



**Viellissement et politiques
de l'emploi**

Belgique

**Ageing and Employment
Policies**



Vieillesse 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^{er} 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. 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 européen¹ 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 »² 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 retraite³. 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.

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