>29.6</b>	<b>72.9</b>	<b>51.0</b>	<b>14.7</b>	<b>49.5</b>	<b>60.8</b>	<b>39.3</b>	<b>10.8</b>	<b>39.5</b>
Secteur privé	34.5	20.3	6.8	21.8	55.7	40.2	12.0	38.4	45.2	30.2	9.3	30.0
-- Indépendants	10.6	10.0	4.8	8.7	15.1	14.4	7.4	12.7	12.9	12.2	6.1	10.7
-- Salariés	23.9	10.3	2.0	13.1	40.6	25.9	4.5	25.7	32.3	18.1	3.2	19.4
Secteur public	13.9	7.3	0.3	7.8	17.2	10.8	2.8	11.1	15.6	9.0	1.5	9.4
-- Salariés de l'Etat et d'entreprises publiques	2.7	0.1	0.0	1.1	3.2	0.1	0.1	1.4	3.0	0.1	0.1	1.2
-- Fonctionnaires statutaires	11.0	7.1	0.3	6.6	11.0	9.0	2.3	7.9	11.0	8.1	1.3	7.3
-- Emploi statutaire des entreprises publiques	0.2	0.1	0.0	0.1	3.0	1.6	0.3	1.8	1.6	0.8	0.1	0.9
<b>Retraites anticipées ou légales</b>	<b>6.5</b>	<b>13.2</b>	<b>58.2</b>	<b>24.0</b>	<b>4.3</b>	<b>15.7</b>	<b>70.5</b>	<b>26.7</b>	<b>5.4</b>	<b>14.4</b>	<b>64.2</b>	<b>25.3</b>
Retraités et préretraités	6.1	10.8	56.3	22.5	1.7	4.6	45.9	15.2	3.8	7.7	51.3	18.9
Pré-pensionnés	0.5	2.4	1.9	1.5	2.6	11.1	24.6	11.5	1.5	6.7	12.9	6.5
<b>Invalides</b>	<b>5.0</b>	<b>5.7</b>	<b>1.7</b>	<b>4.2</b>	<b>6.9</b>	<b>10.1</b>	<b>11.4</b>	<b>9.2</b>	<b>6.0</b>	<b>7.9</b>	<b>6.4</b>	<b>6.7</b>
Invalides du régime des indépendants	0.3	0.5	0.2	0.3	0.5	1.1	2.1	1.1	0.4	0.8	1.1	0.7
Invalides du régime des salariés	4.7	5.2	1.5	3.9	6.4	9.0	9.3	8.0	5.6	7.1	5.3	6.0
<b>Chômeurs</b>	<b>11.3</b>	<b>13.0</b>	<b>3.4</b>	<b>9.5</b>	<b>9.7</b>	<b>13.3</b>	<b>12.0</b>	<b>11.5</b>	<b>10.5</b>	<b>13.1</b>	<b>7.6</b>	<b>10.5</b>
Chômeurs (BIT)	2.9	1.4	0.1	1.6	2.9	1.9	0.9	2.0	2.9	1.6	0.5	1.8
Chômeurs "âgés"	8.4	11.6	3.2	7.9	6.8	11.4	11.1	9.5	7.6	11.5	7.1	8.7
<b>Autres inactifs<sup>a</sup></b>	<b>28.7</b>	<b>40.5</b>	<b>29.6</b>	<b>32.7</b>	<b>6.2</b>	<b>9.9</b>	<b>-8.6</b>	<b>3.2</b>	<b>17.4</b>	<b>25.3</b>	<b>11.1</b>	<b>18.0</b>
<b>Population démographique</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>

a) Il s'agit d'une extrapolation à partir des dernières observations en 1998 ou 1999. Les autres inactifs sont calculés en solde de la population démographique résidente. Dans la mesure où les autres catégories sont comptabilisées en concept administratif et les autres inactifs sont calculés par solde à partir de la population résidente, ce nombre est sous-évalué et peut être négatif, surtout aux âges élevés chez les pensionnés du fait de carrières mixtes et de départs de pensionnés à l'étranger. Au contraire des autres tableaux et graphiques de ce chapitre, il s'agit ici de données administratives et non des données d'enquêtes.

Source : BFP (2002).

### 3. Âge effectif de sortie de la population active

À quel âge les travailleurs se retirent-ils de la population active en Belgique ? La Belgique est avec la Hongrie le pays de l'OCDE où les préretraités sont les plus jeunes. Le graphique 2.2 présente les âges effectifs de sortie de la population active<sup>10</sup> pour tous les pays de l'OCDE. Pour la période

10. Ces chiffres font effectivement référence à toutes les personnes qui quittent le marché du travail quelle qu'en soit la raison. Ils ne vont pas nécessairement

1995-2000, ces âges ont atteint 58.3 ans pour les hommes et 56.9 ans pour les femmes en Belgique. Seuls les Hongrois se retirent plus tôt, à 57.9 ans pour les hommes et à 55.7 ans pour les femmes. L'âge effectif de départ est également très bas pour les femmes de la République slovaque (56 ans).

Quand on compare l'âge effectif de départ de la population active et l'âge légal, la tendance dans les pays de l'OCDE est de se retirer avant l'âge légal. C'est en Belgique où l'on trouve le plus d'écart entre âge effectif et âge légal du moins pour les hommes avec un écart de 6.7 années. Pour les femmes, l'écart estimé de 5.1 années est dépassé seulement aux Pays-Bas, au Luxembourg et en Finlande. Il y a aussi des pays où le départ effectif se fait plus d'une année après l'âge légal. C'est le cas pour les hommes au Mexique, au Japon, en Islande, en Corée, et en Turquie et pour les femmes au Mexique, en Corée, au Japon, en Grèce et en Turquie.

#### **4. Panoplie de mesures pour relever le taux d'emploi des travailleurs âgés**

Depuis début 2000, les autorités publiques ont élaboré toute une série de mesures pour relever le taux d'emploi et prendre en compte l'objectif européen fixé au Sommet de Stockholm au printemps 2001 qui est d'atteindre en 2010 un taux d'emploi en moyenne de 50 % pour le groupe des 55 à 64 ans dans les 15 pays européens. Cela correspondrait à doubler le taux belge actuel. Les grandes lignes de force du programme du gouvernement sont détaillées dans l'encadré 2.1. Il s'agit de passer d'une politique favorisant le départ anticipé en retraite à une politique de maintien, et si possible, de retour dans l'emploi, ce qui implique d'agir au niveau de la demande de travailleurs plus âgés dès qu'ils ont atteint l'âge de 45 ans.

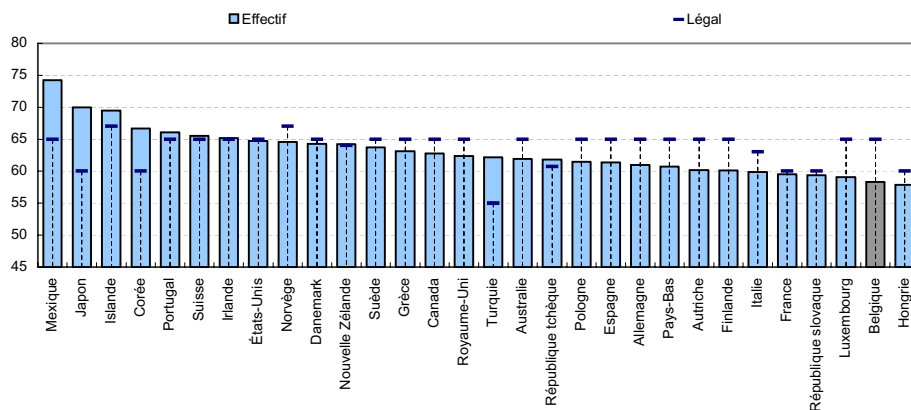
---

correspondre à l'âge moyen auquel les individus ont accès à une pension de retraite. Il existe d'autres méthodes pour calculer l'âge effectif de retrait (voir par exemple Scherer, 2002). Toutefois, si les chiffres peuvent varier d'une méthode à l'autre, la place de chacun des pays reste assez stable.

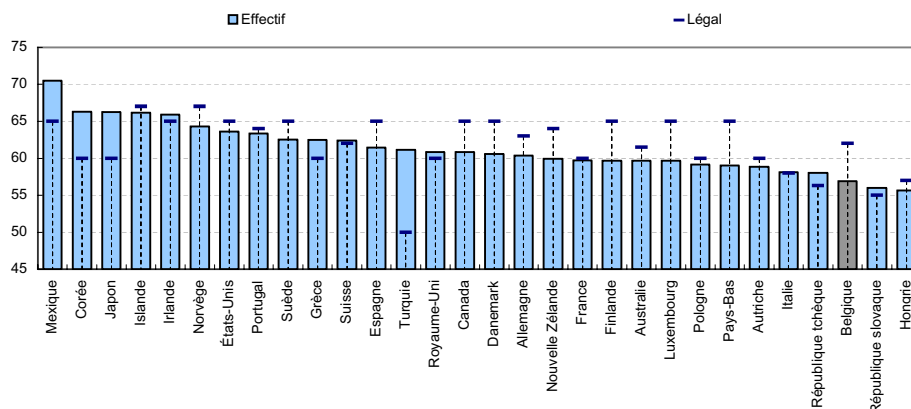
## Graphique 2.2. Âge effectif<sup>a</sup> et légal de sortie de la population active dans les pays de l'OCDE

1995-2000

Hommes



Femmes



- a) L'âge effectif de sortie de la population active correspond à l'âge moyen auquel les actifs âgés initialement de 40 ans se retirent de la population active pour chaque période de cinq ans. Le calcul se base sur une comparaison des taux d'activité par groupe quinquennal avec les taux correspondants cinq années plus tard pour les individus qui ont vieilli de cinq ans. Le fait d'utiliser les taux d'activité plutôt que les chiffres absolus de personnes actives facilite les comparaisons dans le temps et d'un pays à l'autre parce que l'on fait ainsi abstraction de sortie de la population active par décès et de différences dans la structure démographique.

Source : Estimations de l'OCDE.

## Encadré 2.1. **Détails des mesures récentes en faveur de l'emploi des travailleurs de plus de 45 ans**

### **Pour les travailleurs à partir de 45 ans**

#### *Cellule ETE (Emploi des travailleurs expérimentés)*

Cette cellule créée début 2002 au sein du ministère de l'Emploi et du Travail va apporter dès le début 2003 des réponses individualisées aux travailleurs et aux entreprises confrontés à des difficultés de gestion de la fin de carrière.

#### *Outplacement*

A partir du 15 septembre 2002, l'employeur qui décide de se séparer d'un travailleur de 45 ans ou plus doit lui payer à sa demande les services d'un bureau de reclassement professionnel qui peut être le SPE. L'accompagnement a une durée maximale de 12 mois et comporte jusqu'à 60 heures. L'employeur qui ne finance pas cet *outplacement* doit verser 1 500 € dans un fonds public.

#### *Ouverture de la convention de premier emploi*

Depuis l'année 2001, les chômeurs depuis un an au moins et âgés de 45 ans ou plus ont la possibilité d'être engagés par des employeurs dans le cadre de cette convention pour permettre aux employeurs de respecter leur obligation d'embauche lorsqu'une pénurie de jeunes chômeurs est constatée dans les sous-régions par les comités subrégionaux de l'emploi.

#### *Réductions de cotisations à la sécurité sociale et activation des allocations de chômage dans le cadre du Plan Activa*

Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2002, les employeurs qui engagent des chômeurs depuis six mois au moins et âgés de 45 ans ou plus peuvent bénéficier d'une dispense partielle du paiement des cotisations à la sécurité sociale pendant cinq ans. Les chômeurs complets indemnisés embauchés reçoivent une allocation de chômage activée (allocation de travail) que l'employeur peut déduire du salaire net à payer. Celle-ci s'élève à 500 € par mois en cas de temps plein (et au prorata en cas de temps partiel).

### **Pour les travailleurs à partir de 50 ans**

#### *Inscription comme demandeur d'emploi*

A partir de juillet 2002 et d'ici 2004, tous les nouveaux chômeurs de plus de 50 ans doivent être inscrits en tant que demandeurs d'emploi jusqu'à leurs 57 ans (avec des mesures transitoires).



### *Crédit-temps pour les salariés de 50 ans ou plus*

Ce dispositif constitue un droit pour tous les travailleurs du secteur privé indépendamment de l'âge depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2002. Dans les entreprises occupant 10 travailleurs ou moins, ce droit est soumis à l'accord de l'employeur. Le dispositif est plus avantageux à partir de 50 ans pour les maintenir dans l'emploi à un rythme moins soutenu avec des allocations plus généreuses sans limitation de durée. Les travailleurs de 50 ou plus ont droit sans durée maximum, à une réduction du temps de travail d'un jour ou de deux demi-jours par semaine (par période de six mois minimum) ou à une réduction de prestation de travail à mi-temps. Ils ne doivent pas être remplacés et bénéficient d'une indemnité mensuelle de 385 € pour un mi-temps, 179 € pour 1/5 temps (26 € s'ils sont isolés). Les conditions d'accès sont une ancienneté de 20 ans comme salarié et de cinq ans consécutifs chez l'employeur actuel. D'autre part, le personnel en interruption de carrière ne peut dépasser 5 % de l'effectif de l'entreprise. Ce pourcentage peut être augmenté si les travailleurs de plus de 50 ans sont particulièrement nombreux dans l'entreprise.

### *Tutorat*

Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2002, les travailleurs de 50 ans ou plus qui bénéficient du crédit-temps à mi-temps peuvent donner pendant leur mi-temps disponible une formation, un accompagnement ou un tutorat aux nouveaux travailleurs.

### *Maintien des avantages en cas de reprise d'emploi*

Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2000, le complément d'ancienneté à l'allocation de chômage reste acquis en cas de retour au chômage après une reprise de travail. Il est tenu compte de ce complément dans le calcul de l'allocation de garantie de revenus accordée en cas de reprise de travail à temps partiel. Le montant des allocations de chômage ne peut plus être revu à la baisse en cas de retour au chômage après une reprise de travail.

Depuis 2001, le montant de la pension est calculé à partir du salaire le plus avantageux en comparant l'ancien et le nouveau salaire.

### *Prêt avantageux auprès du Fonds de participation pour les plus de 50 ans qui veulent s'installer comme indépendants*

Depuis 2002, un prêt maximum de 37 500 € est accordé. Le prêt ne doit être remboursé qu'à partir de la 2<sup>e</sup> année au taux de 5,4 % (prêt sur cinq ans) ou 5,56 % (prêt sur sept ans). Un apport propre minimal de 10 % du projet global est demandé et des compléments d'autres prêts avantageux du Fonds de participation pourront être cumulés jusqu'à un montant de 125 000 €.

### ***Pour les travailleurs à partir de 55 ans***

#### *Fonds pour la promotion de qualité des conditions de travail*

Ce Fonds du ministère de l'Emploi et du Travail créé en 2002 est alimenté principalement par des cotisations de sécurité sociale. Il accorde des subventions aux employeurs qui entreprennent des actions de promotion des conditions de travail au profit de leurs travailleurs âgés de plus de 55 ans.

### ***Pour les travailleurs à partir de 58 ans***

#### *Réduction de charges sociales spécifiques pour les travailleurs de plus de 58 ans*

Les charges patronales pour les travailleurs salariés de plus de 58 ans sont réduites de 400 € par trimestre ou 1600 € par an à partir de 2002.

Dès 45 ans, s'il est licencié, le travailleur peut bénéficier de mesures d'*outplacement*<sup>11</sup> à charge de son employeur. En outre, il a la possibilité d'être engagé dans le cadre de la convention de premier emploi (Plan Rosetta) dans les cas où le nombre de jeunes chômeurs ne serait pas suffisant pour que les employeurs respectent leur obligation d'embauche. Son employeur bénéficie, si la personne est au chômage au moment de son engagement, de réductions de cotisations patronales à la sécurité sociale mais aussi d'une activation des allocations de chômage.

A partir de 50 ans, le travailleur a accès à des mesures spéciales de réduction individuelle du temps de travail dans le cadre du crédit temps qui, couplées avec des formules de tutorat, favorisent une transition progressive du travail à l'inactivité. Pour faire face aux pièges à l'inactivité, les compléments aux allocations de chômage normales accordés au chômeur âgé lui restent acquis en cas de reprise d'activité. Par contre, il ne peut plus refuser d'être demandeur d'emploi et les Services publics de l'Emploi régionaux (SPE) doivent lui transmettre des offres d'emploi « convenables ». S'il souhaite s'installer comme indépendant, il peut bénéficier d'un prêt avantageux.

Un employeur qui améliore les conditions de travail de ses salariés de 55 ans et plus a accès à des subventions accordées par le Fonds de promotion de qualité des conditions de travail et s'il maintient dans l'emploi ses salariés âgés de 58 ans et plus, il bénéficie de réductions supplémentaires de cotisations patronales à la sécurité sociale.

---

11. Une étude financée par la Fondation Roi Baudoin (2001) a montré l'efficacité des mesures d'*outplacement* pour les travailleurs âgés. Si un demandeur d'emploi de plus de 45 ans sur trois arrive à retrouver de l'emploi tout seul, c'est le cas de deux sur trois aidés par une agence spécialisée en *outplacement*.



## Chapitre 3

### PROTÉGER TOUT EN INCITANT À TRAVAILLER

Le premier domaine à explorer pour expliquer le faible niveau d'emploi des travailleurs de plus de 50 ans en Belgique est celui de la protection sociale. Si l'âge effectif de sortie du marché du travail en Belgique est bien plus bas que l'âge légal de retraite, c'est qu'il est possible et répandu de recevoir une pension de retraite de manière anticipée et de bénéficier à partir de 50 ans, et même parfois avant, d'allocations de protection sociale qui permettent un départ précoce et permanent de la vie active. Il semblerait que seulement un peu plus d'un tiers des hommes salariés belges quittent le marché du travail pour rejoindre directement le système public de retraite, les deux tiers restants passent d'abord par des programmes de prépension, de chômage ou d'invalidité (Dellis *et al.*, 2002). L'ambition de ce chapitre n'est pas de présenter en détail toutes les mesures de protection sociale qui concernent les travailleurs de plus de 50 ans. La complexité du système mis en place depuis plusieurs décennies rendrait cette tâche trop ardue. Il s'agit plutôt ici de mettre l'accent sur les principales filières empruntées par les individus pour sortir de manière anticipée du marché du travail. Ce chapitre se penchera sur chacune de ces filières – le système des prépensions, le régime des chômeurs âgés et le régime d'invalidité – tout en commençant par brosser à grands traits le système de retraite en Belgique et les possibilités qu'il offre d'anticiper, voire de retarder, le départ de la vie active<sup>12</sup>.

#### 1. Le système de retraite en Belgique

Comme dans la plupart des pays de l'OCDE, le système de retraite en Belgique ne repose pas sur un seul pilier, celui du régime public et obligatoire de pensions légales de retraite financé par répartition. Il existe deux autres piliers facultatifs basés sur une capitalisation des retraites dites complémentaires ou extralégales à l'initiative des entreprises (deuxième pilier) ou de l'individu

---

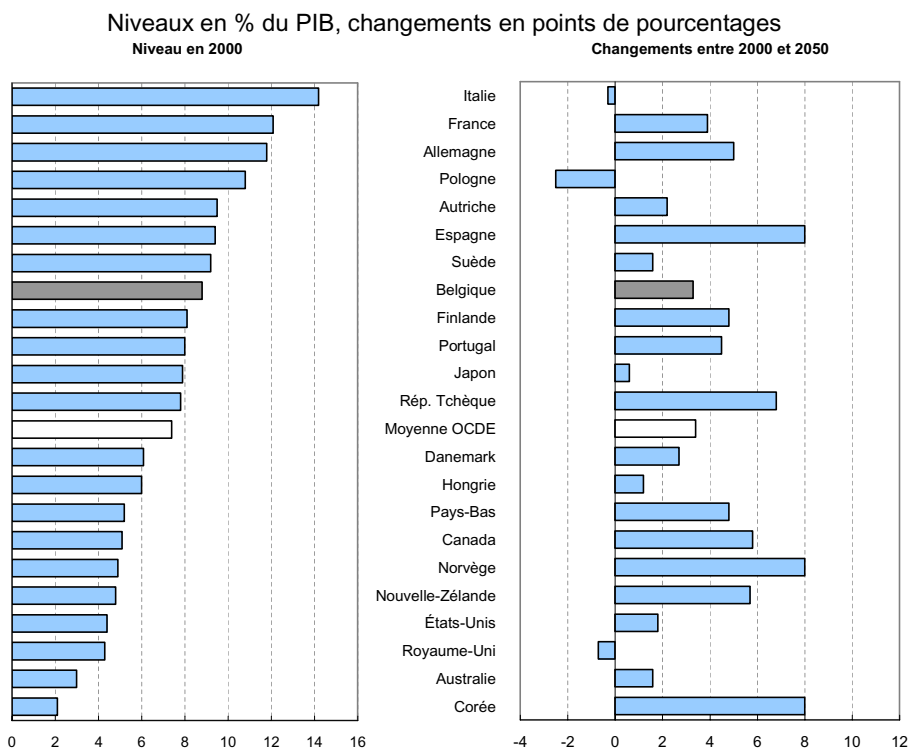
12. Pour une explication détaillée du système belge de pension, voir BFP (2002) et Pestieau *et al.* (2000).

(troisième pilier). Cette section tentera de mettre en avant dans chacun des trois piliers les facteurs d'incitation et désincitation à la poursuite d'une activité après 50 ans.

### A. *Pensions légales de retraite (premier pilier)*

Le revenu pour la grande majorité des retraités en Belgique provient principalement du régime de pension légale de retraite. En 2000, les dépenses pour les pensions légales de retraite représentent en Belgique 8.8 % du PIB, ce qui est bien au-dessus de la moyenne de l'OCDE (graphique 3.1). Par contre, la variation projetée en Belgique entre 2000 et 2050 est de 3.3 %, ce qui est très légèrement inférieur à la moyenne des pays de l'OCDE.

**Graphique 3.1. Dépenses publiques de retraite dans les pays de l'OCDE, 2000-2050<sup>a</sup>**



a) Pour la France, les estimations portent sur la période 2000-2040.

Source : OCDE (2001b).

Les résultats de cette projection internationale sont confortés par les projections nationales du BFP (2002). L'augmentation des dépenses au titre des pensions serait comprise entre 2.7 % et 4.2 % du PIB entre 2000 et 2050. Cet accroissement apparaît modeste au regard du défi démographique qui implique une croissance de 71 % entre 2000 et 2050 du ratio de dépendance des personnes âgées et s'explique notamment par le recul de 19 % du taux de remplacement de la pension moyenne en pourcentage du salaire moyen<sup>13</sup>. Ce recul peut être expliqué essentiellement par la faible progression du plafond salarial des pensions légales qui détermine le revenu à prendre en compte pour fixer le montant de la pension. Le plafond salarial a, en effet, été gelé en termes réels entre 1982 et 1999 sans rattrapage quand la liaison de ce plafond aux hausses salariales a été rétablie en 1997 lors de la réforme des pensions. Ce plafond est actuellement atteint par une part croissante des retraités et selon les prévisions du BFP (2002) jusqu'à la moitié des retraités en 2030.

### *Les trois régimes légaux de pensions de retraite*

Trois grands régimes de pension de retraite fournissent une couverture obligatoire selon que l'activité exercée par le travailleur est une activité de salarié, d'indépendant ou de fonctionnaire. Chaque régime prévoit une pension de retraite pour le travailleur et une pension de survie pour le conjoint survivant du travailleur. Pour les personnes dont la pension n'atteint pas un certain montant, il est prévu sous certaines conditions un revenu garanti<sup>14</sup>. La répartition du total des pensions du régime légal est la suivante : 58 % pour les pensions des salariés, 9 % pour les pensions des indépendants, 32 % pour les pensions du secteur public et des entreprises publiques et 1 % pour le revenu garanti aux personnes âgées.

Le BFP (2002) a estimé que le taux de remplacement (pension moyenne en pourcentage du salaire brut moyen pour les salariés / de leur revenu professionnel moyen net pour les indépendants) est en 2000 de 29.9 % pour les salariés du secteur privé, de 23.6 % pour les indépendants et de 65.4 % pour les salariés du secteur public. Pour les raisons évoquées plus haut, ce taux de

- 
13. Le BFP (2002) avance également deux autres explications: 1) au lieu d'une pension « ménage » au taux de 75 %, de plus en plus de couples de retraités optent pour deux pensions au taux « isolé » de 60 % ; et 2) la déconnexion au cours du temps de l'adaptation au bien-être des pensions.
  14. Si le droit à une pension reste insuffisant et même en l'absence de tout revenu durant la carrière, une prestation forfaitaire d'aide sociale peut être accordée, la garantie de revenus aux personnes âgées (GRAPA). Cette prestation n'est cependant octroyée qu'en l'absence d'autres ressources.

remplacement pourrait diminuer à l'horizon 2050 pour les trois régimes pour atteindre environ 24 % pour les salariés du privé, 19 % pour les indépendants et 58 % pour les salariés du public.

Le calcul du montant de la pension de retraite est différent dans les trois régimes (encadré 3.1). Dans les régimes des salariés du secteur privé ainsi que des indépendants, le montant de la pension de retraite est calculé de façon analogue et ce sont les rémunérations ou revenus gagnés pendant l'ensemble de la carrière qui sont pris en compte. Il faut également choisir entre une pension au taux ménage ou isolé. Les pensions du secteur public sont calculées de manière plus favorable, notamment à partir du traitement moyen des cinq dernières années et de façon individuelle sans distinguer une pension pour un ménage ou pour une personne isolée.

### *Régimes de pension de retraite et incitations à un départ anticipé ou retardé*

Les incitations à un départ anticipé ou retardé vers la retraite dans le cadre du régime de pension légale de retraite dépendent des dispositions institutionnelles en vigueur permettant une flexibilité concernant l'âge, les conditions de carrière, les pénalités éventuelles ainsi que l'autorisation ou non de cumuler une pension avec une activité rémunérée.

- Âge de départ à la retraite

Il n'existe en fait pas d'âge obligatoire de départ à la retraite mais plutôt un âge minimum où l'on peut bénéficier des prestations de retraite. L'âge légal correspond ici à l'âge auquel une personne ayant une carrière complète a le droit de demander une pension complète.

En 2002, l'âge légal d'accès à une pension complète est de 65 ans pour les hommes et de 62 ans pour les femmes, sauf dans le secteur public dans lequel cet âge est 65 ans pour les hommes et les femmes. Une égalisation progressive de l'âge de la retraite à 65 ans pour des hommes et les femmes est en cours et s'achèvera le 1<sup>er</sup> janvier 2009.

Il existe un statut de reconnaissance nationale d'un âge légal différent pour certains travailleurs. L'âge légal de la retraite de certaines catégories de travailleurs salariés du secteur privé (ouvriers mineurs, marins et aviation civile) est inférieur à 65 ans. Il atteint par exemple 39 ans pour les mineurs<sup>15</sup> et 55 ans pour les pilotes de ligne. Pour certaines catégories déterminées des agents de l'État, il existe aussi une limite d'âge inférieure à 65 ans (par exemple, pour les

---

15. Ce secteur d'activité a maintenant disparu en Belgique.

militaires selon le grade et le type) ou supérieure à cet âge (par exemple, 67 ans pour les magistrats et 70 ans pour les plus hauts magistrats de la Cour d'Arbitrage ou de la Cour de Cassation). Il faut mentionner également que les agents publics qui sont reconnus définitivement inaptes à l'exercice de toute fonction par les instances médicales compétentes ont droit à une pension de retraite (et non à des indemnités d'invalidité) sans condition d'âge ni de durée de service.

### Encadré 3.1. **Montant de la pension de retraite selon les trois régimes légaux**

#### ***Régime des salariés***

Montant de la pension de retraite = taux x rémunérations annuelles x années de cotisation  
durée complète de carrière

Un taux de 75 % est appliqué pour une pension de ménage attribuée au travailleur avec un conjoint à charge. Un taux de 60 % est appliqué pour une pension dite d'isolé attribuée aux autres travailleurs.

Les rémunérations annuelles sont les rémunérations réelles pendant l'ensemble de la carrière ainsi que des rémunérations fictives pour les périodes assimilées. En effet, les périodes d'inactivité sont assimilées à des périodes d'occupation effectives (notamment les périodes de chômage et celles d'incapacité de travail pour cause de maladie ou d'invalidité, les interruptions de carrière ou les périodes de prépension). Ces rémunérations sont indexées sur le coût de la vie.

La durée complète de carrière est en 2002 de 45 ans pour les hommes et de 42 ans pour les femmes. Elle sera augmentée progressivement pour les femmes jusqu'à 45 ans en 2009.

La pension annuelle minimum garantie pour une carrière complète est, au 1<sup>er</sup> février 2002, de 11 794 € pour une pension au taux ménage et de 9 438 € pour une pension au taux isolé. La pension maximum est de facto déterminée par le plafond salarial pris en compte dans le calcul du salaire de référence et adapté chaque année compte tenu de l'évolution du coût de la vie. Ce plafond annuel est égal pour 2001 à 38 678 € (120 % du salaire moyen brut). Si le plafond salarial est appliqué pour l'ensemble de la carrière, la pension annuelle maximum s'élève, en 2001, à 20 894 € pour un chef de ménage et à 16 715 € pour un isolé.

#### ***Régime des indépendants***

Entre 1956 et 1983, les pensions ont été déconnectées des revenus professionnels. Depuis 1984, le montant de la pension dépend de la durée de la carrière et des revenus professionnels nets. Les dispositions sur la durée complète de carrière sont identiques à celles concernant les salariés et le montant de la pension est calculé de la même façon. Il existe un plafond annuel – 49 077 € en 2001 – à partir duquel les rémunérations ne sont plus prises en considération pour le calcul de la pension qui est adapté chaque année compte tenu de l'évolution du coût de la vie. La pension annuelle minimum correspondant à une carrière complète est, au 1<sup>er</sup> février 2002, de 9 401 € pour une pension au taux ménage et de 7 051 € pour une pension au taux isolé.



### ***Régime du secteur public***

Les pensions du secteur public sont considérées comme des salaires différés et sont payées par le budget général. Elles sont basées sur le traitement moyen des cinq dernières années de carrière avec au maximum 75 % de ce traitement moyen. La formule de calcul est assez compliquée et tient compte des années de service et périodes admissibles (avec bonifications éventuelles) ainsi que du rang que le fonctionnaire occupe dans la hiérarchie (tantièmes préférentiels).

La pension annuelle minimum correspondant à une carrière complète est, au 1<sup>er</sup> février 2002, de 14 344 € pour une pension au taux ménage et de 11 475 € pour une pension au taux isolé. Le maximum absolu qu'aucune pension de retraite individuelle du secteur public ne peut dépasser est, au 1<sup>er</sup> mars 2002, égal à un montant annuel brut d'environ 61 000 €. Ce même maximum s'applique également en cas de cumul de plusieurs pensions de retraite ou de survie. La limite absolue correspond à environ trois fois le salaire brut moyen ce qui est plus avantageux que pour les pensions du privé. Les montants sont indexés non sur le coût de la vie mais sur l'évolution moyenne des salaires dans la fonction publique (principe de péréquation).

Une fois qu'un âge inférieur de départ à la retraite a été introduit dans la pratique pour une catégorie déterminée, il est très difficile de le revoir à la hausse comme en témoigne la grève des enseignants de la Communauté flamande en octobre 2001 (encadré 3.2). Même si l'âge légal de la retraite est de 65 ans pour les enseignants, la mise en disponibilité s'est généralisée à partir de 55 ans. Les enseignants reçoivent alors jusqu'à 60 ans une allocation d'attente considérée comme un salaire.

### **Encadré 3.2. Grève des enseignants de la Communauté flamande contre l'augmentation de l'âge de mise en disponibilité de 55 à 58 ans**

En septembre 2001, le gouvernement de la région flamande a décidé d'augmenter l'âge de départ à la retraite des enseignants de 55 à 58 ans pour faire face aux pénuries actuelles d'enseignants. La règle jusque là en vigueur permettait aux enseignants de se retirer à 55 ans ; cette règle datait des années 80, à une époque où les enseignants étaient en surnombre. Les enseignants plus âgés étaient alors encouragés à s'en aller pour laisser la place aux plus jeunes en recevant, en attendant l'âge de la retraite anticipée à 60 ans, une allocation d'attente qui est alors considérée comme un salaire et non comme une pension. Au fil des années, cette mesure temporaire a pris un caractère permanent et est devenue de plus en plus populaire. L'initiative du gouvernement flamand remettant en cause cet avantage a entraîné une grève des enseignants. Des négociations ont alors démarré. L'accord intervenu, traduit dans un décret, produit ses effets à partir du 1<sup>er</sup> septembre 2002. Ce décret du gouvernement flamand a relevé à 58 ans l'âge d'un départ à la retraite pour la plupart des enseignants ; pour certaines catégories du personnel toutefois, l'âge de 56 ans a été maintenu. Par ailleurs, des mesures transitoires ont été prévues.

Il est pourtant possible de prendre une retraite anticipée à partir de 60 ans. L'âge flexible de départ à la retraite a été introduit par la loi du 20 juillet 1990. Pour les salariés du privé et pour les indépendants, la pension peut être prise par anticipation à 60 ans pour les hommes comme pour les femmes, à condition de prouver une certaine durée de carrière qui était de 20 années en 1997 et depuis 2002, de 30 années (elle va augmenter à 35 années progressivement à partir de 2005). Pour les indépendants, un départ à la retraite à partir de 60 ans est cependant soumis à une pénalité de 5 % par année d'anticipation. Cette pénalité a été supprimée pour les salariés du secteur privé en 1992 et sera supprimée en 2003 pour les indépendants pouvant justifier d'une carrière complète. Dans le secteur public, l'âge minimum à partir duquel une pension peut être obtenue est, en principe, de 60 ans à condition de compter au moins cinq années de services admissibles pour l'ouverture du droit à la pension.

- Carrière complète

Dans les régimes des salariés du privé et des indépendants, la durée de cotisations de 45 ans pour bénéficier d'une pension complète est élevée en comparaison internationale. La durée de cotisations la plus fréquente dans les pays de l'OCDE est de 40 ans. Jusqu'en 1996, il n'y avait aucune durée minimum de carrière pour avoir droit à une pension en Belgique. Depuis la réforme des pensions en 1997, une condition de carrière a été introduite (voir paragraphe précédent). Cela renforce le caractère d'assurance des pensions légales en imposant une durée d'assurance minimum pour le départ à la pension à 60 ans, âge de la pension anticipée.

Le droit à la pension minimum est soumis à une condition de carrière équivalente à au moins deux tiers d'une carrière complète (éventuellement dans plusieurs régimes) soit 30 années. Dans chaque régime, la pension minimum est calculée au *pro rata* des années de carrière passées au sein du régime. Des droits minimum par année de carrière ont été introduits en faveur des pensions les plus faibles et surtout pour le travail à temps partiel et les carrières incomplètes qui touchent particulièrement les femmes.

Pour les travailleurs indépendants, lorsque la pension est prise de manière anticipée, celle-ci est réduite de 5 % par année d'anticipation. À partir de 2003, cette pénalité ne sera plus appliquée aux indépendants justifiant une carrière complète. Mais il faut dire que, comme les indépendants n'ont pas droit aux allocations de chômage ni à au régime de prépension et comme l'accès au statut d'invalide est encore plus sévère que pour les salariés du privé, la seule façon de se retirer plus tôt pour un indépendant est de se constituer un troisième pilier (voir ci-dessous).

- Périodes assimilées

Les périodes d'inactivité pour les salariés du privé ne donnent pas lieu à cotisations mais comptent malgré tout pour calculer la durée de la carrière. C'est le dernier salaire gagné qui compte pour le calcul de la pension au cours des périodes assimilées. Cette règle peut décourager les chômeurs à accepter un travail moins bien rémunéré que leur dernier emploi car le montant de leur pension sera plus bas que s'ils restent au chômage. C'est pourquoi une réforme récente début 2001 a fait en sorte qu'en cas de reprise de travail, c'est le salaire le plus avantageux entre le nouveau et l'ancien qui est pris en compte pour le calcul de la pension.

- Activités autorisées des pensionnés

La loi limite le cumul des pensions de retraite avec une activité professionnelle comme l'indique le tableau 3.1. La pension est suspendue ou réduite pendant la période au cours de laquelle le titulaire exerce une activité professionnelle qui dépasse les limites de revenus autorisées par la loi. Les limites sont fonction de la nature de la pension, de la nature de l'activité exercée, de l'âge du bénéficiaire et de sa situation familiale.

Lorsque la limite annuelle de revenus fixée par la loi est dépassée, le paiement de la pension est intégralement suspendu pour toute l'année. Toutefois, certaines règles spécifiques existent pour l'année de prise de cours de la pension ou d'un cumul de pensions. Lorsque le revenu professionnel dépasse la limite autorisée de moins de 15 %, la pension n'est pas suspendue mais est réduite à concurrence du pourcentage de dépassement que le revenu représente par rapport à la limite autorisée. Le gouvernement a récemment augmenté les plafonds en matière de travail permis pour les pensionnés ayant atteint l'âge de la retraite légale. Les revenus du travail des pensionnés ne donnent cependant aucun droit à un complément ultérieur de la pension, même s'ils sont sujets à des cotisations sociales et à des impôts.

### *Pension de retraite pour inaptitude physique dans la fonction publique*

La mise à la retraite anticipée pour inaptitude physique recouvre deux cas : la mise en disponibilité pour maladie ou la mise à la retraite pour motif de santé ou d'inaptitude physique. Dans le premier cas, l'agent se trouve de plein droit en disponibilité lorsqu'il est absent pour cause de maladie après avoir atteint la durée maximum des congés qui peuvent lui être accordés pour ce motif (21 jours ouvrables par année d'ancienneté de service). Il doit produire un certificat médical et est soumis au contrôle médical de l'Office médico-social de l'État. Un traitement d'attente égal au minimum à 60 % du dernier traitement d'activité est accordé indépendamment de la situation familiale du fonctionnaire. L'agent aura cependant droit à un traitement d'attente mensuel

égal au montant de son dernier traitement d'activité si l'affection dont il souffre est reconnue comme maladie grave et de longue durée par l'Office médico-social de l'État. Ce droit ne produit ses effets qu'à partir du moment où l'agent a été mis en disponibilité pour une période ininterrompue de trois mois au moins. Le second cas intervient dès lors que le fonctionnaire a épuisé la somme de congés à laquelle il peut prétendre en raison de son ancienneté de service. Il peut alors être déclaré définitivement inapte. Il sera alors mis à la pension de façon anticipée.

**Tableau 3.1. Plafonds de revenus annuels en matière d'activités professionnelles autorisées pour les pensionnés belges en 2002**

Montants en euros

Activité professionnelle	Pension de retraite, pension de retraite et de survie et pension de survie avant l'âge de 65 ans	Uniquement pensions de survie avant l'âge de 65 ans	Pension de retraite et pension de survie après l'âge de 65 ans
<i>Salarié<sup>a</sup></i>			
- sans enfant à charge	7 422	14 843	10 845
- avec enfant à charge <sup>b</sup>	11 132	18 554	14 556
<i>Indépendant<sup>a</sup></i>			
- sans enfant à charge	5 937	11 874	8 676
- avec enfant à charge <sup>b</sup>	8 906	14 843	11 645

a) Pour une activité comme salarié, le revenu professionnel brut est pris en considération ; pour une activité comme indépendant, c'est le revenu professionnel net. Le revenu professionnel net comme indépendant est égal à 80 % du revenu brut salarié.

b) S'il y a charge d'enfants, ces limites sont augmentées de 3 711 € bruts par an pour une activité comme salarié et de 2 968 € net par an pour une activité comme indépendant.

Source : Ministère des Affaires sociales.

La pension prématurée pour motif de santé ou inaptitude physique est accordée à titre définitif si la commission des pensions reconnaît que l'agent est définitivement incapable de remplir d'une manière régulière ses fonctions ou d'autres fonctions par voie de réaffectation ou de réutilisation dans un autre emploi mieux en rapport avec ses aptitudes physiques, suivant les règlements applicables dans les différents services publics. En outre, dans tous les cas, la personne âgée de plus de 60 ans et qui, à partir de cet âge, compte une période de 365 jours de maladie (calendrier) est mise à la retraite d'office.

- Importance des retraites anticipées

Le tableau 3.2 présente le nombre de retraites qui sont anticipées soit par demande anticipée, soit par inaptitude physique, soit par l'un ou l'autre statut de reconnaissance nationale, y compris les pensions anticipées de l'enseignement.

Depuis 1991, on peut constater un recul du nombre de pensions anticipées dans le secteur privé d'environ un tiers sur 10 ans mais par contre une forte progression dans le secteur public de près de 50 %. Le nombre absolu de retraités anticipés dans le secteur public se rapproche fortement du nombre dans le secteur privé, malgré le fait que le nombre absolu de l'effectif du secteur public n'avoisine que le tiers de celui du secteur privé. La fréquence des retraites anticipées dans le secteur public atteint 21 % en 2000, trois fois plus que dans le secteur privé et pour les indépendants. Comme on le verra plus bas, on retrouve des départs anticipés de salariés du secteur privé surtout dans les filières de prépension, chômage âgés et invalidité. Les départs précoces des agents de la fonction publique ne pouvant pas se faire par les mêmes filières que les salariés du privé, ils se font souvent par le biais de l'inaptitude physique.

**Tableau 3.2. Retraites anticipées<sup>a</sup> en Belgique, 1991 et 2000**

**Régime général des salariés du secteur privé et des indépendants**

Au 1.1	1991		2000	
	Nombre de personnes	En pourcentage de l'emploi salarié et indépendant	Nombre de personnes	En pourcentage de l'emploi salarié et indépendant
Hommes	189 047	10.6	116 791	6.4
Femmes	123 222	9.7	79 460	5.8
Total	312 269	10.2	196 251	6.2

**Régime fonctionnaires**

Au 1.7	1990		2000	
	Nombre de personnes	En pourcentage de l'emploi public	Nombre de personnes	En pourcentage de l'emploi public
Hommes	77 291	17.8	104 551	24.3
Femmes	50 410	13.8	72 535	18.5
Total	127 701	16.0	177 086	21.5

a) Il s'agit du nombre de retraites anticipées, soit par inaptitude physique, soit par demande anticipée, soit par l'un ou l'autre statut de reconnaissance nationale, soit encore dans l'enseignement.

Source : Ministère des Affaires sociales.

- Dans le secteur public, les incitations à partir plus tôt sont importantes

Dans le secteur public, le pourcentage des agents des ministères qui ont travaillé jusqu'à la limite d'âge (65 ans) n'a été en 1998 que de 15.5 %. La plupart des agents préfèrent solliciter une pension anticipée (entre 60 et 65 ans) même si cela ne leur permet pas d'atteindre la pension complète qu'ils auraient pu obtenir à 65 ans (75 % du traitement moyen des cinq dernières années) si un nombre suffisant d'années de services est atteint. Pour inciter les agents du secteur public qui le souhaitent à poursuivre leur carrière sans modifier les principes de base actuels en matière de droit et de calcul de la pension, une loi a introduit en 2000 certaines dispositions. Ces mesures portent sur :

- L'octroi, à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2001, d'un complément de pension pour les agents exerçant une fonction contraignante afin de les inciter à continuer de travailler jusqu'à 60 ans. Le complément pour fonction contraignante est octroyé si les conditions d'exercice de la fonction ont pour conséquence qu'il est pénible physiquement ou mentalement de l'exercer pendant de nombreuses années. Le complément est uniquement accordé aux agents qui comptent au moins 35 années de service (tous régimes de pension confondus) et qui ont exercé de manière continue ou non une fonction contraignante pendant au moins dix ans à temps plein au cours de la période se situant entre leur 49<sup>e</sup> anniversaire et la date de prise de cours de leur pension. Le complément résulte de la plus grande prise en compte pour le calcul de la pension des services accomplis dans la fonction contraignante et permet donc d'atteindre le maximum relatif à un âge moins élevé.
- L'octroi, à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2001, d'un complément de pension pour les membres du personnel ayant atteint l'âge de 60 ans afin de les inciter à continuer de travailler. Ce complément sera accordé pour chaque mois de service effectivement effectué après l'âge de 60 ans. Ce complément est égal à un certain pourcentage du taux annuel de la pension pour chaque mois de service effectif après 60 ans (un montant minimum est prévu). Le complément s'élève à 1.5 % par an entre 60 et 62 ans et à 2 % par an entre 62 et 65 ans avec un maximum de 9 %.
- La fin de prise en considération, pour le calcul de la pension, des « congés » qui précèdent la mise à la pension (comme c'est possible, par exemple, dans l'enseignement à partir de 55 ans). En fait, le congé préalable à la mise à la retraite ne sera pris en considération pour le droit et le calcul de la pension que si celui-ci fait partie du capital-temps dont les agents du secteur public peuvent disposer durant leur carrière.

## **B. Pensions privées complémentaires et individuelles (deuxième pilier et troisième pilier)**

L'importance relative du deuxième et du troisième pilier est mal connue en Belgique, même si on sait que ces deux piliers connaissent un développement relativement limité. Les montants des prestations attribuées pour le deuxième pilier pour l'année 1998 correspondent à 10 % environ du PIB (de Callataÿ, 2002). Il semblerait selon la Commission européenne que 31 % des travailleurs du secteur privé en Belgique cotisent à des retraites du deuxième pilier (Commission européenne, 1997). Il s'agit surtout de cadres dans les grandes entreprises. Quant au troisième pilier, une enquête en 2000 auprès des salariés flamands a évalué que 44 % en moyenne des salariés y participent et même 53 % pour la catégorie des revenus les plus bas (Pepermans *et al.*, 2000). Ce système ouvert à tout le monde est choisi d'abord comme un instrument d'allègement fiscal et seulement en second lieu comme un instrument de création de droits à la pension. Il est important de comprendre que ces systèmes de pensions privées ont jusque récemment été très peu réglementés, notamment quant à l'âge pour percevoir une rente ou un capital ce qui a pu créer des conditions favorables pour certains salariés dans certains secteurs de quitter le marché du travail bien avant l'âge légal de retraite. Il faut pourtant reconnaître en suivant de Callataÿ (2002) qu'*a priori* le poids relatif des retraites complémentaires n'est pas un déterminant important de l'âge de départ effectif à la retraite, ce dernier étant plus directement influencé par les modalités des régimes publics de retraite, de préretraite, d'assurance-invalidité et de chômage. Il semble que globalement là où les retraites sont précoces, les retraites complémentaires pèsent relativement peu.

### *Deuxième pilier*

Le deuxième pilier comprend les plans de pension organisés à l'initiative de l'entreprise ou des secteurs industriels. Il s'agit de pensions complémentaires financées par des contributions patronales extralégales versées auprès d'assurances-groupes ou de fonds de pension et basées sur le principe de la capitalisation collective.

Les plans de pension du deuxième pilier peuvent contribuer largement à atténuer la perte de revenus résultant du fait que les pensions légales offrent en général, lors de la mise à la retraite, un revenu nettement inférieur au salaire accordé juste avant le départ en pension. Leur traitement fiscal est de plus très favorable : alors que le salaire brut est taxé à environ 45 % en moyenne et la pension légale à 40 %, la rente (assurance-groupe) n'est taxée qu'à 20 % et les sommes versées en capital à 16 %. De plus, le financement des plans de pension du second pilier échappe à toute forme de cotisations de sécurité sociale (employeur et travailleur).

En prévision de la diminution des taux de remplacement moyen des pensions du premier pilier, les autorités encouragent la démocratisation du second pilier. Au lieu d'être destiné seulement à quelques travailleurs privilégiés, le second pilier devrait être offert au plus grand nombre. Le gouvernement a proposé récemment d'étendre l'application des pensions du second pilier à davantage de secteurs, aux ouvriers et aux PME. Les contributions des employeurs et des travailleurs aux « pensions collectives sectorielles » (exigeant que tous les travailleurs d'un secteur spécifique ou d'un groupe professionnel soient couverts de façon solidaire) sont exonérées de la taxe annuelle sur les contrats d'assurance (égale à 4.4 % des contributions brutes). De plus, le traitement fiscal très favorable des sommes versées en capital (16 %) sera étendu au paiement en rentes. En outre, un système intermédiaire entre la pension du deuxième et troisième pilier sera introduit. Si un accord existe déjà sur un deuxième pilier, l'employeur peut conclure un accord additionnel avec un travailleur individuel (jusque 1 800 € par an) au moment de son embauche et le faire bénéficier de la déductibilité fiscale sur les versements à de tels dispositifs.

Ces plans sont particulièrement souples en Belgique. Ainsi, l'âge d'octroi de la pension complémentaire n'est pas calqué sur celui du départ légal à la retraite si bien que la pension du deuxième pilier a de plus en plus été utilisée dans certains secteurs comme le secteur bancaire<sup>16</sup> en tant que prime de départ pour financer un départ anticipé d'une manière avantageuse sur le plan fiscal. Ce type de pensions extralégales est de plus tout à fait cumulable avec des allocations de chômage (voir plus bas le régime de prépensions dites Canada Dry). Une nouvelle mesure, qui va être introduite graduellement entre 2003 et 2009, fait en sorte que ces avantages fiscaux sont perdus si les prestations du deuxième pilier sont versées avant l'âge de 60 ans (ou à l'âge de la pension pour ceux qui peuvent prendre leur pension plus tôt). Cette mesure veut éliminer les avantages de combiner un deuxième pilier avec le chômage. La période de transition a été prévue jusqu'en 2009 mais seulement pour les régimes de pension complémentaire qui ont débuté avant l'entrée en vigueur de la nouvelle loi en 2002 et qui avaient prévu un âge d'octroi inférieur à 60 ans.

Les travailleurs indépendants peuvent se constituer une pension complémentaire de façon volontaire dans le régime spécifique prévu pour les indépendants (pension complémentaire libre pour indépendants). Ce fonds, mis en place à partir du 1<sup>er</sup> janvier 1982, est destiné en principe aux seuls travailleurs indépendants à titre principal pour autant que ceux-ci répondent aux conditions fixées par les arrêtés d'exécution. En décembre 2001, le

---

16. Ainsi dans le secteur bancaire où le deuxième pilier est très répandu, seuls 0.2 % des salariés ont plus de 60 ans (de Callataÿ, 2002).



gouvernement a approuvé les principes d'un projet de loi sur les pensions complémentaires pour indépendants avec un libre choix entre les institutions de pension qui doivent se soumettre aux règles de la libre concurrence.

### *Troisième pilier*

Le troisième pilier comprend des actions individuelles pour la constitution des droits à la pension et est ouvert à l'ensemble de la population ; il résulte d'une épargne personnelle et volontaire pour constituer une pension individuelle complémentaire dans le cadre de l'assurance-vie individuelle ou de l'épargne-pension. L'épargne-pension a été introduite en 1987. Cette mesure avait comme but de favoriser l'épargne à long terme, tout en constituant des fonds de pension (destinés à soutenir l'investissement dans l'activité économique) en exonérant fiscalement les primes versées dans le cadre de l'épargne-pension à concurrence d'une somme de 545.37 € par an et par conjoint. Le capital ainsi créé peut être retiré dès que l'âge légal de la retraite est atteint. Un traitement fiscal avantageux sur le capital et sur les intérêts composés sur le placement est appliqué (imposition à tarif réduit de 10, 16.5 ou 33 %).

Selon un rapport de l'OCDE (2003*b*), malgré le traitement fiscal avantageux, les placements en Belgique dans le deuxième et le troisième pilier sont assez modestes comparés aux autres pays<sup>17</sup>. Les ménages belges préfèrent conserver une partie importante de leur patrimoine financier dans des formes plus flexibles, voire invisibles pour les autorités fiscales. Le patrimoine financier des ménages belges est pourtant estimé parmi les plus élevés des pays de l'OCDE en pourcentage du PIB (environ 260 % du PIB en 2000 pour 308 % du PIB aux États-Unis).

## **2. Prépension, chômage âgé et invalidité**

La Belgique a développé depuis le courant des années 70 une politique vigoureuse de retrait anticipé de la population active pour les travailleurs plus âgés de manière à redistribuer le travail disponible en faveur des travailleurs plus jeunes. Ces mesures de cessation anticipée d'activité ont été considérées par les pouvoirs publics, les partenaires sociaux et les directions d'entreprise comme une solution de moindre mal pour faire face aux licenciements collectifs. L'utilisation de ces mesures a fait l'objet d'un consensus fort dans les secteurs industriels en déclin mais, progressivement,

---

17. Pour encourager le développement du second pilier, OCDE (2003*b*) préconise d'adopter une réglementation plus attractive en termes par exemple de portabilité plutôt que des incitations fiscales.

elles se sont diffusées à l'ensemble des secteurs, y compris dans les secteurs économiques ne faisant pas l'objet de crises graves. Les prépensionnés se sont d'abord sentis rejetés alors qu'ils s'estimaient encore utiles pour la société. Ils ont ensuite recherché ces statuts qu'ils perçoivent comme stables dans le contexte d'insécurité qui pèse sur leur existence professionnelle. Ce n'est que très récemment que les autorités publiques ont tenté de revenir sur cette politique. La tâche est d'autant plus difficile que les partenaires sociaux et les travailleurs ont intégré cette possibilité d'arrêter de travailler autour de 55 ans comme un droit acquis. Un bref historique des mesures appliquées depuis 30 ans en Belgique montrera à quel point ces dispositifs se sont diffusés à l'ensemble de la société belge. Pourtant, la complexité actuelle des dispositifs en vigueur commence à ouvrir quelques brèches dans cet édifice consensuel car les manques de transparence et d'équité sont de plus en plus souvent dénoncés sur la place publique.

#### **A. *Mesures de prépension***

Depuis le milieu des années 70, les autorités publiques et les partenaires sociaux ont mis en place des mesures de prépension pour amortir les effets des restructurations industrielles pour les plus âgés. Actuellement, il n'existe plus que le régime de prépension conventionnelle. Certains dispositifs attractifs de mise à la retraite anticipée comme la prépension légale<sup>18</sup>, la prépension spéciale<sup>19</sup> et la prépension de retraite<sup>20</sup> ont été abrogés. Ainsi, ce dernier dispositif, supprimé en 1991, revenait pratiquement à un abaissement de cinq ans de l'âge à la retraite pour les hommes avec maintien de l'entièreté des droits à la pension.

Si ces régimes ont permis aux travailleurs plus âgés de se voir offrir une situation socialement acceptable dans des cas de restructuration et de fermeture d'entreprise, les autres effets escomptés ne se sont souvent pas

---

18. Introduite par la loi en 1976 et abolie en 1982, la prépension légale était accordée suite à la demande du travailleur âgé de 60 ans et plus (hommes) et 55 ans et plus (femmes). Le prépensionné recevait une allocation de chômage et une indemnité complémentaire à charge du budget de l'État. Le remplacement par un jeune chômeur était obligatoire. Lors de la suppression de la mesure, 46 000 personnes en bénéficiaient.

19. Introduite en 1977 et abolie en 1982, la prépension spéciale prévoyait la mise à la retraite des chômeurs de longue durée d'au moins 60 ans (hommes) et 55 ans (femmes). Au printemps 1982, cela concernait 11 500 personnes.

20. Introduite en 1983 en remplacement de la prépension légale et abolie en 1991, la prépension de retraite ne concernait que les hommes de 60 ans au moins. Le nombre de bénéficiaires a atteint un maximum de 26 000 en 1988.

produits. Ainsi, le principe qui consiste à prévoir le remplacement des prépensionnés pour laisser la place aux plus jeunes ne s'impose que depuis 1991 ; on observe toutefois que des dispenses sont accordées dans plus de la moitié des cas. L'effet sur l'emploi des plus jeunes ne semble pas important, alors que cet argument a souvent justifié le coût important de ces programmes à charge du budget fédéral. Ces coûts relèvent à la fois du manque à gagner en termes de contributions de cotisation sociale non payées pendant la période entre le départ en préretraite et l'entrée en retraite normale et du paiement d'allocations de chômage avec compléments d'ancienneté pour les chômeurs âgés. Le prépensionné qui ne cotise plus ne voit par contre pas ses droits à la pension de retraite amputés car c'est son dernier salaire qui est pris en compte pendant la période d'assimilation. On a d'ailleurs en 2001 réaffirmé qu'en cas de reprise d'un travail, c'est le salaire le plus avantageux qui sera considéré pour le calcul de la pension.

Un indicateur de l'importance de ces dispositifs est budgétaire. Soulignons d'abord qu'il s'agit uniquement de dépenses publiques pour les prépensions, les dépenses pour les chômeurs âgés ainsi que le manque à gagner en termes de contributions non payées pendant la période de prépension étant exclus. La Belgique a consacré en 2000 0.5 % du PIB en termes de retraite anticipée pour motifs liés au marché du travail comme le montre le graphique 3.2. Parmi les 14 pays de l'OCDE qui consacrent – ou ont consacré – des fonds publics pour la retraite anticipée, seul le Danemark consacre plus que la Belgique avec 1.6 % du PIB en 2000 tandis que la Belgique dépense autant que la Finlande. Certains pays ont réussi à diminuer très significativement les dépenses publiques consacrées aux retraites anticipées. C'est particulièrement le cas de la France qui a divisé par trois le niveau de ces dépenses publiques entre 1985 et 2000. La Belgique dépense également près de deux fois moins de fonds publics qu'auparavant pour ces mesures (0.9 % en 1985), étant donné l'abolition de certains dispositifs.

### *Prépension conventionnelle*

C'est en décembre 1974 que la prépension conventionnelle a été instaurée par la Convention collective de Travail (CCT) n° 17 avec pour objectif de « prendre des mesures appropriées pour faire face à des situations de sous-emploi et notamment de promouvoir le maintien au travail des travailleurs moins âgés ». Le principe était de permettre aux entreprises de licencier les travailleurs plus âgés avec des conditions socialement plus acceptables que dans le cadre d'un licenciement ordinaire. Au fil du temps, ce régime a été étendu par des conventions sectorielles ou au sein des entreprises. Comme le rappelle le ministère de l'Emploi et du Travail (MET, 2000), il sera fait très largement usage de ce dispositif, principalement dans l'industrie pour les ouvriers, d'abord en raison des évolutions défavorables sur le marché du travail mais aussi de la

propension des organisations syndicales à négocier l'accès à la prépension comme un droit individuel pour les travailleurs, avec l'assentiment des employeurs (pp. 180-186). L'encadré 3.3 détaille les nombreux changements apportés à ce régime. Ce n'est qu'à partir des années 90 que l'accès au système a été durci en fixant des conditions plus strictes, notamment en relevant l'âge d'accès, en imposant dans certains cas un remplacement par un chômeur et en rendant le système plus coûteux pour l'employeur et pour le prépensionné.

En bref, en 2002, les conditions d'accès à une prépension conventionnelle sont les suivantes : le travailleur salarié doit avoir été licencié en respectant les règles en matière de préavis, prouver un passé professionnel de plus de 20 ans, avoir droit à une indemnité complémentaire sur base d'une CCT et avoir droit aux allocations de chômage. L'âge minimum est soit 60 ans (CCT n° 17), soit 58 ans (CCT de secteur ou d'entreprise) soit encore 50, 52 ou 55 ans (CCT d'entreprise reconnue en difficulté ou en restructuration). Il existe des retenues et cotisations supplémentaires à charge de l'employeur et du prépensionné. L'employeur est obligé de remplacer le prépensionné pendant trois ans minimum avec des exceptions. Le prépensionné est soumis à un régime fiscal plus favorable que le travailleur salarié et, en outre, il continue à bénéficier de toutes les prestations sociales auxquelles il pouvait prétendre en tant que travailleur salarié ; par ailleurs, la période de prépension est « assimilée » à une période de travail pour le calcul de sa pension.

Dans les faits, l'accès à la prépension à partir de 58 ans est pratiqué par les travailleurs comme un droit individuel ; de nombreuses conventions sectorielles précisent d'ailleurs les conditions dans lesquelles ce droit peut être exercé. Il est à noter que de nombreuses conventions sectorielles ont été négociées par les organisations syndicales qui ont marqué une préférence pour ce droit à la prépension par rapport à d'autres revendications, comme une augmentation de salaire ou une réduction de la durée hebdomadaire du travail. L'employeur est dispensé de l'obligation de remplacement dans 57 % des cas. Dans certains secteurs, principalement pour les ouvriers, le paiement de l'indemnité complémentaire à charge de l'employeur est liquidé par un Fonds de sécurité d'existence alimenté par une cotisation à charge de tous les employeurs du secteur – ce qui, d'une certaine manière, incite chaque employeur individuel à utiliser le Fonds.

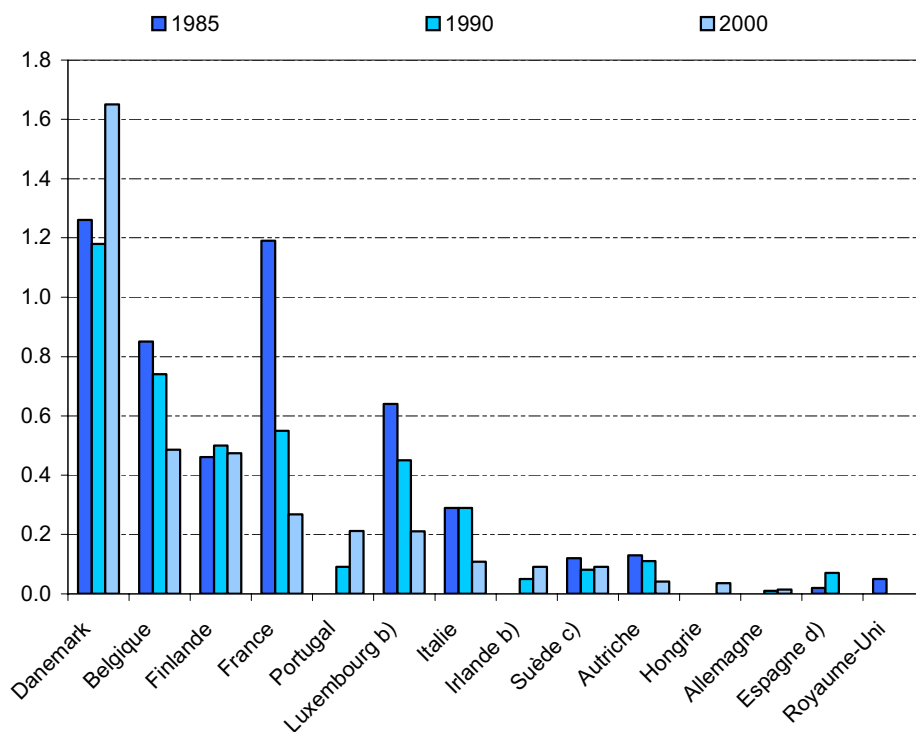
### *Prépension à mi-temps*

Il existe également depuis 1994 une possibilité de prendre une prépension à mi-temps à partir de 55 ans. Le travailleur de 55 ans et plus et qui a au moins 25 années de passé professionnel doit demander l'accord de son employeur et peut alors percevoir, en plus de sa rémunération mi-temps, une allocation de chômage et une indemnité complémentaire de la part de

l'employeur. Il y a également une obligation de remplacement. Ce régime instauré pour encourager un départ à la retraite en douceur n'a pas eu le succès escompté. Il ne touche que 1 171 personnes fin décembre 2001. Son manque de succès est notamment attribué à la complexité de ses règles (le travailleur doit, par exemple, communiquer à l'ONEM la répartition de ses heures de travail), l'absence de régime fiscal avantageux et enfin cette mesure fait clairement double emploi avec l'interruption de carrière (crédit-temps depuis janvier 2002, voir chapitre 5).

**Graphique 3.2. Dépenses publiques de retraite anticipée pour motifs liés au marché du travail 1985<sup>a</sup>, 1990 et 2000**

En pourcentage du PIB



- a) Ces données ne tiennent pas compte du manque à gagner dû aux cotisations non payées pendant la période de retraite anticipée.
- b) Dernières données disponibles : 1998
- c) 1999.
- d) À partir de 1989, les dépenses sont incluses dans l'indemnisation du chômage, données 1988 à la place de 1990.

Source : Base de données des politiques du marché du travail de l'OCDE.

### Encadré 3.3. **Bref historique du régime de prépension conventionnelle**

La CCT intersectorielle n° 17 accorde depuis fin 1974 aux travailleurs du secteur privé âgés de 60 ans et plus la possibilité de percevoir en cas de licenciement outre l'allocation de chômage une indemnité complémentaire versée par l'employeur.

#### ***Allocation de prépension versée jusqu'à la pension***

Allocation normale de chômage à charge de l'ONEM (60 % du dernier salaire brut perçu plafonné à 1 643 €) + indemnité complémentaire à charge de l'employeur ou d'un fonds agissant à sa place (au moins 50 % de la différence entre le salaire net et l'allocation de chômage).

#### ***Âge de la prépension***

1.01.1975 : La CCT n° 17 fixe l'âge minimum à **60 ans**. Cet âge peut être abaissé par toute CCT de secteur ou d'entreprise.

1.02.1984 : L'âge ne peut être abaissé que jusqu'à **55 ans**.

1.09.1986 : L'âge ne peut être abaissé que jusqu'à **57 ans** avec un passé professionnel de 25 ans.

1.10.1989 : L'âge ne peut être abaissé que jusqu'à **58 ans** avec un passé professionnel de 25 ans.

*Exception* : depuis 1983, l'âge minimum peut être ramené à **50 ans** dans les entreprises en difficulté ou en restructuration.

#### ***Remplacement par un chômeur***

Le remplacement n'est pas envisagé avant 1986.

1.09.1986 : Le remplacement est facultatif mais permet de garder le taux de remplacement de 60 %. Ce dernier taux est maintenu dans les entreprises en difficulté ou en restructuration.

1.01.1991 : Le remplacement de minimum trois années est obligatoire sauf pour les entreprises en difficulté ou en restructuration avec le taux de 60 %. Les travailleurs de 60 ans et plus ne doivent pas être remplacés. Des dispenses sont toujours possibles.

#### ***Cotisations***

*à charge de l'employeur :*

1.01.1990 : cotisation forfaitaire pour le secteur pension

1.01.1991 : cotisation forfaitaire pour le secteur chômage

*à charge du prépensionné :*

1.01.1982 : 3.5 % pour le secteur pension

1.05.1994 : 1.0 % pour le secteur chômage

1.10.1996 : 3.0 % pour le secteur chômage pour les nouveaux prépensionnés

### *Prépension et activité rémunérée*

Le statut du prépensionné est défini dans le cadre de l'assurance chômage<sup>21</sup>. Il ne peut exercer d'activités professionnelles accessoires que sous de strictes conditions :

- 1) La première année, l'activité accessoire doit être exercée depuis trois mois au moins au moment où la demande de prépension est introduite.
- 2) L'activité doit être déclarée à l'organisme de paiement.
- 3) L'activité accessoire doit s'exercer principalement entre 7 et 18 heures en semaine, au risque de perdre une journée d'allocation de chômage. Ces restrictions horaires sont assouplies le week-end.
- 4) Certaines activités sont interdites. Par exemple, celles qui ne s'exercent qu'après 18 heures (exemple : veilleur de nuit), les activités dans l'hôtellerie, la restauration et les cafés (HORECA), les assurances.
- 5) Financièrement, le montant de l'allocation de chômage sera diminué de la partie de revenu journalier de l'activité qui dépasse 11 €. Un prépensionné ne peut gagner plus de 3 370 € nets par an.

La quasi-impossibilité pour le prépensionné d'exercer une activité rémunérée a favorisé le travail non déclaré pour cette catégorie. Dans son rapport de 2000, le CSE (2000, p. 69) a écrit que la probabilité est élevée que les personnes parties en prépension s'introduisent dans le circuit du travail au noir. Deux années plus tard dans son rapport de 2002, le CSE souligne à nouveau le fait qu'« une partie des personnes écartées précocement de leur emploi continue à exercer une activité en dehors du circuit officiel, où elles peuvent valoriser des compétences acquises sur le tas plutôt que par le biais du circuit scolaire, 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'un emploi et non à l'exercice d'un travail » (pp. II-114).

### **B. *Statut du chômeur âgé***

Depuis une vingtaine d'années, le régime normal de chômage a été aménagé pour les plus âgés, notamment à travers des dispenses de recherche d'emploi et des allocations de chômage majorées. En fait, le statut des chômeurs âgés s'est aligné sur celui plus favorable des prépensionnés. Le but était de réduire les inégalités entre les travailleurs âgés licenciés dans des secteurs ayant

---

21. C'est pour cette raison que le prépensionné ne peut pas quitter la Belgique pour s'installer définitivement à l'étranger.

conclu des conventions collectives de prépension, les autres travailleurs, dans les PME par exemple, ne pouvant accéder au statut de prépensionné.

### *Dispositions pour les chômeurs âgés*

Il y a eu tout d'abord une série de dispenses accordées dès 1985 aux chômeurs de plus de 55 ans après deux ans de chômage (50 ans avec une inaptitude très réduite). Il s'agit de la dispense d'inscription comme demandeur d'emploi, de la dispense de disponibilité sur le marché de l'emploi, de la dispense de l'obligation d'accepter tout emploi convenable et de la dispense de présentation au contrôle communal. Parmi les autres dispositions, il faut mentionner aussi la non-exclusion pour chômage de longue durée. Les chômeurs âgés sont assurés de recevoir une allocation de chômage jusqu'à l'âge de la retraite. Ils continuent en outre durant leur période de chômage et ce, jusqu'à leur 65<sup>e</sup> anniversaire, d'accumuler des droits à la retraite basés sur leur dernière rémunération. Selon Desmet et Pestieau (2002), cette disposition représente un incitant énorme pour les salariés à cesser leur activité avant l'âge légal de la retraite. C'est surtout en 1995 qu'un pas a été franchi avec la dispense accordée dès 50 ans après un an de chômage. Le nombre de chômeurs âgés dans les statistiques administratives a enregistré alors une progression considérable comme en témoigne le graphique 3.3.

Un complément d'ancienneté qui majore l'allocation normale de chômage a été également accordé en 1989 dès 50 ans pour ceux qui justifient un passé professionnel de 20 ans au moins et qui sont au chômage depuis un an au moins. Ce complément d'ancienneté améliore le niveau d'indemnisation. Ainsi, un chef de famille peut recevoir en 2002 un complément d'ancienneté d'environ 98 € par mois s'il bénéficie de ce statut de chômeur âgé. Pour des raisons budgétaires, ce complément d'ancienneté a été réduit pour les cohabitants à partir de janvier 1997.

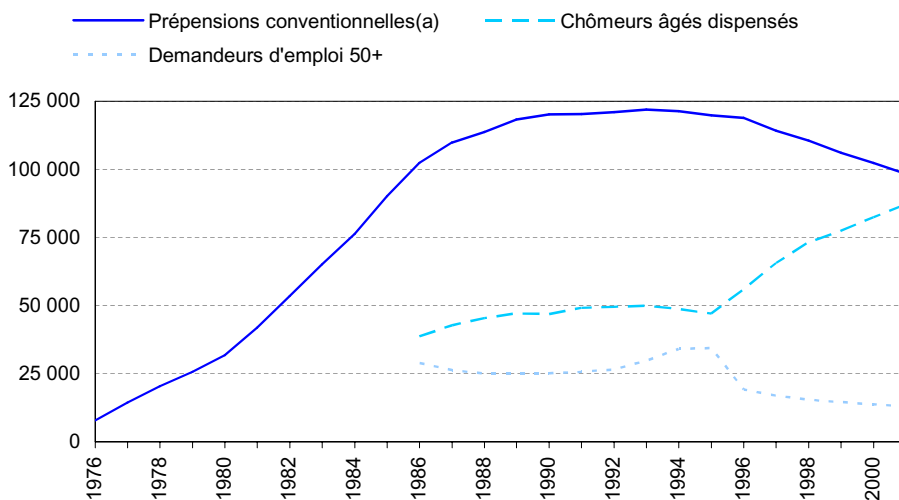
Le chômeur âgé peut en outre, contrairement aux autres chômeurs, entamer pendant sa période de chômage une activité complémentaire procurant un revenu plafonné au quart de son allocation de chômage.

Il faudra attendre juillet 2000 pour que les autorités prennent des mesures d'incitation à la reprise d'emploi pour les chômeurs âgés. Ces mesures ont d'abord été très modestes et ont visé à corriger des anomalies. Le complément d'ancienneté est maintenu en cas de chômage après la reprise d'emploi ainsi qu'une allocation plus élevée en cas de passage à un travail à temps partiel dans le souci d'éviter les pièges à l'emploi. Ce n'est qu'en janvier 2002 que des mesures plus incitatives pour les 45 et plus ont été prises dans le cadre du Plan Activa qui favorise par des réductions de cotisation de sécurité sociale l'embauche des chômeurs de longue durée. Ces réductions sont acquises dès six mois de chômage au lieu de 1 an pour les plus de 45 ans et pendant cinq ans au lieu de deux ans.

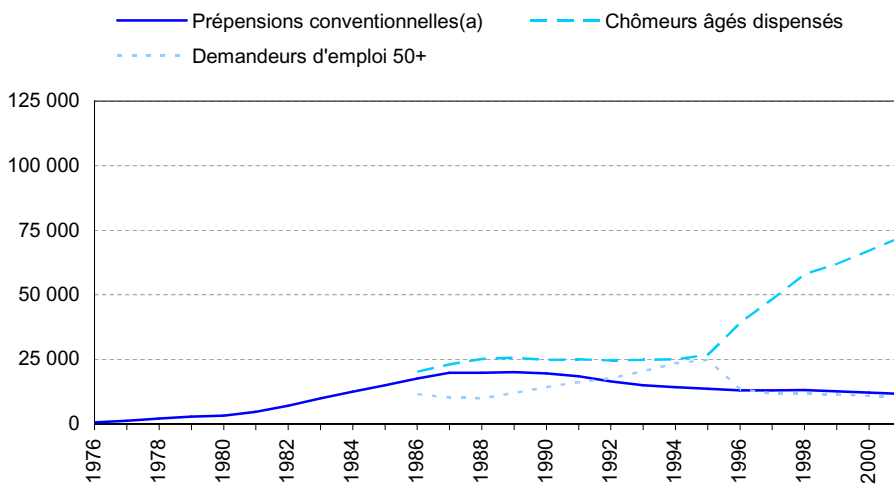


### Graphique 3.3. Prépensionnés et chômeurs de plus de 50 ans en Belgique

Nombre de personnes  
**Hommes**



**Femmes**



a) Il s'agit des prépensions conventionnelles à temps complet. Depuis 1995, il existe une possibilité de prépension à mi-temps qui ne touche que 1 171 personnes en 2001. De 1976 à 1996, les données concernent la situation au 31 décembre et de 1997 à 2001, la moyenne annuelle. La répartition par sexe depuis 1997 est maintenue constante et correspond à la répartition du passé.

Source : ONEM.

En 2002, des mesures plus marquantes ont été prises pour réinscrire d'ici 2004 les chômeurs de plus de 50 ans en tant que demandeurs d'emploi jusqu'à leurs 57 ans (avec des mesures transitoires). Cela ne concerne toutefois pas le stock actuel des chômeurs âgés mais uniquement les flux de nouveaux chômeurs de plus de 50 ans. Les chômeurs âgés continuent toutefois à ne pas pouvoir être exclus de l'assurance chômage pour chômage anormalement long par rapport à la zone géographique.

### *Prépension « Canada Dry »<sup>22</sup>*

C'est le nom donné à des pratiques de retrait anticipé du marché du travail qui détournent divers statuts existants et qui ont permis principalement aux employés et aux cadres du secteur des services de se retirer du marché du travail dès qu'ils deviennent quinquagénaires. Ces travailleurs sont licenciés avec une indemnité extra légale importante de la part des employeurs, souvent dans le cadre de la pension du second pilier qui jouit d'une fiscalité très favorable. Du moment que le cadre légal du préavis est respecté, ces travailleurs peuvent recevoir une indemnité de chômage et après un an bénéficier du régime spécial de chômeurs âgés. Il s'agit en fait d'une forme de prépension qui arrive à en éviter toutes les contraintes (pas de limite d'âge, pas de remplacement obligatoire, pas de cotisations supplémentaires de sécurité sociale). Ce système est également plus souple et moins coûteux pour l'employeur qui ne doit pas payer l'indemnité complémentaire de prépension jusqu'à ce que le prépensionné atteigne 65 ans. Les autorités publiques sont résolues à contrer ces pratiques, notamment en cherchant à imposer à l'employeur qui y recourt de verser des cotisations capitatives (cotisations à la sécurité sociale semblables à celles imposées dans le cadre des prépensions conventionnelles).

En fait, les indemnités extralégales ne doivent pas être déclarées par le travailleur qui s'inscrit au chômage. C'est pourquoi l'ONEM est incapable de connaître leur nombre. Suite à un débat pour arriver à introduire un certain contrôle de ce type de prépensions, la Cour des Comptes a estimé en mars 1997 que pour recevoir des allocations de chômage, les règles devaient être respectées concernant les délais normaux de préavis de licenciement (préavis minimum légaux : trois mois par cinq années d'ancienneté chez l'employeur). Néanmoins, les employés qui ont un salaire annuel net hors impôts d'au moins 250 000 € peuvent négocier des préavis de licenciement plus longs ou des indemnités plus élevées. La jurisprudence a élaboré des grilles par catégorie de travailleurs (par exemple : grille Claeys). La Cour des Comptes a dès lors estimé que l'ONEM devait refuser une allocation de chômage à un employé gagnant plus de 250 000 €

---

22. Cette appellation est utilisée même dans les publications officielles et fait référence à la publicité Canada Dry : « cela a la couleur du whisky mais ce n'est pas du whisky ».

par an qui recevait le préavis minimum légal car l'employeur aurait pu donner un préavis plus long. En cas de refus de versement des allocations par l'ONEM, l'intéressé peut, soit renoncer aux indemnités extra légales et percevoir les allocations, soit percevoir un supplément d'indemnité de rupture de la part de son employeur et introduire à l'issue de cette période une nouvelle demande d'allocations auprès de l'ONEM, soit encore introduire un recours devant le tribunal du travail et attendre la fin de la procédure. En fait, l'ONEM signale que les litiges en cette matière complexe sont très peu nombreux.

### **C. *Comparaison des filières prépension et chômage***

Au total, un grand nombre des personnes plus de 50 ans se retrouvent dans les filières prépension et chômage comme en témoigne le graphique 3.3. En 2001, on compte ainsi près de 160 000 chômeurs âgés dispensés de recherche d'emploi, 110 000 prépensionnés pour 23 500 chômeurs de plus de 50 ans toujours demandeurs d'emploi. Les femmes se retrouvent moins souvent en prépension mais leur progression dans la catégorie des chômeurs âgés dispensés de recherche d'emploi est impressionnante. Depuis quelques années, les autorités belges ont tenté de ralentir les entrées dans ces différentes filières avec un certain succès en ce qui concerne les prépensionnés. Par contre, le nombre de chômeurs qui bénéficient du statut de chômeur âgé et d'un retrait de fait de la population active a continué à progresser vigoureusement. Les mesures récentes visent principalement à rendre le statut de chômeur âgé moins attractif.

On peut constater que dès que des pénalités sont appliquées dans un régime, ce régime devient moins attractif et d'autres filières sont privilégiées. Les effets en termes de « substitution d'instruments et de transferts de coûts » de ces politiques de verrouillage des voies institutionnelles de sortie anticipée sont connus depuis longtemps (Casey, 1989). L'ONEM (2002) a mis en avant dans son dernier rapport annuel le mouvement en sens inverse entre chômeurs âgés et prépensionnés. Il l'explique par « le succès grandissant rencontré par le système « Canada Dry » qui permet à l'employeur de contourner les obligations légales prévues par la prépension conventionnelle soit, le remplacement du travailleur par un chômeur indemnisé, le paiement de cotisations spéciales<sup>23</sup> ou encore l'âge plancher de 58 ans. C'est pourquoi les employeurs prépensionnent de moins en moins sans pour autant s'abstenir d'écarter toute une population de travailleurs considérés comme trop âgés » (p. 132). Les prépensions « Canada Dry » présentent la caractéristique d'offrir à travers les indemnités de

---

23. Il y a eu pourtant un arrêté royal du 21 mars 1997 qui stipulait que les mêmes cotisations que celles dues en matière de prépension soient exigées mais cet arrêté n'est jamais entré en vigueur.

chômage des sorties anticipées à des catégories qui étaient peu concernées par les prépensions, à savoir les femmes, les employés et cadres dans le secteur des services.

En ce qui concerne le montant des dépenses de l'ONEM par catégorie de bénéficiaires, les dépenses pour les chômeurs âgés ont surpassé celles pour la prépension conventionnelle à partir de 2000. En 2001, l'ONEM consacre 22 % de ses dépenses pour les chômeurs âgés (14 % en 1996) et 19 % pour les prépensionnés à temps plein (22 % en 1996). Étant donné la multitude de cas particuliers, il est difficile de comparer en général la générosité de chacun des régimes en ce qui concerne le niveau de l'allocation. Au regard du droit à la pension, il semblerait que le traitement financier le plus favorable est celui du prépensionné. Ce traitement financier ne concerne pas seulement le montant de l'allocation perçue mais également la façon dont les droits à la pension sont calculés ; en effet, le prépensionné accède à la pension à l'âge de 65 ans en allongeant sa durée de carrière de cinq années par rapport au chômeur âgé qui devient pensionné à 60 ans.

#### **D. Indemnités d'invalidité**

Les notions d'incapacité de travail sont différentes dans le régime général des salariés du privé et dans le régime des indépendants<sup>24</sup>. Selon Dellis *et al.* (2002), ce système n'est pas particulièrement développé pour les salariés du secteur privé en Belgique car il n'est pas très incitatif, le suivi médical est relativement sévère et les indemnités nettement moins intéressantes que celles attribuées dans le cadre d'une prépension. Ces auteurs jugent que l'accès au statut d'invalidité est encore plus difficile pour les indépendants que pour les salariés contrairement à la reconnaissance de l'inaptitude physique dans la fonction publique (encadré 3.4).

Comme le tableau 3.3 l'indique, 117 400 personnes de 50 à 64 ans ont perçu des indemnités d'invalidité en 2001 ce qui représente 58 % du total des personnes qui ont reçu des indemnités d'invalidité. Cela représente en 2001 le même nombre de personnes que les prépensionnés.

Il existe en fait un décalage important entre le fait de percevoir des indemnités d'invalidité et celui de se considérer comme invalides. Une étude comparative de l'OCDE (2003a) vient de montrer qu'en moyenne dans les pays de l'OCDE à la fin des années 90, 14 % des personnes âgées de 20 à 64 ans se

---

24. Il n'y a pas de statut d'invalidité proprement dit dans le régime de la fonction publique. Le personnel statutaire de la fonction publique peut toutefois bénéficier d'une pension de retraite pour inaptitude physique (voir section A.1.2.). Le mode de calcul de cette pension de retraite est le même que pour une pension de retraite « normale ».

déclaraient invalides dans les enquêtes de population mais seules 27 % d'entre elles percevaient une indemnité d'invalidité. La situation est similaire en Belgique, avec 11 % de déclaration d'invalidité dans les enquêtes, mais une plus forte proportion de bénéficiaires d'indemnités d'invalidité avec un taux de 39 %.

### Encadré 3.4. Incapacité de travail pour les salariés et les indépendants

#### ***Régime général des salariés du privé***

*Conditions* pour pouvoir être reconnu incapable de travailler et donc prétendre à des indemnités d'incapacité de travail :

1. La cessation d'activité doit être totale.
2. Cette cessation doit être la conséquence du début ou de l'aggravation de lésions ou de troubles fonctionnels.
3. La réduction de gain doit être de 66 % au moins.

#### *Indemnité*

Pendant la première année, indemnité d'incapacité primaire. A partir de la deuxième année, si l'incapacité se poursuit, indemnité d'invalidité.

#### *Contrôle*

Durant la période d'invalidité (et d'incapacité de travail primaire), le travailleur ou chômeur doit répondre aux convocations du médecin-conseil de sa mutualité, lequel examinera, au fil du temps, s'il se trouve toujours en état d'incapacité de travail ou s'il est à nouveau apte au travail. Les prestations d'invalidité sont donc accordées à titre temporaire avec possibilité de remise au travail si le médecin-conseil le juge utile. Les indemnités d'invalidité cessent toutefois d'être accordées lorsque la personne peut faire valoir ses droits à une pension de retraite (il ne peut y avoir de cumul entre des indemnités d'invalidité et une pension de retraite).

*L'allocation pour invalidité* est calculée sur la base du salaire perdu, plafonné à 2 480 € par mois (au 1<sup>er</sup> janvier 2001), au taux de 65 % pour un chef de ménage, au taux de 45 % pour un isolé et au taux de 40 % pour un cohabitant.

#### ***Régime des indépendants***

#### *Conditions*

1. En raison de lésions ou de troubles fonctionnels, il y a une cessation totale des tâches de son activité de titulaire indépendant.
2. Ces tâches étaient assumées avant le début de l'incapacité de travail.
3. Le titulaire indépendant n'a aucune autre activité professionnelle, ni comme travailleur indépendant ou aidant, ni dans une autre qualité.

### Trois périodes d'incapacité de travail

1. La période d'incapacité primaire non indemnisable qui est constituée par le premier mois d'incapacité.
2. La période d'incapacité primaire indemnisable, représentée par les onze mois suivant l'incapacité primaire non indemnisable.
3. La période d'invalidité prend cours à la fin de la période d'incapacité primaire indemnisable, c'est-à-dire après douze mois d'incapacité de travail. Cette période n'est pas strictement limitée dans le temps.

### Contrôle

La période d'invalidité continue de courir pour autant que l'indépendant n'ait pas repris le travail pendant plus de trois mois. L'indépendant doit donner suite à toute convocation pour un examen de contrôle provenant du médecin-conseil de son organisme assureur, émise par le Conseil médical de l'invalidité ou par le service de contrôle médical. La fin de l'incapacité peut être établie par le médecin-conseil ou par le médecin-inspecteur du Service du Contrôle médical. Les indemnités d'invalidité sont donc accordées dans le régime des travailleurs indépendants à titre temporaire avec possibilité de mettre fin à l'état d'incapacité. Aussi longtemps que l'incapacité de travail est reconnue, la personne continue à percevoir des indemnités d'invalidité.

### Indemnité

Il s'agit d'un forfait dont le montant varie suivant que l'intéressé a ou non des personnes à charge et a mis fin ou non à son entreprise. Au 1<sup>er</sup> septembre 2000, les montants sont de 29 € par jour pour un chef de ménage et 22 € par jour pour un isolé. En cas de fermeture de l'entreprise ou cessation complète de l'activité, les montants sont alors de 31 € par jour pour un chef de ménage et 23 € par jour pour un isolé. Les indemnités sont dues pour tous les jours de l'année excepté les dimanches.

Tableau 3.3. **Bénéficiaires d'indemnités d'invalidité en Belgique, 2001**

	Milliers					Pourcentages				
	20-24	25-49	50-54	55-64	Total	20-24	25-49	50-54	55-64	Total
<b>Régime des salariés</b>										
Hommes	0.6	39.5	22.4	47.6	110.1	0.6	35.9	20.3	43.2	100.0
Femmes	0.4	41.0	16.2	18.4	75.9	0.5	54.0	21.3	24.2	100.0
Total	1.0	80.5	38.5	66.0	186.0	0.6	43.3	20.7	35.5	100.0
<b>Régime des indépendants</b>										
Hommes	0.0	1.9	1.7	8.3	11.9	0.1	15.9	14.5	69.5	100.0
Femmes	0.0	1.1	0.9	1.9	3.9	0.1	27.5	24.0	48.4	100.0
Total	0.0	3.0	2.7	10.2	15.8	0.1	18.8	16.8	64.3	100.0
<b>Total salariés et indépendants</b>										
Hommes	0.7	41.4	24.1	55.9	122.0	0.5	33.9	19.7	45.8	100.0
Femmes	0.4	42.1	17.1	20.3	79.9	0.5	52.7	21.4	25.4	100.0
Total	1.0	83.5	41.2	76.2	201.9	0.5	41.3	20.4	37.7	100.0

Source : BFP (2002).

Si la fréquence de l'invalidité augmente partout avec l'âge, cette augmentation est moins marquée en Belgique avec 18 % de personnes de 50 à 64 ans qui se déclarent invalides alors que la moyenne des pays de l'OCDE atteint 25 %. Il faut de toutes les façons considérer les personnes de 50 à 64 ans qui se retrouvent dans des situations d'invalidité et d'incapacité de travail comme un groupe à risque. Ils sont particulièrement en difficulté et sans espoir de réinsertion quand ils ont été licenciés en raison de leur état de santé ou parce qu'ils n'étaient plus aptes à remplir la fonction pour laquelle ils ont été engagés. Il ne semble pas exister de tradition ni de mesures spécifiques de réinsertion dans l'emploi pour les personnes de plus de 50 ans en incapacité de travail.

## Chapitre 4

### LEVER LES OBSTACLES LIÉS À LA DEMANDE

Le passage d'une politique favorisant le départ anticipé en retraite à une politique de maintien dans l'emploi ne peut s'appuyer uniquement sur l'offre. Il s'agit de mobiliser les facteurs qui déterminent la demande en faisant en sorte que les employeurs trouvent un intérêt à retenir et recruter les travailleurs au-delà d'un certain âge. En Belgique, à l'évidence, les employeurs ont pratiqué depuis des années une politique de détachement par rapport à leurs travailleurs plus âgés. De plus, les recrutements à partir de 45 ans sont très limités. Dans ce chapitre, on tentera de mettre en avant quelques facteurs explicatifs de cet état de fait.

#### 1. Le point de vue des employeurs sur les travailleurs âgés

##### A. *Une politique de détachement par rapport aux quinquagénaires*

La gestion des ressources humaines dans les entreprises en Belgique a suivi depuis de nombreuses années une politique de détachement par rapport aux travailleurs dès la fin de la quarantaine. Selon Janssen (1997), à la fin des années 90, 71 % des entreprises disaient vouloir le maintien du système des prépensions. Pour les entreprises, préconiser les départs anticipés, c'est un moyen d'augmenter la productivité à court terme et de maîtriser la masse salariale sans conflit majeur. Les plans de restructuration avec pour volet principal le départ des travailleurs à partir de 50 ans se sont multipliés depuis le milieu des années 70. Encore en 2002, avec le ralentissement de l'activité économique, on en retrouve quasi quotidiennement dans les journaux pour des entreprises en difficulté.

Même des entreprises qui se situent sur des créneaux difficiles mais porteurs et qui ne sont pas spécialement en difficulté se distinguent par des projets de gestion des ressources humaines de grande ampleur, dont le volet principal est le départ de l'entreprise des travailleurs dès qu'ils ont atteint 50 ans. L'exemple de Belgacom est un bon révélateur des opinions en Belgique sur cette question (voir encadré 4.1). Vandenbroucke et vander Hallen (2002) reprennent les propos d'un parlementaire sur ce cas : « A Belgacom, un certain



nombre de salariés sont simplement fatigués et ils ne veulent qu'une seule chose : partir à la retraite le plus tôt possible dans les meilleures conditions possibles ». Cette entreprise publique, au cours du processus de privatisation partielle de ses activités<sup>25</sup>, a lancé depuis 1995 en accord avec les syndicats deux plans de restructuration qui permettent aux salariés qui ont atteint l'âge de 50 ans et qui ont 20 années d'ancienneté de quitter leur emploi dans des conditions financières très avantageuses tout en offrant également au personnel plus jeune des reconversions dans de nouvelles activités. Étant donné l'engouement pour les départs anticipés (plus de 90 % du personnel concerné ont saisi l'opportunité qui leur était offerte), il n'y a quasiment plus de travailleurs de plus de 50 ans à Belgacom. Cette application stricte de critères d'âge est une des exigences posées par les syndicats, l'employeur aurait plutôt souhaité différencier les départs selon des critères de compétences et exclure du plan quelques fonctions essentielles à l'entreprise exercées par certains travailleurs plus âgés. Après le premier plan de restructuration, Belgacom a en effet été obligé de rappeler un certain nombre de préretraités dont les compétences et l'expérience étaient essentielles à la bonne marche des activités. Pour le plan de départ négocié en 2001-2002, l'État, actionnaire principal, a imposé le principe de « disponibilité active volontaire » pour éviter un retrait définitif de la vie active et aider, notamment financièrement, les volontaires dans la recherche d'un nouvel emploi. Il sera très intéressant de procéder à un suivi des ex-salariés de Belgacom qui retrouvent un emploi ainsi qu'à une évaluation du dispositif de « disponibilité active volontaire ».

### **B. Les recrutements chutent après 45 ans**

Il faut constater que les possibilités d'embauche sont très limitées pour les plus de 45 ans. Selon une enquête sur les pratiques de recrutement des entreprises belges de 1995 à 2000 (HIVA, 2001), depuis 1995 les plus de 45 ans ne représentent que 3 à 4 % des nouveaux engagés (graphique 4.1). Même si cette part a augmenté quelque peu depuis 1995, on peut s'étonner qu'elle ne soit pas plus élevée pour l'année 2000 qui a été marquée par des créations d'emplois très soutenues avec des pénuries sur certains segments du marché de l'emploi. Ces résultats sont d'autant plus surprenants que les employeurs déclarent aussi dans la même enquête que l'âge intervient très peu comme critère de sélection. Les trois principaux critères de sélection sont la flexibilité, la personnalité et la faculté d'adaptation à la culture de l'entreprise, l'âge n'étant cité que comme avant-dernier critère par ordre d'importance.

---

25. Belgacom, entreprise publique, jouissait d'un monopole au début des années 90. Actuellement, l'État est son actionnaire principal (51 %). Cette privatisation partielle a débouché sur de bons résultats économiques grâce notamment à une réduction impressionnante des effectifs.

#### Encadré 4.1. **Plans de restructuration à Belgacom avec départs anticipés à la retraite**

##### ***Départs anticipés dans le cadre du projet PTS à la fin des années 90***

Belgacom, qui comptait 25 000 collaborateurs (hors filiales) fin 1996, a financé une restructuration de ses activités dans le but de fonctionner avec un effectif de 20 000 à 21 000 personnes. Le plan de restructuration négocié avec les organisations syndicales dans le cadre du projet PTS (*People-Teams-Skills*) est un plan de grande ampleur alliant des offres de départ anticipé à des reconversions, de la formation interne du personnel et des créations de nouvelles activités. Une convention collective de travail ratifiant les accords en question a été signée le 29 avril 1997.

Environ 6 400 membres statutaires du personnel se sont vus offrir la possibilité de quitter l'entreprise sur une base volontaire, à condition d'avoir atteint l'âge de 50 ans et de compter 20 ans d'ancienneté au 1<sup>er</sup> juillet 1997. Pas moins de 6 300 personnes, soit 98 %, ont répondu favorablement à cette proposition, assortie de conditions financières intéressantes. Lors de leur départ, les candidats reçoivent une prime de départ basée sur 6 mois de salaire. Ils reçoivent ensuite, jusqu'à l'âge de 60 ans, une allocation mensuelle équivalente à 75 % de leur dernier traitement mensuel brut. A partir de 60 ans, leur pension est calculée sur la base de leurs années de service, comme s'ils avaient travaillé jusqu'à cet âge.

Afin de ne pas déstabiliser l'entreprise, de transférer les compétences et ne pas compromettre le service à la clientèle, les départs volontaires se sont étalés sur une période de 18 mois jusqu'au 31 décembre 1998.

##### ***Départs anticipés dans le cadre du projet BeST en 2002***

A la fin de l'année 2001, la direction et les organisations syndicales représentatives de Belgacom ont conclu une nouvelle convention collective de travail concernant le contenu concret du programme « BeST » (Belgacom e-Business Strategic Transformation). « BeST » doit préparer l'entreprise aux défis de l'avenir à travers des programmes de formation et des mesures de reconversion. Outre des possibilités de travail à temps partiel, le programme prévoit aussi la possibilité pour un salarié de mettre fin à ses activités au sein de Belgacom sur une base volontaire, tout en restant disponible sur le marché du travail. C'est ce que l'on appelle la « disponibilité active volontaire ».

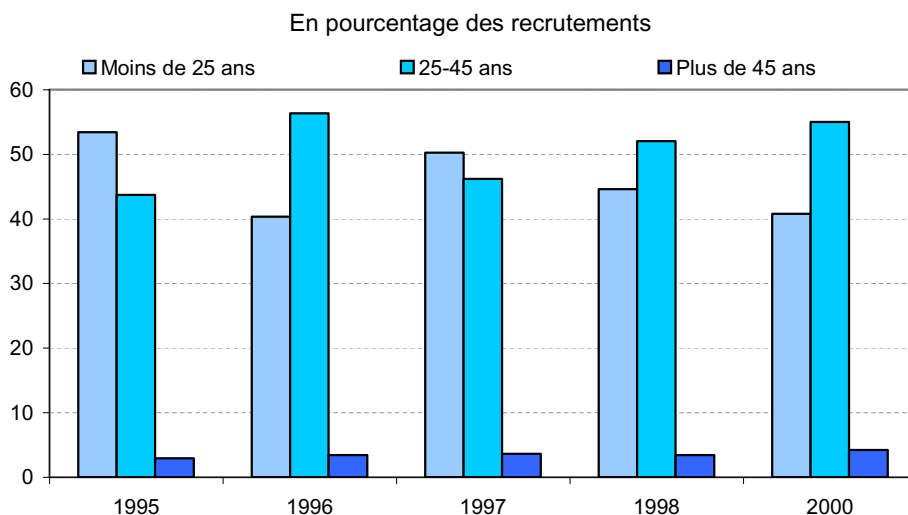
4 450 collaborateurs ont été concernés par cette proposition de « disponibilité active volontaire ». Il s'agit de membres statutaires qui auront atteint l'âge de 50 ans et qui compteront 20 années d'ancienneté à la date du 31 décembre 2001. Ces personnes ont la possibilité de mettre fin, sur une base totalement volontaire, à leurs activités au sein de Belgacom tout en restant disponibles, si elles le souhaitent, sur le marché du travail, et en bénéficiant dans ce cas de primes d'encouragement versées par Belgacom.

Chacune d'entre elles a reçu une proposition complète de départ ou de travail à temps partiel, à laquelle elle était invitée à réagir. En tout, 4 148 collaborateurs (soit 92 % des employés concernés par l'offre) ont souscrit à cette proposition. Ces « mises en disponibilité active volontaire » ont débuté le 1<sup>er</sup> mars 2002 et s'étaleront sur une période de 46 mois – c'est-à-dire jusqu'au 31 décembre 2005 – selon la fonction des collaborateurs concernés.

Les personnes ayant accepté l'offre recevront, jusqu'à leur retraite, un montant équivalant à 75 % de leur dernier salaire barémique brut, hors primes, allocations et indemnités. Ce traitement d'attente leur sera versé aussi longtemps qu'elles n'occuperont pas de nouvel emploi en dehors de Belgacom. La totalité des frais de mise en disponibilité est prise en charge par Belgacom, jusqu'à la retraite des collaborateurs concernés. Les frais de la pension proprement dite sont intégralement supportés par le Fonds de pension de l'entreprise.

Ce qui est nouveau, c'est que Belgacom encourage les collaborateurs concernés à rester disponibles et actifs sur le marché du travail. Ainsi, elle versera une prime d'encouragement et une prime annuelle de persévérance, toutes deux d'un montant de 8 676 €, à tout collaborateur ayant décroché un nouvel emploi. Belgacom a également mis sur pied des équipes régionales d'accompagnement disposées, le cas échéant, à aider les personnes concernées dans la recherche d'un nouvel emploi dans le cadre de l'*outplacement*.

**Graphique 4.1. Proportion des nouveaux engagés par groupe d'âge dans le total des recrutements, 1995-2000**



Source : HIVA (2001).

Cette non-sélection selon l'âge révèle en fait une bonne application de la loi. En effet, depuis la loi du 13 février 1998, il est interdit de fixer, dans les offres d'emplois, un âge maximum au-delà duquel un candidat ne peut plus postuler, de même qu'il est interdit de fixer comme critère de sélection un âge maximum au-delà duquel une personne ne peut plus être engagée. Il est prévu qu'en cas de plaintes concernant une discrimination sur base de l'âge, le conciliateur social renvoie l'intéressé à l'Inspection des lois sociales. Si l'Inspection n'arrive pas à régler le litige, la partie qui se sent lésée peut porter l'affaire devant le tribunal du travail compétent. Très peu de plaintes à ce sujet ont été déposées jusqu'à présent.

### ***C. Peu de recherches en Belgique sur des politiques de ressources humaines attentives à l'âge***

Le monde académique en Belgique ne s'est que très peu penché sur la place des quadragénaires et des quinquagénaires dans les entreprises ou encore sur une gestion démographique des ressources humaines. Par contre, de nombreuses recherches pluridisciplinaires sont menées pour valoriser une culture intergénérationnelle dans la société au sens large (Vercauteren *et al.*, 2001).

En France, où les retraites anticipées sont également très répandues, le vieillissement au travail fait l'objet de plus de recherches. Il existe, entre autres, un institut de recherche spécialisé sur ce thème, le Centre de recherches et d'études sur l'âge et les populations au travail (CREAPT)<sup>26</sup>. De nombreux débats publics ont également été lancés donnant lieu à des ouvrages collectifs. Citons, par exemple, le rapport sur le thème « Retraites choisies et progressives » supervisé par Dominique Taddei en 2000 pour le Conseil d'analyse économique ou l'ouvrage coordonné par le Conseil d'orientation des retraites en 2001 intitulé « Âge et travail. Un axe de réflexion essentiel pour l'avenir des retraites », ou encore le rapport préparé en 2001 à la demande du ministre de l'Emploi et de la Solidarité par Bernard Quintreau destiné à

---

26. Le CREAPT a été fondé en 1991, avec l'objectif de conduire des recherches sur le vieillissement au travail, autour de trois préoccupations principales : en quoi le travail influence-t-il les transformations de l'homme avec l'âge ? En quoi, à l'inverse, le vieillissement influence-t-il l'affectation à un poste de travail, et la façon de travailler ? En quoi, enfin, la compréhension de ces phénomènes peut-elle aider à anticiper sur le vieillissement, en le prenant en compte dans la conception des moyens de travail (conception des postes, horaires, organisation du travail, formation, etc.) ? Les recherches du CREAPT font essentiellement appel aux méthodes de l'ergonomie, de la démographie, et de l'épidémiologie, afin de décrire et interpréter à des niveaux divers (poste de travail, atelier, entreprise, secteur, niveau national) les phénomènes étudiés.

l'éclairer sur les conditions à réunir et sur les propositions à formuler pour que s'engagent effectivement, en France, des politiques actives de gestion prévisionnelle des âges et d'incitation au maintien dans l'emploi des salariés âgés.

Les constats majeurs faits dans ces rapports sont que les entreprises ont du mal à faire évoluer leur point de vue sur les travailleurs vieillissants. Selon Marbot (2002), l'entreprise véhicule l'image de la vieillesse professionnelle à 50 ans, ce qui engendre chez un certain nombre de quinquagénaires un sentiment de fin de vie professionnelle. Leur expérience est dévalorisée et soumise à la concurrence interne des nouveaux arrivants dont le potentiel est survalorisé. Par conséquent, les entreprises écartent les anciens de l'entreprise, à l'exception de ceux qui disposent de compétences pointues non disponibles par recrutement interne, ou de compétences qui ne peuvent être détenues par les travailleurs plus jeunes. Jolivet (2001) donne l'exemple des informaticiens pratiquant le COBOL ou des spécialistes de maintenance d'ascenseurs anciens. Guillemard (2000) a montré qu'en France les mesures de sorties précoces ont engendré des désordres pour les entreprises comme les pertes d'expérience et de savoir-faire occasionnés par le départ des salariés âgés de l'entreprise ou la « rectangularisation » de la pyramide des âges du personnel autour des groupes d'âges médians.

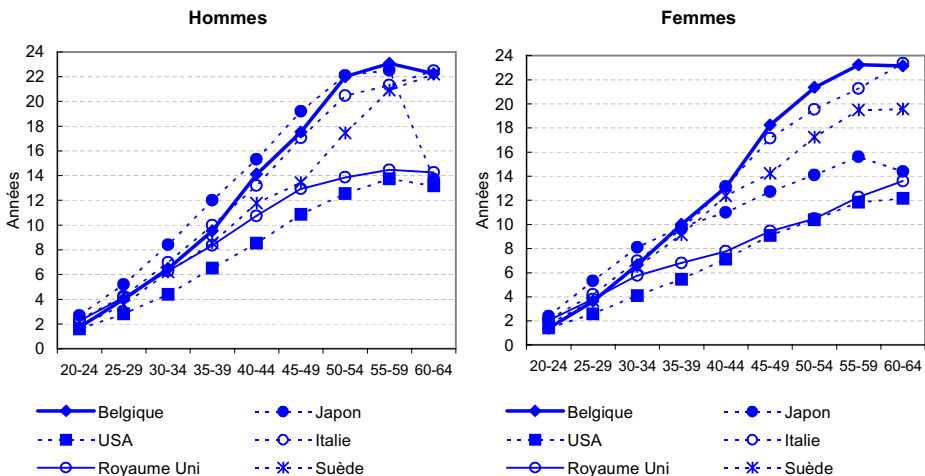
En Belgique, les conséquences négatives pour les entreprises de la mise à l'écart des travailleurs âgés ont été évoquées dans les différents rapports du Conseil supérieur de l'Emploi (CSE). Ainsi, le CSE en 2000 cite entre autres comme conséquences non désirées des prépensions : des départs également en prépension de travailleurs qualifiés nécessaires pour le bon fonctionnement des entreprises, la hausse considérable des coûts du travail induite par les systèmes onéreux de prépension ou encore l'exonération pour les employeurs de la responsabilité de développer une politique du personnel tournée vers l'avenir et prenant en compte les différentes catégories d'âge.

Devant le risque de pénurie de main-d'œuvre et le vieillissement de la population active, les entreprises doivent repenser la place des salariés plus âgés, souvent perçus à tort comme inadaptés aux changements. Plutôt que de gérer les fins de carrière en considérant l'âge comme une variable négative, les entreprises doivent se tourner désormais vers une politique de fidélisation des plus âgés. Il faut prendre en compte la pluralité des âges et mettre en place des systèmes de coopération entre les générations. Pour lutter contre le sentiment de fin de vie professionnelle qui démotive les quinquagénaires, Marbot (2002) suggère, par exemple, que les politiques de ressources humaines dans les entreprises bénéficient autant aux seniors qu'aux juniors.

## 2. Ancienneté et rétention dans l'emploi

Les travailleurs âgés sont plus à même d'avoir accumulé une ancienneté plus élevée chez le même employeur que les travailleurs plus jeunes. En Belgique en 2000, près de 70 % des 50 à 64 ans ont travaillé pour le même employeur pendant 15 ans ou plus tandis que le pourcentage correspondant pour les 25 à 49 ans n'est que de 27 %. Une autre indication d'une plus grande ancienneté des plus de 50 ans peut être trouvée dans la proportion de travailleurs qui sont depuis moins d'un an chez le même employeur : alors que cette proportion est de 12 % en 2000 pour les 25 à 49 ans, elle n'est que de 3.5 % pour les 50 à 64 ans.

Graphique 4.2. Ancienneté dans l'entreprise par âge et sexe dans quelques pays de l'OCDE, 2000<sup>a</sup>



- a) Les données pour le Japon concernent les entreprises avec 10 travailleurs réguliers ou plus, en excluant les secteurs de l'agriculture, pêche et chasse et l'administration générale et ne sont pas strictement comparables aux données des autres pays, basées sur les enquêtes sur les forces de travail portant sur tous les travailleurs.

Source : Enquête sur la structure des salaires au Japon, Enquête européenne sur les forces de travail, CPS (Current Population Survey) aux États-Unis.

Par rapport à d'autres pays de l'OCDE, les profils par âge en Belgique suivent la même ascension qu'au Japon (seulement pour les hommes), en Italie et en Suède et diffèrent considérablement de ceux obtenus aux États-Unis et au Royaume-Uni où les carrières sont moins stables. En ce qui concerne les hommes et ce jusqu'à la fin de la cinquantaine, l'ancienneté dans l'entreprise des travailleurs belges est très proche de celle des travailleurs japonais. Les hommes de 55 à 59 ans ont une ancienneté moyenne dans l'entreprise de 23.1 années en Belgique pour 22.5 années au Japon. La situation diffère après 60 ans. Après 60 ans, les hommes qui se maintiennent au travail en Belgique le

font en moyenne dans la même entreprise alors qu'au Japon, c'est dans un nouvel emploi, ce qui entraîne une chute de l'ancienneté moyenne de neuf années. Au contraire du Japon, en Belgique, comme en Italie et en Suède, l'ancienneté des hommes dans l'entreprise reste très élevée pour le groupe des plus de 60 ans et se situe entre 21 et 22 ans (graphique 4.2).

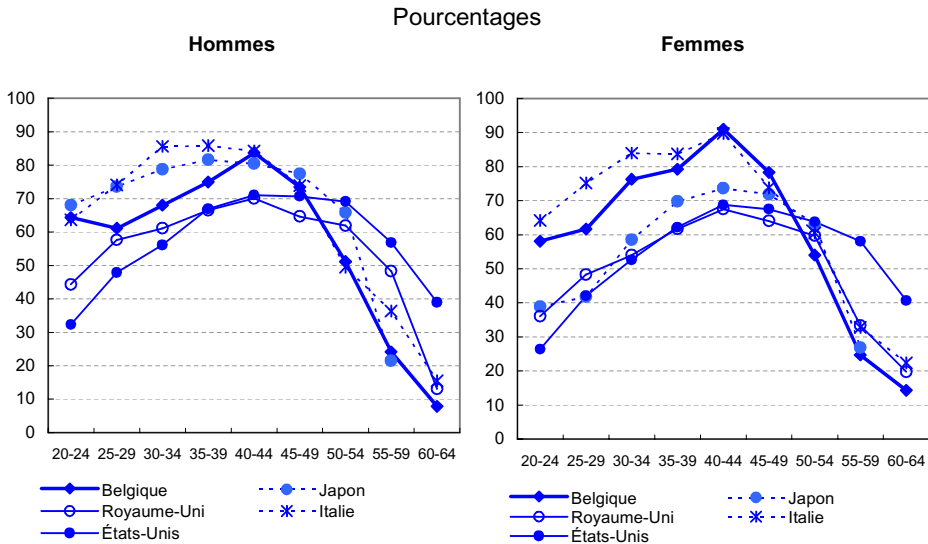
Ces profils d'ancienneté par âge doivent être interprétés avec prudence car il s'agit de profils moyens<sup>27</sup>. C'est pourquoi il est aussi intéressant de calculer des taux de rétention<sup>28</sup> en suivant uniquement les travailleurs qui restent dans l'entreprise pendant une période donnée. En général, les taux de rétention ont tendance à suivre une courbe en U inversée selon l'âge. En fait, on s'attend à ce que les taux de rétention soient peu élevés pour les plus jeunes qui testent plusieurs emplois au début de leur vie active, plus élevés ensuite au moment de la stabilisation dans la carrière et en chute au moment où les travailleurs plus âgés atteignent l'âge de départ à la retraite ou à la préretraite. Naturellement, ces mouvements peuvent être volontaires dans le cadre d'une démission, par exemple, ou involontaire suite à un licenciement. Pour les travailleurs âgés, la chute des taux de rétention peut refléter une perte d'emploi involontaire plutôt qu'un départ volontaire à la retraite. Le graphique 4.3 montre une très grande stabilité d'emploi en Belgique dès l'entrée dans la vie active. À nouveau, les pays les plus proches pour les hommes belges sont le Japon et l'Italie (aussi pour les femmes). Le taux de rétention pour les deux sexes commence à diminuer pour le groupe 40 à 44 ans avec une chute très prononcée ensuite. Ces chiffres montrent que les salariés belges ont tendance à demeurer relativement longtemps dans la même entreprise. Ils la quittent brusquement avec le départ en retraite anticipée.

---

27. La diminution de l'ancienneté moyenne à partir d'un certain âge n'est pas un indicateur direct de perte d'emploi car il faut tenir compte également de changements dans la composition de l'emploi. Par exemple, l'ancienneté moyenne dans l'emploi va plus diminuer si ce sont les travailleurs avec l'ancienneté la plus élevée qui quittent les premiers l'emploi que dans le cas contraire. De plus, certains travailleurs quittent le champ de l'enquête car ils ne retrouvent pas de nouvel emploi ou se retrouvent au chômage ou inactifs.

28. Les taux de rétention sont estimés à partir de données transversales sur l'ancienneté dans l'entreprise plutôt qu'à partir des données sur la rétention dans l'emploi. L'estimation est la suivante : le nombre de travailleurs dans un groupe d'âge quinquennal avec au moins cinq années d'ancienneté est divisé par le nombre de travailleurs du groupe d'âge quinquennal précédent et cinq années auparavant. Ces estimations peuvent également être faites séparément par niveau d'ancienneté, par exemple en comparant le nombre de travailleurs de 55-59 ans avec 15 à 19 années d'ancienneté avec le nombre, cinq années plus tôt, des travailleurs de 50 à 54 ans avec 10 à 14 années d'ancienneté.

Graphique 4.3. Taux de rétention par âge et par sexe dans différents pays de l'OCDE, 1995-2000<sup>a</sup>



- a) Les taux de rétention concernent la proportion des travailleurs en 1995 (1996 pour les États-Unis) qui sont toujours dans le même emploi cinq années après (quatre dans le cas des États-Unis). Les données pour le Japon concernent les entreprises avec 10 travailleurs réguliers ou plus, en excluant les secteurs de l'agriculture, pêche et chasse et l'administration générale et ne sont pas strictement comparables aux données des autres pays, basées sur les enquêtes sur les forces de travail couvrant tous les travailleurs.

Source: Enquête sur la structure des salaires au Japon, Enquête européenne sur les forces de travail, CPS (*Current Population Survey*) aux États-Unis.

### 3. Les salaires relatifs sont-ils plus élevés pour les travailleurs âgés ?

En Belgique, l'ancienneté intervient surtout pour déterminer la progression des salaires des employés. Selon le MET (2000), l'âge et/ou l'ancienneté influencent la structure des barèmes pour environ 8 % des ouvriers alors qu'elles le font pour 97 % des employés.

Une raison en est que l'ancienneté intervient dans la composition des salaires dans les conventions collectives de travail d'une manière différente selon que le travailleur relève du statut employé ou ouvrier. En général, les ouvriers sont classés par catégories professionnelles selon leurs qualifications professionnelles et l'ancienneté intervient rarement, sauf pour accéder à un autre poste supérieur (par exemple, le statut « manœuvre travail léger » est transformé après six mois d'ancienneté en « non qualifié »). Par contre chez les employés, les barèmes sont fixés, soit par années civiles chronologiques (par exemple, dans la Commission paritaire nationale auxiliaire pour les employés,



on débute à 16 ans et on termine à 47 ans, ce qui veut dire que, jusqu'à la fin de la carrière, c'est le barème de 47 ans qui est appliqué), soit par année d'ancienneté (par exemple, la carrière débute à 0 an et finit à 22 ans pour la Commission paritaire de commerce de détail alimentaire). Évidemment, on peut rencontrer des formes complexes d'ancienneté comme, par exemple, celle qui tient compte en même temps de l'ancienneté dans l'entreprise et de l'expérience dans le secteur dans les grandes entreprises de vente au détail. Loin d'être abandonnées, des échelles d'ancienneté ont été récemment prolongées c'est-à-dire au lieu que l'échelle s'arrête à 47 ans, elle va maintenant jusqu'à 49 ans.

Dans les barèmes, l'écart entre le salaire de départ et le salaire en fin de carrière est par conséquent beaucoup plus élevé pour les employés que pour les ouvriers. Toujours selon le MET (2000), le salaire en fin de carrière des ouvriers n'est en moyenne que 9 % plus élevé que le salaire de départ alors que, pour les employés, on atteint en moyenne une progression de 35 %.

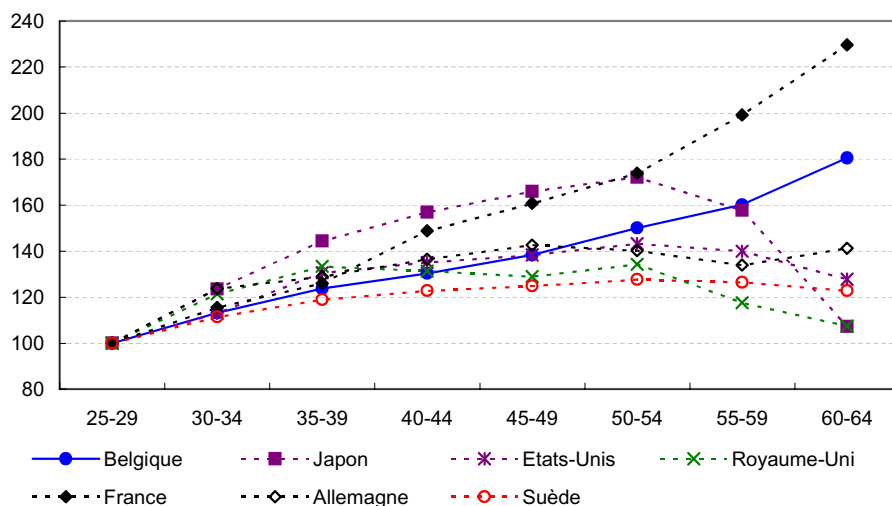
Le graphique 4.4 indique qu'en moyenne, les salaires belges augmentent assez nettement avec l'âge, et surtout après 50 ans pour les hommes. En prenant pour base 100 le salaire des 25 à 29 ans, le salaire des hommes de 60 à 64 ans atteint 180 et celui des femmes du même groupe d'âge 138.

En comparaison internationale, il est intéressant de remarquer que le profil des salaires masculins par âge en Belgique est très proche de celui des Américains jusqu'à 49 ans pour décoller ensuite dans le sillage du profil français. Le profil belge est, tout comme celui de la France, à l'opposé des courbes en Suède ou au Royaume-Uni où la progression par âge n'est pas du tout marquée. Ainsi, au Royaume-Uni, les hommes de 60 à 64 ans gagnent en moyenne à peine plus que leurs collègues de 25 à 29 ans.

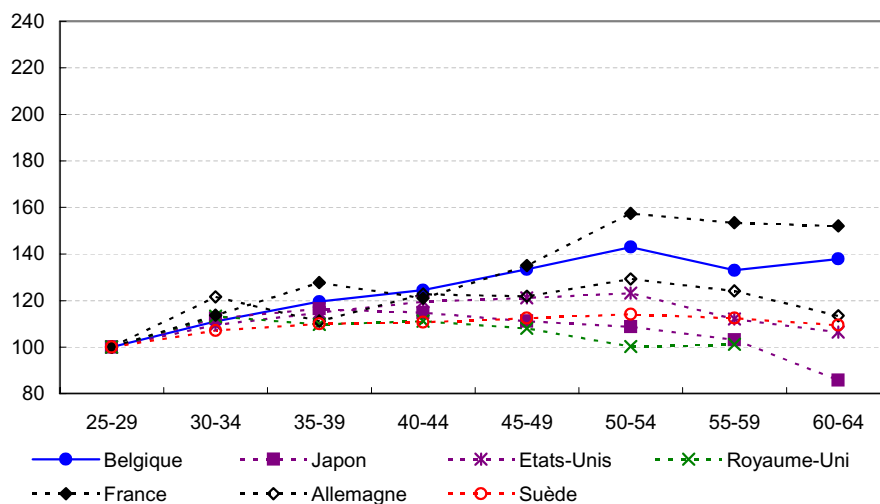
Le profil du salaire et de la productivité par âge a fait l'objet d'une recherche récente en France sur la période 1994-1997 (Crépon *et al.*, 2002). Les résultats montrent que les travailleurs âgés sont mieux payés que les plus jeunes sans détenir pourtant des emplois plus productifs. Les auteurs en tirent la conclusion suivante : « Si les résultats peuvent tout aussi bien signifier que les travailleurs âgés sont surpayés ou les jeunes sous-payés, ils révèlent néanmoins que le salaire croît continûment avec l'âge sans refléter une acquisition supplémentaire et correspondante de capital humain (p. 189) ».

### Graphique 4.4. Profil des salaires par âge dans quelques pays de l'OCDE

Salaires des 25-29=100  
Hommes



Femmes



Source : Allemagne : *German socio-economic Panel*, 1998 ; Belgique : Banque de données de la Sécurité sociale, 2000 ; Etats-Unis : *Current Population Survey*, 2000 ; France : Enquête Emploi, 2000 ; Japon : Enquête sur la structure des salaires, 2000 ; Suède : *Statistics Sweden*, 1999 ; Royaume-Uni : *Labour Force Survey*, 2000.

Il faut donc se poser en Belgique la question du lien entre productivité et salaire. Au-delà de 50 ans, on observe une augmentation significative du salaire relatif. Pour une part, ce phénomène peut relever d'un biais de sélection : les plus de 50 ans qui restent dans l'entreprise ont un salaire plus élevé car ils sont plus productifs. Pour une autre part, ce phénomène peut résulter de la liaison automatique des salaires à l'âge ou à l'ancienneté sans refléter la productivité du travailleur. Il est difficile de faire la part entre ces deux facteurs même si, on l'a vu, il existe des mécanismes institutionnels en Belgique pour lier le salaire à l'âge. Il est certain qu'un coût salarial important après 50 ans qui ne reflète pas une productivité plus élevée du travailleur peut amplifier le processus d'éviction des travailleurs âgés. Une recommandation pourrait être faite aux partenaires sociaux de tirer les conséquences dommageables pour l'emploi des travailleurs âgés de barèmes qui lient le salaire à l'âge ou à l'ancienneté et d'entamer des négociations pour atténuer cette liaison automatique en prenant en compte d'une façon ou d'une autre la productivité du travailleur. Plus généralement, un effort plus significatif de formation tout au long de la vie devrait être réalisé, de façon à soutenir les gains de productivité (ou d'éviter leur érosion avec l'âge).

#### **4. Protection de l'emploi : une barrière ou une sécurité ?**

L'indicateur synthétique de la rigueur de la législation sur la protection de l'emploi dans les différents pays de l'OCDE est repris au tableau 4.1. Cet indicateur est basé sur différents aspects comme par exemple, le délai de préavis, les indemnités de licenciement ou la définition du licenciement abusif. Les dispositifs varient énormément selon le pays avec d'un côté une législation peu restrictive aux États-Unis, au Royaume-Uni, au Canada et en Australie et de l'autre côté une législation plus rigoureuse au Portugal, en Corée et aux Pays-Bas. Selon une échelle établie dans un rapport de l'OCDE (1999), la Belgique occupe la sixième place sur 27 ce qui indique que la législation sur la protection contre les licenciements individuels est relativement libérale.

Il n'est pas clair si une législation libérale de protection de l'emploi a en elle-même un impact positif ou négatif sur les taux d'emploi des travailleurs âgés. Par contre, une législation rigoureuse peut protéger les travailleurs qui sont dans l'emploi (*insiders*) aux dépens de ceux qui n'ont pas d'emploi (*outsiders*). Les autres effets d'une législation rigoureuse peuvent être une réduction dans la mobilité dans l'emploi et l'augmentation de la part d'emplois temporaires (voir OCDE, 1999). La législation relative à la protection de l'emploi est en fait surtout libérale en Belgique pour les ouvriers. Les employés sont relativement mieux protégés avec de longs délais de préavis et des indemnités de licenciement très importantes.

**Tableau 4.1. Rigueur de la législation sur la protection de l'emploi pour l'emploi régulier dans les pays de l'OCDE à la fin des années 90**

Place du pays	Pays	Rigueur de la protection dans le cas d'un licenciement individuel
1	États-Unis	0.2
2	Royaume-Uni	0.8
3	Canada	0.9
4	Australie	1.0
5	Suisse	1.2
<b>6</b>	<b>Belgique</b>	<b>1.5</b>
7	Danemark	1.6
8	Irlande	1.6
9	Nouvelle-Zélande	1.7
10	Hongrie	2.1
11	Finlande	2.1
12	Pologne	2.2
13	Mexique	2.3
14	France	2.3
15	Norvège	2.4
16	Grèce	2.4
17	Autriche	2.6
18	Espagne	2.6
19	Turquie	2.6
20	Japon	2.7
21	Allemagne	2.8
22	Suède	2.8
23	Italie	2.8
24	République tchèque	2.8
25	Pays-Bas	3.1
26	Corée	3.2
27	Portugal	4.3

Source : OCDE (1999).

Par ailleurs, il est de plus en plus souvent reconnu que les mesures de protection de l'emploi ciblées sur un groupe particulier peuvent avoir l'effet inverse. Ainsi, la nouvelle obligation d'*outplacement* pour les travailleurs licenciés de plus de 45 ans qui en font la demande peut certes avoir l'effet attendu de maintenir dans l'emploi ces travailleurs mais aussi déplacer encore vers le bas l'âge à partir duquel il devient plus onéreux de recruter. La conséquence pourrait être, en effet, de décourager l'embauche des travailleurs âgés de 45 ans et de concentrer les embauches sur les moins de 40 ans. Cet effet inverse à celui attendu n'est pas improbable étant donné le très mauvais accueil fait par le patronat de l'obligation d'*outplacement* qu'il perçoit comme une contrainte et un coût supplémentaire pour cette catégorie de travailleurs. Il est question que dans certaines commissions paritaires, ce soient les fonds sectoriels qui prennent en charge l'*outplacement* et s'acquittent de la somme de 1 500 € par salarié de plus de 45 ans licencié.

## 5. Environnement de travail

L'environnement de travail est-il particulièrement dégradé en Belgique comparé aux autres pays de l'Union européenne comme on le prétend souvent ? Ce n'est pas ce qui ressort des résultats de la troisième enquête européenne sur les conditions de travail en 2000 (tableau 4.2). Si l'on regarde d'abord les résultats pour les travailleurs de 25 à 49 ans sur lesquels repose l'essentiel de l'effort productif en Belgique, on n'y retrouve pas de conditions de travail particulièrement épuisantes. Moins d'hommes sont exposés à des conditions de travail pénibles en Belgique qu'en moyenne dans les pays de l'UE et, par exemple, en Suède et au Royaume-Uni. C'est également le cas pour les femmes belges pour lesquelles le pourcentage est légèrement supérieur à la moyenne des pays européens mais plus faible qu'en Suède et au Royaume-Uni. Pour l'exercice de tâches pénibles qui concerne partout plus de la moitié des femmes, les travailleuses belges se trouvent mieux loties en moyenne que leurs consœurs dans les pays européens. Par contre, une proportion plus élevée d'entre elles déclare avoir des horaires de travail contraignants. Quant aux travailleurs belges, en ce qui concerne l'exposition à des tâches pénibles ou l'existence d'horaires de travail contraignants, ils se trouvent dans la moyenne européenne dans des proportions légèrement plus élevées que leurs collègues britanniques ou suédois, particulièrement pour l'existence d'horaires de travail contraignants. Pour finir, en général peu d'hommes et de femmes de 25 à 49 ans souffrent de problèmes de santé liés au travail : en Belgique 4.5 % des hommes ce qui est légèrement supérieur au pourcentage suédois et 3.4 % des femmes ce qui est inférieur au pourcentage suédois.

Une autre idée reçue à vérifier à partir de ces résultats est la suivante : les travailleurs âgés de 50 à 64 ans restent plus longtemps au travail en Suède car leurs conditions de travail sont meilleures. À nouveau, cela ne se vérifie pas. En particulier, les Suédois et les Suédoises toujours au travail entre 50 et 64 ans sont exposés plus fréquemment à des tâches pénibles que la moyenne des travailleurs des pays européens. Ils déclarent également plus souvent que la moyenne européenne des problèmes de santé liés au travail. Les travailleurs masculins âgés en Belgique sont également dans ce cas.

Les évolutions techniques et organisationnelles du travail permettent d'envisager une amélioration significative des conditions de travail et une rupture avec les modèles dans lesquels l'intensification poussée du travail d'exécution était la règle. L'augmentation du nombre de travailleurs plus âgés représente un défi pour les employeurs en matière de conditions de travail, surtout qu'une dégradation des conditions de travail est ressentie plus fortement par les plus âgés. Il est primordial d'agir dans les entreprises sur les conditions de travail offertes en fin de carrière en prenant en compte la pénibilité, les formes d'organisation du travail et les modes de gestion du personnel.

Tableau 4.2. **Évaluation des conditions de travail en Belgique et dans quelques pays de l'Union européenne, 2000**  
En pourcentage des travailleurs exposés selon l'âge

	Hommes			Femmes		
	Total 15+	25-49	50-64	Total 15+	25-49	50-64
<b>Conditions de travail pénibles<sup>a</sup></b>						
Belgique	43.6	43.8	37.3	30.3	28.9	27.8
Suède	45.9	45.6	45.5	29.9	33.3	22.0
Royaume-Uni	51.9	50.3	42.4	31.0	32.8	28.5
Union européenne	47.9	48.1	42.7	28.0	27.9	26.4
<b>Tâches pénibles<sup>b</sup></b>						
Belgique	66.3	66.9	59.3	57.5	57.3	55.1
Suède	65.3	63.4	64.1	64.3	66.7	58.9
Royaume-Uni	66.4	62.3	58.5	57.9	57.9	56.5
Union européenne	66.3	65.4	60.8	58.9	59.1	57.1
<b>Horaires de travail contraignants<sup>c</sup></b>						
Belgique	76.5	76.3	72.3	80.7	80.9	74.7
Suède	68.7	69.0	66.3	76.3	75.6	76.9
Royaume-Uni	66.9	62.4	68.1	75.6	74.9	66.4
Union européenne	76.7	75.1	76.7	81.6	80.1	81.4
<b>Problèmes de santé liés au travail<sup>d</sup></b>						
Belgique	5.1	4.5	9.7	2.9	3.4	2.5
Suède	5.3	4.1	8.9	6.2	6.4	5.6
Royaume-Uni	2.1	1.7	4.5	2.5	3.0	1.4
Union européenne	4.1	3.7	6.8	3.8	4.1	4.0

a) Entre la moitié et la totalité du temps, exposition à au moins une des conditions suivantes : vibrations provenant d'outils ou de machines ; bruit intense ; température élevée ou basse ; inhalation de vapeurs, d'émanations de poussière ou de substances dangereuses ; manipulations de produits dangereux ; ou exposition à des rayonnements tels que les rayons X, des rayonnements radioactifs, la lumière émise lors d'opérations de soudage ou des rayons laser.

b) Entre la moitié et la totalité du temps, exposition à au moins une des conditions suivantes : position de travail douloureuse ou pénible ; port ou manutention de charges lourdes ; tâches courtes ou répétitives ; gestes répétitifs de la main ou du bras ; ou port d'équipements de protection.

c) Obligation de travailler, au moins une fois par mois, la nuit ou le dimanche, travail en équipes ou horaires irréguliers.

d) Absence de 5 jours ou plus au cours des 12 derniers mois en raison de problèmes de santé entraînés par l'activité.

Source : Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail, Troisième enquête européenne sur les conditions de travail.

Volkoff (2001), directeur du CREAPT, souligne que pour prévenir et gérer le vieillissement dans les entreprises, il faut faire en sorte que « le plus grand nombre possible de situations de travail soit tenable pour les salariés de 57, 58, 59 ou 60 ans, sans fatigue excessive et avec des capacités professionnelles reconnues afin qu'ils ne passent pour vieux ni dans l'appréciation collective, ni à leurs propres yeux (p. 26) ». Si toute amélioration des conditions de travail est largement bénéficiaire au maintien des travailleurs vieillissants, cela permet également d'éviter la dégradation prématurée de la santé des jeunes. Si le travail est moins usant et mieux conçu, c'est en définitive préférable aussi pour la société dans son ensemble.

## **6. Conventions collectives et travailleurs âgés**

Tous les deux ans, les partenaires sociaux concluent en automne un accord interprofessionnel appelé à encadrer les conditions de travail (salaires, flexibilité, fins de carrière, etc.) de tous les salariés du secteur privé pour les deux années qui suivent. Cette négociation est traditionnellement précédée de contacts avec le gouvernement fédéral.

### **A. Les travailleurs âgés dans l'accord interprofessionnel 2001-2002**

Dans l'accord interprofessionnel pour la période 2001-2002, les partenaires sociaux souhaitent poursuivre deux objectifs : 1) l'amélioration des possibilités d'emploi pour les travailleurs âgés qui souhaitent continuer à travailler et pour les chômeurs âgés qui souhaitent retrouver un emploi ; et 2) le maintien des systèmes existants de prépension et des régimes de fin de carrière pour les travailleurs en difficulté.

En ce qui concerne l'amélioration des possibilités d'emploi pour les travailleurs âgés, les partenaires sociaux mettent en avant la lutte contre le stress sur le lieu de travail, l'amélioration des conditions de travail durant toute la vie, des mesures supplémentaires favorisant le recrutement de chômeurs de plus de 45 ans, des efforts supplémentaires en matière de formation pour les actifs âgés, des possibilités supplémentaires de fin de carrière en matière de durée de travail ou encore la transmission d'expérience entre générations.

Pour la formation par exemple, les travailleurs âgés font souvent partie des groupes à risque qui peuvent bénéficier en priorité de mesures de formation. Les secteurs doivent fournir, pour 2001-2002, au moyen d'une nouvelle convention collective de travail ou d'une convention collective étendue de travail, un effort de 0.10 % pour la formation et l'emploi de groupes à risque. Les partenaires sociaux doivent conclure au niveau sectoriel ou au niveau des entreprises des conventions collectives de travail dans lesquelles sont définies les catégories de chômeurs ou de travailleurs appartenant à la notion de groupes à risque. Trente secteurs et/ou sous-secteurs ont repris les travailleurs

et/ou chômeurs âgés dans la définition de « groupes à risque ». Les initiatives de formation et d'instruction concrètes sont établies par les fonds de formation sectoriels.

En ce qui concerne les prépensions<sup>29</sup>, les partenaires sociaux sont d'accord pour maintenir, pour la durée de cet accord, la possibilité de prolonger pour 2001-2002 les CCT sectorielles ou d'entreprise existantes en matière de prépension à temps plein, ainsi que les exceptions à cet égard pour les entreprises en restructuration et en difficulté. De plus, ils s'engagent à examiner au sein du Conseil national du travail si, et le cas échéant sous quelles conditions, un régime pour travailleurs en difficulté pourrait être réalisé, éventuellement avec l'aide du Fonds prévu par le gouvernement en vue d'adapter les conditions de travail. Par conséquent, toutes les CCT ont maintenu intact le régime des prépensions conventionnelles à 58 ans hormis quelques aménagements comme celui apporté par la Commission paritaire nationale auxiliaire pour les employés (CPNAE) qui a reporté à 59 ans le paiement de l'indemnité complémentaire par le fonds social sectoriel, l'employeur devant payer l'indemnité complémentaire la première année (voir encadré 4.2).

### ***B. Les travailleurs âgés et l'accord interprofessionnel 2003-2004***

Les revendications patronales et syndicales étaient opposées sur le dossier des travailleurs âgés. Le patronat plaidait notamment pour un report à 60 ans de l'âge de la prépension et suggérait que le travailleur qui prend un crédit-temps d'un an au cours de sa carrière ne puisse pas partir à la préretraite à 58 ans et doive attendre 59 ans. Du côté syndical, retarder l'âge de la prépension était inacceptable. Comme l'écrivait Luc Cortebeek, le président de la Confédération des syndicats chrétiens (CSC) dans un quotidien début septembre 2002, « les employeurs ne valorisent pas leur capital humain : ils exigent qu'ils travaillent plus dur, plus longtemps, pour le même prix ». L'âge de la prépension de 58 ans pourrait pour les syndicats être réduit à 56 ans pour les travailleurs qui ont 38 ans de carrière et qui exercent un métier astreignant ou pénible. Les autorités publiques ont quant à elles fait savoir que leurs préoccupations étaient centrées non pas sur le régime de prépension conventionnelle qui est en régression mais bien sur celui des chômeurs âgés. Le nombre de chômeurs âgés est en effet en progression sensible suite aux pratiques patronales visant à contourner la réglementation des prépensions dans le cadre des « prépensions Canada Dry ».

---

29. Il faut savoir que la mesure de prépension conventionnelle est une mesure temporaire reconduite pour une durée limitée par CCT (au maximum de trois années) qui ne peut en aucun cas faire l'objet d'une disposition de prolongation tacite. Depuis la CCT n° 17 introduite en 1974, cette mesure a toujours été prolongée.



#### **Encadré 4.2. Les prépensions conventionnelles en 2001-2002 dans quelques conventions collectives de travail (CCT)**

Seule la CCT de la plus grosse commission paritaire du secteur privé en Belgique, la Commission paritaire nationale auxiliaire pour les employés (CPNAE), a ouvert une brèche dans le dossier hautement sensible des prépensions. La CCT conclue le 25 avril 2001 prévoit, en effet, que, si la prépension reste possible à 58 ans, on reporte de 58 à 59 ans le paiement de la part de l'indemnité complémentaire prise en charge, jusqu'à présent, par le fonds social sectoriel. L'intervention du fonds dans l'indemnité complémentaire est limitée jusqu'au moment où le prépensionné atteint l'âge de 60 ans. La CPNAE touche une grande diversité de secteurs (informatique, bureaux d'études, commerce de détail, garages, etc.). Elle organise les relations de travail de 310 000 employés, ce qui en fait la plus grosse Commission paritaire en termes de personnes occupées. Elle implique environ 50 000 entreprises, dont 96 % des travailleurs sont actifs dans des petites et moyennes entreprises dépourvues de représentation syndicale.

La Commission paritaire de la construction a également introduit des dispositions particulières pour les travailleurs plus âgés comme la prolongation de deux ans de la CCT qui prévoit une prime aux ouvriers qui continuent à travailler après l'âge de 58 ans. Le Fonds de Sécurité d'Existence des Ouvriers de la Construction octroie aux ouvriers qui après l'âge de 58 ans continuent sur base volontaire de fournir des prestations de travail chez une ou plusieurs entreprises du secteur, une indemnité unique de 3 966.30 € en plus de l'allocation de sécurité sociale que reçoivent les ouvriers concernés après l'arrêt des prestations de travail. Ce secteur est confronté à la fois à une pénurie de main-d'œuvre et à des conditions pénibles de travail pour des travailleurs peu qualifiés ayant commencé à travailler très jeunes. Le Fonds admet des départs en prépension à 56 ans suite à une déclaration d'inaptitude par le médecin du travail. Les départs à 58 ans sont financés pour ceux qui ont 15 années d'ancienneté dans le secteur.

La Commission paritaire de l'ameublement et de l'industrie transformatrice du bois a décidé également l'octroi d'un supplément à l'allocation complémentaire de (pré)pension aux ouvriers/ouvrières âgé(e)s qui sont resté(e)s au travail après leur 58<sup>e</sup> anniversaire.

Le 12 décembre 2002, un accord est intervenu après d'après discussions. Cet accord peut être qualifié de défensif car il reconduit intégralement les prépensions pour deux ans (voir encadré 4.3). La seule mesure active pour promouvoir l'emploi des travailleurs âgés est la proposition d'utiliser une enveloppe de 71 millions d'euros à la fois pour abaisser de 58 à 57 ans l'âge auquel est accordée la réduction des charges sociales en faveur de l'embauche de travailleurs âgés et pour promouvoir l'emploi dans les PME.

### **Encadré 4.3. L'accord interprofessionnel 2003-2004 et les prépensions**

Les partenaires sociaux acceptent, pour la durée de l'accord :

- de prolonger les possibilités de CCT sectorielles ou d'entreprise en matière de prépension à temps plein à partir de 58 ans ainsi que les dérogations à ce propos pour des entreprises en restructuration ou en difficulté ;
- de prolonger la possibilité de CCT à 55 ans en cas de carrière professionnelle de 38 ans, à condition que le système soit appliqué de façon ininterrompue depuis le 31 mai 1986 ;
- de prolonger, en 2003 et 2004, la possibilité de CCT sectorielles sur la prépension à temps plein à partir de 56 ans pour les travailleurs ayant une carrière de 33 ans et ayant travaillé pendant 20 ans dans un régime de travail en équipe avec des prestations de nuit ;
- de prolonger, en 2003 et 2004, la possibilité de conclure une CCT sectorielle sur la prépension à temps plein à partir de 56 ans dans le secteur de la construction pour les travailleurs disposant d'une attestation, délivrée par un médecin du travail et qui confirme leur incapacité à continuer leur activité professionnelle ;
- de prolonger pour deux ans la réglementation générale en matière de prépension à mi-temps à partir de 58 ans, à la demande et en accord avec l'employeur, en maintenant la possibilité de CCT sectorielles en matière de prépension à mi-temps à partir de 55 ans.



## Chapitre 5

### ENCOURAGER LE TRAVAIL APRÈS 50 ANS

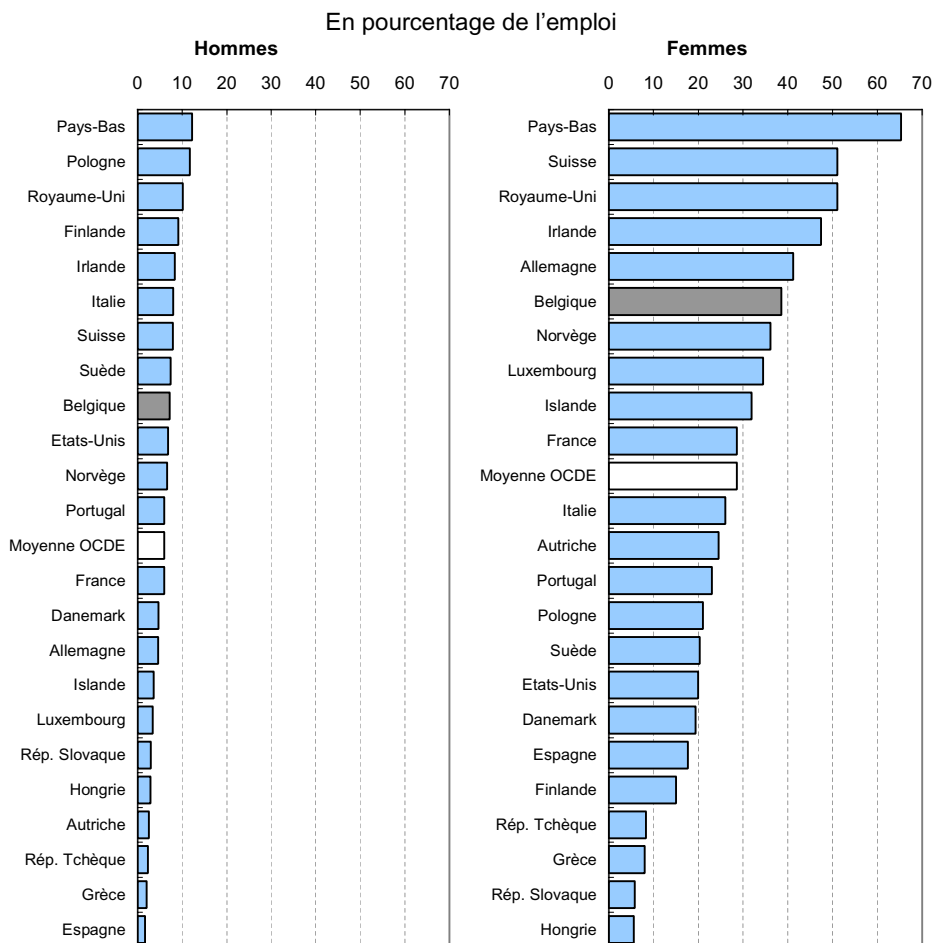
Une question essentielle à aborder concerne l'employabilité des travailleurs de plus de 50 ans. Ces travailleurs possèdent-ils les qualifications et aptitudes nécessaires pour garder leur emploi ou trouver un nouvel emploi ? Le degré d'employabilité de chaque personne dépend beaucoup de son niveau de formation initiale ainsi que des qualifications qu'il a pu acquérir par la formation continue et l'expérience professionnelle. On ne peut dès lors pas considérer les travailleurs de 50 à 64 ans comme un groupe homogène. Il faudrait plutôt mettre en avant leur hétérogénéité en termes de situation au travail et de compétences pour mieux les aider à continuer à travailler ou à retrouver un emploi. Dans ce chapitre, on se penchera d'abord sur les conditions d'emploi et les situations de chômage vécues par ces travailleurs. Leur comportement au travail, leurs opinions sur leur parcours professionnel, leur niveau relatif de qualification et leur accès à la formation professionnelle continue seront ensuite présentés. Enfin, les mesures actives mises en place dans chacune des trois régions pour promouvoir l'emploi des actifs plus âgés seront détaillées.

#### 1. Conditions d'emploi

##### A. Travail à temps partiel

En Belgique, comme en général dans les autres pays de l'OCDE, le travail à temps partiel en fin de carrière concerne surtout les femmes. Comme l'indique le graphique 5.1, le travail à temps partiel concerne en Belgique 39 % des femmes de 50 à 64 ans, et 7 % de l'emploi des hommes du même groupe d'âge, ce qui est supérieur à la moyenne des pays de l'OCDE. Il est intéressant de signaler également le caractère volontaire du travail à temps partiel au-delà de 50 ans car 84 % des hommes et 91 % des femmes en Belgique déclarent l'avoir choisi, les pourcentages correspondants pour l'OCDE étant 87 % et 91 %.

## Graphique 5.1. Fréquence du travail à temps partiel chez les 50 à 64 ans par sexe dans les pays de l'OCDE, 2001



Source : Enquêtes sur la population active.

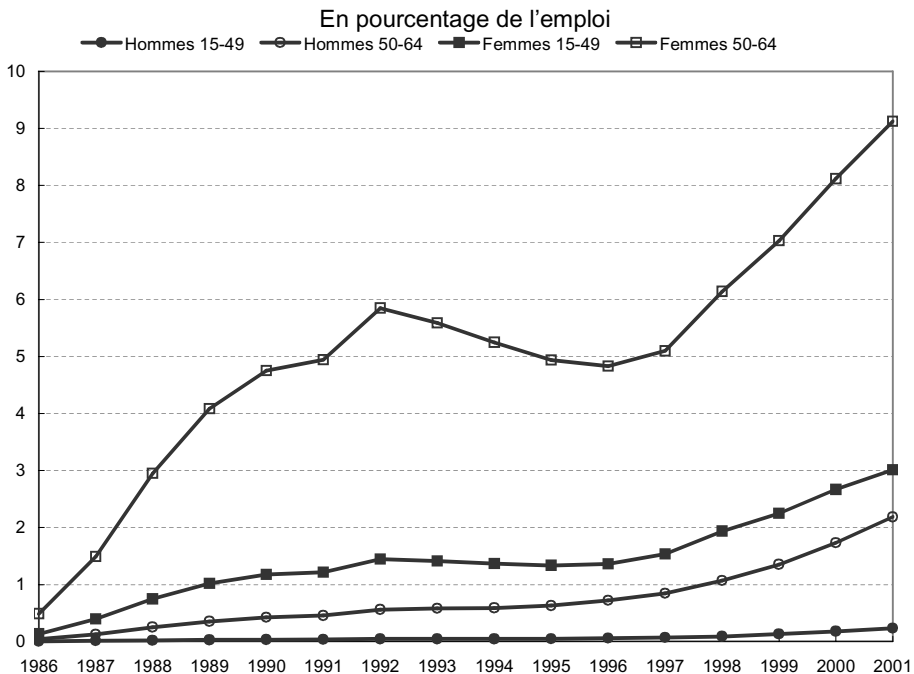
Si l'emploi à temps partiel s'est développé en Belgique, c'est certainement lié aux possibilités d'interruption de carrière à temps partiel qui existent depuis le milieu des années 80. Cette mesure permet aux travailleurs de réduire leurs prestations de travail, pour n'importe quelle raison, avec octroi d'une allocation et maintien intégral des droits en matière de sécurité sociale, notamment en matière de pension, les prestations étant valorisées comme un travail à temps complet. Originellement, l'employeur était obligé de remplacer le travailleur en réduction de prestations par un chômeur complet indemnisé : cela avait pour conséquence que le coût du système était compensé, du moins partiellement, par les économies réalisées en assurance chômage. A la fin des

années 90, les exceptions à cette obligation de remplacement se sont étendues. L'interruption n'est possible que pour un maximum de cinq ans au cours de la carrière professionnelle. Cette mesure a été remplacée au 1<sup>er</sup> janvier 2002 par le crédit temps, qui est devenu un droit pour les travailleurs. Des incitations supplémentaires sont prévues pour les travailleurs de 50 ans et plus (voir encadré 2.1. du chapitre 2).

L'interruption de carrière à temps partiel a concerné surtout les salariées de 50 à 64 ans, jusqu'à 9 % du pourcentage de l'emploi en 2001 (graphique 5.2). Cette mesure a été beaucoup plus utilisée que la prépension à mi-temps comme on l'a vu au chapitre 3. En 2002, selon les premières indications, beaucoup d'hommes ont opté pour le nouveau régime de crédit-temps, surtout pour la formule de maintien au travail à 4/5<sup>e</sup> car l'allocation allouée permet de garder pratiquement le même salaire net qu'à temps complet.

Si la réduction du temps de travail en fin de carrière peut être une voie intéressante pour permettre aux travailleurs de continuer à travailler à un rythme moins soutenu, il faudrait cibler cette possibilité sur ceux qui sont réellement en difficulté, par exemple pour des problèmes de santé ou des conditions de travail pénibles. Offrir cette possibilité à tous les travailleurs de plus de 50 ans jusqu'à la retraite avec quelques limites objectives dans l'accès (comme 20 ans de carrière et cinq ans chez le même employeur et une limite à 5 % du personnel actif de l'entreprise) ne semble pas judicieux. Le risque d'effets d'aubaine est réel dans le sens où ceux qui auraient de toutes les façons continué à travailler en profitent. De plus, ceux qui auraient réellement besoin d'horaires aménagés pour continuer à travailler pourraient ne pas en bénéficier. Par conséquent, l'important n'est pas comme le préconise le CSE (2002) de lever les restrictions quantitatives dans le crédit temps pour l'élargir encore plus aux travailleurs âgés, mais plutôt de mieux cibler la mesure pour qu'elle aide effectivement les travailleurs âgés qui en ont le plus besoin. Un des effets indirects d'un élargissement de la mesure à tous les travailleurs âgés pourrait paradoxalement avoir l'effet inverse de celui recherché, du moins en volume de travail : la quantité de travail fournie par les 50-64 ans diminuerait, ce qui ferait peser encore plus sur les 25-49 ans l'essentiel de l'effort productif. L'OCDE (2001*d*) a déjà formulé des réserves sur un système général de périodes d'interruptions de l'activité professionnelle équivalant à une réduction d'un cinquième du temps de travail. Ces mesures risquent non seulement d'avoir un coût budgétaire mais pourraient aussi, si elles n'étaient pas soigneusement pensées, réduire inadéquatement l'offre effective de main-d'œuvre.

Graphique 5.2. Interruptions de carrière à temps partiel en Belgique, 1986-2001



Source : BFP.

Certains secteurs qui connaissent des pénuries de travailleurs qualifiés et des conditions de travail difficiles ont déjà introduit des mesures spécifiques de réduction du temps de travail pour les plus âgés. Dans le secteur des soins de santé, une nouvelle organisation de la fin de la carrière a été inscrite dans la dernière convention collective de travail. Depuis le 1<sup>er</sup> juillet 2001, le personnel infirmier et soignant et celui qui effectue des horaires irréguliers peut diminuer son temps de travail avec maintien de sa rémunération. La réduction accordée s'élève pour un travailleur à temps plein à 12, 24 ou 36 jours par an respectivement pour les travailleurs âgés d'au moins 45, 50 ou 55 ans. Toutefois, les travailleurs qui gardent leur horaire antérieur bénéficient d'un complément de salaire. Comme l'écrit le MET (2000), si cet accord peut apparaître comme une bonne pratique pour encourager les travailleurs à poursuivre leur carrière au-delà d'un certain âge, « on doit garder à l'esprit que cet arrangement est financé par des fonds publics. Aussi, la question qui se pose porte naturellement sur le coût et les modalités de financement d'une pareille formule dès lors qu'elle concernerait tous les travailleurs salariés à partir de 45 ans. On sait que si cette formule avait pour conséquence de renchérir d'autant le coût du travail des travailleurs au-delà de 45 ans, il s'ensuivrait un

renforcement des mécanismes d'éviction des travailleurs les moins productifs qui irait à l'inverse de l'objectif recherché » (p. 185). Une voie à suivre serait de ne pas financer le dispositif de crédit-temps pour les plus de 50 ans dans le cadre du budget du chômage et de laisser chacun des secteurs décider si oui ou non un dispositif d'aménagement des fins de carrière était une priorité à financer sur leurs propres fonds sectoriels.

## **B. Travail temporaire**

En moyenne, dans les pays de l'OCDE le travail temporaire touche presque autant les travailleurs au-delà de 50 ans que de travailleurs plus jeunes, aussi bien hommes que femmes. La différenciation par sexe n'est que peu marquée (tableau 5.1). Par contre, en Belgique, relativement peu de travailleurs âgés travaillent dans des emplois non permanents : en 2000, seuls 4 % du groupe des travailleurs de 50 à 64 ans ont un emploi temporaire alors que la moyenne des pays de l'OCDE atteint 10 %.

**Tableau 5.1. Travail temporaire par sexe et groupe d'âge, 2000**  
En pourcentage de l'emploi

	Hommes		Femmes		Total	
	25-49	50-64	25-49	50-64	25-49	50-64
Allemagne	7.5	4.3	8.5	4.7	8.0	4.5
<b>Belgique</b>	<b>4.6</b>	<b>3.0</b>	<b>9.9</b>	<b>6.3</b>	<b>7.0</b>	<b>4.1</b>
Canada	8.0	8.5	10.1	8.4	9.0	8.5
Espagne	27.8	13.4	30.9	14.9	29.1	13.9
France	10.8	4.9	13.5	5.1	12.0	5.0
Italie	7.7	5.4	11.2	5.6	9.1	5.5
UE	9.5	5.7	12.1	6.3	10.7	6.0
OCDE <sup>a</sup>	10.1	8.7	13.2	11.6	11.4	9.9

a) La Corée, la Nouvelle-Zélande, la Pologne, la Suisse et les États-Unis ne sont pas inclus.  
Source : Enquêtes sur la population active.

Du travail temporaire pourrait être proposé aux chômeurs de plus de 50 ans. Selon les nouvelles mesures concernant l'emploi des travailleurs âgés, les services publics pour l'emploi de chacune des régions vont devoir de nouveau proposer des « emplois convenables » aux chômeurs de plus de 50 ans. Dans la région flamande, le VDAB a pris l'initiative de créer des agences d'emploi temporaire spécialisées pour les plus de 45 ans (voir encadré 5.1 à la fin du chapitre). Il semblerait que certaines expériences de retour à l'emploi des



travailleurs les plus âgés dans des emplois saisonniers se sont déjà révélées très positives. Les emplois cités concernent des emplois d'été dans les parcs d'attraction ou dans le secteur de la climatisation. Dans la région wallonne, le secteur du tourisme offre des opportunités d'emploi à des travailleurs plus âgés qui valorisent leurs connaissances de l'histoire de la région et du terroir en tant que guides (souvent sous statut indépendant). Un projet appelé Phileas, initié par le FOREM en 1997 et soutenu par le Fonds social européen, a été mené jusqu'en 2000 : 12 % des stagiaires étaient âgés de plus de 50 ans.

## 2. Chômage au sens du BIT

Dans la définition internationale du chômage au sens du BIT, les chômeurs doivent être demandeurs d'emploi et disponibles pour un emploi. Depuis de nombreuses années, en Belgique, les chômeurs âgés ne sont plus demandeurs d'emploi. C'est la raison pour laquelle ils ne sont plus comptés comme chômeurs dans les comparaisons internationales. Comme le montre le graphique 5.3, Le pourcentage de chômeurs de 50 à 64 ans au sens du BIT est particulièrement faible en Belgique avec 1.3 % du groupe d'âge (alors qu'en moyenne pour l'OCDE, on atteint 2.7 %<sup>30</sup>). La faiblesse relative du chômage, au sens du BIT, des 50 à 64 ans en Belgique n'est dès lors pas la traduction d'une situation favorable sur le marché du travail.

Une étude de l'ONEM (2001) consacrée à l'ensemble des chômeurs enregistrés de 50 ans et plus qui se base sur les données administratives de paiement des allocations de chômage donne la répartition suivante des situations : 79 % d'entre eux se retrouvent sous le statut de chômeurs âgés non-demandeurs d'emploi dispensés de recherche d'emploi, 13 % sont toujours demandeurs d'emploi et 8 % travaillent à temps partiel avec ou sans garantie de revenus additionnels<sup>31</sup>.

Comme le montre le graphique 5.3, depuis 1983, jamais plus de 4 % des hommes de 50 à 64 ans ni 2 % de femmes du même groupe d'âge n'ont été demandeurs d'emploi. En fin de période en 2001, il n'y a plus environ que 2 % du groupe d'âge des 50 à 64 ans qui se retrouve au chômage pour 0.6 des femmes du même groupe d'âge ce qui est nettement moins que pour les 25 à 49 ans.

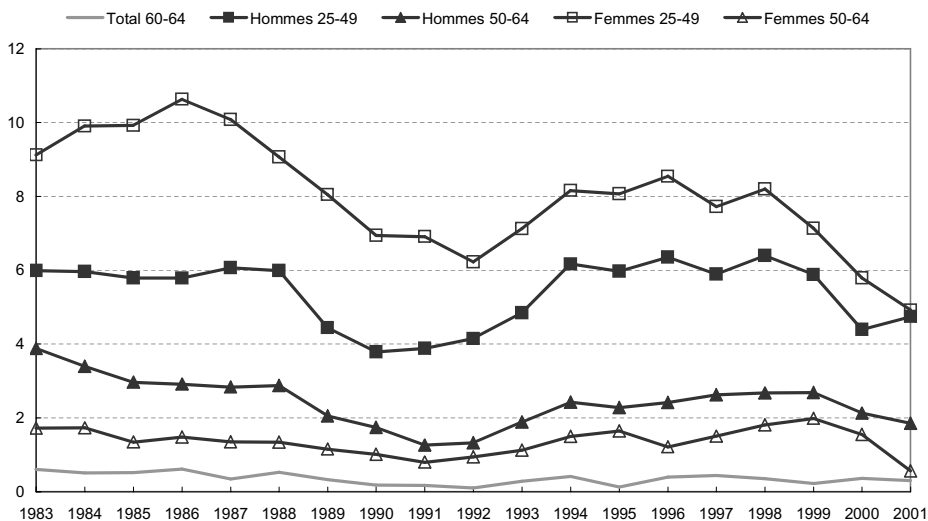
---

30. Voir le tableau 2.1.

31. En Belgique, les travailleurs qui ont été obligés d'accepter un temps partiel alors qu'ils souhaitaient un temps complet peuvent recevoir une allocation compensatrice.

### Graphique 5.3. Rapport du chômage au sens du BIT<sup>a</sup> à la population par groupe d'âge et sexe, 1983-2001, Belgique

En pourcentage du groupe d'âge



a) Il s'agit des chômeurs demandeurs d'emploi et disponibles pour un emploi.

Source : Enquêtes sur la population active.

Il est fort probable que la réinscription progressive comme demandeurs d'emploi des nouveaux chômeurs de plus de 50 ans à partir de mi-2002 aura pour effet d'augmenter le nombre de chômeurs au sens du BIT de ce groupe d'âge, sauf naturellement si ces chômeurs retrouvent immédiatement un emploi.

## 3. Employabilité des travailleurs âgés

### A. Opinions des actifs et des inactifs sur le travail

Les enquêtes d'opinion en Belgique montrent qu'en 2002, la place du jeune retraité est beaucoup plus valorisée que celle du travailleur âgé. Selon quelques résultats présentés au tableau 5.2, la plupart des personnes interrogées souhaitent arrêter de travailler à 55 ans, voire plus tôt. Cela reflète peut-être un facteur de long terme lié à une demande croissante de loisirs. Pourtant, une majorité tout aussi importante estime qu'il n'est pas réaliste d'espérer arrêter de travailler avant 60 ans. Ce qu'il faut souligner, c'est le fait que plus la personne interrogée est jeune, plus tôt elle souhaite arrêter de travailler. L'écart entre souhait et attente diminue avec l'âge. Il est bien connu qu'un des effets pervers des dispositifs de départ anticipé à la retraite est qu'il entretient des illusions chez les travailleurs aujourd'hui d'âge moyen (OCDE, 1997).

**Tableau 5.2. Opinions sur le travail des Belges âgés de 15 à 64 ans selon l'âge, 2001<sup>a</sup>**

	Age souhaité pour arrêter de travailler	Age réaliste pour arrêter de travailler	Satisfaction chez l'employeur actuel	Niveau de stress au travail	Le stress est un problème
	<i>Age</i>	<i>Age</i>	<i>Moyenne sur une échelle de 1 à 10</i>	<i>Moyenne sur 10</i>	<i>Moyenne sur 10</i>
15-24 ans	54.9	59.8	7.2	6.3	4.7
25-29 ans	54.4	59.2	7.4	5.9	4.8
30-39 ans	54.6	59.4	7.5	6.4	5.2
40-49 ans	57.4	60.2	7.5	6.0	5.1
50-64 ans	58.9	60.2	7.7	5.5	4.7
Total	55.7	59.7	7.4	6.1	4.9

a) Enquête effectuée au cours de l'été 2001 auprès de 3 000 personnes âgées de 15 à 64 ans.  
Source : Randstad (2002).

Pourtant, ce n'est pas le manque de satisfaction au travail qui est en cause. D'une part, les travailleurs interrogés se déclarent relativement satisfaits de leur travail et ce niveau de satisfaction globale augmente avec l'âge. D'autre part, si le stress fait partie de l'environnement professionnel (score de 6 sur 10), c'est dans une moindre mesure qu'il est considéré comme un problème (score de 5 sur 10). Il semble pourtant y avoir un lien entre le stress et l'envie d'arrêter de travailler. Ceux qui ont un niveau de stress de 8 ou moins veulent arrêter de travailler à l'âge de 55.9 ans en moyenne et quand le niveau de stress augmente (niveau entre 9 et 10), l'âge moyen souhaité de la pension descend à 53.4 ans.

Une autre question intéressante posée dans l'enquête Randstad (2002) à ceux qui ne travaillent pas ou plus (chômeurs, prépensionnés, femmes au foyer, etc.) est la suivante : « Est-ce que cela vous intéresserait d'aller (à nouveau) travailler (à temps partiel ou à temps plein) ? ». Si 98 % des demandeurs d'emploi aimeraient trouver un travail, les opinions exprimées par les prépensionnés sont exactement inverses : pas moins de 93 % d'entre eux ne veulent plus travailler (parmi lesquels 8 % accepteraient cependant une occupation bénévole). Parmi les 7 % qui ne refusent pas de retravailler, aucun prépensionné ne souhaite retravailler à temps plein.

Une enquête menée en 1998 en Flandre sur le même sujet auprès de 700 individus qui travaillent dans le secteur privé ou sont chômeurs a déjà montré une aversion très nette au relèvement de l'âge de retrait de la vie active (Schokkaert *et al.*, 2000) : 85 % des personnes interrogées souhaitent que cet âge soit abaissé et 14 % inchangé. L'âge de départ souhaité est de 57.6 ans, ce

qui est très proche de l'âge effectif de sortie de la population active<sup>32</sup>. La majorité des personnes interrogées est par contre prête à accepter une hausse des contributions pour faire face aux coûts du vieillissement de la population. À l'exception des catégories de revenus les plus élevés, l'idée d'un système de préretraite comme solution au problème du chômage des jeunes est largement préconisée. Il existe également une demande de flexibilité pour pouvoir combiner une allocation de retraite avec un revenu du travail. En conclusion de leur analyse, les auteurs posent la question suivante : faut-il, comme la population le désire, adapter les règlements légaux à la situation sur le terrain ou comme les économistes le préconisent, retourner au règlement légal ? Ils concluent en reconnaissant que si l'on veut suivre l'avis des économistes, il faudra faire de sérieux efforts pour surmonter la résistance de la population. Si par contre, on accepte le choix d'une baisse de l'âge de la retraite comme une réponse légitime à la demande de partage de la croissance de la productivité, il faut réfléchir de façon créative à des systèmes flexibles qui peuvent répondre à ce souhait sans exercer une trop grande pression en termes de coût pour la collectivité.

## **B. Absences au travail**

La multiplication d'absences au travail est souvent considérée comme un indicateur de perte d'employabilité et de manque de motivation des travailleurs. La première question à se poser est la suivante : les travailleurs âgés sont-ils plus souvent absents de leur travail que leurs collègues plus jeunes ? Selon le tableau 5.3, il ne semble pas. Les travailleurs de 50 à 59 ans sont un peu plus fréquemment absents que ceux de 25 à 49 ans mais ceux de 60 à 64 ans le sont nettement moins souvent. Contrairement aux idées reçues, les femmes sont nettement moins souvent absentes que les hommes pour tous les groupes d'âge. Si l'on compare la Belgique à la Suède, on peut remarquer que la Belgique est moins marquée par l'absence au travail pour tous les groupes d'âge.

Le tableau 5.4 se penche sur les raisons des absences au travail. En enlevant les raisons liées aux vacances ou aux congés, ce sont les raisons liées aux maladies, accidents et incapacités qui comptent pour plus de la moitié des absences, sauf pour les femmes de 25 à 49 ans pour lesquelles les congés de maternité et les interruptions de carrière sont des raisons fréquemment citées. Pour les 50 à 64 ans, les maladies, accidents et incapacités expliquent deux absences sur trois. Les femmes plus âgées citent presque autant que les plus jeunes les interruptions de carrière.

---

32. Cet âge effectif est en effet de 58.3 pour les hommes et de 56.9 pour les femmes selon le graphique 2.2.

Tableau 5.3. **Absences au travail<sup>a</sup> par groupe d'âge et sexe, 2000**  
En pourcentage de l'emploi

	Belgique		Suède	
	Hommes	Femmes	Hommes	Femmes
25-49	18.2	14.3	28.4	41.4
50-59	20.9	14.5	27.0	38.2
60-64	13.9	6.4	27.1	39.9

- a) La définition de l'absence au travail repose sur le fait de travailler moins d'heures que l'horaire habituel pour les travailleurs à temps complet ou le fait de n'avoir pas travaillé pendant la semaine de référence.

Source : Enquête sur la population active.

Tableau 5.4. **Raisons des absences au travail<sup>a</sup> hors vacances ou congés, Belgique, 2000**  
En pourcentage des absences

	25-49			50-64		
	Hommes	Femmes	Total	Hommes	Femmes	Total
Horaire variable (choix du travailleur)	3.9	2.3	3.2	2.2	3.6	2.6
Horaire flexible (imposé)	11.6	6.6	9.4	5.4	2.5	4.5
Raisons familiales ou personnelles	1.6	2.5	2.0	0.5	..	0.4
Enseignement ou formation	0.6	1.1	0.8	..	..	..
Maladie, accident, incapacité	53.4	36.1	45.7	66.9	65.5	66.5
Motif technique ou économique	9.9	3.7	7.1	3.8	2.9	3.6
Congé de maternité	..	19.4	8.7	..	..	..
Interruption de carrière	2.3	14.3	7.7	3.5	12.8	6.2
Conflit de travail	0.3	0.5	0.4	0.8	..	0.6
Début ou fin d'emploi	1.6	1.5	1.6	..	0.4	0.1
Conditions climatiques	3.3	0.1	1.9	1.1	..	0.8
Autres non spécifiées	11.4	11.9	11.6	15.7	12.4	14.8

- a) La définition de l'absence au travail repose sur le fait de travailler moins d'heures que l'horaire habituel pour les travailleurs à temps complet ou le fait de n'avoir pas travaillé pendant la semaine de référence.

Source : Enquête sur la population active.

### C. *Qualification des travailleurs âgés*

Les hommes et les femmes de 50 à 64 ans peu diplômés sont relativement plus nombreux en Belgique que dans l'Union européenne ou l'OCDE (tableau 5.5). C'est moins vrai pour les plus jeunes chez lesquels la part des universitaires est relativement plus importante en dimension internationale, surtout pour les femmes.

**Tableau 5.5. Niveau de diplôme<sup>a</sup> de la population par groupe d'âge et sexe, Belgique, UE et OCDE, 2000**  
En pourcentage du groupe d'âge concerné

		Belgique		UE		OCDE	
		25-49	50-64	25-49	50-64	25-49	50-64
Hommes	Faible	33.5	54.4	28.7	41.7	28.5	37.6
	Moyen	39.5	25.0	50.0	39.2	47.4	39.2
	Haut	27.0	20.6	21.3	19.1	24.1	23.2
Femmes	Faible	30.0	61.2	29.2	54.3	29.5	45.6
	Moyen	38.7	21.9	50.1	33.7	46.4	37.7
	Haut	31.3	17.0	20.7	12.0	24.2	16.7

a) Faible : niveau inférieur au deuxième cycle du secondaire ; moyen : deuxième cycle du secondaire ; élevé : niveau universitaire ou supérieur.

Source : OCDE (2001c).

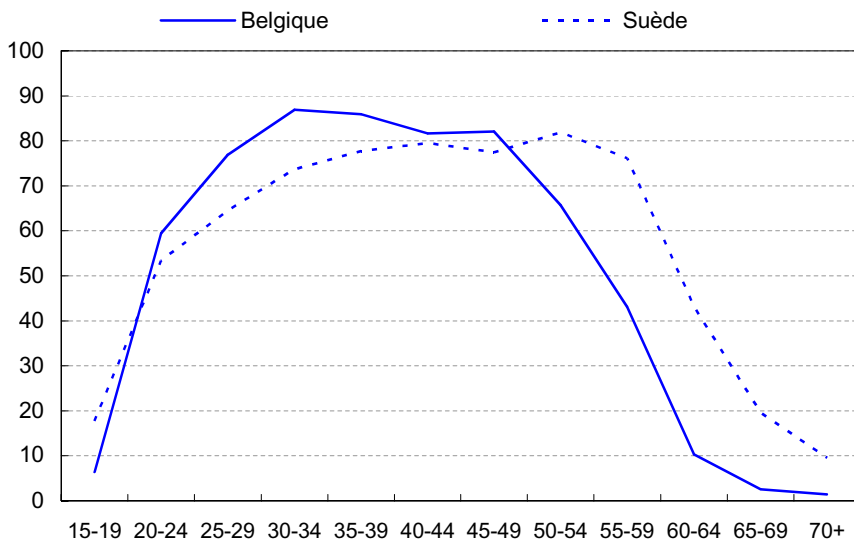
En Belgique comme dans beaucoup d'autres pays, plus le niveau de diplôme est élevé, plus le taux d'emploi l'est également (tableau 5.6). C'est particulièrement vrai après 50 ans. Le taux d'emploi des hommes belges de 50-64 ans varie de 40 % à 74 % selon le niveau de diplôme, les pourcentages correspondants pour les femmes belges étant de 18 et 50 %. Il faut de plus mettre en évidence une particularité belge. Il y a une rupture nette entre les comportements avant et après 50 ans d'autant plus marquée, il est vrai, que le travailleur est moins diplômé, mais cette rupture est malgré tout préoccupante pour les universitaires. Le taux d'emploi des femmes de 50 à 64 ans de faible qualification diminue de 65 % par rapport à celui des femmes de 25 à 49 ans également faiblement qualifiées mais la diminution atteint 44 % pour les catégories de niveau universitaire ou supérieur. Les pourcentages correspondants pour les hommes sont de 52 % et 22 %. Le contraste avec la Suède est frappant, car dans ce pays, la diminution du taux d'emploi entre les 25-49 ans et les 50-64 ans est au maximum de 13 % et diffère peu selon le niveau de qualification.

Le graphique 5.4 montre la différence dans les profils d'emploi par âge en Belgique et en Suède pour les hommes sans diplôme de fin du secondaire. En Belgique, la diminution du taux d'emploi apparaît dès 45 ans. C'est encore plus frappant pour les femmes moins diplômées car le décalage entre les deux pays se manifeste dès la fin de la trentaine.

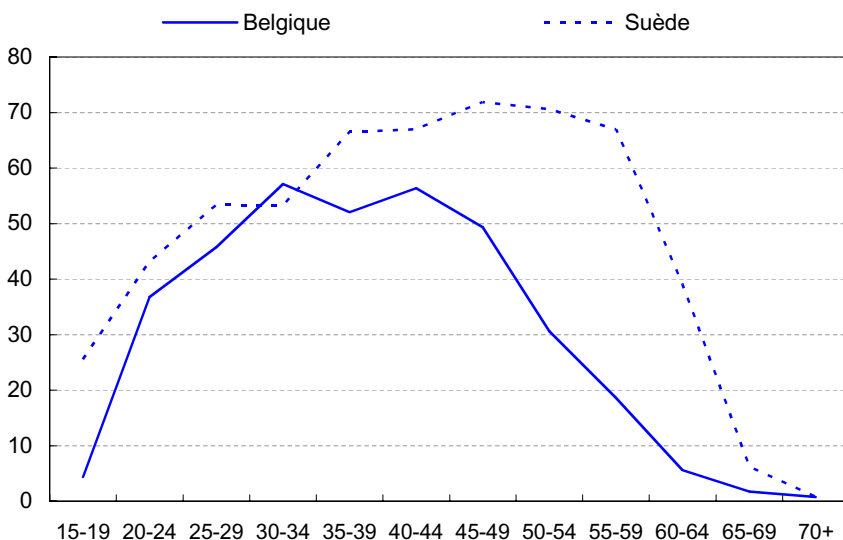
### Graphique 5.4. Profil d'emploi par âge en Suède et en Belgique pour les moins diplômés<sup>a</sup>, 2000

En pourcentage du groupe d'âge

#### Hommes



#### Femmes



a) Niveau de diplôme inférieur au deuxième cycle du secondaire.

Source : Enquêtes sur la population active.

**Tableau 5.6. Taux d'emploi pour deux groupes d'âge  
(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	82.8	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.

#### **D. Accès à la formation professionnelle continue**

C'est un fait reconnu : plus on est âgé, moins on a accès à la formation continue. Il faut pourtant apporter des nuances à ce constat selon que l'on considère tous les types de formation continue ou seulement la formation professionnelle organisée ou financée par l'employeur. Dans le cas où la question porte sur tout type de formation, y compris dans le cadre des loisirs, les résultats de l'enquête sur la population active montrent bien que le groupe des 50 à 64 ans a moins participé à une formation que celui des 25 à 49 ans (graphique 5.5, panel A). L'écart est moins grand pour les actifs occupés que pour l'ensemble de la population : les 50 à 64 ans en emploi suivent environ deux fois moins souvent une formation que leurs collègues plus jeunes (panel B) et trois fois moins quand il s'agit de l'ensemble de la population (panel A). Ce qui est également marquant au graphique 5.5, c'est la place de la Belgique qui se situe après les pays scandinaves et le Royaume-Uni, mais avant l'Allemagne.

Si on regarde maintenant la formation professionnelle continue dans les entreprises, les différences d'accès selon l'âge disparaissent mais la Belgique reste toujours un pays où la formation professionnelle continue est peu



répandue. Selon les résultats de la troisième enquête européenne de 2000 sur les conditions de travail, 31 % des travailleurs belges ont suivi une formation financée ou organisée par leur employeur au cours des 12 derniers mois (tableau 5.7). Ce pourcentage est plus bas que la moyenne européenne et particulièrement faible par rapport aux pays nordiques (voir par exemple, la Suède). Ce qui est intéressant de relever pour la Belgique, c'est que contrairement à la formation en général, il existe peu de différenciation d'accès par groupe d'âge<sup>33</sup>. Cette égalité d'accès est le fait également des pays nordiques. Il ne faut toutefois pas négliger l'effet de sélection dans ce constat car les travailleurs de plus de 50 ans qui sont toujours dans l'emploi sont en fait les plus qualifiés. La qualité de la formation professionnelle est importante également : il peut s'agir de quelques heures d'adaptation au poste de travail ou au contraire de formations longues et qualifiantes.

Un objectif pour les entreprises belges serait d'augmenter le taux de participation de tous les travailleurs à la formation professionnelle continue tout en maintenant cette égalité d'accès. Il faudrait dès lors que les entreprises consacrent plus qu'elles ne le font actuellement pour former leurs salariés. Selon les résultats de la deuxième enquête européenne sur la formation continue dans les entreprises (CVTS2), en 1999 les entreprises belges de plus de 10 salariés consacrent 1.6 % de la masse salariale à former leur personnel (de Brier et Legrain, 2002). Ce pourcentage est quasiment le même qu'en 1993 où il était de 1.4 %. C'est au Danemark que les entreprises dépensent le plus en y consacrant 3 % en 1999. Il s'agit de plus d'une progression remarquable car les entreprises danoises ne dépensaient en 1993 que 1.3 %, encore moins que les entreprises belges (Nestler et Kailis, 2002). L'objectif des partenaires sociaux d'arriver à 1.9 % de la masse salariale en 2006 ne semble pas assez audacieux.

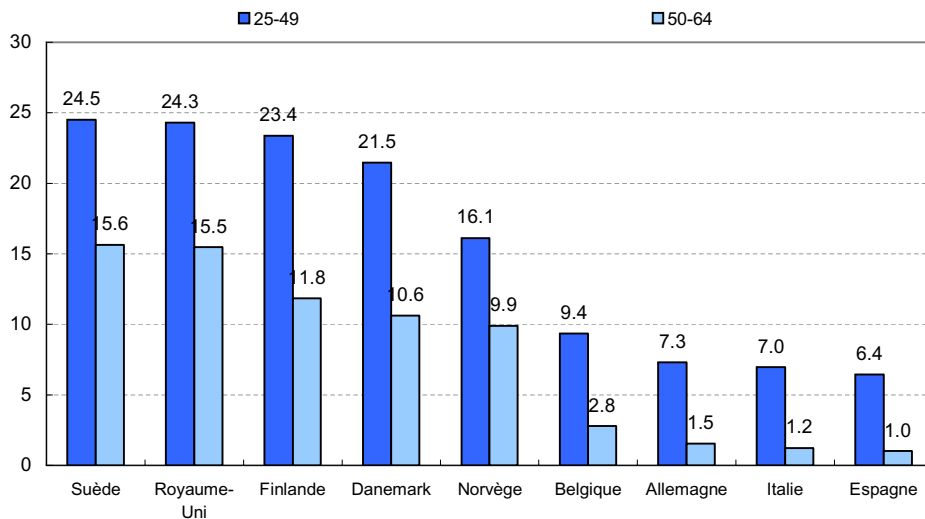
Il existe un obstacle à la formation des travailleurs plus âgés : comment motiver les travailleurs en fin de carrière à se former – et inciter leurs employeurs à prendre les frais en charge – alors que leur durée de vie professionnelle est comptée ? Kiekens et de Coninck (2000) l'ont constaté dans leur étude sur l'employabilité des travailleurs âgés dans la métallurgie anversoise. Les travailleurs âgés qui n'avaient pas de projet de formation l'expliquaient par le fait qu'ils n'avaient pas de perspectives de carrière. C'est une raison objective donnée également par les employeurs qui jugent souvent que l'investissement dans la formation de leur personnel après 45 ans est beaucoup moins rentable que pour le personnel plus jeune, étant donné la durée comparée des carrières potentielles dans l'entreprise.

---

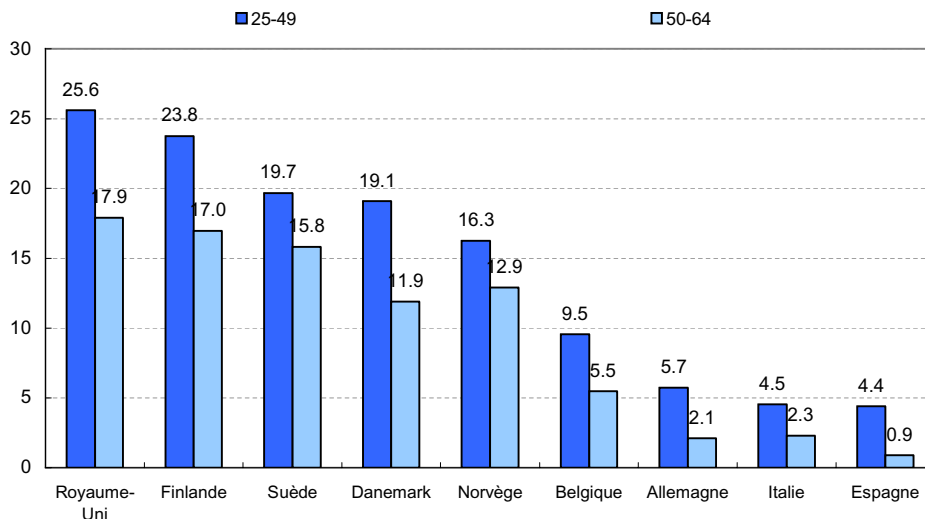
33. Ce constat est également fait à partir des résultats de l'enquête sur la littératie des adultes (IALS) qui concerne uniquement la Flandre (OCDE et Statistique Canada, 2000).

### Graphique 5.5. Incidence de la formation par groupe d'âge dans certains pays européens<sup>a</sup>, 2001

Pourcentages  
A. Population totale



B. Actifs occupés



a) La question posée est la suivante : Avez vous suivi une formation au cours des quatre dernières semaines ?

Source : Enquêtes sur la population active.

**Tableau 5.7. Taux de participation à la formation professionnelle financée ou organisée par l'employeur en Belgique, en Suède et en moyenne dans l'Union européenne, 2000**  
En pourcentage de l'emploi

	Belgique	Suède	UE
Taux de participation <sup>a</sup>	31.4	44.2	33.4
Sexe			
Hommes	31.2	41.8	33.5
Femmes	31.5	46.7	33.3
Groupe d'âge			
15-24 ans	24.4	28.8	31.9
25-49 ans	32.0	44.3	35.3
50-64 ans	31.9	49.8	28.2
50-54 ans	30.8	54.9	26.5
55-59 ans	37.4	44.4	20.5
60-64 ans	19.0	44.0	7.0

a) La question posée est la suivante : Au cours des 12 derniers mois, avez-vous suivi une formation financée ou organisée par votre employeur, ou par vous-même si vous êtes indépendant, pour accroître vos compétences ?

Source : Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail, Troisième enquête européenne sur les conditions de travail.

La problématique de la promotion de l'emploi des travailleurs plus âgés pose la question de la valorisation de l'expérience et des compétences professionnelles tout au long de la carrière, et particulièrement en fin de carrière. On l'a vu, il existe une fraction significative des personnes de 50 à 64 ans (de l'ordre d'un tiers selon le tableau 5.6) qui ne dispose pas d'un bagage scolaire et d'une expérience suffisants pour s'inscrire dans une perspective de développement professionnel significatif et suivre des cours de formation. C'est cette population qui est tendanciellement la moins consommatrice de formation continue et qui a le plus de raisons de mettre en doute l'intérêt d'un maintien prolongé au travail. Les dispositifs de validation des acquis de l'expérience peuvent permettre de revaloriser leurs compétences au travail pour les motiver à continuer à travailler, à condition d'initier ce processus le plus tôt possible, et bien avant que ne s'installe le sentiment de fin de vie professionnelle.

### **E. Les mesures actives et les travailleurs âgés**

Les autorités fédérales ont pris très récemment toute une série de mesures incitatives pour promouvoir l'emploi des travailleurs plus âgés (voir encadré 2.1 au chapitre 2). Comme l'emploi est une compétence régionale, les régions intègrent dans certains cas dans leurs propres programmes d'emploi des

mesures fédérales. Chacun des Services publics pour l'emploi (SPE) régionaux – le FOREM pour la Région wallonne, l'ORBEM pour la Région Bruxelles-Capitale et le VDAB pour la Région flamande – est chargé d'orienter les demandeurs d'emploi vers les mesures actives qui les concernent. Comme le montre le tableau 5.8, s'il existe de grandes disparités régionales en ce qui concerne le taux de chômage, les trois régions sont toutes confrontées au très faible taux d'emploi des travailleurs âgés. L'encadré 5.1 synthétise dans chacune des régions les mesures spécifiques prises en faveur de l'emploi des travailleurs âgés. En résumé, il semble que seule la Région flamande a mis au point des mesures ciblées sur ce groupe de travailleurs contrairement aux deux autres régions qui sont moins confrontées à des pénuries de main-d'œuvre qualifiée et qui veulent d'abord lutter contre un chômage global élevé et offrir des mesures, en particulier aux jeunes chômeurs. A Bruxelles et en Wallonie, le mot d'ordre est de faire bénéficier, sans discrimination, tous les demandeurs d'emploi des mêmes services individualisés.

**Tableau 5.8. Données du marché du travail selon les régions, 2001**

	Bruxelles	Flandre	Wallonie	Belgique
Chômage <sup>a</sup> (% de la population active)	12.5	3.7	9.6	6.3
Chômage <sup>a</sup> des 15-24 (% de la population 15-24)	7.8	3.7	8.8	5.8
Emploi des 55-64 (% de la population 55-64)	31.7	24.5	24.4	25.1

a) Il s'agit de chômeurs au sens du BIT, demandeurs d'emploi et disponibles pour un emploi.

Source : MET (2002).

## Encadré 5.1. Mesures actives dans les trois Régions pour les travailleurs de plus de 50 ans

### *Région wallonne*

A l'heure actuelle, aucun dispositif n'est spécifiquement mis en place en faveur des personnes de 50 ans et plus et il n'existe pas de lieu spécialisé pour les seniors au FOREM. Toutefois, le FOREM, convaincu que l'accompagnement de ce public exige une approche spécifique, y répond dans la mesure où il offre un service individualisé à tous les utilisateurs qui le souhaitent.

### *Subventions ciblées à l'embauche*

Les chômeurs complets âgés de plus de 50 ans qui ne sont plus inscrits comme demandeurs d'emploi sont assimilés à des chômeurs complets indemnisés mais cette assimilation n'est toutefois pas accompagnée d'incitants à recruter parmi cette catégorie de chômeurs. Une mesure de résorption du chômage, le Décret du 19 mai 1994 relatif à l'engagement de chômeurs affectés à certains projets au bénéfice des petites et moyennes entreprises (PME), comporte une mesure incitative pour les travailleurs plus âgés. Seules les entreprises qui engagent des travailleurs de plus de 40 ans gardent le niveau initial de subvention lors de la seconde année de subventionnement (soit 60 % et 90 % selon qu'il s'agit d'une petite ou moyenne entreprise au lieu de 50 % et 75 % pour les travailleurs de moins de 40 ans). En 2001, 328 travailleurs ont été occupés dans le cadre de ce Décret dont 14 % entre 40 et 49 ans et 8 % âgés de plus de 50 ans.

### *Mesures de formation*

Le Plan formation insertion (PFI) qui offre une formation individuelle au demandeur d'emploi sur le poste de travail ne touche en 2001 que 98 personnes dans le groupe d'âge 50 à 59 sur les 7 332 participants (soit 1.3 %).

Les dispositifs organisés par les entreprises de formation par le travail (EFT) et les organismes d'insertion socio-professionnelle (OISP), orientés vers la formation de publics peu ou faiblement scolarisés en vue de développer leurs compétences sociales et professionnelles, touchent en 2001 265 stagiaires âgés de 50 ans et plus (parmi lesquels, une majorité de femmes), soit 2 % sur un effectif global de 12 990 stagiaires.

En ce qui concerne le dispositif Chèques-formation qui permet l'accès des travailleurs des PME à la formation continue, on peut estimer en 2000 à 7 % le nombre d'heures de formation qui ont été suivies par des travailleurs de 50 ans et plus, qui sont à plus de 75 % des hommes.

Concernant la formation professionnelle organisée par le FOREM (en gestion propre ou en partenariat), la proportion de stagiaires de plus de 45 ans a crû de 11 % en 2001 ; le nombre de stagiaires de plus de 45 ans s'élevait à 3 911 (dont 1 595 femmes) en 2001.

Dans le domaine de la formation professionnelle en agriculture, on peut estimer à  $\pm 200$  le nombre de travailleurs âgés formés annuellement, soit 10 % de l'effectif total, principalement pour des cours de perfectionnement.

### *Outplacement*

La Région wallonne poursuit le développement des cellules de reconversion. Celles-ci sont mises en œuvre par le FOREM et les organisations syndicales et instituées dans le cadre de licenciements collectifs suite à une fermeture totale ou partielle d'entreprise, une reconversion sectorielle ou encore la reconversion d'un bassin économique. En 2001, avec un budget doublé en 2002 grâce à l'apport du FSE, 10 nouvelles cellules ont pu être ouvertes au bénéfice de 3 221 travailleurs licenciés. Au vu des performances du dispositif (80 % de réinsertion) et afin de le pérenniser, celui-ci se verra conférer une base décrétable en 2002.

### *Tutorat et parrainage*

Le Gouvernement wallon a approuvé le 25 octobre 2001, un projet de « Parrainage pour l'emploi » (budget annuel de 496 000 €) qui sera mis en œuvre au sein du FOREM. Il s'agit de constituer, en collaboration notamment avec les partenaires sociaux, un réseau d'entreprises et de travailleurs âgés et expérimentés ou de prépensionnés ayant la volonté de parrainer des jeunes demandeurs d'emploi et de faciliter ainsi la relation entre les entreprises et les demandeurs d'emploi, et une meilleure connaissance du monde des entreprises. Parallèlement le tutorat est promu à travers un projet Equal mené par le FOREM. Ce projet vise à promouvoir la valorisation des compétences des travailleurs de plus de 50 ans et leur transfert vers des travailleurs plus jeunes entrant dans l'entreprise ou vers des demandeurs d'emploi peu qualifiés via le tutorat. Cinq opérations de sensibilisation et de mise en œuvre de tutorat par les aînés seront réalisées de septembre 2002 à août 2004 qui comprendront :

- La communication vis-à-vis des entreprises : sensibilisation des entreprises à la valeur des travailleurs expérimentés et à l'intérêt d'assurer le transfert de leurs compétences.
- La formation des tuteurs au sein des entreprises adhérant au projet.
- Le suivi, en situation, dans les entreprises, de l'action de tutorat.

### ***Région de Bruxelles-Capitale (RBC)***

La Région De Bruxelles-Capitale se distingue des deux autres par un taux d'activité et un taux d'emploi des travailleurs âgés nettement supérieur. Ceci est à mettre en rapport avec le recours moins important au sein de la Région aux mesures de retrait anticipé du marché du travail.

La Commission communautaire française de la RBC a signé un accord sectoriel avec le secteur non marchand dans lequel une mesure d'aménagement et de réduction du temps de travail est mise en œuvre pour les travailleurs de plus de 50 ans.

L'ORBEM gère quelques mesures ciblées sur les demandeurs d'emploi plus âgés. Ainsi, le Plan d'Action régional pour l'emploi prévoit que le service d'outplacement de l'ORBEM est le lieu privilégié pour aider les travailleurs plus âgés à se reclasser dans les cas de licenciements collectifs. Suite à la faillite de la SABENA, le Gouvernement régional, en accord avec les autres régions, a convenu d'un plan d'urgence sociale destiné à coordonner les actions lors de licenciements de travailleurs de grandes entreprises.

Les mesures de tutorat et de primes de transition dans le cadre d'un programme de formation approuvé par le SPE sont des mesures destinées aux jeunes et aux travailleurs de plus de 45 ans. Ces deux mesures visent ce second public afin d'inciter les entreprises à embaucher et à maintenir dans l'emploi des travailleurs plus âgés, notamment en valorisant leur expérience.

Il n'existe pas à proprement parler de lieu spécialisé pour les seniors sauf le service d'outplacement de l'ORBEM. Peu d'informations sont publiées par groupe d'âge pour la plupart des mesures actives.

Enfin, on peut constater qu'à Bruxelles, les mesures de formation professionnelle s'adressent largement à un public jeune. De Brier et Legrain (2001) montrent que dans l'enseignement de promotion sociale et les cours de langues, 8.6 % et 7.2 % des participants ont plus de 45 ans. Pour ce qui concerne la formation des classes moyennes pour les auditeurs et les chefs d'entreprise, 3.5 % ont plus de 45 ans.

### ***Région flamande***

En 2001, seuls 3 à 5 % des participants aux mesures actives en Flandre sont âgés de 50 à 64 ans. Étant donné que les mesures actives sont ciblées sur les demandeurs d'emploi indemnisés, cette faible participation n'est pas surprenante étant donné que seuls 8 % des demandeurs d'emploi indemnisés ont plus de 50 ans.

Pour mieux cibler les besoins de tous les demandeurs d'emploi de plus de 50 ans, les autorités de la région flamande viennent de lancer un certain nombre de mesures :

-- Création de modules 50+ par le service public de l'emploi flamand (VDAB). Le VDAB qui offre à chaque chômeur une trajectoire personnalisée adaptée à ses besoins précis reconnaît que les plus âgés ont des besoins différents et nécessitent une aide adaptée dans des modules 50+. Un projet pilote a récemment été lancé dans la ville d'Anvers. Les clients seniors du VDAB seront suivis par un conseiller d'orientation spécialisé dans les 50+ capable de leur offrir une trajectoire sur mesure qui tient compte de leurs besoins et qualifications.

-- Création d'agences du VDAB spécialisées pour les 45+. En 1999, des agences d'emploi temporaire spécialisées pour les 45+ ont ouvert à Anvers et Bruxelles. Le groupe cible de ces agences est à la fois la population rentrante – par exemple les femmes voulant travailler après avoir élevé leurs enfants – ainsi que ceux qui cherchent à travailler moins (les *downshifters*).

-- Création d'emplois d'atterrissage (*Landingsbanen*) pour permettre aux plus âgés de rester dans l'emploi. Les travailleurs âgés sont encouragés financièrement à continuer à travailler à temps partiel. Cette mesure a été conçue à l'origine pour les travailleurs du secteur social à but lucratif. Au niveau fédéral, il s'agit des mesures de crédit-temps (anciennement interruption de carrière). La région flamande a maintenu un arrangement complémentaire pour le secteur social à but lucratif et a prévu en 2002, 1.6 millions d'euros pour mettre en œuvre cette mesure.

-- Création de primes de parrainage (*Peterschapspremies*). Les entreprises peuvent recevoir cette prime si elles laissent les travailleurs de plus de 45 ans mettre au courant les jeunes qui commencent. Cela permet à la fois de reconnaître l'expérience du travailleur âgé et de relever les qualifications professionnelles du plus jeune. Ces primes sont incluses dans les 3 millions d'euros que le Gouvernement flamand consacre chaque année aux primes d'accompagnement. Il faut noter que le parrainage d'un jeune par un travailleur plus âgé peut se faire dans le cadre d'un emploi d'atterrissage.

-- Fonds de reclassement (*Herplaatsingsfonds*). Ce fonds permet de subventionner l'outplacement des salariés en cas de faillite de l'entreprise. Ainsi pour faire face à la faillite de la Sabena, les ressources de ce fonds ont été accrues considérablement (1 259 000 € en 2001, 7 437 000 € en 2002).

-- Lancement de la formule *Zilverpas*. En coopération avec les partenaires sociaux dans le cadre de l'Organe de concertation économique et social flamand (VESOC, *Vlaams Economisch Sociaal Overlegcomite*), le Gouvernement flamand a introduit un nouveau plan d'action pour la promotion de l'emploi des travailleurs âgés. L'initiative la plus importante concerne la formule *Zilverpas* dont le but est de stimuler une gestion des ressources humaines tenant compte de l'âge. Les entreprises qui présentent certaines méthodes ou actions peuvent faire la demande d'une aide financière. En automne 2002, 120 entreprises en ont fait la demande alors qu'elles n'étaient qu'une dizaine en 2001.





## Chapitre 6

### COHÉRENCE ET DILEMMES DES POLITIQUES

Dans ce chapitre, quelques questions transversales seront abordées pour mieux prendre en compte la problématique des travailleurs en fin de carrière en Belgique. Tout d'abord, il s'agit de s'interroger sur les raisons pour lesquelles une politique de diminution de la population active des plus âgés n'a pas en soi un impact positif sur l'emploi des jeunes. Ensuite, les débats actuels sur la pertinence de fixer un âge unique de départ à la retraite seront présentés. Enfin, on terminera par une évaluation critique des politiques actuellement mises en œuvre en Belgique pour promouvoir l'emploi après 50 ans, mais également pour promouvoir plus généralement l'emploi de façon cohérente.

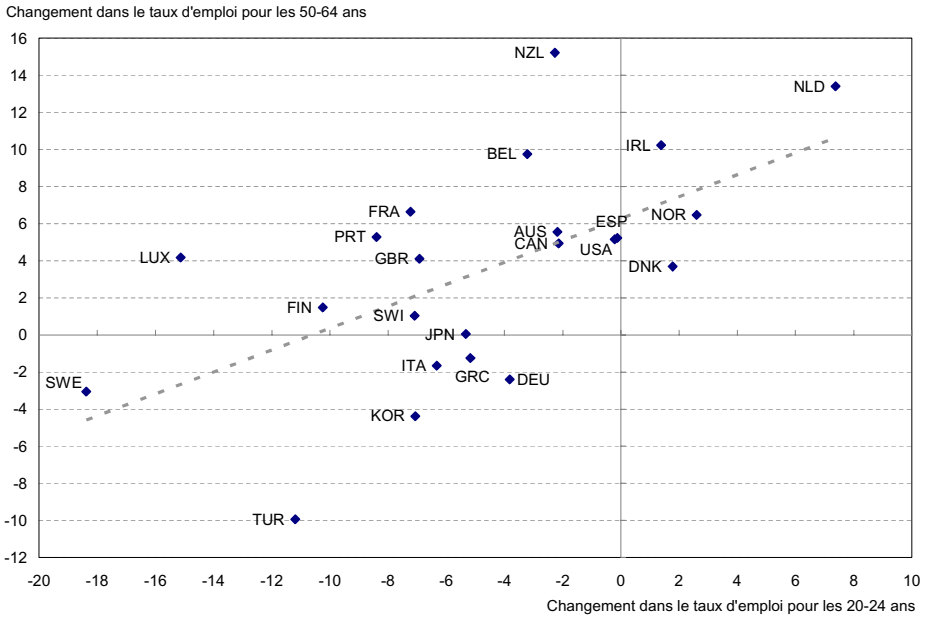
#### 1. Substitution entre travailleurs jeunes et âgés

Entre le milieu des années 70 et des années 90, afin de contenir le chômage, les pouvoirs publics ont favorisé une réduction de l'offre de travail, principalement à travers les dispositifs de cessation anticipée d'activité. La finalité de ces dispositifs s'est imposée dans l'opinion publique de façon claire : les travailleurs plus âgés doivent céder leur place aux jeunes.

L'argument de donner la préférence à l'emploi des jeunes travailleurs est toujours très répandu en Belgique. Pourtant, il apparaît dans les comparaisons internationales que travailleurs jeunes et âgés ne sont pas substituables. Le graphique 6.1 en donne une bonne illustration. Aucun pays ne se retrouve au cours de la décennie 90 dans le quadrant où il y a moins d'emploi pour les travailleurs âgés et plus d'emploi pour les jeunes. En fait, la relation semble plutôt positive que négative entre emploi des travailleurs âgés et emploi des jeunes. Dans le cas de la Belgique, quand on compare 1980 et 1990 sur le graphique 6.1, il y a eu en fait une nette augmentation du taux d'emploi des personnes de 50 à 64 ans, principalement grâce à la progression de l'emploi des femmes de plus de 50 ans (+13 points de pourcentage entre 1980 et 1990), et une légère diminution du taux d'emploi des jeunes de 20 à 24 ans.

## Graphique 6.1. Y a-t-il substituabilité entre travailleurs jeunes et âgés ?

Changements du taux d'emploi entre 1990 et 2000 en points de pourcentage<sup>a</sup>



a) Les données pour la Suisse et l'Allemagne sont celles de 1991.

Source : Enquêtes sur la population active.

Si l'arithmétique la plus élémentaire semble indiquer qu'à volume total d'emplois donnés, réduire l'emploi des plus âgés permettrait d'augmenter l'emploi des plus jeunes, il ne faut pas oublier que dans la réalité, ce raisonnement est simpliste et statique. Il repose sur des hypothèses fortes comme par exemple le fait que travailleurs débutants et travailleurs expérimentés sont parfaitement substituables du point de vue de l'entreprise, que l'entreprise n'est confrontée à aucune difficulté de recrutement ou que le financement des sorties anticipées du marché du travail n'a que peu d'effet sur le coût du travail (et donc l'emploi global). Une évaluation plus globale et dynamique s'impose donc.

Dans le cas de la Belgique, Sneessens *et al.* (2002) se sont attachés à évaluer les effets des retraits anticipés de la vie active à partir d'un cadre analytique suffisamment global pour prendre en compte les divers aspects qui sont en interaction. La méthodologie utilisée prend en compte les effets de la concurrence imparfaite et les négociations salariales, ainsi que les frictions liées aux créations et destructions d'emplois et aux difficultés d'appariement. En adoptant une modélisation en termes de flux, un effet apparent des retraits anticipés semble être bel et bien une augmentation de la probabilité individuelle

d'être embauché pour ceux qui restent sur le marché du travail mais cet effet s'estompe en grande partie car le nombre total de travailleurs à embaucher diminue. Ce paradoxe tient au fait que la réduction de la population active induite par les préretraites a pour conséquence à long terme d'augmenter le coût de la main-d'œuvre, soit directement via l'effet du taux de chômage sur les salaires, soit indirectement via l'effet du taux de chômage sur les difficultés de recrutement. Les évaluations quantitatives suggèrent que les effets sont importants même lorsque les retraits sont ciblés sur les populations les plus touchées par le chômage.

## 2. Âge de la retraite

En fait, il n'existe pas un seul âge légal de départ et obligatoire de départ à la retraite. En Belgique en 2002, l'âge légal minimum où l'on peut bénéficier des prestations de retraite est de 60 ans mais l'âge légal d'accès à une pension complète est de 65 ans pour les hommes et de 62 ans pour les femmes. Toucher à l'âge légal d'accès à une pension complète est difficile politiquement. Cela a pourtant été fait récemment en Belgique dans le secteur privé à travers l'augmentation de 60 à 65 ans de l'âge d'accès à une pension complète pour les femmes. Mais indépendamment de l'existence d'âges légaux, on parle également d'âge effectif. Comme on l'a vu, la plupart des Belges partent effectivement à la retraite avant 60 ans – à environ 58 ans pour les hommes et 57 ans pour les femmes – car ils quittent la population active à travers les divers dispositifs de prépension, de chômage et d'invalidité.

Cela entraîne plusieurs réflexions. Tout d'abord, d'incessants changements concernant les paramètres de départ à la retraite sont à éviter. Comme le suggère de Callataÿ (2002), les fréquentes modifications de législation concernant les systèmes de fin de carrière en Belgique induisent une insécurité juridique. « Ceci peut conduire certains individus à opter pour une solution de second rang (préretraite maintenant, sous des conditions connues) à une solution optimale (préretraite dans un ou deux ans) pour ne pas courir le risque de voir les conditions légales et financières des régimes de préretraite être rendues respectivement plus sévères et moins attractives » (p. 224).

Ensuite, l'unique option pour l'avenir n'est pas de reculer unilatéralement l'âge légal d'accès à une pension complète ou d'augmenter la durée de cotisation. Les réformes à préconiser vont dans le sens d'introduire une plus grande flexibilité dans le choix effectif de l'âge de départ à la retraite en ouvrant la possibilité de quitter précocement son emploi mais aussi de travailler au-delà de l'âge de la retraite. Ce qui est essentiel à souligner, c'est qu'une flexibilité accrue de l'âge de la retraite n'introduit pas de problèmes supplémentaires de financement si elle est faite dans l'optique d'une neutralité

des coûts. Par conséquent, un départ anticipé à la retraite se traduit par une pension plus basse pour la personne qui souhaite en profiter – et un départ différé par des droits à pension plus élevés.

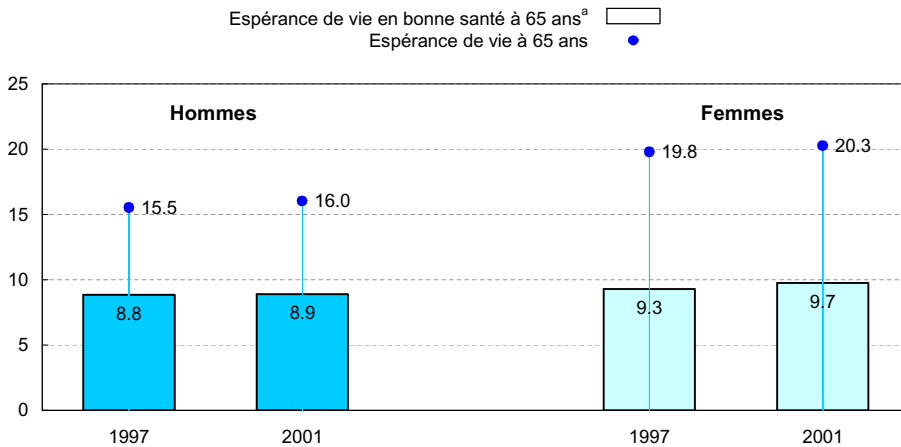
La flexibilisation de l'âge de la retraite est également une mesure intéressante car elle permet de prendre en compte la très grande diversité des travailleurs âgés du point de vue familial, de leur état de santé, ou tout simplement leur situation financière. La population des travailleurs âgés est extrêmement hétérogène et une certaine individualisation du choix entre loisir et travail permet de mieux répondre à des attentes très diverses de la population. Il est vraisemblable que la dispersion des choix de retraite augmentera grâce aux possibilités accrues de prendre une retraite à la carte.

Les conditions de droit à la pension devraient également être liées à l'augmentation de l'espérance de vie, comme c'est le cas en Suède. Il est intéressant de savoir qu'en Belgique, l'espérance de vie à 65 ans est en 2001 de 16 ans pour les hommes et de 20 ans pour les femmes (graphique 6.2). L'espérance de vie en bonne et très bonne santé est environ moitié moins longue.

Si un âge flexible de départ à la retraite existe bien en Belgique, le principe de neutralité des coûts n'est pas actuellement respecté. La possibilité de partir dès 60 ans avec une pension non complète a été introduite en 1990 et la diminution du montant initial de la retraite correspond à  $1/45^e$  par année d'anticipation, soit 11 % pour cinq années d'anticipation. Selon de Callataÿ (2002), la neutralité actuarielle demanderait 31 %. La pénalité de 5 % par année d'anticipation, supprimée en 1992 en Belgique pour les travailleurs salariés, correspondait en fait de manière grossière au coût pour la collectivité d'une retraite anticipée. Cette pénalité va être supprimée en 2003 pour les travailleurs indépendants. Il faut aussi noter que les prépensions conventionnelles bénéficient d'un traitement fiscal plus favorable que les revenus du travail. Dans le secteur public, à partir de 2001, un bonus a été introduit pour les départs à la retraite après 60 ans qui atteint un maximum de 9 % en cas de départ à 65 ans plutôt que 60 ans.

De même, s'il est possible de travailler au-delà de l'âge de la retraite en Belgique, les conditions sont très restrictives et ne permettent pas de continuer à accumuler des droits à pension. Ceux qui utilisent cette possibilité ne constituent qu'une très petite minorité (essentiellement des indépendants) et sont sujets à des cotisations sociales et à des impôts sur le revenu.

## Graphique 6.2. Espérances de vie à 65 ans en Belgique, 1997 et 2001



a) L'espérance de vie en bonne santé est estimée à partir des réponses à une question sur l'état de santé posée dans les enquêtes nationales de santé.

Source : INS et BFP, enquêtes nationales de santé 1997 et 2001.

### 3. Cohérence des politiques d'ensemble

Pour améliorer les perspectives des travailleurs âgés sur le marché du travail, il est important de situer les politiques ciblées sur ce groupe dans un cadre global et cohérent. En effet, la priorité est de promouvoir des politiques qui permettent d'augmenter durablement le niveau global de l'emploi. Tel est l'un des grands objectifs de la stratégie de l'OCDE pour l'emploi qui recouvre un large éventail de politiques macro-économiques et structurelles.

L'OCDE (2003b) vient d'évaluer les progrès de la Belgique en matière de réforme structurelle et a formulé un certain nombre de recommandations. Ce qui est crucial pour augmenter la production potentielle, c'est de mettre en œuvre des réformes dans le domaine de la fiscalité, du marché du travail et du marché des produits.

Ce qui est préconisé pour assurer une croissance durable surtout dans la perspective du vieillissement de la population, c'est de continuer à réduire la dette publique. Il est également nécessaire de diminuer plus généralement le poids de la fiscalité qui est une des plus lourdes des pays de l'OCDE. La taxation des revenus du travail est particulièrement élevée avec des conséquences néfastes sur l'emploi des moins qualifiés. Les travailleurs âgés sans qualification sont d'ailleurs souvent les premiers à être exclus de leur emploi. Il est donc primordial de continuer à cibler les exonérations de charges sociales sur les revenus les plus faibles et de prendre des mesures pour réduire

les pièges du chômage dès le début de la période de chômage. Pour faciliter la réinsertion professionnelle, il faut s'efforcer d'arriver à de meilleurs acquis scolaires pour aider les jeunes à bien démarrer leur vie professionnelle et à maintenir leur qualification tout au long de leur vie active. Les possibilités de continuer à apprendre dans le cadre de la formation professionnelle en dépendent fortement.

#### **4. Évaluation des politiques actuelles pour promouvoir l'emploi après 50 ans**

En Belgique, le débat relatif à la faible participation au travail des travailleurs plus âgés n'est engagé que depuis la fin des années 90. Comme le note le Conseil supérieur de l'emploi dans son dernier rapport (CSE, 2002) : « Ces systèmes de retrait anticipé relativement généreux, initialement conçus dans le but d'adoucir les conséquences sociales des restructurations d'entreprises et de lutter contre le chômage des jeunes, se sont entre-temps largement répandus jusqu'à faire partie de la culture sociale actuelle ». Les mises en garde face à ces systèmes, qui se sont multipliés dans les rapports des autorités publiques ainsi que dans des articles académiques, ont entraîné peu de véritables débats et sont restés limités à quelques cercles restreints. Très récemment, le congrès des économistes de langue française a consacré une commission au thème « Départs à la retraite et sécurité sociale » (Desmet et Pestieau, 2002). Il est intéressant de souligner que les questions débattues lors de cette commission ont enfin fait les grands titres des journaux (Jadot, 2002 ; Pestieau, 2002).

Le défi est d'envergure en Belgique pour augmenter les niveaux très bas des taux d'emploi des personnes de plus de 50 ans. Tous les niveaux de décision sont concernés, tant au plan niveau fédéral, régional ou local qu'en ce qui concerne les partenaires sociaux sans oublier naturellement les travailleurs eux-mêmes. Pour inverser la tendance au retrait précoce d'activité, tous les acteurs doivent adhérer à un changement fondamental de paradigme en promouvant l'emploi contre la sortie anticipée. Guillemard (2002) analyse combien il est difficile d'agir sur la « spirale de l'inactivité en fin de carrière » : « ... l'auto-accélération du processus d'élimination des salariés âgés du marché du travail a amplifié la difficulté de la tâche, car les tentatives d'intervention doivent impérativement s'attaquer de front tant aux problèmes de l'emploi en fin de carrière qu'aux questions de réformes des retraites. » (p. 345).

Il est trop tôt pour faire une évaluation précise des mesures prises récemment en Belgique. Néanmoins, ces mesures consistent principalement en des incitations positives à rester dans l'emploi plutôt qu'à des désincitations aux sorties anticipées vers l'inactivité. Une première question à se poser est alors :

est-il suffisant de mener principalement une politique active d'aide à l'emploi des travailleurs âgés sans toucher à l'attrait des dispositifs de retraite anticipée ? Il serait important d'articuler les incitations et les désincitations dans une politique gouvernementale plus coordonnée où la protection sociale ne joue pas contre l'emploi.

Une seconde question émerge ensuite : si on fait le choix d'une politique active, comment faire en sorte que la mise en œuvre sur le terrain soit à la hauteur des objectifs ? En Belgique, comme on l'a déjà mentionné, on note une quasi-absence du marché du travail pour ceux qui ont plus de 50 ans. Peut-on dès lors espérer que grâce à l'*outplacement* et une subvention à l'embauche, les employeurs changent fondamentalement leurs habitudes et embauchent des travailleurs de plus de 45 ans ? Au contraire, les employeurs peuvent considérer la protection accrue de l'emploi des plus âgés, à travers notamment l'obligation de l'*outplacement*, comme dissuasive pour engager des travailleurs à partir de 45 ans dont le coût de licenciement serait majoré.

Il existe un risque non négligeable en Belgique que les changements attendus ne soient pas au rendez-vous. Une raison réside peut-être dans le blocage collectif qui semble exister : l'objectif de retarder l'âge effectif de départ à la retraite n'est pas reconnu collectivement comme légitime. C'est le premier grand seuil à franchir en Belgique. L'expérience des pays d'Europe continentale qui ont réussi à sortir d'une culture de retrait précoce d'activité et à inverser le mouvement, comme les Pays-Bas et la Finlande, suppose une remise en cause d'un immobilisme défensif qui est propre à la plupart des acteurs sur le terrain et de rentrer « dans une phase innovante de compromis et de négociations entre partenaires sociaux, ouvrant sur un nouveau pacte social » (Guillemard, 2002, p. 349).

L'année qui vient est cruciale en Belgique à plus d'un titre pour mener à bien les changements : des élections législatives fédérales en mai 2003, la mise en œuvre du nouvel accord interprofessionnel 2003-2004 et une conjoncture ralentie. Le risque est que les positions se durcissent et que, comme avant, on gère les restructurations en utilisant à plein les cessations anticipées d'activité. Les conséquences à long terme en seraient très dommageables. De nombreux travailleurs âgés vont continuer à se retirer définitivement de la population active et on ne pourra plus faire appel à eux lorsque la conjoncture reprendra. La diminution des taux d'emploi des travailleurs de 55 à 64 ans enregistrée fin 2001 laisse peu d'illusion quant à la possibilité de se rapprocher de l'objectif européen concernant le taux d'emploi de ce groupe d'âge.

Le rapport a montré combien les dispositifs de retraite anticipée sont devenus complexes au fil des années. Aujourd'hui ces dispositifs sont devenus opaques, quasiment non gouvernables et surtout inéquitables. Peu de travailleurs sont véritablement gagnants et la plupart d'entre eux se voient



contraints d'accepter une fin de parcours professionnel abrupte et dévalorisante. C'est souvent la seule issue lorsque le déficit de formation et l'obsolescence des compétences enferment le travailleur âgé dans l'image négative de « peu adaptable aux mutations du travail ». Il est primordial aujourd'hui d'innover en accordant un espace plus large de décision aux salariés en fin de carrière pour qu'ils puissent décider du moment et des modalités de leur sortie. Cela dépendra largement également des actions menées pour améliorer les conditions de travail et l'employabilité des travailleurs âgés. Sans une politique de ressources humaines attentive à l'âge, il serait irréaliste d'espérer que les salariés choisiront de rester au travail. L'expérience des réformes entreprises dans d'autres pays tels que les Pays-Bas ou certains pays nordiques montre que le changement est possible.

## GLOSSAIRE

BFP	Bureau fédéral du Plan
CCT	Convention collective de travail
CPNAE	Commission paritaire nationale auxiliaire pour les employés
CREAPT	Centre de recherches et d'études sur l'âge et les populations au travail
CSC	Confédération des syndicats chrétiens
CSE	Conseil supérieur de l'emploi
EFT	Entreprises de formation par le travail
ETE	Emploi des travailleurs expérimentés
FOREM	Office communautaire et régional de la formation professionnelle et de l'emploi
HIVA	Hoger instituut voor de arbeid
HORECA	Hôtellerie, restauration et cafés
INS	Institut national de Statistique
MET	Ministère de l'Emploi et du Travail
OISP	Organismes d'insertion socio-professionnelle
ONEM	Office national de l'emploi
ORBEM	Office régional bruxellois de l'emploi
PFI	Plan formation insertion
SPE	Service public de l'emploi
VDAB	Vlaamse Dienst voor Azbeidsbemiddeling en Beroepsopleiding
VESOC	Vlaams Economisch en Sociaal Overlegcomite



## BIBLIOGRAPHIE

- BOGAERT, H. (2002),  
« Mise en perspective de l'emploi des travailleurs âgés », exposé donné dans le cadre de la conférence organisée par le ministère fédéral de l'Emploi et du Travail à l'occasion de la mise en place de la cellule ETE (Emploi des travailleurs expérimentés), 21 juin, Bruxelles, photocopié.
- de BRIER, C. et LEGRAIN, A. (2001),  
*État des lieux de la formation professionnelle à Bruxelles 1999-2000*, Institut catholique des hautes études commerciales (ICHEC), Bruxelles.
- de BRIER, C. et LEGRAIN, A. (2002),  
*Politiques de formation dans les entreprises. La situation belge en chiffres 1999*, ICHEC, Bruxelles.
- BUREAU FÉDÉRAL DU PLAN – BFP (2002),  
« Perspectives financières de la sécurité sociale 2000-2050. Le vieillissement et la viabilité du système légal des pensions », *Planning Paper* n° 91, Bruxelles.
- de CALLATAÏ, E. (2002),  
« Retraites complémentaires et départ anticipé à la retraite », Rapport préparatoire, Quinzième congrès des économistes belges de langue française, « Capital humain et marchés du travail : Perspectives régionales et européennes », Namur, 28 et 29 novembre.
- CASEY, B. (1989),  
« Early retirement : the problem of 'instrument substitution' and 'cost shifting' and their implications for restructuring the process of retirement », dans W. Schmähl (dir. pub.), *Redefining the Process of Retirement: An International Perspective*, Springer Verlag, Berlin, pp.133-150.
- COMMISSION EUROPÉENNE (1997),  
« Papier vert sur les pensions complémentaires dans le marché unique », COM/97/283, Bruxelles.

- CONSEIL D'ORIENTATION DES RETRAITES (2001),  
*Âge et travail. Un axe de réflexion essentiel pour l'avenir des retraites*,  
La documentation française, Paris.
- CONSEIL SUPÉRIEUR DE L'EMPLOI – CSE (2000),  
*Rapport 2000*, Ministère fédéral de l'Emploi et du Travail, Bruxelles.
- CSE. (2002),  
*Rapport 2002*, Ministère fédéral de l'Emploi et du Travail, Bruxelles.
- CORTEBEECK, L. (2002),  
« Le discours patronal démotive », *Le Soir*, 5 septembre 2002.
- CRÉPON, B., DENIAU, N. et PÉREZ-DUARTE, S. (2002),  
« Productivité et salaire des travailleurs âgés », Rapport préparatoire,  
Quinzième congrès des économistes belges de langue française, « Capital  
humain et marchés du travail : Perspectives régionales et européennes »,  
Namur, 28 et 29 novembre.
- DELLIS, A., DESMET, R., JOUSTEN, A. et PERELMAN, S. (2002),  
« Micro-modeling of retirement in Belgium », polycopié, Universités de  
Cornell et de Liège, février.
- DESMET, R. et PESTIEAU, P. (2002),  
« Introduction générale », Commission départs à la retraite et sécurité  
sociale, Rapport préparatoire, Quinzième congrès des économistes belges  
de langue française, « Capital humain et marchés du travail : Perspectives  
régionales et européennes », Namur, 28 et 29 novembre.
- FONDATION ROI BAUDOIN (2001),  
« Perspective – des chômeurs de plus de 45 ans de retour au travail »,  
Communiqué de presse.
- GUILLEMARD, A.-M. (2000),  
« Incertitudes et perspectives de la fin de carrière : approche  
sociologique », dans Taddei (dir. pub.), pp. 129-142.
- GUILLEMARD, A.-M. (2002),  
« L'Europe continentale face à la retraite anticipée. Barrières  
institutionnelles et innovations en matière de réforme », *Revue française  
de sociologie*, pp. 43-52.
- HOGER INSTITUUT VOOR DE ARBEID – HIVA (2001),  
*Les entreprises et le recrutement en Belgique en 2000*, Fédération des  
entreprises de travail intérimaires (UPEDI), Bruxelles.

- JADOT, M. (2002),  
 « Michel Jadot défend une thèse ‘sacrilège’ au Congrès des économistes belges de langue française – Fixons la retraite à 60 ans pour tous, hommes et femmes », *Le Soir et la Libre Belgique*, 30 novembre, Bruxelles.
- JANSSEN, D. (1997),  
 « Fin de carrière, prépensions et emploi : vers une réforme structurelle des politiques pratiquées ? », Rapport n° 97/3, Fondation de l’entreprise, Bruxelles.
- JEPSEN, M., FODEN, D. et HUTSEBAUT, M. (2002),  
*Active Strategies for Older Workers*, European Trade Union Institute (ETUI), Bruxelles.
- JOLIVET, A. (2001),  
 « Vieillesse, salaire et demande de travailleurs âgés », *Travail et emploi*, n° 88, octobre, pp. 65-82, Paris.
- KIEKENS, D. et DE CONINCK, P. (2000),  
 « Renforcer la capacité d’insertion professionnelle des travailleurs âgés : un pari que l’on peut gagner ? », *Formation professionnelle*, n° 19, janvier-avril, pp. 6-16, CEDEFOP.
- MARBOT, E. (2002),  
 « L’entreprise véhicule l’image de la vieillesse professionnelle à 50 ans », dans Santelmann (2002).
- MINISTÈRE FÉDÉRAL DE L’EMPLOI ET DU TRAVAIL – MET (2000),  
*La politique fédérale de l’emploi. Rapport d’évaluation 2000*, Bruxelles.
- MET (2002),  
*Plan d’action national 2002*, Bruxelles.
- NESTLER, K. et KAILIS, E. (2002),  
 « Formation professionnelle continue en entreprise dans l’Union européenne et en Norvège (-CVTS2-) », *Statistiques en bref*, Population et conditions sociales, Thème 3, n° 3, EUROSTAT, Luxembourg.
- OCDE (1997),  
*Le Service public de l’emploi en Belgique*, Paris.
- OCDE (1999),  
*Perspectives de l’emploi*, juillet, Paris.
- OCDE (2001a),  
*Perspectives de l’emploi*, juillet, Paris.

- OCDE (2001*b*),  
*Perspectives économiques*, n° 69, juin, Paris.
- OCDE (2001*c*),  
*Regards sur l'éducation*, Paris.
- OCDE (2001*d*),  
*Etudes économiques de l'OCDE. Belgique*, mars, Paris.
- OCDE (2003*a*),  
*Transformer le handicap en capacité : Promouvoir le travail et la sécurité des revenus des personnes handicapées*, Paris.
- OCDE (2003*b*),  
*Étude économique sur la Belgique*, Paris.
- OCDE et STATISTIQUE CANADA (2000),  
*La littératie à l'ère de l'information. Rapport final de l'enquête internationale sur la littératie des adultes*, Paris et Ottawa.
- OFFICE NATIONAL DE L'EMPLOI – ONEM (2001),  
« Chômeurs complets de 50 ans et plus », *Stat Info*, octobre, Bruxelles.
- ONEM (2002),  
*Rapport annuel 2001*, Bruxelles.
- PEPERMANS, G., VERHUE, M., OOGHE, E. et ALGOED, K. (2000),  
« Les salariés flamands et les pensions extralégales », dans Pestieau *et al.* (2000), pp. 81-106.
- PESTIEAU, M. (2002),  
« Le système de sécurité sociale incite les gens à quitter tôt le marché du travail », *L'écho*, 29 novembre, Bruxelles.
- PESTIEAU, P., GEVERS, L., GINSBURGH, V., SCHOKKAERT, E., CANTILLON, B. (2000),  
*Réflexions sur l'avenir de nos retraites. Efficacité, équité et faisabilité politique de la protection sociale des personnes âgées*, Garant, Leuven-Apeldoorn.
- QUINTREAU, B. (2001),  
*Âges et emploi à l'horizon 2010*, Commission spéciale du Plan, La documentation française, Paris.
- RANDSTAD (2002),  
*L'homme et le travail. La vision des jeunes, des actifs et des inactifs*, Bruxelles.

- SANTELMANN, P. (2002),  
« Travail et vieillissement. Quelles perspectives d'emploi et de formation ? », *Problèmes politiques et sociaux*, n°873, La documentation française, Paris.
- SCHERER, P. (2002),  
« Age of withdrawal from the labour force in OECD countries », *Labour Market and Social Policy Occasional Paper n° 49* (en anglais uniquement), OCDE, Paris.
- SCHOKKAERT, E., VERHUE, M. et PEPERMANS, G. (2000),  
« Les Flamands et leur système de retraite », dans Pestieau *et al.* (dir. pub.), pp. 59-80.
- SNEESSENS, H., SHADMAN, F. et PIERRARD, O. (2002),  
« Effets des préretraite sur l'emploi », Rapport préparatoire, Quinzième congrès des économistes belges de langue française, « Capital humain et marchés du travail : Perspectives régionales et européennes », Namur, 28 et 29 novembre.
- TADDEI, D. (2000),  
*Retraites choisies et progressives*, Conseil d'analyse économique, La documentation française, Paris.
- VANDENBROUCKE, G. et VANDER HALLEN, P. (2002),  
« Active strategies for older workers in Belgium », dans Jespen *et al.* (dir. pub.).
- VERCAUTEREN, R., PREDAZZI, M. et LORIAUX, M. (2001),  
« L'intergénération, une culture pour rompre avec les inégalités sociales. Vers une société pour tous les âges », *Pratiques gérontologiques*, Erès, Toulouse.
- VOLKOFF, S. (2001),  
« Travailler à tout âge : prévenir et gérer le vieillissement », dans Conseil d'orientation des retraites (2001).



LES ÉDITIONS DE L'OCDE, 2, rue André-Pascal, 75775 PARIS CEDEX 16  
IMPRIMÉ EN FRANCE  
(81 2003 08 2 P) ISBN 92-64-29996-3 – n° 53016 2003