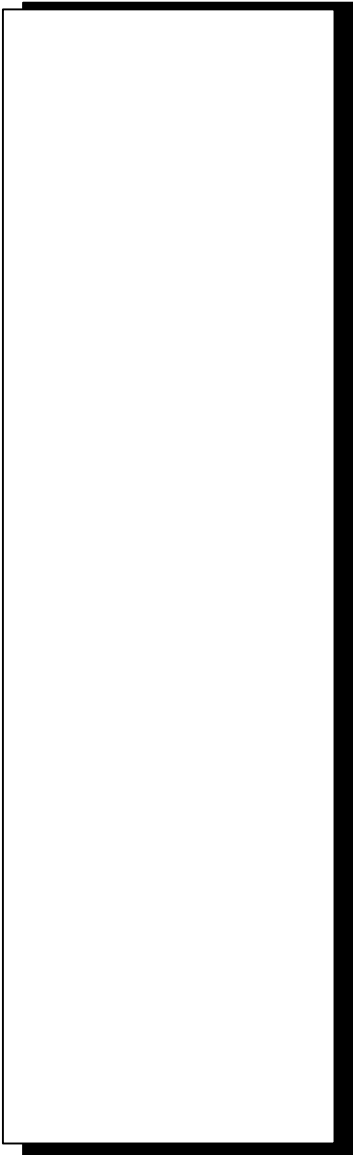
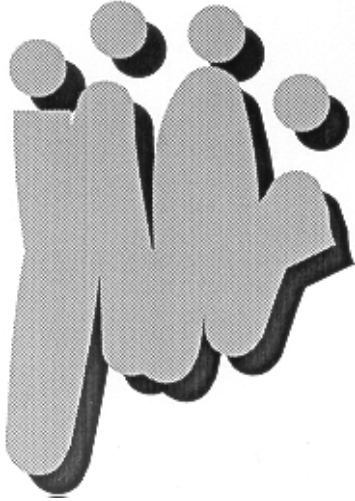




**Conseil supérieur
de l'emploi**



RAPPORT 2004

PARTIE III

FINANCEMENT DES DÉPENSES SOCIALES

III. FINANCEMENT DES DÉPENSES SOCIALES

Dans ce chapitre, on examine d'abord la structure des moyens de financement de l'ensemble de la sécurité sociale et des principaux sous-secteurs (travailleurs et indépendants), avant de la comparer à celle observée dans les autres pays de l'UE. Dans une troisième partie, le financement des dépenses publiques est replacé dans un cadre plus large et l'importance des prélèvements sur le travail, la consommation privée et le capital est analysée pour l'ensemble des pouvoirs publics des divers États membres de l'UE. Suivent enfin quelques considérations sur d'éventuelles modifications du dosage fiscal.

1. FINANCEMENT DE LA SÉCURITÉ SOCIALE EN BELGIQUE¹⁰⁰

En pourcentage du PIB, l'ensemble des recettes de la sécurité sociale a fluctué au cours des deux dernières décennies de 18 à plus de 20 p.c. Ces variations s'expliquent essentiellement par des mesures relatives aux cotisations sociales, des décisions sur l'ampleur des ressources fournies par le pouvoir public fédéral et des fluctuations de la part des revenus du travail dans le PIB (c'est-à-dire la base pour les cotisations sociales dues).

Tableau 53 - Moyens de financement de la sécurité sociale en Belgique

(pourcentages du PIB)

	p.m. part dans le total 1980	1980	1985	1990	1995	2000	2003	p.m. part dans le total 2003
Cotisations sociales	63	11,7	13,7	13,8	14,3	13,8	14,2	75
Cotisations patronales	41	7,6	8,3	8,9	8,8	8,4	8,5	45
dont: cot. de modération salariale			0,9	1,4	1,2	1,1	1,2	6
Cotisations personnelles	16	3,0	4,0	3,9	4,1	4,0	4,1	22
Cotisation spéciale pour la sécurité sociale					0,2	0,2	0,3	1
Cotisations sociales des indépendants	5	0,9	1,1	0,8	1,0	0,9	0,9	5
Cotisations sociales des inactifs	1	0,1	0,2	0,2	0,3	0,3	0,3	2
Transferts d'autres secteurs publics	36	6,7	6,6	3,9	4,1	4,0	4,2	22
Recettes fiscales cédées	1	0,1	0,3	0,2	1,1	1,5	1,7	9
Subventions	35	6,5	6,3	3,7	3,0	2,5	2,5	13
dont: régime des travailleurs	32	5,8	5,7	3,1	2,4	2,0	2,0	11
régime des indépendants	4	0,7	0,6	0,6	0,5	0,4	0,4	2
Autres recettes	0	0,1	0,2	0,2	0,2	0,4	0,5	2
TOTAL	100	18,4	20,5	17,9	18,6	18,2	18,8	100

Source: ICN.

¹⁰⁰ Dès que les comptes nationaux 2003 seront disponibles (mi-juin), les chiffres relatifs à 2002 seront remplacés dans les tableaux par ceux relatifs à 2003.

La structure des moyens de financement s'est fortement modifiée au cours de la dernière décennie. Le niveau des cotisations sociales, en pourcentage du PIB, a sensiblement progressé sur l'ensemble de la période, et surtout dans la première moitié des années quatre-vingt, tandis que les moyens cédés sous l'une ou l'autre forme par le pouvoir public fédéral ont été réduits d'environ un tiers (essentiellement en raison d'une contraction durant la deuxième moitié des années quatre-vingt).

À la suite de ces évolutions divergentes, la part des cotisations sociales dans le financement de la sécurité sociale est passée de moins de deux tiers en 1980 à trois quarts actuellement, et l'importance des transferts des autres sous-secteurs des pouvoirs publics a reculé de 36 à 22 p.c. Tendanciellement, le revenu du travail est donc devenu une source de financement plus substantielle pour la sécurité sociale, au détriment du financement provenant d'autres sources, plus globales.

Les principales causes de la progression des cotisations sociales ont été: l'instauration des cotisations de modération salariale au milieu des années quatre-vingt (à la suite de laquelle le produit de trois indexations n'a pas bénéficié aux travailleurs, mais a dû être versé par les entreprises à la sécurité sociale), de la cotisation spéciale pour la sécurité sociale et des cotisations sur certains revenus de remplacement, ainsi que l'augmentation des taux des cotisations personnelles. L'incidence de ces mesures a toutefois été partiellement contrebalancée par la réduction (jusqu'au milieu des années nonante) des cotisations patronales dans le cadre de l'opération Maribel et par les réductions de charges opérées ces dernières années. Étant donné l'augmentation de la part des salaires dans le PIB, l'incidence de ces mesures récentes n'est toutefois pas perceptible dans le niveau des cotisations sociales en pourcentage du PIB.

Le fléchissement des moyens budgétaires cédés par le pouvoir public fédéral ne s'est produit qu'au cours des années quatre-vingt. Par après, l'ampleur de ces recettes est demeurée quasiment inchangée, mais leur composition a changé: les subventions ont continué à diminuer, mais cette évolution a été contrebalancée par la cession d'une plus large part des ressources fiscales (impôts indirects) à la sécurité sociale, dans le cadre du financement alternatif.

Le régime des travailleurs, qui représente environ 87 p.c. des recettes, est, de loin, le plus important des sous-régimes au sein de la sécurité sociale. Celui des indépendants correspond à une part de 7 à 8 p.c., alors que le reste est composé de régimes plus limités, tels que les fonds de sécurité d'existence, le fonds de fermeture des entreprises et la sécurité sociale d'outre-mer.

Tableau 54 - Moyens de financement du régime des travailleurs

(pourcentages du PIB)

	p.m. part dans le total 1980	1980	1985	1990	1995	2000	2003	p.m. part dans le total 2003
Cotisations sociales	63	10,4	12,1	12,5	12,6	12,2	12,5	76
Cotisations patronales	45	7,3	8,0	8,4	8,1	7,7	7,9	47
dont: cot. de modération salariale			0,9	1,4	1,2	1,1	1,2	7
Cotisations personnelles	18	3,0	4,0	3,8	4,0	4,0	4,1	24
Cotisation spéciale pour la sécurité sociale					0,2	0,2	0,3	2
Cotisations sociales inactifs	1	0,1	0,2	0,2	0,3	0,3	0,3	2
Transferts d'autres secteurs publics	36	5,9	6,0	3,3	3,5	3,4	3,7	22
Recettes fiscales cédées	1	0,1	0,3	0,2	1,1	1,4	1,7	10
Subventions	35	5,8	5,7	3,1	2,4	2,0	2,0	12
Autres recettes	0	0,1	0,2	0,2	0,2	0,3	0,4	2
dont: prélèvements sur assurances	0	0,0	0,1	0,1	0,1	0,2	0,2	1
TOTAL	100	16,4	18,3	15,9	16,2	16,0	16,7	100

Source: ICN.

Comparé au régime des travailleurs, celui des indépendants est financé dans une mesure relativement moindre par les cotisations sociales et s'appuie davantage sur des transferts du pouvoir public fédéral et d'autres ressources (comme la cotisation sur les sociétés et sur l'industrie pharmaceutique). Au cours des 20 dernières années, l'importance relative de l'intervention du pouvoir public fédéral a reculé, dans les deux régimes, dans une mesure quasiment équivalente. Chez les indépendants, ce recul a été moins contrebalancé par une extension de la part des cotisations sociales que par celle des autres moyens.

Tableau 55 - Moyens de financement du régime des indépendants

(en pourcentages du PIB)

	p.m. part dans le total 1980	1980	1985	1990	1995	2000	2003	p.m. part dans le total 2003
Cotisations sociales	56	0,9	1,1	0,8	1,0	0,9	0,9	63
Transferts d'autres secteurs publics	43	0,7	0,6	0,6	0,5	0,5	0,5	32
Recettes fiscales cédées	0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,1	0,0	3
Subventions	43	0,7	0,6	0,6	0,5	0,4	0,4	29
Autres recettes	0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,1	5
TOTAL	100	1,6	1,7	1,3	1,5	1,4	1,4	100

Source: ICN.

2. FINANCEMENT DE LA SÉCURITÉ SOCIALE: COMPARAISON INTERNATIONALE

En se fondant sur les comptes nationaux établis par Eurostat, il est possible de donner, pour un certain nombre de pays, les sources de financement du secteur de la sécurité sociale au cours de la période 1995-2001.

En 1995 comme en 2001, le total des moyens consacrés à la sécurité sociale en Belgique est semblable à la moyenne (pondérée) des autres pays. En France et en Allemagne, le niveau (2001) était plus élevé qu'en Belgique; dans tous les autres pays, il était inférieur. Au Danemark et en Suède, il était particulièrement faible, ce qui s'explique - comme illustré ci-dessous - par le fait que dans ces pays, une grande partie des dépenses sociales ne s'effectuent pas par le biais de la sécurité sociale, mais par celui d'autres sous-secteurs des pouvoirs publics.

Tableau 56 - Moyens de financement du secteur de la sécurité sociale dans plusieurs pays européens

	Total (pourcentage du PIB)	Cotisations sociales				Autres recettes	Transferts d'autres secteurs publics ¹
		Total dont:					
		employeurs	travailleurs	indépendants et inactifs			
		(en pourcentage du total)					
1995							
France	22,3	83	52	25	6	8	10
Finlande	22,1	61	42	12	7	0	39
Allemagne	20,4	87	38	34	15	0	13
Belgique	18,6	77	48	22	7	1	22
Espagne	17,5	68	n.	n.	n.	0	32
Italie	16,8	76	52	13	11	0	24
Pays-Bas	16,8	95	12	n.	n.	0	5
Autriche	12,9	96	49	37	10	0	4
Portugal	11,4	88	55	28	4	4	9
Danemark	6,0	25	n.	n.	n.	0	75
Suède	4,5	100	89	9	2	0	0
Moyenne sans la Belgique	18,5	82	45	28	12	2	16
2001							
France	23,4	69	48	16	5	24	7
Allemagne	21,3	82	35	32	15	0	18
Belgique	18,1	76	47	23	6	2	22
Espagne	17,7	71	n.	n.	n.	0	29
Italie	17,0	73	51	14	8	0	27
Finlande	16,6	70	51	13	6	0	30
Pays-Bas	15,4	93	29	n.	n.	0	7
Autriche	13,6	89	43	34	12	0	11
Portugal	13,4	81	52	26	3	4	15
Suède	7,9	77	39	37	1	0	23
Danemark	5,2	42	n.	n.	n.	0	58
Moyenne sans la Belgique	18,9	76	44	24	10	6	17

Source: CE.

¹ Il s'agit à la fois d'impôts cédés et de subventions.

La part des cotisations sociales, dans l'ensemble des recettes de la sécurité sociale, est identique en Belgique (2001) à la moyenne des pays pour lesquels des chiffres sont disponibles (76 p.c.). Aux Pays-Bas et en Autriche, l'importance de cette source de financement est toutefois beaucoup plus élevée et atteint environ 90 p.c. L'inverse est vrai au Danemark, où les cotisations sociales sont relativement limitées et où près de 60 p.c. des ressources sont fournies par le budget du pouvoir central. En ce qui concerne les autres moyens de financement de la sécurité sociale, on constate qu'en France, 24 p.c. proviennent de la "contribution sociale généralisée (CSG)", un impôt perçu sur la majeure partie des revenus.

Pour retracer l'évolution dans le temps, les seuls chiffres disponibles concernent la période relativement courte qui s'étend de 1995 à 2001. Étant donné que la forte extension de l'importance des cotisations sociales en Belgique est essentiellement intervenue avant 1995, la structure de financement n'a pratiquement pas changé de 1995 à 2001. Durant ces six années, dans les autres pays, la part des cotisations sociales s'est repliée en moyenne. Dans certains d'entre eux, ce recul a été très marqué: alors qu'en 1995, la sécurité sociale était encore financée intégralement par les cotisations en Suède, l'importance de ce moyen de financement a été réduite à 77 p.c. en 2001, soit un niveau proche de la

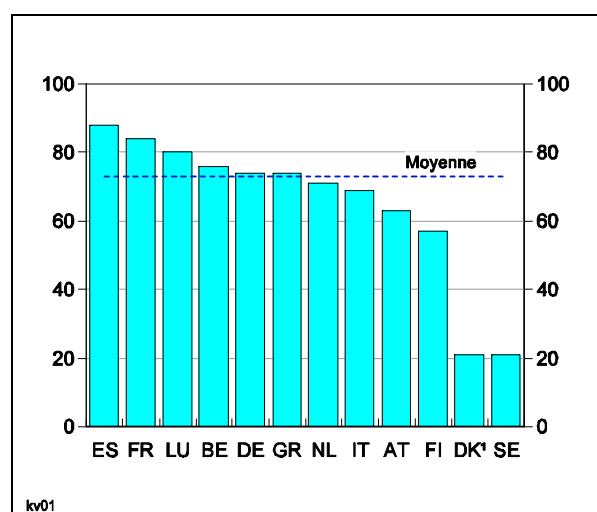
moyenne internationale; en France, on s'est également beaucoup moins appuyé, relativement, sur les cotisations en raison de l'extension prononcée de la "cotisation sociale généralisée". On observe toutefois une évolution inverse dans d'autres pays. Au Danemark, où elles ne représentaient en 1995 qu'un quart des ressources budgétaires, les cotisations sociales ont fortement gagné en importance; bien que dans une moindre mesure, la Finlande a elle aussi mené une telle restructuration.

3. STRUCTURE DES MOYENS DE FINANCEMENT DE L'ENSEMBLE DES POUVOIRS PUBLICS: COMPARAISON INTERNATIONALE

L'analyse de la structure de financement ne peut cependant être limitée au secteur de la sécurité sociale, mais elle doit également englober le financement de l'ensemble des pouvoirs publics. Deux raisons peuvent être données à cet égard.

D'abord, une part importante (environ 20 p.c. en Belgique et, en moyenne, dans les autres pays, et même 58 p.c. au Danemark) des ressources du secteur de la sécurité sociale est constituée de transferts d'autres composantes des pouvoirs publics. Pour avoir un aperçu complet de l'origine première des ressources financières de la sécurité sociale, il est dès lors utile de savoir par quels prélèvements précis ces sous-secteurs se financent en règle générale.

Graphique 75 -Part du secteur de la sécurité sociale dans l'ensemble des dépenses publiques de protection sociale et de soins de santé (2001)



Source: CE.
¹ 1993.

L'examen des recettes de l'ensemble des pouvoirs publics se justifie ensuite par le fait qu'une part substantielle des dépenses de protection sociale et de soins de santé s'effectue, en Belgique mais aussi dans la plupart des autres pays, par d'autres canaux que le secteur de la sécurité sociale. En moyenne, seuls quelque 70 p.c. de ces dépenses s'opèrent par le biais de la sécurité sociale (en Belgique, ce taux est légèrement supérieur, à 76 p.c.). En Autriche et en Finlande (environ 60 p.c.) et surtout, en Suède et au Danemark (21 p.c.), ces pourcentages sont nettement inférieurs, et une large part de ces dépenses sont dès lors réalisées en dehors de la sécurité sociale (essentiellement par le biais des administrations locales).

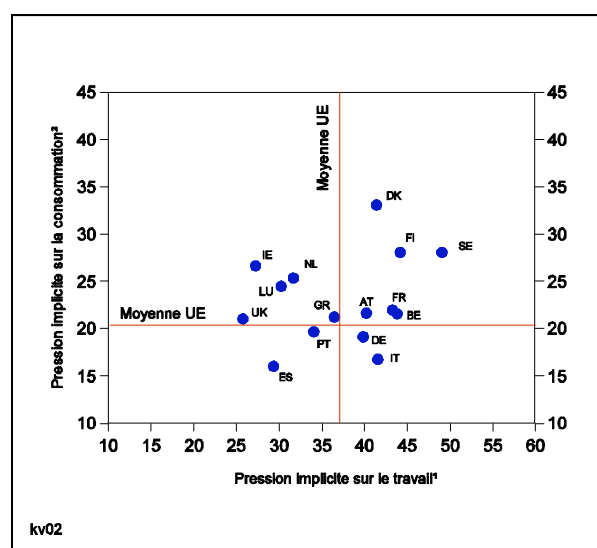
Il est par conséquent utile d'examiner la composition des prélèvements de l'ensemble des pouvoirs publics. Les prélèvements sur les salaires et sur la consommation seront analysés dans le premier paragraphe. Ces deux catégories sont, de loin, les plus importantes du point de vue quantitatif, et la qualité des statistiques internationales est meilleure pour ces prélèvements que pour les autres catégories. Les prélèvements sur le capital seront traités dans le paragraphe suivant.

3.1. Prélèvements sur les salaires et sur la consommation

En se basant sur les comptes nationaux et des informations détaillées sur les recettes fiscales, la Commission européenne¹⁰¹ a calculé le niveau, en 2001, de la pression fiscale (et parafiscale) implicite sur les salaires et la consommation; celle-ci équivaut aux recettes divisées par leur base imposable (respectivement la masse salariale ou les dépenses de consommation des ménages)¹⁰².

Graphique 76 - Taux d'imposition implicites sur les salaires et la consommation

(pourcentages de la base imposable, 2001)



Source: CE.

¹ Définie comme l'ensemble des prélèvements sur les revenus du travail salarié versés aux pouvoirs publics (impôts et cotisations sociales réelles payés par les employeurs et les travailleurs), divisé par la masse salariale.

² Taxes sur la consommation en pourcentage des dépenses de consommation des ménages.

En moyenne dans l'UE, la pression implicite sur le travail dépasse largement celle exercée sur la consommation, à 37 p.c. contre 20,4 p.c.; cette situation prévaut dans chacun des pays à l'exception de l'Irlande. Par rapport à la moyenne européenne, l'accent que chaque pays met sur l'une ou l'autre forme de taxation est toutefois variable: un premier groupe, composé du Danemark, de la Finlande et de la Suède, se caractérise par un niveau élevé de taxation sur les deux bases, au contraire de l'Espagne qui taxe relativement moins dans les deux cas. Dans d'autres pays, le biais en faveur d'une des deux taxations se marque davantage: en Italie, le travail est taxé plus qu'en moyenne, tandis que le

¹⁰¹ Commission européenne (2003), "Structures of the taxation systems in the European Union".

¹⁰² Une telle approche présente beaucoup plus d'intérêt que l'expression des recettes de chaque prélèvement en pourcentage du PIB, car la part de la masse salariale et/ou la part des dépenses de consommation dans le PIB peu(ven)t différer fortement d'un pays à l'autre, ce qui donne une image biaisée de la pression réelle sur les deux bases imposables.

prélèvement sur la consommation est relativement bas; par contre, en Irlande et aux Pays-Bas, la taxation est relativement plus centrée sur la consommation. Enfin, la Belgique et la France ont une position intermédiaire: la taxation du travail y est nettement plus lourde que la moyenne, tandis que la pression sur les dépenses de consommation est proche de la moyenne européenne; en Belgique, la pression fiscale sur la consommation n'était supérieure à la moyenne de l'UE que de 1,1 point de pourcentage.

Tableau 57 - Pression fiscale et parafiscale sur le travail

(pourcentages du salaires-coût, 2001)

	Prélèvement implicite total	Composantes du taux implicite		
		Contributions directes	Cotisations patronales	Cotisations personnelles
SE	49,1	24,6	19,5	5,0
FI	44,2	20,6	18,9	4,7
BE	43,8	18,9	16,4	8,6
FR	43,3	14,2	21,4	7,8
IT	41,6	16,7	19,4	5,4
DK	41,5	36,9	0,5	4,0
AT	40,2	15,9	12,9	11,4
DE	39,9	13,2	13,9	12,8
UE	37,0	14,6	14,4	8,0
GR	36,5	7,0	16,1	13,4
PT	34,1	9,6	16,6	7,9
NL	31,7	9,5	8,9	13,2
ES	29,4	7,7	17,7	4,0
IE	27,3	16,8	6,8	3,7
GB	25,8	14,8	6,4	4,6
Différence BE-EU	6,8	4,2	2,0	0,6

Source: CE.

Selon les chiffres de la CE, le taux de prélèvement implicite sur le travail, en Belgique, aurait été supérieur de près de 7 points de pourcentage à la moyenne de l'UE en 2001. Il n'y a qu'en Suède et, dans une mesure moindre, en Finlande que la pression sur le travail a été plus élevée. Dans les autres pays, le travail est moins, voire beaucoup moins imposé. Ainsi, la pression implicite sur le travail, au Royaume-Uni, est inférieure de pas moins de 18 points de pourcentage. Si l'on répartit les prélèvements sur le travail en trois catégories - l'impôt des personnes physiques, les cotisations patronales et les cotisations personnelles - la pression en Belgique est supérieure à la moyenne de l'UE pour chacune de ces trois catégories. L'écart est le plus important pour les impôts proprement dits (où il atteint 4,2 points de pourcentage) et les cotisations patronales (2 points de pourcentage); pour les cotisations personnelles, il reste limité à 0,6 point de pourcentage.

En Belgique, toutefois, les prélèvements sur les revenus du travail ont diminué ces dernières années, sous l'effet de la baisse de l'impôt des personnes physiques et des cotisations sociales à laquelle il a déjà été procédé ou qui est prévue, et cette baisse va se poursuivre à l'avenir. Par contre, certaines taxes indirectes ont augmenté, et de nouvelles hausses sont attendues les prochaines années. Dès lors, la pression fiscale et parafiscale va se réduire et se déplacer légèrement vers la consommation, de sorte que la forte concentration de cette pression sur le travail sera quelque peu corrigée. Il convient de faire

observer, à cet égard, que de tels déplacements se sont également produits, ces dernières années, dans d'autres États membres.

3.2. Prélèvements sur le capital

Le calcul de chiffres comparables sur le plan international en matière de pression fiscale sur les patrimoines et les revenus de la propriété est entravé par un certain nombre de problèmes méthodologiques¹⁰³. Dans l'étude, déjà citée, de la Commission européenne¹⁰⁴, dans laquelle l'ensemble des impôts sont affectés au travail, à la consommation ou au capital, on tente - entre autres, sur la base d'informations confidentielles obtenues auprès des administrations fiscales nationales - de trouver une solution à ces problèmes méthodologiques et la pression fiscale sur le patrimoine est calculée en exprimant les impôts sur le patrimoine (et les revenus qui en découlent) par rapport aux revenus de la propriété. La prudence reste toutefois de mise dans l'interprétation des résultats, étant donné les nombreuses limitations méthodologiques qui subsistent.

Dans l'étude précitée, une définition très large de l'impôt sur le patrimoine est utilisée. Celle-ci comprend l'impôt des sociétés, les impôts et cotisations sociales des indépendants¹⁰⁵, les droits de succession et les droits sur les donations, les impôts sur les biens immobiliers¹⁰⁶, les impôts sur les transactions sur biens mobiliers et immobiliers¹⁰⁷, les impôts sur les intérêts et dividendes perçus par les particuliers, diminués des déductions accordées dans l'impôt des personnes physiques concernant la formation de capital, ainsi que l'impôt sur le patrimoine net des particuliers. Au cours de l'année à laquelle l'étude se rapporte, seuls le Luxembourg, la Suède, la France, l'Espagne et la Finlande ont prélevé un impôt sur le patrimoine net des particuliers. Le produit de ce type d'impôt est généralement minime en raison des taux peu élevés et des exonérations pour les fortunes modestes ou pour certains actifs.

¹⁰³ Ainsi, les impôts sur les revenus mobiliers et immobiliers sont non pas uniquement collectés par le biais de prélèvements spécifiques (les précomptes mobilier et immobilier, par exemple) dont le produit est connu avec précision, mais, dans de nombreux cas, ces revenus (ou une partie de ceux-ci) sont joints aux autres revenus, de sorte qu'il est difficile, sur le plan statistique, d'isoler ces impôts sur les revenus mobiliers et immobiliers de ceux qui sont dus sur d'autres revenus. En outre, les emprunts hypothécaires et l'épargne à long terme donnent souvent lieu à d'importantes réductions de l'impôt des personnes physiques. Il existe cependant peu ou pas de statistiques internationales sur l'ampleur de ces dépenses fiscales, qui doivent en principe être déduites de l'impôt sur le patrimoine.

¹⁰⁴ CE (2003), "Structures of the taxation systems in the European Union".

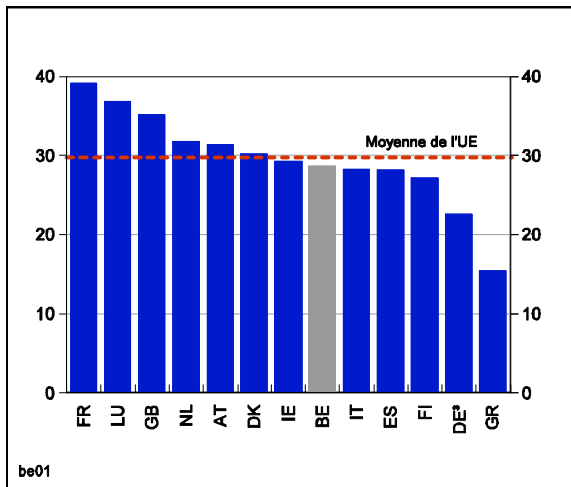
¹⁰⁵ Le revenu des indépendants se compose de deux éléments: une rémunération pour le travail fourni et pour le patrimoine mis en œuvre. Comme les informations statistiques disponibles ne permettent pas de faire une ventilation suivant les deux éléments, la Commission européenne a décidé de considérer tous les revenus et tous les prélèvements des indépendants comme revenus de la propriété et impôts sur ces revenus.

¹⁰⁶ En Belgique, cet impôt est perçu sous la forme d'un précompte immobilier, mais également par le biais de l'impôt des personnes physiques.

¹⁰⁷ En Belgique, il s'agit des droits d'enregistrement, des droits d'hypothèque et de greffe, de la taxe sur les opérations de bourse et de la taxe en cas de livraison physique de titres au porteur.

Graphique 77 - Taux d'imposition implicite sur le capital¹

(pourcentages, 2001²)



Source: CE.

- ¹ Impôts sur le patrimoine (et sur les revenus de la propriété) en pourcentage des revenus de la propriété.
- ² Pour 2001, pas de données disponibles pour la Suède (34,5 p.c. en 2000) ni pour le Portugal (30,7 p.c. en 1999).
- ³ Le taux mentionné pour l'Allemagne est influencé à la baisse par le changement de législation en matière de revenus distribués des sociétés, qui a donné lieu à d'importants remboursements, non récurrents, d'impôts des sociétés en 2001.

Selon cette étude, fondée sur les chiffres pour 2001, le patrimoine serait le plus lourdement taxé en France, au Luxembourg et au Royaume-Uni, tandis que le traitement fiscal du patrimoine est particulièrement généreux en Grèce. Le taux d'imposition implicite du patrimoine en Belgique (28,7 p.c.) est proche de la moyenne des États membres de l'UE (29,8 p.c.).

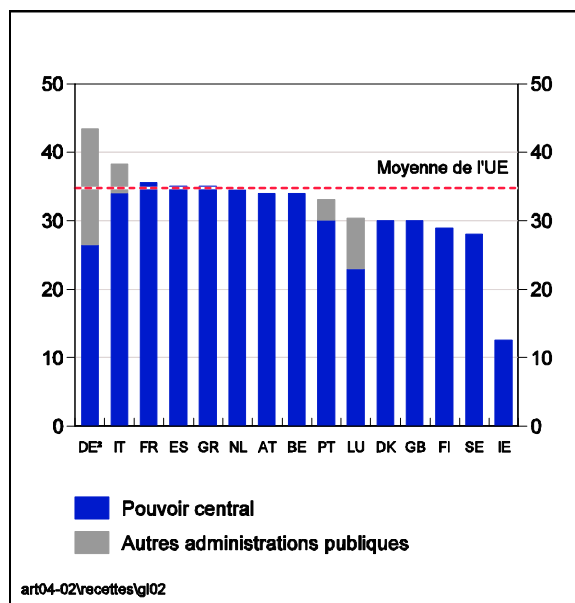
Pour un élément important des impôts sur le patrimoine, à savoir les impôts sur les bénéfices des sociétés, il est possible de procéder à une comparaison internationale plus détaillée.

Depuis la réduction, au début de 2003, du taux d'imposition nominal, la Belgique se situe, avec 33,99 p.c.¹⁰⁸, à un niveau inférieur d'environ 1 point de pourcentage à la moyenne de l'UE.

¹⁰⁸ C'est-à-dire 33 p.c. augmentés d'une cotisation de crise de 3 p.c. sur l'impôt dû.

Graphique 78 - Taux nominaux¹ de l'impôt des sociétés

(pourcentages, 2003)



Source: OCDE.

¹ Y compris, le cas échéant, les prélèvements additionnels, tels que les impôts régionaux et locaux.

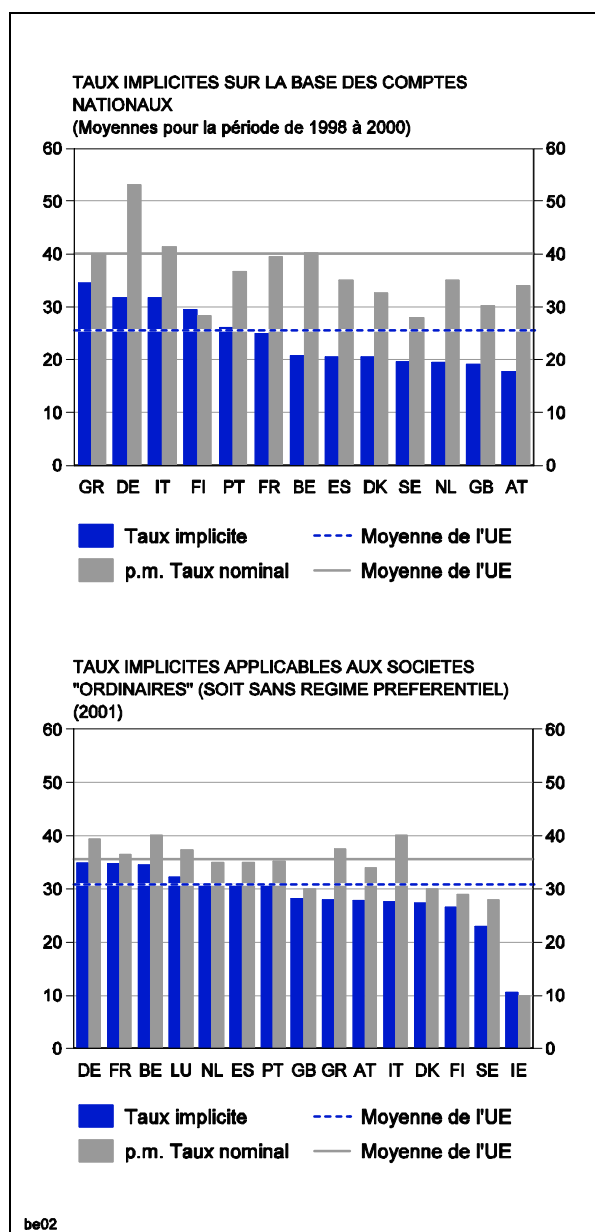
² Abstraction faite de l'augmentation non récurrente du taux, de 1,5 point de pourcentage, en 2003 (pour contribuer à financer les coûts engendrés par les inondations).

La pression fiscale proprement dite sur les bénéficiaires des sociétés n'est toutefois pas déterminée uniquement par ce taux nominal, mais également par diverses déductions fiscales, par des règles spéciales qui font diverger le résultat "fiscal" du résultat économique, et par des régimes préférentiels.

Cette pression fiscale proprement dite sur les bénéficiaires des sociétés (taux implicite) peut être calculée suivant deux approches différentes. On peut, d'une part, se fonder sur des statistiques d'impôts et de bénéfices des sociétés provenant du passé (*approche rétrospective*). On peut, d'autre part, déterminer la pression fiscale en confrontant une décision d'investissement concrète aux règles et paramètres de la législation des sociétés en vigueur (*approche prospective*).

Graphique 79 - Taux implicite de l'impôt des sociétés

(pourcentages)



Source: CE.

Les résultats des études empiriques¹⁰⁹ qui utilisent la première approche sont assez concordants, malgré d'importantes différences de méthodologie. Dans la plupart des pays, le taux implicite est nettement moins élevé que le taux nominal, en raison des déductions fiscales et des régimes préférentiels. À la fin des années nonante, la période la plus récente pour laquelle des chiffres sont disponibles, cet écart aurait toutefois été plus important pour la Belgique que pour l'UE dans son ensemble. Ceci donne à penser que, pour l'ensemble des sociétés, l'influence favorable des déductions fiscales et/ou des régimes préférentiels a été plus marquée en Belgique que dans d'autres États membres, en moyenne.

¹⁰⁹ Cf., notamment, CE (2003), "Structures of the taxation systems in the European Union" et Nicodème G. (2001), "Computing effective corporate tax rates: comparison and results", *European Economy - economic papers*, 153.

Les études¹¹⁰ fondées sur l'autre approche permettent d'affiner ces conclusions. Il en ressort, en effet, que l'écart entre le taux implicite et le taux nominal applicables aux sociétés "ordinaires", qui ne relèvent pas d'un régime préférentiel, diffère peu, en Belgique, de la moyenne de l'UE. L'écart rapporté ci-dessus entre le taux nominal et le taux implicite pour l'ensemble des sociétés, supérieur à la moyenne en Belgique, serait donc attribuable uniquement à la nature et à l'importance des régimes d'imposition préférentiels.

Des régimes préférentiels pour des branches d'activité spécifiques existent dans certains pays, notamment pour les centres de services, la distribution et la navigation. Les réglementations les plus évidentes concernent toutefois les transactions financières de groupes multinationaux. Selon l'OCDE¹¹¹, il n'existe, dans l'UE, de réglementations spécifiques pour ces transactions qu'en Belgique (les centres de coordination), en Irlande, aux Pays-Bas, au Luxembourg et dans certaines régions d'Italie et d'Espagne. Une étude empirique de Hespel et Mignolet¹¹² montre que l'avantage fiscal de ces réglementations peut être particulièrement important: le rendement exigé pour un investissement étranger reviendrait de 5,9 p.c., si cet investissement a lieu dans le cadre d'une société sans régime préférentiel, à 3,5 p.c. dans le régime préférentiel néerlandais et même à environ 1,25 p.c. s'il est fait usage d'un centre de coordination belge ou d'une société financière luxembourgeoise avec régime préférentiel.

4. MODIFICATIONS ÉVENTUELLES DU DOSAGE FISCAL

Comme mentionné plus haut, le taux de prélèvement sur le travail était nettement plus élevé en Belgique que dans l'UE en 2001, alors que la pression implicite sur la consommation était relativement proche de la moyenne de l'UE.

Plusieurs arguments peuvent être avancés qui indiquent qu'un glissement des impôts sur le travail vers des impôts sur la consommation peut être favorable à l'emploi. Les premiers peuvent en effet peser sur la demande et l'offre de travail, alors qu'un impôt sur la consommation n'exerce, en principe, aucune incidence sur l'intensité en emplois de la production et n'est pas seulement supporté par les actifs, mais par l'ensemble de la population. Les prélèvements sur le travail ne concernent par ailleurs que la production nationale, alors que les impôts sur la consommation affectent autant les produits nationaux que les produits importés.

Ces avantages d'un glissement de la fiscalité du travail vers la consommation ne s'appliquent pleinement que dans un monde théorique, où, abstraction faite de la modification dans la composition des recettes publiques, rien ne change. Dans la réalité, ce n'est jamais le cas et, très souvent, les mesures fiscales provoquent des réactions et des effets indirects qui vont à l'encontre de l'effet positif attendu, voire qui l'annulent complètement.

Il est donc clair qu'un glissement de la pression fiscale (et parafiscale) du travail vers la consommation n'est positif que pour autant que ces effets dérivés demeurent limités. Les conditions de succès sont maximales lorsque les hausses des prix à la consommation, résultant du relèvement des impôts sur la

¹¹⁰ Cf., notamment, CE (2001), "Company taxation in the internal market", Commission staff working paper.

¹¹¹ OCDE (2004), "The OECD project on harmful tax practices: the 2004 progress report".

¹¹² A. Hespel et M. Mignolet (2000), "Tax aided financial services companies and the cost of capital", Fiscal studies.

consommation, ne donnent pas directement lieu à une adaptation des salaires aux prix à la consommation¹¹³ et que l'abaissement des cotisations patronales n'entraîne pas de hausses réelles des salaires.

Le réaménagement de la fiscalité ne constitue donc pas une panacée. Il ne peut y avoir d'incidence substantielle sur l'emploi et la croissance que moyennant une concertation adéquate entre les pouvoirs publics et les partenaires sociaux.

Lors d'un important glissement des prélèvements sur le travail vers des prélèvements sur la consommation, il y a en outre lieu de tenir compte du fait que les impôts sur la consommation exercent généralement un effet beaucoup plus direct sur l'inflation que les impôts sur le travail et qu'ils accroissent l'inégalité entre les revenus. En effet, les plus hauts revenus en pâtissent relativement moins, étant donné que le taux de consommation moyen diminue à mesure que le revenu augmente. Cette dernière objection n'est toutefois pas insurmontable puisque l'incidence non désirée d'une hausse de la fiscalité indirecte sur la répartition des revenus peut éventuellement être réduite ou annulée par des mesures compensatoires au niveau de l'impôt des personnes physiques et/ou de la sécurité sociale. De plus, la régressivité des impôts sur la consommation peut être atténuée, d'une part, par des taux plus élevés sur les produits de luxe (par exemple, la taxe de mise en circulation, qui augmente fortement en fonction de la puissance du véhicule) et, d'autre part, au travers de taux réduits pour les produits de première nécessité (par exemple, l'alimentation).

Comme indiqué au point 3.1, le taux de prélèvement implicite sur les salaires était, en Belgique, supérieur de 6,8 points de pourcentage à la moyenne européenne en 2001. En supposant que cet écart soit demeuré constant jusqu'en 2004¹¹⁴, les prélèvements sur les salaires devraient diminuer d'environ 10 milliards d'euros (soit 3,6 p.c. du PIB) en Belgique pour ramener la pression sur le travail à la moyenne européenne: l'impôt des personnes physiques devrait baisser de 6,2 milliards d'euros, alors que les cotisations sociales à charge des employeurs et des travailleurs devraient être réduites respectivement de 2,9 milliards d'euros et de 850 millions d'euros.

Les pertes de recettes découlant d'une telle réduction de la pression sur le travail en Belgique peuvent être - partiellement - contrebalancées en imposant plus lourdement d'autres bases imposables. Le relèvement des taux d'accises et de taxes assimilées les plus importants constitue une première piste de réflexion éventuelle.

En comparaison d'autres États membres de l'UE, les accises sur l'essence, le diesel, les cigarettes et les boissons alcoolisées, par exemple, restent nettement inférieures à la moyenne de l'UE. L'écart est très important en ce qui concerne le mazout de chauffage, les taxes autres que la TVA (à savoir la rétribution de contrôle de 5 euros et la cotisation sur l'énergie de 13,4854 euros pour 1.000 litres) étant pour ainsi dire négligeables en Belgique par rapport à la moyenne de l'UE et dépassant à peine les taux minimaux de l'UE.

¹¹³ Dans le contexte belge, c'est le cas des produits qui ne figurent pas dans l'indice-santé, à savoir le tabac, les boissons alcoolisées, l'essence et le diesel.

¹¹⁴ Ce n'est pas certain: d'une part, en Belgique, la pression sur le travail a été nettement réduite ces dernières années, par le biais de la réforme de l'impôt des personnes physiques et de la diminution des cotisations sociales. D'autre part, d'autres pays ont également procédé à d'importantes réformes. Il n'est donc pas évident de déterminer si l'écart en matière de pression sur le travail s'est accru ou s'est amoindri.

Tableau 58 - Taux d'accises et taxes sur différents produits
(fin 2003, sauf pour les huiles minérales mars 2004)

	Taxes (hors TVA) sur les huiles minérales ¹			Accises sur les cigarettes ³	Accises sur l'alcool		Taxes (hors TVA) sur l'achat d'une voiture particulière ⁶	p.m. Contribution mécanique à l'inflation d'un alignement sur la moyenne européenne (points de pourcentage)
	Eurosuper 95 ²	Diesel ²	Mazout de chauffage ²		Bière ⁴	Vin non mousseux ⁵		
Royaume-Uni	703,6	703,6	63,0	233,4	7,8	252,8	0,0	
Pays-Bas	664,5	380,8	202,9	86,6	1,7 ⁷	59,0	33,0	
Allemagne	654,6	470,5	61,3	102,5	0,8	0,0	0,0	
Finlande	597,3	346,8	71,5	115,2	11,4	235,5	56,0	
France	589,2	416,9	56,6	141,2	1,0	3,4	0,0	
Italie	558,6	403,2	403,2	59,9	1,4	0,0	2,0	
Danemark	546,5	369,3	282,0	108,7	3,3 ⁷	94,9	173,0	
Belgique	536,2	321,8	18,5	95,8	1,7	47,1	2,0	
Portugal	522,6	308,3	89,6	64,8	1,1 ⁷	0,0	49,0	
Suède	519,6	361,3	361,2	102,7	6,5	242,4	0,0	
Irlande	442,7	368,0	52,1	189,4	7,9	273,0	51,0	
Luxembourg	442,1	252,8	9,9	66,2	0,8	0,0	0,0	
Autriche	424,7	310,1	106,1	84,4	2,1	0,0	14,0	
Espagne	399,2	296,4	111,1	56,6	0,8	0,0	12,0	
Grèce	301,4	250,0	24,8	71,9	1,1	0,0	88,0	
UE	593,4	418,8	96,6	120,5	2,7	64,1	10,5	
Écart BE - UE (pourcentages)	-9,6	-23,2	-80,9	-20,5	-43,3	-26,5	-81,0	
p.m. droits d'accises minimaux	287,0	245,0	18/5 ⁸	60/95 ⁹	0,7	0,0		
p.m. Contribution mécanique à l'inflation d'un alignement sur la moyenne européenne (en points de pourcentage)	0,12	0,14	0,32	0,14	0,24	0,05	0,46	1,47 ¹⁰

Source: CE.

¹ Calculées comme l'ensemble des taxes indirectes autres que la TVA, y compris les taxes assimilées aux accises.

² Euros par 1.000 litres.

³ Euros par 1.000 cigarettes.

⁴ Euros par degré Plato par hectolitre.

⁵ Euros par hectolitre.

⁶ Taxes (autres que la TVA) en pourcentages du prix (avant taxes) d'un véhicule type de 2001 cc de cylindrée.

⁷ Pour une bière de 11 degrés Plato.

⁸ Les droits d'accises minimaux s'élèvent à 18 euros par 1.000 litres, mais la Belgique et le Luxembourg en sont exemptés à condition de prélever une "rétribution de contrôle" d'au moins 5 euros par 1.000 litres sur le mazout de chauffage.

⁹ Soit 60 euros par 1.000 cigarettes et 57 p.c. du prix de vente au détail soit 95 euros par 1.000 cigarettes.

¹⁰ Si l'on considère l'indice-santé des prix à la consommation, l'effet mécanique d'un alignement des taxes reprises dans ce tableau sur la moyenne européenne s'élèverait à 0,88 p.c.

S'agissant des taxes (autres que la TVA) sur l'achat d'une voiture particulière, on notera qu'un tel prélèvement n'est pas prévu, pour un véhicule type, dans plusieurs pays (Royaume-Uni, Allemagne, France, Suède et Luxembourg). C'est toutefois le cas en Belgique, où il existe une taxe dite de mise en circulation, mais celle-ci est nettement inférieure, pour un véhicule type, à la moyenne européenne et ne correspond qu'à une fraction du prix.

De façon mécanique¹¹⁵, on peut calculer les recettes supplémentaires d'une augmentation des différentes accises¹¹⁶ au niveau moyen de l'UE¹¹⁷. Cela représente, à ce niveau, un produit potentiel de quelque 1,8 milliard d'euros ou - si l'on tient compte du prélèvement de TVA sur les accises rehaussées - de 2,2 milliards d'euros. Si le niveau des taxes (autres que la TVA) sur l'achat d'une voiture particulière - ce qui, en Belgique, correspond concrètement à la taxe de mise en circulation - est également porté à celui de l'UE¹¹⁸, les recettes supplémentaires d'une telle harmonisation passent à quelque 3,5 milliards d'euros, soit 1,3 p.c. du PIB. À cet égard, il convient toutefois de rappeler que le total des prélèvements implicites sur la consommation (y compris la TVA, donc) a déjà légèrement dépassé la moyenne européenne en 2001 (cf. point 3.1) et qu'un relèvement éventuel des accises ou d'autres impôts sur la consommation accentuerait cet écart. D'une manière générale, il faut aussi souligner qu'un obstacle important à une politique tout à fait autonome en la matière est le risque de délocalisation de la base taxable, lié dans le cas de la fiscalité indirecte à la proximité des frontières et au risque d'une augmentation du commerce extra-frontalier. En outre, comme signalé plus haut, une fiscalité indirecte plus élevée peut s'avérer inéquitable du point de vue de la distribution des revenus, en frappant de manière relativement plus lourde des ménages à revenu modeste.

On doit aussi noter qu'un alignement complet des accises et taxes susvisées aurait un effet mécanique à la hausse sur l'inflation de l'ordre de 1,5 point de pourcentage. La plus grosse contribution à l'augmentation des prix proviendrait de la majoration des taxes sur les voitures particulières, suivie par celle des accises sur le mazout de chauffage: c'est en effet pour ces deux catégories que la différence par rapport à la moyenne européenne est la plus grande, mais aussi que le poids dans l'indice des prix est le plus élevé. Ces deux produits figurent en outre dans l'indice-santé des prix à la consommation, de sorte que ce dernier progresserait de manière non négligeable, avec quelque 0,9 point de pourcentage. Il s'indique aussi de relever que environ un demi p.c. d'inflation supplémentaire découlera des décisions déjà prises par le Gouvernement en matière d'accises pour la période 2004-2006. Mais il est vrai que dans l'intervalle, la fiscalité indirecte peut aussi être relevée ailleurs en Europe.

La suppression de l'écart, en matière de prélèvement implicite sur les bénéficiaires des sociétés, entre la Belgique et l'UE pourrait constituer une autre piste de réflexion. Comme suggéré au point 3.2., celui-ci est essentiellement imputable au régime préférentiel des centres de coordination. Si ce régime est réduit ou supprimé (par exemple, sous la pression de la réglementation européenne) et si cette évolution n'entraîne pas de délocalisations importantes, une marge de manœuvre budgétaire se dégagera afin de financer un abaissement de la pression sur le travail.

¹¹⁵ C'est-à-dire si l'on suppose que les majorations d'accises n'auront pas de répercussion sur la consommation (élasticité = zéro) et qu'aucun autre effet dérivé n'interviendra non plus.

¹¹⁶ En ce compris les taxes assimilées aux accises (telles que la cotisation sur l'énergie et la rétribution de contrôle).

¹¹⁷ En raison d'un manque de données détaillées suffisantes, tous les produits sur lesquels des accises sont prélevées n'ont pu être englobés dans l'évaluation; en termes de recettes, la majeure partie des catégories de produits soumises aux accises a néanmoins été reprise.

¹¹⁸ Calculé sur la base des taux en vigueur pour une voiture type (2001cc).

Enfin, on peut aussi souligner que la mise en œuvre de la directive européenne visant à garantir une imposition effective des revenus de l'épargne sous forme de paiement d'intérêts permettrait éventuellement de nouvelles réorientations des recettes publiques en faveur de l'emploi.

Bibliographie

- Blöndal S. and Scarpetta S. (1998), The retirement decision in OECD countries, *OECD Economic Department working paper*, 98, Paris.
- Burniaux J.-M., Duval R. et Jaumotte F. (2003), Coping with ageing: a dynamic approach to quantify the impact of alternative policy options on future labour supply in OECD countries, *OECD Economics Department Working Papers* nr. 371, Paris.
- Casey B., Oxley H., Witehouse E., Antolin P., Duval R. and Leibfritz W. (2003), Policies for an ageing society: recent measures and areas for further reform, *OECD Economic Department Working Paper*, 369, Paris.
- Clasen J. (Ed.) (2002), *What future for social security ?*, The Policy Press, Bristol.
- Coile C. (2003), Retirement Incentives and Couples' Retirement Decisions, *NBER working paper*, 9496, Cambridge.
- Coile C. and Gruber J. (2000), Social security and retirement, *NBER working paper*, 7830, Cambridge.
- Comité d'étude sur le vieillissement (CEV) (2004), *Rapport annuel*, Bruxelles.
- Conseil Supérieur de l'Emploi (CSE) (2000), *Rapport Annuel*, Bruxelles.
- Conseil Supérieur de l'Emploi (2002), *Rapport Annuel*, Bruxelles.
- Conseil supérieur de l'emploi (2003), *Inventaire des mesures en faveur de l'emploi*, juin, Bruxelles.
- Conseil supérieur de l'emploi (2004), *Rapport annuel 2003*, Bruxelles.
- Crepon B., Deniau N. et Perez-Duarte S. (2002), *Productivité et salaires des travailleurs âgés*, Quinzième congrès des économistes de langue française, CIFOP, Charleroi.
- d'Addio A.C. et Nicaise I. (2003), Les travailleurs âgés en Belgique, in Commission Européenne, *Observatoire de l'Emploi Bilan Printemps 2003*, Luxembourg.
- Dellis A., Desmet R., Jousten A. et Perelman S. (2002), Analyse de la cessation d'activité en Belgique, in *Actes du 15ème congrès des économistes de langue française*, Rapport de la commission 3 - Politiques actives pour l'emploi, CiFOP, Charleroi.
- Dellis A., Jousten A. and Perelman S. (2001), Micro-modelling of retirement in Belgium, *CEPR Discussion Paper*, n° 2795, London.
- Duval R. (2003), The retirement effects of old-age pension and early retirement schemes in OECD countries, *OECD Economic Department Working Paper*, n° 370, Paris.
- Eeckhout E., Bruyninckx M. en Verdyck L. (2004), *Pensioenzakboekje 2004*, Kluwer, Mechelen.
- European Commission (2000), *Company taxation in the internal market*, Commission staff working paper, Brussels.
- European Commission (2002), Rapport conjoint de la Commission et du Conseil, *Vers l'accroissement de la participation au marché du travail et la promotion du vieillissement actif*, Bruxelles, mars.
- European Commission (2003), *Structures of the taxation systems in the European Union*, Brussels.
- European Commission (2004), *Joint employment report 2003/2004 (JER)*, Brussels.

- Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail (2003), *Conditions de travail dans les pays adhérents et candidats*, Dublin.
- Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail (2003), *Age et conditions de travail dans l'UE*, Dublin.
- Gieselink G., Stevens Y. en Van Buggenhout B. (2002), Van brugpensioen tot brugpensioen Canada Dry: over substitutie-effecten in de eindeloopbaan, *Tijdschrift voor Sociaal Recht*, 2002-2, pp. 245-275.
- Gineste S. (2003), Les travailleurs âgés en France, in Commission Européenne, *Observatoire de l'Emploi Bilan Printemps 2003*, Luxembourg.
- Gruber G. and Wise D. (Ed.) (1999), *Social Security and Retirement around the World*, NBER / The University of Chicago Press, Chicago.
- Gruber G. and Wise D. (Ed.) (2004), *Social Security and Retirement around the World*, NBER / The University of Chicago Press, Chicago.
- Guégano Y. (2002), Rapports de stratégie nationale sur les pensions des pays membre de l'Union Européenne: examen des réponses à l'objectif de soutien à l'activité des plus âgés, *Questions Retraite*, n°55, décembre.
- Guillemard A.-M. et Cornet G.(2001), Relever le taux d'activité des salariés âgés: les actions menées aux Pays-Bas et en Finlande, in Conseil d'orientation des retraites, *Premier Rapport du Conseil d'Orientation des retraites*, Paris, décembre.
- Haegeland T. and Klette T.J. (1999), Do higher wages reflect higher productivity ?, in Haltiwanger *et al.* *The creation and analysis of employer-employee matched data*, North Holland, Amsterdam.
- Harris M. and Holmstrom B. (1982), A theory of wage dynamics, *Review of Economic Studies*, n° 49.
- Hellerstein J.K., Neumark D. and Troske K.R. (1999), Wages, productivity and worker characteristics: evidence from plant-level production functions and wage equations, *Journal of Labor Economic*, n° 17.
- Hemerijck A., The self-transformation of the European Social Model, in: Esping-Andersen G., Gallie D., Hemerijck A. and Myles J. (2002), *Why we need a new welfare state*, Oxford University Press, Oxford.
- Hespeel A. and Mignolet M. (2000), *Tax aided financial services companies and the cost of capital*, Fiscal studies, Vol. 21, 3, pp. 349-374.
- Ilmakunnas P., Maliranta M. and Vainiomäki J. (1999), *The roles of employer and employee characteristics for plant productivity*, Working Paper W-223 Helsinki School of Economics and Business Administration. Helsinki.
- INS (1999), Enquête sur la Structure et la Répartition des Salaires 1999, Bruxelles.
- Johnson R. (2000), The effect of old age insurance on male retirement: evidence from historical cross-country data, *Federal Reserve Bank of Kansas City Working Paper*, n° 00-09, december.
- Krueger A.B. and Pischke J.-S. (1992), The effect of social security on labor supply: a cohort analysis of the notch generation, *Journal of Labor Economics*, 10 (4), pp. 412-437.
- La documentation française (2003), *L'avenir des retraites en France*, décembre 2003. Téléchargé en avril 2004 sur <http://www.ladocfrancaise.gouv.fr>.

- Lazear E.P. (1979), Why is there mandatory retirement ?, *Journal of Political Economy*, 87, pp. 1241-1264.
- Lilja R. (2003), Les travailleurs âgés en Finlande, in Commission Européenne, *Observatoire de l'Emploi Bilan Printemps 2003*, Luxembourg.
- Madsen P.K. (2003), Les travailleurs âgés au Danemark, in Commission Européenne, *Observatoire de l'Emploi Bilan Printemps 2003*, Luxembourg.
- McEvoy G.M. and Cascio W.F. (1989), Cumulative evidence of the relationship between employee age and job performance, *Journal of Applied Psychology*, Vol. 74, n°74, pp.11-17.
- Nicodème G. (2001), Computing effective corporate tax rates: comparison and results, *European Economy, Economic papers*, 153.
- OCDE (2002), *Viellir au travail: comment promouvoir le travail des plus de 50 ans en Belgique ?*, Paris.
- OCDE (2002), *Perspectives économiques de l'OCDE*, "Chapitre V. La contribution d'une retraite plus tardive à la croissance de l'emploi", Paris.
- OCDE (2003), *Viellissement et politiques de l'emploi: Belgique*, Paris.
- OCDE (2003), *Viellissement et politiques du marché du travail : La Belgique*, Paris.
- OECD (2002), *Employment Outlook 2002*, Paris.
- OECD (2003), *Ageing and employment policies : Sweden*, Paris.
- OECD (2003), *Economic survey : France*, Paris.
- OECD (2003), *Economic survey: Denmark*, Paris.
- OECD (2003), *Economic survey: Finland*, Paris.
- OECD (2003), *Economic survey: Sweden*, Paris.
- OECD (2004), *Ageing and employment policies: Finland*, Paris.
- OECD (2004), *Education at a glance. OECD indicators 2003*, Paris.
- OECD (2004), *The OECD project on harmful tax practices: the 2004 progress report*, Paris.
- Office national des pensions (2004), *Informations détaillées*, www.onprvp.fgov.be, Bruxelles.
- Palier B. (2003), *La réforme des retraites*, PUF, Paris.
- Paolini D. (2002), Demande de travail et âge de la retraite, *Les Cahiers du CREPP* (Centre de recherche en économie publique et de la population) - ULg, n° 13.
- Pestiau P. (2003), Aging, Retirement and Pension reforms, *The World Economy*, 10, pp.1447-1457.
- SPF Emploi, Travail et Concertation sociale (1998, 1999), *Rapport d'évaluation de la politique de l'emploi*, (Ministère de l'emploi et du travail), Bruxelles.
- SPF Emploi, Travail et Concertation sociale (1999), *Salaires et durée du travail*, (Ministère de l'emploi et du travail), Bruxelles.
- SPF Finances (2004), *Pensions de retraite et de survie dans le secteur public: Informations générales*, Bruxelles.
- Stock J.H. and Wise D.A. (1990), *The pension inducement to retire: an option value analysis, Issues in the Economic of Aging*, in D.A. Wise (Ed.), Chicago, University of Chicago Press, pp. 205-229.

Storrie D. (2003), Les travailleurs âgés en Suède, in Commission Européenne, *Observatoire de l'Emploi Bilan Printemps 2003*, Luxembourg.

van Eeckhoute W. (2003), *Memento social*, Kluwer, Bruxelles.

van Eeckhoute W. (2003-2), *Sociaal zakboekje*, Kluwer, Mechelen.

Wilthagen T. (2003), Les travailleurs âgés aux Pays-Bas, in Commission Européenne, *Observatoire de l'Emploi Bilan Printemps 2003*, Luxembourg.

PARTIE II

LA PROBLÉMATIQUE DE LA FIN DE CARRIÈRE

II. LA PROBLÉMATIQUE DE LA FIN DE CARRIÈRE

La deuxième partie de ce rapport traite de la problématique de la fin de carrière sur les marchés du travail de l'Union européenne. Compte tenu du vieillissement attendu de la population, cette problématique est particulièrement importante pour l'Union, et en particulier pour la Belgique.

Cette partie commence par une description des perspectives démographiques. Ces prévisions sont fondées sur les études du Bureau fédéral du Plan et de l'INS pour la Belgique et sur celles d'Eurostat pour les autres pays de l'Union. Étant donné le contexte démographique, la nécessité d'augmenter le taux d'emploi pour garantir l'activité et le revenu par habitant est mise en évidence.

Dans le deuxième chapitre, le profil socio-économique des personnes âgées de 45 à 74 ans est analysé, tant en Belgique que dans les autres pays de l'Union européenne. L'attention est portée, du côté des travailleurs, sur la mobilité dans l'emploi, le niveau de formation initial, l'accès à la formation continue et les conditions de travail, et, du côté des inactifs, sur les causes principales d'écartement du marché du travail.

Les régimes de retrait définitifs (pension, invalidités, prépension à temps plein, chômeurs âgés, système "Canada-dry") comme les régimes de retrait partiel (prépension à mi-temps, crédit-temps) applicables aux travailleurs âgés sont successivement envisagés dans le troisième chapitre. Enfin, on survolera rapidement les différentes mesures de la politique de l'emploi spécifiquement en faveur des âgés.

Le quatrième chapitre de cette partie examine les incitants financiers à la sortie anticipée du marché du travail, émanant tant du côté de la demande que du côté de l'offre. Dans une première section, consacrée à la demande, l'examen porte sur la question de savoir si la structure des coûts salariaux, en particulier en fonction de l'âge des travailleurs, freine la demande de travailleurs plus âgés. La seconde section contient une analyse des incitants financiers éventuels qui pourraient encourager un retrait anticipé des travailleurs, et donc favoriser une diminution de l'offre de travail des aînés.

Au chapitre 5, enfin, les expériences de quelques autres pays européens sont examinées de plus près. Les grands modèles de protection sociale sont présentés et un aperçu des réformes déjà menées dans certains pays est donné.

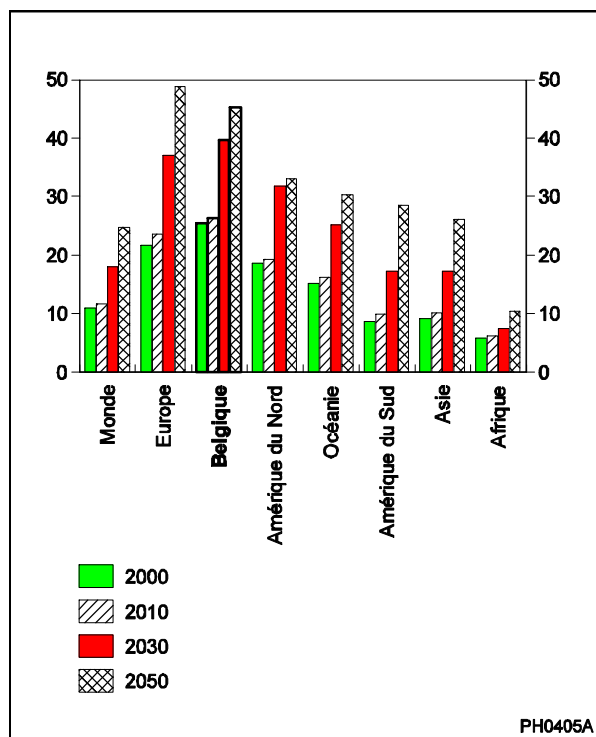
1. CONTEXTE ET PERSPECTIVES DÉMOGRAPHIQUES

À court terme, l'activité est le principal déterminant de la situation du marché du travail. Mais les évolutions démographiques attendues pour les prochaines décennies, sont d'une telle ampleur qu'elles deviendront prépondérantes au point, toutes autres choses restant égales, de peser sur les perspectives de croissance de l'activité elle-même.

La plupart des pays industrialisés subiront un choc démographique important. Le vieillissement de la population sera particulièrement aigu au Japon et dans les pays européens. Les autres continents, à l'exception de l'Afrique, n'échapperont pas à ce phénomène, mais l'influence de celui-ci devrait s'y faire sentir plus tardivement et y rester plus modérée.

Graphique 21 - Évolution du taux de dépendance en Belgique et dans le monde

(nombre de personnes de plus de 65 ans, exprimé en pourcentage de la population en âge de travailler)



Sources: ONU, INS.

En ce qui concerne l'Europe, le choc démographique a de multiples origines:

- les générations issues du baby-boom, qui a commencé après la deuxième guerre mondiale et a perduré jusqu'à la moitié des années soixante, sont actuellement en plein âge actif. D'ici 2010, les premières cohortes de baby-boomers arriveront à l'âge de la pension;
- la diminution de la fertilité au cours des quarante années qui ont suivi cette période démographique faste s'est traduite par une réduction des entrées dans la population d'âge actif, qui ne suffiront bientôt plus à combler les sorties des baby-boomers;
- l'allongement de la durée de vie, qui témoigne des progrès en matière d'hygiène et de santé, entraîne un accroissement progressif de la part relative des personnes âgées, voire très âgées, dans la population.

Dans les années à venir, deux périodes, dont chacune pose des défis particuliers, s'avèrent particulièrement cruciales dans la problématique du vieillissement de la population.

La première est déjà entamée. Elle couvre les années pendant lesquelles, au niveau européen comme au niveau belge, la population en âge de travailler va continuer à augmenter, tandis que sa structure va progressivement se modifier, la part relative des groupes plus jeunes diminuant au profit de celle des personnes de plus de 55 ans, en raison de l'avancement en âge des générations importantes issues du baby-boom de l'après-guerre. Le vieillissement de la population d'âge actif nécessite la mise en œuvre d'une politique d'emploi qui favorise le prolongement de l'activité de ces personnes, par la prise en compte de leurs caractéristiques et aspirations propres.

Dans la seconde période, la population en âge de travailler va progressivement diminuer, car les cohortes entrantes vont rapidement s'avérer insuffisantes pour compenser le départ des cohortes sortantes. Parallèlement, la population totale va continuer à progresser pendant de nombreuses années. Toutefois, le poids des personnes inactives, et particulièrement des personnes âgées, voire très âgées, augmentera sensiblement. C'est l'ensemble de la politique économique qui s'en trouvera modifiée, car la contraction de la population en âge de travailler, et, a fortiori, de la population occupée, risque de peser sur la croissance économique et le revenu par habitant. Par ailleurs, le poids croissant des inactifs entraînera un surcoût budgétaire dont devront tenir compte les politiques sociales, notamment en matière de soins de santé et de droits à la pension⁷.

Projections démographiques: principales hypothèses

L'occurrence et l'ampleur des mouvements démographiques attendus sont évidemment en partie incertaines, car les projections démographiques dépendent largement des hypothèses qui les sous-tendent. L'analyse ci-après repose, pour les différents États membres de l'Union européenne⁸, sur les projections à long terme d'Eurostat⁹, et donc sur les hypothèses propres de cette institution en matière de naissances (soit le taux de fécondité par âge multiplié par le nombre de femmes de cet âge), de décès (soit la probabilité de décès par âge multiplié par la population correspondante), et d'ampleur et de composition des mouvements migratoires attendus.

Les prévisions, en particulier à très long terme, sont très sensibles aux hypothèses de travail retenues. Les conséquences des erreurs de projections sont particulièrement importantes aux deux extrémités de la population, pour les enfants en bas âge et pour les personnes très âgées. Les erreurs en matière de natalité se répercutent en effet inévitablement, à moyen et long terme, sur le nombre d'adolescents et d'adultes. Les instituts de prévisions proposent d'ailleurs généralement un jeu de projections qui prennent en compte différentes hypothèses. En l'occurrence, le scénario reproduit ci-après est le scénario de base. À court et moyen terme cependant, en ce qui concerne la population en âge de travailler, les erreurs potentielles de prévisions sont en principe plus réduites étant donné que les personnes qui composeront ce groupe de population dans les quinze années à venir sont d'ores et déjà nées. Sur un horizon aussi court, seuls des événements exceptionnels et donc imprévisibles (comme une épidémie, une guerre ou un changement dans la politique migratoire) peuvent influencer notablement l'évolution de la population en âge de travailler.

Dans le cas de la Belgique, les projections démographiques utilisées reposent sur les travaux conjoints de l'INS et du Bureau fédéral du plan¹⁰ et non sur ceux d'Eurostat. Plusieurs raisons ont présidé à ce choix. Tout d'abord, les prévisions de l'INS sont celles utilisées dans le cadre des travaux du Comité d'Étude sur le vieillissement et servent donc de base à la réflexion en la matière en Belgique. Les experts belges sont en outre également mieux placés pour tenir compte des spécificités de notre pays, notamment des particularités géographiques et régionales (les projections de l'INS sont en effet opérées au niveau des arrondissements) et de la politique migratoire. Enfin, les travaux belges sont plus récents: ils prennent comme point de départ la population au 1^{er} janvier 2000, alors qu'Eurostat se base sur la

⁷ Voir à cet égard le Rapport annuel du Comité d'Étude sur le vieillissement, avril 2004.

⁸ Dans ce rapport, s'agissant de l'Union européenne, seuls les 15 États membres avant le 1^{er} mai 2004 sont pris en considération.

⁹ Eurostat, Projections de population 1995 (révision 1999): scénario de base, disponibles sur www.europa.eu.int/newcronos (thème 3, Population et conditions sociales, Démographie). Un nouveau jeu de projections démographiques à long terme est en cours de préparation. Les résultats devraient être publiés au plus tôt au cours de l'été 2004.

¹⁰ INS, Démographie mathématique, Perspectives de population 2000-2050.

population au 1^{er} janvier 1999. Ce délai supplémentaire a permis aux experts belges de tenir compte de la loi sur la régularisation des sans papiers de la fin de 1999, ce qui n'est pas le cas des projections d'Eurostat.

Les principales hypothèses sous-jacentes aux projections de l'INS sont les suivantes:

- allongement progressif de l'espérance de vie à la naissance dans toutes les entités géographiques à 88,9 ans pour les femmes et 83,9 ans pour les hommes en 2050, partant d'un niveau de 81,5 ans pour les femmes et de 75 ans pour les hommes en 2000;
- indice de fécondité de 1,75 enfant par femme à l'horizon 2050 pour l'ensemble de la Belgique, tenant compte de différences importantes entre le comportement observé d'une part en région bruxelloise, où le report des naissances vers un âge plus tardif est déjà avéré et, d'autre part, les régions flamande et wallonne où ce processus est encore en cours;
- en matière de migrations internationales, les comportements par groupes de population (sexe, âge, nationalité) sont basés sur les observations au cours des années nonante. Au total, les flux migratoires annuels nets sont par conséquent assez stables dans le temps et correspondent à une immigration nette de quelque 17.300 personnes à l'horizon 2050;
- en vertu de la loi du 22 décembre 1999 relative à la régularisation de certaines catégories d'étrangers séjournant sur le territoire belge, un processus amorcé le 1^{er} janvier 2000, le nombre de personnes de nationalité étrangère a augmenté. Étant donné que les projections ont été établies alors que le processus de régularisation était en phase de démarrage, l'INS a dû tabler sur des hypothèses quant au timing (le processus étant censé prendre fin mi-2001) et au nombre (40.000 personnes au total) de ces régularisations¹¹.

On peut comparer les hypothèses de l'INS à celles prises en compte par Eurostat pour la Belgique:

- l'espérance de vie à la naissance des femmes et des hommes s'élèverait respectivement à 85 et 80 ans en 2050, soit environ 4 ans de moins que pour l'INS;
- le taux de fécondité serait en revanche plus élevé à long terme et atteindrait 1,8 enfant par femme en 2050;
- les mouvements migratoires seraient légèrement plus limités selon l'institution européenne, soit un solde annuel net de 15.000 personnes. La structure de la population immigrée serait par ailleurs plus jeune selon l'INS que selon Eurostat (qui l'a supposée identique à celle de la population autochtone);
- les régularisations n'ont pas pu être prises en compte dans les projections d'Eurostat.

Par comparaison aux résultats de l'INS, les hypothèses européennes produisent des évolutions démographiques nettement moins favorables à long terme. La non prise en compte du processus de régularisation entraîne un écart de projection dès les premières années de la période couverte, alors qu'en principe les différences devraient y être relativement faibles, puisque la grande majorité de la population est déjà connue. Pour la population totale, les prévisions de l'INS sont très proches des réalisations en début de période, mais, dans le cas d'Eurostat, l'écart s'élève déjà à quelque 50.000 personnes en 2001 et à 100.000 en 2003. La différence entre les projections de l'INS et d'Eurostat ne cesse ensuite de s'élargir, progressivement entre 2005 et 2030, de façon très importante par la suite, principalement en raison des différences dans les hypothèses relatives à l'espérance de vie. Eurostat prévoit en effet que la population belge devrait commencer à diminuer dès 2030, alors que

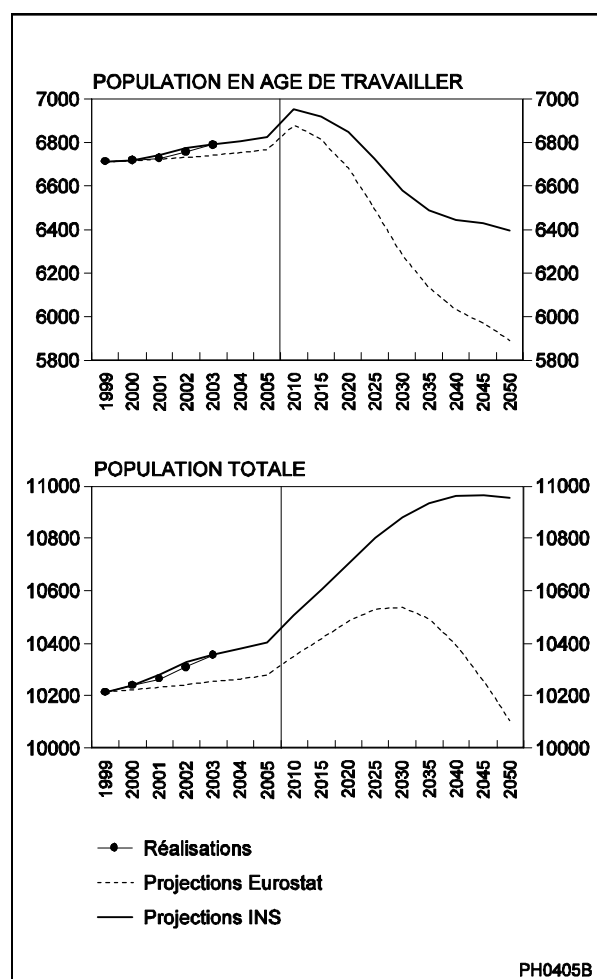
¹¹ Si l'ampleur du mouvement a été relativement bien évalué (environ 42.000 personnes régularisées), le processus a été plus long que prévu (environ 3 ans).

d'après l'INS, cette décroissance ne devrait intervenir qu'à la fin de la période de projection, entre 2045 et 2050. À cette date, l'écart de prévision est de quelque 850.000 personnes, soit quelque 8 p.c. de la population actuelle.

Pour la population en âge de travailler, les divergences sont moins importantes, du moins à court et moyen terme. En 2003, l'écart entre projection et réalisation se limitait à moins de 1.000 unités pour l'INS, mais Eurostat sous-estimait la population de quelque 50.000 personnes. Le profil d'évolution de la population en âge de travailler est semblable pour les deux institutions: elle continue à croître jusqu'en 2010, et se contracte ensuite. Le rythme de la baisse serait plus rapide selon Eurostat et perdurerait jusqu'à la fin de la période de projection. En revanche, selon l'INS, la décroissance du nombre de personnes en âge de travailler se ralentirait dès la fin des années trente: l'effectif des 15-64 ans ne diminuerait plus que de 180.000 personnes entre 2030 et 2050, contre près de 400.000 selon Eurostat.

Graphique 22 - Projections démographiques d'Eurostat et de l'INS pour la Belgique

(milliers d'unités, données au 1^{er} janvier)



Sources: Eurostat, INS.

1.1. Période 2003-2010: modification de la structure de la population en âge de travailler

Pendant cette première période, pendant laquelle la population en âge de travailler continue d'augmenter, le problème se focalise essentiellement sur la modification de la composition de cette population. Ainsi, entre 2003 et 2010, en Belgique, la population en âge de travailler devrait augmenter

dans des proportions semblables à celles de la population totale, de sorte que sa part relative se modifierait peu. En 2010, le groupe des personnes de 15 à 64 ans représenterait 66,2 p.c. de la population totale, soit légèrement plus qu'en 2003, où cette proportion s'élevait à 65,6 p.c. Cette légère hausse est en majeure partie attribuable aux évolutions attendues en Wallonie (+1,3 point de pourcentage entre 2003 et 2010) et à Bruxelles (+0,9 point), tandis que la situation ne devrait que très peu changer en Flandre (+0,2 point). Dans le même temps, le groupe des moins de 15 ans verrait sa part diminuer d'un point de pourcentage en moyenne dans notre pays, tandis que celui des plus de 65 ans gagnerait un demi point de pourcentage.

Tableau 24 - Structure de la population totale et de la population en âge de travailler en Belgique

(données au 1^{er} janvier)

	1990	2000	2003	2010	p.m. 2003
	Pourcentages du total				Milliers
Population totale	100,0	100,0	100,0	100,0	10.356
0-14 ans	18,1	17,6	17,4	16,4	1.803
15-64 ans	67,1	65,6	65,6	66,2	6.791
<i>p.m. Bruxelles</i>	<i>65,3</i>	<i>65,4</i>	<i>66,0</i>	<i>66,8</i>	<i>654</i>
<i>Flandre</i>	<i>67,8</i>	<i>66,2</i>	<i>65,9</i>	<i>66,1</i>	<i>3.952</i>
<i>Wallonie</i>	<i>66,3</i>	<i>64,6</i>	<i>64,8</i>	<i>66,1</i>	<i>2.184</i>
plus de 65 ans	14,8	16,8	17,0	17,5	1.762
Population en âge de travailler	100,0	100,0	100,0	100,0	6.791
15-24 ans	21,2	18,5	18,4	18,4	1.250
25-54 ans	61,6	66,0	65,3	62,6	4.438
55-64 ans	17,2	15,5	16,2	18,9	1.103

Source: INS.

Parallèlement à l'augmentation de la population en âge de travailler de quelque 160.000 unités entre 2003 et 2010, la part relative de la population traditionnellement la plus active, soit les personnes âgées de 25 à 54 ans, qui représentaient encore 66 p.c. de la population d'âge actif en 2000, va commencer à se contracter. En 2010, ce groupe devrait compter 82.000 personnes de moins qu'en 2003, et sa part relative ne représenterait plus que 62,6 p.c. des 15-64 ans, contre 65,3 en 2003.

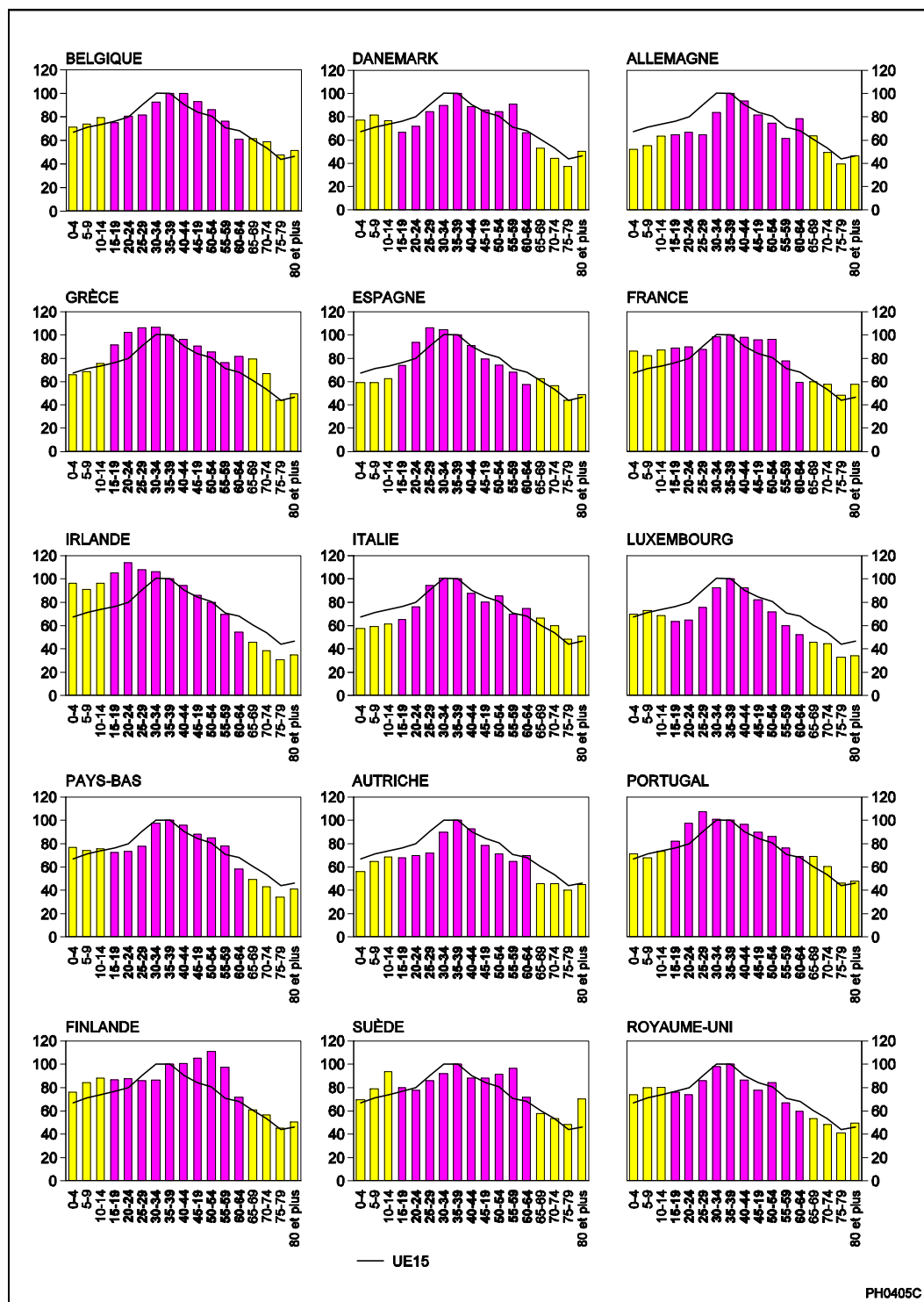
La population de 15 à 24 ans, qui comprend les forces vives des prochaines décennies, devrait légèrement augmenter d'ici 2010, ici encore au même rythme que la population en âge de travailler, de sorte que sa part relative resterait quasiment inchangée, aux alentours de 18,5 p.c. L'effectif des personnes de plus de 55 ans augmenterait pour sa part de près de 20 p.c., ou 213.000 personnes, au cours de cette même période. En 2010, ils représenteraient près de 19 p.c. de la population en âge de travailler, contre seulement 15,5 p.c. dix ans plus tôt et 16,2 p.c. en 2003.

Comme on l'a montré au début de ce chapitre, le vieillissement de la population n'est pas propre à la Belgique. La situation est analogue pour l'Union européenne dans son ensemble. La structure de la population en âge de travailler sera largement comparable en Belgique et dans l'Union en 2010, même si, en moyenne, la population européenne sera légèrement plus jeune que la population belge. Les pyramides des âges, observées en 2000, 2001, 2002 ou 2003 selon les pays, montrent que les

situations varient considérablement selon les États. La taille relative des cohortes entrantes et sortantes reflète en effet les implications des événements passés ou en cours sur la natalité et la mortalité.

Graphique 23 - Pyramides des âges dans l'Union européenne

(indices, nombre de personnes âgées de 35 à 39 ans = 100)



Sources: Eurostat, INS.

2 2003 (dernière année disponible).

3 2000 (dernière année disponible).

4 2002 (dernière année disponible).

5 2001 (dernière année disponible).

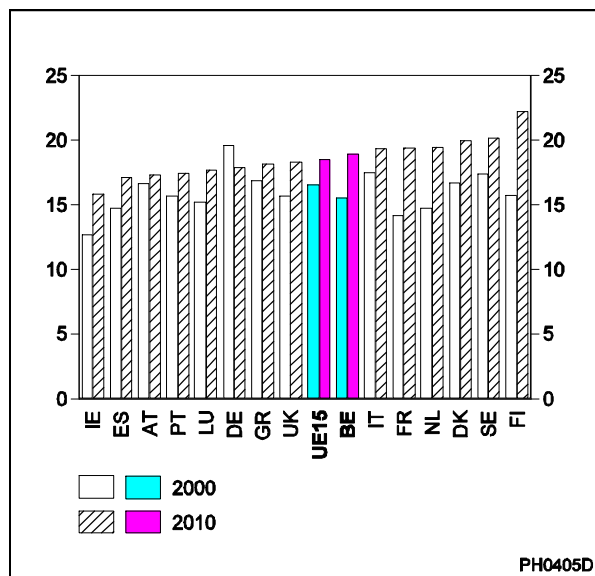
L'Irlande se démarque nettement par des cohortes entrantes proportionnellement encore très importantes. Si une baisse de la natalité y est observée depuis une vingtaine d'années, la pyramide des âges conserve encore cependant davantage qu'ailleurs une forme traditionnelle. En revanche, en Allemagne, en Espagne et en Italie, les flux entrants sont relativement peu importants.

À l'autre extrême, la Suède se distingue par une longévité de la population plus grande: la population âgée de plus de quatre-vingt ans y est en effet proportionnellement plus importante qu'ailleurs, ce qui explique sans doute que ce pays ait déjà mis en œuvre une politique de vieillissement actif et entrepris de réformer les systèmes de retrait du marché du travail et les régimes de pension. La Suède semble par ailleurs avoir été moins que d'autres touchée par la chute de la natalité induite par la première guerre mondiale et par la mortalité importante des hommes jeunes pendant la seconde guerre mondiale.

La baisse de la natalité observée dans la plupart des pays dès le début de la seconde guerre mondiale, qui se marque par une cohorte réduite des personnes actuellement âgées de 60 à 64 ans, a été plus tardive en Allemagne, où une politique nataliste avait été imposée entre 1937 et 1942. La baisse de la natalité qui a suivi cette période y a cependant été beaucoup plus brutale que dans la plupart des autres pays. Après cette guerre, en revanche, le baby-boom a généré des cohortes de population nettement plus importantes. C'est en Finlande que le rythme des naissances a en moyenne été le plus soutenu à cette époque, ce qui explique que la proportion de personnes âgées de 55 à 64 ans y sera, en 2010 nettement plus élevée que dans l'ensemble de l'Union européenne.

Graphique 24 -Part relative des personnes de 55 à 64 ans dans la population en âge de travailler en 2000 et 2010 dans l'Union européenne

(pourcentages)



Sources: Eurostat, INS.

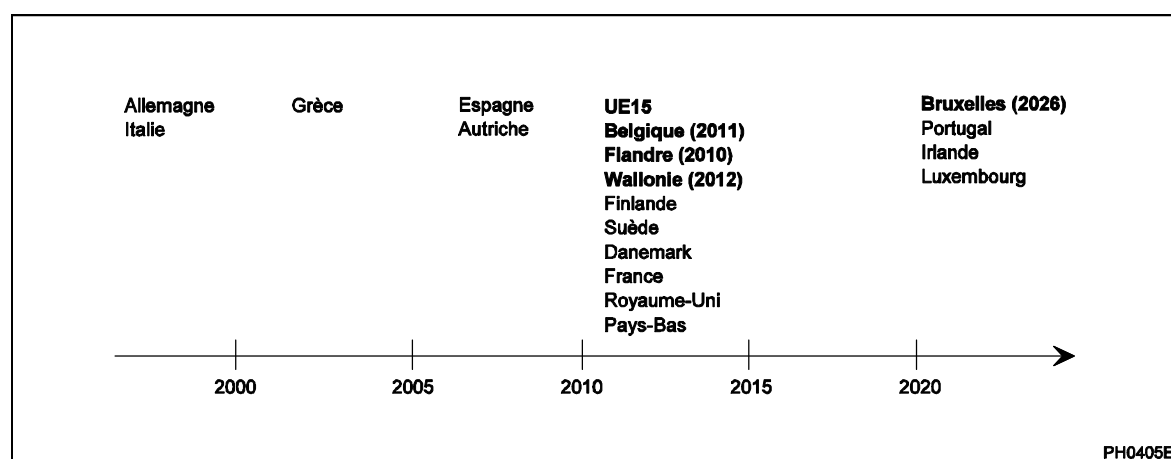
En 2010, la population de 55 à 64 ans représentera en moyenne 18,5 p.c. de la population en âge de travailler de l'Union, contre 16,5 p.c. actuellement. Cette proportion sera cependant nettement plus élevée dans les pays scandinaves (Finlande: 22,3 p.c., Suède: 20,2 p.c. et Danemark: 20 p.c.). À l'inverse, en Irlande, les 55-64 ans ne représenteront que 15,8 p.c. de la population en âge de travailler en 2010. La natalité y a en effet baissé beaucoup plus tard que dans les autres pays européens.

Le rythme de vieillissement de la population en âge de travailler varie aussi de pays à pays. Ainsi, la part relative des 55-64 ans augmenterait de 2 points de pourcentage en moyenne dans l'UE d'ici 2010, mais la hausse serait de plus de 6 points de pourcentage en Finlande et de quelque 5 points en France et aux Pays-Bas. Le processus de vieillissement de la population en âge de travailler serait moins prononcé dans les pays du Sud de l'Europe, à l'exception de l'Espagne, (en partie parce qu'il y a commencé plus tôt), de même qu'en Autriche. À l'opposé, l'Allemagne se caractérise par une diminution de la part relative des 55-64 ans, qui découle de la politique nataliste du début des années quarante.

1.2. Période 2010-2050: diminution de la taille de la population en âge de travailler et croissance du taux de dépendance des âgés

L'arrivée à l'âge de la pension des cohortes importantes de l'après seconde guerre mondiale combinée à des entrées de population plus réduites entraînera, dans les prochaines années, une diminution de la population en âge de travailler. Cette évolution devrait être observée entre 2010 et 2015 dans la plupart des pays de l'Union européenne, bien que, ici aussi, des différences sensibles existent entre les États membres. Ainsi, la population en âge de travailler a commencé à décroître dès la fin des années nonante en Italie et en Allemagne, et depuis 2001 en Grèce. Dans les prochaines années, l'Espagne et l'Autriche connaîtraient un tel repli. Entre 2010 et 2015, les pays scandinaves, la France, le Royaume-Uni et les Pays-Bas seraient à leur tour concernés. Le vieillissement devrait se faire sentir plus tardivement en Irlande, au Portugal et au Luxembourg. Selon les projections de l'INS, cette contraction devrait débuter en 2011 en Belgique, ce qui place notre pays dans la moyenne européenne. La situation sera cependant sensiblement différente dans les trois régions belges. La contraction de la population en âge de travailler devrait ainsi intervenir plus tôt en Flandre (2010) qu'en Wallonie (2012), région où elle resterait également plus limitée. En région bruxelloise, une baisse, d'ampleur très réduite, ne devrait être observée que durant quelques années, entre 2026 et 2030.

Graphique 25 -Période attendue (observée) du début de la contraction de la population en âge de travailler dans l'Union européenne



Sources: Eurostat, INS.

L'ampleur de ce choc démographique peut être illustrée par le fait que, après avoir augmenté de 7 millions de personnes entre 2000 et 2010, la population en âge de travailler de l'Union européenne devrait reculer de 43 millions d'unités entre 2010 et 2050, soit une baisse de plus de 17 p.c. Les projections de l'INS pour la Belgique, dont les hypothèses sont, rappelons-le, plus optimistes que celles d'Eurostat, font état d'une contraction de la population de 8 p.c. par rapport au niveau attendu en 2010,

ce qui correspond tout de même à quelque 550.000 personnes. Cette baisse trouverait essentiellement son origine en Flandre: la population de 15 à 64 ans y diminuerait de 13 p.c., soit 530.000 unités. En Wallonie, le déclin serait limité à 60.000 unités en fin de période, alors qu'à Bruxelles, on enregistrerait une hausse d'environ 30.000 unités entre 2010 et 2050.

Tableau 25 - Évolution de la population par classe d'âge en Belgique et dans l'Union européenne entre 2000 et 2050

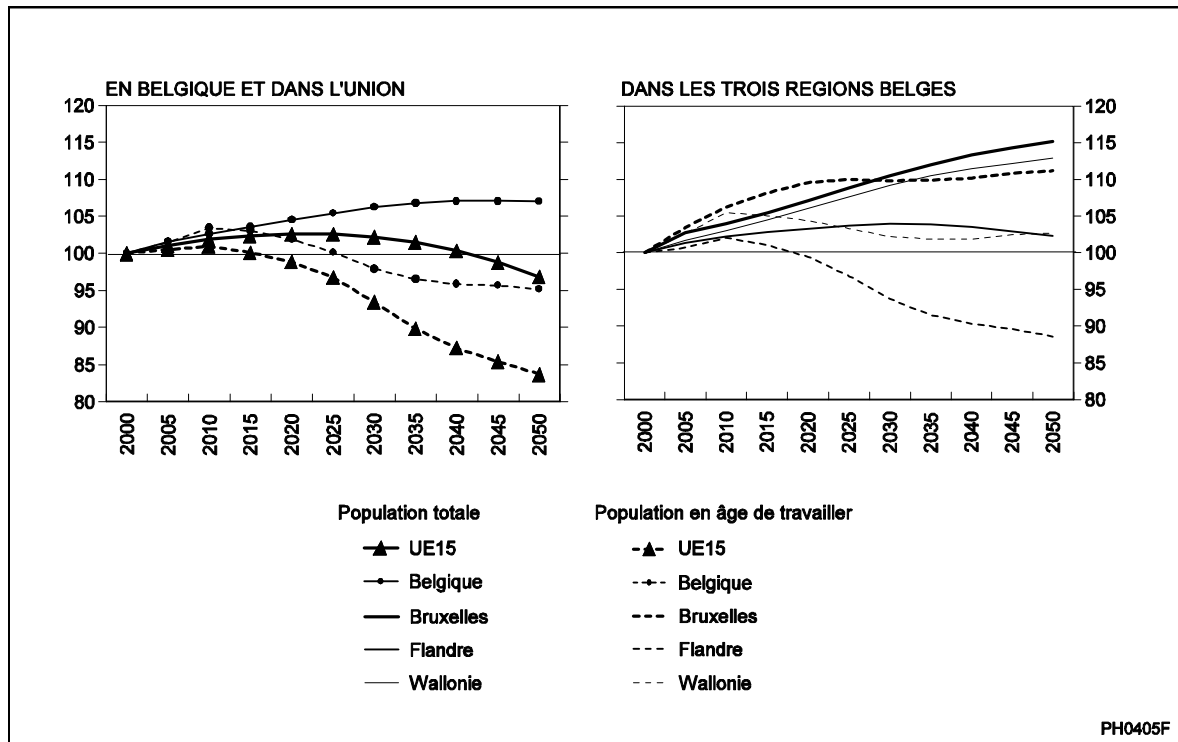
	UE				Belgique			
	2000	2010	2030	2050	2003	2010	2030	2050
Population (millions)								
Total	376	383	385	364	10,4	10,5	10,9	11,0
0-14 ans	63	60	55	51	1,8	1,7	1,7	1,7
15-64 ans	252	254	235	211	6,8	7,0	6,6	6,4
65 ans et plus	61	69	94	103	1,8	1,8	2,6	2,9
Part dans la population totale (pourcentages)								
0-14 ans	16,8	15,7	14,3	14,0	17,4	16,4	15,6	15,1
15-64 ans	66,9	66,3	61,1	57,8	65,6	66,2	60,5	58,4
65 ans et plus	16,3	18,1	24,5	28,2	17,0	17,5	24,0	26,5
Taux de dépendance (pourcentages de la population en âge de travailler)								
65 ans et plus	24,3	27,3	40,2	48,8	26,0	26,4	39,6	45,3

Sources: Eurostat, INS.

Dans un premier temps, en raison de l'allongement de la durée de vie, la baisse du nombre des 15-64 ans s'accompagnera d'un accroissement de la population totale dans tous les pays d'Europe; une diminution de cette dernière n'est pas attendue avant 2030 pour l'Union et 2045 en Belgique (soit 2035 en Flandre et 2045 en Wallonie; une telle baisse ne devrait pas être observée à Bruxelles au cours de la période de prévision considérée). Par conséquent, la part relative de la population en âge de travailler ira en diminuant: ces personnes ne représenteraient plus que quelque 58 p.c. de la population totale en 2050, contre environ 66 p.c. en 2010, tant au niveau belge qu'européen.

Graphique 26 - Évolution de la population totale et de la population en âge de travailler

(indices, 2000=100)



Sources: Eurostat, INS.

Dans l'Union, l'Italie serait la plus fortement touchée par la contraction de la population en âge de travailler, principalement en raison de l'importante baisse de la natalité qui y a été observée dans les années 80. En 2050, le nombre de personnes de 15 à 64 ans y serait ainsi inférieur de plus de 30 p.c. au niveau enregistré en 2000. En Espagne aussi la baisse pourrait avoisiner les 30 p.c., et les 20 p.c. en Grèce, en Autriche et en Allemagne. Seuls l'Irlande et le Luxembourg enregistreraient à la fin de l'horizon de projection une population en âge de travailler supérieure à celle enregistrée au début du siècle.

Tableau 26 - Évolution de la population en âge de travailler dans l'Union européenne

(indices, 2000=100)

	2010	2030	2050
Italie	96,8	84,0	67,4
Espagne	99,8	91,1	71,5
Allemagne	98,3	88,9	79,5
Autriche	100,8	91,6	80,7
Grèce	99,6	94,5	81,0
UE 15	101,0	93,4	83,7
Finlande	102,0	90,6	84,7
Portugal	100,8	101,1	92,5
France	104,3	99,0	93,1
Royaume-Uni	104,3	99,5	94,7
Belgique	103,5	97,9	95,2
Danemark	101,4	97,4	95,3
Suède	104,1	98,2	96,3
Pays-Bas	104,3	100,3	98,4
Irlande	111,0	118,6	112,3
Luxembourg	108,2	111,6	117,7

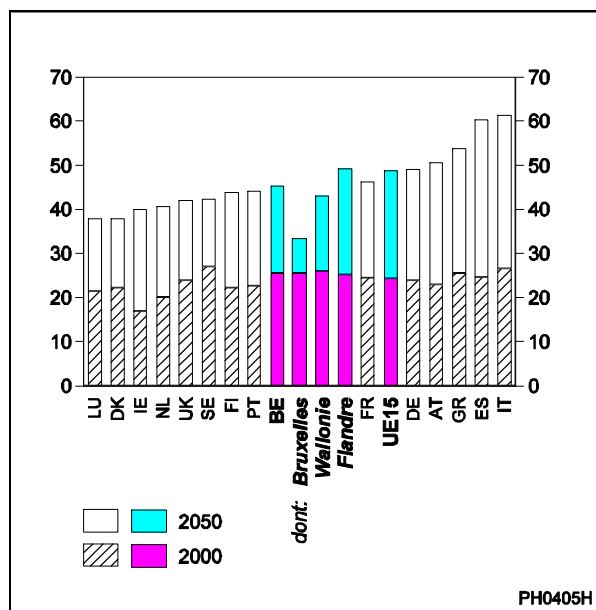
Sources: Eurostat, INS.

Parallèlement à la baisse de la population en âge de travailler, le groupe des plus de 65 ans va augmenter de façon substantielle en raison de l'allongement de la durée de vie moyenne. La hausse sera déjà appréciable, on l'a dit, d'ici à 2010, mais elle va se poursuivre par la suite. Au total, entre 2010 et 2050, l'UE pourrait voir ce groupe de personne augmenter de près de 50 p.c. En Belgique, cette hausse pourrait même atteindre quelque 58 p.c. En conséquence, en 2050, près de 3 européens sur 10 seraient âgés de plus de 65 ans, contre moins de 2 sur 10 actuellement. En Belgique les plus de 65 ans représenteront plus d'un quart de la population totale en 2050, soit un niveau légèrement inférieur à la moyenne européenne.

Le taux de dépendance, qui traduit le rapport entre la population âgée de plus de 65 ans et la population d'âge actif restera inchangé dans notre pays, à un niveau proche de 26 p.c., entre 2000 et 2010. Cette stabilité n'est qu'apparente et masque des évolutions divergentes dans les différentes régions du pays. Partant d'un niveau similaire en 2000, le taux de dépendance devrait légèrement diminuer en Wallonie et à Bruxelles pendant cette période, tandis qu'il augmenterait déjà de plus de deux points de pourcentage en Flandre. Au delà de 2010, les divergences s'accroîtraient encore: in fine, le taux de dépendance des plus de 65 ans atteindrait 49 p.c. en Flandre en 2050, contre 43 p.c. en Wallonie, et seulement 33 p.c. à Bruxelles. Le niveau attendu en Flandre à l'issue de la période de prévision serait ainsi identique à celui escompté pour l'Union européenne dans son ensemble, où, comme en Belgique, des différences sensibles sont à prévoir. La situation sera la plus précaire en Grèce, en Espagne et en Italie, qui enregistrent des taux de dépendance proches ou supérieurs à 60 p.c. En revanche, ce taux ne dépasserait pas 40 p.c. au Luxembourg, au Danemark et en Irlande.

Graphique 27 - Taux de dépendance en 2000 et 2050 dans l'Union européenne

(nombre de personnes de plus de 65 ans, exprimé en pourcentage de la population en âge de travailler)



Sources: Eurostat, INS.

1.3. Implications du vieillissement de la population en matière de population active et de croissance

Bien que l'on ne s'attende qu'à une hausse marginale du taux de dépendance des personnes de plus de 65 ans en Belgique entre 2003 et 2010, une prise en compte rapide du défi posé par le vieillissement y est cruciale, d'autant plus que notre pays est pour l'instant caractérisé par des taux d'activité particulièrement faibles, au début et à la fin de la distribution de la population en âge de travailler, ce qui réduit fortement la base sur laquelle repose le poids des inactifs. Si une arrivée plus tardive des jeunes sur le marché du travail peut se justifier par le souci d'une formation performante (qui peut aussi être obtenue en combinant emploi et formation initiale, comme l'expérimentent avec succès un certain nombre d'États membres), le départ massif et anticipé des aînés prive le marché du travail d'une main-d'œuvre abondante et expérimentée.

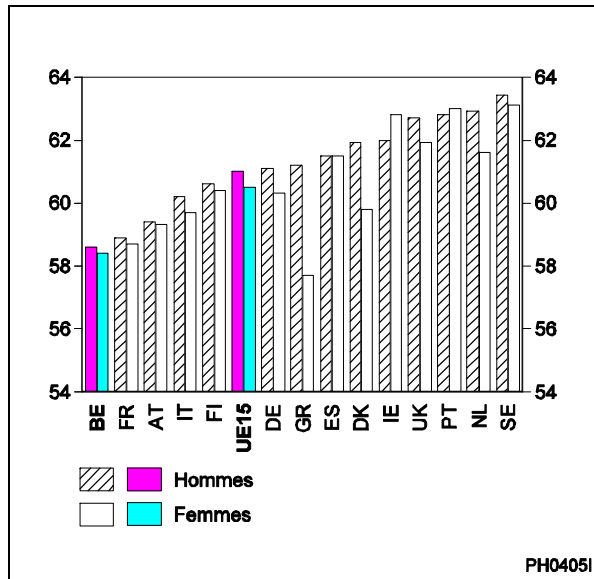
Le taux d'emploi des travailleurs de 55 à 64 ans est, en Belgique, le plus faible de l'Union. En 2003, il s'élevait à 28,1 p.c., contre 41,5 p.c. en moyenne dans l'Union¹². L'objectif européen en la matière est, pour mémoire, de 50 p.c. à l'horizon 2010. Actuellement, seul un nombre restreint de pays (la Suède, le Danemark, le Royaume-Uni et le Portugal) l'ont atteint. La Finlande et l'Irlande sont juste sous la limite et les Pays-Bas sont également susceptibles de l'atteindre.

Corollaire de ce faible taux d'activité des âgés, l'âge moyen de retrait du marché du travail est, en Belgique, le plus faible de l'UE, soit 58,6 ans pour les hommes et 58,4 ans pour les femmes en 2002, tandis qu'il atteint 61 ans pour les hommes et 60,5 ans pour les femmes en moyenne dans l'Union. À

¹² Moyenne calculée sur la base des données 2002 pour le Luxembourg et des données 2003 pour les 14 autres États membres.

l'autre extrême, en Suède, l'âge moyen de départ à la retraite est de plus de 63 ans, tant pour les hommes que pour les femmes.

Graphique 28 - Âge moyen de cessation d'activité pour les hommes et les femmes dans l'Union européenne en 2002¹



Source : Eurostat.

¹ Données estimées. La ventilation par sexe n'est pas disponible pour le Luxembourg. Pour la Grèce, les données sont relatives à 2001.

La durée de carrière moyenne pour les hommes belges est la plus courte des pays de l'U.E., 36,6 ans contre 41,1 ans en moyenne. La différence s'explique surtout par l'âge de sortie relativement bas. Seuls le Luxembourg, la France et dans une moindre mesure l'Italie se trouvent dans des situations comparables. Au contraire, l'Irlande, le Royaume-Uni et le Portugal affichent des durées de carrière nettement supérieures à la moyenne de l'U.E. La situation des pays scandinaves est plus contrastée, cette durée étant légèrement inférieure à la moyenne en Finlande, tandis qu'elle la dépasse de 2,1 et 2,7 ans respectivement au Danemark et en Suède. Il importe toutefois de rappeler que ces chiffres ne sont pas des observations mais bien des estimations dont le calcul nécessite un certain nombre d'hypothèses, portant notamment sur l'évolution des taux de participation.

Tableau 27 - Estimation des durées de carrière moyennes attendues pour les hommes

(en années, situation en 2000)

	Age d'entrée ¹	Différence par rapport à l'âge d'entrée moyen dans l'U.E.	Age de sortie ¹	Différence par rapport à l'âge de sortie moyen dans l'U.E.	Longueur de carrière ¹	Différence par rapport à la longueur moyenne dans l'U.E.
	(a)		(b)		(b) - (a)	
Belgique	21,1	-1,3	57,8	-3,1	36,6	-4,4
Luxembourg	21,8	-2,0	58,7	-2,2	36,9	-4,2
Finlande	19,8	0,0	60,3	-0,6	40,5	-0,6
France	21,6	-1,8	58,8	-2,1	37,2	-3,9
Autriche	19,2	0,6	58,9	-2,0	39,7	-1,4
Pays-Bas	17,6	2,2	61,1	0,2	43,5	2,4
Italie	21,5	-1,7	59,5	-1,4	38,0	-3,1
Royaume-Uni	17,2	2,6	61,6	0,7	44,4	3,3
Allemagne	19,7	0,1	61,7	0,8	42,0	0,9
Espagne	20,2	-0,4	61,3	0,4	41,1	0,0
Danemark	17,5	2,3	60,7	-0,2	43,2	2,1
Suède	19,6	0,2	63,4	2,5	43,9	2,7
Grèce	20,9	-1,1	60,8	-0,1	39,9	-1,2
Irlande	19,1	0,7	64,2	3,3	45,0	4,0
Portugal	19,9	-0,1	64,1	3,2	44,3	3,1
Moyenne² U.E.15	19,8		60,9		41,1	

Sources: OCDE (2003), calculs CSE.

¹ Valeurs attendues.

² Moyennes arithmétiques.

En l'absence de tout changement de comportement, l'accroissement de la part relative des personnes de 55 à 64 ans, combiné à un taux d'emploi faible pour cette tranche d'âge, fera, à terme, peser une charge considérable sur les personnes occupées.

Tableau 28 - Vieillesse de la population en âge de travailler et taux d'emploi en Belgique: influence mécanique de la variation du taux d'emploi des 55-64 ans¹

	Réalisations	Projections					
	Situation en 2003	Situation en 2010	Différence 2010-2003	Situation en 2030	Différence 2030-2003	Situation en 2050	Différence 2050-2003
Population en âge de travailler (milliers d'unités)	6.790,8	6.953,5	162,7	6.579,5	-211,2	6.397,8	-392,9
Population en emploi (milliers d'unités)	4.026,6						
Hypothèse 1: 28,16 p.c. (niveau en 2003)		3.997,2	-29,5	3.734,0	-292,6	3.631,6	-395,0
Hypothèse 2: 50 p.c. (objectif de Stockholm)		4.298,0	271,3	4.061,1	34,4	3.938,2	-88,5
Hypothèse 3: 65 p.c. (niveau des 50-54 ans en 2003)		4.501,6	475,0	4.275,5	248,9	4.143,9	117,2
Taux d'emploi (pourcentages)	59,3						
Hypothèse 1: 28,16 p.c. (niveau en 2003)		57,5	-1,8	56,8	-2,5	56,8	-2,5
Hypothèse 2: 50 p.c. (objectif de Stockholm)		61,8	2,5	61,7	2,4	61,6	2,3
Hypothèse 3: 65 p.c. (niveau des 50-54 ans en 2003)		64,7	5,4	65,0	5,7	64,8	5,5

Sources: INS, CSE.

¹ Les effets des différents scénarios envisagés en matière de taux d'emploi des âgés reposent sur les projections démographiques de l'INS au 1^{er} janvier de 2010, 2030 et 2050. Les taux d'emploi des cohortes de 5 ans de la population âgée de 15 à 54 ans sont maintenus inchangés. Celui des cohortes âgées respectivement de 55 à 59 ans et de 60 à 64 ans est fixé, respectivement à 28 p.c. (niveau de 2003), 50 p.c. (objectif de Stockholm) et 65 p.c. (niveau observé pour la cohorte des 50-54 ans en 2003). Le calcul est simplement mécanique. On a traité la population dans son ensemble, sans distinguer les hommes et les femmes.

Un calcul mécanique des effets du vieillissement démographique sur le volume de l'emploi montre que, toutes autres choses restant égales par ailleurs (notamment le taux d'emploi de chacune des tranches d'âge de la population en âge de travailler), le simple effet du vieillissement des cohortes issues du baby-boom entraînerait une contraction de la population en emploi de près de 30.000 unités entre 2003 et 2010. À plus long terme, le maintien du faible taux d'emploi actuel pour les personnes âgées de 55 à 64 ans aurait des conséquences encore plus lourdes, car, compte tenu de la croissance relative de cette tranche d'âge, le nombre de personnes en emploi diminuerait, en 2030, de près de 300.000 unités par rapport à 2003, et de près de 400.000 en 2050.

Le relèvement du taux d'emploi des travailleurs de 55 à 64 ans à 50 p.c. à l'horizon 2010 (c'est-à-dire en ligne avec l'objectif de Stockholm formulé, rappelons-le, non pas pour chaque État membre en particulier mais pour l'Union dans son ensemble), permettrait en théorie de compter 270.000 travailleurs supplémentaires à cette date, et donc de relever le taux d'emploi total, de 59,3 p.c. actuellement, à 61,8 p.c. en 2010, ce qui reste loin en deçà de l'objectif de Lisbonne de 70 p.c. pour l'ensemble de l'Union. À plus long terme, ce relèvement ne serait cependant pas encore suffisant. On enregistrerait en effet une quasi-stabilisation de la population en emploi en 2030 (+34.000) mais un recul significatif en 2050 (-90.000).

Si l'on parvenait, en revanche, à maintenir en emploi jusque 65 ans une proportion identique à celle observée actuellement pour les 50-54 ans, soit 65 p.c., la situation serait toute autre. Potentiellement, on compterait ainsi près d'un demi million d'actifs en plus (475.000) en 2010, un quart de million en 2030 et toujours plus de 100.000 personnes de plus en 2050.

En conclusion, les changements démographiques en cours vont, dans les prochaines années, provoquer des perturbations importantes du marché du travail, en Belgique comme dans le reste de l'Europe. D'ici 2010, la population en âge de travailler va continuer à augmenter dans notre pays, mais la proportion relative des personnes de 55 à 64 ans, qui participent peu au marché du travail, croîtra plus rapidement, passant de 16,2 p.c. de la population d'âge actif en 2003 à 18,9 p.c. en 2010. Au-delà de cette date, le nombre d'actifs potentiels va commencer à diminuer. Leur part dans la population totale ne serait plus que de 60,5 p.c. en 2030 et 58,4 p.c. en 2050, contre 65,6 p.c. à l'heure actuelle. Si la participation des âgés au marché du travail ne s'accroît pas de façon substantielle, à terme, toutes autres choses restant égales, le nombre total de travailleurs occupés diminuera considérablement, mettant en péril la croissance et le revenu par habitant.

1.4. Implications du vieillissement pour la croissance économique et le bien-être

Dans son dernier rapport, le Comité d'étude sur le vieillissement (CEV), sur la base des travaux effectués par le Bureau fédéral du Plan, a mis en évidence la nécessité de maintenir, voire d'augmenter le nombre de personnes occupées pour, compte tenu des perspectives démographiques les plus récentes, éviter un ralentissement de la croissance économique et une diminution du revenu par habitant¹³.

Cette section envisage plusieurs scénarios relatifs à l'évolution du taux d'emploi entre 2003 et 2030 afin d'en décrire les conséquences potentielles en termes de croissance de l'activité et du bien-être¹⁴. Les simulations effectuées dans ce but requièrent la définition d'hypothèses concernant les autres déterminants de la valeur ajoutée que sont la productivité et la population en âge de travailler. Ces hypothèses sont communes aux divers scénarios. Elles émanent pour partie du rapport annuel 2004 du CEV, où un exercice similaire est réalisé. Ainsi, une croissance annuelle moyenne de long terme de 1,75 p.c. a été retenue pour la productivité par personne occupée, correspondant à l'évolution de cette variable au cours de la dernière décennie. D'autre part, par souci de cohérence interne au sein de cette étude, les hypothèses relatives à l'évolution de la population en âge de travailler sont issues des projections démographiques réalisées par l'INS.

Tableau 29 - Simulations relatives à l'évolution du taux d'emploi

(pourcentages de la population en âge de travailler)

	2003	2010	2030
Scénario 1	59,3	59,3	59,3
Scénario 2	59,3	61,0	66,0
Scénario 3	59,3	60,4	69,1

Sources: CEV, CSE.

¹³ Comité d'étude sur le vieillissement (2004), *Rapport annuel*, avril.

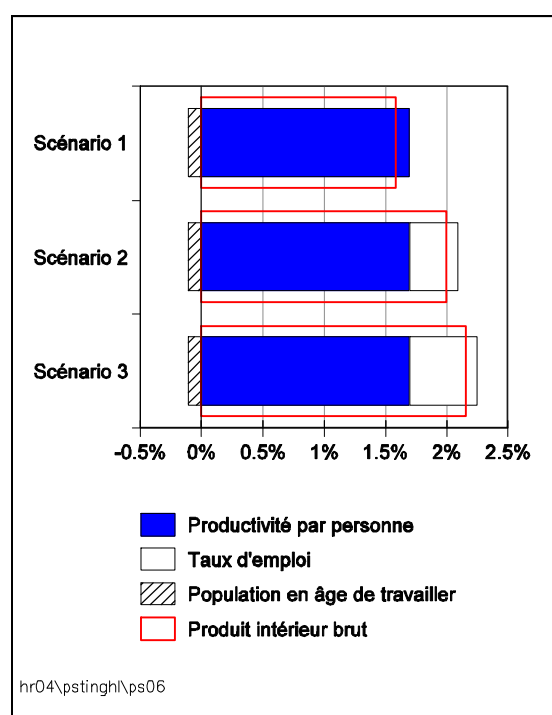
¹⁴ L'horizon de prévision considéré par le CEV se limite à 2030, c'est pourquoi cet intervalle est également retenu dans le présent exercice.

Scénario 1: taux d'emploi inchangé

En vertu d'un premier scénario, le taux d'emploi se maintiendrait à son niveau actuel (59,3 p.c. en 2003) tout au long de l'horizon de prévision¹⁵. La croissance économique ne reposerait plus dès lors que sur la progression de la productivité et sur celle de la population en âge de travailler. Or, il est prévu que ce dernier facteur reculera de 0,1 p.c. par an en moyenne d'ici à 2030: le niveau global de l'emploi diminuerait de ce fait au cours de cette période. En conséquence, l'activité économique enregistrerait un accroissement annuel moyen de 1,6 p.c., soit un rythme de progression inférieur à celui de la productivité. Étant donné l'expansion concomitante de la population totale (0,2 p.c.), le PIB par habitant afficherait une croissance encore inférieure, de l'ordre de 1,4 p.c. par an en moyenne sur l'horizon de prévision. À titre de comparaison, ce ratio a enregistré une hausse annuelle de 1,9 p.c. en moyenne au cours des dix dernières années. En outre, le rythme d'accroissement du revenu par habitant ralentirait nettement au cours de la période sous revue, se limitant à 1,1 p.c. en 2030.

Graphique 29 - Contributions à la croissance économique: trois scénarios pour 2003-2030

(variations annuelles moyennes)



Sources: CEV, CSE.

Scénario 2: taux d'emploi en hausse légère

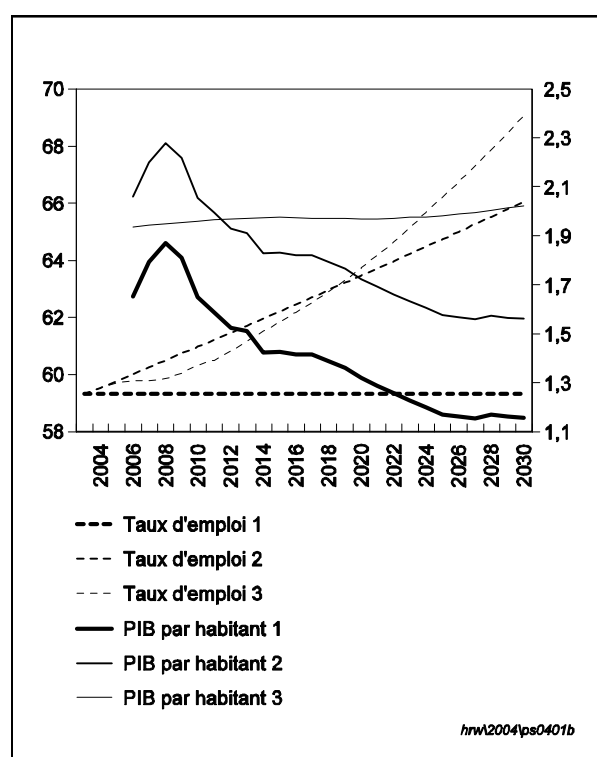
Le deuxième scénario n'est autre que celui retenu comme référence par le CEV. Celui-ci table sur un taux d'emploi de 66 p.c. à l'horizon 2030, soit un rythme d'accroissement moyen de 0,3 point de pourcentage ou 0,4 p.c. par an¹⁶. Cette projection tient compte de certaines tendances observées (par exemple, la croissance continue du taux d'activité des femmes), des modifications comportementales

¹⁵ Cette hypothèse est peu probable dans la mesure où elle ne tient compte ni de la progression spontanée de l'emploi féminin, ni de l'effet des mesures d'encouragement à la participation au marché du travail.

¹⁶ Le CEV envisage en réalité un taux d'emploi administratif qui se monterait à 68,5 p.c. en 2030. Exprimée en termes harmonisés à l'échelle européenne, cette valeur correspond à 66 p.c.

récentes (par exemple, le reflux tendanciel du nombre d'entrées en prépension) et des dispositions susceptibles d'influencer certains comportements futurs (par exemple, la réforme des pensions et son impact sur le comportement des femmes). Elle table en outre sur un taux de chômage structurel de long terme limité à 7,5 p.c. de la population active (en tenant compte des chômeurs âgés non demandeurs d'emploi). Les hypothèses relatives aux autres déterminants de l'activité demeurant inchangées, ce scénario esquisse une évolution du PIB se montant à 2 p.c. par an en moyenne entre 2003 et 2030. Le PIB par habitant enregistrerait pour sa part une progression annuelle moyenne de 1,8 p.c., soit un rythme de croissance très proche de celui observé entre 1994 et 2003. À nouveau, ce qui s'apparente à un maintien du niveau de vie actuel ne correspond qu'à une moyenne calculée sur près de 30 ans. Jusqu'en 2010, la croissance annuelle du PIB par habitant pourrait encore atteindre un niveau moyen supérieur à 2 p.c. Ce ratio déclinerait ensuite de façon continue, se stabilisant légèrement au-dessus de 1,5 p.c. en 2030.

Graphique 30 - Évolutions du taux d'emploi et du PIB par habitant*: trois scénarios pour 2003-2030



Sources: CEV, CSE.

* Taux d'emploi: échelle de gauche, pourcentages de la population en âge de travailler. PIB par habitant: échelle de droite, variations annuelles, moyennes mobiles sur 3 ans.

Scénario 3: maintien de la croissance économique

Les scénarios envisagés jusqu'ici n'aboutissent, au mieux, qu'à une croissance annuelle du PIB de 2 p.c. en moyenne entre 2003 et 2030. Ce niveau demeure inférieur à l'accroissement moyen enregistré en Belgique au cours des dix dernières années, à savoir 2,2 p.c. Ainsi, un troisième scénario consisterait à entrevoir une évolution du taux d'emploi qui permettrait de maintenir la croissance potentielle à ce niveau. La croissance du PIB par habitant s'établirait, dès lors, à 2 p.c. en moyenne par an, affichant un profil d'évolution très stable tout au long de l'horizon de prévision, en ligne avec l'hypothèse du maintien d'une croissance économique constante. Dans le cadre des hypothèses retenues pour cet exercice, il s'agirait que le taux d'emploi augmente en moyenne de 0,6 p.c. par an.

Dans cette optique, il se monterait à 69,1 p.c. en 2030¹⁷. Parmi les scénarios envisagés, seul celui-ci permettrait de maintenir la croissance de l'activité économique et du revenu par habitant à des niveaux satisfaisants.

Ce dernier scénario est basé, comme les précédents, sur des projections communes en matière de productivité. Pourtant, l'analyse menée dans la première partie de ce rapport a montré qu'il existait une relation inverse entre le rythme de croissance de l'emploi et les gains de productivité. Aussi est-il possible qu'une progression du taux d'emploi telle qu'envisagée dans les scénarios 2 et 3 s'accompagne d'un ralentissement des gains de productivité. Typiquement, les politiques de relèvement du taux d'emploi nécessitent la mise au travail de personnes moins qualifiées ainsi que le développement du travail à temps partiel, deux éléments qui contribuent à freiner la progression de la productivité par personne. Cependant, la perspective d'une pénurie globale de main-d'œuvre pourrait simultanément conduire les entreprises à consentir des investissements susceptibles d'accroître la productivité. Quoiqu'il en soit, pour éviter d'entamer le potentiel de croissance généré par le rehaussement du taux d'emploi supposé dans les scénarios 2 et 3, il convient donc de soutenir simultanément la productivité par des mesures appropriées.

Conclusion

En vertu d'un premier scénario, le taux d'emploi se maintiendrait à son niveau actuel (59,3 p.c. en 2003) tout au long de l'horizon de prévision. Dans ce cadre, l'activité économique enregistrerait un accroissement annuel moyen de 1,6 p.c. d'ici à 2030, soit un rythme de progression inférieur à celui de la productivité. Étant donné l'expansion concomitante de la population totale (0,2 p.c.), le PIB par habitant afficherait une croissance encore inférieure, de l'ordre de 1,4 p.c., contre 1,9 p.c. en moyenne au cours des dix dernières années. Le deuxième scénario n'est autre que celui retenu comme référence par le Comité d'étude sur le vieillissement. Celui-ci table sur un taux d'emploi de 66 p.c. à l'horizon 2030. Les hypothèses relatives aux autres déterminants de l'activité demeurant inchangées, ce scénario esquisse une évolution du PIB se montant à 2 p.c. par an en moyenne d'ici à 2030. À cette date cependant, l'augmentation annuelle du revenu par habitant se limiterait à quelque 1,5 p.c. Un troisième scénario consisterait à entrevoir une évolution du taux d'emploi qui permettrait de maintenir la croissance potentielle de l'activité à 2,2 p.c., soit le niveau atteint en moyenne au cours des dix dernières années. Dans le cadre des hypothèses retenues pour cet exercice, le taux d'emploi se monterait, dans cette optique, à 69,1 p.c. en 2030. Parmi les scénarios envisagés, seul ce dernier permettrait de maintenir la croissance de l'activité économique et du revenu par habitant à des niveaux satisfaisants tout au long de l'horizon de prévision.

¹⁷ Ce scénario est très semblable à la variante envisagée dans le rapport 2004 du CEV, tablant sur un renforcement de la politique de l'emploi destiné à compenser la contraction de la population en âge de travailler et permettant d'atteindre un taux d'emploi administratif de 71 p.c. en 2030 (soit un taux d'emploi harmonisé de 68,5 p.c.).

2. PROFIL SOCIO-ÉCONOMIQUE DES PERSONNES DE 45 À 75 ANS EN 2003

Dresser un profil des personnes d'une tranche d'âge déterminée est une tâche complexe. Les sources d'informations administratives sont nombreuses mais elles ne permettent pas toujours une ventilation par âge des personnes recensées. Par ailleurs, certaines personnes peuvent être enregistrées dans plusieurs bases de données et, en l'absence d'identification individuelle, on ne peut éviter les doubles comptages.

Les enquêtes sur les forces de travail permettent d'opérer une ventilation par tranche d'âge et par statut relativement détaillée, sur une base harmonisée, pour la Belgique comme pour l'ensemble des États de l'Union européenne. C'est pour cette raison que cette source d'information a été préférée aux données administratives dans cette section.

L'utilisation de données d'enquêtes comporte néanmoins certains inconvénients. D'une part, lorsque l'on étudie les caractéristiques de groupes réduits de personnes, la représentativité n'est pas toujours garantie. La portée de l'analyse reste par conséquent limitée. Par ailleurs, la définition des principaux statuts socioprofessionnels des répondants se base sur les principes établis par le Bureau international du travail (BIT), qui ne correspondent pas nécessairement aux principes en vigueur pour l'établissement des statistiques administratives. C'est le cas notamment de la notion de demandeur d'emploi: selon le BIT, les demandeurs d'emploi doivent être à la recherche active d'un emploi et être disponibles pour travailler dans les 2 semaines; selon les sources administratives, par contre, l'inscription auprès d'un bureau de placement suffit pour être enregistré comme demandeur d'emploi. De telles disparités impliquent une certaine prudence dans l'interprétation des résultats obtenus sur la base des enquêtes sur les forces de travail, mais ne remettent pas en cause leur utilisation.

Les tableaux et graphiques de cette section présentent la situation observée au second trimestre 2003 pour l'ensemble des pays européens, sauf la France et l'Autriche (premier trimestre 2003) et (deuxième trimestre 2002) pour le Luxembourg. La moyenne européenne est obtenue en combinant les données 2003 disponibles pour 14 états membres et les données 2002 pour le Luxembourg. Il s'agit donc d'une estimation provisoire.

2.1. Statut principal des hommes et des femmes âgés de 45 à 74 ans

Les personnes âgées de 45 à 64 ans qui ont effectué au moins une heure de travail au cours de la semaine précédant l'enquête¹⁸ sont moins nombreuses en Belgique qu'en moyenne dans l'Union européenne, soit 51,6 p.c. contre 59,9 p.c. Cette situation découle à la fois de la moindre proportion de femmes occupées (40,6 p.c. contre 50 p.c.) et du faible taux d'emploi des hommes (62,7 p.c. contre 70 p.c.). Le taux d'emploi des 65-74 ans est aussi très faible en Belgique (1,9 p.c.), alors que certains pays européens, comme le Portugal, et dans une moindre mesure l'Irlande, la Suède, le Danemark et le Royaume-Uni, conservent en emploi une proportion significative de personnes âgées de 65 à 74 ans.

Alors que le taux d'emploi en Belgique est légèrement supérieur à la moyenne européenne pour les personnes âgées de 25 à 44 ans, ce n'est déjà plus le cas pour la tranche d'âge de 45-49 ans, où notre pays accuse un retard de 5 points de pourcentage au total, soit 4 points pour les hommes et 6 points pour les femmes. Cet écart se creuse jusque l'âge de 60 ans, pour se réduire par la suite, car l'arrivée à l'âge de la retraite dans la plupart des pays européens harmonise les comportements de sortie du marché du travail des hommes comme des femmes.

¹⁸ Critère suffisant pour être considéré "en emploi" dans les enquêtes sur les forces de travail.

Tableau 30 - Tableau de synthèse¹

	45-49 ans		50-54 ans		55-59 ans		60-64 ans		45-64 ans		65-74 ans	
	BE	UE15	BE	UE15	BE	UE15	BE	UE15	BE	UE15	BE	UE15
Hommes												
En emploi	84,0	87,9	77,1	83,5	52,3	66,6	21,2	34,9	62,7	70,0	3,0	7,6
En recherche d'emploi	4,5	5,0	3,2	4,9	n.s.	4,9	n.s.	2,1	2,5	4,3	n.s.	n.s.
<i>Taux de participation</i>	88,5	92,9	80,3	88,4	53,4	71,6	21,5	37,1	65,2	74,4	3,0	7,7
En inactivité	11,5	7,1	19,7	11,6	46,6	28,4	78,5	62,9	34,8	25,6	97,0	92,3
Femmes												
En emploi	62,8	69,0	53,7	62,1	26,7	45,8	6,8	17,3	40,6	50,0	1,0	3,4
En recherche d'emploi	5,2	5,1	1,9	4,2	n.s.	3,3	n.s.	0,9	2,1	3,5	n.s.	n.s.
<i>Taux de participation</i>	68,1	74,0	55,6	66,3	27,1	49,1	6,9	18,2	42,7	53,5	1,0	3,5
En inactivité	31,9	26,0	44,4	33,7	72,9	50,9	93,1	81,8	57,3	46,5	99,0	96,5
Total												
En emploi	73,5	78,4	65,5	72,7	39,5	56,1	13,8	25,9	51,6	59,9	1,9	5,3
En recherche d'emploi	4,9	5,0	2,6	4,6	n.s.	4,1	n.s.	1,5	2,3	3,9	n.s.	n.s.
<i>Taux de participation</i>	78,4	83,4	68,0	77,2	40,2	60,2	14,0	27,4	53,9	63,8	1,9	5,4
En inactivité	21,6	16,6	32,0	22,8	59,8	39,8	86,0	72,6	46,1	36,2	98,1	94,6

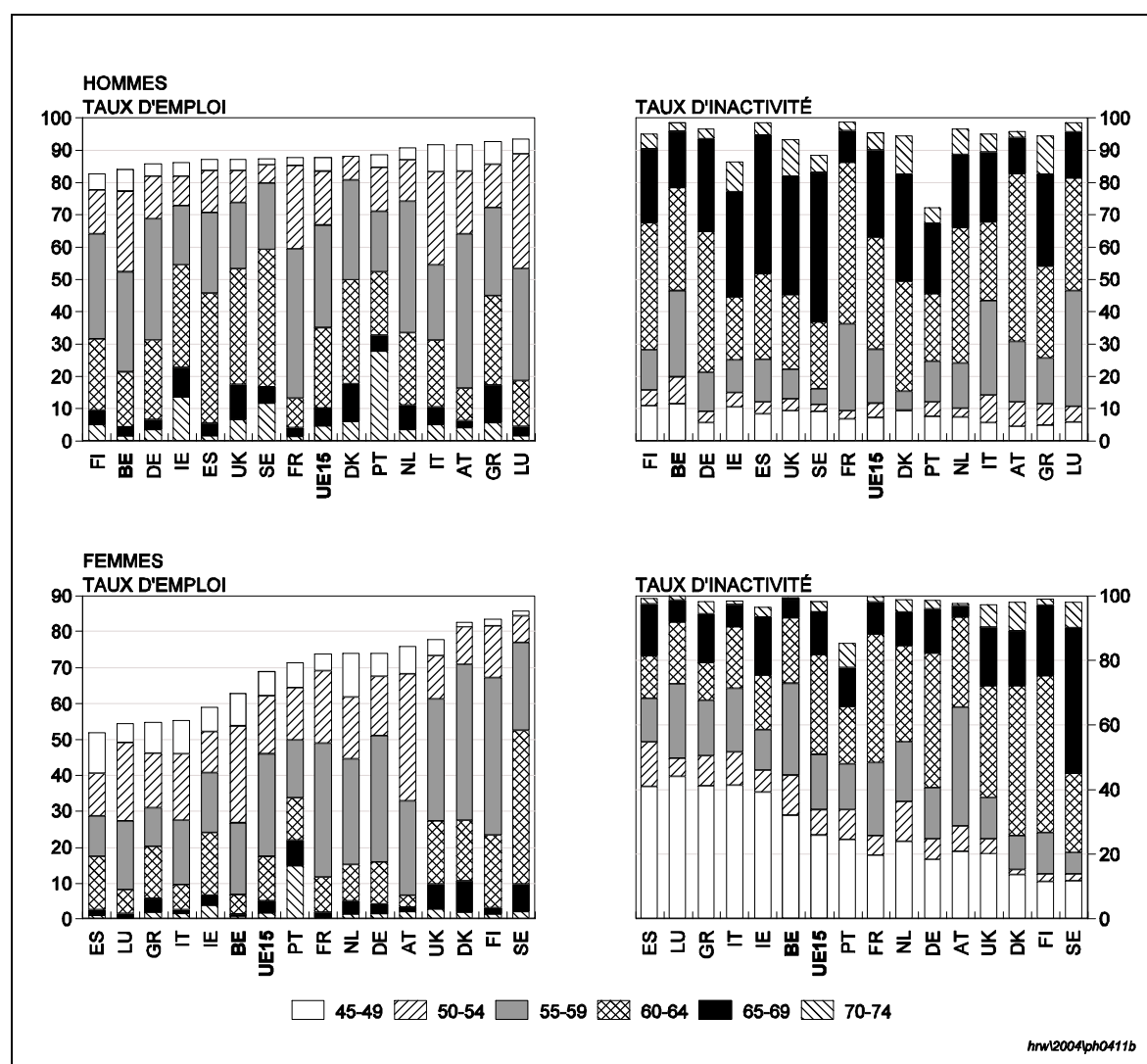
Source: Eurostat, EFT.

¹ n.s. donnée non significative.

Le taux d'emploi des hommes est certes en Belgique, pour les 45-49 ans, un des plus faibles de l'Union, juste après la Finlande, mais les différences entre les États membres sont en réalité assez réduites, puisque la fourchette va de 82,6 p.c. en Finlande à 93,3 p.c. au Luxembourg. Une partie significative des actifs quitte déjà le marché du travail avant 55 ans en Belgique, comme c'est aussi le cas en Italie, au Luxembourg, en France et en Autriche. En revanche, dans les pays scandinaves (à l'exception de la Finlande) et anglo-saxons, les retraits du marché du travail sont beaucoup plus tardifs. Dans le premier groupe de pays, sauf en Italie, moins de deux hommes sur dix sont encore en emploi entre 60 et 64 ans. Au-delà de cette tranche d'âge, seule une infime minorité d'hommes continue à travailler. En Belgique, environ 13.000 hommes, soit 3 p.c. des 65-74 ans, sont concernés, en majorité des indépendants. Au Danemark, en Grèce, en Suède et au Royaume-Uni, cette proportion reste supérieure à 10 p.c. Elle est même proche de 20 p.c. en Irlande et de 30 p.c. au Portugal.

Graphique 31 - Taux d'emploi et d'inactivité des personnes de 45 à 74 ans en 2003 dans l'Union européenne

(pourcentages de la population d'âge correspondant)



Source: Eurostat, EFT.

La position relative de la Belgique en matière de taux d'emploi des femmes de 45 à 49 ans est légèrement meilleure que pour les hommes. Notre pays occupe en effet la sixième place en la matière. Néanmoins, les différences entre États membres sont nettement plus importantes que pour les travailleurs masculins. Avec un taux de 62,8 p.c., la Belgique occupe une place médiane, les deux extrêmes étant enregistrés en Espagne (51,9 p.c.) et en Suède (85,8 p.c.). Comme pour les hommes, le taux d'emploi chute considérablement entre le groupe des femmes de 45 à 49 ans et celui de 55-59 ans. Plusieurs hypothèses peuvent être avancées pour l'expliquer. D'une part, l'entrée des femmes sur le marché du travail a été plus tardive en Belgique que dans la plupart des pays de l'Union. D'autre part, une proportion nettement plus faible de femmes y reprend une vie professionnelle active après une maternité. Les femmes sont par ailleurs très peu nombreuses à conserver un emploi au-delà de 60 ans en Belgique (l'accès à la pension légale étant actuellement encore autorisé à partir de 63 ans), alors que la moitié des femmes âgées de 60 à 64 ans travaillent encore en Suède, et plus d'un quart au Portugal, au Royaume-Uni, au Danemark, en Irlande et en Finlande. Dans les prochaines années, l'arrivée dans

ces tranches d'âge de cohortes féminines participant plus massivement au marché du travail et le relèvement progressif de l'âge de la retraite jusqu'à 65 ans pourrait cependant améliorer la position relative de la Belgique.

Les piètres performances de la Belgique en matière de taux d'emploi des âgés pourraient éventuellement s'expliquer par un marché de l'emploi saturé, une situation qui se traduirait par une proportion importante de demandeurs d'emploi n'arrivant pas à décrocher un travail. Il n'en est rien. Si la proportion de demandeurs d'emploi est proche de la moyenne européenne pour les 45-49 ans, elle diminue ensuite très rapidement. Leur nombre devient d'ailleurs statistiquement non significatif en Belgique à partir de la tranche d'âge 55-59 ans. Cela implique que les personnes de cet âge sans emploi sont majoritairement inactives, parce qu'elles n'éprouvent plus la volonté ou le besoin (financier) de travailler, parce qu'elles sont découragées dans leur recherche d'emploi, ou encore parce que leur statut leur permet de ne plus être disponibles sur le marché de l'emploi (chômeurs âgés) voir leur interdit toute activité (prépension à temps plein).

Si la proportion de demandeurs d'emploi dans la population correspondante décline également avec l'âge dans la majorité des autres pays européens, le rythme de la baisse y est souvent plus modéré. Toutefois, dans les pays scandinaves, en Allemagne, en Autriche et au Royaume-Uni, la proportion de demandeurs d'emploi augmente ou reste quasiment inchangée jusqu'à 60 ans, pour décliner ensuite rapidement. Dans ces pays, les personnes de plus de 50 ans sans emploi continuent donc à croire en leur chance de retrouver un emploi et/ou les moyens nécessaires sont mis en œuvre pour les accompagner dans leur recherche.

Corollaire de faibles taux d'emploi et d'un nombre très limité de demandeurs d'emploi parmi les plus âgés, le nombre d'inactifs de plus de 50 ans est très important en Belgique. Ils représentent déjà près de la moitié des femmes de 50 à 54 ans et des hommes de 55 à 59 ans, alors que ces taux sont respectivement de 34 et 28 p.c. en moyenne dans l'Union. L'inactivité progresse encore rapidement dans la tranche d'âge suivante dans notre pays: la proportion d'inactifs y dépasse 70 p.c. pour les femmes de 55 à 59 ans et pour les hommes de 60 à 64 ans. La Belgique présente ainsi le taux d'inactivité le plus élevé pour les femmes de ce groupe d'âge. Pour les hommes, seuls la France, l'Autriche et le Luxembourg prestent moins bien.

Dans les sections qui suivent, on tentera de cerner le profil des travailleurs et des inactifs de plus de 45 ans. Le faible nombre absolu de demandeurs d'emploi parmi la population de plus de 50 ans dans notre pays ne permet pas d'en définir les caractéristiques.

2.2. Travailleurs âgés: caractéristiques et conditions de travail

Améliorer la capacité des travailleurs à faire face aux changements, dans l'exécution de leur travail, dans leur entreprise ou dans le fonctionnement même du marché du travail, est un souci majeur du Conseil européen, comme il l'exprime dans ses lignes directrices pour l'emploi. Cette capacité d'adaptation peut être renforcée par différents moyens, notamment la formation et la mobilité professionnelle.

Après avoir déterminé plus particulièrement les caractéristiques de l'emploi des travailleurs âgés en Belgique, les facteurs d'amélioration de leur capacité d'adaptation et les conditions de travail auxquelles ils se trouvent confrontés seront examinés.

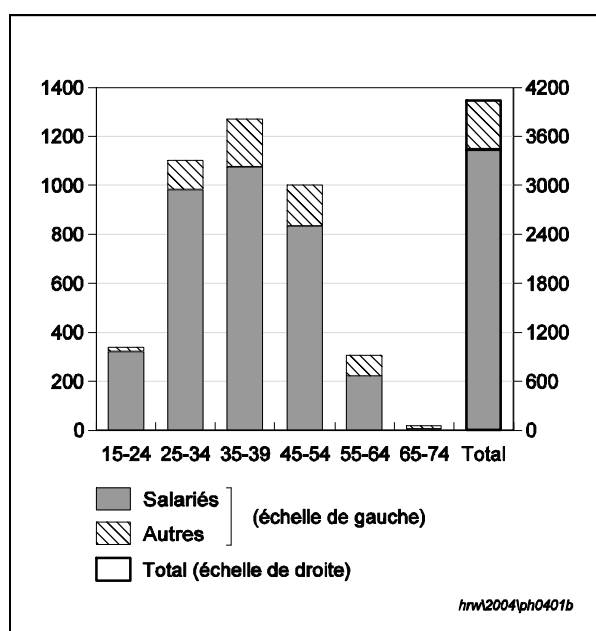
L'emploi en Belgique

Selon les enquêtes sur les forces de travail, 4.045.000 travailleurs étaient occupés au total en Belgique en 2003, dont 328.000 (8,1 p.c. du total) avaient plus de 55 ans. Le nombre de travailleurs de plus de 65 ans est extrêmement réduit dans notre pays (moins de 20.000 personnes ou 0,5 p.c. du total); il s'agit presque exclusivement de travailleurs non salariés. Étant donné le faible nombre absolu de travailleurs de plus de 65 ans en Belgique, nous ne serons pas en mesure de cerner leurs caractéristiques. Il faut simplement souligner que dans d'autres pays de l'UE, les personnes de plus de 65 ans contribuent encore de façon significative au marché du travail: au Portugal, ils représentent 2,5 p.c. de l'emploi total, en Grèce 1,4 p.c.

En Belgique, les travailleurs salariés représentent 85 p.c. de l'emploi total. Cette proportion varie sensiblement selon la tranche d'âge considérée. Ainsi, alors qu'elle s'élève à 89 p.c. des travailleurs de 25 à 34 ans, elle diminue pour les travailleurs plus âgés. En particulier, les salariés ne représentent plus que 70 p.c. de l'emploi des 55-64 ans.

Graphique 32 - Ventilation de l'emploi en Belgique en 2003 selon la tranche d'âge et le statut professionnel

(milliers de personnes)

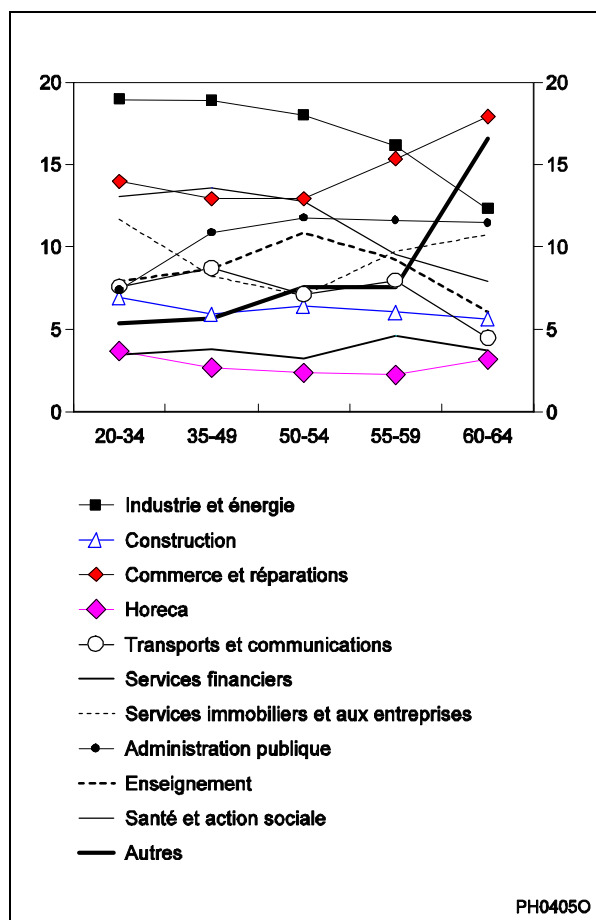


Source: Eurostat, EFT.

La ventilation de l'emploi par branche d'activité, pour les travailleurs âgés de 20 à 64 ans, illustre également l'importance des indépendants dans l'emploi des âgés. Elle met en évidence une différenciation marquée des branches au regard de l'emploi des travailleurs de plus de 50 ans. En toute hypothèse, si les entreprises étaient indifférentes à l'âge des travailleurs et si, pour ceux-ci, l'activité exercée n'influe pas sur la capacité/volonté à fournir une activité professionnelle, la distribution des travailleurs par âge devrait y rester constante. Ce n'est visiblement pas le cas, sauf dans la construction et dans les services financiers.

Graphique 33 - Part relative de chaque branche d'activité dans l'emploi par tranche d'âge, en Belgique en 2003

(pourcentage de la population d'âge correspondant)



Source: Eurostat, EFT.

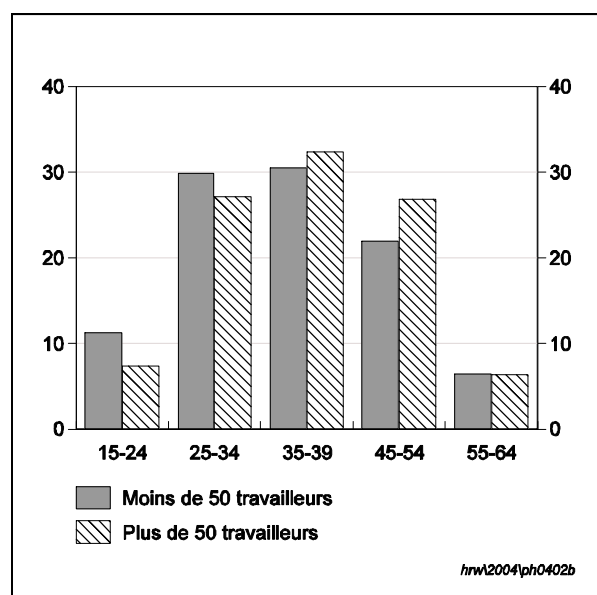
Plusieurs branches d'activité voient leur part relative dans l'emploi décroître au fur et à mesure que l'on progresse dans les tranches d'âge. Le secteur de l'industrie et de l'énergie, où les restructurations ont écarté systématiquement les travailleurs les plus âgés, la branche de la santé et de l'action sociale, ainsi que celle de l'enseignement et les transports et communications sont dans ce cas. En revanche, la part relative des branches du commerce, des services immobiliers et aux entreprises et des autres branches (notamment l'agriculture) est plus élevée dans l'emploi des plus de 55 ans que pour les plus jeunes. Ce sont aussi les branches d'activité où les travailleurs indépendants sont davantage présents. La part des travailleurs de l'administration publique reste par ailleurs relativement stable au-delà de 35 ans, mais elle est nettement plus faible pour les plus jeunes, ce qui pourrait signifier qu'il y a eu un ralentissement des engagements dans les quinze dernières années, ou que l'âge moyen d'entrée dans cette branche d'activité est plus élevé qu'ailleurs.

S'il est clair que les indépendants restent sur le marché du travail relativement plus longtemps que les salariés, on peut se demander si les firmes de grande taille adoptent des comportements différents des plus petites sociétés à l'égard des travailleurs âgés. En effet, les petites entreprises pourraient par exemple conserver leurs travailleurs âgés plus longtemps, pour continuer à bénéficier de leur expérience professionnelle et de l'investissement en formation (formelle ou informelle) qu'elles ont consenti à leur égard. Au contraire, dans les grandes entreprises, les salariés âgés pourraient être plus

systématiquement victimes de restructurations. Il n'en est apparemment rien: la part relative des plus de 55 ans est identique dans les entreprises comptant moins de 50 travailleurs et dans celles occupant plus de 50 employés. Pour les moins de 55 ans en revanche, on constate une différence de structure relativement marquée: l'emploi dans les petites entités est nettement plus jeune que l'emploi dans les grandes sociétés, 41 p.c. des travailleurs salariés étant âgés de 15 à 34 ans dans les premières, contre 35 p.c. dans les secondes. Les PME seraient-elles plus enclines que les firmes de grande taille à engager des jeunes qui sont ensuite formés au sein de l'entreprise, en conditions de travail?

Graphique 34 - Emploi salarié dans les entreprises de moins et de plus de 50 travailleurs en Belgique: ventilation selon l'âge des travailleurs

(pourcentages du total de l'emploi dans chaque catégorie d'entreprises)



Source: Eurostat, EFT.

Bien que la proportion de travailleurs de plus de 55 ans soit identique dans les petites et dans les grandes sociétés, le taux de rotation des travailleurs semble être plus élevé dans les PME. Les travailleurs salariés comptant moins de 8 ans d'ancienneté y représentent 20 p.c. des 55-64 ans, alors que dans les entreprises de plus de 50 travailleurs, cette part y est inférieure à 10 p.c. En corollaire de leur politique d'embauche des jeunes, les petites entreprises engageraient donc aussi plus volontiers des travailleurs âgés, dont l'expérience accumulée représente sans doute pour elles un atout. De façon générale, les petites entreprises adaptent le volume de leur personnel de façon plus souple que les grandes: l'ancienneté du personnel y est systématiquement moindre que dans les grandes, pour chacune des tranches d'âge considérées.

Facteurs d'employabilité

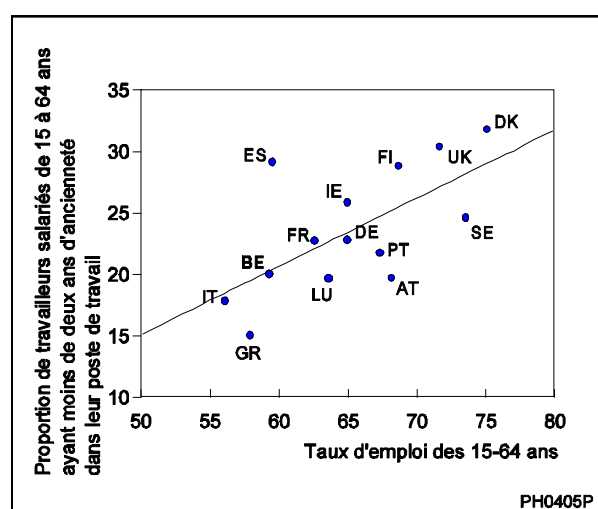
Dans cette section et la suivante, on met en parallèle taux d'emploi et une série de facteurs (la mobilité dans l'emploi, l'accès à la formation continue, les conditions de travail). Établir un lien de cause à effet entre ces variables serait cependant clairement elliptique. Ces facteurs ne sont en effet pas indépendants du contexte réglementaire et ne représentent par ailleurs que quelques-unes des facettes de la politique de l'emploi. Toute politique visant à augmenter le taux d'emploi nécessite par conséquent une approche globale et cohérente du marché du travail.

On peut considérer la mobilité professionnelle des travailleurs, (qui se traduit soit par des changements de postes, soit par des changements d'employeurs), lorsqu'elle est volontaire ou bien accompagnée, comme la garantie d'une capacité d'adaptation plus grande aux chocs conjoncturels ou structurels affectant l'équilibre du marché du travail, et par conséquent comme le gage de taux d'emploi plus élevés.

Les résultats des enquêtes sur les forces de travail montrent en effet que les pays où le taux d'emploi est élevé sont aussi caractérisés par une ancienneté dans le poste de travail nettement moindre que les pays à taux d'emploi faible. En Finlande, au Danemark et au Royaume-Uni, par exemple, la proportion de travailleurs salariés de 15 à 64 ans ayant moins de deux ans d'ancienneté est égale ou supérieure à 30 p.c. A contrario, en Belgique, cette proportion n'est que de 20 p.c.

Graphique 35 - Taux d'emploi et mobilité dans l'emploi¹ dans l'Union européenne

(pourcentages)



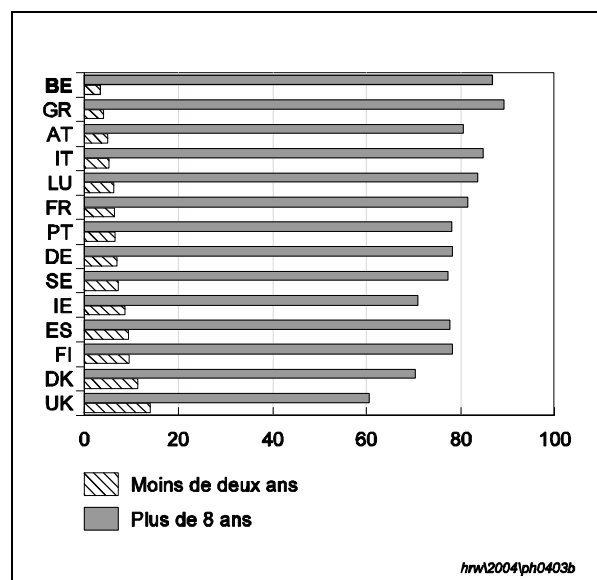
Source: Eurostat, EFT.

¹ Données non disponibles pour les Pays-Bas.

Même si l'ancienneté moyenne augmente avec l'âge, elle reste, pour les pays scandinaves et le Royaume-Uni, plus faible qu'en moyenne dans les autres pays de l'Union pour les travailleurs âgés de 55 à 64 ans. Ainsi, 10 à 14 p.c. d'entre eux ont moins de deux ans d'ancienneté en Finlande, au Danemark et au Royaume-Uni, et 7 p.c. en Suède, contre seulement 3 p.c. en Belgique. Les personnes de cette tranche d'âge occupant le même emploi depuis plus de 8 ans représentent en revanche près de 90 p.c. du total en Belgique, contre à peine plus de 60 p.c. au Royaume-Uni.

Graphique 36 - Ancienneté dans le poste de travail des personnes de 55 à 64 ans dans l'Union européenne

(pourcentages du total)



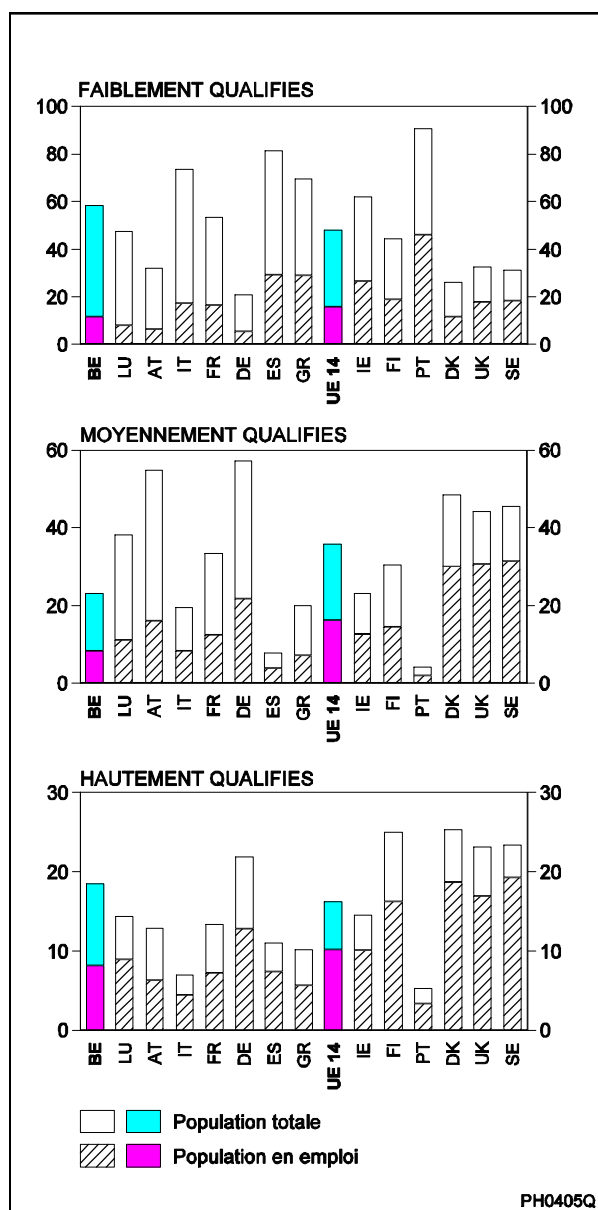
Source: Eurostat, EFT.

La formation est également un important facteur d'employabilité. Un faible niveau de formation initiale constitue un facteur de risque d'éviction du marché du travail: le taux d'emploi des peu qualifiés est quasi systématiquement plus faible que celui des très qualifiés. Des pays comme le Portugal et l'Irlande enregistrent cependant à la fois une proportion de personnes peu qualifiées et un taux d'emploi supérieurs à la moyenne. Tout dépend donc de la capacité de chaque pays à mettre au travail ces personnes peu qualifiées et à valoriser l'expérience professionnelle accumulée au cours de la carrière. Le niveau de qualification est, en effet, dans les enquêtes sur les forces de travail, évalué sur la base du diplôme acquis et non des compétences observées, ce qui est particulièrement réducteur dans le cas de travailleurs âgés.

Cette capacité d'insertion est particulièrement importante dans le cas des personnes de plus de 55 ans, car la proportion de travailleurs peu qualifiés y est généralement relativement plus grande. En Belgique, par exemple, les peu qualifiés représentent 55 p.c. des personnes de 55 à 59 ans et 63 p.c. de celles de 60 à 64 ans, alors que leur part n'est que de 20 p.c. pour les 20-29 ans. Notre pays ne conserve en emploi qu'un cinquième de la population âgée peu qualifiée, alors qu'au Portugal, au Danemark, au Royaume-Uni et en Suède, leur taux d'emploi est supérieur à 50 p.c. En Belgique comme dans les autres pays, le taux d'emploi s'élève avec le niveau de qualification, mais il demeure, même pour les plus qualifiés, beaucoup trop limité: à peine 45 p.c. des 55-64 ans sont encore en emploi, alors que la moyenne européenne se situe à 63 p.c. et que plus des trois quarts des hautement qualifiés de cet âge travaillent encore au Danemark, au Royaume-Uni et en Suède.

Graphique 37 - Niveau de qualification et emploi des personnes âgées de 55 à 64 ans¹ dans l'Union européenne

(pourcentages du total)



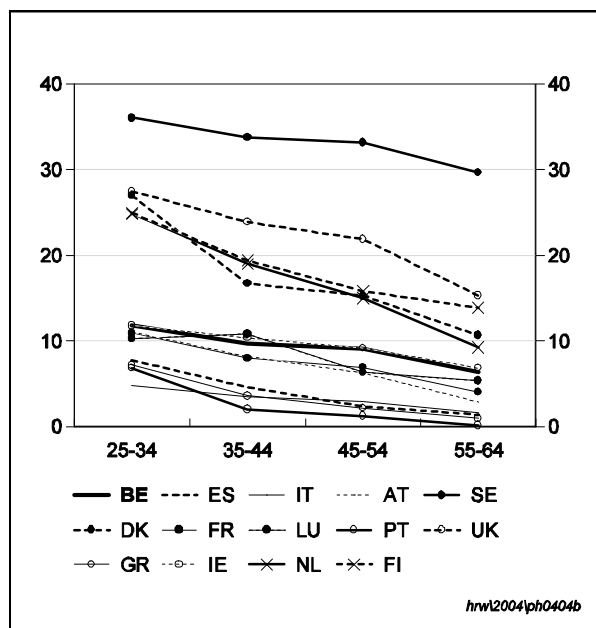
Source: Eurostat, EFT.

¹ La ventilation par niveau de qualification n'est pas disponible pour les Pays-Bas.

En principe, le niveau de formation initiale devrait devenir de moins en moins important au fur et à mesure que le travailleur vieillit. L'expérience accumulée et la formation en entreprise dont il a bénéficié devraient au moins partiellement combler les éventuelles lacunes, de sorte que les différences s'estompent partiellement. La formation continue est, dans ce cadre, un moyen de prolonger ou d'augmenter l'employabilité et contribue de ce fait à soutenir le taux d'emploi. Les pays ayant un taux d'accès à la formation supérieur à la moyenne se distinguent de fait également par un taux d'emploi particulièrement élevé: il en va ainsi pour le Danemark, les Pays-Bas et la Finlande où le taux d'accès à la formation des 25-64 ans fluctue autour de 18 p.c., pour le Royaume-Uni (23 p.c.) et pour la Suède (33 p.c.). En Belgique, environ un travailleur sur dix seulement, a pu bénéficier d'une formation en 2003, une performance moyenne par rapport aux autres États membres de l'Union.

Graphique 38 - Accès à la formation des travailleurs de 25 à 64 ans¹ dans l'Union européenne

(pourcentages du total)



Source: Eurostat, EFT.

¹ Données non disponibles pour l'Allemagne

Le taux d'accès à la formation est négativement corrélé avec l'âge, en Belgique comme ailleurs. Le taux de participation à la formation y est ainsi deux fois plus élevé pour les 25-34 ans (11,8 p.c.) que pour les 55-64 ans (6,4 p.c.). Le souci de renforcer la productivité des travailleurs par le biais de la formation continue semble donc bénéficier davantage aux travailleurs les plus jeunes. Plusieurs facteurs peuvent expliquer cette discrimination en défaveur des plus âgés. D'une part, les employeurs ont davantage le souci d'investir dans le personnel jeune à haut potentiel, que de maintenir l'employabilité des travailleurs âgés. Ces derniers étant plus proches du terme de leur carrière professionnelle, la période de rentabilisation de l'investissement en formation est alors jugée trop courte par l'entreprise. D'autre part, la motivation des travailleurs à parfaire leur formation initiale est sans doute aussi plus importante chez les plus jeunes.

Selon la Fondation de Dublin¹⁹, les comportements des travailleurs et des employeurs se confortent mutuellement. Les travailleurs âgés sont généralement plus réticents face aux changements et à la mobilité que les plus jeunes, non pas à cause d'aptitudes fonctionnelles réduites, mais surtout en raison de craintes face à leur emploi, de stress face aux situations d'apprentissage et à la concurrence des plus jeunes. Les a priori négatifs des employeurs quant aux capacités de travailleurs âgés à gérer ces changements renforcent d'ailleurs cette réticence.

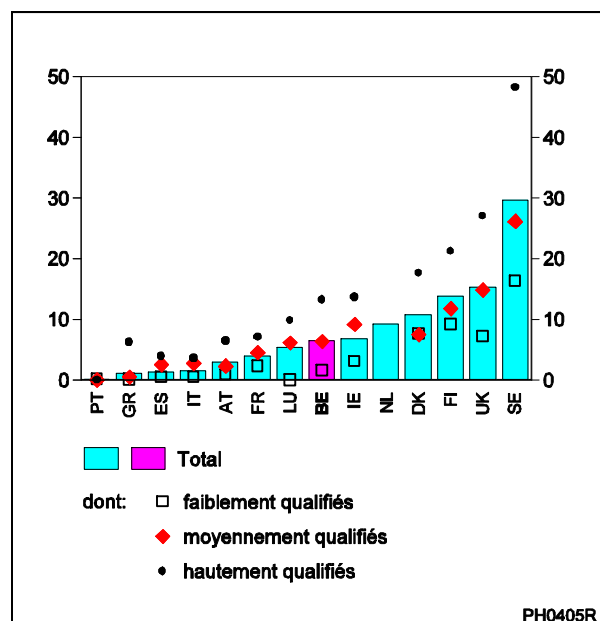
En matière d'accès à la formation, la discrimination en faveur des travailleurs dont la rentabilité potentielle est la plus élevée se marque aussi, au sein des différentes catégories d'âge, par un accès à la formation plus large pour les personnes munies d'une qualification initiale plus élevée que pour les peu qualifiés. Ainsi, en Belgique, pour les 55-64 ans, le taux d'accès à la formation est statistiquement

¹⁹ Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail (2003), Âge et conditions de travail dans l'Union européenne, Luxembourg.

non significatif pour les peu qualifiés et respectivement égal à 6 et 13 p.c. pour les moyennement et les hautement qualifiés. Or, on l'a dit, la proportion de peu qualifiés est sensiblement plus importante dans les tranches d'âge élevées. En raison de l'évolution très rapide des exigences de formation initiale pour accéder au marché du travail et des changements techniques ou organisationnels constants dans l'environnement de travail, il est donc particulièrement important de favoriser l'accès des travailleurs les moins qualifiés à la formation continue.

Graphique 39 - Accès à la formation des travailleurs âgés de 55 à 64 ans dans l'Union européenne: ventilation selon le niveau de qualification¹

(pourcentages de la population correspondante)



Source: Eurostat, EFT.

¹ Le taux d'accès à la formation n'est pas disponible pour l'Allemagne. Par ailleurs, la ventilation par niveau de qualification n'est pas disponible pour les Pays-Bas.

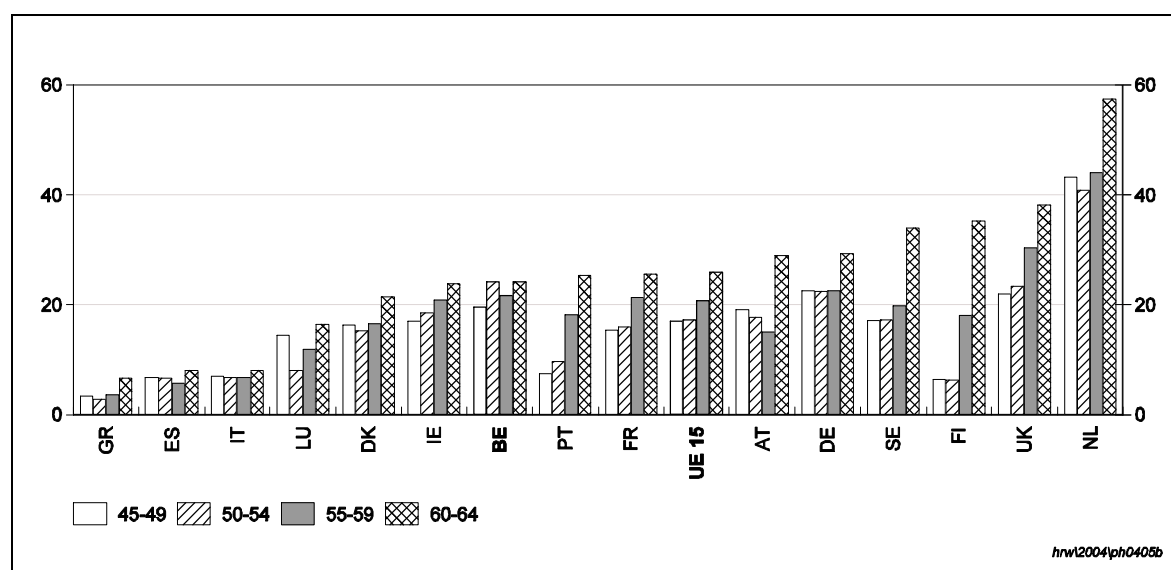
Conditions de travail

Un vieillissement actif passe aussi par des conditions de travail adaptées aux caractéristiques et aspirations propres des travailleurs plus âgés. Leur rendre accessible des formes d'organisations du travail flexibles, leur éviter autant que possible les tâches physiquement pénibles et les horaires fatiguants, pourrait contribuer à rallonger sensiblement la durée de la carrière.

Ainsi, le travail à temps partiel permet d'adapter le rythme de travail en fin de carrière pour les personnes qui souhaitent prolonger leur vie active tout en préservant leur santé. En Belgique, l'instauration du crédit-temps à temps partiel en faveur des travailleurs de plus de 50 ans a remporté un succès relativement important (près de 23.000 personnes en 2003), tant dans le chef des femmes (9.000 personnes), traditionnellement nombreuses à travailler à temps partiel, que des hommes (14.000 personnes). L'accroissement du taux de temps partiel reste cependant relativement peu marqué en fin de carrière en Belgique, alors que qu'il progresse de façon très importante au-delà de 55 ans dans la plupart des pays européens. En Finlande, en Suède et au Royaume-Uni, plus d'un travailleur de 60 à 64 ans sur trois est occupé à temps partiel, alors que, pour les 45-54 ans, cette proportion n'est respectivement que de 6, 17 et 23 p.c. Aux Pays-Bas, où le travail à temps partiel est très répandu, plus de la moitié des travailleurs de 60 à 64 ans bénéficient de ce régime.

Graphique 40 - Taux de travail à temps partiel des personnes âgées de 45 à 64 ans dans l'Union européenne

(pourcentages du total de la population en emploi d'âge correspondant)



Source: Eurostat, EFT.

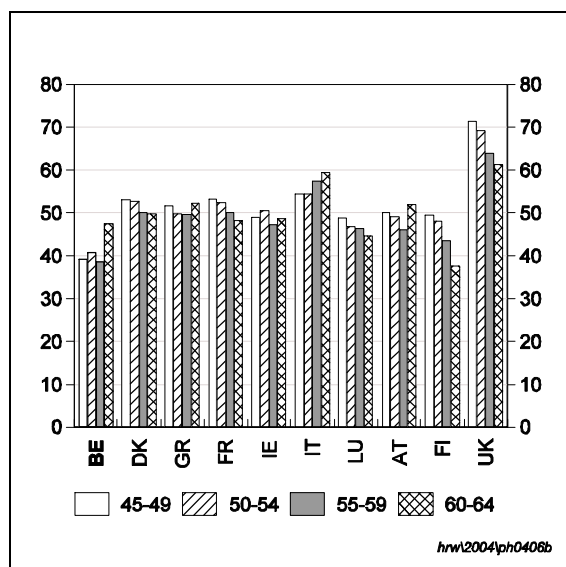
Les enquêtes sur les forces de travail ne permettent pas de caractériser l'emploi des travailleurs en fonction de la pénibilité de la tâche exercée, car la ventilation par type d'occupation n'est pas suffisamment détaillée pour y procéder. En revanche, on peut examiner si les travailleurs salariés les plus âgés sont proportionnellement moins concernés par des horaires de travail atypiques (du soir, de la nuit ou du WE) que les plus jeunes²⁰.

Dans la plupart des pays où ces données sont disponibles, la part relative des personnes qui travaillent habituellement ou occasionnellement selon des horaires de travail atypiques varie relativement peu en fin de carrière. En Finlande et au Royaume-Uni, on notera toutefois que les travailleurs salariés les plus âgés sont proportionnellement davantage préservés des horaires atypiques que les plus jeunes: la différence est d'environ 10 points de pourcentage entre le groupe des 45-49 ans et celui des 60-64 ans. En revanche, en Belgique et en Italie, la proportion de travailleurs en horaire atypique augmente avec l'âge.

²⁰ Par hypothèse, les travailleurs indépendants sont plus à même de gérer leur temps de travail et d'adapter leurs horaires en fonction de leurs besoins. C'est la raison pour laquelle ils ne sont pas pris en considération ici.

Graphique 41 - Proportion de travailleurs salariés âgés de 45 à 64 ans qui travaillent habituellement ou occasionnellement selon un horaire atypique (soir, nuit, WE)¹ dans l'Union européenne

(pourcentages du total)



Source: Eurostat, EFT.

¹ Données non disponibles pour l'Allemagne, l'Espagne, les Pays-Bas, le Portugal et la Suède.

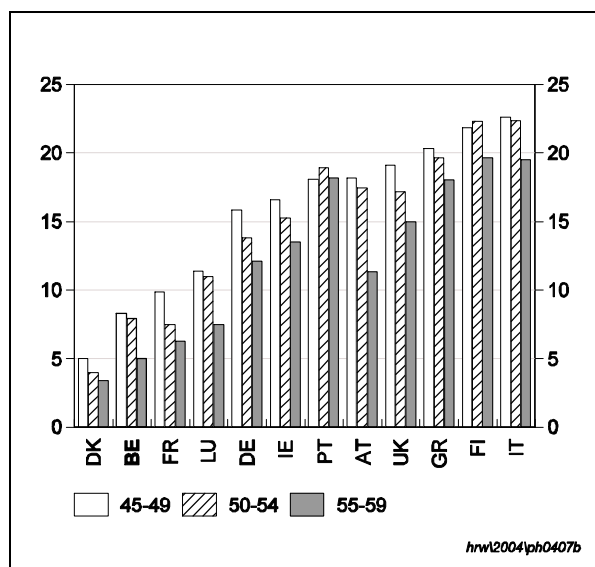
Il est assez difficile d'interpréter cette évolution pour la Belgique. Les personnes de plus de 60 ans encore actives sont peu nombreuses dans notre pays, mais elles occupent souvent des postes à responsabilités: il est donc possible qu'elles doivent occasionnellement avoir recours à des horaires de travail inhabituels. Cette augmentation pourrait aussi être associée à la représentation proportionnellement plus grande des travailleurs âgés dans certaines branches d'activité, comme le commerce, les services immobiliers et aux entreprises et l'agriculture, dont une partie des travailleurs est soumise à des horaires atypiques.

Si l'on examine l'évolution du travail en équipe (qui est une sous catégorie du travail atypique salarié et est surtout présent dans l'industrie) par tranche d'âge, on remarque en effet que la proportion de travailleurs concernés est nettement moins importante pour le groupe de 55-59 ans que pour celui des 50-54 ans et devient même non significative pour les 60-64 ans.

Cette évolution est observable également dans les autres États membres, à l'exception du Portugal, où la part du travail en équipe reste inchangée au-delà de 45 ans. On peut souligner que les pays enregistrant des taux d'emploi proches ou supérieurs à 50 p.c. pour les 55-64 ans (Irlande, Portugal, Royaume-Uni, Finlande), ne proposent pas systématiquement à leurs travailleurs âgés des conditions de travail plus favorables que leurs homologues: le travail en équipe, bien que décroissant avec l'âge, y reste relativement élevé.

Graphique 42 - Proportion de travailleurs salariés âgés de 45 à 59 ans qui travaillent en équipe¹ dans l'Union européenne

(pourcentages du total)



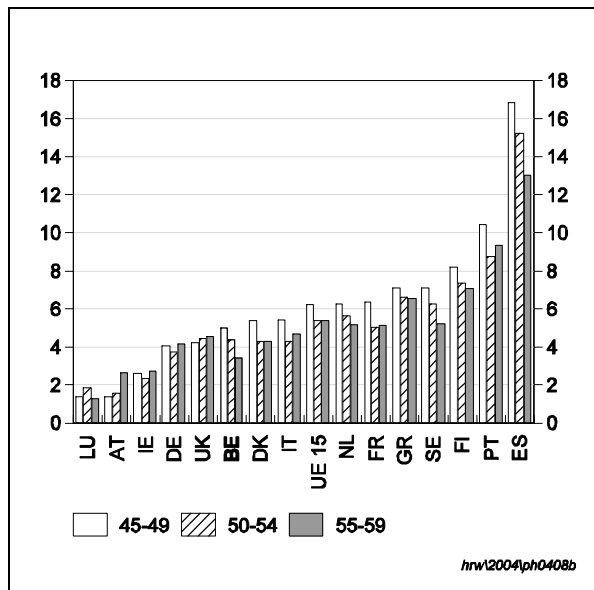
Source: Eurostat, EFT.

¹ Données non disponibles pour l'Espagne, les Pays-Bas et la Suède.

Les contrats de travail temporaires pourraient représenter une voie de réintégration privilégiée des travailleurs âgés écartés prématurément du marché du travail par des licenciements ou des restructurations, notamment dans le cadre de politiques de l'emploi ciblées. A l'heure actuelle, cela ne semble pas encore être le cas. La proportion de travailleurs âgés engagés sous contrat temporaire est souvent négligeable pour les 60-64 ans. Elle ne varie par ailleurs que très peu, voire diminue, entre le groupe des travailleurs de 45 à 49 ans et celui de 55-59 ans, sauf au Portugal et en Espagne.

Graphique 43 - Proportion de travailleurs salariés âgés de 45 à 59 ans qui sont liés à leur employeur par un contrat de travail temporaire dans l'Union européenne

(pourcentages du total)



Source: Eurostat, EFT.

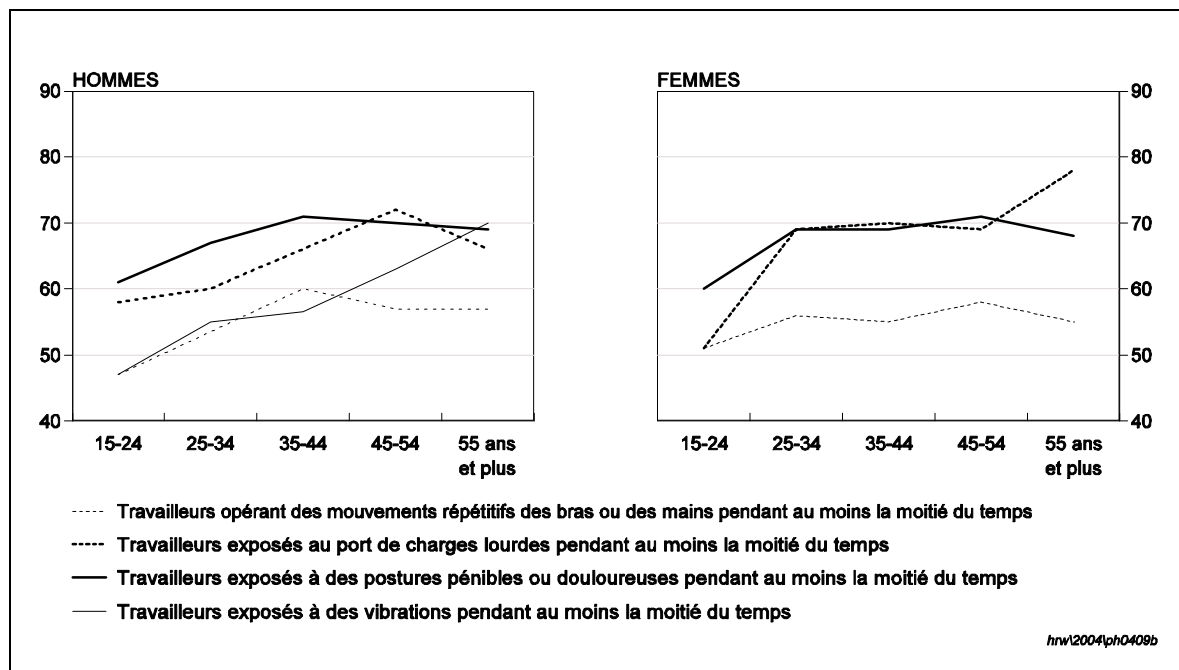
Même si elles s'avèrent éclairantes à de nombreux points de vue, les enquêtes sur les forces de travail ne permettent pas de mettre en évidence les difficultés particulières auxquelles se heurtent les travailleurs plus âgés dans l'exercice de leur activité. Or les conditions de travail dans lesquelles ils évoluent, en particulier la pénibilité physique des tâches, les horaires et la pression de travail, la nécessité de s'adapter à un environnement changeant, peuvent s'avérer déterminantes quant à leur choix/à leur possibilité de poursuivre ou non leur activité professionnelle.

La Fondation de Dublin pour l'amélioration des conditions de vie et de travail s'est penchée, en 2003, sur la problématique et les enjeux du vieillissement de la population d'âge actif. Cette étude, qui concerne uniquement les salariés, repose sur les résultats d'enquêtes sur les conditions de travail, menées successivement en 1995 et en 2000. Il en découle que l'appareil productif s'appuie encore essentiellement, en Europe, sur une structure de population plus jeune: il existe des mécanismes de sélection liés à l'âge, qui amènent proportionnellement davantage de jeunes à prendre en charge certaines situations de travail, notamment les tâches pénibles et le travail posté ou de nuit. Or, dans un contexte de rétrécissement et de vieillissement de la population d'âge actif, la raréfaction de la main d'œuvre plus jeune, munie par ailleurs d'un niveau de formation plus élevé, va davantage faire peser sur la population d'âge intermédiaire et sur les travailleurs plus âgés les tâches physiquement ou psychologiquement pénibles.

Les travaux les plus pénibles, qui impliquent l'exposition à des vibrations, le port de lourdes charges, le travail dans des postures pénibles ou douloureuses, ou des mouvements répétitifs des bras et des mains, sont généralement un peu moins fréquents au fur et à mesure que l'âge augmente. En revanche, parmi les personnes qui y sont confrontées, les plaintes qui en découlent augmentent sensiblement avec l'âge des travailleurs. Les caractéristiques physiques du travail, de même que l'environnement de travail (chaleur, humidité, etc.) jouent ainsi un rôle particulièrement pénalisant pour les travailleurs âgés.

Graphique 44 - Douleurs ostéoarticulaires (cou, dos, membres supérieurs ou inférieurs) perçues comme liées au travail en Europe en 2000

(pourcentages des travailleurs salariés d'âge correspondant)

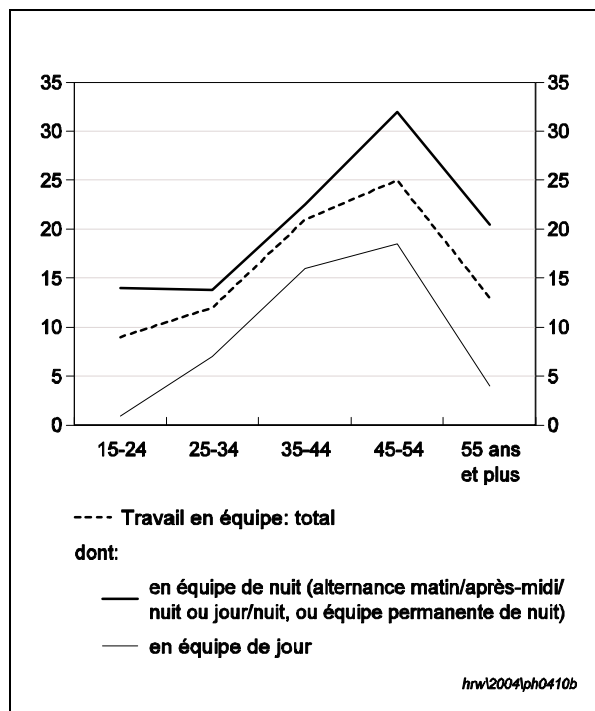


Source: Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail.

Le travail en équipe et les horaires de nuit représentent également des contraintes particulièrement sélectives sur l'âge. De nombreux travailleurs quittent prématurément ce type d'emploi en raison des implications sur leur santé et sur leur vie familiale et sociale. Ceux qui persistent souffrent souvent de troubles du sommeil et de dysfonctionnements physiques ou psychiques croissants avec l'âge, qu'ils associent à leur travail.

Graphique 45 - Problèmes de sommeil perçus comme liés au travail, parmi les hommes en horaires postés en Europe en 2000

(pourcentages des travailleurs salariés d'âge correspondant)



Source: Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail.

En Belgique, les conditions de travail pénibles sont souvent évoquées pour justifier le départ prématuré des travailleurs âgés. L'enquête de la Fondation de Dublin portant sur l'année 2000 ne permet cependant pas de mettre en évidence une situation nettement plus déplorable en Belgique que dans l'ensemble de l'Union européenne.

Tableau 31 - Conditions de travail en Belgique et dans l'Union européenne en 2000

(pourcentage de travailleurs exposés à chaque condition de travail, par groupe d'âge)

	Hommes			Femmes		
	Total	25 - 54	55 - 64	Total	25 - 54	55 - 64
Conditions de travail pénibles¹						
Belgique	43,6	43,1	34,4	30,3	28,9	24,7
Union européenne	47,9	48,5	38,0	28,0	27,9	24,6
Tâches pénibles²						
Belgique	66,3	65,4	64,2	57,5	57,2	52,5
Union européenne	66,3	65,7	57,8	58,9	58,7	59,8
Horaires de travail contraignants³						
Belgique	76,5	75,8	71,8	80,7	80,2	74,9
Union européenne	76,7	75,7	75,0	81,6	80,7	82,0
Problèmes de santé liés au travail⁴						
Belgique	5,1	4,8	15,6	2,9	3,4	...
Union européenne	4,1	4,2	5,4	3,8	4,0	5,8

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

- ¹ 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, de poussières ou de substances dangereuses; manipulations de produits dangereux; exposition à des rayonnements tels que les rayons X, des rayonnements radioactifs, la lumière émise lors des opérations de soudage ou des rayons laser.
- ² Entre la moitié et la totalité du temps, exposition à au moins un 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.
- ³ Obligation de travailler, au moins une fois par mois, la nuit, le dimanche, en équipes ou selon un horaire irrégulier.
- ⁴ Absence de 5 jours ou plus au cours des 12 derniers mois en raison de problèmes de santé entraînés par l'activité.

Les travailleurs de 25 à 54 ans, hommes et femmes, ne sont pas systématiquement exposés davantage que dans le reste de l'Union à un environnement de travail ou des tâches pénibles, ou à des horaires de travail contraignants. Il n'en reste pas moins que le pourcentage absolu de personnes, en particulier des hommes, confrontés à de telles difficultés reste élevé. Plus de 4 travailleurs masculins sur 10 sont confrontés plus de la moitié du temps à un environnement de travail difficile, et plus de 6 sur 10 effectuent des travaux pénibles pendant plus de la moitié de leur temps de travail. Ces taux sont légèrement plus faibles pour les femmes. En outre, 8 travailleurs sur 10 (ce pourcentage étant même un peu plus élevé pour les femmes que pour les hommes) sont obligés de travailler au moins une fois par mois la nuit, le dimanche, en équipe ou selon des horaires irréguliers. Les absences pour problèmes de santé liés au travail concernent près de 5 p.c. des hommes de 25 à 54 ans et 3,4 p.c. des femmes, des taux assez proches de la moyenne européenne.

Le pourcentage des personnes de 55 à 64 ans évoluant dans des conditions de travail pénibles est généralement plus faible que celui observé pour la population de 25 à 54 ans en Belgique, pour les hommes comme pour les femmes. Il faut cependant noter qu'il est possible qu'une grande partie des personnes soumises aux conditions les plus pénibles aient déjà quitté le marché du travail. En moyenne, en Europe, la situation des femmes de plus de 55 ans se dégrade par rapport à celle des

femmes plus jeunes en ce qui concerne les tâches pénibles et les horaires contraignants. Bien que la situation belge ne diffère pas fondamentalement de celle observée en moyenne dans l'Union européenne, il faut souligner que le nombre d'absences pour problèmes de santé liés au travail est, dans le cas des hommes âgés trois fois plus élevé que la moyenne européenne.

En conclusion, les personnes, hommes et femmes, âgées de 45 à 64 ans en emploi sont moins nombreuses en Belgique (51,6 p.c.) qu'en moyenne dans l'Union (59,9 p.c.). Les retraits du marché du travail sont en effet très nombreux avant 55 ans dans notre pays, surtout parmi les peu et les moyennement qualifiés, en particulier dans certaines branches, comme l'industrie et l'énergie, la santé et l'action sociale, l'enseignement et les transports et communications. Le nombre de travailleurs de plus de 65 ans est marginal dans notre pays (ce qui n'est pas le cas dans des pays comme le Portugal, le Danemark et le Royaume-Uni), et concerne le plus souvent des hommes, ayant dans la majorité des cas un statut d'indépendant.

Les pays qui enregistrent les taux d'emploi des plus de 55 ans les plus importants n'offrent pas toujours les conditions de travail les plus avantageuses. Le travail à temps partiel y est cependant souvent plus largement répandu parmi les âgés. Par ailleurs, la mobilité des travailleurs y est généralement plus importante et la formation continue y est souvent plus répandue.

2.3. Profil des inactifs de 45 à 64 ans

Les inactifs, c'est-à-dire les personnes sans travail, qui n'en recherchent pas activement, ou qui ne sont pas prêtes à travailler rapidement si on leur propose un emploi, représentaient en Belgique, en 2003, 46,1 p.c. des personnes âgées de 45 à 64 ans. Cette proportion était de 10 points de pourcentage plus importante que la moyenne de l'Union, soit 36,2 p.c. Environ 35 p.c. des hommes et 57 p.c. des femmes sont inactifs en Belgique, soit respectivement 9 et 11 points de pourcentage de plus qu'en moyenne dans l'Union.

Tableau 32 - Tableau de synthèse^{1 2}

(pourcentages de la population de la classe d'âge correspondante)

	45-49 ans		50-54 ans		55-59 ans		60-64 ans		45-64 ans	
	Belgique	UE15 ²	Belgique	UE15 ²	Belgique	UE15 ²	Belgique	UE15 ²	Belgique	UE15 ²
Hommes										
En inactivité (BIT)	11,5	7,1	19,7	11,6	46,6	28,4	78,5	62,9	34,8	25,6
<i>p.m. milliers d'unités</i>	43,2	923,0	68,5	1.439,3	142,3	3.164,6	186,6	6.441,3	440,6	11.968,2
dont: au foyer	n.s.	n.s.	n.s.	n.s.	n.s.	n.s.	n.s.	n.s.	0,6	1,9
en incapacité de travail permanente	5,5	2,6	6,4	3,3	9,5	5,8	10,2	6,4	7,6	4,4
en chômage	2,3	1,1	5,5	1,2	8,9	1,7	6,3	1,3	5,5	1,3
en (pré)retraite	1,1	1,2	4,7	5,1	22,5	21,2	59,5	55,3	18,2	18,2
Femmes										
En inactivité (BIT)	31,9	26,0	44,4	33,7	72,9	50,9	93,1	81,8	57,3	46,5
<i>p.m. milliers d'unités</i>	118,5	3.378,5	152,7	4.277,2	224,3	5.778,5	234,7	8.789,7	730,2	22.223,9
dont: au foyer	20,2	18,7	24,5	22,1	34,3	27,2	24,4	29,5	25,6	24,0
en incapacité de travail permanente	4,2	2,4	5,5	3,3	8,8	5,5	2,6	5,8	5,3	4,1
en chômage	3,7	1,0	7,0	1,1	10,5	1,4	4,1	n.s.	6,3	1,1
en (pré)retraite	2,7	1,4	5,2	4,0	14,3	13,4	60,3	38,3	17,5	12,9
Total										
En inactivité (BIT)	21,6	16,6	32,0	22,8	59,8	39,8	86,0	72,6	46,1	36,2
<i>p.m. milliers d'unités</i>	161,7	4.301,5	221,2	5.716,5	366,6	8.943,1	421,3	15.231,0	1.170,8	34.192,1
dont: au foyer	10,5	9,5	12,5	11,3	17,3	14,1	12,7	15,6	13,1	12,4
en incapacité de travail permanente	4,8	2,5	6,0	3,3	9,2	5,7	6,3	6,1	6,5	4,3
en chômage	3,0	1,1	6,2	1,2	9,7	1,6	5,1	1,0	5,9	1,2
en (pré)retraite	1,7	1,3	5,0	4,6	18,4	17,2	59,9	46,5	17,8	15,5

Source: Eurostat, EFT.

¹ n.s.: donnée non significative.² Le taux d'inactivité BIT est calculé pour l'ensemble des 15 États membres. En revanche, la ventilation selon le statut subjectif n'est pas disponible pour tous les pays. Cette question ne figure pas dans l'enquête harmonisée en Allemagne, en Espagne, en Irlande et au Royaume-Uni. La ventilation proposée pour l'UE repose dès lors sur la moyenne des données disponibles pour les 11 États membres restants.

En outre, la position relative de la Belgique se détériore à mesure que l'on progresse dans les tranches d'âge. On notera que la situation des différents pays de l'UE est assez hétérogène pour les différents groupes d'âge qui composent cette population. Ainsi, avec 21,6 p.c. d'inactifs parmi les 45-49 ans, la Belgique se situe 5 points au-dessus de la moyenne européenne. Ce taux est encore plus élevé dans les pays du sud de l'Union (à l'exception du Portugal), au Luxembourg et en Irlande. L'écart entre la Belgique et la moyenne de l'Union se creuse ensuite: il atteint 9 points de pourcentage pour les 50-54 ans et 20 points pour les 55-59 ans. L'accès à la (pré)pension d'une grande partie des personnes âgées de 60 à 64 ans dans l'ensemble des pays de l'Union permet de réduire l'écart à un peu plus de 13 points de pourcentage pour ce dernier groupe de personnes.

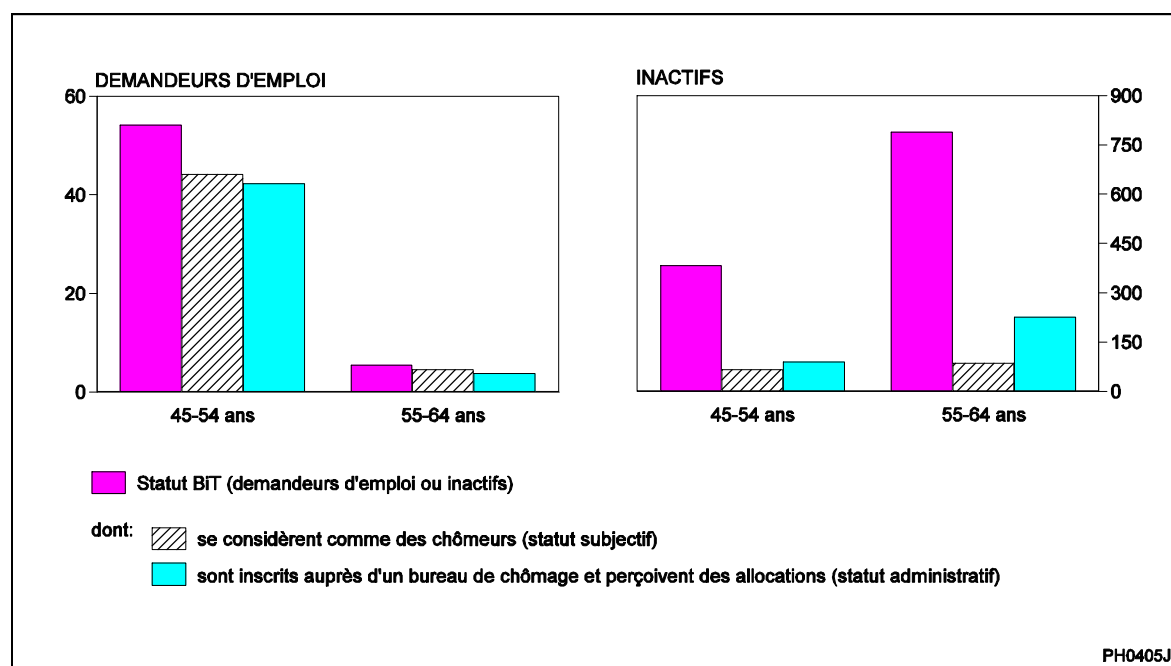
Les situations sont aussi très différentes pour les femmes et pour les hommes. La Belgique se singularise par une proportion de femmes inactives de 45 à 49 ans, certes supérieure à la moyenne (26 p.c.), mais cependant nettement plus faible (31,9 p.c.) que celle enregistrée en Grèce, en Espagne, en Italie, en Irlande et au Luxembourg (proche ou supérieure à 40 p.c.). En revanche, la proportion d'hommes inactifs est en Belgique la plus importante de l'Union pour cette tranche d'âge: 11,5 p.c. contre 7,1 p.c. en moyenne. Cette situation perdure d'ailleurs pour les tranches d'âge suivantes: 19,7 p.c. des hommes de 50 à 54 ans résidant en Belgique sont inactifs, contre 11,6 p.c. en moyenne

dans l'UE; pour les 55-59 ans, cette proportion passe à 46,6 p.c., comme au Luxembourg, contre 28,4 p.c. en moyenne. Pour les 60-64 ans, les écarts s'amenuisent. Plus de 80 p.c. des hommes de 60 à 64 ans ont cessé toute activité professionnelle en France, au Luxembourg et en Autriche, soit une proportion légèrement plus élevée qu'en Belgique (78,5 p.c.). En revanche, l'Irlande (44,5 p.c.), le Royaume-Uni (45,1 p.c.), le Portugal (45,6 p.c.) et le Danemark (49,1 p.c.) comptent une proportion nettement plus faible d'inactifs.

Pour mieux cerner les raisons de cette inactivité, le statut BIT est croisé avec le statut subjectif effectivement déclaré par les répondants. Le cheminement (par un jeu de questions/réponses) suivi par le BIT pour classer les personnes en emploi, en recherche d'emploi ou en inactivité est très clair et objectivement défini, mais il ne correspond pas toujours à la situation perçue par les répondants eux-mêmes (statut subjectif) ou à leur statut administratif, ce qui complique l'analyse. Ainsi, une personne qui se déclare au chômage peut être considérée comme demandeuse d'emploi ou comme inactive par le BIT, en fonction des moyens qu'elle met en œuvre pour rechercher un emploi et de sa disponibilité. Inversement, un demandeur d'emploi BIT n'est pas forcément inscrit dans un bureau de placement et ne perçoit pas toujours d'allocation de chômage.

Graphique 46 - Chômage et inactivité en Belgique: différences entre le statut BIT, le statut subjectif et le statut administratif

(milliers d'unités)



Source: Eurostat, EFT.

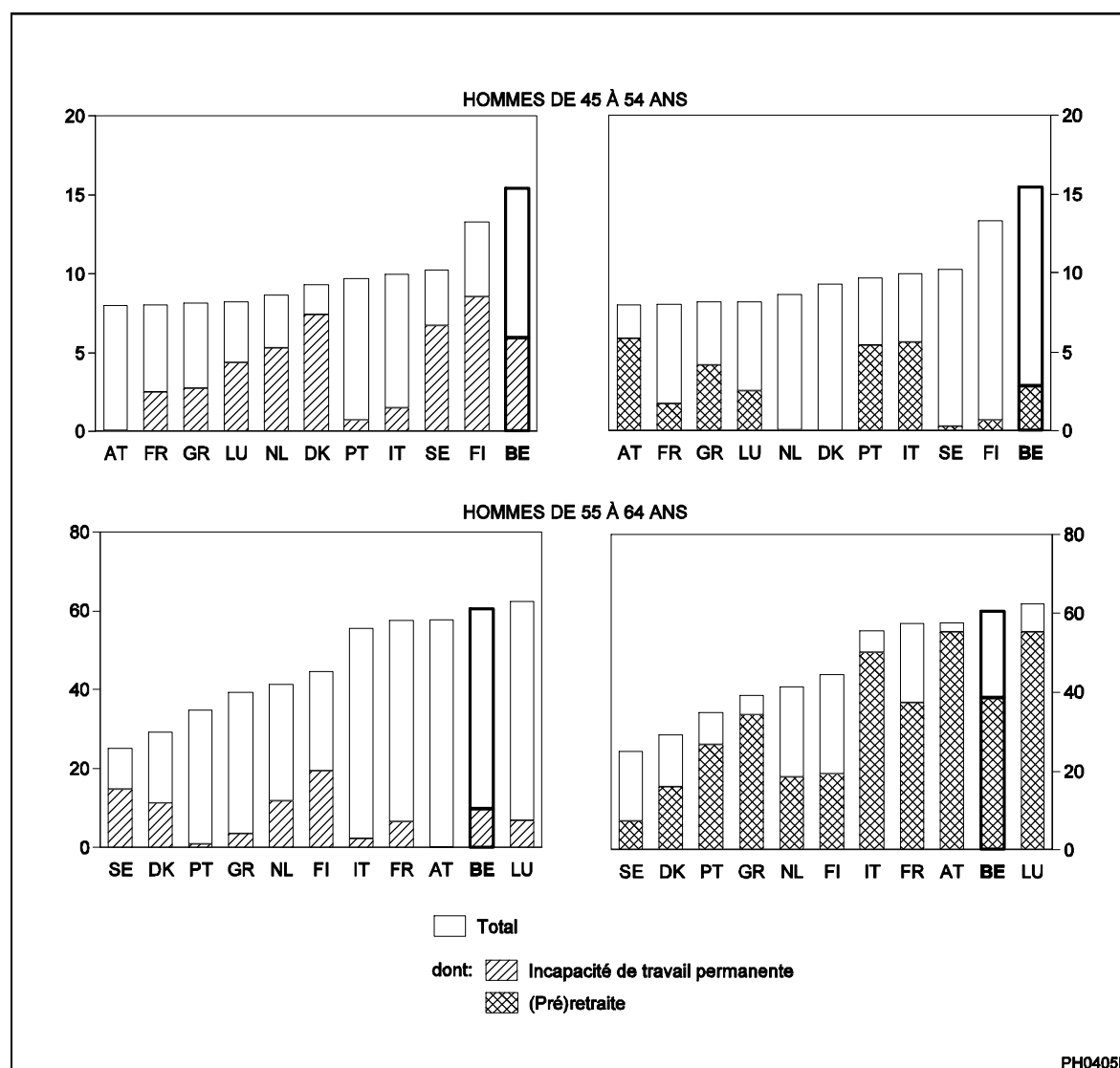
En Belgique, par exemple, 80 p.c. des demandeurs d'emploi BIT de 45 à 54 ans se considèrent comme des chômeurs, ce qui signifie que les autres demandeurs d'emploi sont des personnes désireuses de travailler mais qui ne s'inscrivent pas dans un parcours de recherche d'emploi classique, avec allocations à la clé. Inversement, 23 p.c. des inactifs de 45 à 54 ans sont inscrits auprès d'un bureau de placement et reçoivent des allocations de chômage (statut administratif), sans pour autant être demandeurs d'emploi au sens du BIT. Parallèlement, 17 p.c. de ces inactifs déclarent que leur statut principal est le chômage, mais l'absence de disponibilité et de recherche active d'un emploi signifie que ces personnes sont momentanément ou définitivement sorties du marché du travail. Cette situation n'est

sans doute pas étrangère, en Belgique, à l'existence du statut de chômeur âgé, qui permet de percevoir des allocations de chômage tout en étant dispensé de l'inscription comme demandeur d'emploi. La proportion d'inactifs qui se déclarent en chômage est d'ailleurs plus importante parmi les 50-54 ans (19,5 p.c.) que parmi les 45-49 ans (13,9 p.c.).

La situation des 55-64 ans est différente. Le nombre de personnes considérées comme demandeuses d'emploi au sens du BIT est trop faible pour être statistiquement significatif. En revanche, le nombre d'inactifs inscrits auprès d'un bureau de chômage et percevant une indemnité est très important: environ 225.000 personnes, soit près de 30 p.c. du total. Les inactifs de 55 à 64 ans qui se considèrent comme chômeurs sont cependant moins nombreux (un peu plus de 10 p.c. du total). Bien que percevant des allocations de chômage, ces personnes se considèrent donc comme définitivement à l'écart du marché du travail.

Graphique 47 - Raisons principales de l'inactivité masculine¹ dans l'Union européenne

(en pourcentages de la population d'âge correspondant)



Source: Eurostat, EFT.

¹ Données non disponibles pour l'Allemagne, l'Espagne, l'Irlande et le Royaume-Uni.

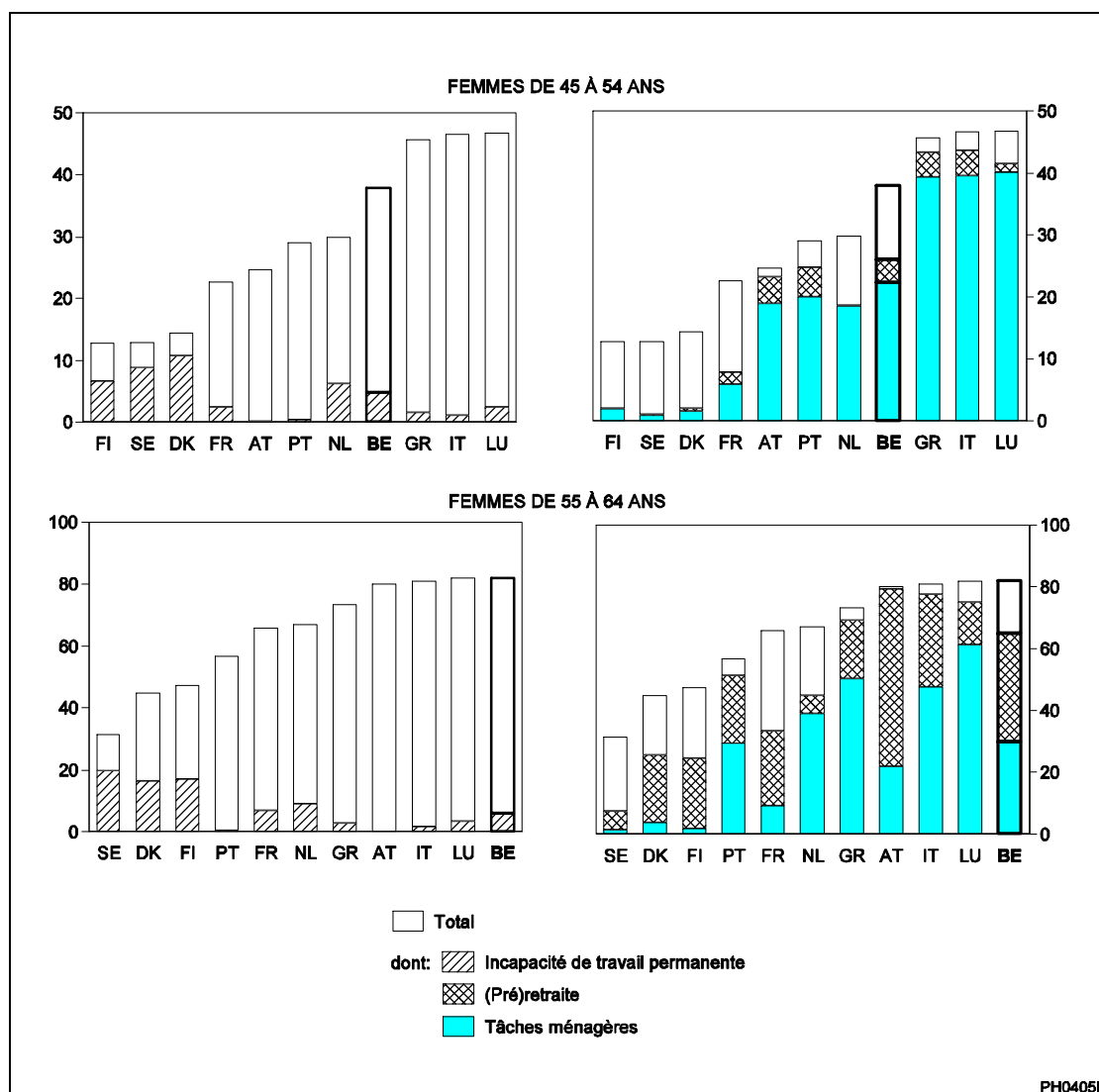
Bien qu'il en soit une cause importante, le chômage ne représente pas la raison principale d'inactivité des personnes de plus de 45 ans, ni en Belgique, ni dans les autres États de l'UE. Pour les hommes de 45 à 54 ans, l'incapacité de travail permanente (pour raison de maladie ou de handicap), représente la première cause d'inactivité dans six des onze pays pour lesquels cette ventilation est disponible²¹. Au Danemark, près de 80 p.c. des inactifs de cet âge sont en incapacité de travail. Cette proportion varie entre 60 et 65 p.c. aux Pays-Bas, en Finlande et en Suède et s'élève à 53 p.c. au Luxembourg. En Belgique cette proportion est de 40 p.c. Dans les autres pays, c'est la mise à la (pré)retraite qui est la principale raison d'inactivité. Ces deux facteurs combinés - incapacité de travail et (pré)retraite - expliquent 57 p.c. de l'inactivité dans notre pays. À cette proportion, s'ajoutent les 25 p.c. de la population inactive masculine qui se définissent comme étant au chômage sans toutefois remplir les critères de recherche d'emploi et de disponibilité du BIT. Dans tous les autres pays de l'UE, la proportion de chômeurs est moins importante: elle avoisine les 20 p.c. en Italie, en Autriche, au Portugal et en Finlande, et les 10 p.c. au Danemark, en Grèce, au Luxembourg et aux Pays-Bas.

La mise à la retraite ou à la préretraite devient la cause principale d'inactivité des hommes de 55 à 64 ans dans tous les pays pour lesquels des données sont disponibles, sauf en Suède. Dans ce dernier pays, l'incapacité de travail reste dominante. Ce régime reste d'ailleurs une cause d'écartement relativement importante dans les autres pays scandinaves et aux Pays-Bas. En Belgique, environ 13 p.c. des hommes inactifs de cette tranche d'âge se considèrent encore comme chômeurs, un pourcentage voisin de ceux enregistrés au Portugal et en Finlande, alors que dans les autres pays, cette proportion devient nettement plus faible, voire négligeable.

²¹ L'Allemagne, l'Espagne, l'Irlande et le Royaume-Uni ne fournissent pas ces informations.

Graphique 48 - Raisons principales de l'inactivité féminine¹ dans l'Union européenne

(en pourcentages de la population d'âge correspondant)



Source: Eurostat, EFT.

¹ Données non disponibles pour l'Allemagne, l'Espagne, l'Irlande et le Royaume-Uni.

Dans le cas des femmes, l'incapacité de travail permanente ne représente une cause majeure d'inactivité que dans un nombre réduit de pays, que ce soit pour les 45-54 ans ou les 55-64 ans. Comme pour les hommes, ce facteur est prépondérant dans les trois pays scandinaves pour les inactives de 45 à 54 ans (75 p.c. du total au Danemark, 69 p.c. en Suède et 53 p.c. en Finlande), mais la proportion d'inactives dans la population féminine de la même tranche d'âge y est aussi la plus faible des pays de l'Union, autour de 13 p.c. L'importance relative de ce facteur décroît au fur et à mesure que l'inactivité augmente. Pour les femmes aussi, l'entrée en pension ou en prépension devient le facteur d'inactivité principal pour la tranche d'âge de 55 à 64 ans, sauf en Suède.

Dans les autres pays de l'Union, l'incapacité de travail permanente et la mise à la (pré)retraite sont des causes secondaires d'inactivité pour les femmes de 45 à 54 ans. Une majorité d'entre elles se positionne en effet comme personnes au foyer. En Grèce, en Italie et au Luxembourg, où près d'une femme de cet âge sur deux est inactive, près de 85 p.c. revendiquent ce statut. A contrario, seulement 15 p.c. des femmes inactives se déclarent au foyer en Finlande, et cette proportion tombe même à

10 p.c. au Danemark et à 7 p.c. en Suède. En Belgique, 60 p.c. des femmes inactives de 45 à 54 ans se déclarent au foyer, tandis que 14 p.c. sont au chômage, 13 p.c. en incapacité de travail et 10 p.c. en (pré)retraite. Comme dans le cas des hommes, ce dernier facteur gagne en importance relative pour la population féminine de 55 à 64 ans, tout en restant plus limité. Ainsi, près de trois femmes sur quatre se déclarent (pré)pensionnées en Autriche, mais seulement quatre sur dix en Belgique, et moins encore dans les pays du sud de l'Europe, au Luxembourg et aux Pays-Bas, où le statut de femme au foyer reste prépondérant.

Entre la classe d'âge des 45-54 ans et celle des 55-64 ans, les causes principales de l'inactivité se modifient profondément. Ainsi, une femme ayant arrêté de travailler pour s'occuper de son foyer, pourra se considérer principalement comme pensionnée dès lors qu'elle perçoit une indemnité de retraite. De même, en fin de carrière, une personne qui perçoit des allocations de chômage pourra se considérer comme (pré)retraité dans la mesure où elle ne souhaite plus participer activement au marché du travail. Il est de ce fait difficile de déceler la cause véritable de l'inactivité et de présumer d'une possible réintégration des personnes inactives. On peut cependant se faire une meilleure idée des possibilités de réinsertion dans la vie active en examinant l'existence ou non d'un passé professionnel et l'ancienneté de cette expérience de travail, à défaut de pouvoir en apprécier la durée et la qualité.

Tableau 33 - Inactivité et expérience de travail des personnes de 55 à 64 ans dans l'Union européenne

	Proportion d'inactifs dans la population totale		dont inactifs munis d'une expérience de travail		dont inactifs munis d'une expérience de travail datant de moins de 8 ans		dont raison principale de sortie du marché du travail des inactifs munis d'une expérience de travail datant de moins de 8 ans				
	Hommes	Femmes	Hommes	Femmes	Hommes	Femmes	Hommes		Femmes		
	en p.c.	en p.c.	en p.c.	en p.c.	en p.c.	en p.c.		en p.c.		en p.c.	
SE	25	31	nd	nd	nd	nd	nd	nd	nd	nd	nd
DK	29	45	98	96	74	58	Prépension	40	Prépension	44	
UK	32	53	88	38	59	49	Maladie	34	Pension	33	
FI	45	47	95	95	61	64	Maladie	29	Pension	29	
PT	35	57	99	80	66	35	Prépension	26	Maladie	32	
IE	33	66	49	29	29	8	Maladie	31	Prépension	24	
NL	41	37	99	92	66	25	nd	nd	nd	nd	
DE	46	64	90	80	74	45	Maladie	31	Pension	41	
UE15	45	66	nd	nd	nd	nd	nd	nd	nd	nd	
ES	37	74	98	50	69	17	Pension	27	Maladie	24	
GR	39	73	99	43	66	20	Pension	80	Pension	52	
FR	58	66	99	90	77	48	Pension	47	Pension	45	
IT	56	81	97	57	63	23	Pension	80	Pension	73	
AT	58	80	99	90	75	46	Prépension	52	Pension	47	
BE	61	82	99	78	64	27	Prépension	37	Pension	36	
LU	62	82	97	59	79	17	Prépension	44	Pension	41	

Source: Eurostat, EFT.

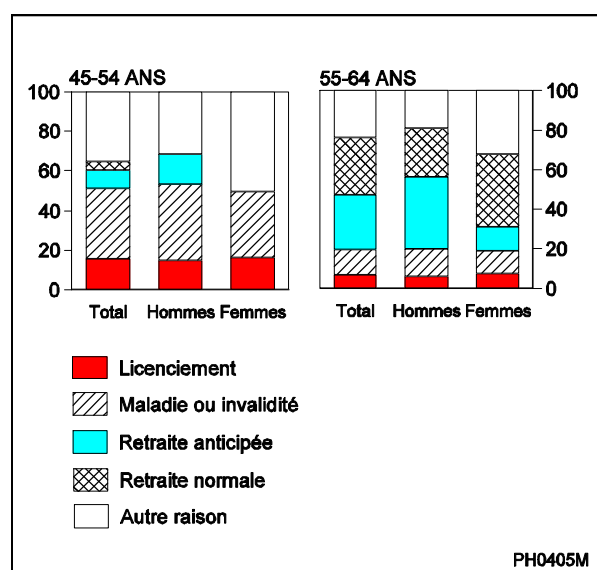
Dans la grande majorité des cas, les hommes inactifs de 55 à 64 ans ont déjà travaillé. Il faut donc chercher la raison de l'inactivité ailleurs que dans un handicap ou une maladie déjà présente au début de la vie active. Ce n'est pas le cas en Irlande, où la moitié des inactifs, pour l'essentiel des personnes très faiblement qualifiées, s'avèrent sans expérience professionnelle.

Les différences sont en revanche nettement plus marquées pour les femmes. Plus de 90 p.c. d'entre elles ont un passé professionnel au Danemark, en Finlande, aux Pays-Bas, en France et en Autriche, et environ 80 p.c. au Portugal, en Allemagne et en Belgique, mais ce n'est le cas que d'environ 60 p.c. des italiennes et des luxembourgeoises, de la moitié des espagnoles et d'une minorité des femmes en Grèce, au Royaume-Uni et en Irlande. Quel que soit le pays envisagé, celles qui n'ont pas d'expérience professionnelle sont dans plus de 70 p.c. des cas des femmes n'ayant pas terminé leurs études secondaires.

On peut s'étonner du nombre généralement élevé de femmes de cette génération ayant une expérience professionnelle. Il faut se rappeler que leur arrivée sur le marché du travail a correspondu à une période caractérisée par l'émancipation féminine et économiquement très faste, les années soixante. Il semble cependant que pour une grande partie d'entre elles, l'expérience professionnelle soit trop ancienne pour représenter un atout à la réintégration sur le marché du travail. Ainsi, à l'exception du Danemark et de la Finlande, plus de la moitié des femmes ayant déjà travaillé ont une expérience de travail datant de plus de 8 ans. En Belgique, trois femmes sur quatre sont dans ce cas, comme aux Pays-Bas et en Italie. En Grèce, en Espagne et au Luxembourg, il s'agit de quatre femmes sur cinq, et même de plus de neuf sur dix en Irlande.

En revanche, l'expérience de travail est en moyenne nettement plus récente pour les hommes. Si l'on excepte l'Irlande, qui présente un profil très atypique, la proportion d'hommes inactifs ayant un passé professionnel remontant à moins de 8 ans varie entre 59 p.c. au Royaume-Uni et 79 p.c. au Luxembourg. En Belgique, cette proportion s'élève à 64 p.c. La raison la plus souvent citée pour laquelle ces hommes ont quitté leur dernier emploi est l'incapacité de travail au Royaume-Uni, en Finlande, en Irlande et en Allemagne. Au Danemark, au Portugal, en Autriche, au Luxembourg et en Belgique, les départs se justifient davantage par la prépension, tandis que dans les pays du Sud (hors Portugal) et en France, c'est la pension qui arrive en tête des causes de cessation d'activité. Dans le cas des femmes, la pension est aussi évoquée comme première cause de retrait dans neuf pays de l'Union, dont la Belgique, tandis que l'incapacité de travail est mentionnée au Portugal et en Espagne; au Danemark et en Irlande, il s'agit de la prépension.

Graphique 49 - Inactifs ayant une expérience de travail datant de moins de 8 ans en Belgique: raison de quitter le dernier emploi



Source: Eurostat, EFT.

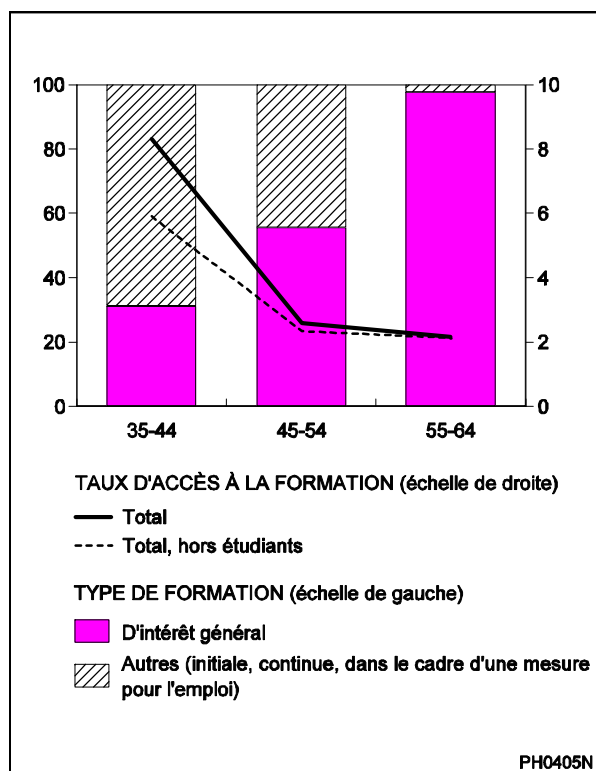
En Belgique, 57 p.c. des personnes de 55 à 64 ans ayant une expérience de travail remontant à moins de 8 ans sont sorties du marché du travail en raison d'une mise à la retraite ou à la préretraite. Ce taux est plus élevé dans le cas des hommes, en partie sans doute parce qu'un quart des femmes ne précise pas la raison exacte de la cessation de leur activité professionnelle. Si la mise à la retraite légale reste relativement marginale pour les personnes de 45 à 54 ans, la mise à la préretraite ou à la prépension représente 15 p.c. des retraits masculins de cette catégorie d'âge.

Il est peut-être illusoire de penser réintégrer ces (pré)pensionnés sur le marché du travail car ils considèrent souvent que leur carrière est terminée. En revanche, une partie des personnes récemment licenciées, et peut-être également un certain nombre de personnes en incapacité de travail pourraient sans doute être réintégrées sur le marché du travail, moyennant une formation ad hoc et des conditions de travail adaptées.

L'accès des inactifs à la formation, en particulier des plus âgés d'entre eux, laisse cependant beaucoup à désirer en Belgique. Comme pour les travailleurs, les inactifs qui accèdent à la formation sont de moins en moins nombreux au fur et à mesure que l'âge avance: 24,8 p.c. des 25-34 ans ont bénéficié d'une formation dans notre pays en 2003, contre 8,3 p.c. des 35-44 ans et seulement 2,6 p.c. des 45-54 ans et 2,2 p.c. des 55-64 ans. Si l'on exclut les inactifs qui se déclarent étudiants (surtout concentrés dans les tranches d'âge les plus jeunes), ces pourcentages sont encore plus faibles, respectivement 7,8 p.c., 5,9 p.c., 2,3 p.c. et 2,1 p.c. Les taux d'accès à la formation des inactifs sont ainsi nettement inférieurs à ceux observés pour les travailleurs, qui pour les mêmes tranches d'âge, étaient respectivement de 11,8 p.c., 9,7 p.c., 9 p.c. et encore 6,4 p.c. pour les plus âgés d'entre eux. Par ailleurs, contrairement aux plus jeunes qui bénéficient plus souvent de formations en relation avec un emploi éventuel ou dans le cadre de mesures d'aide à l'emploi, les inactifs les plus âgés participent davantage à des formations d'intérêt général, sans lien avec leur expérience professionnelle passée ou avec un emploi éventuel. Les 55-64 ans concentrent d'ailleurs toute leur attention aux formations d'intérêt général.

Graphique 50 - Accès et motifs de la formation des inactifs de 35 à 64 ans en Belgique

(pourcentages)



Source: Eurostat, EFT.

De cette section, il ressort que, en Belgique, la proportion de demandeurs d'emploi devient inférieure à la moyenne européenne au-delà de 50 ans. Le nombre de demandeurs d'emploi de plus de 55 ans est d'ailleurs non significatif dans notre pays. Il n'y a pas de raison de s'en réjouir: les personnes sans emploi de cette tranche d'âge se considèrent en effet comme définitivement sorties du marché du travail, même si une partie d'entre elles sont inscrites comme demandeurs d'emploi auprès d'un bureau de chômage et perçoivent des allocations. Les inactifs âgés sont par conséquent plus nombreux en Belgique (46,1 p.c.) qu'en moyenne dans les autres pays de l'Union (36,2 p.c.).

Chez les hommes, l'incapacité de travail permanente est, en Belgique comme dans la plupart des autres pays de l'Union, la cause première d'inactivité pour les 45-55 ans. En revanche, au-delà de 55 ans, ce sont les régimes de (pré)retraite qui sont les plus souvent cités. Cependant, dans les pays scandinaves et aux Pays-Bas, la moitié seulement des hommes inactifs de plus de 55 ans sont concernés. Pour les femmes de 45 à 55 ans, les charges familiales représentent la première cause d'inactivité dans une majorité de pays, mais pas dans les pays scandinaves, où la maladie et le handicap sont les principaux facteurs d'inactivité. Au-delà de 55 ans, la (pré)retraite devient également importante pour les femmes.

Il semble difficile de ramener sur le marché du travail les personnes de plus de 55 ans sans emploi en Belgique, en particulier les femmes. Celles qui disposent d'une expérience professionnelle ont généralement cessé de travailler depuis très longtemps. En outre, les inactifs, hommes et femmes, ont généralement très peu accès à des formations qualifiantes ou en rapport avec le marché du travail.

3. LE CONTEXTE INSTITUTIONNEL EN BELGIQUE

Ce chapitre comprend, d'une part, une description succincte des différents systèmes de retrait du marché du travail en vigueur actuellement en Belgique pour les travailleurs âgés. À cette fin, on prêtera attention à la fois au système (de retraite légale) ordinaire (appelé également premier pilier) et aux régimes de départ anticipé (prépension conventionnelle à temps plein, régime de chômeur âgé non demandeur d'emploi et systèmes dits "Canada Dry"). Les deuxième et troisième piliers, facultatifs, du régime de pension seront également décrits. On abordera ensuite brièvement le régime de maladie-invalidité. D'autre part, les systèmes qui permettent aux travailleurs âgés de réduire leurs activités professionnelles (prépension conventionnelle à mi-temps et crédit-temps) seront également décrits. Enfin, les principales autres mesures axées sur les travailleurs âgés seront évoquées dans une troisième section.

Vouloir mentionner l'ensemble des détails spécifiques et des exceptions de chaque système nous ferait sortir du cadre de ce rapport. Aussi la description des différents systèmes sera-t-elle courte et centrée sur les principales caractéristiques, qui importent pour avoir une vue globale de leur attrait (ou non) pour un départ (anticipé).

Le cas échéant, les montants financiers (indemnités, seuils et plafonds de salaires, etc.) qui se rapportent aux différents systèmes²² seront spécifiés. Des estimations de l'incidence financière des différents régimes sur le revenu des personnes concernées, mesurée au moyen de taux de remplacement, seront exposées à la partie 4.3.

Dans la mesure où les données sont disponibles, l'importance relative des différents régimes sera mentionnée. Les données les plus récentes seront utilisées pour quantifier le nombre absolu de personnes concernées dans la tranche d'âge de 50 à 64 ans, et leur part dans la population totale de cette classe d'âge.

3.1. Systèmes de retrait complet du marché du travail

3.1.1. Le système de pension belge

Le système de pension belge repose sur trois piliers. Le premier correspond à la pension de retraite légale, qui concerne l'ensemble des travailleurs. Ce système obligatoire est un système par répartition, alimenté au moyen de cotisations fixées légalement²³. Les deuxième et troisième piliers sont des systèmes complémentaires ou extralégaux, qui émanent de l'entreprise où le travailleur concerné est actif (deuxième pilier) ou de la personne privée elle-même (troisième pilier). Dans ces régimes volontaires, les cotisations versées sont capitalisées.

²² Ces montants sont principalement repris de van Eeckhoutte (2003), et concernent la situation au 1^{er} juin 2003. D'autres sources ont été utilisées si elles contiennent des données plus récentes.

²³ Pour les salariés, les cotisations patronales et personnelles s'élèvent respectivement à 8,86 et 7,50 p.c. (soit, au total, 16,36 p.c.) du salaire brut pour les employés et de 1,08 fois le salaire brut dans le cas des ouvriers.

3.1.1.1. La pension de retraite légale (premier pilier)

Le premier pilier du système de pension belge se compose en fait de trois systèmes différents, qui s'appliquent obligatoirement selon que le bénéficiaire est/a été actif en qualité de salarié du secteur privé, d'indépendant ou de fonctionnaire statutaire²⁴. Chaque système prévoit une pension pour le travailleur concerné et une pension de survie pour le partenaire survivant²⁵. Dans la pratique, le régime des salariés du secteur privé et celui des travailleurs indépendants sont, dans les grandes lignes, assez comparables; le régime pour le personnel des administrations publiques, nommé à titre définitif, s'en écarte en revanche assez nettement.

3.1.1.1.a. *Le régime des salariés du secteur privé et celui des indépendants*

Dans les régimes légaux relatifs aux travailleurs du secteur privé, aucun âge de retraite obligatoire n'est prévu, mais bien un âge minimum à partir duquel les allocations de retraite peuvent être obtenues. Cet âge s'élève actuellement à 65 ans pour les hommes et à 63 ans pour les femmes. À partir du 1^{er} janvier 2006, l'âge pour les femmes sera porté à 64 ans, avant de passer, à partir du 1^{er} janvier 2009, à 65 ans, soit le même âge que pour les hommes.

Il existe (dans le secteur privé) quelques exceptions à cette règle générale, en particulier pour les mineurs (55 ans pour les mineurs de fond et 60 ans pour les mineurs de surface, ou après 25 ans de travail sous terre), les marins (60 ans) et le personnel navigant de l'aviation civile (55 ans, ou après, respectivement, 30 et 34 ans en tant que membre du personnel de pilotage ou de cabine).

Il existe une possibilité de retraite anticipée à partir de 60 ans, tant pour les hommes que pour les femmes. À cet effet, il faut avoir accompli - actuellement - une carrière professionnelle d'au moins 34 ans; à partir du 1^{er} janvier 2005, ce sera 35 ans.

À l'inverse de la retraite anticipée, aucune durée minimale de carrière n'est exigée dans le régime ordinaire. Lors du calcul de l'allocation de retraite, il est toutefois tenu compte de la durée de carrière, puisque chaque année de travail n'est prise en considération qu'au moyen de la fraction de retraite, dans laquelle le numérateur et le dénominateur sont égaux, respectivement, à un et au nombre d'années formant une carrière complète. Actuellement, une carrière complète comporte en principe 45 ans pour les hommes et 43 ans pour les femmes. En même temps que le relèvement de l'âge minimum, la carrière complète des femmes sera portée à 44 ans à partir du 1^{er} janvier 2006 et à 45 ans à partir du 1^{er} janvier 2009. Pour les mineurs (30 ans), les marins (40 ans) et le personnel navigant de l'aviation civile (30 ou 34 ans selon que l'on fait partie du personnel de pilotage ou du personnel de cabine), la carrière complète est plus courte.

L'allocation de retraite initiale ne dépend pas uniquement de la durée de la carrière, mais également des revenus professionnels obtenus au cours de cette période et de la situation familiale. Les revenus retenus dans le calcul concernent les revenus réels (plafonnés) des années qui entrent en ligne de compte; pour certaines périodes d'inactivité assimilées à l'activité, des revenus fictifs sont utilisés. S'il

²⁴ Les travailleurs contractuels des administrations publiques sont assujettis au régime des salariés du secteur privé.

²⁵ Dans ce rapport, seule la pension de retraite sera prise en considération, étant donné qu'elle semble être l'élément le plus important dans la prise de décision quant à un départ anticipé ou non. On ne peut toutefois exclure que dans certains cas, l'existence d'une pension de survie constitue un frein au retour à l'emploi.

s'agit d'un isolé, un ratio de 60 p.c. sera appliqué; celui-ci s'élève à 75 p.c. s'il s'agit d'une personne mariée ayant un partenaire à charge.

La prise d'une retraite anticipée n'entraîne généralement pas de sanction financière. Le calcul appliqué, dans lequel la fraction de pension pour les retraites anticipées est la même que celle pour les retraites ordinaires, entraîne implicitement une allocation moins élevée, puisqu'on ne peut, toutes choses restant égales par ailleurs, faire valoir autant d'années de travail. Ce n'est que pour les indépendants, qui ne peuvent présenter une carrière complète, qu'une sanction de 5 p.c. par année de retraite anticipée est prévue.

L'allocation de retraite est plafonnée²⁶ et, enfin, une pension minimale²⁷ peut être obtenue si la carrière professionnelle atteint au moins les deux tiers de la carrière complète.

Jusqu'à un certain montant, le retraité peut encore bénéficier de revenus d'activités autorisées par l'Office national des Pensions. Ce montant varie selon l'âge de l'intéressé (avant ou après l'âge légal de la retraite), selon qu'il s'agit d'une activité de salarié ou d'indépendant et qu'il y a ou non des enfants à charge²⁸.

Tableau 34 - Pensions des salariés et des indépendants en 2003

(situation au 1^{er} janvier 2003)

	<i>p.m.</i> 50 -	50-54 ans	55-59 ans	60-64 ans	Total 50-64 ans	<i>p.m.</i> 65 +
Salariés	3.867	2.294	2.329	151.256	155.879	1.205.781
dont:						
mineurs	3.668	2.070	1.593	4.395	8.058	42.067
<i>p.m. pourcentages du total</i>	0,3	0,2	0,2	11,1	11,4	88,3
<i>p.m. pourcentages de la population de la tranche d'âge correspondante</i>	-	0,3	0,4	30,9	8,7	68,4
Indépendants	-	-	-	35.129	35.129	387.183
<i>p.m. pourcentages du total</i>	-	-	-	8,3	8,3	91,7
<i>p.m. pourcentages de la population de la tranche d'âge correspondante</i>	-	-	-	7,2	2,0	22,0

Source: Office national des Pensions.

Le 1^{er} janvier 2003, un peu plus de 191.000 pensions étaient versées à des personnes âgées de 50 à 64 ans dans les régimes du secteur privé, à savoir 155.879 ex-salariés et 35.129 ex-indépendants, qui

²⁶ Au 1^{er} juin 2003, la pension maximale pour une employée ayant une carrière complète et un partenaire à charge s'élevait à 1.879,09 euros par mois.

²⁷ La pension de retraite minimale pour un isolé s'élevait, au 1^{er} juin 2003, à 832,64 euros (salariés) et à 629,76 euros (indépendants) par mois.

²⁸ Ainsi, un retraité peut percevoir, en 2004, entre 5.937,26 euros (activité d'indépendant avant l'âge légal de la retraite, sans enfant à charge) et 17.267,48 euros (salarié après l'âge légal de la retraite, avec enfant à charge) de revenus.

représentent respectivement 8,7 et 2,0 p.c. de la population totale de cette tranche d'âge. Dans les deux cas, il s'agit exclusivement ou majoritairement de personnes de plus de 60 ans. Les retraités de moins de 60 ans (dans le régime des salariés) sont liés aux régimes spéciaux qui sont applicables aux mineurs, aux marins et au personnel navigant de l'aviation civile.

3.1.1.1.b. *Le régime en vigueur pour le personnel des administrations publiques nommé à titre définitif*

Dans la fonction publique, un âge maximum auquel les membres du personnel statutaire - s'ils ne sont pas déjà partis de leur plein gré - sont mis obligatoirement à la retraite est d'application. En règle générale, cet âge est de 65 ans; des exceptions, tant vers le bas (par exemple: pour les militaires et les agents de police²⁹) que vers le haut (67 ans pour les magistrats et 70 ans pour les hauts magistrats de la Cour d'arbitrage et de la Cour de Cassation), existent toutefois.

Une retraite anticipée est par ailleurs possible à partir de l'âge de 60 ans, à condition de compter au moins 5 années de service.

Le calcul de la pension publique diffère de celui des deux autres régimes. Schématiquement, l'allocation de retraite initiale dépend du nombre d'années de service, d'une fraction et du traitement de référence. La fraction est en général égale à 1/60, mais s'élève à 1/30 ou 1/35 pour les magistrats, 1/30 pour les professeurs d'université, 1/50 pour le personnel enseignant dans l'enseignement primaire et maternel³⁰ et 1/55 pour les autres membres du personnel enseignant. Généralement, le traitement de référence concerne le traitement moyen des cinq dernières années de la carrière, mais pour les militaires, il s'agit du dernier traitement d'activité. Enfin, un complément est accordé aux membres du personnel qui prolongent leur carrière après l'âge de 60 ans³¹.

Dans ce système également, certains maxima s'appliquent³² et, pour autant que le travailleur compte au moins 20 ans de service, il peut obtenir une pension minimale³³.

Enfin, on peut encore mentionner le fait que les fonctionnaires statutaires jugés définitivement inaptes sont mis à la retraite d'office, quel que soit leur âge ou leur nombre d'années de service, et ne sont donc pas assujettis au régime d'invalidité. Les personnes qui, à partir de 60 ans, sont absentes pendant 365 jours pour maladie sont également mises à la retraite d'office. La pension de retraite ainsi obtenue est calculée de la même manière que la pension de retraite ordinaire.

²⁹ L'âge minimum pour les militaires s'établit, selon qu'il s'agit de l'armée de terre, de l'armée de l'air ou de la marine et suivant le grade de l'intéressé, entre 45 et 61 ans; après 20 années de service, les agents de police peuvent, suivant leur grade, prendre leur retraite à 54, 56 ou 58 ans.

³⁰ La fraction est portée à 1/55 pour les instituteurs et les maîtres d'école maternelle à compter du 1^{er} septembre 2007.

³¹ Ce complément, défini comme une hausse en pourcentage du montant de retraite, augmente proportionnellement à l'allongement de la carrière. Pour un membre du personnel qui reste en service jusqu'à 65 ans, l'augmentation s'élève à 9 p.c.

³² Un plafond relatif limite la pension de retraite à 3/4 du traitement de référence; parallèlement, un plafond absolu qui limitait, au 1^{er} juillet 2003, la pension maximale brute à 5.155,15 euros par mois, est d'application.

³³ Au 1^{er} juillet 2003, la pension minimale brute d'un isolé s'élevait à 994,90 euros par mois.

Jusqu'à un certain montant, la pension de retraite publique peut, selon l'âge de l'intéressé (inférieur ou supérieur à 65 ans) et la nature de son activité (en qualité de salarié ou d'indépendant), être cumulée avec le revenu d'une activité professionnelle³⁴.

Tableau 35 - Pensions publiques en 2002

(situation au 1^{er} juillet 2002)

	<i>p.m.</i> 50 -	50-54 ans	55-59 ans	60-64 ans	Total 50-64 ans	<i>p.m.</i> 65 +
Nombre de personnes	5.846	7.380	16.843	54.266	78.489	163.682
dont:						
enseignement	1.216	3.054	8.469	32.921	44.444	76.572
armée/police	1.646	1.283	4.319	5.881	11.483	27.455
magistrature	83	77	110	525	712	2.939
<i>p.m. pourcentages du total</i>	2,4	3,0	6,8	21,9	31,6	66,0
<i>p.m. pourcentages de la population de la tranche d'âge correspondante</i>	-	1,1	2,8	11,0	4,4	9,3

Source: Administration des Pensions.

Au total, près de 250.000 personnes bénéficiaient, au 1^{er} juillet 2002, d'une pension publique; un tiers d'entre elles n'avait pas encore atteint l'âge de 65 ans. De même, dans l'enseignement et chez les ex-agents de police et les ex-militaires, où l'âge de la pension est moins élevé, la part des personnes de moins de 65 ans dans le nombre total de retraités était quasiment équivalente.

3.1.1.2. Le deuxième pilier

Le deuxième pilier se rapporte aux pensions qui sont constituées au niveau de l'entreprise et mises sur pied à l'initiative d'entreprises ou de secteurs. Il s'agit donc de pensions complémentaires, qui s'ajoutent à la pension légale. Des cotisations extralégales versées à des assurances de groupe ou des fonds de pension sont capitalisées collectivement et produisent un revenu complémentaire pour le travailleur à un âge plus avancé. La possibilité de se constituer une pension complémentaire sur une base volontaire a également été prévue pour les indépendants, entre autres au moyen d'assurances pour chefs d'entreprise.

Le traitement fiscal de ce type de plans est très favorable. Ainsi, moyennant le respect de certaines conditions, un tarif réduit s'applique aux capitaux perçus³⁵.

Jusqu'en 2003, aucune limite n'était prévue concernant l'âge auquel cette pension complémentaire pouvait être versée. Comme, entre autres, cette indemnité peut être combinée à une allocation de chômage, ceci contribuait à ce que la pension du deuxième pilier soit souvent utilisée comme prime de

³⁴ Il s'agit, en principe, du même régime que celui mentionné plus haut dans le régime pour salariés et pour indépendants.

³⁵ Le taux d'imposition en question s'élève à 16,5 p.c. (partie relative aux cotisations de l'employeur) ou à 10 p.c. (partie relative aux cotisations du travailleur) s'il s'agit d'une liquidation en cas de décès ou de (pré)pension. Si la liquidation intervient à un autre moment, les capitaux versés sont imposés à 33 p.c. ou au tarif progressif. Les intérêts perçus sont imposés au tarif progressif, tandis que les participations aux bénéfices ne sont pas imposables.

départ en cas de restructurations et de fermetures d'entreprises. La mise à l'écart de travailleurs âgés s'avérait donc une opération attrayante à la fois pour l'employeur et pour les travailleurs. Afin de décourager le départ anticipé de travailleurs âgés du marché du travail, les nouveaux plans de pension établis à partir du 15 novembre 2003 ne peuvent toutefois plus prévoir le versement des pensions complémentaires des travailleurs avant leur soixantième anniversaire. Pour les plans de pension qui datent d'avant le 15 novembre 2003, ce nouvel âge minimum n'entre en vigueur qu'à partir du 1^{er} janvier 2010.

L'on dispose de peu de données sur l'importance du deuxième pilier. Les chiffres émanant de la Commission bancaire et financière (environ 1.225.000 contrats d'assurance de groupe et quelque 270.000 contrats concernant des fonds ou des caisses de pension au cours de l'exercice 2002) portent en effet sur le nombre de contrats conclus et surestiment donc sans aucun doute le nombre réel de personnes concernées. Les données fiscales constituent une source alternative: lors de l'exercice d'imposition 2002 (revenus de 2001), quelque 475.000 déclarants ont fait part de cotisations personnelles dans le cadre d'une assurance de groupe³⁶. Dans son rapport 2004, le Comité d'étude sur le vieillissement³⁷ indique que 30 à 35 p.c. des salariés se constituent une pension complémentaire dans le cadre du deuxième pilier.

3.1.1.3. Le troisième pilier

Le troisième pilier de pension concerne les droits de pension additionnels, créés à l'initiative du bénéficiaire et sur une base volontaire, dans le cadre d'un contrat d'assurance-vie individuel ou du système de l'épargne-pension. Ce troisième pilier est accessible à chacun, quelle que soit sa situation sur le marché du travail. Le capital constitué peut être perçu dès que l'âge légal de la retraite est atteint.

Tout comme pour le deuxième pilier, un traitement avantageux sur le plan fiscal est prévu: jusqu'à un certain montant, les versements au bénéfice de l'épargne-pension sont déduits du revenu imposable³⁸. En outre, le capital perçu est imposé à un tarif réduit lors du versement³⁹.

Lors de l'exercice d'imposition 2002 (revenus de 2001), environ 1.520.000 personnes ont fait part de cotisations versées dans le cadre d'une épargne-pension, tandis que 1.160.000 déclarants ont mentionné des primes dans le cadre d'un contrat d'assurance-vie (non compris dans les contrats relatifs aux prêts hypothécaires)⁴⁰.

3.1.1.2. Les systèmes de retrait complet anticipé

Outre le régime de retraite légal, il existe également des systèmes qui permettent aux travailleurs âgés de se retirer du marché du travail avant d'avoir atteint l'âge légal de la retraite. Il s'agit plus

³⁶ Ce chiffre concerne le nombre total de ces personnes, et donne donc une idée de la diffusion des assurances de groupe en Belgique. Aucune ventilation par âge n'est disponible.

³⁷ CEV (2004). Rapport annuel 2004 du Comité d'étude sur le vieillissement, page 142, avril 2004.

³⁸ Pour l'exercice d'imposition 2004, un montant maximum de 600 euros entre en ligne de compte pour la déduction relative à l'épargne à long terme.

³⁹ Si le capital est liquidé en cas de décès, de (pré)pension ou à l'expiration normale du contrat, le taux utilisé s'élève à 16,5 p.c. (partie relative aux cotisations versées avant 1993) ou à 10 p.c. (partie relative aux cotisations versées à partir de 1993). Dans les autres cas, le capital est imposé à 33 p.c. ou au tarif progressif. Les intérêts perçus sont taxés au tarif progressif, tandis que les participations aux bénéfices ne sont pas imposables.

⁴⁰ Ces chiffres concernent le nombre total de ces personnes, et donnent donc une idée de la diffusion du troisième pilier en Belgique. Aucune ventilation par âge n'est disponible.

particulièrement de la prépension conventionnelle à temps plein, du statut de chômeur âgé non demandeur d'emploi, ainsi que des systèmes dits 'Canada Dry'.

Les différents régimes qui donnent lieu à une diminution des prestations, comme la prépension conventionnelle à mi-temps ou le crédit-temps, ne sont pas abordés ici, dans la mesure où les personnes concernées continuent d'exercer une activité professionnelle - fût-ce à temps partiel. Ces systèmes seront brièvement exposés au point 3.2.

3.1.2.1. La prépension conventionnelle à temps plein

La prépension conventionnelle⁴¹, ⁴² a été créée en 1974 en vue de favoriser l'emploi de jeunes travailleurs. Elle était également un instrument permettant aux entreprises de procéder à des restructurations, dans le cadre desquelles les travailleurs âgés pouvaient être licenciés dans des conditions socialement plus acceptables.

Ce statut stipule qu'un salarié du secteur privé qui est licencié peut percevoir, outre l'allocation de chômage, qui s'élève, quelle que soit la durée du chômage et la situation familiale, à 60 p.c. du salaire (plafonné)⁴³, une allocation complémentaire⁴⁴, payée par l'ancien employeur. L'intéressé doit en principe être âgé d'au moins 60 ans; en pratique, des dispositions prévues par des CCT sectorielles ou d'entreprise permettent d'ordinaire d'abaisser cet âge minimum à 58 ans. Pour les entreprises en difficulté ou en restructuration, cet âge peut même être réduit à 50 ans. Il y a également une exigence en matière d'ancienneté, notamment celle d'avoir, en principe, accompli une carrière d'au moins 25 ans. De nombreuses exceptions sont toutefois de nouveau prévues, et ce pour les carrières plus courtes comme plus longues.

L'employeur doit en principe pourvoir au remplacement du travailleur concerné. Dans la pratique, toutefois, il s'avère souvent que ce n'est pas nécessaire en raison des nombreuses exceptions prévues (e.a. lors d'une diminution structurelle et démontrable de l'effectif du personnel ou pour les entreprises en difficulté). Diverses cotisations patronales spéciales sur l'indemnité de prépension ont néanmoins été introduites depuis la fin des années 1980⁴⁵.

Lorsque le prépensionné atteint l'âge légal de la retraite (actuellement 65 ans pour les hommes et 63 ans pour les femmes), il passe sous le régime de retraite légal, dans le cadre duquel la période de

⁴¹ Une explication détaillée de la prépension conventionnelle figure dans l'"Inventaire des mesures en faveur de l'emploi" (Conseil supérieur de l'emploi (2003)), mesure 208.

⁴² Il existe également des systèmes semblables dans le secteur public. Ainsi en Flandre, les enseignants peuvent, dès 58 ans (56 ans pour les instituteurs de l'école maternelle), se retirer du marché du travail pour autant qu'ils fassent état de 20 années de service au moins. Ils reçoivent alors une allocation jusqu'à ce qu'ils atteignent à 60 ans l'âge de la retraite anticipée.

⁴³ Le 1^{er} juin 2003, le salaire était plafonné à 1.676,07 EUR par mois, ce qui correspond à une allocation de chômage de maximum 1.005,68 EUR par mois. Le prépensionné n'a pas droit au supplément d'ancienneté (cf. infra).

⁴⁴ Le montant minimum légal de l'indemnité complémentaire est égal à la moitié de la différence entre le salaire de référence net et l'allocation de chômage. Le salaire de référence net est égal au salaire mensuel brut plafonné à 2.969,87 EUR (montant au 1^{er} janvier 2004), diminué des cotisations sociales personnelles et du précompte professionnel.

⁴⁵ Cotisations patronales spéciales pour les retraites (en principe 24,80 EUR par mois) et pour l'assurance-chômage (en fonction de l'âge auquel débute la prépension, p.ex. 24,80 EUR à partir de 60 ans) et cotisation patronale mensuelle compensatoire spéciale, due jusqu'au mois durant lequel le prépensionné atteint l'âge de 58 ans (50 p.c. de l'indemnité complémentaire).

prépension est assimilée à une période d'activité, de sorte que celle-ci est également prise en considération lors du calcul de l'allocation de retraite.

Il n'est en principe pas permis aux prépensionnés d'exercer des activités rémunérées, sauf s'il s'agit de poursuivre une activité accessoire qu'ils exerçaient déjà précédemment.

Tableau 36 - Prépension conventionnelle à temps plein en 2003

(moyennes annuelles)

	50-54 ans	55-59 ans	60-64 ans	Total 50-64 ans	p.m. 65 +
Nombre de personnes	6.453	41.284	60.178	107.915	-
<i>p.m. pourcentages du total</i>	6,0	38,3	55,8	100,0	-
<i>p.m. pourcentages de la population de la tranche d'âge correspondante</i>	0,9	6,4	12,3	5,9	-

Source: ONEm.

En 2003, l'ONEm a comptabilisé en moyenne près de 108.000 prépensionnés à temps plein, enregistrant ainsi une - légère - augmentation pour la première fois depuis plus de dix ans. La prépension conventionnelle à temps plein concernait alors 5,9 p.c. des belges âgés de 50 à 64 ans. Près de 56 p.c. des prépensionnés à temps plein avaient entre 60 et 64 ans; pour cette même tranche d'âge, plus de 12 p.c. étaient prépensionnés à temps plein.

3.1.2.2. Le statut de chômeur âgé non demandeur d'emploi

Le statut de chômeur âgé non demandeur d'emploi⁴⁶ a été introduit en 1985 en vue de réduire l'écart entre les travailleurs âgés licenciés. En effet, ceux qui étaient actifs dans une branche au sein de laquelle la prépension était réglementée par CCT pouvaient bénéficier du traitement favorable inhérent à ce statut, alors qu'aucune réglementation spéciale n'était prévue pour les autres - e.a. les travailleurs des PME. Au départ, un chômeur âgé devait avoir au moins 55 ans; le 1er janvier 1996, cet âge a été ramené à 50 ans sans condition additionnelle, ce qui a donné lieu à une explosion du nombre de chômeurs âgés.

L'âge minimum pour pouvoir prétendre à ce statut en tant que nouveau chômeur a été maintenu à 50 ans jusqu'à la mi-2002. Il a depuis lors été relevé, en deux temps, à 57 ans et, depuis le 1^{er} juillet 2004, il est passé à 58 ans, à moins de pouvoir attester un passé professionnel de 38 ans en tant que salarié. Les chômeurs âgés non demandeurs d'emploi sont exemptés de l'inscription comme demandeur d'emploi et du pointage et ne peuvent être exclus du chômage pour cause de chômage de longue durée. Même s'ils perçoivent des allocations de la part de l'ONEm, ils ne sont pas repris parmi les chômeurs indemnisés demandeurs d'emploi. L'allocation de chômage est toutefois généralement plus faible que dans le régime de la prépension, dans la mesure où celle-ci représente, en fonction de la situation familiale et de la durée du chômage, 40 à 60 p.c. du salaire (plafonné)^{47 48}. La réglementation

⁴⁶ Une explication détaillée figure dans Conseil supérieur de l'emploi (2003), mesure 209.

⁴⁷ Le 1^{er} juin 2003, le salaire mensuel maximal pris en compte était de 1.676,07 EUR.

du chômage prévoit néanmoins, sous certaines conditions (e.a. 20 ans de travail salarié et au moins 1 an de chômage), un complément d'ancienneté à partir de l'âge de 50 ans⁴⁹.

Lorsque le chômeur âgé atteint l'âge de la retraite, il passe sous le régime de la retraite légale. Contrairement à la prépension, une pension anticipée est possible. La période durant laquelle il a été chômeur (âgé) est prise en compte lors du calcul de l'allocation de retraite.

Le chômeur âgé ne peut en principe lui non plus exercer aucune activité rémunérée; il peut toutefois - contrairement aux chômeurs ordinaires - non seulement poursuivre mais également entamer une activité complémentaire cumulable.

Tableau 37 - Chômeurs âgés non demandeurs d'emploi en 2003

(moyennes annuelles)

	50-54 ans	55-59 ans	60-64 ans	Total 50-64 ans	<i>p.m.</i> 65 +
Nombre de personnes	41.132	71.899	33.386	146.417	-
<i>p.m. pourcentages du total</i>	28,1	49,1	22,8	100,0	-
<i>p.m. pourcentages de la population de la tranche d'âge correspondante</i>	5,9	11,2	6,8	8,0	-

Source: ONEm.

En 2003, le régime des "chômeurs âgés non demandeurs d'emploi" a concerné en moyenne un peu plus de 146.000 personnes, soit quelque 6.000 de moins qu'en 2002, année durant laquelle le nombre de chômeurs âgés maximum a été enregistré. Ce régime représente ainsi 8 p.c. de la population belge âgée de 50 à 64 ans. Contrairement à ce que l'on observe pour la prépension à temps plein, ce sont les 55-59 ans qui représentent la majeure partie du nombre des intéressés; ce statut concerne ainsi quelque 11 p.c. de cette tranche d'âge. Quelque 6 p.c. des 50-54 ans avaient également obtenu ce statut. Parmi les 60-64 ans, près de 7 p.c. étaient des chômeurs âgés.

3.1.2.3. Les systèmes dits 'Canada Dry'

Les systèmes dits 'Canada Dry' concernent une série de réglementations qui éludent les conditions des différents régimes légaux. Ils ont par exemple recours aux avantages du statut de "chômeur âgé non demandeur d'emploi" (e.a. pour ce qui est de l'indisponibilité pour le marché du travail) et prévoient une allocation complémentaire en sus de l'allocation de chômage, de sorte que les répercussions financières sur le revenu de la personne intéressée sont moins lourdes.

Dans ces systèmes, les travailleurs âgés, parmi lesquels ceux qui n'ont pas encore atteint l'âge minimum de la prépension, sont licenciés, de sorte qu'ils tombent sous le régime du chômage et

⁴⁸ L'allocation de chômage ne représente 60 p.c. du salaire que pour les chefs de ménage, quelle que soit la durée du chômage, et les isolés durant la première année de chômage. Ces pourcentages sont plus faibles pour les cohabitants et les isolés au chômage depuis plus d'un an.

⁴⁹ Ce complément peut contribuer à l'existence d'un piège à l'inactivité, certainement si le statut de chômeur âgé est combiné avec le dispositif "Canada dry" (cfr. infra). Cet aspect sera commenté à travers la discussion des ratios de remplacement dans la section 4.3.

peuvent prétendre au statut de chômeur âgé. Après un an de chômage, ils ont droit, au terme d'une carrière d'au moins 20 ans, à une allocation de chômage majorée⁵⁰. L'employeur leur accorde une indemnité de licenciement extralégale ou une allocation périodique jusqu'à ce qu'ils atteignent l'âge légal de la retraite. Il est possible de recourir pour ce faire aux droits en matière de retraite constitués dans le cadre du second pilier.

Ainsi, ces systèmes ressemblent dans la pratique très fort à la prépension conventionnelle⁵¹, dans le cadre de laquelle l'allocation de chômage est également complétée par un revenu supplémentaire, et des exceptions similaires sont prévues pour ce qui est des obligations normales en tant que chômeur. Ces systèmes éludent toutefois la réglementation en matière de prépension, e.a. parce qu'aucune exigence en matière d'âge ou de carrière minimum n'est d'application. Ils sont en outre relativement bon marché pour l'employeur, p.ex. parce qu'aucune indemnité complémentaire légale ni cotisation patronale spéciale n'est due et en raison de la non-obligation d'engager un remplaçant. De plus, ils sont très souples car ils sont adaptés à la situation concrète du travailleur, qu'il s'agisse de la branche d'activité ou de l'entreprise concernée, ou encore des réglementations relatives aux travailleurs âgés⁵². Même si elles sont désignées sous le même nom, les dispositions des différents systèmes 'Canada Dry' - conclus au niveau sectoriel ou de l'entreprise - divergent fortement (e.a. en ce qui concerne l'âge minimum, l'ancienneté requise, etc.)⁵³.

Plusieurs mesures ont récemment été prises en vue de restreindre quelque peu le recours aux systèmes 'Canada Dry'. Il semble ainsi probable que la mesure susmentionnée, dans le cadre de laquelle les droits du second pilier ne pourront plus être accordés qu'à partir de 60 ans pour les nouveaux contrats, va partiellement supprimer le recours abusif à cette piste. Le relèvement de l'âge minimum pour pouvoir prétendre au statut de chômeur âgé implique également qu'un tel régime deviendra moins attrayant pour les personnes de moins de 58 ans puisque celles-ci devront en principe demeurer disponibles pour le marché du travail. Dans la nouvelle procédure relative au suivi des chômeurs, définie en janvier 2004, aucun accompagnement spécifique n'est toutefois prévu avant juillet 2007 pour les personnes de plus de 50 ans.

Dans la mesure où les travailleurs ainsi licenciés ne doivent pas déclarer les indemnités extralégales perçues, l'ONEm est dans l'impossibilité de calculer le nombre de personnes concernées.

3.1.3. Le régime maladie et invalidité

Une troisième possibilité permettant aux travailleurs âgés⁵⁴ du secteur privé⁵⁵ de quitter définitivement le marché du travail est le régime maladie et invalidité. Ce régime, qui diffère selon qu'il s'agisse d'un salarié ou d'un indépendant, exige toutefois de l'intéressé qu'il ne soit plus en état de travailler. La première année (incapacité de travail primaire), cette incapacité est contrôlée par le médecin de la

⁵⁰ Cf. le supplément d'ancienneté susmentionné.

⁵¹ D'où le nom de systèmes 'Canada Dry', qui fait référence à un slogan publicitaire de Canada Dry, qui affirme que ça a la couleur du whisky mais que ça n'est pas du whisky.

⁵² Ainsi, il est également depuis peu fait usage de la réglementation générale relative au crédit-temps: elle permet, contre indemnité, d'interrompre totalement ses prestations pendant une période limitée (en principe 1 an, toutefois prolongeable jusqu'à 5 ans par CCT).

⁵³ Un aperçu de ces systèmes est présenté dans Gieselink, Stevens et Van Buggenhout (2002).

⁵⁴ Les travailleurs plus jeunes peuvent eux aussi bien entendu disparaître définitivement du marché du travail à la suite d'une maladie et d'une invalidité.

⁵⁵ Comme cela a été mentionné plus haut, les fonctionnaires statutaires reconnus comme étant définitivement inaptes sont pensionnés d'office et n'entrent pas dans le champ d'application du régime maladie et invalidité.

compagnie d'assurance. À partir de la deuxième année (invalidité), le contrôle est effectué par le Conseil médical. Une réglementation distincte est prévue lorsque l'incapacité de travail résulte d'un accident du travail ou d'une maladie professionnelle.

L'allocation d'invalidité, versée à partir de la deuxième année d'incapacité de travail, dépend de la situation familiale. Si l'intéressé a des personnes à charge, l'allocation correspond à 65 p.c. du salaire non perçu. En l'absence de personnes à charge, elle en représente 50 ou 40 p.c., selon qu'il s'agisse d'un isolé ou d'un cohabitant. Dans ce cas aussi, les montants des allocations sont limités⁵⁶.

Si l'incapacité de travail reconnue est de 65 p.c. au moins, la période d'invalidité est prise en considération ("assimilée") lors du calcul de la pension.

Tableau 38 - Invalidité en 2003

(situation au 31 décembre 2003)

	<i>p.m.</i> 50 -	50-54 ans	55-59 ans	60-64 ans	Total 50-64 ans	<i>p.m.</i> 65 +
Nombre de personnes	91.576	42.148	49.046	34.278	125.472	465
dont:						
salariés	88.180	39.475	44.263	28.430	112.168	355
indépendants	3.396	2.673	4.783	5.848	13.304	110
<i>p.m. pourcentages du total</i>	42,1	19,4	22,5	15,8	57,7	0,2
<i>p.m. pourcentages de la population de la tranche d'âge correspondante</i>	-	6,0	7,3	7,0	6,7	-

Source: INAMI.

Fin 2003, près de 92.000 personnes de moins de 50 ans bénéficiaient d'une allocation d'invalidité. Il y avait par ailleurs un peu plus de 125.000 personnes invalides âgées de 50 à 64 ans, ce qui correspond à 6,7 p.c. de la tranche d'âge en question. Les salariés constituaient l'essentiel du groupe (environ 112.000 personnes, contre à peu près 13.000 dans le régime pour indépendants).

3.2. Systèmes de retrait partiel pour travailleurs âgés

Outre les différents systèmes permettant aux travailleurs âgés de quitter complètement le marché de l'emploi, il existe des régimes leur offrant la possibilité de réduire leurs prestations. Les principaux régimes sont la prépension conventionnelle à mi-temps et le crédit-temps. Étant donné que les intéressés restent actifs sur le marché de l'emploi, l'examen des modalités de ces systèmes est très sommaire. Le nombre de personnes concernées sera toutefois mentionné en vue d'avoir une idée de l'intérêt que suscite l'arrêt progressif de la carrière chez les travailleurs âgés.

3.2.1. La prépension conventionnelle à mi-temps

⁵⁶ Le 1^{er} juin 2003, le montant journalier minimum s'élevait à 23,05 EUR (sans personnes à charge) ; le montant journalier maximum était de 60,73 EUR (avec personnes à charge).

Depuis 1994, tout travailleur âgé de 55 ans minimum peut, après une carrière de 25 ans au moins et à condition d'avoir été occupé à temps plein dans la même entreprise au cours des 12 mois précédents, bénéficier d'une prépension conventionnelle à mi-temps. En plus de la rémunération à mi-temps, l'intéressé perçoit une allocation de chômage⁵⁷ et, par analogie avec la prépension à temps plein, un supplément de la part de l'employeur.

Tableau 39 - Prépension conventionnelle à mi-temps en 2003

(moyennes annuelles)

	50-54 ans	55-59 ans	60-64 ans	Total 50-64 ans	<i>p.m.</i> 65 +
Nombre de personnes	-	863	210	1.073	-
<i>p.m. pourcentages du total</i>	-	80,4	19,6	100,0	-
<i>p.m. pourcentages de la population de la tranche d'âge correspondante</i>	-	0,1	0,0	0,1	-

Source: ONEm.

À ce jour, la prépension conventionnelle à mi-temps n'a pas rencontré un franc succès. En moyenne, un peu plus de 1.000 personnes ont été concernées en 2003 (contre presque 108.000 prépensionnés à temps plein), ce qui représente 0,1 p.c. de la tranche d'âge concernée. Quelque 80 p.c. des prépensionnés à mi-temps avaient entre 55 et 59 ans.

3.2.2. Le système de crédit-temps spécifique pour travailleurs âgés

Pour les travailleurs âgés du secteur privé, il existe deux régimes spécifiques dans le cadre du crédit-temps. Ainsi, ils ont droit, contre indemnité⁵⁸, à une réduction de leurs prestations à mi-temps. Ils peuvent également opter pour une diminution de carrière sous la forme d'un jour par semaine, si leur régime de travail est réparti sur 5 jours de travail ou plus. Contrairement au système de crédit-temps classique, aucune durée maximale n'a été fixée.

Le travailleur doit être âgé de 50 ans au moins, avoir été lié par un contrat de travail avec l'employeur concerné pendant 5 ans minimum et compter une ancienneté de 20 ans minimum.

Les travailleurs qui réduisent leurs prestations de moitié peuvent, pendant la mi-temps disponible, exercer des activités de formation, d'accompagnement ou de tutorat au profit des nouveaux employés qui travaillent chez un employeur actif dans la même branche d'activité.

⁵⁷ En date du 1^{er} juin 2003, cette allocation de chômage s'élevait à 12,72 EUR par jour.

⁵⁸ Le 1^{er} juin 2003, cette indemnité s'élevait au maximum - pour une ancienneté de 20 ans au moins - à 220,28 EUR (isolé) et 392,98 EUR respectivement, pour une réduction des prestations de 20 et 50 p.c.

Tableau 40 - Crédit-temps avec réduction partielle des prestations¹ chez les travailleurs âgés en 2003

(moyennes annuelles)

	50-54 ans	55-59 ans	60-64 ans	Total 50-64 ans	<i>p.m.</i> 65 +
Nombre de personnes	14.971	7.200	630	22.801	-
<i>p.m. pourcentages du total</i>	65,7	31,6	2,8	100,0	-
<i>p.m. pourcentages de la population de la tranche d'âge correspondante</i>	2,1	1,1	0,1	1,2	-

Source: ONEm.

¹ Étant donné qu'aucune donnée n'est publiée sur les deux systèmes séparément, ces chiffres concernent le total de la réduction de 20 et de 50 p.c.

En 2003, en moyenne, quelque 22.800 travailleurs âgés de 50 à 64 ans ont réduit leurs prestations en recourant à l'un des deux systèmes de crédit-temps qui le permettent⁵⁹, ce qui représente 1,2 p.c. de la population concernée. Parmi ces travailleurs, environ deux personnes sur trois ont entre 50 et 54 ans. Aussi, quelque 2 p.c. de cette tranche d'âge recourent au système de crédit-temps.

3.3. Autres mesures axées spécifiquement sur les travailleurs âgés

Depuis quelque temps, on a pris conscience de la nécessité de maintenir les travailleurs âgés plus longtemps au travail. À cette fin, plusieurs mesures axées spécifiquement sur les travailleurs âgés ont déjà été prises aux différents niveaux de compétence - fédéral et régional. Celles-ci se rapportent à des aspects très divers de la participation au marché du travail, et ont pour but de rendre la prolongation de la vie active plus attractive tant pour les employeurs que pour les travailleurs concernés. Dans l'ensemble, rares sont toutefois les mesures qui sont spécifiquement axées sur les travailleurs âgés; généralement, les actions en faveur des plus âgés s'inscrivent dans des mesures globales, mais les conditions qui leur sont applicables sont plus avantageuses⁶⁰.

3.3.1. Réduction des charges salariales

Dans de nombreux cas, le salaire des travailleurs est fonction, en partie, de leur ancienneté (et pas nécessairement de leur productivité), ce qui rend souvent les aînés plus chers pour un employeur que leurs jeunes collègues. En cas de restructurations, de nombreux employeurs préfèrent dès lors écarter d'abord les travailleurs âgés, en dépit de l'expérience qu'ils ont acquise. De même, en cas de vacances d'emplois, il est peu intéressant, pour les employeurs, de préférer des postulants âgés à de jeunes candidats. C'est pourquoi des mesures de réduction des charges salariales des travailleurs âgés⁶¹ ont été mises au point, dans le but de diminuer le coût salarial pour l'employeur (ce qui favorise le maintien

⁵⁹ Parallèlement, en 2003, environ 2.500 travailleurs âgés de 50 à 64 ans ont recouru au système de crédit-temps - général - pour interrompre complètement leurs prestations. Ce système n'est toutefois applicable que pendant une année maximum. L'intéressé est ensuite tenu de reprendre le travail.

⁶⁰ En complément de ce rapport, le Conseil supérieur de l'emploi publiera, en ce qui concerne les mesures de promotion de l'emploi des travailleurs âgés, une mise à jour de l'"Inventaire des mesures en faveur de l'emploi" publié en juin 2003.

⁶¹ Cet aspect sera développé de manière plus approfondie à la section 4.2.7.

en emploi des travailleurs âgés), sans que cela ait une incidence sur le salaire net des travailleurs et donc sur leur motivation.

Ainsi, le Plan ACTIVA⁶² a été approuvé par le gouvernement fédéral. D'après ce plan, l'employeur qui recrute un demandeur d'emploi âgé bénéficie d'une exonération partielle des cotisations patronales; par ailleurs le salaire net à payer diminue, puisque l'allocation de chômage est activée.

À compter de début 2004, il a par ailleurs été mis fin à la profusion de mesures visant à comprimer les charges sociales par l'abaissement des cotisations à charge des employeurs. Depuis lors, outre l'abaissement structurel des charges sociales, seules des réductions - forfaitaires - sont encore prévues pour des groupes cibles, dont les travailleurs âgés à partir de 57 ans⁶³.

3.3.2. Incitants financiers pour le travailleur

Pour inciter les chômeurs complets bénéficiant du complément d'ancienneté - il s'agit donc de personnes d'au moins 50 ans qui ont été au chômage pendant au moins 1 an - à reprendre le travail, un complément de reprise du travail a été instauré, qui ne dépend pas de l'horaire de travail (à temps plein ou à temps partiel), ni du montant de la rémunération ou du type de contrat (à durée indéterminée ou à durée déterminée, intérim, etc.)⁶⁴.

Dans le cadre de la lutte contre les pièges à l'emploi⁶⁵, les chômeurs de plus de 45 ans qui acceptent un emploi pour un salaire inférieur à leur précédente rémunération bénéficient de l'imputation de la rémunération la plus avantageuse dans le calcul de la pension et de l'allocation de chômage en cas de nouvelle période d'inactivité.

Les personnes d'au moins 50 ans désireuses d'entamer une activité indépendante peuvent, dans le cadre du régime "Prêt 50+", obtenir un prêt allant de 5 à 7 ans à un taux d'intérêt peu élevé.

3.3.3. Adaptation des conditions de travail

Il est incontestable que les travailleurs âgés auront davantage tendance à prolonger leur vie active si les conditions de travail sont adaptées à leur situation particulière. La mise en place de formes flexibles d'organisation du travail, comme la diminution des prestations, peut y contribuer. La prolongation de la vie professionnelle des travailleurs âgés a été encouragée par le lancement de plusieurs régimes de travail flexibles, comme la prépension à mi-temps et le crédit-temps (cf. partie 3.2).

Des mesures spécifiques ont en outre été prises dans les différentes régions afin de maintenir plus longtemps au travail les personnes de 50 ans et plus occupées dans le secteur social. Ainsi, la Région wallonne a mis au point le "plan Tandem" qui permet aux travailleurs âgés de ce secteur de passer à un emploi à mi-temps à des conditions avantageuses⁶⁶. La Flandre a créé le "landingsbaan" (aménagement de fin de carrière); dans ce cas, une prime complémentaire est accordée, en cas de réduction des prestations de 20 ou 50 p.c., en sus de l'allocation fédérale. Parallèlement, l'accord

⁶² Une explication détaillée figure dans Conseil supérieur de l'emploi (2003), mesure 151.

⁶³ Il s'agit plus particulièrement d'une diminution à hauteur de 400 euros par trimestre.

⁶⁴ Une explication détaillée figure dans Conseil supérieur de l'emploi (2003), mesure 203.

⁶⁵ Une explication détaillée figure dans Conseil supérieur de l'emploi (2003), mesure 168.

⁶⁶ Dans le cas de "Tandem 1", un jeune travailleur doit être recruté pour occuper l'emploi à mi-temps libéré.

intersectoriel flamand du secteur non marchand prévoit une réduction du temps de travail, à partir de 45 ans, pour les métiers pénibles.

La prolongation de la vie active peut également être encouragée en mettant à profit et en valorisant mieux l'expérience des personnes concernées. C'est pourquoi les salariés d'au moins 50 ans qui ont réduit leurs prestations de moitié dans le cadre du régime de crédit-temps peuvent effectuer, en sus de leurs prestations à mi-temps, des activités de formation, d'accompagnement et de tutorat en faveur de nouveaux travailleurs⁶⁷.

Par ailleurs, un fonds a été créé par le gouvernement fédéral en vue de promouvoir la qualité des conditions de travail⁶⁸. Ce fonds accorde des indemnités aux employeurs qui entreprennent des actions concrètes concernant la qualité des conditions de travail des travailleurs d'au moins 55 ans, e.a. au niveau de la sécurité, de la santé, de l'ergonomie et de la charge psychosociale. De surcroît, les études demandées par l'employeur, et plus particulièrement par le service pour la prévention et la protection au travail, en préparation de telles adaptations, peuvent être subventionnées.

3.3.4. Autres mesures

Les travailleurs de 45 ans et plus qui sont licenciés par leur employeur ont droit au reclassement professionnel (outplacement)⁶⁹. Ce régime, à la charge de l'employeur, a été instauré en vue, d'une part, de décourager le licenciement de travailleurs âgés et, d'autre part, d'accroître leurs chances de décrocher un emploi après un licenciement. Lors de la Conférence pour l'emploi de septembre 2003, une mesure plus générale a été arrêtée: en cas de restructuration, des stimulants financiers sont prévus pour encourager la création de cellules-emploi visant à aider les travailleurs, indépendamment de leur âge, à retrouver un emploi par une procédure de reclassement.

La poursuite de la participation des travailleurs âgés à la formation peut également les inciter à prolonger leur vie professionnelle. Ainsi, en Flandre, une intervention est prévue, dans le cadre du "Hefboomkrediet" (crédit-levier) dans les frais de projets de formation et d'accompagnement de carrière qui prêtent une attention spécifique aux travailleurs de plus de 45 ans.

Pour renforcer la participation des âgés au marché du travail, les autorités flamandes subsidient depuis quelques années des plans de diversité (diversiteitsplannen) auprès des employeurs. Ces plans visent à favoriser l'insertion, la transition vers l'emploi ou la formation de divers groupes à risque, dont les travailleurs ou les demandeurs d'emploi âgés. Dans ce cadre, des actions spécifiques sont prises pour planifier les fins de carrière et une attention particulière est accordée au rôle que les travailleurs âgés peuvent jouer dans l'encadrement des plus jeunes ou des salariés nouvellement engagés. En Flandre également, dans le cadre de l'initiative "Actief 50+ bis", le VDAB propose un encadrement plus intensif aux chômeurs âgés sous la forme d'une méthodologie axée sur l'accompagnement (jobcoaching) et la recherche active d'un emploi (jobhunting).

Par ailleurs, l'accord interprofessionnel de 1998 stipulait que 0,10 p.c. de la masse salariale doit être consacré à la formation de groupes à risques, dont les travailleurs âgés.

⁶⁷ Une explication détaillée figure dans Conseil supérieur de l'emploi (2003), mesure 205.

⁶⁸ Une explication détaillée figure dans Conseil supérieur de l'emploi (2003), mesure 204.

⁶⁹ Une explication détaillée figure dans Conseil supérieur de l'emploi (2003), mesure 201.

4. LES INCITANTS FINANCIERS DU CÔTÉ DE L'OFFRE ET DE LA DEMANDE

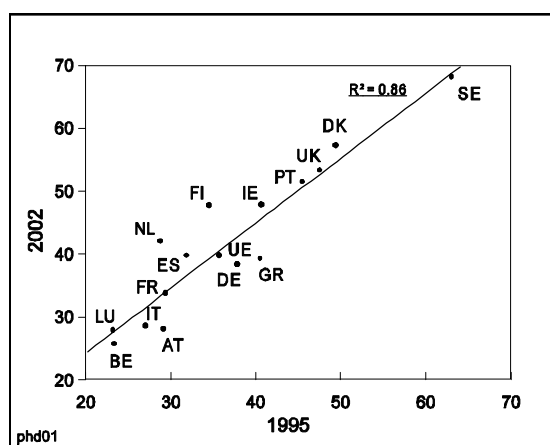
Cette section met en rapport le taux d'emploi des travailleurs âgés dans les États membres de l'Union européenne et des aspects financiers qui peuvent influencer la demande et l'offre de travail de ces personnes. À cette fin, elle utilise autant que possible des données statistiques récentes; cependant, pour certains points, l'analyse devra se fonder sur des données moins récentes, relatives à l'année 1995.

4.1. Une question d'offre et de demande?

S'il est vrai que les taux d'emploi des seniors ont évolué entre 1995 et 2002, les écarts entre les pays de l'Union européenne se sont à peine modifiés en ce qui concerne ces indicateurs.

Graphique 51 - Taux d'emploi¹ des seniors dans l'Union européenne

(pourcentages)



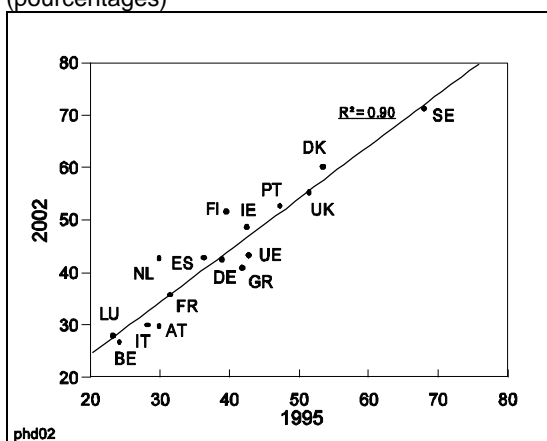
Source: Eurostat, Enquêtes sur les forces de travail (1995 et 2002).

¹ Rapport entre le nombre de personnes occupées de plus de 55 ans et la population de cette catégorie d'âge.

Le taux d'activité des seniors dans les États membres de l'Union européenne présente un tableau identique. Les pays où la participation des seniors au marché du travail était relativement élevée en 1995 ont encore les taux d'activité les plus hauts en 2002 pour cette catégorie de la population. Cela indique que la situation des seniors sur le marché du travail est une caractéristique structurelle du fonctionnement du marché du travail dans ces pays.

Graphique 52 - Taux d'activité¹ des seniors dans l'Union européenne en 1995

(pourcentages)



Source: Eurostat, Enquêtes sur les forces de travail (1995 en 2002).

¹ Rapport entre le nombre de personnes occupées et de demandeurs d'emploi de plus de 55 ans et la population de cette catégorie d'âge.

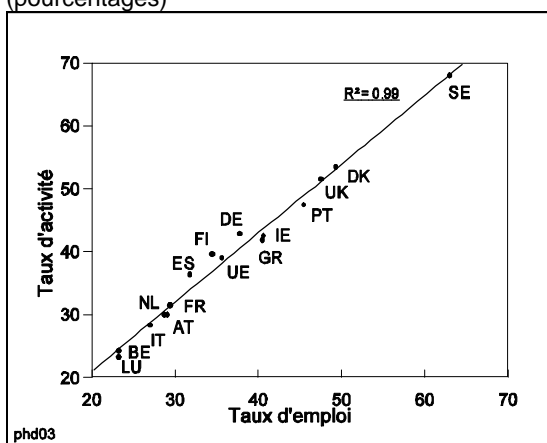
De ce fait, les changements à opérer en la matière nécessitent du temps. Par ailleurs, cette inertie justifie l'utilisation de chiffres quelque peu dépassés.

Le taux d'emploi des travailleurs âgés peut s'interpréter comme un indicateur possible du niveau de la demande de ces travailleurs de la part des employeurs. Le taux d'activité peut, a contrario, être considéré comme un indicateur possible de l'offre de travail de la part des personnes de cette catégorie d'âge.

Il est très frappant de constater, à cet égard, que des pays à taux d'emploi relativement faible présentent également un taux d'activité relativement bas des seniors. La corrélation entre les deux indicateurs est quasiment parfaite (99 p.c. en 1995). Une demande relativement faible de travailleurs âgés semble donc aller de pair avec une offre relativement faible, et inversement.

Graphique 53 - Taux d'emploi¹ et taux d'activité² des seniors en 1995

(pourcentages)



Source: Eurostat, Enquête sur les forces de travail (1995).

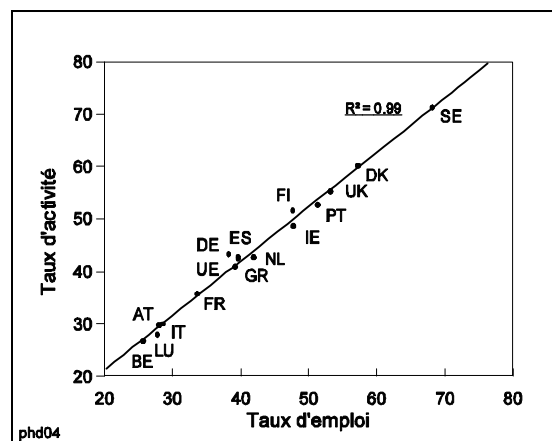
¹ Rapport entre le nombre de personnes occupées de plus de 55 ans et la population totale de cette catégorie d'âge, en p.c.

² Rapport entre le nombre de personnes occupées et de demandeurs d'emploi de plus de 55 ans et la population totale de cette catégorie d'âge, en p.c.

Par ailleurs, cette constatation demeure valable pour les données récentes. En 2002 également, la corrélation entre taux d'emploi et taux d'activité dans les États membres de l'Union européenne était très forte (99 p.c.). Une demande relativement élevée de travailleurs âgés semble donc aller structurellement de pair avec une offre relativement élevée de ces travailleurs, et inversement.

Graphique 54 - Taux d'emploi¹ et taux d'activité² des seniors en 2002

(pourcentages)



Source: Eurostat, Enquête sur les forces de travail (2002).

¹ Rapport entre le nombre de personnes occupées de plus de 55 ans et la population totale de cette catégorie d'âge, en p.c.

² Rapport entre le nombre de personnes occupées et de demandeurs d'emploi de plus de 55 ans et la population totale de cette catégorie d'âge, en p.c.

La coïncidence entre une demande moindre et une offre moindre de main-d'œuvre âgée fait supposer que les incitants financiers sont de telle nature que tant les employeurs que les travailleurs peuvent trouver leur compte dans une retraite anticipée. En d'autres termes, le départ anticipé des travailleurs à la retraite ne relèverait pas toujours exclusivement d'un choix délibéré des personnes concernées ou de l'employeur en question, mais pourrait être induit à la fois par la demande des employeurs et par l'offre des travailleurs. Il s'agit donc d'une interaction complexe de facteurs de l'offre et de la demande.

Ces considérations suggèrent déjà que des réformes auront peut-être davantage de chances de réussir si elles exercent une influence favorable à la fois sur la demande et sur l'offre. Même si la situation actuelle ne peut pas être attribuée exclusivement à des facteurs d'offre et de demande, le fait est qu'encourager la participation des seniors au marché du travail n'a de sens que si l'on soutient également la demande de ces travailleurs afin de faire face à une offre plus grande. Inversement, des mesures visant à favoriser la demande de travailleurs âgés ne produiront leurs effets que si une offre suffisante leur fait pendant.

La conclusion de cette section est donc que la position des seniors sur le marché du travail est déterminée par une interaction complexe de facteurs d'offre et de demande.

4.2. La demande de travail

Le but de ce chapitre est d'examiner si la demande de travail presté par des travailleurs plus âgés est freinée par des facteurs de coûts, et plus précisément de vérifier si la structure d'âge des salaires pourrait être de nature à inciter financièrement les entreprises à écarter par anticipation les travailleurs

plus âgés du processus de travail. Cela pourrait être notamment le cas lorsque les travailleurs plus âgés représentent un coût salarial plus élevé que leurs jeunes collègues et que cette différence de coût n'est pas complètement compensée par une meilleure productivité.

Ce chapitre commence par une description des caractéristiques institutionnelles de la concertation salariale en Belgique. Les commissions paritaires organisées au niveau sectoriel jouent en l'occurrence un rôle déterminant. Les barèmes salariaux fixés par ces commissions tiennent souvent compte de l'âge ou de l'ancienneté des travailleurs. La deuxième sous-section aborde les barèmes salariaux déterminés au niveau sectoriel en fonction de l'âge. L'on vérifie ensuite dans quelle mesure les salaires moyens en Belgique diffèrent en fonction de l'âge des travailleurs. La quatrième sous-section établit une comparaison de la structure des salaires moyens en fonction de l'âge, sur la base de données harmonisées, dans les pays de l'Union européenne. La sous-section suivante est consacrée à quelques ouvrages – au demeurant assez rares – concernant le lien entre l'âge et la productivité des travailleurs. La sixième sous-section comporte une analyse des liens éventuels entre la structure des salaires en fonction de l'âge et la situation des travailleurs plus âgés sur le marché du travail. Pour clore ce chapitre, un bref commentaire de quelques mesures qui ont déjà été prises en vue d'encourager l'emploi des travailleurs plus âgés.

Il convient de souligner une nouvelle fois que les statistiques utilisées dans ce chapitre, à défaut de mieux, ne sont pas récentes: il s'agit de données concernant les années 1995 et 1999. Vu le caractère structurel de ces données, l'on peut cependant supposer qu'elles ne varient guère dans le temps et que l'absence de publications récentes ne porte pas atteinte à la pertinence de cette analyse.

4.2.1. La concertation salariale en Belgique

Les niveaux salariaux et les augmentations de salaire dans les entreprises belges résultent de négociations successives à trois niveaux (le niveau interprofessionnel, le niveau sectoriel et le niveau des entreprises). Il existe, en outre, une hiérarchie clairement établie de normes en ce qui concerne les conventions collectives de travail (CCT) conclues aux différents niveaux. Une CCT signée au niveau interprofessionnel, que l'on appelle précisément "accord interprofessionnel", a priorité sur une convention sectorielle qui, à son tour, a préséance sur un accord d'entreprise. En outre, une CCT est fréquemment rendue obligatoire, ce qui signifie qu'elle lie tous les employeurs et travailleurs qui relèvent de la compétence de l'organe au sein duquel la convention a été conclue, même s'ils ne sont pas affiliés à l'une des organisations qui ont signé la convention.

Les négociations salariales au niveau sectoriel, en commissions paritaires, sont d'une importance décisive. Ces négociations se déroulent presque toujours dans le cadre institutionnel de la liaison automatique des salaires à l'indice santé et dans le cadre de la norme salariale établie au niveau interprofessionnel, comme prévu par les partenaires sociaux dans la loi de juillet 1996 relative à la promotion de l'emploi et à la sauvegarde préventive de la compétitivité.

La fixation des salaires dans les entreprises belges se fonde principalement sur des accords conclus dans les commissions paritaires, au sein desquelles les organisations d'employeurs et de travailleurs sont représentées à la proportionnelle. Ces commissions paritaires sont organisées par secteur (le concept de secteur étant parfois défini de façon stricte : il existe 105 commissions paritaires et 64 sous-commissions) ; s'y ajoutent éventuellement des accords conclus au niveau de l'entreprise. Selon un système introduit au début des années septante, les commissions paritaires reçoivent un numéro : à partir de 100 pour les commissions qui ne sont compétentes que pour les ouvriers, à partir de 200 pour

celles qui ne sont compétentes que pour les employés, et à partir de 300 pour les commissions auxquelles participent à la fois des ouvriers et des employés. Une liste des (sous-)commissions paritaires est jointe en annexe.

Les commissions paritaires définissent les classifications des fonctions pour les travailleurs et les barèmes salariaux qui y sont associés. Une classification des fonctions est établie pour déterminer à quelle catégorie appartient un travailleur sur la base de l'activité qu'il exerce au sein de l'entreprise et, parfois aussi, en tenant compte de sa qualification (formation, expérience...). Un barème salarial est ensuite rattaché à cette classification de fonctions, un salaire minimum étant déterminé pour chacune des catégories définies de travailleurs.

Au sein des commissions paritaires des ouvriers, les barèmes salariaux ne sont généralement définis que par rapport au contenu de la fonction. Des variations en fonction de l'âge ou de l'ancienneté sont en l'occurrence peu fréquentes. Quant aux employés, le salaire barémique ne varie généralement pas seulement en fonction des catégories, mais aussi en fonction de l'âge ou de l'ancienneté (voir infra). La distinction établie dans le droit du travail entre ouvriers et employés joue donc un rôle considérable lorsqu'il s'agit de définir le lien entre l'âge (ancienneté) et la rémunération.⁷⁰

Le niveau du salaire d'un travailleur dans le secteur privé en Belgique est donc largement déterminé par la place qu'il occupe dans la classification de fonctions établie. Même si l'employeur peut décider, lors du recrutement, de la catégorie octroyée au nouveau travailleur, par exemple lorsque celui-ci vient d'une autre entreprise, le barème salarial défini au sein de la commission paritaire compétente constitue le critère salarial par excellence.

Les augmentations de salaire sont également en grande partie déterminées sur l'initiative des commissions paritaires sectorielles. Les négociations périodiques sur les hausses de salaires se concentrent généralement sur l'augmentation des barèmes salariaux. Dans ce cas, un pourcentage ou un montant absolu s'ajoute aux salaires en vigueur. Il arrive souvent, mais pas nécessairement, que la même augmentation soit accordée à différentes catégories de travailleurs. Par ailleurs, deux caractéristiques institutionnelles déterminent largement l'évolution des salaires dans les entreprises : le mécanisme de l'indexation et la norme salariale.

Le mécanisme de l'indexation, conclu au niveau sectoriel, implique que les barèmes salariaux nominaux des travailleurs belges sont adaptés automatiquement à l'indice santé des prix à la consommation, c'est-à-dire à l'indice national des prix à la consommation (INPC), sans tenir compte de l'alcool, du tabac et des carburants. La façon dont cette indexation automatique des salaires est appliquée, est convenue au sein des commissions paritaires. Il existe des commissions au sein desquelles les salaires sont adaptés à des moments déterminés (par exemple, tous les deux, trois ou quatre mois) et des commissions au sein desquelles les salaires sont adaptés lorsque l'indice santé a dépassé une valeur déterminée (ce que l'on appelle l'indice-pivot). Des mécanismes de ralentissement sont cependant toujours intégrés dans ce processus, si bien que l'adaptation des salaires nominaux présente un retard moyen d'environ un trimestre sur l'évolution de l'indice santé.

La norme salariale constitue une marge maximale pour la croissance des coûts salariaux horaires nominaux dans les entreprises. Aux termes de la loi du 26 juillet 1996 relative à la promotion de l'emploi

⁷⁰ Voir également MFET/SPF ETCS (1999).

et à la sauvegarde préventive de la compétitivité, les partenaires sociaux⁷¹ doivent établir cette norme salariale tous les deux ans sur la base d'un rapport du Conseil central de l'Économie (CCE). Dans ce rapport, le CCE estime la marge maximale pour une augmentation des coûts salariaux par heure prestée dans les entreprises sur la base de l'évolution attendue des coûts salariaux nominaux dans nos trois principaux pays voisins (Allemagne, France et Pays-Bas) pour les deux prochaines années. Ces prévisions se basent sur les estimations des Perspectives économiques de l'OCDE publiées en juin et en décembre de chaque année (pour les coûts salariaux par travailleurs); ces données sont corrigées en fonction des changements éventuels du temps de travail par travailleur (tels qu'ils ressortent de l'Enquête sur les Forces de travail d'Eurostat, ou tels qu'ils peuvent être estimés sur cette base).

Dans son rapport, le CCE tient cependant de plus en plus compte d'autres facteurs que l'évolution des coûts salariaux dans les pays voisins. Il prête notamment attention aux prestations générales en matière d'emploi, aux efforts de formation des travailleurs et à l'évolution de la part du revenu du travail dans la valeur ajoutée des entreprises. Récemment, la norme salariale a d'ailleurs acquis un caractère plutôt indicatif, au lieu de constituer un plafond strict, ce qui correspond au rôle de coordination que joue la concertation interprofessionnelle.

La marge que le CCE estime sur la base de l'évolution attendue des coûts salariaux dans les pays voisins peut être réduite selon les différences de coûts salariaux découlant d'une évolution des coûts salariaux plus élevée en Belgique que dans ces pays de référence durant les deux dernières années, et qui sont également déterminées au sein du CCE⁷². Les estimations des indexations automatiques prévues sur la base des perspectives de l'inflation, et les augmentations barémiques⁷³ déterminent la marge qui reste pour les augmentations salariales réelles.

Le tableau 41 montre que l'augmentation des salaires bruts des travailleurs du secteur privé après 1996 peut principalement être attribuée aux augmentations de salaire conventionnelles définies en commissions paritaires : 18,3 p.c. sur un total de 22,6 p.c. sur l'ensemble de la période. Les autres facteurs, principalement les augmentations octroyées au niveau des entreprises et l'impact des modifications dans la structure de l'emploi ne représentaient que 3,6 p.c., soit une moyenne de 0,5 p.c. par an. De ce fait, les augmentations de salaire sectorielles représentaient plus de 80 p.c. des augmentations salariales totales durant la période 1997-2003.

⁷¹ À défaut d'accord entre les partenaires sociaux, le gouvernement peut fixer une norme salariale, avec comme minimum toujours les indexations et les augmentations barémiques.

⁷² La marge comprend toutefois encore au moins les indexations et les augmentations barémiques.

⁷³ Elles résultent de l'ancienneté, de l'âge, des promotions normales ou de changements individuels de catégorie.

Tableau 41 - Salaires bruts dans le secteur privé

(pourcentages d'évolution par rapport à l'année précédente)

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	97-03
Salaires bruts par heure prestée	2,6	1,0	3,8	2,5	3,7	4,8	2,3	22,6
Salaires conventionnels ¹	1,7	1,9	1,7	2,8	3,3	3,8	1,8	18,3
Augmentations salariales réelles	0,2	0,7	0,5	1,3	0,8	1,5	0,4	5,5
CCT								
Indexations	1,5	1,2	1,1	1,5	2,5	2,3	1,5	12,1
Autres ²	0,9	-0,9	2,1	-0,3	0,3	1,0	0,5	3,6

Sources: SPF Emploi, Travail et Concertation Sociale, ICN, BNB.

¹ Augmentations de salaire définies au niveau sectoriel au sein des commissions paritaires.² Augmentations de salaire et primes octroyées par les entreprises en plus des conventions collectives sectorielles et interprofessionnelles, dérivées salariales résultant de changements dans la structure de l'emploi – notamment en raison de programmes pour la création d'emplois –, d'erreurs et d'omissions.

La conclusion de cette sous-section est que les commissions paritaires organisées au niveau sectoriel jouent un rôle primordial dans le processus de formation des rémunérations en Belgique. L'on examine dans le paragraphe suivant dans quelle mesure les barèmes salariaux établis dans ces commissions sont influencés par l'âge des travailleurs.

4.2.2. Structure des barèmes salariaux établis dans les commissions paritaires en Belgique en fonction de l'âge

L'analyse de cette sous-section se fonde principalement sur des données et analyses antérieures du Service Public Fédéral Emploi, Travail et Concertation sociale (SPF ETCS). La concertation salariale au sein des commissions paritaires en Belgique est structurée de telle sorte que l'âge (ancienneté) constitue un déterminant important du revenu des travailleurs. Les informations concernant les barèmes salariaux en Belgique, qui figurent dans les accords paritaires, montrent dans cette sous-section que les salaires conventionnels augmentent souvent de façon significative avec l'âge ou l'ancienneté, ce qui s'avère être beaucoup plus le cas pour les employés que pour les ouvriers.

Comme cela a déjà été indiqué, ce sont les commissions paritaires qui jouent le rôle principal dans la fixation du niveau salarial, notamment en déterminant les barèmes salariaux évoqués ci-dessus. Les commissions paritaires des ouvriers se limitent généralement à la place que ceux-ci occupent dans la classification des fonctions tandis que, pour les employés, l'âge et l'ancienneté⁷⁴ jouent, d'une manière générale, également un rôle.

Cette sous-section commence par décrire comment le SPF ETCS a établi l'incidence de l'âge et/ou de l'ancienneté au sein d'une même classification de fonctions. La répartition des fonctions n'est cependant pas nécessairement indépendante de l'âge et/ou de l'ancienneté. Le passage à une fonction plus élevée peut dépendre d'un nombre minimum déterminé d'années d'ancienneté. Une promotion à une fonction

⁷⁴ Bien que, dans la majorité des commissions paritaires considérées, l'âge intervienne comme critère pour la différenciation des salaires au sein des catégories de la classification des fonctions, l'on se base sur l'ancienneté dans d'autres cas. C'est le cas surtout dans les commissions paritaires retenues qui sont compétentes pour les ouvriers. Il arrive parfois que les deux critères soient combinés (SPF ETCS).

supérieure peut également être la conséquence automatique ou non du fait que le travailleur a atteint un âge ou une ancienneté déterminé(e). C'est pourquoi le SPF ETCS a également examiné l'incidence de l'âge/ancienneté toutes catégories de travailleurs étant confondues.

La façon dont les augmentations de salaire sont octroyées selon l'âge diffère d'une commission paritaire à l'autre. Il peut être question d'augmentations tous les ans ou tous les deux, trois, quatre ou cinq ans. L'augmentation de salaire consiste parfois en un pourcentage déterminé, mais il est beaucoup plus fréquent que l'augmentation périodique se présente sous la forme d'un montant fixe, variant éventuellement (généralement à la baisse) dans les différentes phases d'âge de la carrière. De ce fait, l'augmentation salariale en termes de pourcentage est dégressive dans la grande majorité des commissions paritaires.

Une analyse⁷⁵ du SPF ETCS indique l'importance de l'âge ou de l'ancienneté dans la multitude des barèmes salariaux existants. Cette analyse est limitée aux commissions paritaires au sein desquelles l'âge ou l'ancienneté contribuent à déterminer la structure barémique. C'est pourquoi cet aperçu du SPF ETCS a tenu compte de 5 commissions ou sous-commissions⁷⁶ paritaires pour les ouvriers (compétentes pour 7,8 p.c. du nombre total d'ouvriers dans ces secteurs⁷⁷), 17 pour les employés (97,0 p.c.), et 22 commissions paritaires mixtes (51,5 p.c. des travailleurs dans les secteurs pour lesquels ils sont compétents, soit 27,6 p.c. des ouvriers concernés et 65,0 p.c. des employés concernés). L'évolution salariale liée à l'âge est donc surtout spécifique aux employés, principalement dans les catégories supérieures⁷⁸, et beaucoup moins pour les ouvriers.

⁷⁵ Voir notamment SPF ETCS (1998).

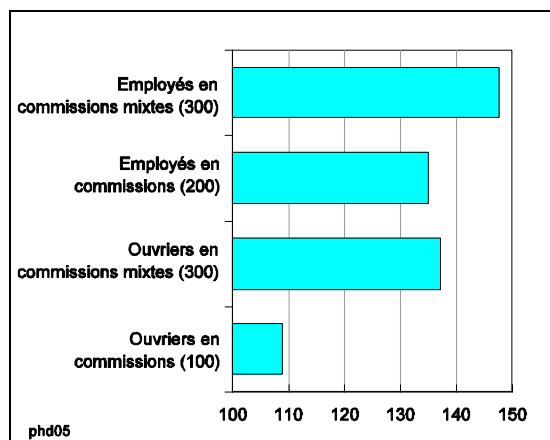
⁷⁶ En principe, le SPF ETCS se réfère aux commissions paritaires comme niveau de référence si elles existent, sauf si les négociations ne se déroulent apparemment pas ou de manière accessoire à ce niveau-là, ou si les informations sont insuffisamment disponibles d'une autre manière. Le terme 'commission paritaire' concerne, dans le reste du texte, les commissions et les sous-commissions paritaires.

⁷⁷ Le nombre de travailleurs est le chiffre qui a été retenu dans la méthodologie de l'indice des salaires conventionnels, qui se trouve dans la brochure *L'indice des salaires conventionnels et l'indice de la durée du travail conventionnelle : méthodologie et aperçu 1958-1998* du SPF ETCS.

⁷⁸ Voir SPF ETCS (1999).

Graphique 55 - Tension salariale maximale moyenne au sein des fonctions¹

(indices, niveau salarial du plus jeune travailleur = 100)



Source: SPF Emploi Travail et Concertation Sociale.

¹ Rapport moyen entre le salaire le plus élevé (du travailleur le plus âgé) et le plus bas (du travailleur le plus jeune) au sein d'une catégorie de fonctions, le salaire le plus bas étant égal à 100.

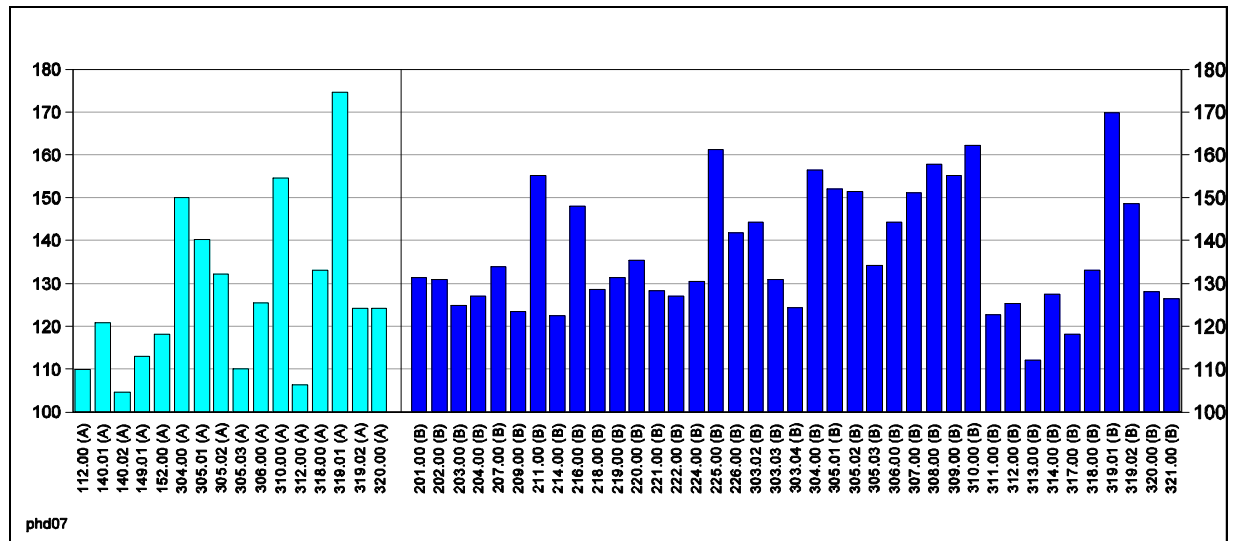
Le graphique 55 illustre, pour chaque commission paritaire, la différence moyenne entre le salaire le plus élevé et le plus bas au sein d'une fonction⁷⁹. Ce graphique montre que les employés, même s'ils restent dans une même catégorie (donc sans aucune forme de promotion), peuvent certainement s'attendre à recevoir, dès le début de leur carrière, d'importantes augmentations de salaire sur la base de leur âge. En revanche, dans le nombre limité de commissions paritaires considérées, il s'avère que les ouvriers ne peuvent s'attendre qu'à un supplément relativement faible lié à l'âge.

Nous pouvons conclure d'une manière générale, pour ce qui est des ouvriers, que l'âge n'a qu'une influence limitée sur le salaire conventionnel, sauf pour ceux qui relèvent de quelques-unes des commissions paritaires mixtes (ouvriers et employés). Quoi qu'il en soit, il s'agit seulement d'une partie limitée des ouvriers.

⁷⁹ Les commissions portant les numéros du groupe 100 sont compétentes pour les ouvriers, celles du groupe 200 pour les employés, et celles du groupe 300 tant pour les ouvriers que pour les employés.

Graphique 56 - Tension salariale maximale au sein des fonctions¹

(indices, niveau salarial du plus jeune travailleur dans la fonction du plus bas niveau = 100)



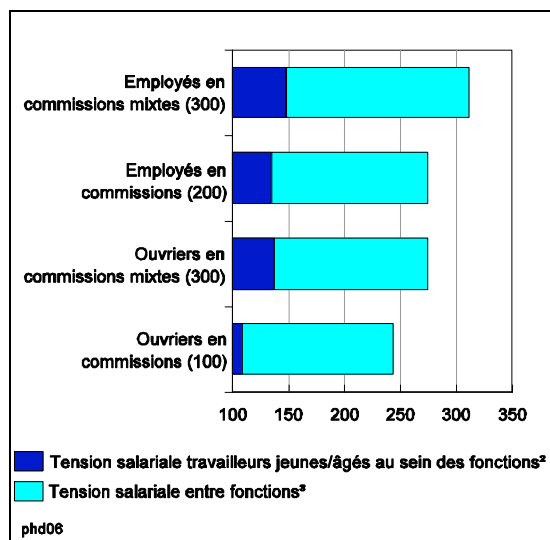
Source: SPF Emploi, Travail et Concertation Sociale.

¹ Rapport moyen entre le salaire le plus élevé (pour le travailleur le plus âgé) et le plus bas (pour le travailleur le plus jeune) au sein d'une catégorie de fonctions, le salaire le plus bas étant égal à 100.

Il existe des différences considérables entre les commissions paritaires en ce qui concerne la tension salariale entre les travailleurs plus âgés et plus jeunes, comme l'illustre le graphique 56. La progression la plus forte des salaires avec l'âge est observée dans les commissions paritaires 319.01 (la commission paritaire des établissements et services d'éducation et d'hébergement de la Communauté flamande), 310 (la commission des banques) et 225 (commission des institutions de l'enseignement libre subventionné). Au total, il existe 10 commissions pour employés qui ont une tension salariale entre travailleurs âgés et jeunes de plus de 50 p.c. Pour les ouvriers, il ne s'agit que de deux commissions paritaires.

Graphique 57 - Tension de salaire maximale moyenne entre les fonctions¹

(indices, niveau salarial du plus jeune travailleur dans la fonction du plus bas niveau = 100)



Source: SPF Emploi, Travail et Concertation Sociale.

¹ Rapport moyen entre le salaire le plus élevé (du travailleur le plus âgé dans la fonction la plus élevée) et le plus bas (du travailleur le plus jeune dans la fonction du plus bas niveau) au sein d'une catégorie de fonctions, le salaire le plus bas étant égal à 100.

² Rapport moyen entre le salaire le plus élevé (du travailleur le plus âgé) et le plus bas (du travailleur le plus jeune) au sein d'une catégorie de fonctions, le salaire le plus bas étant égal à 100.

³ Rapport moyen entre le salaire le plus élevé (dans la fonction la plus élevée) et le plus bas (dans la fonction du plus bas niveau) quel que soit l'âge.

Étant donné que, dans la plupart des commissions paritaires, le mode selon lequel la classification des fonctions a été établie, permet de passer d'une catégorie à l'autre, le SPF ETCS n'a pas seulement tenu compte de l'effet de l'âge au sein des différentes catégories; l'âge joue également un rôle entre les catégories. C'est pourquoi le graphique 57 illustre également le rapport entre le salaire minimum conventionnel d'un travailleur de 21 ans dans la catégorie la plus basse et le salaire du travailleur le plus âgé, figurant dans les barèmes, dans la catégorie la plus élevée. Ce graphique laisse apparaître que de nombreux travailleurs, et spécialement les employés, bénéficient d'un doublement, voire d'un triplement de leur salaire.

Le passage à une catégorie supérieure n'est évidemment pas toujours automatiquement lié à l'âge ou à l'ancienneté. L'on peut néanmoins affirmer que d'une manière générale le travailleur moyen se verra présenter une perspective de carrière positive, quoique tous les travailleurs ne puissent évidemment pas développer une carrière qui les mène à la catégorie salariale la plus élevée. Le paramètre retenu ici peut toutefois être considéré comme un indicateur de l'incidence potentielle globale de l'âge sur le salaire.

Afin de mettre en lumière l'évolution salariale annuelle liée à l'âge, le Service Public Fédéral Emploi, Travail et Concertation Sociale a tenté de fixer un barème salarial moyen pondéré pour les employés dans l'économie belge⁸⁰. Cette tentative s'est immédiatement heurtée au problème de la durée inégale des augmentations salariales dans les barèmes. À cela s'ajoutent, comme cela a déjà été mentionné, des différences parfois considérables entre les commissions paritaires et entre les catégories professionnelles. En dépit de ces problèmes, l'analyse du Service Public Fédéral présente certaines vues utiles sur la structure inhérente aux augmentations salariales liées à l'âge.

⁸⁰ Voir SPF ETCS (1999), chapitre 3.3.

Le SPF ETCS se fonde sur un barème salarial moyen par commission paritaire (dans des indices où la moyenne des barèmes salariaux prévus pour les employés à l'âge de 21 ans est égale à 100), en fonction de la moyenne mathématique des barèmes des différentes catégories de travailleurs. Le salaire le plus bas au sein de chaque catégorie a été appliqué jusqu'à l'âge de 60 ans. Pour tenir compte du fait que l'on peut passer à une catégorie supérieure, un barème moyen toutes catégories confondues a également été établi⁸¹.

Sur la base de ces données, le SFP ETCS a calculé qu'un employé moyen dans les entreprises belges peut compter recevoir annuellement durant sa carrière une augmentation de salaire de 1 à 1,3 p.c. uniquement sur la base de son âge. Compte tenu du fait que l'augmentation des salaires réels liée aux CCT durant la période 1997-2003 s'élevait en moyenne à environ 0,8 p.c. par an et que les indexations atteignaient quelque 1,7 p.c. par an, ce bonus annuel lié à l'âge n'est pas négligeable.

Il s'avère, en outre, que les augmentations de salaire liées à l'âge ont un caractère dégressif, le pourcentage accordé aux groupes d'âges plus élevés étant nettement inférieur à celui des jeunes travailleurs. Les augmentations de salaires liées à l'âge ont donc principalement un impact durant la première partie de la carrière.

En théorie, une structure salariale liée à l'âge peut s'expliquer par une augmentation du capital humain avec l'âge, ce qui rend les travailleurs plus âgés plus productifs et justifie des salaires plus élevés. D'autre part, il peut également exister un contrat implicite entre l'employeur et le travailleur, ce dernier acceptant au départ un salaire plus bas, qui augmentera ensuite au cours de sa carrière⁸². Cette matière est traitée dans la sous-section 4.2.5 de ce chapitre. Quoi qu'il en soit, la rémunération liée à l'âge s'est intégrée dans la structure de concertation telle qu'elle s'est développée au fil des années. Dès lors, une réforme éventuelle de ce système, si elle était souhaitée, nécessiterait un changement radical de la formation des rémunérations en Belgique⁸³.

Conclusion de cette sous-section: les systèmes d'augmentations de salaire régulières basées sur l'âge des travailleurs sont ancrés dans la structure institutionnelle de concertation sur la formation des rémunérations en Belgique, surtout pour les employés.

4.2.3. Structure des salaires mensuels moyens en Belgique en fonction de l'âge

L'enquête de l'INS sur la structure et la répartition des salaires confirme que l'idée que l'on se fait des salaires en Belgique est liée à l'âge. Les statistiques salariales les plus récentes présentées dans cette sous-section concernent l'année 1999. L'enquête porte sur les salaires mensuels moyens bruts des travailleurs de sexe masculin et féminin, tant ouvriers qu'employés, dans le secteur de l'industrie (branches d'activités C à F de la classification NACEBEL) comme dans celui des services (branches d'activités G à K).

Comme il s'agit en l'occurrence de salaires mensuels, les différences relevées pourraient partiellement s'expliquer par des différences de durée du travail entre les travailleurs de différentes catégories d'âge.

⁸¹ Pour plus d'explications, voir SPF ETCS (1999), p. 186.

⁸² Voir également Crepon et al. (2002).

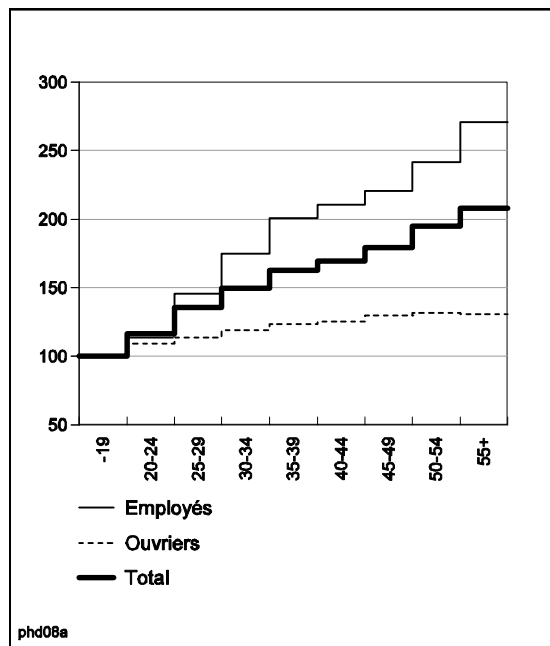
⁸³ Voir MET/SPF ETCS (1998).

Nous considérons cependant ci-dessous que ces différences ne sont pas de nature à remettre en question la structure salariale constatée liée à l'âge.

Comme le montre clairement le graphique 58, ce sont surtout les employés plus âgés qui perçoivent un salaire mensuel plus élevé que leurs collègues plus jeunes. Cela confirme que l'idée que l'on se fait des barèmes salariaux est liée à l'âge; ces barèmes étant par ailleurs principalement fixés au sein des commissions paritaires pour les employés. Il est possible que l'évolution de la productivité en fonction de l'âge soit plus favorable chez les employés que chez les ouvriers. D'autre part, ce sont peut-être les ouvriers les moins productifs qui, notamment dans le cadre de restructurations, quittent anticipativement le marché du travail.

Graphique 58 - Évolution des salaires mensuels bruts moyens en Belgique en fonction de l'âge

(indices, niveau salarial des travailleurs jusqu'à 19 ans = 100)



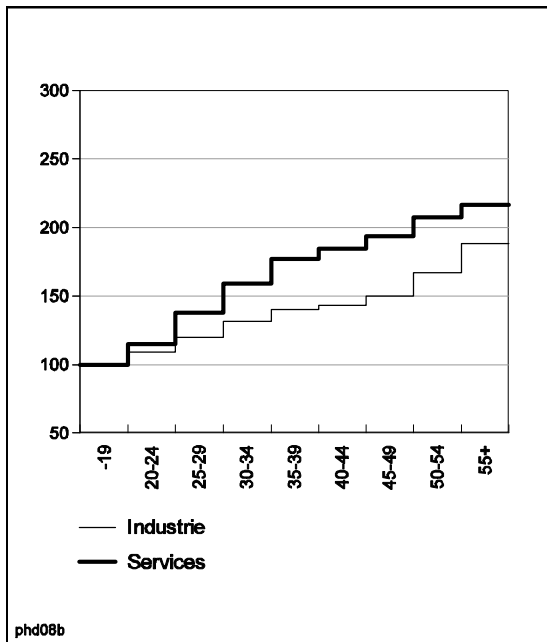
Source: INS, Enquête sur la Structure et la Répartition des Salaires (1999).

Il apparaît, en outre, que l'évolution salariale liée à l'âge dans les branches d'activités du secteur des services est plus marquée que dans celles de l'industrie. Cela est évidemment dû en grande partie à la concentration relativement plus importante d'ouvriers dans l'industrie et d'employés dans le secteur des services.

Dès lors, plus le secteur des services acquiert du poids dans l'emploi total, plus la tension salariale entre travailleurs plus âgés et plus jeunes pourrait s'accroître dans l'économie. Cela peut avoir de l'importance pour l'évolution future de la structure des salaires selon l'âge en Belgique.

Graphique 59 -Évolution des salaires mensuels bruts en fonction de l'âge et selon les secteurs d'activités

(indices, niveau salarial des travailleurs jusqu'à 19 ans = 100)



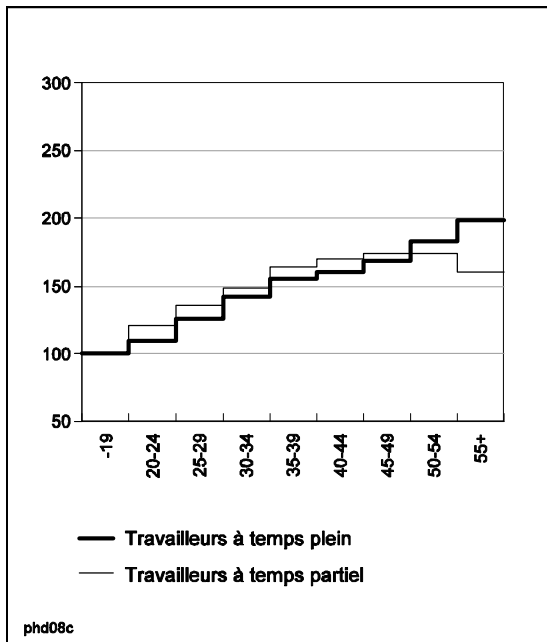
Source : INS, Enquête sur la Structure et la Répartition des Salaires (1999).

Le type de contrat de travail dont relève un travailleur a également une influence sur l'évolution du salaire avec l'âge. Les différences, d'une part, entre travailleurs à temps plein et à temps partiel, et d'autre part, entre travailleurs ayant conclu un contrat à durée déterminée ou indéterminée, sont illustrées dans les graphiques 59 et 60.

Tout d'abord, une distinction est établie entre le travail à temps partiel et à temps plein. Il ressort du graphique 59 que l'évolution salariale liée à l'âge des travailleurs à temps plein et à temps partiel n'est pas très différente, sauf peut-être en fin de carrière. Cela pourrait éventuellement laisser supposer que les travailleurs à temps partiel vont travailler un peu moins à un âge plus avancé ou qu'ils ont peut-être bénéficié moins souvent d'une promotion que leurs collègues à temps plein durant leur carrière. Le fait que les salaires des travailleurs à temps partiel augmentent un peu plus rapidement au début avec l'âge que ceux des travailleurs à temps plein est peut-être dû à la part relativement plus grande d'employés parmi les travailleurs à temps partiel. Un autre facteur qui peut jouer un rôle est le fait que ce sont surtout les plus qualifiés qui demeurent plus longtemps occupés à temps plein, tandis qu'on retrouve relativement plus de peu qualifiés parmi les âgés travaillant à temps partiel.

Graphique 60 - Évolution des salaires des travailleurs à temps plein et à temps partiel en fonction de l'âge

(indices, niveau salarial des travailleurs jusqu'à 19 ans = 100)

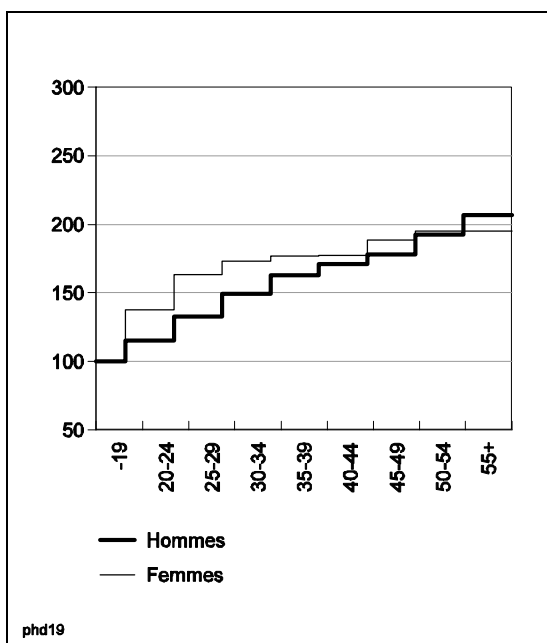


Source: INS, Enquête sur la Structure et la Répartition des Salaires (1999).

Le profil d'évolution des salaires selon l'âge est peu différent entre les travailleurs à temps plein et à temps partiel, tout comme la différence entre l'évolution des salaires moyens mensuels respectifs des hommes et des femmes. Abstraction faite de la différence observée en niveau entre les salaires moyens pour les hommes et les femmes, l'évolution selon l'âge est très semblable.

Graphique 61 - Profil des salaires selon l'âge pour les hommes et les femmes en 1999

(indices, niveau du salaire pour les salariés de moins de 20 ans = 100)



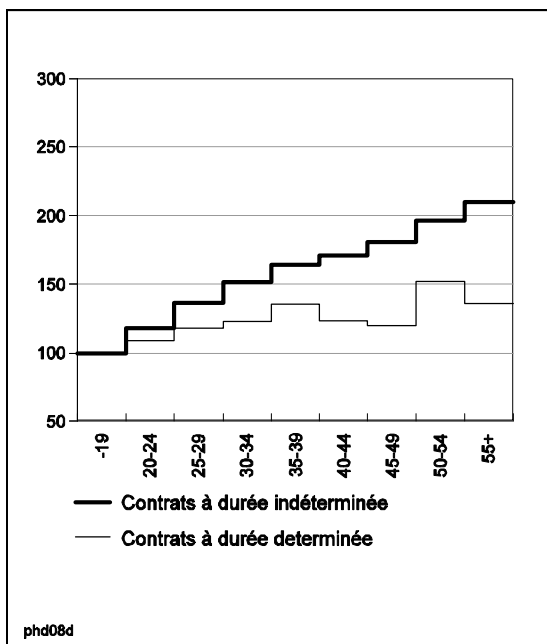
Sources: INS, Enquête sur la structure et la dispersion des salaires (1999), calculs SPF Emploi.

Les différences entre travailleurs sous contrat à durée indéterminée et ceux sous contrat à durée déterminée sont plus marquées. L'évolution salariale liée à l'âge est beaucoup plus importante pour les travailleurs avec contrat à durée indéterminée, et ce d'autant plus que l'on considère les classes d'âge plus élevées. Cela s'explique peut-être par le fait que les contrats successifs à durée déterminée bénéficient dans une moindre mesure de suppléments d'ancienneté ou par le fait que les travailleurs qui ont travaillé dans les liens de tels contrats pour différents employeurs n'ont pas pu bénéficier d'un bonus lié à leur âge ou n'en ont bénéficié que partiellement. Par ailleurs, les travailleurs hautement qualifiés qui demeurent plus longtemps en emploi sont probablement davantage occupés sous contrat à durée indéterminée.

Il n'existe pas d'emblée d'explication plausible pour la discontinuité de l'évolution des salaires liée à l'âge pour les travailleurs sous contrat à durée déterminée. Il n'est cependant pas exclu qu'il s'agisse d'une anomalie dans les résultats des données de l'enquête.

Graphique 62 -Évolution des salaires mensuels bruts par type de contrat de travail et en fonction de l'âge

(indices, niveau salarial des travailleurs jusqu'à 19 ans = 100)



Source: INS, Enquête sur la Structure et la Répartition des Salaires (1999).

Il ressort de ce qui précède que les modifications intervenant dans la structure du travail peuvent influencer l'image que l'on a de l'évolution salariale liée à l'âge. D'une part, un nombre plus élevé de contrats d'employés et des emplois plus nombreux dans le secteur tertiaire pourraient entraîner un accroissement de la tension salariale entre travailleurs plus âgés et plus jeunes. D'autre part, des formes de travail plus flexibles, telles que le travail à temps partiel et le travail sous contrat à durée déterminée, pourraient contribuer à réduire cette tension de salaire. L'idée générale d'une structure salariale nettement liée à l'âge, qui est inhérente à la concertation sociale, subsiste cependant.

Sur la base des chiffres analysés ci-dessus, il est possible d'établir un indicateur simple permettant de donner une image globale de la tension salariale entre travailleurs plus âgés et plus jeunes. Cet

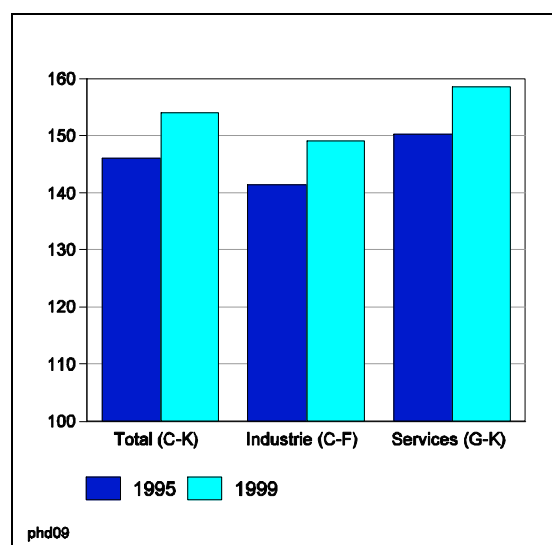
indicateur peut alors être facilement comparé et utilisé ultérieurement pour établir une comparaison entre différents pays. Nous définissons un indicateur de la tension salariale entre les travailleurs plus âgés et les plus jeunes comme le rapport entre le salaire mensuel moyen des travailleurs de plus de 55 ans et le salaire mensuel moyen des travailleurs de 25 à 29 ans, ce dernier niveau étant assimilé à 100.

Pour la Belgique⁸⁴, cet indicateur peut être calculé pour les années 1995 et 1999. En 1999, la tension salariale dans l'industrie et le secteur des services considérés globalement s'élevait à 154 p.c., contre 146 p.c. en 1995. La tension salariale dans le secteur des services est passée de 150 p.c. en 1995 à 158 p.c. en 1999. Dans l'industrie, la tension salariale est nettement inférieure, à savoir 141 p.c. en 1995 et 149 p.c. en 1999.

Le fait que la tension salariale entre travailleurs plus âgés et plus jeunes ait quelque peu augmenté entre 1995 et 1999 s'explique notamment par l'importance accrue du secteur des services dans l'économie et par l'augmentation relative du nombre de travailleurs sous contrat d'employé. La part du secteur des services dans l'emploi salarié représentait 71,7 p.c. en 1995. Elle est passée à 74 p.c. en 1999, pour s'établir ensuite à 75,4 p.c. en 2002. La part des emplois sous contrat d'employé a légèrement augmenté, de 61 p.c. en 1995 à 61,1 p.c. en 1999 et 62,4 p.c. en 2002.

Graphique 63 - Tension salariale entre travailleurs plus âgés et plus jeunes en Belgique¹

(indices, niveau salarial des travailleurs de 25 à 29 ans = 100)



Sources: Eurostat et INS, Enquêtes sur la Structure et la Répartition des Salaires (1995 et 1999).

¹ Rapport entre le salaire mensuel moyen des plus de 55 ans et celui des travailleurs de 25 à 29 ans, le niveau de salaire de ces derniers étant égal à 100.

La conclusion de cette sous-section est que l'évolution, liée à l'âge, des barèmes salariaux définis en concertation dans les commissions paritaires est confirmée par la structure des salaires mensuels moyens en Belgique. En raison de la plus grande tension salariale entre travailleurs plus âgés et plus jeunes dans la catégorie des employés, cette structure liée à l'âge est plus marquée dans le secteur des services. En outre, il s'avère que la tension salariale entre travailleurs plus âgés et plus jeunes ne s'est pas réduite ces dernières années, au contraire.

⁸⁴ L'Enquête sur la Structure et la Répartition des Salaires 1995 a été publiée par Eurostat (Structure of Earnings Survey). L'enquête de 1999 a été réalisée par l'INS, mais n'a pas été publiée par Eurostat.

L'enquête portant sur l'année 1995 est la dernière comportant des données comparables qui soient disponibles pour tous les pays de l'Union européenne. Nous sommes dès lors contraints de nous limiter à cette année pour la comparaison internationale dans les sous-sections suivantes. Comme cela a déjà été indiqué, le caractère structurel de ces données suggère qu'elles n'évoluent pas rapidement et justifient la pertinence de la présente analyse.

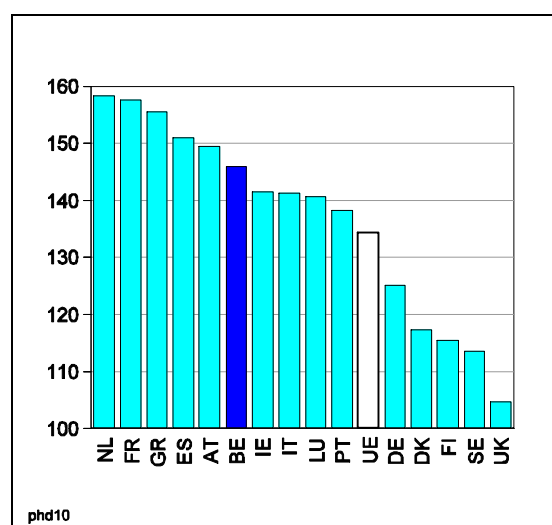
4.2.4. Structure des salaires mensuels moyens en Union européenne en fonction de l'âge

L'Enquête relative à la structure et la répartition des salaires (Structure of Earnings Survey ou SES⁸⁵) de 1995 montre que dans de nombreux autres pays européens, l'évolution des rémunérations est liée à l'âge. L'importance de l'âge pour la rémunération des travailleurs n'est toutefois pas aussi marquée dans tous les pays.

Dans cette sous-section, nous avons calculé la tension salariale entre les travailleurs plus âgés et plus jeunes, en appliquant l'indicateur décrit ci-dessus à la Belgique. Une comparaison internationale est ensuite effectuée partant de cet indicateur. Les résultats de ces calculs sont réunis dans une synthèse et illustrés dans le graphique 64.

Graphique 64 - Tension salariale entre travailleurs plus âgés et plus jeunes dans l'UE¹

(indices, niveau salarial des travailleurs âgés de 25 à 29 ans = 100)



Source: Eurostat, Enquêtes sur la Structure et la Répartition des Salaires (1995)

¹ Rapport entre le salaire mensuel moyen des travailleurs de plus de 55 ans et celui des travailleurs de 25 à 29 ans, le niveau de salaire de ces derniers étant égal à 100.

Les différences en termes de tension salariale entre pays de l'Union européenne peuvent être en partie liées à des différences de structure de l'emploi, telles que la part relative des hommes et des femmes,

⁸⁵ Eurostat donne pour l'Allemagne des résultats répartis entre les Länder de l'ancienne Allemagne de l'Ouest et de l'ancienne Allemagne de l'Est. Les chiffres mentionnés ici reflètent la tension salariale pour l'Allemagne réunifiée, à savoir 125.

Il a été décidé d'appliquer cette moyenne pondérée parce que la distinction entre les régions de l'ex-Allemagne de l'Est et de l'ex-Allemagne de l'Ouest ne semble désormais plus pertinente, et parce que cette option facilite la confrontation des critères de la tension salariale entre travailleurs plus jeunes et plus âgés avec les données relatives à la situation du marché du travail des travailleurs plus âgés. À titre d'information, la tension salariale dans les Länder de l'ex-Allemagne de l'Est s'élève à 113, contre 130 pour l'ex-Allemagne de l'Ouest, niveau nettement plus proche de la moyenne de l'UE.

des travailleurs à temps plein et à temps partiel, la composition sectorielle de l'économie, etc. De plus les pays peuvent présenter une tension salariale plus faible du simple fait qu'ils gardent plus longtemps à l'emploi des travailleurs moins productifs et au salaire moins élevé, en comparaison avec des pays où ce sont surtout les travailleurs les plus productifs qui restent à l'emploi (voir aussi ci-dessous).

D'après les données du graphique 64, les États membres de l'Union européenne se subdivisent en trois groupes. Un premier groupe de pays se caractérise par une tension salariale entre les travailleurs plus âgés (plus de 55 ans) et plus jeunes (de 25 à 29 ans) qui est légèrement supérieure à la moyenne européenne: il s'agit de l'Irlande, de l'Italie, du Luxembourg et du Portugal. Un deuxième groupe de pays présente une tension salariale nettement plus élevée: ce groupe se compose des Pays-Bas, de la France, de la Grèce, de l'Espagne, de l'Autriche et également de la Belgique, qui reste toutefois proche du groupe de pays à tension salariale moyenne. Dans le troisième groupe d'États membres, la tension salariale entre travailleurs plus âgés et plus jeunes est relativement limitée: il s'agit du Danemark, de la Finlande, de la Suède, du Royaume-Uni et de l'Allemagne, qui reste également relativement proche du groupe de pays se situant dans la moyenne.

Tableau 42 - Répartition des États membres de l'Union européenne selon le niveau de tension salariale entre travailleurs jeunes et âgés¹

(indices, niveau salarial des travailleurs de 25 à 29 ans = 100)

Pays présentant une tension salariale relativement élevée		Pays présentant une tension salariale moyenne		Pays présentant une tension salariale relativement faible	
Pays-Bas	158	Irlande	141	Allemagne	125
France	158	Italie	141	Danemark	117
Grèce	156	Luxembourg	141	Finlande	116
Espagne	151	Portugal	138	Suède	114
Autriche	149	PM: moyenne de l'UE	134	Royaume-Uni	105
Belgique	146				

Source: Eurostat, Enquêtes sur la Structure et la Répartition des Salaires (1995)

¹ Rapport entre le salaire mensuel moyen des travailleurs de plus de 55 ans et celui des travailleurs de 25 à 29 ans, le niveau de salaire de ces derniers étant égal à 100.

De telles subdivisions sont intéressantes parce qu'elles permettent une présentation et une analyse simples de la réalité. Elles restent cependant partiellement arbitraires et donc contestables.

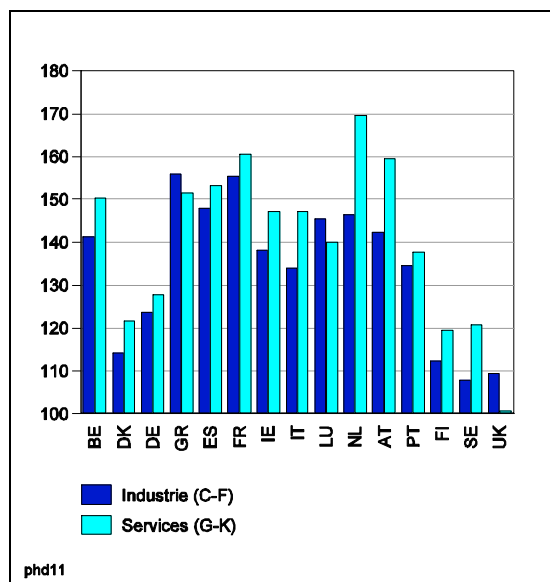
Autre possibilité de subdiviser les États membres de l'Union européenne: répartir les salaires selon l'âge en deux groupes seulement: le groupe des pays à tension salariale supérieure à la moyenne de l'Union européenne et le groupe des pays à tension salariale inférieure à la moyenne de l'Union européenne. La Belgique, les Pays-Bas et le Luxembourg, ainsi que les pays méridionaux (Espagne, Portugal, Italie et Grèce) figurent avec l'Autriche et l'Irlande dans le groupe de pays présentant une tension salariale relativement élevée entre les travailleurs plus âgés et plus jeunes; les pays scandinaves (Suède, Danemark et Finlande) présentent, avec l'Allemagne et le Royaume-Uni, un écart relativement moindre entre les rémunérations des travailleurs plus âgés et plus jeunes.

L'écart manifeste entre la structure des salaires suivant l'âge dans l'industrie et dans le secteur des services en Belgique est probablement dû dans une large mesure à la part relative des employés et des ouvriers dans ces groupes sectoriels respectifs; il se retrouve de manière plus généralisée dans les autres pays de l'Union européenne, même si la distinction typique prévue dans le droit belge du travail

entre ouvriers et employés n'y est en général pas applicable. Les exceptions à la tension salariale généralement plus élevée dans le secteur des services sont la Grèce, le Luxembourg et le Royaume-Uni.

Graphique 65 - Tension salariale entre travailleurs plus âgés et plus jeunes dans l'UE¹

(indices, niveau salarial des travailleurs de 25 à 29 ans = 100)



Source: Eurostat, Enquêtes sur la Structure et la Répartition des Salaires (1995).

¹ Rapport entre le salaire mensuel moyen des travailleurs de plus de 55 ans et celui des travailleurs de 25 à 29 ans, le niveau de salaire de ces derniers étant égal à 100.

La conclusion de cette sous-section est que la tension salariale constatée en Belgique entre les travailleurs plus jeunes et plus âgés n'a rien d'exceptionnel sous l'angle européen. Toujours est-il que la Belgique appartient à un groupe de pays dans lesquels cette tension est supérieure à la moyenne de l'Union européenne. Il est d'ailleurs remarquable que la tension salariale entre les salariés âgés et jeunes est nettement moindre au Royaume-Uni et dans les pays scandinaves.

4.2.5. Évolution de la productivité et des salaires d'après l'âge

L'existence de rémunérations croissantes en fonction de l'âge des travailleurs peut s'expliquer ou se justifier de plusieurs manières partant de la théorie économique. Dans l'économie classique, la théorie du capital humain joue un rôle essentiel. Le courant institutionnel dans les sciences économiques s'attache plutôt à la théorie des contrats implicites.

Selon la théorie du capital humain, les travailleurs deviennent de plus en plus productifs avec l'âge, justement parce qu'ils augmentent ce capital humain en cours de carrière. Une augmentation de ce capital peut résulter, par exemple, de l'expérience, de formations diverses ou de la formation « sur le tas ». Dans la catégorie des employés en particulier, pour lesquels les augmentations de salaire liées à l'âge sont les plus élevées en Belgique, mais également dans celle des ouvriers qualifiés et spécialisés, un tel phénomène semble plausible. Toutefois, il ne s'applique peut-être pas à toutes les catégories de travailleurs.

Selon cette théorie, il est dès lors également normal que les travailleurs plus âgés et donc plus productifs perçoivent une rémunération plus élevée. C'est surtout dans les ouvrages publiés dans les

pays anglo-saxons sur cette matière que cette approche est privilégiée. Il faut bien entendu souligner que c'est justement dans ces pays que la tension salariale entre travailleurs plus jeunes et plus âgés n'est pas très élevée⁸⁶. C'est ainsi que Hellerstein, Neumark et Troske (1999) concluent que les écarts de salaires entre groupes d'âge aux États-Unis sont le reflet des écarts de productivité entre ces mêmes groupes d'âge.

Mesurer la progression de la productivité en fonction de l'âge est une tâche difficile. En effet, il faut disposer de données extrêmement détaillées sur la production et la structure d'âge des travailleurs dans les entreprises, et ce de préférence au niveau d'agrégation le plus faible possible. En outre, un certain nombre d'éléments relatifs à la productivité, qui se présentent davantage chez les travailleurs âgés, sont difficilement mesurables: les aptitudes sociales, la loyauté, la prudence (qui signifie moins d'accidents du travail), etc. Il n'est donc guère étonnant que les études publiées dans les ouvrages spécialement consacrés à ce sujet sont relativement rares.

Selon une thèse relativement généralisée et plausible, il semblerait que passé un certain âge, la productivité n'augmente plus. C'est ainsi que Ilmakunnas et al. (1999) constatent qu'en Finlande la productivité des travailleurs continue de progresser jusqu'à l'âge d'environ 40 ans et qu'elle commence ensuite à baisser, si bien que l'évolution de la production en fonction de l'âge se présenterait selon une courbe en cloche. Crepon et al. ont étudié la situation en France et en sont arrivés à la conclusion que l'amélioration de la productivité cesserait déjà dès 35 ans pour se stabiliser ensuite ou même baisser avant de stagner à partir de l'âge de 50 ans. L'OCDE⁸⁷ indique à cet égard que la progression de la productivité en fonction de l'âge ne peut pas être surestimée. C'est surtout après 50 ans qu'il serait difficile de pouvoir enregistrer encore d'importants gains de productivité⁸⁸. L'examen des ouvrages spécialisés en cette matière ferait apparaître qu'une progression générale de la productivité après l'âge de 50 ans n'est guère probable.

Si la productivité peut augmenter avec l'âge, un certain nombre d'études montrent que la progression des rémunérations avec l'âge est souvent plus rapide et plus durable que la hausse de la productivité. Des études empiriques le confirment pour la Finlande⁸⁹, la Norvège⁹⁰ et la France⁹¹. Compte tenu de l'existence répandue, dans de nombreux pays de l'Union européenne, de gratifications liées à l'âge en matière de rémunérations, nous pouvons supposer que les rémunérations progressent partout, également en Belgique, plus rapidement avec l'âge que la productivité des travailleurs. Par ailleurs, il y a lieu de souligner aussi que les salariés plus âgés qui restent au travail sont peut-être, en termes relatifs, les plus productifs de leur génération, ce qui peut justifier une rémunération plus élevée de ce groupe.

Le phénomène des rémunérations dont la structure d'âge se présente sous la forme d'une pente plus accentuée que celle de la productivité peut s'expliquer par la théorie des contrats implicites⁹². Celle-ci veut que les employeurs proposent à leurs jeunes travailleurs un contrat dont la rémunération est inférieure à leur productivité moyenne. Ainsi, les employeurs sont pour ainsi dire assurés contre l'incertitude quant à la productivité individuelle réelle du jeune travailleur qu'ils engagent⁹³. Les jeunes

⁸⁶ Ce qui, dans ce rapport, n'est démontré que pour le Royaume-Uni.

⁸⁷ Cf. OCDE (2002).

⁸⁸ Cf. McEvoy, G. M. and Cascio, W. F. (1989). Cumulative evidence of the relationship between employee age and job performance, *Journal of Applied Psychology*, Vol. 74, no 1, 11-17.

⁸⁹ Cf. Ilmakunnas et al. (1999).

⁹⁰ Cf. Haegeland et Klette (1999).

⁹¹ Cf. Crepon et al. (2002).

⁹² Cf. Lazear, par exemple (1979).

⁹³ Cf. Harris et Holmstrom, par exemple (1982).

travailleurs sont incités à faire leurs preuves, et notamment celle de leur productivité, en vue d'obtenir ensuite une rémunération qui dépassera leur productivité⁹⁴. Un tel système de rémunération lie également les travailleurs à leur entreprise. L'on peut toutefois se demander si sa pertinence n'est pas moindre, sachant que les liens entre le travailleur et l'entreprise se distendent et ne durent souvent plus toute une carrière⁹⁵.

Dans une situation où les entreprises n'ont que peu de certitudes au sujet du développement de leurs activités futures, il peut s'avérer optimal, tant pour les travailleurs que pour les employeurs, de ne faire correspondre les salaires avec la productivité que selon une moyenne au cours d'une carrière, en fixant ces salaires à un niveau d'abord relativement bas, puis relativement élevé. Conséquence: en cas de soubresauts importants et inattendus de la demande de produits de l'entreprise, il y a un risque de voir les travailleurs plus âgés et coûtant plus cher à l'entreprise devenir les premières victimes des restructurations en vue de réduire l'emploi⁹⁶.

La conclusion générale de cette sous-section est que la productivité des travailleurs, en tout cas durant la première partie de leur carrière, progresse avec l'âge. Les salaires augmentent plus rapidement que la productivité, en tout cas dans la deuxième moitié de la carrière. Cela peut se justifier d'après la théorie des contrats implicites, mais peut également peser sur l'emploi des travailleurs âgés, surtout en cas de restructurations importantes.

4.2.6. Structure des salaires selon l'âge et du taux d'emploi des travailleurs plus âgés

L'on procède dans cette sous-section à une comparaison des critères présentés et analysés ci-dessus concernant l'évolution des salaires selon l'âge avec les taux d'emploi et d'activité dans les États membres de l'Union européenne sur la base des comptages figurant dans les Enquêtes sur les Forces de travail (Labour force surveys, LFS) d'Eurostat.

Comme l'illustre le graphique 66, il semble qu'une structure des salaires plus fortement liée, en termes relatifs, à l'âge coïncide souvent avec un taux d'emploi relativement plus faible des travailleurs plus âgés. Une structure de coûts relativement plane coïncide avec un meilleur taux d'emploi des travailleurs plus âgés.

La plupart des pays qui présentent une tension salariale relativement plus élevée entre travailleurs plus jeunes et plus âgés par rapport à la moyenne de l'Union européenne semblent, en outre, présenter un taux d'emploi des travailleurs âgés inférieure à la moyenne de l'Union européenne. L'inverse est également vrai: une tension salariale relativement faible coïncide avec un taux d'emploi relativement élevé des travailleurs plus âgés. Les exceptions sont la Grèce, l'Irlande, le Portugal et la Finlande.

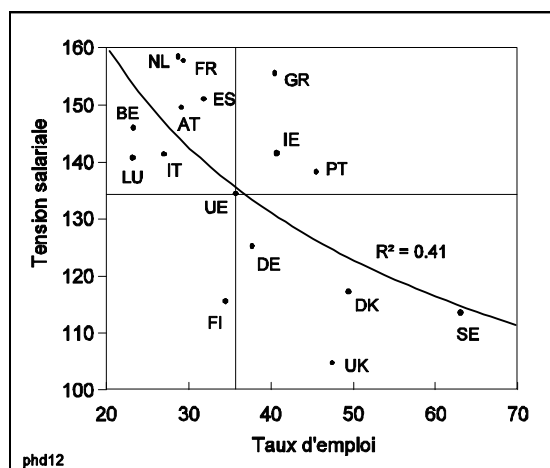
Cette constatation pourrait indiquer un rejet des travailleurs plus âgés pour des arguments de coût (en d'autres termes une demande de travail moins élevée) et donc un choix de la part des employeurs. Les arguments financiers en faveur du retrait anticipé n'excluent évidemment pas que d'autres mécanismes peuvent également jouer, comme "l'acceptation sociale" du licenciement des âgés (au regard des jeunes) ou d'autres motifs qui réagissent à l'offre de travail émanant des plus âgés (voir plus loin).

⁹⁴ Cf. également Crepon et al. (2002), qui présente cette explication comme la plus plausible pour ce qui concerne la France.

⁹⁵ Cf. également le SPF ETCS (1999).

⁹⁶ Cf. également Paolini (2002).

Graphique 66 - Taux d'emploi des travailleurs plus âgés¹ et tension salariale entre travailleurs âgés et jeunes²



Source : Eurostat, Enquête sur la Structure et la Répartition des Salaires (1995).

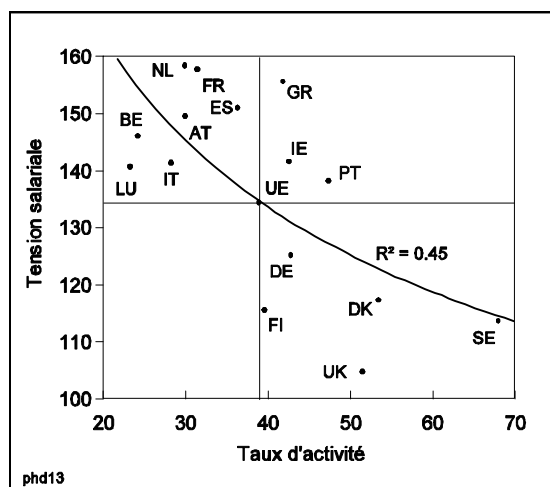
¹ Rapport entre le nombre de travailleurs de 55 ans et plus et la population totale dans cette catégorie d'âge, en pourcentage.

² Rapport entre le salaire mensuel moyen des travailleurs de plus de 55 ans et celui des travailleurs de 25 à 29 ans, le niveau de salaire de ces derniers étant égal à 100.

Par ailleurs, une structure salariale plus fortement liée à l'âge semble coïncider également avec un taux d'activité inférieur. Une fois de plus, la plupart des pays qui présentent une tension salariale relativement élevée entre les travailleurs plus jeunes et plus âgés par rapport à la moyenne de l'Union européenne semblent, en outre, présenter un taux d'activité des travailleurs plus âgés inférieur à la moyenne de l'UE, et vice-versa. Les seules exceptions concernant ce lien constaté de manière générale sont la Grèce, l'Irlande et le Portugal.

Cette observation semble suggérer que l'offre de travail est moindre de la part des travailleurs plus âgés, et donc peut-être laisse supposer qu'il y a là un choix personnel des travailleurs concernés (d'éventuels incitants financiers dans ce sens sont abordés au paragraphe 4.3). D'un autre côté, l'offre de travail moindre des travailleurs plus âgés pourrait également provenir d'un effet de dissuasion du côté de la demande. Le fait que les employeurs sont moins enclins à engager des travailleurs plus âgés ou à les maintenir à leur service pourrait décourager cette catégorie de personnes à se présenter encore sur le marché du travail. Tout indique que l'interaction entre les différents motifs est complexe.

Graphique 67 - Taux d'activité des travailleurs plus âgés¹ et tension salariale entre travailleurs âgés et jeunes²



Source : Eurostat, Enquête Structure et la Répartition des Salaires (1995).

¹ Rapport entre le nombre de travailleurs et de demandeurs d'emploi de 55 ans et plus et la population totale dans cette catégorie d'âge, en pour-cent.

² Rapport entre le salaire mensuel moyen des travailleurs de plus de 55 ans et celui des travailleurs de 25 à 29 ans, dont le niveau est fixé à 100, en indices.

Le constat selon lequel le taux d'emploi relativement faible des âgés est aussi corrélé à un faible taux d'activité pour ce même groupe signifie que leur mise à l'écart de la sphère de production se traduit par leur sortie du marché du travail. De cette manière, la perte de ces emplois n'exerce pas de pression à la baisse sur les salaires, expliquant que la tension salariale entre travailleurs âgés et jeunes ne baisse pas.

La conclusion de cette sous-section est qu'il existe un rapport négatif entre, d'une part, la tension salariale entre travailleurs plus jeunes et plus âgés et, d'autre part, le taux d'emploi des travailleurs plus âgés dans les pays de l'Union européenne. Le même lien est, en outre, constaté entre cette tension salariale et le taux d'emploi des travailleurs plus âgés.

4.2.7. Mesures de politique générale destinées à stimuler la demande de main-d'œuvre âgée

Compte tenu de la situation des travailleurs plus âgés sur le marché belge du travail, les pouvoirs publics ont déjà pris certaines mesures comportant des incitants financiers destinés à favoriser la demande de main-d'œuvre plus âgée. Au niveau fédéral, citons, par exemple, l'introduction d'une prime à la reprise du travail⁹⁷, qui consiste en une intervention financière en faveur des personnes plus âgées (ayant plus de 50 ans) qui reprennent le travail. Cette compensation financière doit leur permettre d'accepter une rémunération relativement inférieure lors d'une nouvelle embauche.

Lors de la conférence sur l'emploi de septembre 2003, les partenaires sociaux avaient également convenu qu'une partie des réductions ciblées de cotisations sociales patronales devait bénéficier en priorité aux travailleurs plus âgés. Il existait déjà auparavant une réduction des charges de 400 euros par trimestre pour les salariés de 57 ans et plus. Il convient de mentionner à cet égard que des réductions ciblées contiennent toujours en germe un risque d'éviction, dans la mesure où elles rendent

⁹⁷ Cette prime de reprise du travail figure en tant que mesure 203 dans l'inventaire des mesures visant à favoriser l'emploi.

une catégorie de main-d'œuvre plus intéressante qu'une autre. À la lumière de ce qui précède, des réductions de charges spécifiques en faveur de travailleurs plus âgés, dont la productivité est relativement moindre, par exemple les travailleurs peu qualifiés, pourraient s'avérer efficaces pour maintenir cette catégorie de travailleurs en emploi. Pour les travailleurs plus âgés dont la productivité est élevée, une telle mesure serait peut-être moins indiquée.

Par ailleurs, les mesures stimulant l'apprentissage tout au long de la vie, ainsi que les objectifs en matière de formation au sein des entreprises formulés par les partenaires sociaux, peuvent également contribuer à une amélioration du degré d'emploi des travailleurs plus âgés. En effet, ces mesures sont susceptibles d'influencer favorablement l'évolution de la productivité de ces travailleurs au cours de leur carrière, et améliorer ainsi le rapport entre coût du travail et productivité.

La conclusion de cette sous-section est qu'il existe déjà une amorce de stimulation de la demande de travailleurs plus âgés au niveau politique. Des mesures ciblées en faveur des travailleurs plus âgés, dont la productivité est relativement moins élevée, pourraient s'avérer les plus efficaces. Il est également recommandé de maintenir, voire d'améliorer la productivité des travailleurs pendant leur carrière par le biais d'un apprentissage et de formations au sein de l'entreprise tout au long de leur vie.

La conclusion générale de ce chapitre 4.2 est que la structure des salaires suivant l'âge peut bien entendu s'expliquer et se justifier, mais qu'elle peut freiner l'emploi des travailleurs plus âgés dans certains cas. En outre, les effets de la demande ne peuvent pas être envisagés hors de tout lien avec l'offre de travail émanant des plus âgés.

4.3. L'offre de travail

4.3.1. Introduction

Le problème des incitants financiers au départ anticipé du marché du travail ou à la retraite est complexe. D'une part, les voies possibles par lesquelles la retraite est atteinte sont très variées. D'autre part, il s'agit d'un domaine où systèmes d'imposition, systèmes de prestations, préférences et caractéristiques des bénéficiaires interagissent.

De plus, comme nous l'avons vu dans la présentation du contexte institutionnel belge, de par les changements de réglementations, ces systèmes sont en constante mutation.

Deux interrogations principales se posent sur les incitants financiers inhérents à ces modes d'organisation du système de protection sociale. Première question: les systèmes existant en Belgique comportent-ils des incitants plus importants que dans les autres pays? Deuxième question: peut-on mesurer l'effet des ces incitants sur l'offre de travail des âgés ?

La section suivante présente différentes méthodes pour calculer ces incitants. Ensuite, nous examinerons les études qui tentent de répondre aux questions posées.

4.3.2. La mesure des incitants au retrait définitif du marché du travail

4.3.2.1. Un modèle microéconomique de la décision de retraite

Dans un monde théorique, sans incertitude et sans contrainte de liquidité, l'âge d'éligibilité à la pension n'aurait pas d'effet sur le comportement effectif des travailleurs. En effet, ceux-ci, connaissant avec certitude leur profil salarial dans le temps, ainsi que les pénalités ou les bénéfices (sur l'ensemble de leur cycle de vie) d'arrêter à un moment donné leur activité, pourraient décider librement de leur âge de retraite, puisant dans leur épargne privée ou recourant éventuellement au crédit pour financer leur consommation jusqu'à l'âge légal d'éligibilité, à partir duquel ils percevraient les fruits de leur patrimoine de pension accumulé.

Pour rendre ce modèle plus réaliste, en particulier par l'introduction de l'incertitude, Stock et Wise (1990) ont proposé le modèle de l'option future (notée OV pour *option value*) pour la décision de retraite.

Plutôt que de postuler un modèle du cycle de vie, ils font l'hypothèse qu'à chaque âge, l'individu compare, en termes d'utilité, la valeur actualisée attendue de se retirer immédiatement du marché du travail, avec la valeur obtenue en retardant la décision de retraite pour chaque âge futur, compte tenu de son espérance de vie. Ce calcul est facilité par le fait qu'ils postulent également qu'ex-ante la transition vers la retraite est définitive et irréversible, autrement dit que la retraite est un état "absorbant", plutôt qu'un état "dynamique" comme le sont le travail ou le chômage par exemple. La fonction d'utilité peut être spécifiée comme suit (dans la notation de Dellis, Jousten et Perelman (2001):

$$V_t(R) = \sum_{s=t}^{R-1} q^{s-t} b^{s-t} Y_s^g + \sum_{s=R}^S q^{s-t} b^{s-t} (kP_s(R))^g$$

L'utilité espérée est composée de deux termes: d'une part, l'utilité espérée du revenu de travail Y_s pendant la période d'emploi, et d'autre part l'utilité espérée à partir de la retraite R , durant laquelle le bénéficiaire reçoit chaque période une pension $P_s(R)$, jusqu'à son décès. Les facteurs θ , β et γ représentent, respectivement, la probabilité de survie, le facteur d'actualisation et le paramètre d'aversion au risque. Enfin k exprime le poids relatif de l'utilité du revenu de pension par rapport au revenu du travail, autrement dit l'utilité accordée au temps libre. A chaque période le travailleur peut calculer OV_t avec

$$OV_t = \max_{R \geq t} [V_t(R) - V_t(t)]$$

où $V_t(R)$ et $V_t(t)$ indiquent les utilités espérées de prendre sa retraite, soit dans le futur à R , soit immédiatement. Stock et Wise ont montré que cette différence peut être vue comme une option. Tant que cette option future a une valeur positive, la personne reste sur le marché du travail puisqu'il existe au moins une date future de retraite pour laquelle la valeur actualisée de prendre sa pension à ce moment-là est supérieure à celle qu'elle obtiendrait si elle la prenait immédiatement.

On voit que dans la décision de retraite, outre l'espérance de vie, les préférences individuelles en termes de temps et de risque, ce sont les revenus attendus de la poursuite de l'activité professionnelle et les revenus de remplacement d'une part et l'utilité accordée au temps libre, d'autre part, qui auront une influence déterminante. Le travailleur peut à chaque période mettre à jour son information, ce qui correspond mieux au comportement observé qu'un modèle d'information parfaite.

4.3.2.2. Les mesures des incitants au retrait du marché du travail

La littérature empirique sur les incitants financiers utilise des mesures financières ou en termes de bien-être, qui sont directement dans l'esprit du modèle de Stock et Wise.

A chaque période, le travailleur peut décider de son maintien en activité ou de son retrait. A cette fin, il mesure l'impact financier d'une telle décision, en calculant la variation qu'elle produit sur son patrimoine pension SSW (pour *Social Security Wealth*). Le patrimoine pension SSW est défini comme la valeur actuarielle des prestations attendues après la cessation définitive de l'activité professionnelle à l'âge R :

$$SSW_t(R) = \sum_{s=R}^S q^{s-t} b^{s-t} P_s(R)$$

L'évolution de ce patrimoine pension peut être mesurée de différentes manières.

Un premier indicateur utilisé dans la littérature est l'accroissement AC (pour *accrua*l), qui est défini comme l'accroissement attendu du SSW sur un horizon d'une période:

$$AC_t = SSW_t(t+1) - SSW_t(t)$$

Un deuxième indicateur, qui rend mieux compte du caractère anticipatif qu'on suppose à un agent économique, est l'accroissement maximum attendu de son patrimoine pension SSW , noté PV (pour *peak value*). Cet accroissement est calculé en comparant la valeur de SSW au moment présent et la valeur de SSW maximale pour cet agent au cours des années suivantes, et cela pour chaque âge de t jusqu'à l'âge le plus élevé admis pour quitter la vie active:

$$PV_t = \max_{R \geq t} [SSW_t(R) - SSW_t(t)]$$

Lorsqu'un système de protection sociale ne comporte aucun incitant vers un retrait précoce du marché du travail, on parle de neutralité actuarielle. Par exemple, dans un système théorique qui serait basé sur une stricte capitalisation individuelle des cotisations pour la pension, les droits acquis refléteraient exactement les contributions versées par le travailleur. Autrement dit, dans un système actuariellement neutre, il n'y a pas de variation de la valeur actuelle du patrimoine moyen, dans le sens où les contributions sociales supplémentaires, qui seraient payées durant la période supplémentaire de maintien au travail, sont totalement compensées par une hausse des droits attendus. Dans un tel système, les valeurs AC et PV devraient être nulles.

Si le système incite au retrait anticipé par rapport à l'âge légal de retraite, l'augmentation éventuelle des droits attendus est insuffisante pour compenser les cotisations qui continuent d'être prélevées durant les années de travail supplémentaires. Dans ce cas, les valeurs AC et PV seront en général négatives.

Un troisième indicateur est appelé le taux implicite de taxation sur la poursuite du travail. La différence en termes de patrimoine pension, mesurée par exemple par $-AC_t$ ou $-PV_t$, rapportée au dernier revenu du travail, constitue en effet une sorte de "taxe implicite" sur la poursuite du travail. On a:

$$t_t = -\Delta SSW / Y_t$$

Si le système est conçu pour pénaliser tout retrait précoce avant un âge donné, la variation du patrimoine pension, entre le moment présent où le travailleur n'a pas encore atteint cet âge normal de retrait et un retrait futur, sera positive. La taxe implicite sera négative et on parlera alors d'un subside à la poursuite du travail.

Enfin une dernière manière de présenter le caractère incitatif d'un système de retrait du marché du travail consiste à estimer la valeur de l'option future *OV*, de *Stock* et *Wise*. Il s'agit alors d'un incitant en termes de bien-être plutôt qu'en termes financiers.

Pour avoir une vue globale des incitations au retrait anticipé dans l'ensemble du système de protection sociale, il faut prendre en compte non seulement le régime ordinaire de retraite, mais également les autres mécanismes qui constituent *de facto* ou *de jure* des systèmes de pré-retraite. Ainsi, l'OCDE considère qu'en Belgique, le régime de la prépension conventionnelle ou celui de l'assurance-chômage, et ce dernier uniquement pour les bénéficiaires du statut de chômeur âgé, constituent de telles variantes. Par contre, l'assurance-invalidité n'est pas considérée comme un système de pré-retraite en Belgique, car les conditions d'éligibilité se basent principalement sur des motifs médicaux et non un simple critère d'âge.

Selon l'âge de retrait, les incitants peuvent être plus ou moins importants au sein d'un système particulier. Il n'est donc pas facile de présenter une mesure unique de ce caractère incitatif au retrait précoce pour le système de protection sociale dans son ensemble. L'approche la plus simple, qui a été celle de l'OCDE, est d'examiner, dans chacun des pays, toutes les voies institutionnelles séparément, avant de choisir le système le plus courant comme représentatif. Dans la plupart des cas, il s'agit de la "filière chômage" (Duval, 2003).

À côté de l'âge, l'importance des incitants varie également en fonction d'autres caractéristiques du travailleur, en particulier son revenu et sa situation familiale. À moins de disposer d'une base de données très complète et de pouvoir ainsi calculer les incitants de manière individualisée, l'approche se limite souvent à prendre quelques cas types, dont le caractère représentatif n'est pas toujours garanti.

4.3.3. Le caractère incitatif des dispositifs de sortie définitive du marché du travail en Belgique par rapport aux autres pays

Il existe plusieurs indicateurs pour mesurer les incitants financiers. Dans une première sous-section, nous comparons à titre illustratif les taux de remplacement pour les différentes filières en Belgique, dans une deuxième sous-section, nous présentons une étude basée sur un exercice de microsimulation. Enfin la dernière sous-section présente les indicateurs utilisés par l'OCDE.

4.3.3.1. Une mesure simple des incitants en Belgique: les taux de remplacement

Les taux de remplacement ont été calculés sur la base des informations fournies par les différentes administrations concernées, pour les différents dispositifs institutionnels existants en Belgique. Ces dispositifs ont été présentés dans la section II.3 de ce rapport. Nous envisageons ici une approche microéconomique: les valeurs ont été calculées pour certains cas types.

Ces cas types varient selon les dimensions suivantes: la situation familiale, le revenu professionnel précédant la transition vers le dispositif de fin de carrière et le régime de travail. Les prestations ne varient pas en fonction du sexe, sauf dans le régime des pensions. Nous nous trouvons en effet dans un

Tableau 43 - Taux de remplacement calculés pour différents dispositifs de retrait du marché du travail

(en p.c.)

Niveau de revenu professionnel	Taux de remplacement bruts			Taux de remplacement nets		
	Salaire minimum	Salaire moyen de l'ouvrier (concept APW)	Double du salaire moyen de l'ouvrier	Salaire minimum	Salaire moyen de l'ouvrier (concept APW)	Double du salaire moyen de l'ouvrier
Isolé	(1.186 €)	(2.603 €)	(5.206 €)			
<i>Régime des salariés du secteur privé</i>				(948 €)	(1.518 €)	(2.581 €)
chômeur âgé	71	39	19	89	66	39
prépension	67	49	26	84	70	43
pension carrière incomplète 60 ans	62	41	27	78	66	45
pension	70	44	29	88	67	46
pension avec contrat 2ème pilier	-	70 ^a	70 ^a	-	88 ^a	81 ^a
<i>Fonctionnaires</i>				(917 €)	(1.559 €)	(2.650 €)
pension carrière incomplète 60 ans	- ^b	67	67	- ^b	83	76
pension carrière incomplète 65 ans	- ^b	73	73	- ^b	87	81
pension	- ^b	75	75	- ^b	89	83
<i>Indépendants</i>				(854 €)	(1.431 €)	(2.435 €)
pension carrière incomplète 60 ans	35	19	11	49	34	24
pension	53	27	16	74	49	34
Avec charge de famille	(1.186 €)	(2.603 €)	(5.206 €)			
<i>Régime des salariés du secteur privé</i>				(1.064 €)	(1.720 €)	(2.817 €)
chômeur âgé	78	42	21	87	64	39
prépension	73	54	29	81	76	48
pension carrière incomplète 60 ans	62	41	27	87	75	54
pension	70	44	29	98	78	56
pension avec contrat 2ème pilier	-	70 ^a	70 ^a	-	90 ^a	83 ^a
<i>Fonctionnaires</i>				(1.024 €)	(1.769 €)	(2.895 €)
pension carrière incomplète 60 ans	- ^b	67	67	- ^b	85	79
pension carrière incomplète 65 ans	- ^b	73	73	- ^b	89	83
pension	- ^b	75	75	- ^b	91	85
<i>Indépendants</i>				(930 €)	(1.642 €)	(2.714 €)
pension carrière incomplète 60 ans	45	23	14	58	37	27
pension	71	34	20	90	53	38
p.m. invalidité						
<i>Régime des salariés</i>						
isolé	67	50	25	84	75	45
charge de famille	83	65	33	93	89	54
<i>Régime des indépendants</i>						
isolé	55	25	13	77	46	27
charge de famille	74	34	17	94	53	32

Montants entre (): revenus professionnels bruts et nets.

- Il s'agit d'un contrat à prestations définies garantissant un taux de remplacement brut de 70 p.c. Cette formule est parmi les plus généreuses de celles couramment proposées par les employeurs.
- Le premier niveau de revenu n'est pas applicable dans la fonction publique, où le salaire minimum mensuel brut est de 1.455,21 euros.

Hypothèses de calcul

- pour les montants des pensions, il s'agit des prestations versées aux hommes; les carrières sont supposées homogènes;
- les cotisations personnelles ont été calculées selon la réglementation en vigueur dans les différents régimes de travail;
- les revenus professionnels mensuels (après cotisations personnelles) ont été multipliés respectivement par 13; 12,5 et 12 pour obtenir les revenus imposables des salariés du secteur privé, des fonctionnaires et des indépendants;
- les revenus de remplacement mensuels (après cotisations personnelles) ont été multipliés par 12 pour calculer le revenu imposable, pour l'ensemble des prestations et des régimes de travail;
- le revenu professionnel ou de remplacement est supposé être le seul revenu de la personne. Pour le calcul de l'impôt, la situation avec charge de famille correspond à celle du contribuable marié, ayant son conjoint à charge. Les additionnels communaux ont été fixés à 7 p.c., soit la moyenne pour la Belgique. Le calcul a été effectué avec un logiciel standard de calcul de l'IPP;
- les montants de revenus en euros mentionnés dans les trois dernières colonnes correspondent aux revenus professionnels annuels nets, divisés par 12. Ce sont ces montants qui sont comparés aux prestations nettes pour obtenir les taux de remplacement nets.

période transitoire où l'âge légal de départ à la retraite et la longueur de la carrière complète diffèrent entre hommes et femmes. Les résultats présentés dans le tableau, pour ce dispositif particulier, ne concernent que les hommes.

Une variable importante est l'âge minimum d'accès aux différents dispositifs. Ces âges d'accès ont été clairement mentionnés dans la section II.3. Afin de ne pas surcharger le tableau, les taux de remplacement sont établis pour l'âge minimum d'accès au dispositif, sauf mention explicite.

Pour la situation familiale, deux possibilités sont envisagées: la personne est un isolé ou la personne a son conjoint à charge. Le revenu professionnel est celui gagné avant l'entrée dans le dispositif. Par souci de simplification, ce niveau de revenu est supposé constant sur l'ensemble de la carrière professionnelle. Nous envisageons trois niveaux de revenus bruts, à savoir avant cotisations personnelles et impôts:

- le salaire minimum dans le secteur privé, soit 1.186,31 euros;
- le salaire moyen de l'ouvrier (selon le concept du "Average Production Worker" (APW) de l'OCDE), soit 2603,14 euros;
- une rémunération égale au double de ce salaire moyen, soit 5206,33 euros.

Concernant le régime de travail, on écarte les carrières mixtes ou toute forme de transition entre régimes. L'importance des régimes en nombre de bénéficiaires, dans les différents dispositifs de fin de carrière, a également été documentée dans la section II.3. Les taux de remplacement ont aussi été calculés dans le cadre du régime invalidité. Ils sont repris dans le tableau uniquement pour mémoire, ce dispositif ne constituant pas un mécanisme favorisant le départ anticipé en Belgique, contrairement à la situation dans d'autres pays.

Si l'on examine d'abord les taux de remplacement bruts, les différences s'expliquent principalement par les différents plafonds et seuils réglementaires dans les dispositifs. Les taux de remplacement sont systématiquement plus élevés pour les revenus les plus bas, ce qui reflète l'impact des minima dans les différents systèmes de prestation. Pour les salariés du secteur privé, les taux de remplacement pour la pension légale ou la prépension sont assez bas pour les salaires au niveau de l'APW ou du double de l'APW. Toutefois, il est assez commun que ces prestations soient complétés par des contrats complémentaires. À titre illustratif, nous mentionnons le cas de salariés qui bénéficient d'une assurance pension complémentaire, garantissant un taux de remplacement brut de 70 p.c. Il s'agit d'une formule parmi les plus avantageuses de celles en application. La majorité des nouveaux contrats d'assurance-groupe sont à cotisations définies, à savoir des contrats plus neutres actuariellement au niveau individuel. Faute d'information, les taux de remplacement n'ont pu être calculés pour les sorties anticipées combinées à des conventions de type "Canada Dry". Il est vraisemblable qu'ils soient de l'ordre de ceux obtenus dans le cas de la prépension, puisque les dispositifs "Canada Dry" sont financièrement moins coûteux que la prépension pour les employeurs.

Dans le système de la fonction publique, le tableau illustre l'impact du complément pour âge évoqué dans la section II.3. Il s'agit d'un système de surcote qui permet aux fonctionnaires n'ayant pas une carrière complète d'obtenir à leur départ à la pension, un taux de remplacement plus avantageux s'ils maintiennent leur activité jusqu'à 65 ans. Il s'agit donc d'un incitant réel pour la poursuite d'une carrière après l'âge de 60 ans, mais seulement si la carrière reste incomplète à l'âge de la pension.

Dans le système de pension des indépendants, il existe un système de décote qui pénalise le départ anticipé à la retraite, en instaurant une décote de 5 p.c. par année avant l'âge légal de départ à la retraite. La différence des taux de remplacement entre les lignes "pension carrière incomplète 60 ans" et "pension" est la plus élevée dans ce régime de travail. En effet, à la pénalité en terme de longueur de carrière (la fraction servant à calculer le montant de la pension s'élevant à 40/45 au lieu de 45/45 pour une carrière complète), s'ajoute une décote supplémentaire qui atteint 25 p.c. pour la personne qui veut bénéficier de sa pension dès 60 ans (soit 5 années avant l'âge légal, c'est-à-dire cinq fois la pénalité annuelle de 5 p.c.) par rapport à la personne qui maintient son activité jusqu'à 65 ans. Ce même système de décote a existé dans le régime des salariés, mais y a été supprimé en 1991.

Le tableau présente également des taux de remplacement nets. Etant donné que le niveau des cotisations personnelles diffère entre régimes de travail et que nous avons calculé le revenu imposable annuel en multipliant les montants mensuels par 12 pour les indépendants, par 12,5 pour les fonctionnaires et par 13 pour les salariés pour calculer l'impôt dû, les revenus professionnels nets mensuels diffèrent entre régimes de travail. Ces derniers sont les dénominateurs utilisés pour le calcul des taux nets. Ces taux de remplacement nets indiquent de manière plus précise l'incidence financière réelle d'une cessation de l'activité pour les différents bénéficiaires.

On constate dans tous les cas que les taux de remplacement nets sont systématiquement plus élevés que les taux bruts. Il s'agit d'une caractéristique commune à la plupart des pays de l'OCDE (OCDE, 2002). Le traitement fiscalement avantageux des pensions et des autres prestations de remplacement par rapport aux revenus professionnels explique ces différences marquées.

Pour les bas revenus, les taux de remplacement nets sont toujours de plus de 80 p.c. Il est toutefois difficile d'en tirer une conclusion au niveau incitatif. En effet, pour des bas salaires, une chute de revenu même ténue, peut être jugée comme non acceptable. Pour préserver un pouvoir d'achat suffisant, la personne peut être contrainte de se maintenir en activité, même avec un taux de remplacement aussi élevé dans les dispositifs alternatifs au maintien en activité.

Nous pouvons également constater que le régime des prépensions reste intéressant au niveau financier par rapport aux dispositifs alternatifs, pour les niveaux moyens de revenus, et même pour les revenus plus élevés si les indemnités légales de prépension sont complétées par l'employeur par des indemnités extra-légales. Pour les bas revenus, le système des chômeurs âgés apparaît également financièrement intéressant.

Une analyse par cas type reste toutefois trop partielle. Les cas types retenus sont purement théoriques. Pour avoir une meilleure vue des incitants financiers auxquels font face les travailleurs, il faut tenir compte de l'ensemble des facteurs qui peuvent affecter leur patrimoine de pension. L'analyse des incitants à l'aide d'une microsimulation vise précisément ce but.

4.3.3.2. Les incitants financiers en Belgique selon un exercice de micro-simulation

La meilleure manière d'obtenir une vue concrète des incitants financiers pour les travailleurs âgés dans les différents systèmes de retrait définitif du marché du travail, est de procéder à un exercice de micro-simulation. Ce travail nécessite avant tout un échantillon représentatif de personnes dans la tranche d'âge qui nous intéresse, ainsi que toutes leurs caractéristiques ayant un impact sur leur patrimoine de droits à la retraite.

Un tel modèle permet de calculer au niveau du ménage les cotisations et les allocations de sécurité sociale et leurs implications fiscales. En paramétrisant le lien entre politiques suivies et revenu disponible des ménages en paramètres politiques, il est possible de simuler et d'évaluer à un microniveau les changements intervenus dans les politiques sociale et fiscale.

À l'heure actuelle, il n'existe pas en Belgique de modèle public permettant de tels calculs. Le projet AGORA, initié par le SPF Sécurité sociale et institutions publiques de sécurité sociale, en collaboration avec le monde académique, devrait à terme, d'ici 2006, produire un tel outil.

À notre connaissance, l'étude la plus complète disponible pour la Belgique reste à ce jour, celle de Dellis, Desmet, Jousten et Perelman (2002). Cette étude fait partie d'un projet coordonné par Gruber et Wise (1999 et 2004), visant à estimer l'impact des prestations de sécurité sociale sur le comportement de retraite. Nous reprenons dans les tableaux 44 et 45 les résultats de l'équipe belge, ainsi que leurs principales remarques. Il importe de noter que, bien que l'étude soit récente, leurs données portent sur l'année 1995.

Les auteurs ont constitué un échantillon représentatif de la population âgée entre 50 et 65 ans, avec comme unique condition d'appartenance le fait d'exercer comme activité principale une activité professionnelle rémunérée au moment de l'observation.

Respectant la méthodologie prônée pour tenir compte de la multiplicité des voies de retrait précoce dans le projet coordonné par Gruber et Wise, ils ont estimé le patrimoine pension (SSW) pour chacune d'entre elles et les ont combiné en les pondérant par les probabilités de départ respectives.

Tableau 44 - Incitations financières à la cessation d'activité (en euros)

(valeurs médianes par sexe et âge)

Âge	Hommes				Femmes			
	SSW	AC	PV	OV	SSW	AC	PV	OV
50	233.948	-5.390	-5.348	9.342	214.409	-2.614	3.613	8.224
51	236.269	-4.595	-4.473	8.752	218.424	-968	4.668	7.681
52	235.783	-4.928	-4.626	7.711	219.292	-1.718	3.351	6.960
53	235.889	-4.715	-3.001	6.655	219.920	-1.275	3.504	6.354
54	236.987	-991	-470	5.702	216.423	-1.194	2.885	5.724
55	241.150	-4.700	-4.485	4.820	216.275	-1.608	1.893	5.115
56	240.282	-3.921	-3.784	4.219	217.561	-1.747	1.500	4.391
57	243.564	-3.690	-3.665	3.506	217.911	-1.685	1.107	3.546
58	240.738	-3.982	-3.960	2.926	220.431	-932	1.067	23787
59	243.060	-620	-609	2.064	218.633	-485	-12	1.846
60	244.052	-9.112	-9.074	607	218.773	-10.412	-10.259	267
61	226.477	-8.473	-8.473	618	204.730	-9.842	-9.624	477
62	195.818	-7.896	-7.864	715	195.046	-9.720	-9.717	1.060
63	187.785	-7.216	-7.216	798	185.575	-9.211	-9.188	717
64	188.102	-7.584	-7.584	455	162.522	-7.965	-7.965	1.246
65	191.353	-11.658	-11.658	-202	135.036	-8.383	-8.383	1.470

Source: Dellis *et al.* (2002).

Le tableau 44 présente le résultat du calcul des différentes mesures pour l'ensemble de l'échantillon, qui comprend des travailleurs âgés soumis aux trois grands régimes de sécurité sociale en Belgique (salariés, indépendants, fonctionnaires), de manière représentative. Pour chaque cohorte d'âge, les valeurs reproduites correspondent à l'individu médian. Les droits à la pension, qui représentent la valeur actuarielle des allocations de remplacement correspondant à la cessation d'activité dans l'année suivant l'observation, sont de l'ordre de 200.000 euros.

L'accroissement attendu des droits à la pension (AC) résultant du report d'une année de la décision de quitter la vie active s'avère être négatif pour tous les âges, autant pour les hommes que pour les femmes. Ces résultats mettent en évidence que les différents régime de pension et de prépensions sont loin d'être neutres vis-à-vis de l'âge de cessation d'activité mais intègrent au contraire des incitants au départ anticipé.

Si l'on examine leurs résultats en regard des accroissements maximaux attendus (PV) du patrimoine pension, les valeurs estimées de PV sont toujours négatives parmi les hommes et ne diffèrent des valeurs AC que très marginalement. Cela signifie que la valeur attendue des droits à la pension évolue toujours négativement pour l'individu médian. Parmi les femmes, par contre, la possibilité d'améliorer la valeur des droits à la pension existerait avant l'âge de 60 ans. Cela s'explique car les carrières féminines sont plus souvent incomplètes (moins d'années de carrière et temps partiel plus répandu chez les travailleurs féminins). Dès lors, la possibilité de poursuivre son activité jusqu'à l'âge normal de la retraite ouvre le droit à une pension plus conséquente.

Tableau 45 - Incitations financières à la cessation d'activité (en euros) et taux de taxation Travailleurs salariés, hommes uniquement

Âge	Incitation (AC)					Taux de taxation	
	SSW	10th %	Médian	90th %	Écart-type	Salaire net annuel	Taux implicite
50	254.195	-14.138	-7.597	-3.960	7.505	19.115	0,362
51	253.679	-12.565	-6.841	-3.118	7.199	19.174	0,321
52	251.685	-12.664	-7.220	-2.687	6.660	18.862	0,354
53	250.830	-13.159	-6.827	-2.523	6.362	18.711	0,337
54	250.065	-11.540	-5.824	7.976	8.672	18.258	0,279
55	252.690	-16.679	-8.063	-3.249	7.370	18.179	0,410
56	250.822	-14.581	-7.593	-2.505	6.572	17.819	0,396
57	252.750	-16.639	-8.936	-1.826	6.954	17.915	0,474
58	250.366	-14.847	-944	-3.754	4.907	17.725	0,489
59	251.369	-7.759	-2.506	227	5.404	18.487	0,126
60	256.183	-16.798	-10.151	-5.669	5.089	19.610	0,498
61	253.791	-17.550	-10.419	-5.864	5.475	18.378	0,556
62	242.227	-17.948	-10.041	-3.834	5.721	19.246	0,523
63	233.146	-17.021	-10.603	-5.272	5.061	18.607	0,526
64	218.673	-17.179	-9.184	-4.763	5.405	18.928	0,499
65	211.484	-18.806	-11.704	-7.516	4.836	18.700	0,585

Source: Dellis *et al.* (2002).

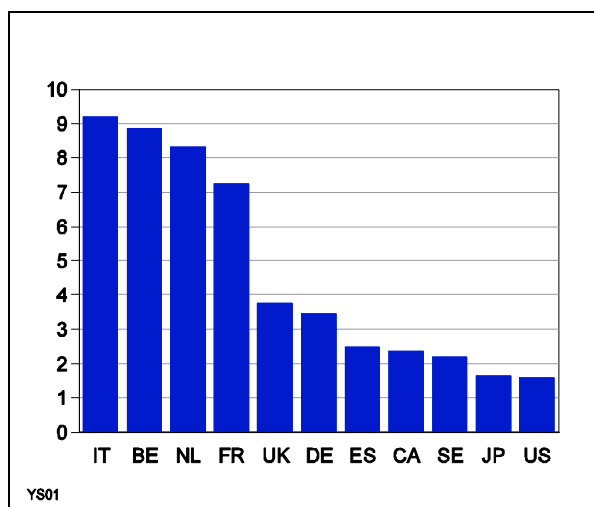
Le tableau 45 ne reprend les résultats que pour les travailleurs salariés de sexe masculin, le groupe le plus important au sein de la population. On constate que les montants médians de SSW et AC sont de manière systématique plus élevés que ceux de l'ensemble de la population. La distribution de AC montre que le caractère incitatif n'est pas l'apanage d'une classe particulière de travailleurs. Même ceux se trouvant au décile supérieur de la distribution affichent des valeurs négatives, tandis que ceux du décile inférieur font face à des incitations au retrait anticipé pour des montants supérieurs à 15.000 euros. Dans le profil selon l'âge, on observe seulement deux interruptions de continuité. Elles correspondent aux années qui précèdent l'ouverture des droits pour les programmes de prépension (54 ans) et de pension (59 ans). Dans ces cas, il peut s'avérer plus intéressant d'un point de vue financier, de rester en activité une année supplémentaire afin de bénéficier d'un programme plus généreux.

Il faut en effet rappeler les deux aspects qui doivent être pris en compte pour évaluer les incitants auxquels fait face un travailleur qui envisage de se retirer définitivement du marché du travail. Il s'agit premièrement de l'existence et des conditions d'accès à tous les dispositifs permettant d'assurer un revenu de remplacement jusqu'à l'âge légal de départ à la retraite. Un paramètre essentiel est l'âge à partir duquel le travailleur peut être admis dans un tel dispositif. Deuxièmement, l'aspect financier proprement dit, à savoir la générosité du dispositif choisi, qui est mesuré en termes d'accumulation des droits acquis sur la pension future. Pour identifier l'effet des âges réglementaires d'accès aux différents dispositifs de sortie du marché du travail, Dellis *et al.* ont calculé le taux instantané de sortie du marché du travail ("hazard rate") en fonction de l'âge du travailleur. Il en ressort que les sorties sont concentrées aux âges pivots correspondants aux différents régimes: 55 et 58 ans pour les prépensions, 60 et 65 ans pour le départ à la retraite.

Comme l'explique Gruber et Wise (1999), il n'existe pas de manière totalement satisfaisante pour résumer en un chiffre le caractère incitatif au retrait précoce d'un système de protection sociale.

Selon la tranche d'âge pour laquelle on examine ces incitants, la manière de tenir compte des différentes voies possibles, la période examinée, le classement des pays peut être substantiellement différent. Selon Gruber et Wise (1999), la Belgique appartient au groupe de pays présentant les incitants financiers au retrait précoce les plus importants, avec l'Italie, les Pays-Bas et la France.

Graphique 68 - Taxe implicite cumulée sur la poursuite du travail



Source: Gruber et Wise (1999).

4.3.3.3. Les incitants financiers comme mesurés par l'OCDE

La Belgique est également dans le cluster des pays ayant les incitants financiers les plus élevés dans l'étude de l'OCDE réalisée par Duval (2003), qui se base sur des données plus récentes.

L'OCDE a développé ces dernières années différents modèles pratiques pour calculer les incitants au retrait anticipé. L'étude de Duval, comme auparavant celle de Blöndal et Scarpetta, se base sur les taux de remplacement bruts, ne tenant pas compte de l'impact de la fiscalité. Les taux de remplacement nets sont disponibles toutefois pour certains pays, parmi lesquels ne figure cependant pas la Belgique.

Pour le système de pension, le modèle de l'OCDE ne tient compte que des principales composantes du système public, à savoir du premier pilier. Toutefois, pour certains pays comme les Pays-Bas, la Suisse, la Suède et la Finlande, il est également tenu compte du système d'épargne collective au niveau sectoriel, car l'affiliation à ces fonds professionnels est quasi obligatoire et couvre une grande partie des travailleurs, alors que le premier pilier se réduit à garantir une pension minimum.

Duval calcule deux mesures des incitants financiers: le taux de remplacement attendu et la taxe implicite sur la poursuite du travail. Le taux de remplacement est une mesure de la générosité du système. L'intérêt d'utiliser un taux de remplacement attendu sur cinq ans, qui est une simple moyenne des taux de remplacement sur cinq ans, est de tenir compte des conditions d'accessibilité du système. Ainsi, si la prépension conventionnelle n'est disponible qu'à 58 ans et le taux de remplacement de 50 p.c. pour un travailleur gagnant un revenu moyen, le taux de remplacement attendu à 55 ans sera de 20 p.c. ($20 \text{ p.c.} = (0+0+0+0.5+0.5)/5$), en faisant l'hypothèse que la personne ne perçoit aucune prestation jusqu'à ses 58 ans. Le taux de remplacement attendu résume ainsi à la fois la générosité et l'âge d'accès à la filière examinée.

Dans le même esprit, il calcule la taxe implicite sur la poursuite de l'activité durant 5 ans. Il détermine pour cela la variation du patrimoine pension sur ces 5 ans, en comparant le patrimoine actuel en valeur présente (SSW_R) et le capital futur qui serait obtenu avec cinq ans d'activité supplémentaire (SSW_{R+5}) et en retirant les cotisations supplémentaires payées au titre du financement du système des retraites. Cette variation sur les cinq ans est alors:

$$DSSW_R = SSW_{R+5} [S_{R+5} / (1+r)^5] - SSW_R - \sum_{A=R}^{R+4} [S_A (C_A / Y) / (1+r)^{A-R}]$$

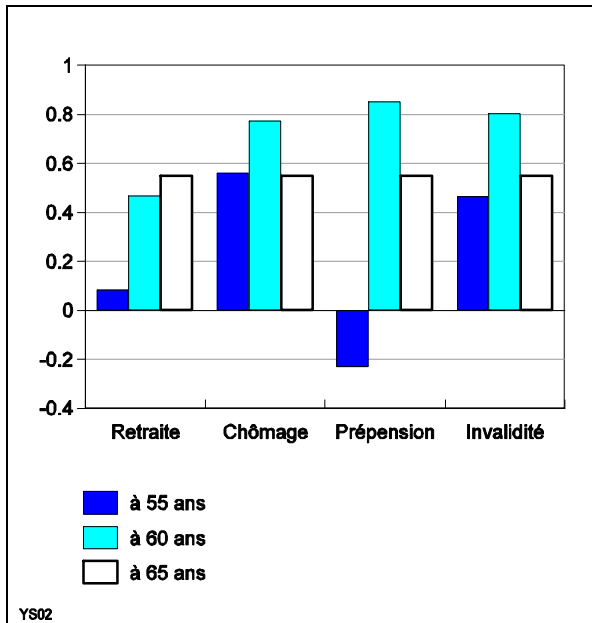
où C_A sont les cotisations sociales payées au titre du financement du système de retraite, S_A la probabilité de survie et le r le taux d'actualisation adéquat. La taxe implicite moyenne annuelle t est simplement :

$$t = -DSSW_R / 5$$

Si on compare les chiffres que Duval obtient pour la Belgique dans les trois grandes voies de sortie du marché du travail (Graphique 69), on observe que c'est la filière chômage (autrement dit le statut de chômeur âgé) qui est la filière la plus désincitative. Mais ces chiffres ne prennent pas en compte les changements opérés à partir de juillet 2002, qui ferment cette voie pour les personnes de moins de 58 ans. En prenant en compte ces changements, on devrait avoir une image identique à celle que Duval obtient pour les prépensionnés : une personne de 55 ans n'a pas le droit en général d'entrer de ce

système. Le calcul est donc fait comme si la personne de 55 ans ne percevait aucune prestation jusqu'à l'âge de la pension.

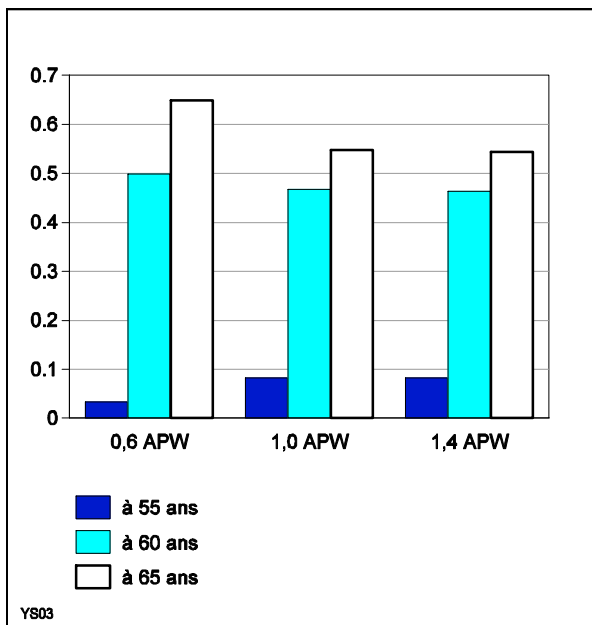
Graphique 69 -Taxe implicite sur la poursuite du travail durant 5 ans dans les différents systèmes de retrait définitif du marché du travail



Source : Duval (2003).

Ce calcul est fait pour trois niveaux de revenus différents. L'impact des différents seuils et plafonds est visible dans le sens que l'effet désincitatif est maximum pour les revenus les plus modestes, mais sont identiques pour les revenus moyens et supérieurs.

Graphique 70 -Taxe implicite sur la poursuite du travail durant 5 ans au sein du système ordinaire de la retraite selon le niveau de revenu



Source: Duval (2003).

APW : Average production worker - salaire de l'ouvrier moyen.

Si la quantification des incitants est intéressante pour elle-même, afin de comparer les différentes voies de sortie ou les pays, elle permet aussi de réaliser des analyses plus poussées, telles qu'examiner l'impact des ces incitants sur l'offre de travail des âgés. Nous examinons cette question dans la section suivante.

4.3.4. L'effet des incitants sur l'offre de travail des âgés

Les incitants financiers implicites dans les différentes voies institutionnelles organisant la fin de carrière ont-ils un impact significatif sur le comportement d'offre de travail des travailleurs âgés?

Au-delà des constatations de simple bon sens, les études économétriques répondent incontestablement par l'affirmative. L'utilité de ces études est principalement d'estimer l'importance des incitants institutionnels, par rapport aux autres déterminants pouvant expliquer le retrait définitif du marché du travail. Dans la littérature, deux grandes voies sont utilisées: les études microéconométriques, basées sur des données individuelles et les études macroéconomiques, qui visent à expliquer une variable agrégée comme le taux de participation ou le taux d'emploi des âgés.

4.3.4.1. Les études microéconométriques

Les études microéconométriques nécessitent idéalement des données individuelles. Un échantillon de personnes est suivi à travers le temps, jusqu'à leur sortie définitive du marché du travail. Il est alors possible de construire de manière précise les incitants financiers auxquels ces personnes font face, tout en contrôlant pour les caractéristiques individuelles (telles l'âge, le sexe, le niveau d'éducation, le secteur d'emploi, l'état de santé, le niveau de salaire, les autres sources de revenus, ...), celles du ménage (s'il vit seul, s'il a des personnes à charge, selon la situation propre de son conjoint sur le marché du travail) et les effets conjoncturels.

La majorité des études ne tentent pas d'estimer un modèle structurel comme celui de Stock et Wise mais utilisent un modèle réduit. D'un point de vue économétrique, ces études sont confrontées à certaines difficultés. D'abord, comme dans toute analyse économétrique, il est nécessaire, pour mesurer avec précision l'impact des incitants financiers, que la variable représentant ceux-ci, montre une variation suffisamment importante dans l'échantillon étudié. Ensuite, et plus fondamentalement, il convient également que cette variation soit bien due uniquement aux incitants financiers et non que cette variable mesure en fait d'autres éléments, qui ne seraient pas contrôlés dans l'analyse. C'est souvent la critique majeure à laquelle sont exposées ces études.

Ainsi, Coile (2000) explique que dans la plupart des études longitudinales, l'identification des effets des incitants est douteuse, car les allocations de sécurité sociale servant à calculer les indicateurs des incitants financiers, sont souvent liés au revenu du travail, qui est lui-même très vraisemblablement corrélé avec les préférences individuelles en matière de retraite. On peut en effet penser que des revenus élevés reflètent également des caractéristiques non observées, tels "le goût du travail", allant de pair avec une volonté de travailler plus longtemps.

Pour avoir une identification correcte de l'effet des incitants financiers, il faut soit avoir une source de variation exogène pour les incitants financiers, soit estimer un modèle réduit contrôlant pour l'ensemble des variables pouvant avoir un effet sur la décision de retrait, en plus des incitants financiers.

Une manière commune de trouver une source exogène de variation d'une variable, c'est-à-dire une variation qui ne soit pas liée à des caractéristiques des individus qui pourraient être corrélés avec la décision de retraite, est d'exploiter une "expérience naturelle". Celle-ci peut consister par exemple en un changement de réglementation, qui est pris sans l'intention d'avoir un impact sur la variable que l'on veut expliquer, par exemple le taux de participation des âgés. Puisque le changement de réglementation est indépendant des caractéristiques des individus, tout en provoquant un changement au niveau des incitants, il crée bien une variation exogène (aux caractéristiques des individus) de la variable dont on veut étudier les effets (les incitants financiers).

L'étude de Krueger et Pischke (1992) exploite l'expérience naturelle résultant de la suppression graduelle d'une double indexation des prestations de sécurité sociale, dont bénéficiait aux Etats-Unis la cohorte des personnes nées entre 1917 et 1921. Malgré l'importance de la modification de l'incitant et son caractère non anticipé, Krueger et Pischke n'ont pu observer aucune modification dans le comportement de retrait précoce du marché du travail de la cohorte affectée. Ils concluent que les effets très négatifs des incitants financiers sur l'offre de travail, obtenus dans les précédentes études américaines sur cette problématique, sont sans doute surestimés.

En l'absence d'expérience naturelle, il faut contrôler au mieux l'hétérogénéité des individus pour estimer l'effet des incitants financiers. Pour la Belgique, l'étude de Dellis, Desmet, Jousten et Perelman (2002) exploite une banque de données très riche, qui permet à la fois de contrôler pour un ensemble de variables socio-démographiques (âge, situation familiale, ...), pour les revenus (ils contrôlent pour les revenus courants de la personne, mais également pour les revenus sur le cycle de vie et les revenus du conjoint), pour le type de régime de pension (secteur privé, fonctionnaire, indépendant).

Ils estiment un modèle de la probabilité de cessation d'activité. La spécification de l'âge par des variables dichotomiques permet de tenir compte du profil non-linéaire des âges, en particulier du nombre important de retraits aux âges légaux dans les différentes filières de sortie précoce du marché du travail (à 55 ans, 58 ans, 60 ans, 65 ans, ...). L'effet des régimes de protection sociale sur le comportement de retrait s'avère non négligeable. Ainsi, la différence entre un système présentant un incitant de l'ordre de 10.000 euros, un cas fréquent selon leurs estimations des incitants financiers implicites dans les voies institutionnelles de retrait de la vie active en Belgique (cf. les valeurs estimées de AC dans le tableau 44 et un système théorique ne présentant aucun incitant, conduit à une augmentation de près de 5 points de pourcentage dans la probabilité de quitter la vie active, et cela à tout âge entre 50 et 65 ans.

Les auteurs simulent plusieurs changements de politiques possibles. Par exemple, une réforme consistant en une augmentation de trois ans de tous les âges clés dans l'ensemble des systèmes de retraite et de préretraite, résulterait selon leurs calculs dans une augmentation de plus ou moins trois ans de l'âge moyen de départ à la retraite. D'après cet exercice, les effets des incitants sont donc très importants.

L'importance de la prise en compte de l'hétérogénéité non observée en termes de préférences individuelles pour la sortie précoce du marché du travail oblige cependant à rester prudent sur la magnitude exacte de l'effet des incitants financiers.

4.3.4.2. Les études macroéconomiques

Les études visant à expliquer le taux de participation des âgés ou la variation du taux de participation entre classes d'âge consécutives sont basées sur des données de panel ou sur des données en coupe. Nous allons voir que toutes les études trouvent un effet significatif des incitants financiers, même si l'importance de cet effet estimé varie assez bien.

Les études sur données de panel

Nous commençons par survoler les grandes études sur données de panel, telles celles de Blöndal et Scarpetta (1998), Johnson (2000) et Duval (2003), qui exploitent à la fois les variations entre pays et dans le temps.

Blöndal et Scarpetta (1998) examinent les déterminants du taux de participation des 55-64 ans sur des données de panel portant sur 15 pays pour la période 1971-1995. Les incitants financiers sont mesurés par les taux de remplacement dans les quatre voies possible vers la retraite (retraite, pré-retraite, filière chômage et invalidité), complétés par une mesure de l'accroissement du patrimoine attendu de pension (AC). Leurs résultats montrent que les incitants, tant au sein du système des pensions que dans les autres voies de sortie, ont un effet statistiquement significatif sur le comportement de retrait des travailleurs âgés. Toutefois les incitants n'expliquent qu'une part relativement faible de la baisse des taux d'emploi observée sur la période. L'évolution des conditions générales sur le marché de l'emploi, mesurée par le taux de chômage global dans le pays, explique une partie plus importante de celle-ci.

Johnson (2000) modélise de façon rigoureuse les incitants financiers propres au système des pensions. Il estime sur la base de données de panel, portant sur 13 pays (la Belgique n'est pas couverte) et une très longue période 1880-1990, les facteurs expliquant les variations du taux de participation des 60-64 ans et des 65-69 ans. Son étude considère uniquement les incitants financiers existant au sein du système de pensions, en négligeant les autres voies institutionnelles de sortie précoce du marché du travail. Selon ses estimations, les incitants financiers inhérents au système des retraites expliquent environ 11 p.c. du déclin observé dans les taux de participation des 60-64 ans sur la période 1920-1990.

Duval (2003) propose une nouvelle étude macroéconométrique portant sur 22 pays parmi les membres de l'OCDE dont la Belgique et les trois dernières décennies. Il examine tant l'évolution de taux de participation des 60-64 ans par rapport aux 55-59 ans, que celle des 65-69 ans par rapport aux 60-64 ans. Il utilise comme indicateur pour les incitants financiers la taxe implicite sur la poursuite du travail, une mesure plus complète que les simples taux de remplacement. Tout comme Blöndal et Scarpetta, il tient compte de l'ensemble des filières possibles pour atteindre la retraite. À cet effet, il détermine dans un premier temps, pour chacun des pays, la filière de sortie précoce du marché du travail la plus caractéristique selon la législation en vigueur. Il postule alors que tous les travailleurs du pays suivent cette filière particulière. Pour la plupart des pays, la voie de retrait la plus caractéristique est la filière chômage. C'est notamment le choix qu'il a fait pour la Belgique⁹⁸. Pour l'Autriche et le Luxembourg, c'est la filière invalidité qui a paru la plus commune. Enfin dans les pays où aucune voie de retrait précoce n'est disponible, c'est la taxe implicite au sein du système ordinaire des pensions qui est prise

⁹⁸ En ce qui concerne la Belgique, Duval n'a pas pris en compte la modification du régime des chômeurs âgés non demandeurs d'emploi à partir de juillet 2002.

en compte: il en est ainsi pour l'Australie, le Canada, l'Islande, l'Italie, le Japon, la Corée, la Suisse et les États-Unis.

Comme les études précédentes, Duval contrôle pour les conditions générales sur le marché de l'emploi, en utilisant le taux de chômage et introduit une variable permettant de tenir compte de l'âge légal de retraite dans les pays. Enfin, les autres variables influençant la décision de retrait sont contrôlés par l'introduction d'effets fixes spécifiques aux pays et d'effets fixes pour le temps. L'auteur capte par ces derniers les évolutions tendanciennes sur la période, comme l'augmentation générale du niveau de vie ou une plus grande demande de temps libre. Ces variables captent aussi l'évolution d'éventuels chocs communs à tous les pays, comme les vagues de retraits définitifs de travailleurs ayant perdu leur emploi suite aux deux grands chocs pétroliers. Toutes ces variables sont statistiquement significatives.

Dans toutes les spécifications estimées, Duval obtient un effet significatif des incitants financiers. Ainsi, une diminution de 10 points de pourcentage de la taxe implicite sur la poursuite de travail se traduirait en moyenne par une réduction dans la chute des taux de participation entre deux classes d'âge consécutives d'environ 1,5 point de pourcentage. D'après Duval, ce résultat est assez similaire aux estimations de Johnson pour les 60-64 ans et légèrement plus élevé que les résultats de Blöndal et Scarpetta.

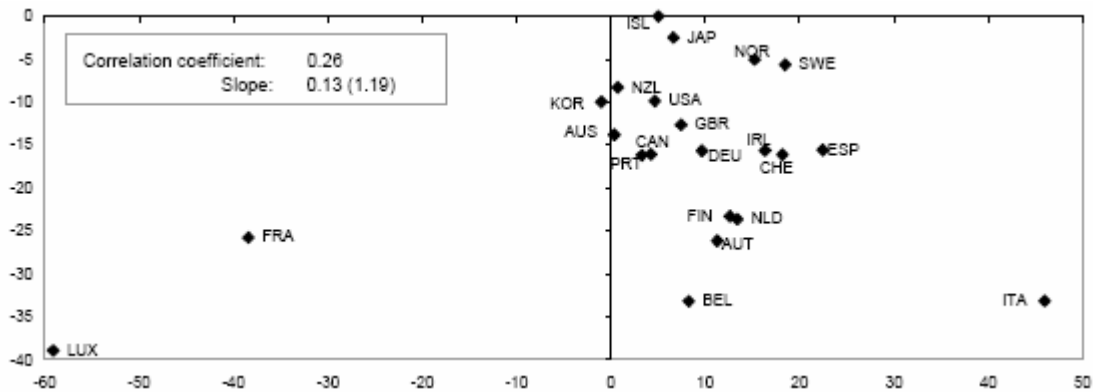
Il a calculé sur la base de ses estimations, que l'évolution des incitants dans le temps est responsable pour environ un tiers de la diminution observée des taux de participation sur la période étudiée.

Les études sur données en coupe transversale

Cette autre approche exploite uniquement les variations entre pays pour identifier l'effet des incitants. Elle vise à expliquer les variations de taux de participation entre pays, à un moment donné. Duval (2003) fait l'exercice pour l'année 1999.

Graphique 71 - Incitants dans le système de pension et taux de participation

(Variation en p.c. de la participation entre les 50-54 ans et les 55-59 ans (hommes, 1999))

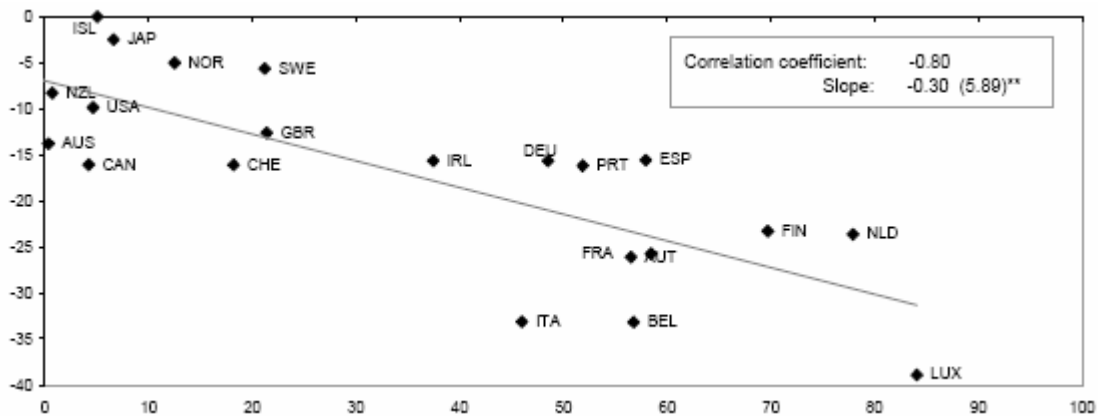


Taxe implicite sur la poursuite du travail pour le système ordinaire de pension.

Source: Duval (2003).

Graphique 72 - Incitants dans le système de retrait précoce le plus commun et taux de participation

(Variation en p.c. de la participation entre les 50-54 ans et les 55-59 ans (hommes, 1999))



Taxe implicite sur la poursuite du travail dans le système de retrait précoce.

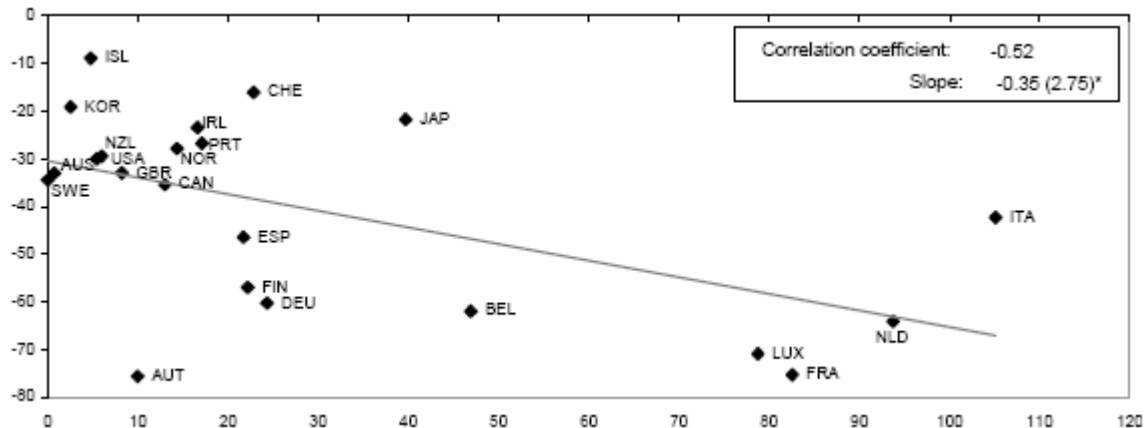
Source: Duval (2003).

S'il n'apparaît aucune relation entre la diminution du taux de participation de 55-59 ans par rapport aux 50-54 ans et les seuls incitants financiers propres au système des pensions (graphique 71), par contre, il existe un lien significatif entre cette diminution des taux de participation et les incitants au sein de la filière de prépension la plus répandue dans chacun des pays (graphique 72 pour les 55-59 ans et des graphiques 73 et 74 pour les 60-64 ans).

Le coefficient estimé de ces simples régressions est de -0,30 pour les 55-59 ans et de -0,44 pour les 60-64 ans. Si l'on prend ces résultats pour argent comptant, le coefficient estimé implique qu'une baisse de 10 points de pourcentage de la taxe implicite sur la poursuite du travail aurait pour conséquence de réduire la chute du taux de participation de trois à quatre points de pourcentage, selon le groupe d'âge considéré. Il s'agit d'un effet des incitants bien plus importants que celui obtenu dans son étude de données de panel.

Graphique 73 - Incitants dans le système de pension et taux de participation

(Variation en p.c. de la participation entre les 55-59 ans et les 60-64 ans (hommes, 1999))

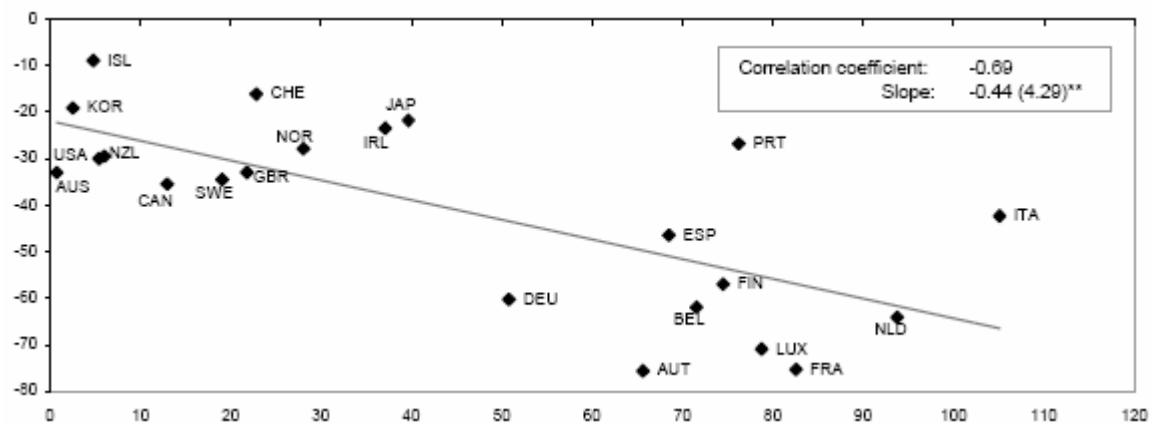


Taxe implicite sur la poursuite du travail pour le système ordinaire de pension.

Source: Duval (2003).

Graphique 74 - Incitants dans le système de retrait précoce le plus commun et taux de participation

(Variation en p.c. de la participation entre les 55-59 ans et les 60-64 ans (hommes, 1999))



Taxe implicite sur la poursuite du travail dans le système de retrait précoce.

Source: Duval (2003).

D'après Duval, cet ordre de grandeur des effets des incitants est assez proche à l'effet trouvé dans Gruber et Wise (1999), sur la base d'une mise en commun des résultats de micro-simulations menées dans dix pays, dont la Belgique. Johnson (2000) s'interrogeait également sur les différences quant à l'importance des effets financiers dans les études de panel par rapport aux estimations en coupe transversale. Duval (2003) suggère que les faibles effets typiquement trouvés dans les analyses de panel pourraient provenir de la difficulté de distinguer effets à court et à long terme des incitants, ou encore pourraient provenir du fait que les mesures historiques des variations des taxes implicites, sur lesquelles les estimations de panel sont basées, sont mesurées avec plus d'erreurs que les taxes implicites calculées pour la situation actuelle.

L'impact des incitants financiers sur l'offre de travail des seniors est statistiquement significatif dans la plupart des études empiriques. Cependant, les différentes approches possibles ne

s'accordent pas sur l'ampleur de ces effets. En moyenne dans l'ensemble des pays considérés, l'effet d'une baisse de 10 points de pourcentage de la taxe implicite se traduirait par une augmentation entre 1,5 et 3 points de pourcentage du taux d'activité de 55-59 ans.

Conclusion

On peut retenir de l'analyse menée ci-avant que des incitants financiers contribuent effectivement à réduire l'offre de travail des âgés et sont à l'origine de leur départ anticipé du marché du travail. En ce qui concerne la demande de main-d'œuvre, les aspects financiers, c'est-à-dire le coût salarial relatif des travailleurs âgés et le rapport entre celui-ci et leur productivité, jouent également un rôle non négligeable. De plus, les facteurs d'offre et de demande interagissent. La problématique des départs anticipés du marché du travail semble donc concerner tout autant l'employeur que le salarié.

5. LES EXPÉRIENCES ÉTRANGÈRES

5.1. Les grands types de modèle de protection sociale

Les modèles de protection sociale diffèrent les uns des autres dans toute une série de dimensions, telles les conditions d'éligibilité, les risques couverts, la générosité des prestations, la logique de gouvernance, la nature et l'étendue des services proposés ou encore le mode de financement. Selon que l'on privilégie l'une ou l'autre de ces dimensions, on peut construire une autre typologie.

La typologie la plus commune, inspirée par celle d'Esping-Anderson (1990), distingue trois grands types de systèmes de protection sociale en Europe: le modèle de l' "Europe continentale", le modèle "scandinave" et le modèle "anglo-saxon". Au sein du modèle de l' "Europe continentale", certains auteurs distinguent le sous-groupe formé par les pays de l'Europe du Sud, qui reste caractérisé par un mode d'organisation familial plus traditionnel. Les logiques et les types d'instruments spécifiques sont repris dans le tableau ci-dessous.

Tableau 46 - Typologie des système de protection sociale

Trois logiques différentes			
Situation géographique	Europe continentale	Anglo-Saxon	Scandinave
Référence historique	Bismarck	Beveridge	Beveridge
Objectifs	Maintien du revenu des travailleurs	Réduction de la pauvreté et du chômage	Un revenu pour chacun, une redistribution plus égalitaire
Principes de fonctionnement	Contributivité	Sélectivité	Universalité
Techniques	Assurance sociale	Ciblage	Redistribution
Quatre types d'instruments différents			
Mode d'accès	Statut, travail	Besoins, pauvreté	Citoyenneté, résidence
Structure des prestations	Proportionnelle (liées aux revenus du travail)	Sous condition de ressources	Forfaitaire
Mécanisme de financement	Contributions sur base du revenu du travail	Impôt	Impôt
Gestion, contrôle, décision	Partenaires sociaux et État	État central	Les différents niveaux de gouvernement

Source: Palier, in Clasen (2002).

Le régime "scandinave" est un régime universel: les droits sont ouverts à tous, sur base de la citoyenneté. Les prestations sont surtout financées par l'impôt. Le système offre une gamme étendue de services sociaux. Il assure à tous un niveau élevé de prestations, mais une certaine réciprocité de la part des bénéficiaires est attendue en retour. C'est toute la philosophie de l'activation des prestations sociales, où le Danemark joue le rôle de modèle. Les partenaires sociaux et l'État y jouent un rôle important.

Dans le régime "anglo-saxon", la distribution du revenu dépend essentiellement de facteurs économiques. De nombreux risques considérés comme sociaux dans les autres régimes sont ici couverts par des assurances privées. L'offre de services sociaux est limitée, soumise à des conditions de ressources et parfois stigmatisante. La protection, pour sa partie collective, est financée par l'impôt.

Dans le régime dit "de l'Europe continentale", c'est le statut par rapport au travail qui conditionne l'éligibilité. Le système est financé pour l'essentiel par les cotisations sociales, calculées sur les rémunérations. La gouvernance repose sur les partenaires sociaux, qui en collaboration avec l'État, assurent la coordination et le pilotage du système.

Les systèmes de protection sociale sont amenés à évoluer. L'internationalisation croissante, le vieillissement de la population, la désindustrialisation ou les évolutions sociologiques (égalité des femmes, nouveaux modes d'organisation familiale,), tous ces changements mettent à l'épreuve des

systèmes de protection sociale, conçus dans une époque passée. Chaque régime est touché différemment par ces changements, en fonction de ses caractéristiques propres.

Le système anglo-saxon subit sans doute le moins de pression à se réformer. Toutefois, la multiplication des emplois précaires, l'augmentation de la pauvreté et certains problèmes d'accès à la formation génèrent une société où certains groupes vulnérables sont de plus en plus exclus.

Si la dualisation de la société est très visible avec le système "anglo-saxon", c'est au niveau de la création d'emploi et du marché de travail que se trouve la plus grande faiblesse du régime dit "d'Europe continentale". Son mode de financement pèse sur le coût du travail, ce qui peut conduire à l'exclusion des travailleurs les moins productifs. D'aucuns peuvent craindre une "spirale de la productivité" où des travailleurs de moins en moins nombreux doivent soutenir des inactifs en nombre toujours plus important. Ce phénomène est encore renforcé par la faiblesse du niveau de services d'aide aux familles, à l'inverse du modèle scandinave, qui permettraient en particulier une plus grande participation des femmes au marché de l'emploi.

Le modèle scandinave s'est montré jusqu'à présent plus résilient aux changements, tout en maintenant un niveau satisfaisant de justice sociale. Par l'importance des services fournis en nature par l'État-providence scandinave, les familles sont déchargées d'un grand nombre de tâches, ce qui explique en partie les hauts niveaux des taux d'emploi, tant pour les hommes que les femmes, et cela sur l'ensemble des classes d'âge. Le modèle scandinave subit pourtant les pressions dues aux contraintes budgétaires et fiscales plus strictes du cadre européen et à une plus grande résistance politique à l'augmentation de la fiscalité.

Reformer la protection sociale est une tâche difficile mais nécessaire. Nous avons vu que si les défis sont semblables pour tous les pays européens, l'existence de plusieurs modèles de protection nécessite un processus de réforme différencié. Face aux changements, ce sont en particulier les interactions entre système de protection et marché du travail qui doivent être repensées.

Le système belge, qui reste relativement centralisé par rapport aux systèmes très fragmentés comme en France où coexiste une multitude de régimes particuliers, et qui repose sur une tradition du consensus, dispose d'atouts certains pour affronter ces changements obligés, tout en maintenant un haut niveau de protection pour chacun.

Au travers des réformes entreprises, les modèles européens, historiquement différenciés, deviennent plus hybrides. Il semble se dessiner une certaine convergence vers un nouveau modèle européen de protection sociale, allant bien au-delà d'un simple système de protection minimum.

Nous allons à présent examiner plus en détail comment certains pays exemplatifs (la Suède, le Danemark, la Finlande, l'Italie, les Pays-Bas et la France) ont changé leur gestion de la fin de carrière dans ce contexte. Nous nous intéresserons non seulement aux réformes au sein du secteur des pensions, aux changements dans les autres dispositifs de sortie du marché du travail, mais aussi aux mesures spécifiques en faveur des travailleurs âgés. L'exposition de ces diverses pratiques pourra utilement alimenter le débat en Belgique.

5.2. Les expériences de réformes étrangères

Il nous a semblé opportun d'examiner en détail la situation dans trois pays scandinaves, la Suède, le Danemark et la Finlande et de trois autres pays, les Pays-Bas, l'Italie et la France.

Comme nous le verrons, la gestion de la fin de carrière fait déjà l'objet d'un débat depuis les années nonante en Suède ou aux Pays-Bas. La Suède a connu une réforme très importante de son système de pension, qui a servi de modèle pour celles des autres pays scandinaves et dans une moindre mesure, pour l'Italie. En Suède, comme dans les autres pays, cette réforme des pensions a également entraîné la révision des autres dispositifs institutionnels de sortie anticipée du marché du travail.

Notre étude ne prétend pas à l'exhaustivité mais se veut illustrative de bonnes pratiques à l'étranger. D'autres organismes étudient ces questions, en particulier l'OCDE à travers sa série thématique "Travailleurs âgés", qui comprendra à terme l'examen détaillé d'une vingtaine de pays. Comme nous le verrons, ces mesures viennent, dans la grande majorité des cas, à peine d'être prises. Il est donc trop tôt pour procéder à une véritable évaluation.

5.2.1. Suède

5.2.1.1. Contexte

La population de la Suède compte parmi les plus âgées de l'OCDE. Aux environs de 2030, près d'un Suédois sur quatre aura plus de 65 ans. Cette situation pourrait provoquer des pénuries de main-d'œuvre, tout en engendrant d'importantes pressions sur les dépenses publiques.

5.2.1.2. Les taux de participation des âgés

La Suède connaît, et de loin, les taux de participation les plus élevés de l'Union européenne. Néanmoins, pour préserver le système de protection sociale sans augmenter la pression fiscale, le taux d'emploi des travailleurs âgés devra encore croître. En effet, les taux d'activité chutent à partir de 60 ans et il reste par conséquent là une réserve de main-d'œuvre. La Suède est l'un des pays qui a pris les mesures les plus énergiques pour faire face à ce défi.

5.2.1.3. Réformes du système ordinaire des retraites

Le système suédois de retraite a connu un profond bouleversement ces dernières années (Palier, 2003). Cela a été permis grâce à un accord entre les cinq partis principaux du pays, après des négociations étalées sur plusieurs années. La réforme complète du système des pensions depuis juin 1998 devrait permettre de mieux faire face au vieillissement, mais aussi de supprimer certains aspects jugés inéquitables de l'ancien régime de pension à prestations déterminées. Le nouveau système octroie en effet des pensions plus élevées pour les personnes présentant un profil de revenus irréguliers mais un effort de cotisation constant, alors que l'ancien dispositif favorisait les personnes ayant un profil de revenu croissant dans le temps, qui en moyenne sont aussi les personnes ayant les revenus les plus importants.

L'instauration du nouveau système a été graduelle. Ainsi les personnes nées avant 1937 relèvent toujours de l'ancien régime, celles nées entre 1937 et 1953 reçoivent une partie de leur pension selon l'ancien système et une partie selon le nouveau, et celles nées après 1954 recevront leur pension entièrement selon le nouveau dispositif. Celui-ci ne montrera pleinement ses effets que vers 2020, étant donné que la toute grande majorité des pensionnés actuels relève toujours de l'ancien régime.

L'ancien système était construit en plusieurs piliers, assez classique pour les pays nordiques. D'abord un premier pilier, comprenant deux parties: une partie universelle, servant à tous une retraite de base forfaitaire après trente ans de cotisation, et une deuxième partie contributive, financée par répartition, dont le montant est calculé sur les quinze dernières années de revenus. La partie universelle était historiquement la partie la plus importante. Le deuxième pilier est formé des retraites d'entreprises, financées par capitalisation. Il est beaucoup moins important que le système public. Enfin, les personnes peuvent aussi participer à un éventuel complément, fondé sur l'épargne individuelle.

La réforme qui est entrée en application depuis juin 1998, met en place un nouveau système à financement mixte, à cotisations définies.

Les retraites de base, autrefois universelles, ont été mises sous condition de ressources. La retraite minimale vient donc compléter les éventuelles ressources insuffisantes des personnes âgées de plus de 65 ans, ayant résidé au moins 40 ans en Suède, jusqu'à un maximum de 1.040 euros par mois (en 2001). La revalorisation de cette retraite minimale est indexée sur les prix, ce qui signifie à terme une augmentation moindre que celle des salaires ou de la partie contributive de la retraite.

La partie bismarckienne (contributive) du premier pilier a elle aussi été profondément modifiée, sur la base de trois principes: la fixation d'un taux maximum de cotisation à 18,5 p.c., l'établissement d'un lien actuariel entre cotisations et prestations, et la mise en place d'un financement mixte (répartition et capitalisation) des retraites. Elle devient le coeur du système public des pensions.

Le financement du nouveau système public obligatoire est assuré par des cotisations sociales, payées à égalité par l'employeur et le salarié, chacun versant 9,25 p.c. à un organisme public national. L'assiette des revenus est soumise à un plafond d'environ une fois et demie le salaire moyen.

De cette cotisation, 16 p.c. sont destinés au financement par répartition et sont capitalisés fictivement à un taux d'intérêt donné sur un compte individuel dit "notionnel". Le solde de 2,5 p.c. est investi dans un ou plusieurs fonds sélectionnés par l'affilié, au titre du régime de l'assurance. Au moment de la mise à la retraite, le capital de retraite virtuel alimentant le financement par répartition et le capital accumulé au titre de régime de l'assurance sont convertis en une pension dont le montant dépend de l'espérance de vie selon les données les plus récentes.

La retraite peut être prise à partir de 61 ans, sans limite d'âge supérieure. Le montant de la pension mensuelle totale issue du système public, sera d'autant plus bas que la période estimée de paiement sera plus longue. Le système doit ainsi permettre d'inciter les Suédois à prendre leur retraite le plus tard possible, tout en leur laissant le choix de partir relativement tôt, au prix d'une pension plus basse.

L'équilibre du système est assuré automatiquement par l'adaptation du coefficient appliqué au capital de retraite virtuel pour déterminer le montant de la rente mensuelle. En cas de détérioration de la base contributive du régime due par exemple à un ralentissement économique ou à une évolution

démographique défavorable, ce coefficient est revu à la baisse. Tous les risques financiers encourus au titre du nouveau régime de pensions lié aux salaires sont donc supportés par les bénéficiaires.

Par ailleurs, chaque personne assurée reçoit annuellement des informations sur ses droits acquis et sur le montant projeté de sa pension. La transparence du système doit permettre à chacun de prendre ses décisions en matière d'âge de départ à la retraite et d'épargne personnelle. Selon Palier (2003), cette transparence a été un élément essentiel pour obtenir le soutien des salariés à cette réforme.

Réformes du deuxième pilier

La réforme du système public des pensions n'a pas touché à l'organisation du deuxième ou du troisième pilier. Cependant, on observe au niveau du deuxième pilier, un mouvement parallèle aux changements intervenus dans le premier pilier: la plupart des régimes professionnels qui étaient à prestations définies, se transforment de plus en plus en dispositifs à cotisations définies.

Le deuxième pilier est fondé sur des accords d'entreprise. Il concerne 90 p.c. des employés. Les retraites payées au titre de ces régimes constituent à présent environ 20 p.c. du total des pensions. Les cotisations se situent entre 2 et 5 p.c. du salaire.

Les régimes professionnels constituent en Suède une voie de sortie précoce du marché du travail par rapport à l'âge de départ à la retraite de 65 ans, qui reste la norme et était l'âge légal de départ dans l'ancien système de retraite. 24 p.c. des hommes et 23 p.c. des femmes dans le groupe des 60-64 ans se retirent du marché du travail grâce à ce dispositif. L'épargne collective accumulée dans ce cadre peut en effet être un moyen attractif de licencier des travailleurs âgés. Au lieu de continuer à payer un salaire, l'employeur liquide l'épargne du second pilier anticipativement et complète éventuellement cette pension par un complément. À 65 ans, le travailleur commence à percevoir sa pension de retraite, tout en continuant à percevoir la rente payée dans le cadre du second pilier.

Ce dispositif est dénoncé par l'OCDE comme étant particulièrement inéquitable. Il y a de grandes disparités dans la possibilité d'utiliser ce dispositif selon le niveau d'éducation du travailleur (et donc son salaire) et le secteur dans lequel il travaille. Ainsi, 32 p.c. des hommes travaillant dans le secteur public finissent leur carrière à travers ce dispositif, contre à peine 4 p.c. des femmes peu qualifiées, travaillant dans le secteur privé.

Le nouveau système de pensions devrait diminuer le recours à ce financement. En effet, dans l'ancien système, le montant de la pension de retraite n'était pas affecté par l'utilisation de ce dispositif. Dans le nouveau système, il est calculé sur l'ensemble de la carrière professionnelle et comme le revenu issu de la pension professionnelle ne génère aucun droit à la pension, le retrait précoce est sanctionné par une pension de retraite plus faible que si l'activité était maintenue.

Le troisième pilier, à savoir l'épargne retraite individuelle, bénéficiant d'une exemption fiscale, représente 5 p.c. des dépenses totales de pensions et concerne en pratique surtout les revenus élevés.

5.2.1.4. Réformes des voies de retrait précoce du marché du travail**Tableau 47 - Suède, motifs de cessation d'activité par tranche d'âge en 2003**

	Hommes			Femmes		
	50-54 ans	55-59 ans	60-64 ans	50-54 ans	55-59 ans	60-64 ans
Chômage	68,0	58,0	30,1	56,5	57,1	27,0
Maladie ou invalidité	17,0	8,7	6,9	16,7	10,1	9,2
Retraite anticipée	2,8	15,7	32,9	1,8	6,1	29,4
Retraite	0,0	4,4	12,6	0,0	1,2	11,4
Autres	12,2	13,2	17,5	25,0	25,6	23,0

Source: Eurostat, EFT.

L'italique indique que le nombre de personnes est trop faible pour être représentatif au sens des E.F.T.

Comme nous le voyons dans le tableau, il existe un grand nombre de dispositifs pour se retirer du marché du travail. Si la retraite anticipée, via la pension professionnelle, constitue la seconde voie de sortie précoce, les retraits s'opèrent le plus souvent par la pension d'invalidité et ces dernières années également par l'assurance maladie.

La pension d'invalidité et l'absence pour cause de longue maladie

Les dépenses pour les revenus de remplacement en cas de congé maladie et la pension d'invalidité représentent plus de 30 p.c. de tous les paiements effectués par le système de sécurité sociale. En 2003, environ 440.000 personnes recevaient une pension d'invalidité en Suède, dont 71 p.c. étaient dans la tranche d'âge 50-64 ans. Plus de 200.000 personnes étaient absentes pour maladie longue (plus d'un mois), 45 p.c. d'entre elles sont âgées de 50 ans et plus. Ces deux dispositifs couvrent plus de 30 p.c. de la population âgée entre 50 et 64 ans.

Jusqu'en 1997, il était possible d'obtenir une pension d'invalidité sur la base de critères uniquement liés au marché du travail. Cette possibilité a été supprimée et l'éligibilité ne se fait plus à présent que sur la base de motifs médicaux. Depuis janvier 2003, un nouveau dispositif de pension d'invalidité est entré en vigueur et s'applique à tous, même ceux percevant déjà une pension dans l'ancien système. Si le taux de remplacement net n'est pas réellement modifié par la nouvelle législation (le taux de remplacement est de l'ordre de 80 p.c., dans le nouveau système, la prestation est soumise à l'impôt, mais les montants ont été augmentés, ce qui laisse les montants nets grosso modo inchangés), le changement d'orientation est marqué par la modification de la terminologie et de la gestion. Ainsi, le terme "pension" est remplacé par "allocation de maladie" et "allocation d'activité" dans le nouveau système. L'administration du nouveau régime est transférée, au sein de la caisse nationale d'assurance sociale, de la caisse des pensions à la caisse d'assurance maladie.

La hausse du nombre de bénéficiaires de prestations de maladie est probablement la caractéristique la plus marquante du marché du travail actuellement en Suède. Cette tendance a fortement progressé depuis la deuxième moitié des années nonante. La comparaison du nombre déclinant des pensions d'invalidité et du nombre progressant des indemnités de maladies semble suggérer un certain déplacement d'un dispositif vers l'autre.

Durant l'année 2003, le gouvernement s'est efforcé de contrer cette hausse importante du nombre de bénéficiaires, parmi lesquels le nombre de personnes de plus de 55 ans est disproportionné. Il a été proposé d'augmenter la responsabilité financière des employeurs, en les obligeant à supporter une partie plus importante du coût des indemnités de maladie. L'objectif est d'inciter les employeurs à améliorer l'environnement de travail et de mieux lutter contre l'absentéisme. En contrepartie, ils auront droit à une réduction des charges salariales. Cette proposition a rencontré une vive opposition de la part des employeurs.

Les autres dispositions concernent notamment la mise en place d'un cadre institutionnel pour les mesures de réinsertion, un contrôle médical déterminant l'incapacité de travail plus strict et l'encouragement à favoriser le congé maladie à temps partiel plutôt qu'à temps plein.

La filière chômage

Le régime d'assurance chômage financé par l'État alloue aux plus de 57 ans une indemnité au montant le plus favorable durant 450 jours, contre 300 pour les autres chômeurs.

Le "Casual withdrawal benefit programme" était un programme destiné aux chômeurs de longue durée âgés de 60 à 64 ans. Ces personnes bénéficiaient d'une dispense de recherche d'emploi. Le dispositif était considéré comme une alternative à la pension d'invalidité donnée sur critères non-médicaux, qui a été supprimée en 1997. Ce programme a été supprimé et remplacé par "Generation Switch Programme", qui instaurait une obligation d'embauche d'un jeune travailleur pour les employeurs qui licenciaient des travailleurs âgés à travers ce dispositif. Ce plan n'a semble-t-il pas donné satisfaction.

Si le dispositif de type "chômeurs âgés" avec dispense de recherche d'emploi n'existe plus officiellement, il semble dans la pratique que les services de placement ne cherchent pas systématiquement à s'assurer que les travailleurs âgés percevant l'allocation de chômage recherchent activement un emploi (Storrie, 2003).

Depuis la réforme qui a supprimé ce régime de "chômeurs âgés" officiellement dispensés, le principal dispositif ciblant exclusivement les plus de 55 ans est une mesure spéciale d'aide à l'emploi, sous forme d'un subside salarial. Cette mesure s'applique à toute personne de 56 ans et plus qui était au chômage et a participé à un programme d'activation pendant au moins trois mois. L'aide couvre 75 p.c. des coûts salariaux pendant 24 mois. En 2001, à peine 1.900 personnes ont participé à ce programme.

5.2.1.5. Politiques pour augmenter l'employabilité des âgés

L'accès à la formation des travailleurs âgés est très bien assuré en Suède. Selon les enquêtes forces du travail, plus de 10 p.c. des 55-64 ans avaient participé à une formation au cours des quatre semaines précédant l'enquête.

L'enseignement pour adultes est très bien développé, avec de multiples possibilités. Depuis 1968, il existe un réseau d'enseignement de promotion sociale organisé au niveau des municipalités, qui doit bénéficier aux adultes les moins qualifiés.

L'apprentissage tout au long de la vie est un concept bien intégré par les partenaires sociaux suédois et de nombreux systèmes adaptés à chaque cas sont la plupart du temps disponibles.

La Suède porte aussi une attention particulière aux conditions de travail. Le programme en 11 points pour une meilleure santé durant la carrière professionnelle vise à combattre l'absentéisme et améliorer les conditions générales de travail, notamment en promouvant une meilleure organisation des horaires (des pauses plus courtes mais plus fréquentes, ...). Les partenaires sociaux sont encouragés par le gouvernement à chercher les meilleures solutions pour adapter les conditions de travail et la charge de travail en fonction des spécificités des travailleurs âgés.

5.2.1.6. Politiques de réduction du coût du travail des âgés

Contrairement à la situation dans beaucoup d'autres pays, le lien entre ancienneté et salaire semble assez faible en Suède.

Les coûts non liés au salaire supportés par les employeurs, comme les primes payées dans le cadre du financement des pensions professionnelles, ne sont en général pas fonction de l'âge du travailleur, sauf pour certaines primes dans la fonction publique.

La loi a institué un système de protection de l'emploi des travailleurs âgés, à travers l'application du principe LIFO (Last in, First out) lors de licenciements. Le principe général est de licencier d'abord les travailleurs possédant l'ancienneté la plus faible. Comme il existe une certaine corrélation entre âge et ancienneté, ce principe protège les plus âgés. Le dispositif du paiement anticipé de la pension professionnelle (cf. supra) est souvent utilisé pour contourner ce principe LIFO.

Nous avons déjà mentionné le subside salarial pour les chômeurs de plus de 55 ans, couvrant 75 p.c. du coût salarial durant une période de 24 mois.

5.2.1.7. Aperçu des autres mesures en faveur des travailleurs âgés

Pour se conformer à la directive de la Commission européenne 2000/78/EC, la législation suédoise va introduire explicitement l'interdiction de discriminer les travailleurs sur la base de l'âge. Même s'il existe un certain scepticisme sur l'utilité d'une telle mesure réglementaire, elle est jugée importante du point de vue symbolique, afin de faire évoluer les mentalités de tous les acteurs sur le marché du travail.

5.2.2. Danemark

5.2.2.1. Contexte

Le Danemark, comme la plupart des pays de l'OCDE, fait face au défi du vieillissement. Les principales conséquences sont le changement en termes de composition par tranche d'âge de la population totale et une diminution prévue en niveau absolu des forces de travail, de l'ordre de 5 p.c. d'ici à l'horizon 2040.

Toutefois, le Danemark semble dans une situation relativement privilégiée pour faire face à ce défi. D'une part, les ratios de dépendance tant actuels que futurs sont dans la moyenne basse de l'OCDE. D'autre part, les finances publiques danoises sont en meilleure situation que dans la majorité des autres pays.

5.2.2.2. Les taux de participation des âgés

Le Danemark est un pays où les taux de participation sont parmi les plus élevés, surtout grâce à l'importance du taux de participation des femmes. Le taux de participation féminin est le plus élevé de l'OCDE, à l'exception des autres pays scandinaves.

Toutefois, ces taux chutent de façon très importante à partir de 60 ans, tant pour les hommes que pour les femmes. Puisque le vieillissement de la population entraîne une augmentation de la proportion de travailleurs âgés de plus de 60 ans, le gouvernement danois entend lutter contre ce phénomène et augmenter l'âge moyen effectif de cessation d'activité.

Cette chute à partir de 60 ans s'explique par l'existence de différents dispositifs de retrait précoce du marché du travail, dont les âges d'accès sont situés dans cette zone, alors que l'âge officiel de pension était jusqu'il y a peu de 67 ans, soit l'âge officiel le plus élevé de l'OCDE.

5.2.2.3. Réformes du système ordinaire des retraites

Contrairement au mouvement d'ensemble observé dans les autres pays, allant dans le sens d'une augmentation de l'âge légal d'éligibilité, le Danemark a connu une évolution inverse. Depuis 1970, toutes les personnes de plus de 67 ans, indifféremment du fait qu'elles aient travaillé ou non, avaient droit à une pension publique de vieillesse. Depuis 1999, l'âge de la retraite a été progressivement réduit à 65 ans. Le changement est pleinement appliqué depuis cette année. La retraite à 65 ans n'est pas obligatoire, elle constitue simplement le seuil d'éligibilité à la pension de vieillesse. Dans le secteur public, l'âge maximal de la retraite est 70 ans. Dans le secteur privé, il n'y a pas d'âge officiel général de retraite.

Réformes du deuxième pilier

La plupart des régimes de pensions privés ou complémentaires permettent de partir à la retraite dès l'âge de 60 ans.

5.2.2.4. Réformes des voies de retrait précoce du marché du travail**Tableau 48 - Danemark, motifs de cessation d'activité par tranche d'âge en 2003**

	Hommes			Femmes		
	50-54 ans	55-59 ans	60-64 ans	50-54 ans	55-59 ans	60-64 ans
Chômage	42,8	44,3	22,0	42,7	49,2	22,9
Maladie ou invalidité	56,5	52,3	18,4	51,1	44,9	15,6
Retraite anticipée	0,0	0,3	53,1	0,0	1,8	58,7
Retraite	0,0	1,4	6,4	0,0	0,0	2,6
Autres	0,7	1,6	0,1	6,1	4,1	0,2

Source: Eurostat, EFT.

L'italique indique que le nombre de personnes est trop faible pour être représentatif au sens des E.F.T.

Comme la plupart des pays étudiés, le Danemark a institué dans le passé différentes voies de sortie précoce du travail, avec l'idée de "faire place aux jeunes", dans un contexte démographique et conjoncturel particulier.

Le plus important de ces dispositifs, appelé 'Efterlon', a été introduit en 1979. Il s'agit d'une prestation de retraite anticipée volontaire, assez proche du système des prépensions en Belgique. Avec ce dispositif, les 60-66 ans qui cotisent à une caisse d'assurance chômage peuvent choisir de prendre leur retraite anticipativement et toucher une pension publique, calculée au prorata de l'allocation de chômage. Il n'est pas nécessaire que la personne soit au chômage au moment de sa cessation d'activité, mais elle doit avoir cotisé un certain nombre d'années à la caisse d'assurance chômage. Ce dispositif a rencontré un vif succès. Il a été revu à la baisse à plusieurs occasions au cours des années quatre-vingt et nonante. Un important remaniement a été mis en œuvre en 1999. Les conditions d'éligibilité ont été renforcées en allongeant la durée de cotisation nécessaire et les personnes retardant leur entrée de deux ans après la date à partir de laquelle elles y ont droit, peuvent bénéficier d'une prime fixe supplémentaire, égale à 50 p.c. du revenu salarial d'un ouvrier qualifié. Cette disposition montre que ce sont surtout les moins qualifiés que l'on veut inciter à prolonger leur activité, les cols blancs et les cadres prenant déjà leur pension plus tardivement, vers 65 ans.

D'autres dispositifs, également financés sur la caisse d'assurance chômage, ont été introduits durant les années 80 et 90. Le régime de la retraite à temps partiel permet ainsi aux salariés et aux indépendants âgés de 60 à 66 ans, de prendre leur retraite à temps partiel, tout en percevant une indemnité basée sur l'allocation de chômage. En 2001, le nombre total de pensionnés à temps partiel était de 2.800 personnes.

En 1992, une nouvelle voie a été ouverte pour les chômeurs de longue durée à partir de 55 ans, leur permettant de prendre leur retraite en percevant une indemnité égale à l'allocation de chômage. En 1994, ce dispositif a été élargi aux personnes de 50 ans et plus, en diminuant légèrement l'indemnité perçue. Le dispositif s'est avéré extrêmement populaire et son accès a été stoppé dès 1996.

La quatrième voie possible est l'invalidité. Les individus de moins de 65 ans qui ne sont pas en mesure de subvenir par eux-mêmes à leurs besoins en raison d'un handicap physique ou mental peuvent bénéficier d'une pension anticipée d'invalidité. Le système se caractérisait jusqu'il y a peu par trois

niveaux différents de pension selon le degré d'incapacité reconnu, ainsi qu'un mode d'administration assez complexe, faisant notamment intervenir les municipalités.

Il s'agit d'une voie importante vers la cessation d'activité. Il y avait plus de 260.000 bénéficiaires en 2001, soit l'équivalent de 7 p.c. de la population en âge de travailler. Il semble que la reconnaissance du degré d'invalidité puisse faire l'objet d'une latitude d'appréciation importante. La plus grande responsabilisation financière des municipalités dans l'attribution de la pension anticipée d'invalidité a fait chuter le flux d'entrée de plus de 25.000 personnes par an au début des années 90 à 13.000 actuellement. Une nouvelle réforme importante de ce dispositif a été initiée en 2000 et a pris cours à partir de janvier 2003. Elle a pour buts principaux une simplification du dispositif (un seul niveau de pension au lieu de trois, etc.) et la réduction du nombre d'allocataires, pour aider à faire face au défi démographique. Toutefois l'OCDE semble mettre en doute ce dernier point: le nouveau système de pension anticipée d'invalidité est devenu par certains aspects plus intéressant que l'ancien, compte tenu surtout des réformes dans les dispositifs alternatifs de retrait précoce.

Une initiative intéressante dans le cadre de la pension d'invalidité a été la création en 1998, d'un dispositif spécial d'aide à l'emploi (dit "flex-jobs") pour les personnes qui auraient droit à une telle pension d'invalidité mais y renonceraient partiellement pour reprendre un travail. Il s'agit d'un subside salarial directement versé à l'employeur, pouvant couvrir jusqu'à deux tiers du coût salarial. Plus de 12.000 flex-jobs existaient ainsi en 2001, dont deux tiers dans le secteur privé.

5.2.2.5. Politiques pour augmenter l'employabilité des âgés

Le Danemark a une longue tradition dans l'éducation des adultes. Ainsi, 80 p.c. des entreprises proposent des programmes de formation et d'éducation à leurs employés. Il n'existe en théorie aucun obstacle formel à la participation des travailleurs âgés à des formations complémentaires. Cependant, les enquêtes forces de travail révèlent que la proportion de travailleurs âgés ayant bénéficié d'une formation dans les quatre semaines précédant l'enquête est beaucoup plus faible que pour les autres tranches d'âges. Deux facteurs expliquent cette faible proportion. D'une part, les travailleurs âgés présentent un niveau d'éducation plus faible, or le niveau d'éducation initial est bon prédicteur de la participation à des formations en général. D'autre part, selon Madsen (2003) "on peut également suspecter que les entreprises- malgré leurs démentis formels- ne considèrent pas que la formation complémentaire des travailleurs âgés soit réellement prioritaire", de par le rendement réduit de cet investissement, étant donné la carrière professionnelle restante plus courte des bénéficiaires.

5.2.2.6. Politiques de réduction du coût du travail des âgés

Selon Redor (2003), "les enquêtes menées dans les entreprises des pays du Nord montrent que celles-ci sont, en moyenne, de même que dans les autres pays européens, peu préparées à intégrer des salariés plus âgés dans leur organisation. En fait les difficultés sont variables selon les secteurs d'activité. L'emploi des travailleurs manuels de l'industrie ne dépasse guère 59 ans, même en Suède et au Danemark."

Différentes initiatives ont été prises, comme le subside salarial dans le cadre du dispositif "flexi-jobs" expliqué supra.

Concernant les chômeurs âgés, il n'existe pas de mécanisme spécifique d'activation de ce groupe. On considère que les dispositifs existants peuvent parfaitement répondre aux besoins spécifiques des

travailleurs âgés. Il est simplement indiqué qu'on doit leur proposer le même soutien qu'aux autres groupes. La réforme "Plus actifs" qui a été initiée cette année vise à abolir toutes les exceptions à l'activation de ce groupe, qui étaient plus ou moins tolérées tacitement.

Une assistance financière est proposée pour l'auto-activation des chômeurs de plus de 50 ans, via la mise en place de réseaux et d'activités visant à développer de nouveaux domaines d'emploi.

5.2.2.7. Aperçu des autres mesures en faveur des travailleurs âgés

Un fond de 3 millions d'euros a été créé pour financer différentes campagnes de sensibilisation auprès des employeurs pour le recrutement de chômeurs âgés. Ces campagnes visent à mettre en lumière l'expérience des travailleurs âgés et à diffuser les exemples de "bonnes pratiques".

Tous les employeurs ont droit à cinq heures gratuites de conseils spécialisés pour les aider à l'élaboration d'une gestion des ressources humaines attentive à l'âge.

5.2.3. Finlande

5.2.3.1. Contexte

Tout comme le Danemark et la Suède, mais avec une acuité particulière due notamment à l'importance de ses relations commerciales avec l'ancienne Union soviétique, la Finlande a connu une grave crise de l'emploi dans les années quatre-vingt et jusqu'au milieu des années nonante. Dans ce contexte particulier, la sortie précoce du marché du travail des travailleurs les plus âgés était considérée comme un bon instrument de la politique de l'emploi. Mais la crise et le recours accru aux dispositifs de retrait a mis en difficulté le système de protection sociale, qui a la particularité de représenter une part élevée du PIB et d'être financé essentiellement par l'impôt.

De plus, le contexte démographique est à présent tout autre. La population en âge de travailler vieillit rapidement. Si la proportion de personnes de 65 ans et plus atteignait à peine 18 p.c. en 2000, elle devrait s'élever à 30 p.c. en 2030. Sans apport de l'immigration, la population en âge de travailler déclinerait en niveau absolu dès 2010.

5.2.3.2. Les taux de participation des âgés

La Finlande est l'un des pays où le taux d'emploi des âgés a le plus progressé sur les dernières années. En 1995, le taux de participation des hommes était respectivement de 63,2 p.c. pour les 55-59 ans et 23,1 p.c. pour les 60-64 ans. En 2003, ces mêmes taux s'établissaient respectivement à 73,2 p.c. et 24,8 p.c., selon les enquêtes sur les forces de travail. Une autre façon de voir ce phénomène est de constater le recul de l'âge moyen des départs à la retraite, de 58,2 ans en 1990 à 59,3 ans en 2000. Cet âge effectif de retrait du marché du travail est cependant toujours considéré comme trop bas par les autorités finlandaises. Le gouvernement a annoncé son intention d'élever cet âge à 61-62 ans, un niveau plus proche de l'âge légal de départ à la retraite, qui est de 65 ans.

Tableau 49 - Finlande, motifs de cessation d'activité, par tranche d'âge en 2003

	Hommes			Femmes		
	50-54 ans	55-59 ans	60-64 ans	50-54 ans	55-59 ans	60-64 ans
Chômage	51,5	52,3	28,6	54,5	49,4	23,4
Maladie ou invalidité	32,1	30,5	20,0	28,9	24,5	18,1
Retraite anticipée	0,0	2,9	17,6	0,0	7,3	14,2
Retraite	5,0	7,5	30,8	0,0	5,4	39,7
Autres	11,4	6,9	3,0	16,6	13,4	4,6

Source: Eurostat, EFT.

L'italique indique que le nombre de personnes est trop faible pour être représentatif au sens des E.F.T.

5.2.3.3. Réformes du système ordinaire des retraites

Le système de retraite finlandais est organisé typiquement selon le modèle de sécurité sociale des pays nordiques. Il repose sur la combinaison de trois piliers.

Le premier pilier est constitué par le régime national de retraite, qui est un régime universel, financé par répartition. Il est administré par un organisme d'assurance sociale appelé le Kela, qui verse, sous condition de ressources depuis 1996, des prestations forfaitaires aux résidents justifiant des conditions minimales de présence sur le territoire (40 ans de résidence après l'âge de 16 ans pour bénéficier de la retraite publique à taux plein). Dès que le montant des prestations reçues dans le cadre des autres piliers dépassent un seuil compris entre 750 et 900 euros (selon les situations matrimoniale et géographique), cette allocation forfaitaire s'annule progressivement.

En 2001, 8,6 p.c. du nombre total des retraités recevaient une prestation uniquement du premier pilier, et 49,6 p.c. une pension à la fois du premier et du second pilier. Le premier pilier verse 17,6 p.c. du total des pensions.

Le deuxième pilier du système des retraites est beaucoup plus important: il verse 75 p.c. des pensions. Il comprend 9 régimes professionnels, qui sont financés par répartition. Tout comme le régime national, les régimes contributifs versent des pensions de retraite, mais aussi d'invalidité, des "pensions de chômage" pour les chômeurs âgés de longue durée, les pensions de retraite anticipée individuelle et de retraite partielle, ainsi que les pensions de survie. À partir de 65 ans, les pensions de chômage, d'invalidité, et de retraite anticipée individuelle sont converties en pensions de vieillesse.

L'employeur a l'obligation de fournir une couverture au titre du second pilier mais peut choisir l'organisme gestionnaire (fonds de pension d'entreprise, fonds de pension sectoriel, institutions spécialisées, compagnies d'assurance privée...). Ces institutions fonctionnent selon un certain nombre de principes communs et sont fédérées au sein d'un organisme central, le ETK.

Le troisième pilier est peu développé. Il concerne moins de 20 p.c. des assurés et 4,1 p.c. des dépenses en 2002. Comme en Belgique, il s'agit d'un système individuel volontaire d'épargne à long terme, bénéficiant d'avantages fiscaux.

Le système ordinaire des retraites a connu plusieurs réformes dans le courant des années 90. Ainsi en 1993, le privilège des fonctionnaires en matière de pension a pris fin et leurs régimes ont été progressivement alignés sur ceux du privé. En 1996, le salaire de référence a été redéfini afin de prendre en compte les 10, et non plus les 4 dernières années comme auparavant. Comme déjà mentionné, cette même année, les prestations dans le cadre du premier pilier ont été mises sous condition de ressources.

Ces réformes visaient déjà à inciter les salariés âgés à prolonger leur activité. En particulier, l'âge minimum de départ à la retraite anticipée est passé de 55 à 58 ans et les autres dispositifs de sorties précoces adaptés de façon conforme à cet objectif.

En 2003, une réforme radicale du deuxième pilier du système de retraite a été votée. Elle est fortement inspirée de la réforme suédoise de 1998, que nous avons exposé dans la section consacrée à ce pays. La réforme concerne en priorité les retraites professionnelles du secteur privé. Elle entrera en vigueur en 2005, et ce de manière très progressive. Elle sera étendue aux régimes du secteur public ultérieurement.

Comme dans le cas du système des comptes notionnels suédois, l'équilibre du deuxième pilier est assuré par un changement de la méthode d'indexation des pensions et par l'introduction d'un mécanisme correcteur prenant en compte l'augmentation de l'espérance de vie dans les coefficients de liquidation des retraites. Mais la réforme vise surtout à rendre les régimes complètement contributifs, afin d'augmenter les incitants à prolonger la durée de carrière professionnelle, tout en laissant une grande liberté à chacun quant à l'âge de départ à la retraite.

Le calcul de la pension se fera sur l'ensemble de la carrière professionnelle alors que seules les 10 dernières années étaient utilisées jusqu'à présent. Le principe est que l'âge fixe de la retraite à 65 ans est supprimé. Un âge de retraite flexible est introduit entre 62 et 68 ans, avec un système de décote et de surcote très incitatif à la prolongation de la carrière professionnelle au-delà de 63 ans. En 2005, le taux d'annuité sera de 1,5 p.c. du salaire de référence entre 18 et 53 ans, de 1,9 p.c. entre 54 et 63 ans et de 4,5 p.c. de 64 à 68 ans. Après 68 ans, le montant de la pension augmente de 4,8 p.c. par année supplémentaire.

En plus d'aller vers une plus grande neutralité actuarielle, ce système pénalisera moins les changements de travail en fin de carrière, qui, pour certaines catégories de travailleurs, notamment les moins qualifiés, vont souvent de pair avec une baisse de salaire.

5.2.3.4. Réformes des voies de retrait précoce du marché du travail

La Finlande possède un grand nombre de dispositifs alternatifs au système ordinaire des retraites pour finir sa carrière professionnelle. Nous examinerons d'abord deux dispositifs qui ressortent en fait du système ordinaire de retraite: il s'agit de la retraite anticipée et de la retraite à temps partiel. Ils ont été modifiés de façon cohérente avec les changements survenus dans le système des retraites.

Dans un second temps, nous examinerons les autres grandes voies de sorties du marché du travail utilisées en Finlande, tels le régime d'invalidité et la filière chômage. Depuis 2001, le gouvernement finlandais, en collaboration avec les partenaires sociaux, a également préparé une réforme de ces dispositifs alternatifs de retrait du marché du travail, en parallèle avec l'importante réforme du système de retraite.

La retraite anticipée et la retraite à temps partiel

Le système de retraite permet de bénéficier d'une retraite ordinaire de façon anticipée. Dans le cadre des réformes, l'âge minimum d'éligibilité passe de 60 à 62 ans. Comme nous l'avons expliqué, la plus grande neutralité actuarielle du système des retraites diminue grandement l'attrait d'un tel dispositif.

La Finlande possède également un dispositif de retraite à temps partiel. Toute personne de plus de 56 ans peut choisir de travailler à temps partiel et recevoir une indemnité complémentaire au salaire. Ce programme fait partie du système ordinaire de retraite. Les conditions étaient jusqu'aux réformes récentes, assez généreuses; plus de 6 p.c. de la population âgée entre 56 et 64 ans en profitent, les femmes légèrement plus que les hommes jusqu'à l'âge de 62 ans.

Ce dispositif est assez discuté dans le sens où il paraît plutôt conduire à une baisse de l'offre de travail, alors que son but initial était un aménagement progressif de la fin de carrière, afin de maintenir les taux de participation les plus élevés possibles dans les dernières tranches d'âge de la population en âge de travailler. Dans le cadre des réformes de la fin de carrière, la plage d'accès à ce dispositif de retraite à temps partiel qui s'étalait entre 56 et 64 ans est devenue 58 à 68 ans.

Les sorties via le régime de maladie-invalidité

Le système d'invalidité est utilisé en Finlande comme dispositif alternatif de retrait précoce du marché du travail. En particulier; il existe un système de "pension anticipée individuelle d'invalidité", accessible aux 60-64 ans qui fonctionne selon des critères médicaux moins stricts que le dispositif ordinaire de pension d'invalidité. Ainsi, la Finlande présente le plus grand pourcentage d'inactifs parmi les hommes, pour cause de maladie ou d'invalidité, dans les tranches d'âge 50-64 ans de l'ensemble des pays de l'OCDE comparables. Cette proportion atteint 10 p.c. pour les 50-54 ans, 17 p.c. pour les 55-59 ans et presque 30 p.c. pour les 60-64 ans (voir OECD(2003)). L'utilisation de ce dispositif semble moins importante chez les femmes.

Dans le cadre des réformes de la gestion de fin de carrière, le système de "pension anticipée individuelle d'invalidité" sera aboli à partir de 2005. Toutefois, en même temps, les critères médicaux d'éligibilité à la pension ordinaire d'invalidité seront relâchés pour les personnes de 60 ans et plus. Même si l'on peut craindre un certain déplacement des bénéficiaires d'un dispositif à l'autre, ces voies de sortie précoces via le régime maladie-invalidité deviendront beaucoup moins attractives du fait des modifications des revenus de référence pris en compte pour le calcul de la pension. Dans l'ancien système, les années entre le moment où la personne percevait la pension d'invalidité et le moment où elle devenait éligible au système ordinaire de retraite, étaient considérées dans le calcul de la retraite comme si la personne percevait toujours son salaire préalable à l'invalidité. A présent, le calcul se fera en prenant en compte son revenu moyen sur les cinq dernières années.

La filière chômage

L'autre grand dispositif alternatif est le "tunnel chômage" ("unemployment pipeline", traduction de l'expression finnoise pour désigner cette voie institutionnelle). Les exigences de recherche d'emploi sont dans la pratique supprimées pour les chômeurs âgés de 55 ans et plus. La plupart de ces personnes entrent ainsi dans le "tunnel chômage" qui débouche à 60 ans sur un système plus avantageux de la "pension de chômage". Cette pension sera perçue jusqu'à l'âge de 65 ans, âge d'éligibilité au régime

ordinaire de pension. La combinaison de ces dispositifs permet donc un retrait *de facto* du marché du travail 10 ans avant l'âge légal de la pension, fixé à 65 ans.

Ce dispositif est lui aussi amendé, l'âge d'éligibilité passant de 55 à 57 ans. Ce même système se prolongera jusqu'à l'âge de 67 ans, le système de la "pension de chômage" étant progressivement supprimé, sur une période s'étalant entre 2009 et 2014.

5.2.3.5. Politiques pour augmenter l'employabilité des âgés

Un problème spécifique posé par une force de travail vieillissante est le manque de formation adaptée. Plus d'un salarié finlandais âgé sur deux n'a qu'un niveau d'instruction élémentaire. Un pourcentage important de cette population a des difficultés en lecture et ne maîtrise pas l'informatique, deux compétences fondamentales dans le monde du travail moderne.

Si l'éducation des adultes est bien ancrée dans la société finlandaise, le taux de participation aux programmes de formation décroît rapidement avec l'âge. Un tiers seulement des 55-64 ans suivent une formation professionnelle. Ainsi, en 2000, la probabilité qu'un employé entre 55 et 59 ans et de faible niveau d'instruction initial obtienne une formation au poste de travail n'était que de 60 p.c. de celle d'un collègue âgé de 40 à 44 ans, ayant un niveau d'éducation initial similaire.

Dans le futur, il sera proposé des formations plus adaptées à cette population, utilisant une méthode pédagogique qui s'appuie sur leur expérience, au rythme adapté et prenant en compte les capacités de mémorisation spécifiques aux âgés.

5.2.3.6. Politiques de réduction du coût du travail des âgés

Le coût du travail des âgés est dépendant de nombreux facteurs. Ainsi dans de nombreux pays, la rémunération est liée à l'ancienneté, qui est souvent corrélée avec l'âge. Ce phénomène est également observable en Finlande, mais semble moins marqué que dans de nombreux autres pays. Ainsi selon l'OCDE, la liaison entre âge et salaire est moins élevée en Finlande qu'en Allemagne ou aux États-Unis.

Un phénomène intéressant en Finlande est l'impact qu'a eu l'introduction d'un système d'"expérience rating" pour responsabiliser les employeurs quant à leur utilisation du régime de chômage ou de la maladie invalidité. Comme les cotisations sociales dépendent du niveau de risque, les employeurs ayant une proportion plus élevée de travailleurs âgés, doivent payer des primes en moyenne plus élevées. Le système de l'"expérience rating" peut donc présenter des effets pervers, en augmentant le coût du travail des plus âgés.

La Finlande propose également des subsides salariaux ciblés sur certaines catégories de travailleurs, comme les jeunes, les chômeurs de longue durée et les âgés. Ces derniers représentent 30 p.c. des personnes bénéficiant d'un subside à l'emploi. Dans ce groupe, environ 60 p.c. appartiennent à la tranche d'âge 50-54 ans.

5.2.3.7. Aperçu des autres mesures en faveur des travailleurs âgés

La Finlande est sans doute le pays qui s'est le plus penché sur la problématique du vieillissement actif. L'initiative la plus connue à l'étranger est le Programme national pour les travailleurs âgés, qui s'est déroulé sur la période 1998-2002.

Ce programme visait à mettre au point un ensemble de mesures cohérentes pour augmenter le taux de participation des plus âgés. Il a permis de coordonner les initiatives dépendant de nombreux acteurs différents (Ministère de l'Emploi et du Travail, Affaires Sociales, Santé, Enseignement et formation professionnelle, Offices de sécurité sociale, etc.), tout en instituant un dialogue continu avec les partenaires sociaux. Il a à la fois utilisé des campagnes de communication destinées aux grand public (notamment la campagne "L'expérience professionnelle, un patrimoine national!"), établi des réseaux pour les employeurs visant à partager les expériences sur les améliorations de conditions de travail et de santé dans l'entreprise, sponsorisé des programmes de recherche sur cette problématique et contribué aux changements législatifs durant cette période (intégration de l'interdiction de la discrimination sur la base de l'âge, mais aussi modifications législatives dans les différents dispositifs de retrait du marché du travail).

5.2.4. Italie

5.2.4.1. Contexte

L'Italie est le pays de l'Union européenne qui doit faire face au choc démographique le plus important. Selon les projections officielles, la population italienne continuerait à augmenter pendant quelques années, mais à partir de 2012, le vieillissement et les faibles taux de fécondité pourraient engendrer une baisse à long terme qui entraînerait une réduction de la population de quelque 5,5 millions de personnes d'ici 2050.

Dans le même temps, la structure de la population par classe d'âge devrait également se modifier, comme dans les autres pays européens. Les projections montrent une très importante progression du taux de dépendance, qui passerait de 26 p.c. en 2000, à 46 p.c. en 2030 et plus de 60 p.c. dès 2050. Les solutions capables de garantir à la fois la viabilité financière et l'adéquation des prestations de retraite sont à la mesure de l'importance du choc démographique que connaîtra ce pays.

5.2.4.2. Les taux de participation des âgés

L'Italie a connu une baisse tendancielle du taux de participation depuis plusieurs décennies. Le taux de participation des 15-64 ans s'élève à 61 p.c. en 2002. Ce taux global masque de fortes disparités régionales, qui sont caractéristiques du marché du travail italien.

Le taux d'emploi des âgés est assez faible. A 29,4 p.c. pour la tranche des 55-64 ans en 2002, il était 14,8 points en dessous de la moyenne européenne (EU-15).

5.2.4.3. Réformes du système ordinaire des retraites

À travers différentes réformes, c'est la refonte complète du système de retraite italien que visent les autorités, pour permettre à la fois d'assurer la pérennité du système, mais également de mieux faire face au choc démographique que constituera la baisse de la population en âge de travailler, en augmentant la durée de carrière professionnelle. La réforme apparaît donc comme un outil puissant qui devrait faire augmenter le taux de participation des âgés dans les prochaines années.

L'ancien système de retraite italien est financé par répartition. L'âge légal de départ à la retraite est de 65 ans pour les hommes et de 60 ans pour les femmes. Avant les réformes, cette condition d'âge n'était pas contraignante si le travailleur pouvait prouver 35 ans de cotisation. La pension était calculée sur la moyenne des cinq derniers mois de salaire et le taux de remplacement était en outre très élevé, environ 80 p.c. en moyenne.

Les premières réformes, dites "Réformes Amato", datent de 1992. Elles étaient des réponses assez classiques aux problèmes budgétaires du système des pensions et portaient sur des aspects comme le relèvement de l'âge légal de la retraite, l'ajustement des facteurs d'indexation ou les facteurs d'accumulation des droits. En particulier, la réforme a imposé l'âge minimum de 55 ans pour pouvoir se retirer du marché du travail, même si l'on peut prouver 35 années de cotisations. Cette limite de 55 ans a été portée ultérieurement à 57 ans pour les salariés et 58 ans pour les indépendants.

La deuxième série de réformes, dites "Réformes Dini", ont été introduites en 1995. Elles étaient plus fondamentales et portaient principalement sur le renforcement du lien entre prestations et cotisations au sein du système des pensions.

De fait, cette deuxième série de réformes donne lieu à une transition progressive du régime à prestations déterminées vers un régime à cotisations déterminées, qui s'applique à tous les travailleurs entrés sur le marché de l'emploi après le 31 décembre 1995. Cela signifie qu'à partir de 2035, les prestations seront proportionnelles aux cotisations versées pendant l'ensemble de la carrière professionnelle. Le passage vers le nouveau système est cependant très progressif.

À l'occasion de cette réforme, l'Italie, comme la Suède que nous avons examinée précédemment, a choisi de procéder non à de simples ajustements des paramètres mais à une véritable refonte du régime des retraites. Un système de comptes notionnels a été mis en place. Ce dispositif permet d'assurer à chacun des droits proportionnels à l'effort de contribution, sous réserve d'ajustements qui visent à maintenir une certaine redistribution.

Dans le cas italien, les prestations sont calculées sur la base des cotisations versées durant toute la carrière et capitalisées au taux de croissance moyen du PIB des cinq dernières années. Ce calcul s'effectue au moyen de l'équivalence actuarielle, en tenant compte de l'espérance de vie restante à l'âge de la retraite. Pour contrebalancer l'effet de l'allongement de l'espérance de vie, les coefficients utilisés pour convertir les cotisations en une prestation de pension sont revus tous les dix ans. Rappelons que ce n'est pas le dispositif de comptes notionnels en lui-même qui permet de faire face aux chocs démographiques ou économiques, mais bien les règles d'actualisation qui lui sont attachés.

Si les critères de durée de carrière et de l'âge de la retraite restent inchangés, le nouveau système entraînera une nette baisse des prestations: dans le cadre du régime public, le taux de remplacement

brut pour un salarié qui prendrait sa retraite à 60 ans après avoir cotisé pendant 35 ans diminuerait de 67,1 p.c. en 2010, à 56 p.c. en 2020 et à 48,1 p.c. en 2050.

L'actuel gouvernement italien a déposé une nouvelle proposition de réforme en 2003, qui vise à renforcer encore les incitants pour les travailleurs à prolonger leurs activités. Cette proposition de loi a été adoptée par le Sénat le 13 mai 2004. Elle vise à porter le nombre d'années de cotisations pour bénéficier d'une retraite à taux plein de 35 à 40 ans, à partir de 2008.

Pour contrer un flux massif de travailleurs désireux de prendre leur retraite sous les anciennes conditions, le gouvernement a intégré dans la réforme un important bonus au maintien en activité. Les travailleurs qui sont éligibles dès à présent à la retraite, et donc pourraient profiter des conditions pré-réforme, recevront un bonus égal à 32,7 p.c. de leur salaire s'ils acceptent de poursuivre leur activité. Non seulement, la prolongation d'activité se traduira pour ces personnes par une hausse du salaire net, mais ce bonus interviendra également dans le calcul de leurs droits à la pension.

D'autres mesures sont discutées, qui visent notamment à promouvoir l'offre de pensions des deuxième et troisième piliers en vue de compenser la diminution du taux de remplacement des régimes du premier pilier et à assurer un niveau de vie suffisant aux travailleurs ayant une carrière atypique.

5.2.4.4. Réformes des voies de retrait précoce du marché du travail

Tableau 50 - Italie, motifs de cessation d'activité par tranche d'âge en 2003

	Hommes			Femmes		
	50-54 ans	55-59 ans	60-64 ans	50-54 ans	55-59 ans	60-64 ans
Chômage	19,8	7,4	5,1	29,3	12,3	5,7
Maladie ou invalidité	7,6	5,4	4,9	7,6	5,0	3,0
Retraite anticipée	12,5	10,1	5,6	7,2	4,2	5,4
Retraite	47,7	72,9	80,5	21,4	59,4	79,1
Autres	12,4	4,2	3,9	34,5	19,0	6,7

Source: Eurostat, EFT.

En Italie, les faibles taux de participation des âgés s'expliquent historiquement par l'âge d'éligibilité bas et la générosité du taux de remplacement dans l'ancien système de retraite, mais aussi, comme dans les autres pays, par l'existence d'un dispositif de préretraite.

Toutefois, l'utilisation des préretraites comme voie de sortie, après un sommet en 1992, a été progressivement éliminée, grâce à une nouvelle législation plus stricte.

La souplesse permise par le nouveau système de pension devrait permettre aux personnes de quitter le marché du travail dès 57 ans (sous réserve de l'adoption de la nouvelle réforme qui modifie à nouveau cet âge minimum d'éligibilité), tout en faisant face au coût de cette décision en termes de droits à la pension.

5.2.4.5. Politiques pour augmenter l'employabilité des âgés

L'Italie accuse un certain retard en matière de formation des travailleurs âgés. Le pourcentage des participants âgés à un programme éducatif ou à une formation reste très loin des 3 p.c. de la moyenne européenne, pour atteindre à peine 1 p.c.

De nouvelles dispositions, dont des actions régionales, devraient permettre un meilleur accès des seniors aux dispositifs de formation, notamment organisés par les centres territoriaux de formation et d'éducation des adultes.

5.2.4.6. Aperçu des autres mesures en faveur des travailleurs âgés

L'Italie a surtout centré sa politique de vieillissement actif sur la réforme du système public des pensions. À côté de ce débat, la nouvelle loi sur le marché du travail comprend également des mesures générales qui pourraient avoir un impact positif sur l'activité des travailleurs âgés. Il s'agit notamment de mesures encourageant le temps partiel, l'introduction de nouveaux types de contrats de travail ou encore de mesures favorisant l'apprentissage tout au long de la vie.

5.2.5. Pays-Bas

5.2.5.1. Contexte

Les Pays-Bas vont vieillir à un rythme plutôt plus lent que la moyenne des pays européens. Le choc démographique ne touchera ce pays qu'aux environs de 2030.

5.2.5.2. Les taux de participation des âgés

Les Pays-Bas étaient traditionnellement caractérisés par un taux de participation global plutôt faible. Comme dans beaucoup d'autres pays, l'âge de cessation d'activité a été utilisé comme instrument de la politique de l'emploi à partir de la fin des années septante. Depuis le milieu des années nonante, ce pays a cependant connu une progression importante du taux d'emploi des travailleurs âgés, qui s'inscrit dans un mouvement général de remontée des taux d'emploi. Comme le rapport du CSE (2000) le rappelait, les Pays-Bas ont pris dès 1990 des initiatives pour faire face au vieillissement et à ses conséquences probables, comme la hausse des dépenses sociales et les pénuries de main-d'œuvre. Ils ont développé une politique volontariste d'augmentation du taux de participation des femmes et des travailleurs âgés.

5.2.5.3. Réformes du système ordinaire des retraites

Le système de retraite néerlandais est assez proche du modèle à trois piliers prôné notamment par la Banque Mondiale. Toute personne résidant aux Pays-Bas a droit à une pension publique à partir de l'âge de 65 ans, quel que soit son statut antérieur sur le marché du travail (premier pilier "béveridgien"). Le second pilier est constitué par des régimes de retraites professionnels rendus obligatoires et financés par capitalisation; ils sont organisés au sein des branches ou des entreprises. Enfin, les personnes peuvent également adhérer à un fonds de pension privé s'ils le désirent et en ont les moyens.

Le second pilier est très important aux Pays-Bas. Plus de 90 p.c. de la population active de 25 à 65 ans sont couverts par ce dispositif. La plupart de ces plans de retraite sont financés par capitalisation, mais restent en général des contrats à prestations définies. L'âge normal pour en bénéficier est 65 ans. Pour toucher une pension à temps plein, il faut en principe avoir totalisé 40 annuités de cotisations. Une pension à temps plein correspond en général à 70 p.c. du dernier salaire, en tenant compte du minimum vieillesse payé par l'État, dans le cadre du premier pilier.

Étant donné l'importance du deuxième pilier, les autorités néerlandaises ont beaucoup travaillé à rendre ce dispositif aussi souple que possible. Ils ont introduit une certaine flexibilité dans le rythme de versements des cotisations. Les gens ont ainsi la possibilité d'augmenter leurs versements pour pouvoir partir plus tôt à la retraite, tant en bénéficiant à l'âge légal de départ d'une pension à taux plein. La prolongation de l'activité au-delà de 65 ans est encouragée par des taux de liquidation de la pension plus élevés après cet âge. La mobilité professionnelle est facilitée par les nouveaux mécanismes assurant la portabilité des droits acquis d'un fonds de pension d'employeur à l'autre. De même, des mesures législatives ont été prises pour assurer un traitement équitable pour les travailleurs ayant des carrières atypiques ou des interruptions longues. Enfin, la supervision financière des fonds a aussi été renforcée pour augmenter la transparence de gestion du système.

5.2.5.4. *Réformes des voies de retrait précoce du marché du travail*

Bien que l'âge requis pour toucher une retraite publique soit de 65 ans, l'âge effectif moyen de fin d'activité se situe aux environs de 61 ans (chiffre 2001). Cela s'explique par l'existence de trois voies institutionnelles de sortie précoce aux Pays-Bas: un système de prépension ("Vervroegde uitkering", en abrégé VUT) qui est, très progressivement, remplacé par le système dit de la retraite flexible, l'incapacité de travail ("Wet op Arbeidsongeschiktheidsverzekering", en abrégé WAO) et la filière du chômage, d'importance moindre que l'incapacité. La ventilation de la population âgée de 55 à 64 par source de revenu est donnée dans le tableau suivant.

Tableau 51 - Pays-Bas, population des 55-64 ans par source de revenu (en pourcentage du total)

	Salaires	Incapacité et chômage	Prépensions	Autres revenus	Pas de revenu
Hommes					
55-59 ans	48	39	9	2	1
60-64 ans	12	46	38	1	2
Femmes					
55-59 ans	25	25	4	6	41
60-64 ans	6	27	15	9	42

Source: Woningbehoefte onderzoek, repris dans Carey (2002).

Les systèmes de prépension

Le dispositif de prépension le plus utilisé est le retrait anticipé (VUT) dont le taux de remplacement, en général 80 p.c. du dernier salaire, ne dépend pas de l'âge au moment du départ. Pour bénéficier de ce dispositif, il doit être prévu dans la convention collective de travail (CCT) dont dépend le salarié. L'âge

de départ à la retraite anticipée, le montant de l'indemnité et celui de la cotisation destinée à financer le système, peuvent varier selon le secteur d'activité. En général, le départ anticipé est possible vers 60 ans.

En 1990, 85 p.c. des travailleurs auxquels s'applique une CCT, ainsi que la quasi-totalité des travailleurs du secteur public et semi-public, pouvaient bénéficier de ce régime. Depuis le milieu des années nonante, le gouvernement néerlandais cherche à décourager le recours au dispositif au profit d'un système alternatif, dit de retraite flexible, en supprimant les avantages fiscaux des VUT. En 2003, 26 p.c. des CCT comportent toujours un dispositif VUT, 64 p.c. proposent un régime de retraite flexible, assorti ou non d'un VUT, et 10 p.c. des CCT ne prévoient aucun dispositif de prépension. C'est le secteur du commerce qui présente le plus fort pourcentage de CCT comportant un dispositif VUT.

Alors que les VUT étaient à l'origine entièrement financés par répartition, le dispositif de retraite flexible est financé par capitalisation et se caractérise par une plus grande neutralité actuarielle. Il s'agit en effet d'un dispositif où le montant de la rente perçue dépend de l'âge effectif de départ : on se rapproche d'un régime où les travailleurs se constituent eux-mêmes leurs droits. Les travailleurs sont libres de se retirer plus tôt du marché du travail, mais subissent alors une "pénalité" en termes de revenu, de sorte qu'ils se rendent mieux compte du coût de cette décision par rapport à la situation où ils se maintiendraient en emploi.

Selon certaines enquêtes, il n'est pas sûr que ce changement à lui seul, sera suffisant pour augmenter la participation des travailleurs âgés, les salariés déclarant être prêts à sacrifier une part importante de leur revenu de préretraite pour pouvoir quitter la vie active plus tôt (voir Guillemard et Cornet, 2000). D'autres études, au contraire, estiment que le remplacement des dispositifs VUT par le système des retraites flexibles pourrait entraîner une hausse de 10 p.c. du taux de participation des travailleurs âgés dans les prochaines années (Wilthagen, 2003).

Le dispositif de sortie précoce via l'invalidité

Depuis le milieu des années nonante, différents changements législatifs ont visé à restreindre l'accès à l'incapacité de travail et à l'invalidité. On notera surtout trois mesures:

- la suppression de l'accès à la pension d'invalidité pour des raisons liées au marché du travail;
- l'accès aux prestations d'invalidité est à présent conditionnée à un programme de réhabilitation active;
- la responsabilité de l'assurance invalidité est partiellement confiée aux employeurs, qui sont ainsi financièrement solidaires. Leurs primes d'assurance invalidité sont calculées en fonction de leur niveau de risque ("experience rating"). D'autre part, l'indemnisation est désormais directement liée à une politique extensive de prévention et de réinsertion à l'attention des bénéficiaires.

La filière chômage

Jusque l'année dernière, les chômeurs âgés bénéficiaient d'un régime de faveur au sein de l'assurance-chômage. D'une part, les chômeurs âgés de plus de 57,5 ans étaient officiellement dispensés de recherche d'emploi, même si depuis 1999, ils devaient s'inscrire à nouveau auprès d'un organisme de placement et étaient théoriquement obligés d'accepter tout emploi "approprié". D'autre part, les chômeurs âgés bénéficiaient, après avoir épuisé la période où ils ont droit comme tout chômeur hollandais, à une allocation de chômage normale, d'une allocation de suivi ("vervolguitkering"), dont le

montant était fixé à 70 p.c. du salaire minimum, pendant une durée de trois ans et demi. Ce dispositif permettait en général de faire le pont jusqu'à ce qu'ils atteignent l'âge légal de départ à la retraite.

Depuis août 2003, les nouveaux chômeurs âgés ne peuvent plus bénéficier de cette allocation de suivi. Ils ont le droit comme les autres chômeurs à une allocation de fin de droit, dont le montant est également fixé à 70 p.c. du salaire minimum, mais limitée à une période de six mois ("kortdurende uitkering"). Après ces six mois, s'ils sont toujours au chômage, ils tombent dans un régime particulier d'assistance sociale ("Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers, en abrégé IOAW). Le montant brut de cette allocation était de 1.207,43 euros en 2003. Cette prestation n'est pas soumise à une condition de ressources.

Au 1^{er} janvier 2004, le gouvernement a rétabli une obligation de recherche d'emploi pour les chômeurs indemnisés de 57,5 ans et plus. La loi précise qu'elle ne s'applique qu'aux chômeurs de 57,5 et plus "qui ont une chance réelle de réintégrer le marché du travail". Ainsi, elle ne s'appliquera pas aux personnes qui étaient préalablement considérées comme inaptes, dans le cadre du système maladie-invalidité et qui par le renforcement des contrôles du système maladie-invalidité sont re-catégorisées comme chômeurs.

Cet ensemble de mesures ferme de fait la filière chômage comme voie de sortie précoce du marché du travail aux Pays-Bas.

5.2.5.5. Politiques pour augmenter l'employabilité des âgés

Les travailleurs âgés participent moins souvent que leurs collègues plus jeunes à des formations ou des programmes éducatifs, mais leur participation tend à augmenter. En 2000, plus de 33 p.c. des 45-54 ans ont participé à un cours, contre à peine 18 p.c. en 1993. Une tendance similaire est observable pour les 60-64 ans.

Les Pays-Bas sont depuis longtemps attentifs à la formation tout au long de la vie. L'introduction de comptes personnels de formation ("persoonlijke ontwikkelingsrekening", en abrégé POR), qui seraient en quelque sorte des enveloppes budgétaires individuelles permettant à la personne d'investir dans des activités de formation et d'éducation selon son rythme et ses besoins, sont actuellement en discussion.

5.2.5.6. Politiques de réduction du coût du travail des âgés

Depuis le 1^{er} avril 2002, à partir de l'âge de 57 ans, les travailleurs ont droit à un allègement des charges qui entraîne une hausse du salaire net. Cet allègement, qui augmente avec l'âge, s'applique également aux travailleurs de plus de 65 ans. La déduction maximale est atteinte lorsque le travailleur gagne 100 p.c. du salaire minimum légal.

5.2.5.7. Aperçu des autres mesures en faveur des travailleurs âgés

Une panoplie de mesures en faveur des âgés est prévue au sein des conventions collectives de travail. Ainsi 76 p.c. des CCT comportent des dispositions sur l'aménagement du temps de travail des travailleurs âgés, pour que leur travail soit moins pénible. Ces dispositions s'appliquent aux heures supplémentaires, au travail pendant le week-end ou encore aux horaires irréguliers. De même 67 p.c. des CCT comportent des dispositions sur la réduction du temps de travail des âgés. Plus d'un quart des

conventions comportent des dispositions sur les opportunités de carrière, spécifiques aux âgés. Il s'agit par exemple de proposer à partir d'un certain âge, un changement de profession, ou encore le reclassement vers un poste à moindre responsabilité.

Les autorités ont pris différentes initiatives visant à sensibiliser les acteurs économiques au défi du vieillissement et à faire évoluer les mentalités. Selon le site officiel du Ministre du travail: "Le succès de la politique de fin de carrière dépend entièrement d'un changement dans les mentalités. Les employeurs doivent abandonner leurs préjugés que les plus âgés sont moins productifs, ont une plus grande probabilité de tomber malade et que leurs connaissances et expérience sont dépassées. Les travailleurs plus âgés doivent de leur côté être plus actifs dans la recherche d'un emploi". Une taskforce "Travailleurs âgés et emploi" a été créée pour mobiliser les énergies dans ce sens.

À partir de 2004, l'interdiction de la discrimination sur la base de l'âge est officiellement intégrée dans le droit néerlandais, à travers la loi sur l'égalité des chances ("wet gelijke behandeling op grond van leeftijd, arbeid, beroep en beroepsonderwijs".)

5.2.6. France

5.2.6.1. Contexte

Le nombre d'actifs en France devrait diminuer à partir de 2011 d'après Eurostat. Le poids des 55 ans et plus va considérablement se renforcer et le taux de dépendance devrait fortement progresser entre aujourd'hui et 2050, parallèlement à la progression de la moyenne européenne (EU-15).

5.2.6.2. Les taux de participation des âgés

La France est l'un des pays étrangers examinés où la chute du taux de participation des âgés est la plus importante sur les vingt dernières années, et est particulièrement marquée pour les plus de 55 ans. Comme dans beaucoup d'autres pays, la situation des hommes est plus préoccupante que celle des femmes, pour lesquelles l'augmentation tendancielle du taux de participation sur les différentes générations compense en partie la chute des taux de participation.

5.2.6.3. Réformes du système ordinaire des retraites

Le système de retraite français se caractérise par un grand nombre de régimes différents. Les principaux sont le régime général pour les salariés du secteur privé et le régime de la fonction publique, auquel s'apparentent aussi les régimes dits "spéciaux" (grandes entreprises publiques, ouvriers de l'état, clercs de notaires, ecclésiastiques, ...).

L'âge légal de départ à la retraite est fixé à 60 ans pour la grande majorité des actifs (salariés des secteurs public et privé, artisans, industriels et commerçants, exploitants agricoles).

Le régime de la fonction publique se caractérise par un taux de remplacement en moyenne plus généreux que dans le régime général, un calcul de la pension sur la base du dernier salaire perçu et la possibilité de départ anticipé, notamment à 55 ans. Jusqu'à la récente réforme d'août 2003, les conditions d'accès en termes d'années de cotisation y étaient aussi plus favorables que dans le régime général.

Le processus de réforme du système des retraites est assez laborieux en France, en partie à cause des différences importantes entre les divers régimes. Les grands axes des réformes récentes ont été les suivants: allongement des durées de cotisation, rapprochement des différents régimes et développement du second pilier.

La loi du 22 juillet 1993 a ainsi opéré un durcissement des conditions d'accès à la retraite pour les salariés du secteur privé: du 1^{er} janvier 1994 au 1^{er} janvier 2003, le nombre de trimestres validés exigibles pour liquider une pension à taux plein est passé de 150 à 160 trimestres, tandis que la période de référence pour le calcul des pensions était étendue des dix aux vingt-cinq meilleures années de revenu d'activité, là aussi de façon progressive puisque cette mesure n'entrera pleinement en application qu'au 1^{er} janvier 2008.

Selon le modèle de microsimulation de l'INSEE dans une étude réalisée après cette première réforme, l'impact sur les taux d'activité ne sera pas négligeable: la réforme aura pour effet d'augmenter de 3 points le taux d'activité des personnes de 60 à 64 ans à l'horizon 2005. En outre, l'effet devrait s'accroître au fil des générations car "l'allongement des carrières féminines et l'augmentation de la durée moyenne des études se traduiront pour les générations plus jeunes par une forte concentration des durées validées autour de 160 trimestres à un âge plus avancé" (INSEE, 2001).

La loi du 21 août 2003 sur la réforme des retraites prévoit l'alignement des conditions d'accès à la retraite des fonctionnaires sur celle des salariés du régime général, sur une période de quatre ans entre 2004 et 2008. Elle vise également à maintenir constant le ratio entre la durée de la vie professionnelle et l'espérance de vie, à travers toutes les générations entre 2008 et 2020. Ce principe conduira au passage progressif, pour l'ensemble des salariés, du nombre d'années de cotisations de 40 à 41 entre 2008 et 2012, puis vers 41,75 en 2020.

De plus un principe de décote en cas de départ anticipé, similaire à celui existant dans le secteur privé, est introduit dans les pensions de la fonction publique.

Réformes du deuxième pilier

Les autorités, tout en rappelant leur attachement au principe de la répartition pour le premier pilier, visent également à développer le second pilier, financé par capitalisation. Il existe de multiples formes d'épargne salariale en France. Ainsi, aux dispositifs de participation, d'intéressement et plans d'épargne entreprise sont venus s'ajouter en 2001 les PPESV (plans partenariaux d'épargne salariale volontaire), créés et contrôlés par les partenaires sociaux au sein de chaque entreprise ou branche. La nouvelle loi d'août 2003 complète cette panoplie par les PPESVR (plans partenariaux d'épargne salariale volontaire pour la retraite), qui à la différence des PPESV, ne peuvent être débloqués qu'au départ à la retraite (60 ans). Elle introduit aussi des dispositifs de troisième pilier tels les PEIR (plans d'épargne individuels pour la retraite) qui sont souscrits à titre individuel et facultatif, hors du cadre professionnel.

5.2.6.4. Réformes des voies de retrait précoce du marché du travail

Comme les autres pays, il existe en France différents dispositifs de retrait précoce du marché du travail. Deux grands types de dispositifs sont utilisés: les préretraites et la filière via le chômage.

Les différents dispositifs de préretraite

Il existe un assez grand nombre de dispositifs de préretraite, qui s'accompagnent soit d'une cessation totale, soit d'une cessation partielle d'activité. À côté des dispositifs publics, les entreprises ont toujours la possibilité de financer entièrement leur propre dispositif de préretraite, sans subvention quelconque des pouvoirs publics. Nous n'examinons ici que les dispositifs publics de préretraite.

La convention ASFNE (allocation spéciale du fonds national de l'emploi) est signée par l'entreprise. Elle permet à ses salariés âgés de bénéficier d'un retrait anticipé du marché du travail tout en percevant jusqu'à la liquidation de leur pension de retraite, une allocation spécifique. Ce dispositif a été très populaire au début des années 90. L'État en a progressivement réduit l'accès, notamment en relevant le taux de participation financière de l'employeur au dispositif. La volonté de l'État est de recentrer ce dispositif aux seules situations de restructuration.

L'allocation de remplacement d'emploi (ARPE): ce dispositif a été mis au point en 1995 dans le cadre d'un accord entre partenaires sociaux. Il permet aux salariés volontaires remplissant certaines conditions d'âge et de durée de cotisation, de mettre fin à leur activité professionnelle, tout en percevant un revenu de remplacement s'élevant à 65 p.c. du salaire antérieur de référence. L'employeur doit donner son accord et s'engage à maintenir le volume d'heures travaillées grâce à une ou plusieurs embauches. En principe transitoire, ce dispositif a connu un vif succès et a été reconduit d'année en année.

Le congé de fin d'activité (CFA): créé en 1997 pour les agents de la fonction publique, il permet sous certaines conditions d'âge et d'années de cotisation de quitter l'activité avant 60 ans.

La cessation anticipée d'activité de certains travailleurs salariés (CATS) est un nouveau dispositif applicable depuis février 2000 aux seules entreprises appartenant à une branche ayant conclu un accord professionnel national. L'accord ne concerne que les travailleurs âgés de 55 ans et plus, comptant au moins 10 ans d'affiliation au régime de sécurité sociale et ayant travaillé dans des conditions pénibles pendant une longue période (travail à la chaîne, travail de nuit, durant 15 ans au moins) ou encore ayant la qualité de travailleur handicapé au moment de l'accord de branche.

La cessation anticipée d'activité des travailleurs de l'amiante (CAATA) est un dispositif de retraite d'importance plus marginale, qui concerne les salariés d'entreprises fabricant des matériaux contenant de l'amiante, de ports ainsi que des entreprises de construction et de réparation navales.

À côté de ces dispositifs de préretraite à temps complet, il existe également un dispositif de préretraite progressive (PRP) pouvant être sollicité par des entreprises qui se sont soit engagées dans un processus de réduction d'effectif permettant d'éviter des licenciements, soit souhaitant recruter. Jusqu'à présent ces dispositifs à temps partiel n'ont pas connu le développement escompté, à cause du maintien des dispositifs de préretraite totale, jugés plus favorables.

La filière du chômage

Deux dispositifs en faveur des chômeurs âgés favorisent l'inactivité après 55 ans.

La dispense de recherche d'emploi (DRE) concerne les demandeurs d'emploi à partir de 57 ans et demi, allocataires du régime d'assurance chômage et, depuis 1999, les demandeurs d'emploi à partir de

55 ans qui perçoivent une allocation de chômage et qui justifient 40 annuités (à savoir 160 trimestres d'assurance vieillesse), ainsi que ceux qui ne perçoivent aucune allocation. Cette modification réglementaire a augmenté le flux d'entrée dans la DRE de 43 p.c. entre 1998 et 1999.

L'allocation chômeurs âgés (ACA), initiée en 1997 et l'allocation spécifique d'attente (ASA) concernent les personnes privées d'emploi, remplissant certaines conditions d'âge (60 ans pour l'ACA, moins de 60 ans pour l'ASA) et justifiant au moins de 160 trimestres d'assurance vieillesse, leur permettant de bénéficier d'une allocation de chômage. Ces personnes font une telle demande lorsque le montant de l'allocation dont ils peuvent bénéficier est plus intéressant que le montant qu'ils pourraient percevoir dans le système de retraite. Les personnes peuvent bénéficier de ces allocations que jusqu'à l'âge de 65 ans.

Tableau 52 - France, motifs de cessation d'activité par tranche d'âge en 2003

	Hommes			Femmes		
	50-54 ans	55-59 ans	60-64 ans	50-54 ans	55-59 ans	60-64 ans
Chômage	51,3	31,6	11,9	56,7	37,3	13,8
Maladie ou invalidité	15,8	13,1	4,8	11,7	11,6	8,1
Retraite anticipée	4,4	25,5	23,8	2,1	16,3	14,4
Retraite	14,2	24,8	59,1	7,3	21,5	59,1
Autres	14,3	5,0	0,5	22,2	13,3	4,7

Source: Eurostat, EFT.

L'italique indique que le nombre de personnes est trop faible pour être représentatif au sens des E.F.T.

Réformes de ces voies de sortie précoce

Si en France, comme dans les autres pays étudiés, l'âge de cessation d'activité est devenu un instrument de la politique de l'emploi à partir de la fin des années 70, la deuxième partie des années 90 et le début des années 2000, sont marquées par des mouvements assez opposés: d'un côté, les pouvoirs publics cherchent à réduire l'accès aux différents dispositifs de préretraite par la baisse importante des dotations publiques les concernant⁹⁹ (pour les dispositifs ASFNE, ARPE, PRP, ...), de l'autre de nouveaux dispositifs ont été créés récemment (CATS, CFA) ou se prolongent (ARPE). De même, la filière chômage via la dispense de recherche d'emploi a été récemment étendue en 1999.

Une prise de conscience s'effectue progressivement. Ces deux dernières années, outre la baisse importante des dotations déjà mentionnée, les conditions d'accès au nouveau dispositif CATS ont été resserrées. Le gouvernement veut mettre davantage l'accent sur les programmes de préretraites partielles. Les partenaires sociaux de leur côté, se sont mis d'accord pour l'extinction du dispositif ARPE, de même au sein de l'assurance-chômage, il n'est plus admis de nouveaux bénéficiaires au dispositif de l'ACA. Ce programme devant dès lors naturellement s'éteindre vers 2007 étant donné le critère d'âge maximum de 65 ans pour pouvoir continuer à en bénéficier. Toujours au niveau de l'assurance chômage, les partenaires sociaux ont également décidé en décembre 2002 de durcir les conditions d'éligibilité et de réduire la durée des indemnités versées aux travailleurs âgés.

⁹⁹ Les dépenses publiques affectées aux dispositifs de préretraites sont passées à 504 millions d'euros en 2002 contre 2.353,44 millions d'euros en 1996.

Pour l'OCDE (OCDE, 2003), ces nouvelles mesures sont opportunes mais doivent être sensiblement renforcées. En particulier, le développement de la préretraite à temps partiel ne peut, selon l'OCDE, qu'être une mesure temporaire pour rendre le changement de stratégie politiquement plus acceptable. Il est nécessaire d'aller vers un régime dans lequel toute forme de retraite anticipée subventionnée par l'État constitue une exception, et non la règle.

L'OCDE souligne que la réforme des pensions, dans le sens d'un mode de calcul actuariellement plus neutre des prestations de pension en fonction de la durée de cotisation, aura certainement un effet positif sur l'activité des plus âgés. Elle pourrait également rendre largement inutiles les programmes de préretraite. Avec un tel système, les personnes qui jugent leur travail pénible pourraient choisir de prendre une retraite anticipée, avec une pension réduite.

5.2.6.5. Politiques pour augmenter l'employabilité des âgés

Selon Gineste (2003), "la question du vieillissement actif renvoie à celle de l'employabilité des salariés âgés à laquelle aucune réponse n'est actuellement apportée d'autant que la formation pour les 55 ans et plus se trouve être divisée par deux lorsqu'ils sont en emploi et par 4 lorsqu'ils sont au chômage".

5.2.6.6. Aperçu des autres mesures en faveur des travailleurs âgés

Selon notre information (Guegano, décembre 2002), la France n'a pas de programme de réduction du coût du travail spécifique aux travailleurs âgés. Les mesures de politique à l'emploi en faveur des âgés se réduisent principalement à la contribution Delalande, qui vise à augmenter le coût direct des licenciements des salariés à partir de 50 ans. Cette mesure semble toutefois fort contestée, pour ses effets pervers sur l'embauche des plus de 50 ans.

Du côté des entreprises, la prise en compte des effets du vieillissement est encore peu répandue. Une large enquête réalisée en 2001 auprès des établissements de 10 salariés et plus (citée par Gineste, 2003) en témoigne: "dans près d'un établissement sur deux, la responsable n'a jamais réfléchi à la question du vieillissement démographique". Il ressort que la politique de gestion des ressources est encore peu attentive à cette problématique de l'âge. On note toutefois certaines initiatives dans quelques grands groupes de l'industrie, de la construction ou de la finance, comme l'instauration systématique d'un bilan professionnel dès l'âge de 45 ans, pouvant déboucher sur un droit à la formation de 120 heures chez Thalès, en encore les initiatives de l'Association française des Banques, qui enjoint ses membres d'éviter toute préretraite avant 58 ans, montrant un important revirement par rapport aux pratiques récentes.

5.3. Synthèse des expériences étrangères

À partir du milieu des années 70 dans tous les pays européens que nous avons examinés (la Suède, la Finlande, le Danemark, les Pays-Bas, l'Italie et la France), l'âge de cessation définitive d'activité a été utilisé comme instrument de la politique de l'emploi, comme en Belgique par ailleurs. Dans un contexte conjoncturel morose et en présence d'une main-d'œuvre abondante, la sortie anticipée du marché du travail des travailleurs les plus âgés semblait une bonne politique. Les dispositifs institutionnels de retrait précoce ont ainsi été multipliés.

À présent, la donne démographique bouleverse cette logique: les cohortes du baby-boom s'acheminent progressivement vers la fin de carrière, alors que les suivantes sont plus restreintes et que l'espérance de vie continue de croître (elle a augmenté encore d'environ 5 ans depuis la fin des années 60). Dans le même temps, on a observé une tendance baissière des taux d'activité avec l'âge, avec actuellement un niveau très faible dès l'âge de 50 ou 55 ans en Belgique, France, Italie ou Finlande. Ceci témoigne que la population a adhéré en masse à ces politiques de retrait anticipé, dans un contexte général de promotion des loisirs et du bien-être personnel. Une prépension, qui était vécue comme un licenciement à la fin des années 70, est souvent vue aujourd'hui comme un droit acquis.

Il est pourtant indispensable de retarder l'âge de cessation définitive d'activité et d'augmenter le taux d'activité des seniors. Tous les pays considérés ont d'ailleurs entrepris de réformer les dispositifs institutionnels de retrait du marché du travail. On peut constater que les filières de sortie les plus utilisées diffèrent selon la tranche d'âge et selon les pays. L'assurance maladie invalidité est une voie plus courante dans les pays nordiques, alors que les systèmes de prépension (soit via un régime institutionnel de prépension, soit via l'utilisation de l'assurance-chômage couplée à une dispense de recherche d'emploi pour les âgés) sont privilégiés en Belgique, France, Italie ou aux Pays-Bas. Quelles que soient les voies de sortie effectivement utilisées, les axes de la politique de réformes restent identiques. Il s'agit, d'une part, de relever les âges d'éligibilité à tous les dispositifs de retrait, d'autre part, d'agir sur les incitants financiers en réduisant la taxe implicite sur la poursuite d'activité, voire mettre en place un système positif d'incitants au retrait le plus tardif possible, afin de relever l'âge effectif de départ à la retraite.

Ainsi les restrictions à l'entrée de la filière chômage ont été drastiquement augmentées en Belgique et France à partir de 2002, alors que ces dispositifs ont été simplement supprimés en Finlande ou aux Pays-Bas. Une évolution parallèle est visible dans les systèmes de prépension, avec la suppression des systèmes de prépension légale, de prépension spéciale ou de prépension de retraite en Belgique et le renforcement des conditions d'éligibilité à la prépension conventionnelle, tout comme en France avec l'extinction de l'ARPE et l'augmentation des restrictions à l'entrée dans l'ensemble des autres dispositifs de préretraites.

Il est important de souligner que ces mesures ont été instaurées pour la plupart très récemment et que le passage d'un cadre réglementaire à l'autre est toujours très progressif. Ainsi c'est la Suède et les Pays-Bas qui ont pris les premiers des mesures pour faire face à la diminution projetée de la population en âge de travailler. La grande réforme des retraites suédoise date de 1998, la réforme finlandaise a été votée en 2003, le processus de réforme des retraites en Italie ou en France sont toujours en cours. La comparaison est d'autant moins aisée que les situations de départ sont assez différentes, les taux d'activité des seniors dans les tranches d'âges 50-54 ans et 55-59 ans étant déjà très élevés en Suède ou au Danemark, alors qu'ils sont bas en Belgique, en Italie ou en France. Il est donc impossible de procéder dès à présent à une évaluation de l'impact des réformes, même si on observe ces dernières années un arrêt dans la baisse tendancielle du taux d'activité des plus âgés, voire une remontée pour certains pays comme la Finlande ou les Pays-Bas.

L'expérience des différents pays illustre l'importance d'agir de manière conjointe sur l'ensemble des filières, sous peine de favoriser le passage d'un dispositif à l'autre, sans effet au niveau global du comportement de retrait. Ainsi, dans plusieurs pays examinés (Suède, Finlande, Danemark), des initiatives ont été prises parallèlement dans leur régime de retraites et les dispositifs alternatifs de sortie du marché du travail.

Dans tous les pays examinés, les âges d'éligibilité ont été reculés de 55 ans (voire 50 ans) vers 57 ans ou plus comme âge minimum pour se retirer du marché du travail. Seul le Danemark a connu un mouvement inverse, en abaissant l'âge légal de départ à la retraite de 67 à 65 ans, âge qui constitue désormais la norme, tant pour les hommes que pour les femmes.

Les incitants financiers au retrait ont été profondément modifiés, le plus souvent en recourant à une plus grande neutralité actuarielle au sein du système des pensions. La Suède a joué le rôle d'exemple dans ce domaine, et a inspiré les réformes des autres pays nordiques et de l'Italie. La pension universelle se réduit à présent à une pension minimum sous condition de ressources et la partie contributive est devenue le cœur du système.

Si une grande partie des systèmes de pensions reste à prestations définies, l'importance des contrats à cotisations définies croît dans tous les pays, de par la diminution de l'importance des pensions universelles dans les pays nordiques et le développement du second pilier en capitalisation dans tous les pays.

Souvent, comme en Suède, en Finlande ou en Italie, un système de pension plus flexible est privilégié, où l'âge légal fixe de départ à la retraite est abandonné au profit d'une plage d'âges à partir desquels le départ est possible, avec un ajustement actuariellement neutre, voire positivement incitant à la poursuite de l'activité. Ainsi, les personnes qui restent plus longtemps en activité continuent d'accumuler des droits et auront une pension plus élevée que ceux partant à un âge plus précoce.

Cette plus grande neutralité actuarielle est également visée dans l'élargissement de la période sur laquelle le salaire de référence est calculée pour déterminer la pension. Une période plus longue pour le calcul du salaire de référence, couplée à d'éventuelles modifications des périodes assimilées à des périodes de travail, est un outil puissant pour rendre les voies de sortie alternatives moins attractives. Ainsi en Suède, l'utilisation de pensions professionnelles payées anticipativement était un dispositif fréquent pour sortir plus tôt du marché du travail. Avec les nouvelles dispositions, la période pendant laquelle le travailleur vit de sa rente payée anticipativement jusqu'à l'âge légal de départ en retraite, est assimilée à une période sans revenu, qui ampute d'autant ses droits à la pension, ce qui est très dissuasif.

D'aucun sont d'avis qu'un système de pension plus flexible et plus neutre actuariellement rend largement inutiles les programmes de prépensions. En effet, les personnes qui le désirent peuvent choisir de prendre une retraite anticipée, mais avec une pension réduite en conséquence. On s'achemine ainsi vers un régime où toute forme de retraite anticipée subventionnée par l'État constitue non plus la règle, mais une exception reposant sur des critères objectifs et légitimes, comme par exemple la pénibilité des conditions de travail pour certaines professions.

L'augmentation des taux d'activité des âgés passe également par une hausse de l'employabilité de ces travailleurs. Dans les pays nordiques et les Pays-Bas, des efforts importants ont été consentis pour leur permettre de bénéficier autant que les autres de formations complémentaires. En Finlande, il existe même des formations adaptées aux spécificités des travailleurs âgés, où la méthode pédagogique s'appuie sur leur expérience antérieure et leurs capacités cognitives propres.

La poursuite de l'activité dépend également du coût relatif des travailleurs âgés par rapport aux autres catégories de travailleurs. L'évolution du coût salarial en fonction de l'âge varie de pays à pays, plusieurs ont adopté des réductions de charge ciblées pouvant profiter aux plus âgés. Enfin, tous les

pays ont intégré dans leurs législations nationales ou devront le faire d'ici 2006, l'interdiction de la discrimination sur le marché du travail en fonction de l'âge, en vertu de la directive européenne 2000/78/EC. Même s'il existe un certain scepticisme sur l'utilité d'une telle mesure réglementaire, elle est jugée importante du point de vue symbolique, afin de faire évoluer les mentalités de tous les acteurs.

La transparence des réformes est un élément essentiel pour obtenir le soutien des bénéficiaires. Trois grands modes de communication ont été utilisés. Premièrement, l'information personnelle que toute personne assurée reçoit annuellement concernant ses droits acquis à la retraite, a fait l'objet d'un soin particulier en Suède, pour permettre à chacun de prendre ses décisions en matière d'âge de départ à la retraite et d'épargne personnelle. Deuxièmement, des campagnes de communication vers le grand public ont aussi été menées en Finlande et en France, soit pour souligner l'importance de l'expérience des âgés pour l'entreprise, soit pour alimenter le débat à l'occasion de la réforme des systèmes de retraite. Enfin, des campagnes ciblées sur les employeurs ont été menées en Finlande, au Danemark et récemment en Belgique via le Fonds de l'expérience professionnelle.

PARTIE I

***ASPECTS STRUCTURELS DE L'ÉVOLUTION DU MARCHÉ DE
L'EMPLOI EN BELGIQUE ET DANS LES PAYS DE L'UNION
EUROPÉENNE***

I. ASPECTS STRUCTURELS DE L'ÉVOLUTION DU MARCHÉ DE L'EMPLOI EN BELGIQUE ET DANS LES PAYS DE L'UNION EUROPÉENNE

Cette première partie du Rapport 2004 du CSE est consacrée à l'examen des écarts les plus marquants en matière d'emploi entre la Belgique et ses partenaires européens, tant en termes de niveaux, que de leurs évolutions récentes.

L'activité est le principal moteur de l'emploi, mais, inversement, la main-d'œuvre disponible tant en quantité qu'en qualité, détermine aussi le potentiel de croissance d'une économie. Un premier chapitre décrit cette relation au travers de l'examen, pour la Belgique et les autres pays de l'UE de la contribution du marché du travail à l'économie, au niveau global et à celui des principales branches d'activité. Le second chapitre s'attache à éclairer les évolutions de l'emploi en examinant ses principales caractéristiques, en particulier le genre, l'âge, le niveau de qualification, les contrats de travail à temps plein ou à temps partiel, la branche d'activité. La comparaison de performances relatives des différents pays permet de mettre en évidence les points forts et les points faibles de la Belgique en termes d'emploi.

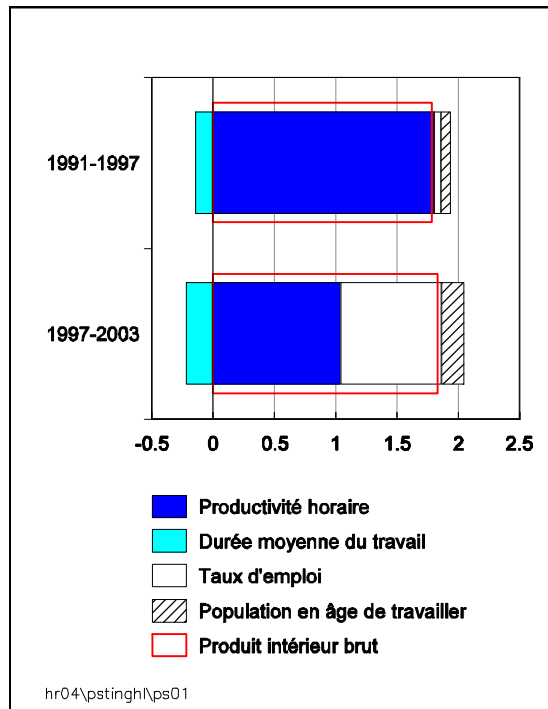
1. CONTRIBUTION DU MARCHÉ DU TRAVAIL À L'ÉCONOMIE

La croissance du produit intérieur brut peut être exprimée comme la résultante de l'évolution de quatre déterminants relatifs au marché du travail, à savoir la population en âge de travailler, le taux d'emploi, la durée moyenne du travail par personne et la productivité horaire. Le premier a trait à la disponibilité des ressources humaines au sein de l'économie. Les deuxième et troisième facteurs expriment conjointement la mobilisation de ces ressources au sein du processus de production. Le quatrième déterminant, enfin, mesure l'efficacité avec laquelle les ressources sont mises en œuvre. Cette décomposition permet d'identifier la contribution respective des variables déterminant la croissance de l'activité au cours d'une période donnée.

La contribution du marché du travail à l'activité économique au cours des dix dernières années est éclairée par la scission de l'analyse en deux intervalles de temps: 1991-1997 et 1997-2003, l'année 1998 marquant le démarrage effectif de la mise en œuvre de la stratégie européenne pour l'emploi. Comme l'indique le graphique 1, la croissance réelle de l'activité économique en Belgique a été identique lors des deux périodes sous revue, atteignant 1,8 p.c. par an en moyenne.

Graphique 1 - Contributions à la croissance économique en Belgique

(variations annuelles moyennes)



Sources: OCDE, ICN.

Toutefois, il apparaît que la contribution à la croissance des quatre facteurs diffère considérablement selon la période prise en considération. De 1991 à 1997, ce sont les gains de productivité horaire (1,8 p.c. par an en moyenne) qui expliquent la quasi-totalité de la croissance de la valeur ajoutée. Dans le même temps, le taux d'emploi et la population en âge de travailler n'enregistraient pour leur part qu'une progression minimale de 0,1 p.c. par an en moyenne, tandis que la durée moyenne du travail reculait de 0,1 p.c.

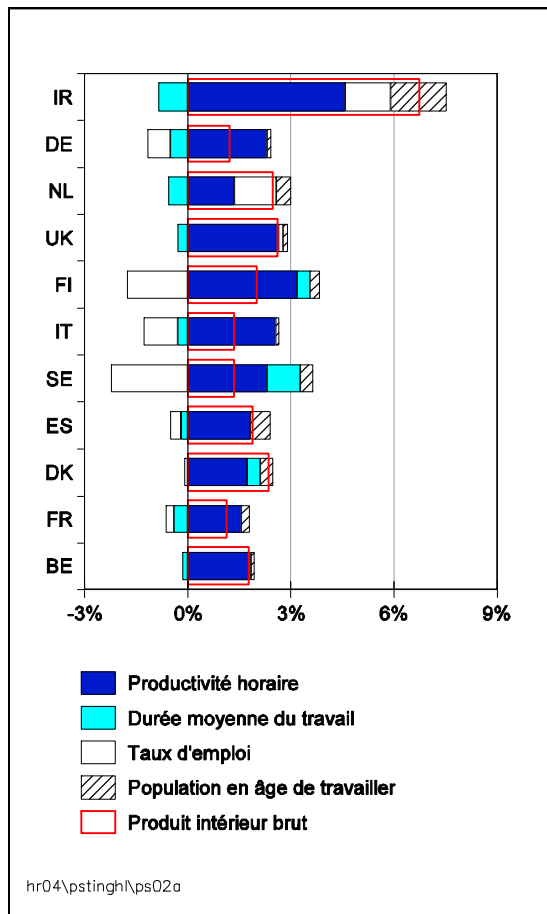
Entre 1997 et 2003 en revanche, l'augmentation de la productivité horaire a quelque peu ralenti, se limitant à 1 p.c. par an en moyenne. Par ailleurs, le rythme du recul de la durée du travail a doublé, pour atteindre 0,2 p.c. La variation annuelle moyenne du taux d'emploi a pour sa part enregistré une hausse spectaculaire, représentant 0,8 p.c. au cours de cette période. La population en âge de travailler, enfin, a également progressé davantage que lors de la période précédente: entre 1997 et 2003, le nombre de personnes âgées de 15 à 64 ans a augmenté de 0,2 p.c. par an en moyenne.

L'analyse des contributions à la croissance économique peut être étendue aux autres États membres de l'UE¹. Les graphiques 2 et 3 représentent respectivement la décomposition des taux de variation de l'activité observés pour les périodes 1991-1997 et 1997-2003. Avant de comparer les niveaux de la croissance économique, il est intéressant d'analyser sa décomposition: elle présente certaines similitudes entre les pays, mais aussi de nettes différences selon la période d'observation.

¹ L'indisponibilité de données relatives aux heures prestées dans certains États membres nous contraint à limiter la comparaison à 11 pays de l'UE.

Graphique 2 - Contributions à la croissance économique dans l'UE: 1991-1997

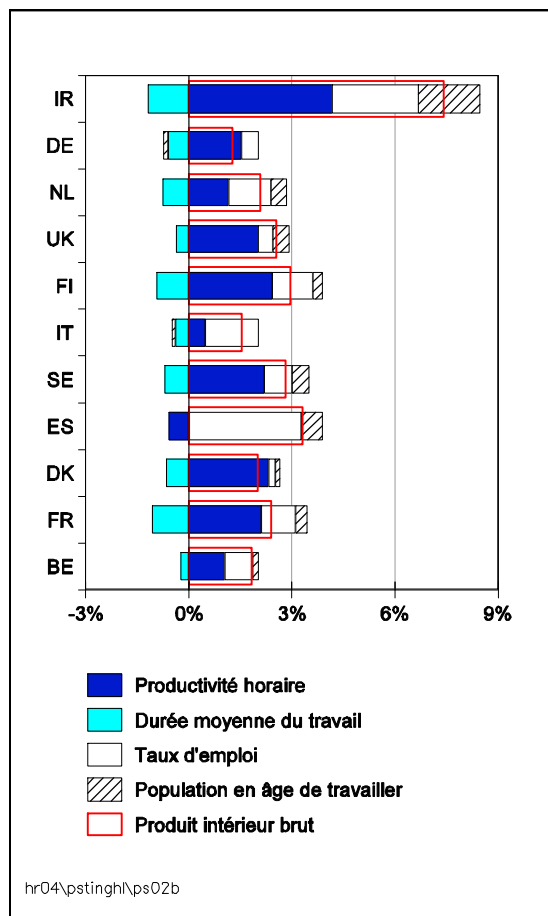
(variations annuelles moyennes)



Source: OCDE.

Graphique 3 - Contributions à la croissance économique dans l'UE: 1997-2003

(variations annuelles moyennes)



Source: OCDE.

Entre 1997 et 2003, la contribution de la population en âge de travailler a été, à l'une ou l'autre exception près (en Irlande, notamment), assez limitée, quoique plus importante qu'au cours de la période précédente. En revanche, les changements intervenus dans la proportion de ces personnes occupant un poste de travail ont exercé une influence significative sur la croissance de l'activité: le taux d'emploi, qui s'orientait globalement à la baisse entre 1991 et 1997, a progressé, parfois substantiellement, dans l'ensemble des pays sous revue. A contrario, la durée du travail a systématiquement reculé entre 1997 et 2003. La productivité horaire, enfin, a diversement contribué à la croissance économique dans les États membres de l'UE. Bien que considérables, les taux de variation observés pour ce facteur sont toutefois globalement inférieurs aux niveaux qu'ils atteignaient au cours de la période 1991-1997. Dans l'ensemble des pays analysés, la part relative des gains de productivité et de la durée du travail dans la croissance économique a donc nettement diminué, au profit de la contribution du taux d'emploi. Cette tendance est particulièrement marquée en Espagne, où la productivité du travail a même diminué au cours de cette période, le taux d'emploi enregistrant dans le même temps une remarquable progression.

Ces évolutions ont des origines multiples. Outre la modération salariale, la progression substantielle du taux d'emploi peut aussi être partiellement attribuée aux réformes structurelles mises en œuvre au cours de la seconde moitié des années nonante. Certes, il demeure malaisé de quantifier l'apport à cet égard de la stratégie européenne pour l'emploi. Pourtant, on a pu observer depuis sa formulation une évolution

sensible des politiques nationales de l'emploi, lesquelles ont progressivement intégré les priorités définies dans les piliers de la stratégie européenne.

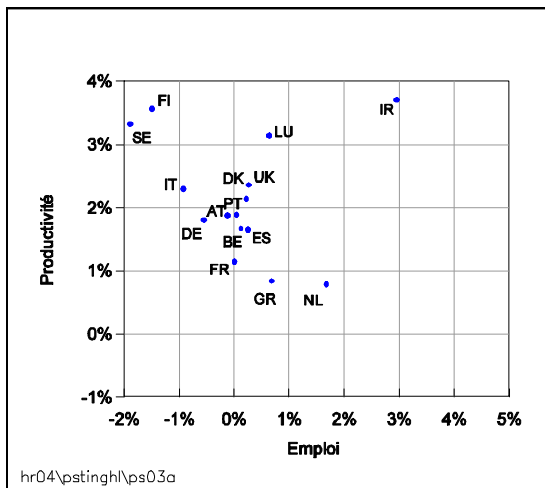
L'objectif européen consistant à élever les taux d'emploi requiert notamment la mise au travail d'une proportion supérieure de personnes peu qualifiées. Dans cette optique, il a notamment été nécessaire d'abaisser les charges sociales pesant sur les travailleurs peu qualifiés, afin de mettre en rapport leur productivité et le coût salarial qu'ils représentent, et de réduire les pièges à l'emploi. Il en a cependant résulté, sur le plan macroéconomique, un certain ralentissement des gains de productivité. L'évolution de la productivité du facteur travail ne se limite pas à refléter celle de la structure ou du niveau des qualifications de la main-d'œuvre. Elle résulte de l'évolution conjointe de l'intensité en capital (rapport entre le stock de capital et le niveau de l'emploi) et de la productivité totale des facteurs. Ce dernier élément, qui rend compte du progrès technologique, présente deux composantes essentielles: le capital humain, mesuré par exemple comme le niveau d'études moyen de la population active, et l'amélioration qualitative du stock de capital, qui se manifeste notamment à travers les investissements dans les technologies de l'information et de la communication.

D'autre part, le développement considérable du travail à temps partiel a, tout en contribuant à relever le taux d'emploi, quelque peu réduit la durée moyenne du travail. L'un dans l'autre, ces changements influencent négativement l'évolution de la productivité par personne. Le ralentissement des gains de productivité n'est donc pas indépendant de l'évolution plus favorable du taux d'emploi. Les tendances contrastées affichées par ces deux grandeurs au cours de la dernière décennie sont résumées dans l'augmentation de l'intensité en emploi de la croissance économique, un indicateur de la capacité d'une économie à créer des postes de travail en période de croissance.

Les graphiques 4 et 5 illustrent également ces mouvements. Ils représentent les variations observées dans chaque pays en termes d'emploi (axe horizontal) et de productivité (axe vertical) au cours des périodes 1991-1997 et 1997-2003. Entre les deux périodes sous revue, un glissement s'est visiblement opéré le long d'une droite imaginaire exprimant une relation inverse entre les créations d'emploi et les gains de productivité.

Graphique 4 - Contributions à la croissance économique dans l'UE: 1991-1997

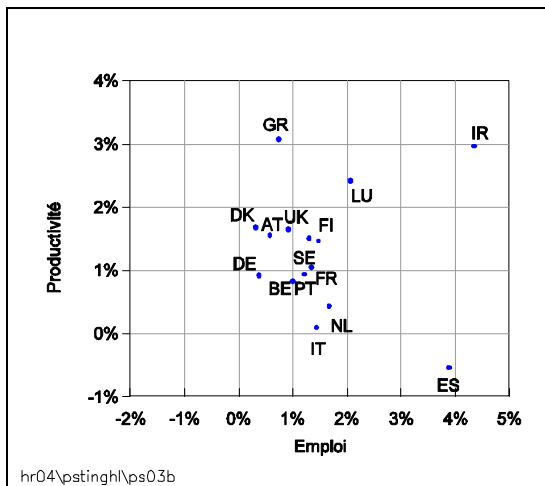
(variations annuelles moyennes)



Source: OCDE.

Graphique 5 - Contributions à la croissance économique dans l'UE: 1997-2003

(variations annuelles moyennes)



Source: OCDE.

La répartition de la croissance économique en Belgique s'inscrivant dans les tendances relevées pour l'UE dans son ensemble, il est difficile d'attribuer son ampleur réduite à un comportement différent de l'une ou l'autre de ses composantes. En effet, entre 1997 et 2003, la croissance du PIB enregistrée en Belgique figure parmi les plus faibles des pays sous revue. L'explication résiderait plutôt dans la progression plus limitée en moyenne de chacune des composantes. De fait, les variations observées pour chaque déterminant de l'activité sont, sauf pour la durée du travail, systématiquement inférieures en Belgique par rapport aux évolutions médianes des pays analysés. Ces écarts se cumulent entre eux, de sorte que l'accroissement annuel moyen du PIB n'a atteint que 1,8 p.c. en Belgique entre 1997 et 2003, contre 2,2 p.c. dans l'ensemble de l'UE.

À l'inverse, quelques États membres se sont distingués par une croissance économique très soutenue entre 1997 et 2003. Il s'agit, dans l'ordre, de l'Irlande (+7,4 p.c.), du Luxembourg (+4,5 p.c.), de la Grèce

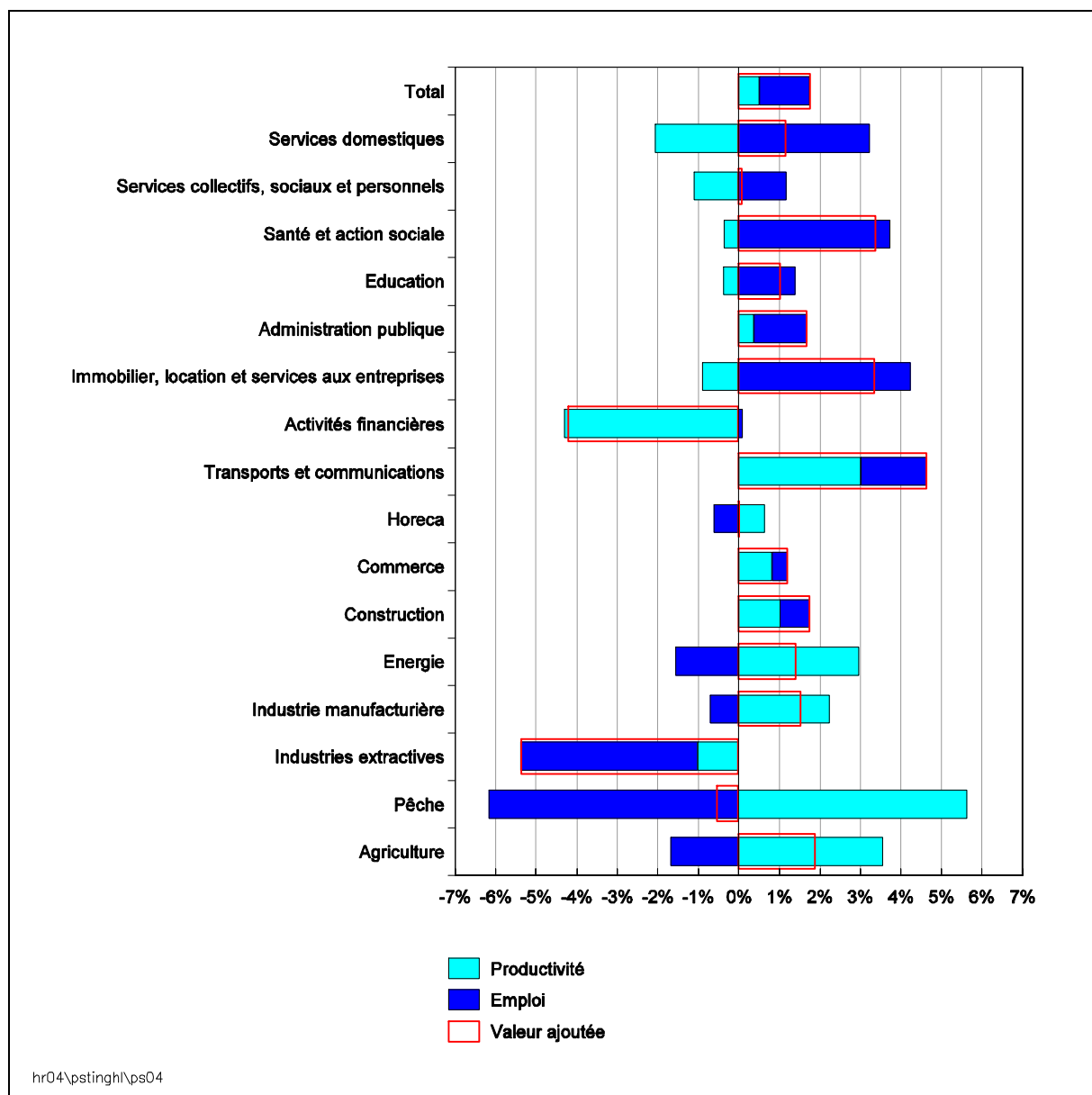
(+3,1 p.c.) et de l'Espagne (+3,3 p.c.). Bien que nettement supérieure à la moyenne européenne au cours de cette période, l'accroissement de l'activité de ces pays trouve une explication distincte dans chacun d'eux. En Irlande, tant l'emploi que la productivité ont augmenté à un rythme impressionnant. Le dynamisme de l'économie espagnole a reposé exclusivement sur les créations d'emploi survenues entre 1997 et 2003, la productivité affichant simultanément un recul dans ce pays. A contrario, les gains de productivité sont majoritairement responsables du taux de croissance enregistré en Grèce: dans ce pays, les fonds structurels européens et la perspective des jeux olympiques d'Athènes ont stimulé les investissements dans de grands travaux d'infrastructure, notamment. Au Luxembourg, enfin, la croissance économique a été plus équilibrée: l'emploi et la productivité y ont progressé à parts égales.

La comparaison des taux de variation des déterminants de l'activité ne doit pas faire oublier les écarts substantiels observés dans les niveaux du taux d'emploi et de la productivité selon les États membres. Dans le processus de convergence des économies européennes, il est logique d'observer, par exemple, un mouvement de rattrapage plus important de la productivité en Grèce.

L'analyse effectuée plus haut peut être également menée par branche d'activité. Puisqu'une ventilation sectorielle de la population en âge de travailler n'a pas de sens, ni cette variable ni le taux d'emploi ne peuvent être examinés sous cet angle. Leur combinaison, en revanche, qui n'est autre que le nombre de personnes occupées, a pu être répartie par branche d'activité (voir aussi section 2 ci-après). Cette section s'intéresse prioritairement à la ventilation sectorielle des gains de productivité.

Graphique 6 - Contributions à la croissance économique en Belgique: ventilation par branche d'activité entre 1997 et 2002

(variations annuelles moyennes)



Source: OCDE.

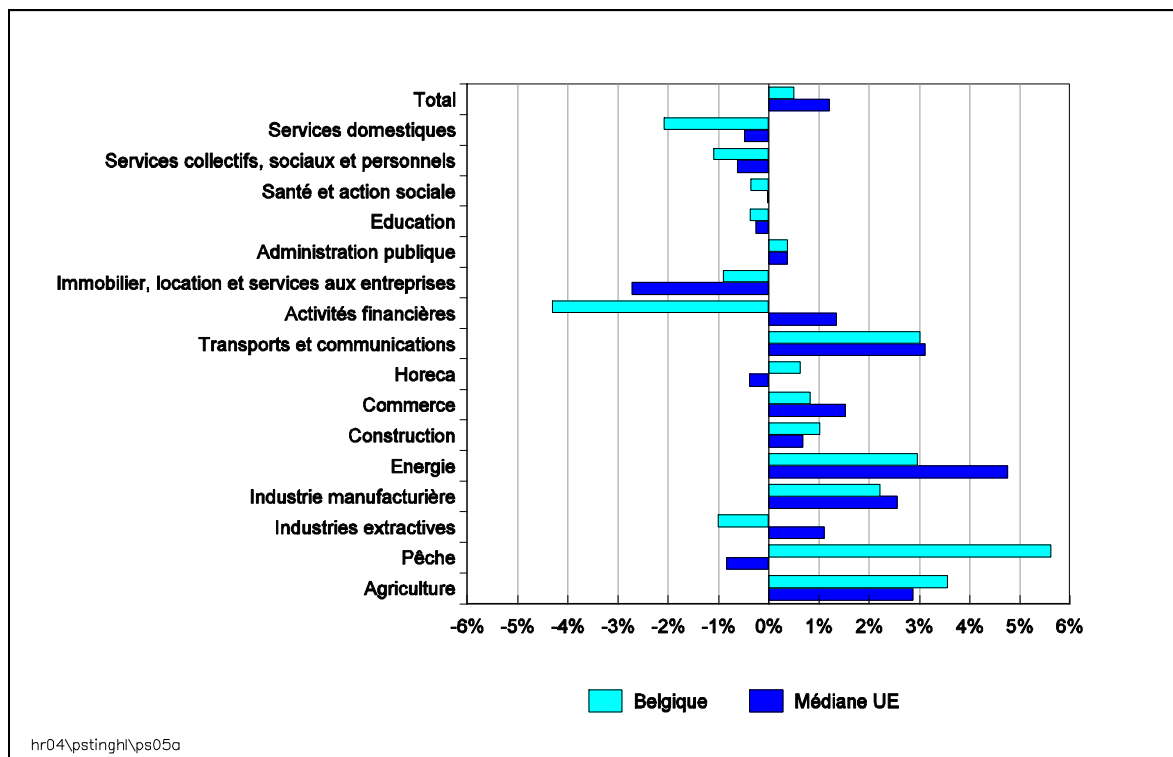
Le graphique 6 représente les variations de la productivité et de l'emploi observées dans chaque branche d'activité entre 1997 et 2002². Au cours de cette période, les branches du secteur primaire, quoique peu représentatives au sein de l'économie belge, affichent une productivité en forte hausse (+5,6 p.c. par an en moyenne pour la pêche, +3,6 p.c. dans l'agriculture). Ces performances résultent de l'automatisation continue des processus dans ce secteur, un phénomène qui s'accompagne d'incessantes pertes d'emplois. Une tendance identique est par ailleurs observée dans l'industrie manufacturière et les branches de l'énergie, où les gains de productivité sont également substantiels (+2,2 p.c. et +3 p.c. respectivement). Les transports et communications constituent en revanche un

² L'année 2002 est la dernière disponible à ce jour dans la banque de données STAN (STructural ANalysis) de l'OCDE, sur laquelle se fonde cette analyse sectorielle.

secteur en plein essor: ils allient une productivité en hausse (+3 p.c.) à des créations d'emploi non négligeables au cours de la période sous revue. Ces branches, pourvoyeuses de services, comme la logistique ou les télécommunications, contribuent de ce fait à la hausse de la productivité dans d'autres secteurs. A l'inverse, les industries extractives poursuivent leur déclin, tant en termes d'emplois que de productivité (-1 p.c.). De tous les secteurs, c'est celui des activités financières où l'évolution de la productivité a été la moins favorable (-4,3 p.c.), tandis que le niveau de l'emploi y demeurerait presque inchangé. L'impact sur la croissance économique des très nombreuses créations d'emplois dans les branches de l'immobilier, de la location et des services aux entreprises a quant à lui été atténué par une productivité en baisse (-0,9 p.c.). C'est également le cas dans les autres branches des services, à l'exception de l'administration publique.

Graphique 7 - Productivité par personne occupée en Belgique et dans l'UE: ventilation par branche d'activité entre 1997 et 2002

(variations annuelles moyennes)

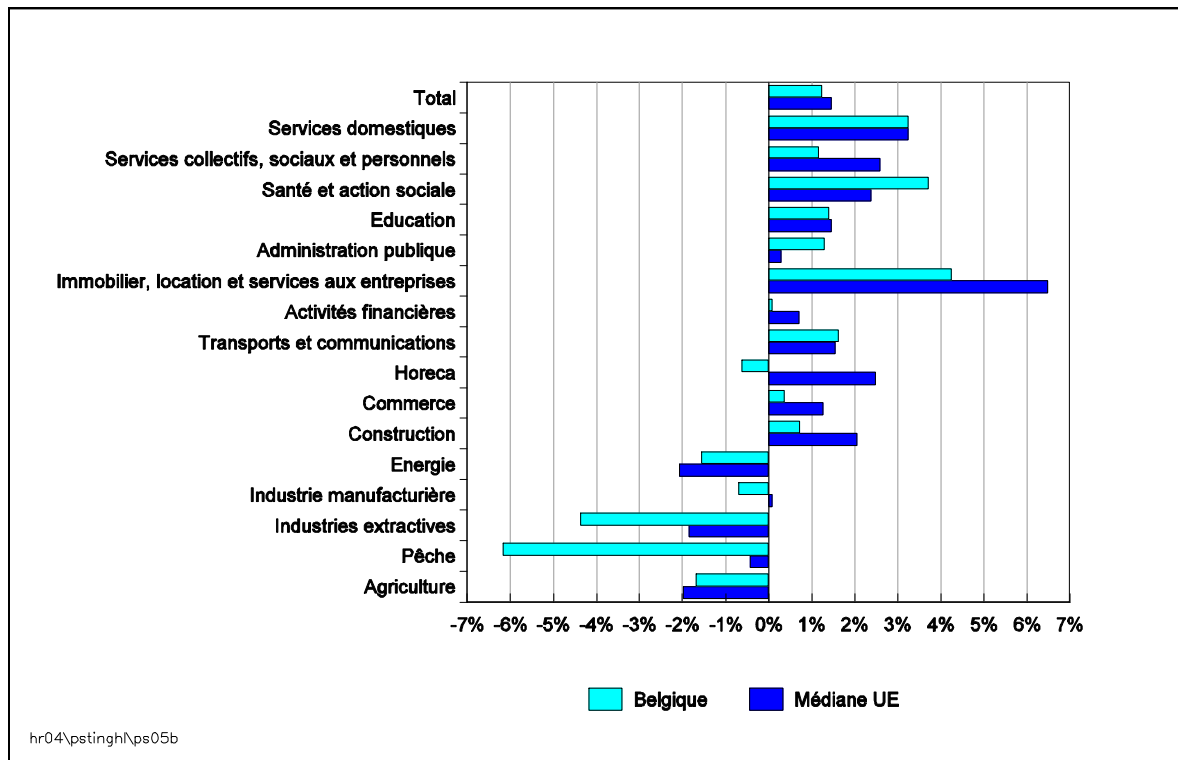


Source: OCDE.

À l'échelle européenne, la plupart des branches d'activité ont enregistré des variations de productivité assez similaires, quoique généralement supérieures, à celles observées en Belgique entre 1997 et 2002. L'énergie, l'industrie manufacturière ainsi que les transports et communications ont affiché les meilleures performances, tandis que l'immobilier, la location et les services aux entreprises s'inscrivaient en nette baisse presque partout en Europe. Parmi les secteurs réellement significatifs en Belgique, on note néanmoins des évolutions diamétralement opposées dans les activités financières, où l'accroissement médian de productivité s'est élevé à 1,2 p.c. en Europe (contre une productivité en recul de 4,3 p.c. en Belgique).

Graphique 8 - Emploi en Belgique et dans l'UE: ventilation par branche d'activité entre 1997 et 2002

(variations annuelles moyennes)



Source: OCDE.

L'accroissement moyen de l'emploi entre 1997 et 2002, à peine inférieur en Belgique par rapport à la médiane européenne, présente toutefois quelques différences au niveau sectoriel. L'horeca, par exemple, est la seule branche d'activité où des mouvements inverses ont été enregistrés: -0,6 p.c. en Belgique contre une médiane européenne s'établissant à 2,5 p.c.

Conclusion

Dans l'ensemble des pays sous revue, la part relative des gains de productivité et de la durée du travail dans la croissance économique a nettement diminué entre 1997 et 2003, au profit de la contribution du taux d'emploi. En Belgique, la progression de cette variable peut être attribuée à la modération salariale ainsi qu'aux réformes structurelles mises en œuvre au cours de la seconde moitié des années nonante, s'accompagnant toutefois d'un ralentissement de la productivité.

La croissance du PIB enregistrée en Belgique entre 1997 et 2003 figure parmi les plus faibles des pays de l'UE, sous l'influence d'une progression moyenne plus limitée de chacune des composantes de l'activité relatives au marché du travail.

Au niveau sectoriel, les variations de productivité enregistrées dans l'UE sont assez similaires, quoique généralement supérieures, à celles observées en Belgique entre 1997 et 2002. L'énergie, l'industrie manufacturière ainsi que les transports et communications ont affiché les meilleures performances, tandis que l'immobilier, la location et les services aux entreprises s'inscrivaient en nette baisse presque partout en Europe.

2. CARACTÉRISATION DE L'ÉVOLUTION DE L'EMPLOI TOTAL

Dans cette section, on s'attachera à caractériser l'évolution de l'emploi, en examinant plus particulièrement les variables de genre, âge, niveau de qualification et branche d'activités. Dans un premier temps, l'accent sera mis sur la comparaison entre la Belgique et la moyenne européenne. Par la suite, on tentera de mieux préciser la situation de la Belgique, en la mettant en parallèle avec celle des autres pays européens, dans lesquels les évolutions peuvent être fort disparates. Ensuite, on examinera plus particulièrement la question du travail à temps partiel et de son évolution dans le temps. Enfin, on terminera en étudiant les variations de l'emploi au sein des différentes branches d'activités.

Pour les deux premières sous-sections, les évolutions de l'emploi seront abordées au travers de celles des taux d'emploi, définis comme le rapport entre la population en emploi et la population en âge de travailler, qui montrent quelle partie de l'offre de travail potentielle est effectivement au travail. Dans la troisième sous-section, on utilisera la proportion des emplois exercés à temps partiel par rapport à ceux exercés à temps plein. Enfin, dans la dernière sous-section, les branches d'activités seront étudiées de deux points de vue : d'une part, l'évolution de l'emploi (en nombre de personnes) dans les branches, d'autre part, la part que représente chaque branche dans l'emploi total.

Les données utilisées proviennent pour la majorité des enquêtes sur les forces de travail, coordonnées par Eurostat, qui fournissent des informations détaillées sur le marché du travail sur une base harmonisée à l'échelle européenne. Toujours pour des raisons de comparabilité, les données retenues sont celles du deuxième trimestre pour la plupart des pays, excepté la France et l'Autriche, pour lesquelles on prend les chiffres du premier trimestre. La moyenne européenne est basée sur ces données. Enfin, en ce qui concerne le taux d'emploi exprimé en équivalents temps plein, les données proviennent du rapport conjoint sur l'emploi, publié par la Commission européenne.

2.1. La Belgique versus l'Union européenne: différentiels de taux d'emploi

Entre 1997 (année précédant la mise en œuvre de la Stratégie européenne pour l'emploi) et 2002 (derniers chiffres disponibles pour l'ensemble de l'UE), le différentiel entre le taux d'emploi total observé en Belgique et celui observé en moyenne dans les pays de l'Europe des quinze³ (UE-15) s'est quelque peu amplifié. Bien qu'il ait progressé, entre ces deux dates, de 2,7 points de pourcentage, le taux d'emploi belge demeure inférieur à celui qui prévaut en moyenne dans l'UE, qui pour sa part a augmenté de 4 points de pourcentage entre 1997 et 2002. En 1997, 57,0 p.c. des personnes en âge de travailler exerçaient un emploi en Belgique, contre 60,2 p.c. en moyenne dans l'Union européenne. En 2002, ces chiffres étaient respectivement de 59,6 p.c. pour la Belgique et 64,2 p.c. pour l'UE.

Le différentiel de taux d'emploi s'est accru tant pour les hommes que pour les femmes. Atteignant 68,1 p.c. en Belgique en 2002, le taux d'emploi masculin a progressé de 1 point de pourcentage seulement depuis 1997, alors qu'en Europe, il était de 72,9 p.c. en 2002 (+2,9 points de pourcentage par rapport à 1997). Le taux d'emploi féminin a, quant à lui, augmenté de 4,4 points entre les deux dates en Belgique, s'élevant à 51,1 p.c. en 2002. En moyenne dans l'UE, il était de 55,5 p.c., en progression de 5,1 p.c. depuis 1997.

En termes d'équivalents temps plein (ETP), le taux d'emploi belge atteignait 55,4 p.c. en 2002, selon le rapport conjoint sur l'emploi (JER, 2004), tandis qu'en moyenne dans l'Union européenne, il s'élevait à 58,9 p.c., ce qui représente un écart de 3,5 points de pourcentage, inférieur à celui exprimé en

³ Dans ce rapport, lorsqu'il est fait mention de l'Union européenne, on se réfère à l'Europe des quinze.

personnes, qui est de 4,6 points. Ce constat, combiné à un recours au temps partiel (voir plus loin) plus fréquent en Belgique (il concernait 19,3 p.c. des emplois, contre 17,7 p.c. en moyenne dans l'UE), conduit à conclure que le temps de travail d'un emploi à temps partiel est en moyenne plus long en Belgique que dans l'UE.

Tableau 1 - Taux d'emploi en personnes et en ETP, en 2002, dans les pays européens¹

(pourcentages de la population en âge de travailler correspondante)

	Total		Hommes		Femmes	
	Personnes	ETP	Personnes	ETP	Personnes	ETP
UE	64,2	58,9	72,9	71,2	55,5	46,8
Belgique	59,6	55,4	68,1	67,6	51,1	43,2
Danemark	76,4	69,7	80,2	76,7	72,6	63,1
Allemagne	65,4	58,1	71,8	69,9	58,8	46,4
Grèce	56,9	56,3	71,7	72,0	42,7	41,3
Espagne	58,4	56,2	72,8	72,2	44,0	40,1
France	62,9	60,4	69,6	70,4	56,4	50,9
Irlande	64,9	60,7	74,6	74,4	55,1	47,0
Italie	55,4	53,6	68,9	68,4	41,9	39,2
Luxembourg	63,4	60,9	75,2	76,0	51,4	45,7
Pays-Bas	74,5	58,1	82,8	74,7	65,9	42,0
Autriche	68,2	63,0	75,3	74,8	61,1	51,4
Portugal	68,6	67,1	76,3	76,7	61,2	58,0
Finlande	69,1	65,8	70,9	69,3	67,3	62,4
Suède	74,0	68,1	75,5	72,9	72,5	63,4
Royaume-Uni	71,5	62,1	77,7	74,0	65,3	50,8

Sources: CE, Eurostat; JER, 2004.

¹ Les pays sont classés par ordre alphabétique de leur nom dans la langue nationale. Ce sera le cas pour la plupart des tableaux présentés dans cette section.

Le taux d'emploi masculin en ETP se chiffrait à 67,6 p.c., contre 71,2 p.c. en moyenne dans les pays européens. Pour cette variable, la Belgique occupe la dernière place du classement européen. Sa performance est cependant meilleure en ce qui concerne le taux d'emploi féminin exprimé en ETP, qui atteignait 43,2 p.c., contre 46,8 p.c. en moyenne dans l'UE, soit la onzième place du classement européen.

Dans la suite du texte, on entrera dans le détail de plusieurs variables afin de tenter de préciser où se situent les faiblesses les plus importantes de la Belgique en matière de taux d'emploi, par rapport à ses partenaires européens. On s'intéressera au genre, à l'âge des travailleurs et à leur niveau de qualification. Dans cet objectif, seul le taux d'emploi en personnes sera examiné, étant donné qu'on ne dispose pas de données en ETP pour ces différentes variables.

2.1.1. Population en emploi

Pour mieux comprendre l'origine de ces écarts en matière de taux d'emploi, il est utile de considérer la population en emploi au travers de ses principales caractéristiques, que sont l'âge, le genre et le niveau de qualification.

2.1.1.1. Les 15-24 ans

Lorsque l'on ventile la population par tranche d'âge (15-24, 25-54 et 55-64 ans), on observe que, par rapport à la moyenne européenne, la situation s'est détériorée globalement pour les personnes âgées de 15 à 24 ans: 28,6 p.c. d'entre elles étaient en emploi en Belgique en 2002 (+3,4 points de pourcentage par rapport à la situation de 1997), contre 40,5 p.c. dans l'Union européenne (+4,2 points par rapport à 1997). Si l'écart entre la Belgique et l'UE s'est détérioré, l'évolution n'est pas identique pour les trois niveaux de qualification définis habituellement, à savoir les peu qualifiés (ne disposant pas du diplôme de l'enseignement secondaire supérieur), les moyennement qualifiés (diplômés de l'enseignement secondaire supérieur) et les hautement qualifiés (diplômés de l'enseignement supérieur).

Le taux d'emploi des hautement qualifiés, qui était déjà supérieur en Belgique par rapport à l'UE, s'est accru. Se chiffrant à 66,4 p.c. en 1997 en Belgique, le taux d'emploi de cette catégorie atteint 72,5 p.c. en 2002 (+6,1 points), contre 61,5 p.c. en moyenne dans l'UE (+4,3 points par rapport à 1997). C'est pour ce groupe de personnes que l'on observe l'écart positif le plus important entre la Belgique et l'UE.

Tableau 2 - Taux d'emploi des personnes âgées de 15 à 24 ans en Belgique et dans l'UE, en 1997 et en 2002

(pourcentages de la population en âge de travailler correspondante)

	Belgique		Union européenne		Écarts (UE-BE)	
	1997	2002	1997	2002	1997	2002
Peu qualifiés	10,8	13,6	29,3	29,4	-18,5	-15,9
Moyennement qualifiés	32,3	34,6	44,0	52,0	-11,7	-17,4
Hautement qualifiés	66,4	72,5	57,1	61,5	9,3	11,1
Total	25,2	28,6	36,3	40,5	-11,0	-11,9

Source: CE, Eurostat.

S'agissant des peu qualifiés âgés de 15 à 24 ans, leur taux d'emploi demeure inférieur en Belgique en 2002 par rapport à celui de la même catégorie dans l'UE, mais l'écart s'est amoindri par rapport à 1997 (-15,9 points de pourcentage au lieu de -18,5 points). Cette évolution mérite d'être soulignée car elle montre qu'en dépit d'une performance globale moins favorable (en termes de niveau), la Belgique a été en mesure d'intégrer dans la vie active, proportionnellement, un plus grand nombre de cette catégorie de personnes particulièrement à risque, qu'en moyenne dans l'UE (en termes de variation entre 1997 et 2002). Parmi cette catégorie, on comptait une proportion de 13,6 p.c. en emploi en Belgique en 2002 (+2,8 points par rapport à 1997), contre 29,4 p.c. dans l'UE (+0,1 point). Par ailleurs, le différentiel important qui demeure entre la Belgique et l'UE pour ce groupe de personnes résulte en grande partie d'une plus longue scolarité obligatoire en Belgique (jusqu'à l'âge de 18 ans, alors qu'elle ne dépasse pas 16 ans dans la majorité des autres pays européens).

Enfin, en ce qui concerne le groupe des 15-24 ans détenteurs d'un diplôme de l'enseignement secondaire supérieur au plus (les moyennement qualifiés), le taux d'emploi était de 34,6 p.c. en Belgique en 2002 (+2,3 points par rapport à 1997), contre 52 p.c. en moyenne au niveau européen, en augmentation de 8 p.c. par rapport à 1997. Le différentiel négatif pour ce groupe s'est accru considérablement. Cette observation est sans doute à mettre en parallèle avec l'augmentation

importante en Belgique de la fréquentation de l'enseignement supérieur, spécialement hors université, au cours des dernières années (voir à ce sujet les éditions annuelles des "Regards sur l'éducation" de l'OCDE). Les personnes qui disposent du diplôme de l'enseignement secondaire supérieur sont en effet susceptibles de s'inscrire dans une démarche d'études supérieures, dont l'obtention d'un diplôme leur permettra un accès plus aisé au marché du travail.

2.1.1.2. Les 25-54 ans

De légèrement supérieur à celui de la moyenne européenne en 1997, le taux d'emploi global des personnes âgées de 25 à 54 ans est passé de peu sous la moyenne de l'UE en 2002, en raison d'une progression plus rapide dans l'Union. Dans cette tranche d'âge, le taux d'emploi est néanmoins désormais supérieur à 75 p.c.: en 2002, il s'établissait à 76,6 p.c. en Belgique (+2 points de pourcentage depuis 1997), tandis qu'en Europe, il se chiffrait à 77,2 p.c. (+3,5 points par rapport à 1997).

Le taux d'emploi des individus hautement et moyennement qualifiés dépassait déjà la moyenne européenne en 1997: il était de, respectivement, 89 p.c. et 79,1 p.c. en Belgique, contre 86,5 p.c. et 77,7 p.c. en Europe. Cette avance s'est maintenue en 2002, bien que le différentiel se soit amoindri, passant de +2,5 points de pourcentage pour les hautement qualifiés à +1,8 point, et de +1,4 point pour les moyennement qualifiés à +0,5 point. Il est à noter que, dans cette tranche d'âge, le taux d'emploi atteint déjà plus de 80 p.c. pour les détenteurs d'un diplôme de l'enseignement secondaire supérieur et près de 90 p.c. pour les diplômés de l'enseignement supérieur. Il ne subsiste donc que peu de marges pour de nouvelles augmentations, sauf sans doute auprès de la population féminine (voir ci-après).

Tableau 3 - Taux d'emploi des personnes âgées de 25 à 54 ans en Belgique et dans l'UE, en 1997 et en 2002

(pourcentages de la population en âge de travailler correspondante)

	Belgique		Union européenne		Écarts (UE-BE)	
	1997	2002	1997	2002	1997	2002
Peu qualifiés	59,4	60,7	62,7	64,6	-3,3	-3,9
Moyennement qualifiés	79,1	81,0	77,7	80,5	1,4	0,5
Hautement qualifiés	89,0	89,9	86,5	88,1	2,5	1,8
Total	74,6	76,6	73,7	77,2	1,0	-0,6

Source: CE, Eurostat.

En revanche, le retard en matière de taux d'emploi des peu qualifiés de 25 à 54 ans que connaissait la Belgique par rapport à l'UE en 1997 s'est encore accentué en 2002, passant de 3,3 à 3,9 points de pourcentage. Ce faible niveau est le résultat de la conjonction de deux particularismes. D'une part, si l'on considère la part des peu qualifiés âgés de 25 à 54 ans dans la population en Belgique et en moyenne dans l'Union européenne, on constate qu'elle est plus importante dans notre pays. D'autre part, la proportion de ces personnes parmi la population en emploi est également plus importante, ce qui signifie que l'économie Belgique offre, proportionnellement davantage qu'en moyenne dans l'UE, des emplois pour des personnes peu qualifiées. Mais étant donné leur plus forte représentation dans la population en âge de travailler, le taux d'emploi de cette catégorie est malgré tout inférieur à celui de la moyenne européenne.

Tableau 4 - Part dans la population, part dans la population en emploi et taux d'emploi des personnes peu qualifiées âgées de 25 à 54 ans en Belgique et dans l'UE, en 2002

(pourcentages)

	Belgique	Union européenne
Part dans la population	34,9	30,9
Part dans la population en emploi	27,7	25,9
Taux d'emploi ¹	60,7	64,6

Source: CE, Eurostat.

¹ Pourcentages de la population en âge de travailler correspondante.

Dans son précédent rapport, le Conseil supérieur a mis en évidence que, parmi les générations de moins de 35 ans, la part des peu qualifiés était passée sous la moyenne européenne en 2002. Toutes autres choses étant égales par ailleurs, on peut donc faire l'hypothèse que le taux d'emploi des peu qualifiés de 25 à 54 ans va progressivement rattraper la moyenne européenne, étant donné que leur proportion dans la population en âge de travailler va en diminuant, de façon plus rapide qu'en Europe. On peut donc faire l'hypothèse que leur situation ne constituerait à terme pas un point noir pour la Belgique, contrairement sans doute au cas des peu qualifiés de moins de 25 ans.

2.1.1.3. Les 55-64 ans

Pour les personnes âgées de 55 à 64 ans, la situation est demeurée quasiment inchangée entre 1997 et 2002. Le taux d'emploi a progressé de manière similaire en Belgique et dans l'Union européenne (+3,7 points) et l'écart, négatif, s'est stabilisé. Le taux d'emploi des plus âgés était de, respectivement, 25,7 p.c. et 39,8 p.c. pour la Belgique et en moyenne dans l'UE, en 2002.

À nouveau, une ventilation par niveau de qualification permet d'affiner le diagnostic. Premier constat: le différentiel de taux d'emploi est le plus important pour les hautement qualifiés et il s'est aggravé entre 1997 et 2002. En Belgique, le taux d'emploi des 55-64 ans hautement qualifiés, bien que demeurant le plus élevé en niveau parmi cette tranche d'âge, a stagné entre les deux dates, passant de 41,4 à 41,1 p.c.; tandis qu'Europe, il augmentait de 59,4 à 61,4 p.c. L'écart se chiffre désormais à plus de 20 points de pourcentage.

Tableau 5 - Taux d'emploi des personnes âgées de 55 à 64 ans en Belgique et dans l'UE, en 1997 et en 2002

(pourcentages de la population en âge de travailler correspondante)

	Belgique		Union européenne		Écarts (UE-BE)	
	1997	2002	1997	2002	1997	2002
Peu qualifiés	14,9	17,8	30,5	31,7	-15,5	-13,9
Moyennement qualifiés	30,8	34,2	41,5	44,3	-10,7	-10,1
Hautement qualifiés	41,4	41,1	59,4	61,4	-17,9	-20,3
Total	22,0	25,7	36,2	39,8	-14,2	-14,1

Source: CE, Eurostat.

Pour les peu qualifiés, le taux d'emploi est dramatiquement faible. Il atteignait moins de 18 p.c. en 2002 en Belgique, mais, en 1997, il n'était que de 14,9 p.c. La progression est significative, d'autant que l'écart avec la moyenne européenne s'est atténué depuis 1997, ce qui constitue là aussi un signe encourageant. C'est pour les moyennement qualifiés que l'on observe le différentiel le plus faible par rapport à l'UE (il est encore néanmoins de -10,1 points de pourcentage) et c'est aussi la catégorie pour laquelle la progression a été la plus marquante (+3,4 points entre 1997 et 2002) dans cette tranche d'âge. Les écarts sont donc considérables et leur réduction constitue sans nul doute le véritable défi de la politique de l'emploi des années à venir. Les évolutions observées au cours des dernières années témoignent qu'un redressement est possible.

2.1.2. Population masculine en emploi

L'écart entre le taux d'emploi masculin de la Belgique (68,1 p.c.) et celui de la moyenne de l'UE (72,9 p.c.) est plus élevé que celui de l'emploi total. Bien qu'ayant augmenté au cours des cinq dernières années, il a aussi progressé moins vite que dans l'Union européenne. Le différentiel négatif s'est donc légèrement amplifié au cours de cette période.

Si le taux d'emploi masculin a augmenté globalement entre 1997 et 2002, en examinant la situation par tranche d'âge et niveau de qualification, on identifie certains groupes où le taux d'emploi s'est replié. Il s'agit des peu qualifiés de 25 à 54 ans (-0,7 point de pourcentage), des hautement qualifiés de la même tranche d'âge (-0,3 point de pourcentage) et surtout des hautement qualifiés de 55 à 64 ans (-4,3 points de pourcentage), alors que, dans le même temps, le taux d'emploi de ce groupe au niveau européen augmentait de 2,1 points de pourcentage.

Tableau 6 - Taux d'emploi des hommes en Belgique et dans l'UE, en 1997 et en 2002: ventilation par tranche d'âge et niveau de qualification

(pourcentages de la population en âge de travailler correspondante)

	Belgique		Union européenne		Écarts (UE-BE)	
	1997	2002	1997	2002	1997	2002
Taux d'emploi global	67,1	68,1	70,0	72,9	-2,9	-4,8
15-24 ans peu qualifiés	14,3	17,1	33,8	34,4	-19,5	-17,3
15-24 ans moyennement qualifiés	39,5	41,9	47,6	55,4	-8,1	-13,5
15-24 ans hautement qualifiés	62,8	68,6	57,6	61,5	5,2	7,1
Hommes de 15-24 ans	28,5	31,3	39,7	43,7	-11,2	-12,4
25-54 ans peu qualifiés	77,0	76,3	79,4	81,3	-2,4	-4,9
25-54 ans moyennement qualifiés	89,9	90,1	86,5	88,0	3,4	2,1
25-54 ans hautement qualifiés	94,1	93,8	91,3	92,4	2,8	1,4
Hommes de 25-54 ans	86,4	86,3	85,0	86,9	1,4	-0,6
55-64 ans peu qualifiés	22,5	25,6	41,4	42,6	-19,0	-17,0
55-64 ans moyennement qualifiés	41,3	45,2	47,6	50,1	-6,3	-5,0
55-64 ans hautement qualifiés	53,4	49,1	63,0	65,1	-9,6	-16,0
Hommes de 55-64 ans	32,2	35,2	46,8	49,8	-14,6	-14,6

Source: CE, Eurostat.

Cette évolution pour les plus âgés hautement qualifiés est extrêmement préoccupante. Bien que leur taux d'emploi soit encore, et de loin, le plus élevé dans cette catégorie d'âge, ils ont quitté la vie professionnelle ou ont été contraints à le faire en grand nombre au cours des dernières années, ce qui a eu pour conséquence que le différentiel entre la Belgique et la moyenne européenne est passé de -9,6 points de pourcentage en 1997 à -16 points en 2002.

Parmi les personnes de la même tranche d'âge et de niveau de qualification faible ou moyen, l'écart avec la moyenne européenne s'est atténué et le taux d'emploi a progressé plus fortement en Belgique qu'en moyenne dans l'Union. Pour ce qui concerne les peu qualifiés, le niveau du taux d'emploi reste cependant fort éloigné de la moyenne européenne (25,6 p.c. en Belgique, contre 42,6 p.c. en Europe). La différence est moindre pour les moyennement qualifiés (45,2 p.c., contre 50,1 p.c. respectivement).

2.1.3. Population féminine en emploi

Pour la population féminine, on constate que les taux d'emploi ont progressé pour tous les groupes, quelle que soient la tranche d'âge et le niveau de qualification. Par ailleurs, l'écart, négatif par rapport à la moyenne européenne, s'est réduit pour les femmes âgées de 15 à 24 ans peu qualifiées, pour celles âgées de 25 à 54 ans peu et moyennement qualifiées, ainsi que pour les plus âgées quel que soit leur niveau de qualification. Le différentiel, positif cette fois, s'est en outre accentué pour les femmes de 15 à 24 ans hautement qualifiées. Dans cette dernière catégorie, le taux d'emploi a augmenté de 8,7 points de pourcentage en Belgique entre 1997 et 2002, contre 4,7 points en moyenne en Europe. La Belgique enregistre ainsi une avance de près de 15 points de pourcentage, en termes de taux d'emploi pour les jeunes femmes hautement qualifiées (le taux d'emploi atteint 76,3 p.c. en Belgique, contre 61,3 p.c. en moyenne européenne).

Pour les jeunes femmes peu qualifiées, le différentiel, négatif cette fois, s'est réduit (passant de -17,7 à -14,4 points de pourcentage entre 1997 et 2002), en raison d'une augmentation du taux d'emploi en Belgique de 2,7 points de pourcentage, partant d'un niveau, il est vrai, très faible, conjuguée à une diminution au niveau européen (-0,6 point de pourcentage).

Tableau 7 - Taux d'emploi des femmes en Belgique et dans l'UE, en 1997 et en 2002: ventilation par tranche d'âge et niveau de qualification

(pourcentages de la population en âge de travailler correspondante)

	Belgique		Union européenne		Écarts (UE-BE)	
	1997	2002	1997	2002	1997	2002
Taux d'emploi global	46,7	51,1	50,5	55,5	-3,7	-4,4
15-24 ans peu qualifiées	6,8	9,5	24,5	23,9	-17,7	-14,4
15-24 ans moyennement qualifiées	24,9	27,1	40,6	48,7	-15,7	-21,5
15-24 ans hautement qualifiées	67,6	76,3	56,7	61,3	10,9	14,9
Femmes de 15-24 ans	21,8	25,6	32,8	37,2	-11,0	-11,6
25-54 ans peu qualifiées	41,6	44,1	48,1	49,1	-6,4	-5,0
25-54 ans moyennement qualifiées	66,9	71,4	68,3	72,6	-1,3	-1,2
25-54 ans hautement qualifiées	84,2	86,2	81,0	83,6	3,2	2,6
Femmes de 25-54 ans	62,6	66,8	62,3	67,4	0,3	-0,6
55-64 ans peu qualifiées	8,8	11,3	22,0	23,3	-13,2	-12,0
55-64 ans moyennement qualifiées	18,4	23,1	33,5	37,3	-15,0	-14,2
55-64 ans hautement qualifiées	23,4	30,6	52,4	55,3	-29,0	-24,7
Femmes de 55-64 ans	12,3	16,8	26,0	30,2	-13,7	-13,4

Source: CE, Eurostat.

Le taux d'emploi des femmes de 25 à 54 ans est globalement fort proche de la moyenne européenne (67,4 p.c. en Europe et 66,8 p.c. en Belgique). Pour les hautement qualifiées, il est supérieur à la moyenne européenne, bien que l'écart se soit légèrement tassé; tandis que le déficit s'est réduit en 2002 pour les deux autres catégories (contrairement à celui enregistré pour les hommes de 25 à 54 ans peu qualifiés).

Enfin, le plus remarquable est la réduction des différentiels négatifs, en termes de taux d'emploi, pour les femmes plus âgées. La progression la plus forte est observée pour les femmes hautement qualifiées, pour lesquelles le taux d'emploi a augmenté de 7,2 points de pourcentage en Belgique, alors qu'il ne croissait que de 2,8 points au niveau européen. S'il convient de noter cette évolution positive, il faut également se souvenir que l'écart, en niveau, reste extrêmement grand pour cette catégorie (30,6 p.c. de taux d'emploi en Belgique, pour 55,3 p.c. en moyenne en Europe). On notera encore que cette forte progression tranche nettement avec le repli du taux d'emploi observé pour les hommes âgés de 55 à 64 ans et hautement qualifiés.

2.1.4. Résumé

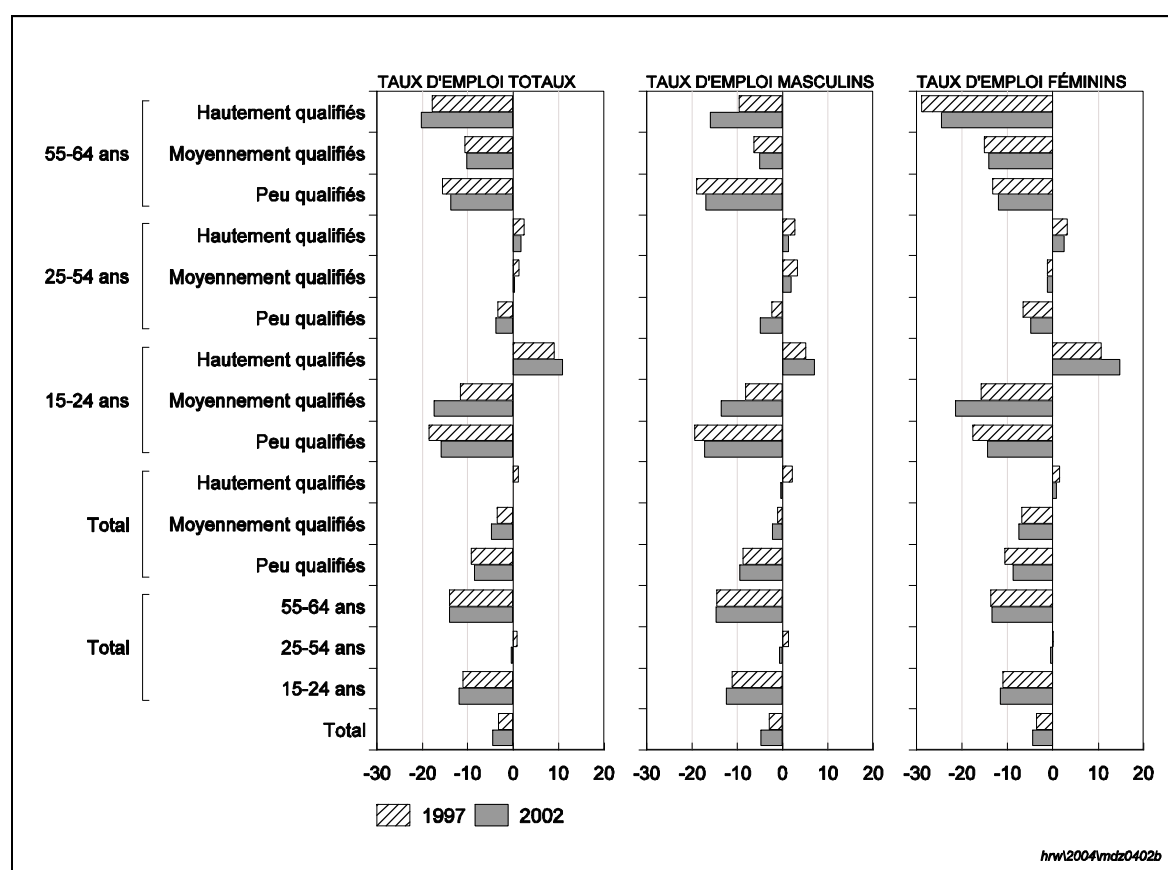
Bien que le taux d'emploi global (hommes et femmes) ait progressé, entre 1997 et 2002, en Belgique, parmi la population en âge de travailler, pour tous les groupes d'âge et niveaux de qualification, à l'exception de celui des personnes hautement qualifiées âgées de 55 à 64 ans (en raison d'une diminution du taux d'emploi chez les hommes de cette catégorie), il demeure inférieur à la moyenne européenne et le différentiel négatif s'est légèrement accru entre les deux années, ce qui signifie que le taux d'emploi a davantage augmenté en moyenne en Europe. L'écart est surtout important pour les 15-24 ans et les 55-64 ans, pour lesquels l'analyse permet d'envisager des pistes différentes.

D'une part, si l'on fait l'hypothèse que les jeunes, hommes et femmes, moyennement qualifiés sont peu en emploi en raison de leur participation à l'enseignement supérieur et lorsque l'on considère le taux d'emploi de ceux qui ont obtenu un diplôme de ce même enseignement supérieur, force est de les encourager à poursuivre leurs études, gage d'une meilleure intégration sur le marché du travail et, jusqu'à présent encore, d'une durée d'activité plus longue. Pour les jeunes peu qualifiés, la situation s'est améliorée entre 1997 et 2002, mais la Belgique doit continuer à poursuivre des efforts afin de mieux les insérer dans la vie active, que ce soit par la formation ou en encourageant la création de postes pour des peu qualifiés.

D'autre part, en ce qui concerne les plus âgés, les écarts négatifs se sont réduits pour tous les groupes examinés, sauf pour les hommes hautement qualifiés qui ont vraisemblablement le plus profité des formules de départ anticipé au cours des dernières années.

Graphique 9 - Différentiels de taux d'emploi entre la Belgique et l'Union européenne en 1997 et en 2002: ventilation selon le genre, l'âge et le niveau de qualification

(pourcentages de la population en âge de travailler correspondante)



Source: CE, Eurostat.

Enfin, on peut remarquer que le taux d'emploi des personnes hautement qualifiées, hommes et femmes, de 15 à 24 ans, comme de 25 à 54 ans est systématiquement supérieur en Belgique à la moyenne européenne. C'est incontestablement un atout pour notre pays, d'autant que la part de ces personnes dans la population ne cesse de croître, particulièrement parmi la population féminine, et qu'elle est supérieure à la moyenne européenne (voir Rapport CSE 2003). Il serait dès lors important, en termes de compétences, de favoriser le maintien de ces personnes à l'emploi quand elles deviennent plus âgées.

2.2. La Belgique versus les autres pays européens

2.2.1. Ventilation par genre

Si l'on examine le taux d'emploi global des pays européens, trois situations peuvent être mises en évidence pour l'année 2002: les pays pour lesquels le taux d'emploi était inférieur de plus de 3 points de pourcentage à la moyenne européenne (Italie, Grèce, Espagne, Belgique), les pays pour lesquels le taux d'emploi était fort proche de la moyenne européenne (France, Luxembourg, Irlande, Allemagne), et enfin ceux dont le taux d'emploi était supérieur de plus de 3 points de pourcentage à la moyenne européenne (Autriche, Portugal, Finlande, Royaume-Uni, Suède, Pays-Bas, Danemark).

En évolution entre 1997 et 2002, si le taux d'emploi global a progressé dans tous les pays européens, on constate qu'il a augmenté, dans certains États, de manière plus rapide qu'en moyenne dans l'UE (où on enregistre +4 points de pourcentage). Les champions en la matière sont l'Espagne et l'Irlande. La Finlande, les Pays-Bas, la Suède, le Portugal et l'Italie sont également dans ce cas de figure. Pour les autres, le taux d'emploi a progressé moins vite qu'en moyenne dans l'Union. Il s'agit de la France, du Luxembourg, de la Belgique, de la Grèce, du Royaume-Uni, de l'Allemagne, de l'Autriche et du Danemark. Les évolutions ont donc été fortement contrastées au cours de ces cinq années de mise en œuvre de la stratégie européenne pour l'emploi. On peut cependant remarquer que l'amplitude, définie comme la différence entre le pays le plus performant en termes de taux d'emploi et le moins performant, s'est réduite, passant d'un écart de 26,3 points de pourcentage à 21,1 points, et qu'une certaine convergence est donc en train de se produire.

Tableau 8 - Taux d'emploi dans les pays de l'UE, en 1997 et en 2002: ventilation par genre

(pourcentages de la population en âge de travailler correspondante)

	Total		Hommes		Femmes	
	1997	2002	1997	2002	1997	2002
UE	60,2	64,2	70,0	72,9	50,5	55,5
Belgique	57,0	59,6	67,1	68,1	46,7	51,1
Danemark	75,4	76,4	81,4	80,2	69,4	72,6
Allemagne	63,6	65,4	71,8	71,8	55,2	58,8
Grèce	54,8	56,9	71,9	71,7	39,1	42,7
Espagne	49,1	58,4	64,0	72,8	34,4	44,0
France	59,5	62,9	66,9	69,6	52,2	56,4
Irlande	56,4	64,9	68,0	74,6	44,7	55,1
Italie	50,5	55,4	65,0	68,9	36,2	41,9
Luxembourg	60,0	63,4	74,5	75,2	45,3	51,4
Pays-Bas	67,5	74,5	77,9	82,8	56,9	65,9
Autriche	67,2	68,2	75,9	75,3	58,5	61,1
Portugal	63,4	68,6	71,9	76,3	55,5	61,2
Finlande	61,9	69,1	64,5	70,9	59,2	67,3
Suède	68,4	74,0	69,8	75,5	66,8	72,5
Royaume-Uni	69,7	71,5	76,3	77,7	63,0	65,3

Source: CE, Eurostat.

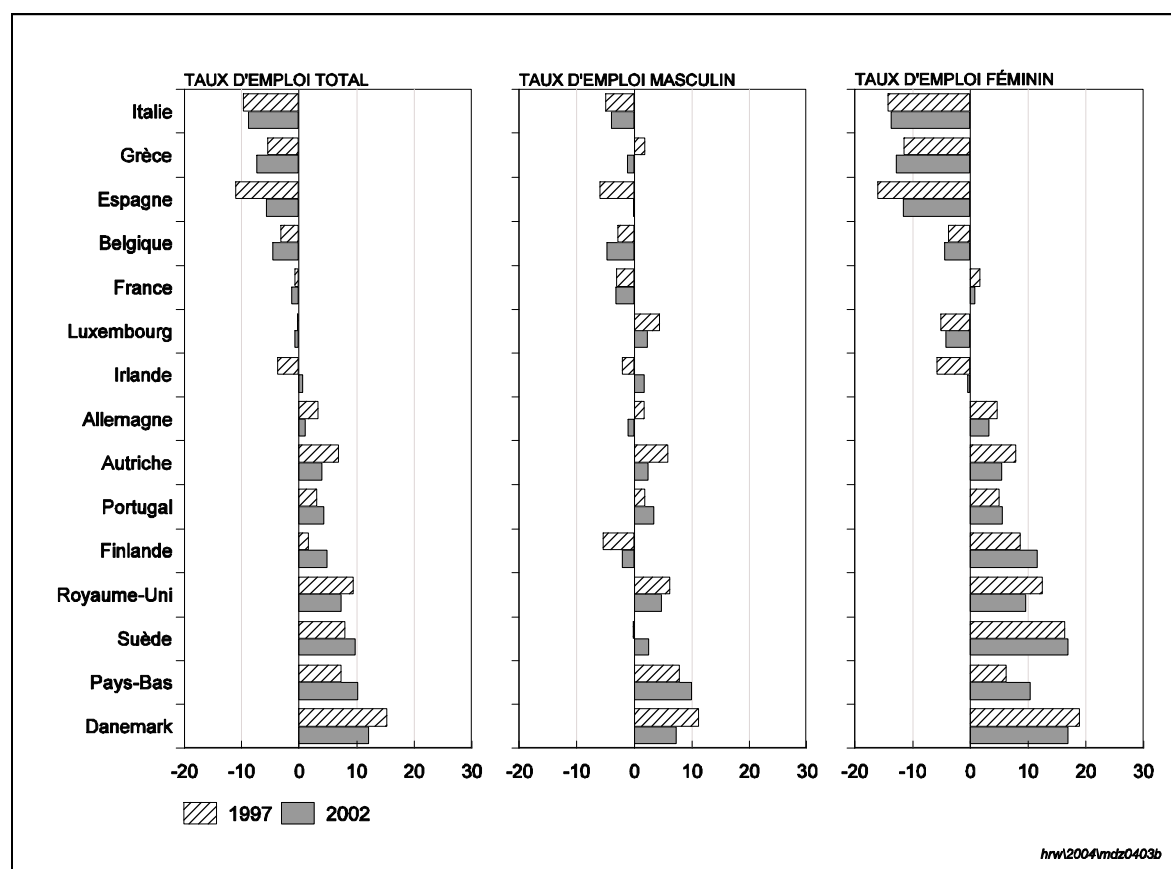
Une ventilation par genre est riche d'enseignements. Elle fait apparaître une moindre dispersion du taux d'emploi masculin autour de la moyenne, présentant une amplitude de moins de 15 points de pourcentage. La Belgique enregistre dans ce domaine, en 2002, la plus faible performance (taux

d'emploi masculin égal à 68,1 p.c.) et les Pays-Bas la meilleure (82,8 p.c.). Par contre, les pays européens se distinguent nettement en ce qui concerne le taux d'emploi féminin. Un rapide coup d'œil au graphique 10 (Taux d'emploi féminin), permet d'identifier deux groupes de pays situés aux deux extrémités du graphe: d'une part, les pays du sud de l'Europe (Italie, Grèce et Espagne) qui se distinguent par un faible taux d'emploi féminin, et, d'autre part, les pays du nord de l'Europe (Danemark, Suède, Finlande et, dans une moindre mesure, Pays-Bas et Royaume-Uni) où les femmes prennent davantage leur place sur le marché du travail. On constate que le taux d'emploi féminin a une réelle influence sur les positions réciproques des États en ce qui concerne le taux d'emploi global. La Grèce, par exemple, se situe près de la moyenne européenne pour le taux d'emploi des hommes, mais en est très éloignée pour les femmes, ce qui, au total, la place en avant-dernière position sur l'échelle du taux d'emploi global. La Finlande est un autre exemple de ce phénomène. Présentant un chiffre inférieur à la moyenne européenne pour le taux d'emploi masculin, elle enregistre une nettement meilleure performance pour le taux d'emploi féminin, qui tire le taux d'emploi global au-delà de la moyenne européenne.

Dernier constat à propos du taux d'emploi féminin, l'amplitude observée est de loin supérieure à celle des hommes. Elle est supérieure à 30 points de pourcentage, l'Italie enregistrant le plus mauvais score en la matière (41,9 p.c.) et le Danemark le meilleur (72,6 p.c.).

Graphique 10 - Différentiels de taux d'emploi entre la Belgique et les autres pays de l'Union européenne en 1997 et en 2002: ventilation selon le genre

(pourcentages de la population en âge de travailler correspondante)



Source: CE, Eurostat.

Enfin, le taux d'emploi masculin s'est accru dans tous les pays européens sur la période 1997-2002, à l'exception du Danemark (-1,1 point de pourcentage, mais dont le niveau dépassait encore les 80 p.c.), de l'Autriche (-0,6 point) et de la Grèce (-0,2 point). Tandis que le taux d'emploi féminin a augmenté partout sans exception, passant en moyenne dans l'Union de 50,5 p.c. à 55,5 p.c. Les plus fortes progressions ont été observées en Irlande (+10,5 points de pourcentage) et en Espagne (+9,6 points).

2.2.2. Ventilation par tranche d'âge

Une convergence assez forte s'est produite sur la tranche d'âge des 25 à 54 ans entre 1997 et 2002. Alors que l'amplitude (écart entre le taux d'emploi le plus élevé et le plus bas parmi les pays européens) était de 21 points de pourcentage en 1997, elle s'est réduite à moins de 15 points en 2002. Le pays qui réalise la meilleure performance est le Danemark, avec un taux d'emploi de 84,8 p.c. pour cette tranche d'âge. Celui qui présente le plus faible taux d'emploi est l'Italie, avec un chiffre de 69,9 p.c. Dans cette tranche d'âge, tous les pays atteignent donc, à peu de chose près, le niveau de 70 p.c. de taux d'emploi.

Tableau 9 - Taux d'emploi dans les pays de l'UE, en 1997 et en 2002 : ventilation par tranche d'âge

(pourcentages de la population en âge de travailler correspondante)

	15-24 ans		25-54 ans		55-64 ans	
	1997	2002	1997	2002	1997	2002
UE	36,3	40,5	73,7	77,2	36,2	39,8
Belgique	25,2	28,6	74,6	76,6	22,0	25,7
Danemark	68,3	63,9	82,8	84,8	51,4	57,3
Allemagne	44,4	45,4	76,6	78,8	38,2	38,4
Grèce	24,5	26,9	69,7	71,5	40,7	39,3
Espagne	24,7	33,1	61,8	70,2	32,2	39,8
France	24,1	29,9	76,6	79,4	28,9	33,7
Irlande	38,3	45,3	67,5	76,6	40,2	48,1
Italie	25,2	25,7	65,5	69,9	27,4	28,6
Luxembourg	35,4	32,0	74,2	79,1	23,8	27,3
Pays-Bas	56,9	70,5	77,8	82,9	31,4	42,0
Autriche	54,0	51,8	79,9	82,7	28,5	28,1
Portugal	37,9	42,1	78,6	82,0	46,9	51,4
Finlande	31,3	44,7	76,3	81,9	35,7	47,8
Suède	32,1	44,0	80,4	84,4	61,7	68,2
Royaume-Uni	55,6	55,7	78,5	80,6	48,6	53,3

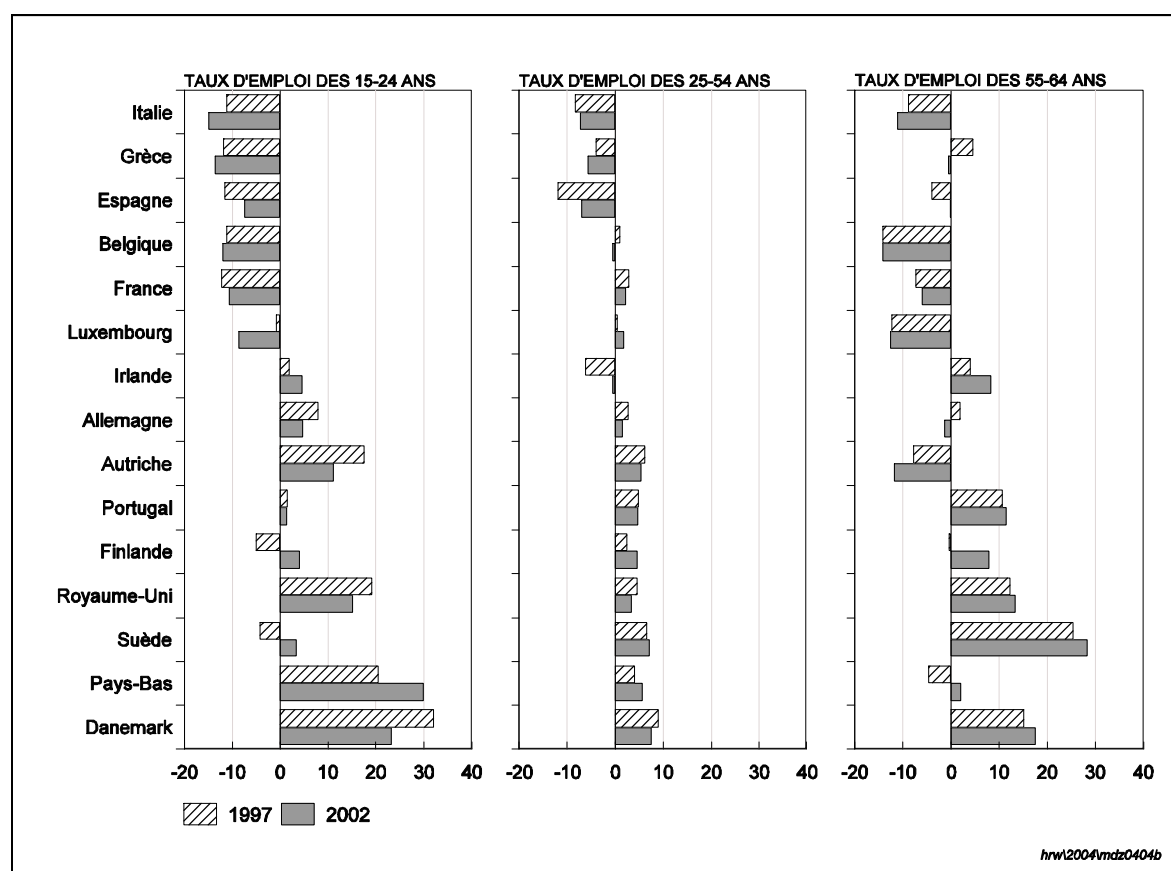
Source: CE, Eurostat.

Les différences les plus fortes se manifestent dans la tranche d'âge des 15-24 ans et dans celle des 55-64 ans. Pour ce qui concerne les jeunes âgés de 15 à 24 ans, les taux d'emploi répertoriés peuvent fortement dépendre de variables telles que l'âge de l'obligation scolaire, mais aussi de la proportion de jeunes qui poursuivent dans l'enseignement supérieur, de la tradition plus ou moins répandue du travail étudiant, du coût des études supérieures, etc. En Belgique, on le sait, l'obligation scolaire est la plus longue et se poursuit jusqu'à l'âge de 18 ans (du moins à temps partiel). C'est également le cas aux Pays-Bas. Mais les autres pays européens ont adopté une obligation scolaire s'arrêtant (pour l'instant, car des discussions sont en cours dans certains pays pour un allongement), à l'âge de 16 ans (voire de 15 ans dans certains länder allemands, en Italie, au Portugal et au Luxembourg). En Belgique, la scolarité obligatoire jusque 18 ans et la relative démocratisation de l'accès à l'enseignement supérieur font qu'une proportion importante de jeunes entament des études supérieures. On sait également

qu'une plus forte proportion de la population, qu'en moyenne dans l'Union, est en possession d'un diplôme de l'enseignement supérieur (CSE, 2004). Cette situation a pour corollaire un moindre taux d'emploi des 15-24 ans, mais, en contrepartie, on a mis en évidence que les jeunes les plus qualifiés participaient davantage au marché du travail, qu'en moyenne dans l'Union (voir point 2.1.1.1). De même, les hautement qualifiés âgés de 25 à 54 ans présentent également en Belgique un taux d'emploi supérieur à celui de la moyenne des pays européens. L'ensemble de ces constats plaide plutôt en faveur d'une politique permettant la participation massive des jeunes à l'enseignement supérieur. Par ailleurs, le fait de se consacrer à plein temps à leurs études garantit une obtention plus rapide du diplôme et une entrée plus précoce dans la vie professionnelle que dans les pays où le travail étudiant est davantage développé.

Graphique 11 - Différentiels de taux d'emploi entre la Belgique et les autres pays de l'Union européenne en 1997 et en 2002: ventilation selon l'âge

(pourcentages de la population en âge de travailler correspondante)



Source: CE, Eurostat.

Tableau 10 - Part des hautement qualifiés dans la population et dans la population en emploi dans les pays de l'UE, en 1997 et en 2002

(pourcentages de la population en âge de travailler correspondante)

	Part des hautement qualifiés dans la population		Part des hautement qualifiés dans la population en emploi	
	1997	2002	1997	2002
Belgique	22,5	24,7	32,5	34,3
Finlande	17,2	27,0	23,2	33,4
Espagne	17,3	22,1	24,6	29,3
Irlande	19,8	21,4	28,9	28,1
Danemark	21,1	24,7	24,4	28,0
Royaume-Uni	20,1	22,9	25,1	27,9
France	16,4	21,5	21,7	27,1
Suède	22,9	22,3	27,6	26,0
Pays-Bas	20,2	21,1	24,9	24,6
UE	16,2	18,6	21,8	24,0
Allemagne	18,8	18,2	24,1	23,1
Grèce	13,0	14,9	18,7	21,1
Luxembourg	17,1	15,9	23,2	20,9
Autriche	7,0	14,6	9,0	18,3
Italie	6,9	8,8	10,9	13,0
Portugal	9,1	8,0	12,4	10,3

Source: CE, Eurostat.

En ce qui concerne les 55-64 ans, l'amplitude entre les pays qui présentent le taux d'emploi le plus élevé et le plus faible de cette catégorie a augmenté. Elle était de 39,7 points de pourcentage en 1997 et est passé à 42,5 points en 2002, ce qui traduit une divergence au niveau européen. Le pays le plus performant est la Suède, qui affiche un taux d'emploi de 68,2 p.c. pour les personnes âgées de 55 à 64 ans, tandis qu'à l'autre bout de l'échelle, on trouve la Belgique, avec un taux d'emploi de 25,7 p.c. Les pays qui atteignaient déjà en 2002 l'objectif de Stockholm fixé à 50 p.c. de taux d'emploi pour les âgés étaient la Suède, le Danemark, le Royaume-Uni et le Portugal. Viennent ensuite l'Irlande et la Finlande qui sont à moins de 3 points de pourcentage de l'objectif.

Entre 1997 et 2002, le taux d'emploi de cette catégorie a progressé dans la majorité des pays européens, seules la Grèce (-1,5 point) et l'Autriche (-0,4 point) ont enregistré un léger repli. Par ailleurs, en Allemagne (+0,1 point), en Italie (+1,3 point) et au Luxembourg (+3,5 points), le taux d'emploi a crû moins vite qu'en moyenne dans l'UE (+3,7 points).

En ce qui concerne le taux d'emploi des âgés, on observe donc en Europe une fracture entre, d'une part, les pays scandinaves et anglo-saxons, ainsi que le Portugal, qui enregistrent des taux d'emploi élevés pour les plus âgés, et, d'autre part, les pays latins (hormis le Portugal) et germaniques pour lesquels le taux d'emploi de cette catégorie est nettement plus faible.

2.2.3. Ventilation par niveau de qualification

Pour ce qui concerne les hautement qualifiés, les taux d'emploi dans les pays de l'UE s'écartent peu de la moyenne européenne, qui était de près de 83 p.c. en 2002. L'amplitude s'est également fortement réduite entre 1997 et 2002, principalement en raison du rattrapage remarquable de l'Espagne (passée d'un taux de 69,9 p.c. à 77,5 p.c.). Cette dispersion était de 17,5 points de pourcentage en 1997 et de

11 points en 2002. A ce moment, l'Espagne faisait toujours figure de lanterne rouge, tandis que le Portugal, meilleure performance européenne, mettait à l'emploi 88,6 p.c. des personnes hautement qualifiées.

Tableau 11 - Taux d'emploi dans les pays de l'UE, en 1997 et en 2002: ventilation par niveau de qualification

(pourcentages de la population en âge de travailler correspondante)

	Peu qualifiés		Moyennement qualifiés		Hautement qualifiés	
	1997	2002	1997	2002	1997	2002
UE	48,0	49,3	66,9	70,5	81,1	82,8
Belgique	38,8	40,8	63,2	65,7	82,4	82,8
Danemark	62,2	58,7	77,8	79,6	87,4	86,7
Allemagne	41,7	43,6	68,5	69,8	81,7	83,0
Grèce	49,6	49,2	53,9	57,2	79,0	80,2
Espagne	44,7	52,8	44,9	58,2	69,9	77,5
France	45,6	46,6	66,6	69,8	78,7	79,2
Irlande	42,7	48,2	62,3	71,1	82,6	85,0
Italie	42,3	45,3	59,8	64,8	80,3	81,8
Luxembourg	50,3	51,3	66,2	69,1	81,3	83,0
Pays-Bas	53,4	61,7	75,2	79,8	83,2	86,9
Autriche	49,2	48,3	73,6	72,9	86,8	85,0
Portugal	61,8	67,3	58,0	64,7	86,7	88,6
Finlande	42,7	48,9	67,8	72,8	83,3	85,5
Suède	51,5	58,2	73,8	79,6	82,5	86,2
Royaume-Uni	62,0	50,9	76,4	77,3	86,9	87,3

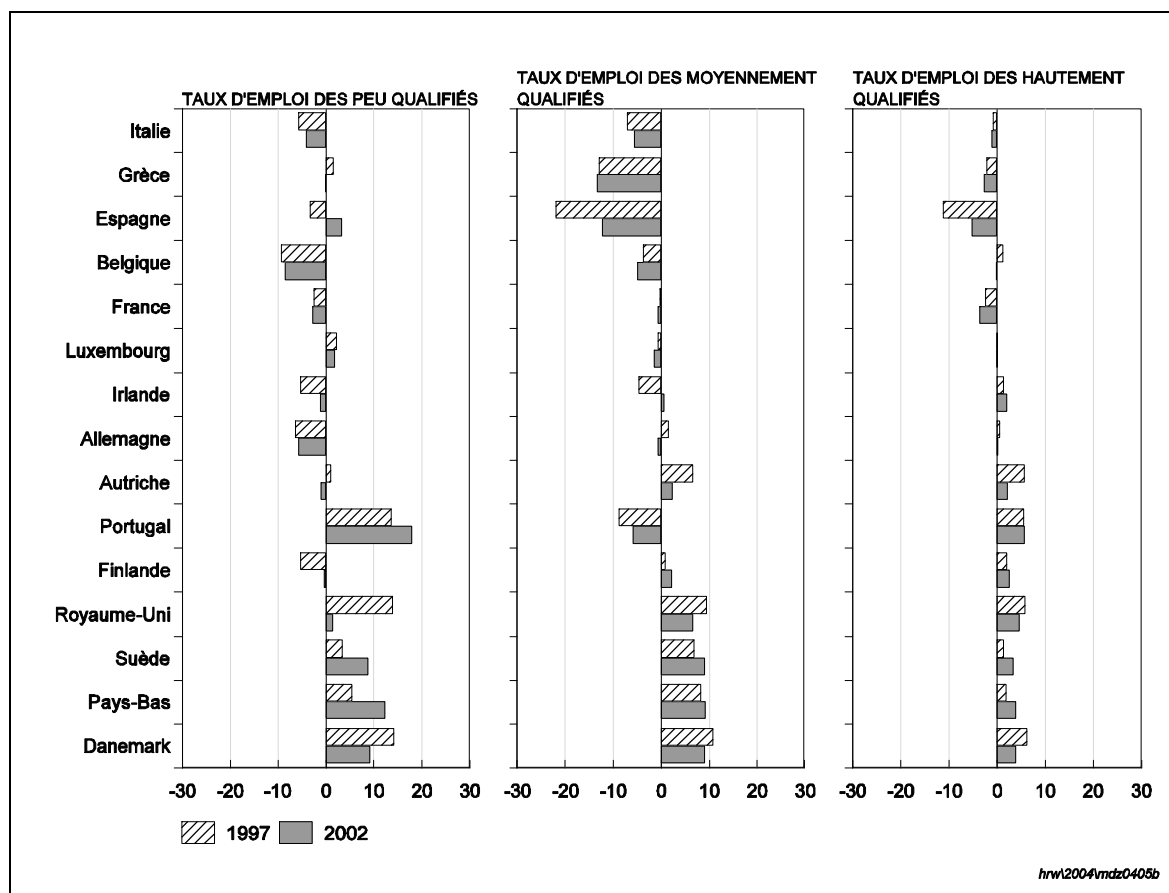
Source: CE, Eurostat.

Pour le groupe des moyennement qualifiés également, on enregistre une forte convergence entre les pays européens. Elle était de 32,9 points de pourcentage en 1997 et est tombée à 22,6 points. L'Espagne y est aussi pour beaucoup, puisque le taux d'emploi pour la catégorie examinée a augmenté de 13,3 points dans ce pays. L'Espagne demeure cependant très en retard (plus de 10 points d'écart) par rapport à la moyenne européenne (70,5 p.c.), en comptant 58,2 p.c. de personnes à l'emploi, tout comme la Grèce. Le Portugal, l'Italie et la Belgique viennent ensuite. Le Luxembourg, l'Allemagne, la France, l'Irlande, la Finlande et l'Autriche sont situés autour de la moyenne européenne. Tandis que le Royaume-Uni, le Danemark, la Suède et les Pays-Bas s'en détachent un peu plus nettement.

C'est pour le groupe des moins qualifiés que les différences sont les plus nettes. Le taux d'emploi varie dans cette catégorie entre 40,8 p.c. en Belgique et 67,3 p.c. au Portugal. Il n'a que légèrement augmenté (+1,3 point) en moyenne dans l'Union entre 1997 et 2002, mais il s'est replié en Grèce (-0,4 point), en Autriche (-1,0 point), au Danemark (-3,6 points) et surtout au Royaume-Uni (-11,1 points).

Graphique 12 - Différentiels de taux d'emploi entre la Belgique et les autres pays de l'Union européenne en 1997 et en 2002 : ventilation selon le niveau de qualification

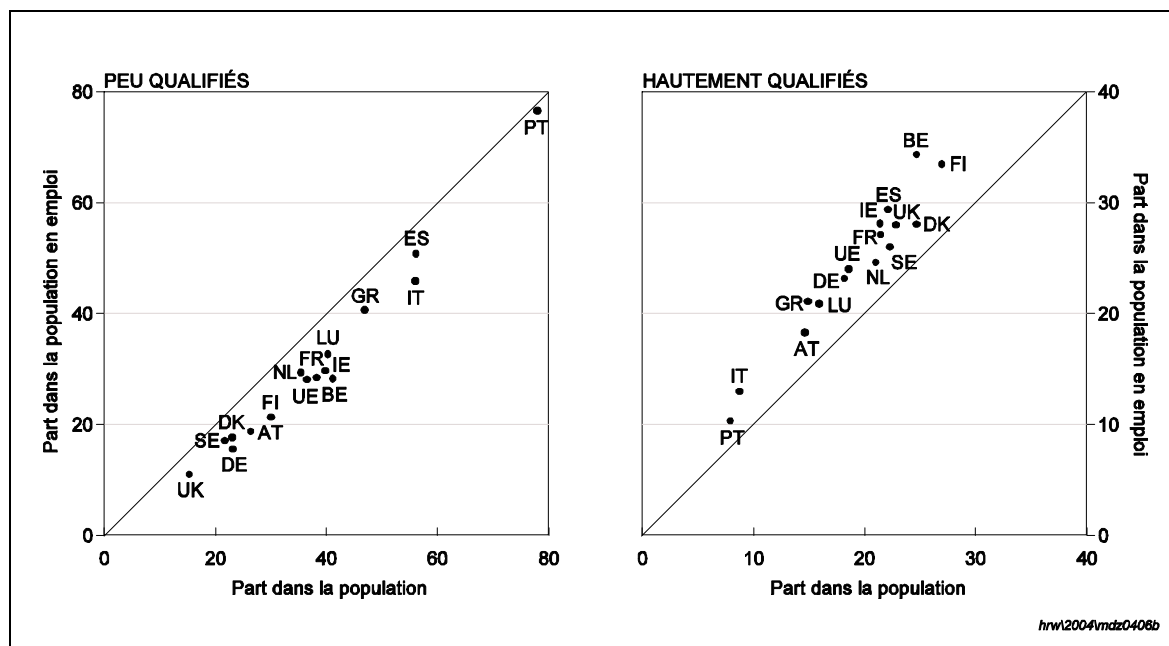
(pourcentages de la population en âge de travailler correspondante)



Source: CE, Eurostat.

Enfin, si l'on observe simultanément la part des peu qualifiés et des hautement qualifiés dans la population totale, d'une part, et dans la population en emploi, d'autre part, il apparaît que la Belgique se positionne dans les deux cas de la manière la plus excentrée par rapport à un placement sur une diagonale qui signifierait que la part dans la population et dans la population en emploi serait égale, à savoir les personnes du niveau d'éducation considéré serait occupées proportionnellement à leur représentation dans la population.

Graphique 13 -Part des peu et des hautement qualifiés dans la population et dans la population en emploi en 2002 dans les pays européens



Source: CE, Eurostat.

Pour les peu qualifiés, on remarque que leur représentation dans l'emploi est systématiquement inférieure à leur représentation dans la population, pour tous les pays européens. L'inverse est vrai pour les hautement qualifiés.

Si la Belgique doit compter avec une population peu qualifiée plus importante qu'en moyenne en Europe, la part dans l'emploi de cette population est cependant plus faible que dans des pays qui comptent une proportion de peu qualifiés plus ou moins identique à celle de la Belgique (France, Irlande, Luxembourg). Inversement, l'écart entre la part des hautement qualifiés en emploi et leur représentation dans la population est le plus élevé d'Europe. Cela fait écho soit à une structure de l'emploi davantage axée sur des postes demandant une forte qualification, soit à une structure de coût salarial défavorable à l'emploi peu qualifié, soit à l'éviction en cascade, des peu qualifiés par les moyennement qualifiés d'abord, ensuite de ceux-ci par les hautement qualifiés, ce qui traduirait des exigences à l'embauche trop élevées.

2.3. Évolution du travail à temps plein et à temps partiel

Dans certains États, le travail à temps partiel est peu développé, tant pour les hommes que pour les femmes, chez lesquelles il représente moins de 20 p.c. des emplois. Il s'agit des pays du sud de l'Europe (Grèce, Portugal, Italie et Espagne) et de la Finlande. Dans d'autres, il représente une formule fréquente de travail, essentiellement pour les femmes. Les Pays-Bas constituent le pays le plus exemplatif à cet égard; ensuite viennent le Royaume-Uni, l'Allemagne, la Belgique et l'Autriche. Dans tous les pays, la proportion de femmes travaillant à temps partiel est supérieure à celle des hommes dans la même situation.

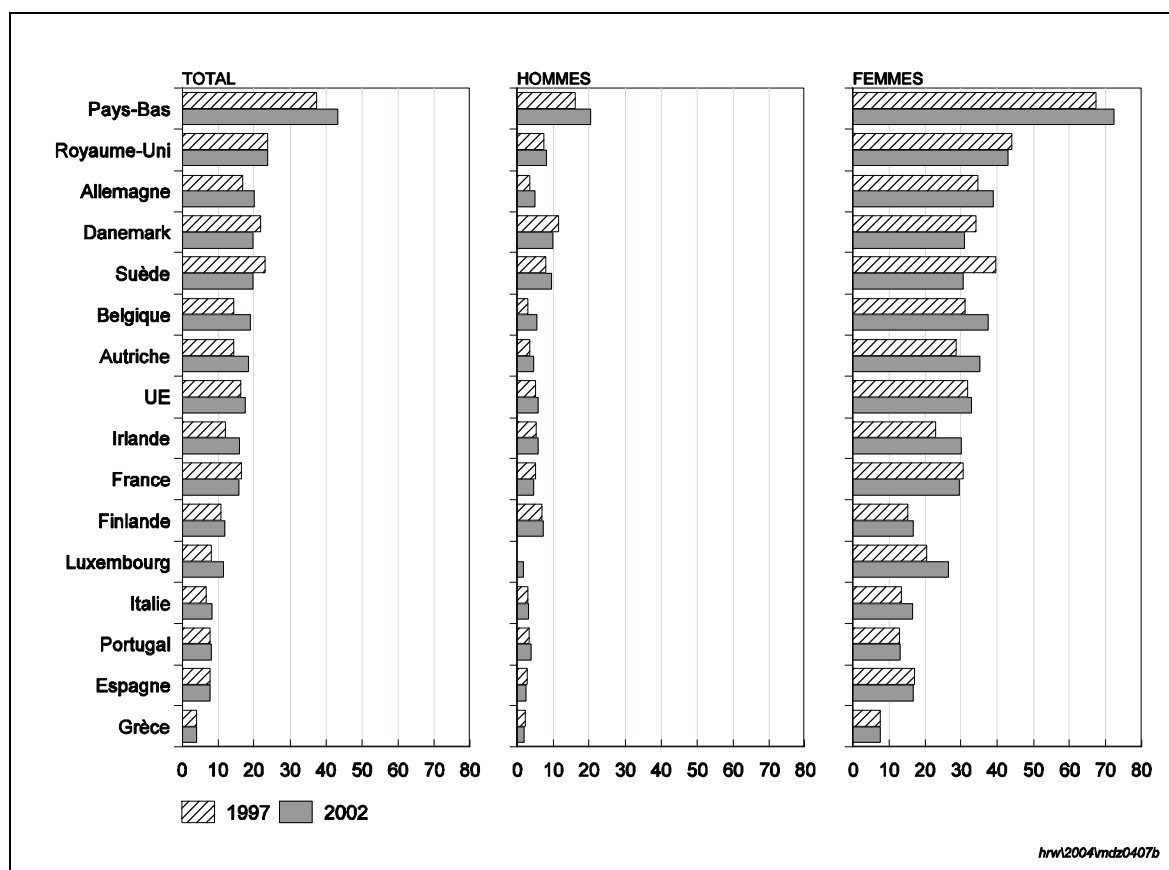
Entre 1997 et 2002, le taux de travail à temps partiel a progressé dans la majorité des pays européens, à savoir aux Pays-Bas, en Belgique, en Autriche, en Irlande, au Luxembourg, en Allemagne, en Italie,

en Finlande et au Portugal. Il est resté stable au Royaume-Uni et a diminué en Suède, au Danemark, en France, en Espagne et en Grèce. En moyenne, dans l'Union européenne, le taux de travail à temps partiel a globalement augmenté de 1,2 point de pourcentage, passant de 16,5 à 17,7 p.c. des emplois. La Belgique est, après les Pays-Bas (+5,8 points), le pays où il a le plus progressé durant cette période (+4,6 points).

Sauf aux Pays-Bas (20,6 p.c.), le taux de temps partiel est relativement peu développé chez les travailleurs masculins. Il représente moins de 10 p.c. de l'emploi total masculin. En moyenne européenne, on compte 6 p.c. d'hommes travaillant à temps partiel. En Belgique, ce chiffre est de 5,7 p.c. Le Luxembourg, la Grèce, l'Espagne, l'Italie, le Portugal, l'Autriche et la France sont les pays où il est le moins développé: moins de 5 p.c. des travailleurs y sont concernés par le travail à temps partiel. Hormis aux Pays-Bas, où, d'une population de départ déjà élevée, on a encore enregistré une progression de 4,2 points de pourcentage entre 1997 et 2002, et en Belgique (+2,5 points), les variations sont inférieures à 2 points de pourcentage. En moyenne, dans l'UE, le taux de travail à temps partiel masculin a augmenté de 0,7 point. Il s'est en outre replié au Danemark, en Espagne, en France et en Grèce.

En revanche, le travail à temps partiel est très fréquent pour les femmes. En moyenne dans l'Union européenne, en 2002, un tiers des travailleuses occupaient un poste à temps partiel. Les Pays-Bas ont particulièrement développé ce type d'emploi : près de 80 p.c. des emplois féminins sont à temps partiel. La Belgique dépasse ici encore la moyenne européenne et compte 37,7 p.c. de travailleuses à temps partiel. Entre 1997 et 2002, en moyenne dans l'UE, le taux de travail à temps partiel féminin a progressé de 1 point de pourcentage. Les évolutions dans les différents pays sont cependant contrastées. Il a diminué de manière significative en Suède (-9 points de pourcentage) et au Danemark (-3,4 points), ainsi que dans une moindre mesure en France (-1,2 point), au Royaume-Uni (-1 point) et en Espagne (-0,4 point). Il a par contre fortement augmenté (de plus de 5 points de pourcentage) en Irlande, en Autriche, en Belgique, au Luxembourg et aux Pays-Bas.

Graphique 14 - Part du travail à temps partiel dans les pays de l'UE en 1997 et en 2002: ventilation selon le genre



Source: CE, Eurostat.

Tant pour les hommes que pour les femmes, on n'observe pas de corrélation claire entre l'évolution du taux d'emploi, enregistrée entre 1997 et 2002, et celle du taux de travail à temps partiel au cours de la même période. Une augmentation du taux d'emploi peut en effet s'accompagner d'une augmentation ou d'une diminution du taux de travail à temps partiel. Ainsi, le taux d'emploi augmente de manière moins importante que la progression du taux de travail à temps partiel, en Belgique, en Allemagne et en Autriche. Il est donc vraisemblable que, dans ces trois pays, l'augmentation du taux d'emploi ait été permise par un développement de l'emploi à temps partiel et donc par une redistribution du volume de travail. A contrario, des pays tels que la Suède, le Danemark, la Finlande, l'Espagne, la Grèce et le Portugal où l'on observe une augmentation du taux d'emploi en même temps qu'une diminution ou un accroissement réduit du taux de travail à temps partiel, ce qui tend à témoigner d'une augmentation du volume de travail et d'une création nette d'emplois exprimés en ETP.

Tableau 12 - Évolution du taux d'emploi et du taux de travail à temps partiel entre 1997 et 2002: ventilation par genre

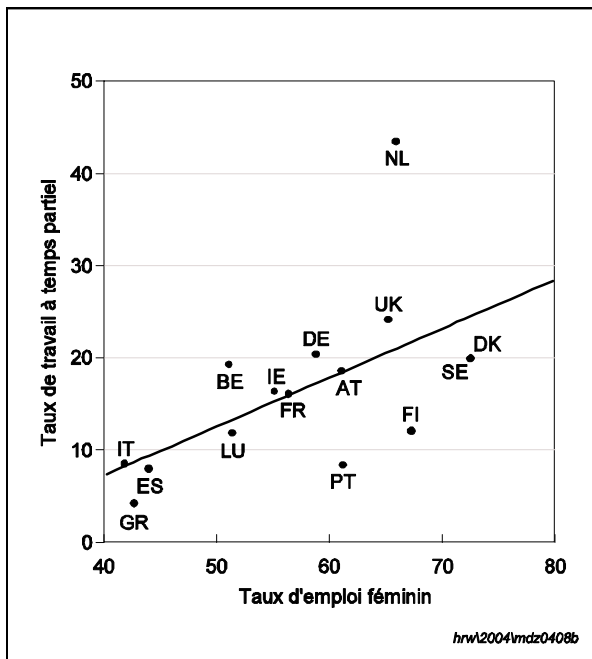
(points de pourcentage)

	Total		Hommes		Femmes	
	Évolution du taux d'emploi	Évolution du taux de travail à temps partiel	Évolution du taux d'emploi	Évolution du taux de travail à temps partiel	Évolution du taux d'emploi	Évolution du taux de travail à temps partiel
UE	4,0	1,2	2,8	0,7	5,1	1,0
Belgique	2,7	4,6	1,0	2,5	4,4	6,3
Danemark	1,0	-2,1	-1,1	-1,6	3,2	-3,4
Allemagne	1,8	3,2	0,0	1,4	3,6	4,3
Grèce	2,0	-0,1	-0,2	-0,2	3,6	0,0
Espagne	9,3	-0,1	8,8	-0,5	9,6	-0,4
France	3,5	-0,6	2,7	-0,4	4,2	-1,2
Irlande	8,5	4,0	6,6	0,7	10,5	7,1
Italie	4,9	1,6	3,8	0,4	5,7	3,1
Luxembourg	3,4	3,4	0,7	0,1	6,0	6,0
Pays-Bas	7,0	5,8	5,0	4,2	9,0	5,2
Autriche	1,0	4,0	-0,6	1,0	2,6	6,8
Portugal	5,2	0,4	4,4	0,5	5,7	0,2
Finlande	7,2	1,0	6,4	0,4	8,1	1,6
Suède	5,7	-3,5	5,7	1,5	5,7	-9,0
Royaume-Uni	1,8	0,0	1,3	0,6	2,2	-1,0

Source: CE, Eurostat.

Il existe en revanche un lien, statistiquement significatif, entre le taux d'emploi féminin et le développement du travail à temps partiel. Plus le travail à temps partiel est présent dans un pays considéré, plus il est probable que le taux d'emploi des femmes y soit élevé. Pour un même niveau de taux de travail à temps partiel, on peut cependant observer de fortes variations dans le taux d'emploi féminin. Par exemple, la Belgique, l'Allemagne, l'Autriche, le Danemark et la Suède enregistrent tous un taux de travail à temps partiel proche de 20 p.c.; le taux d'emploi féminin y varie cependant de 50 à plus de 70 p.c.: il est de 51 p.c. en Belgique, de 59 et 61 p.c. en Allemagne et en Autriche, respectivement, et de 73 p.c. en Suède et au Danemark. La corrélation entre ces deux variables n'est donc pas parfaite, même si la tendance est nette.

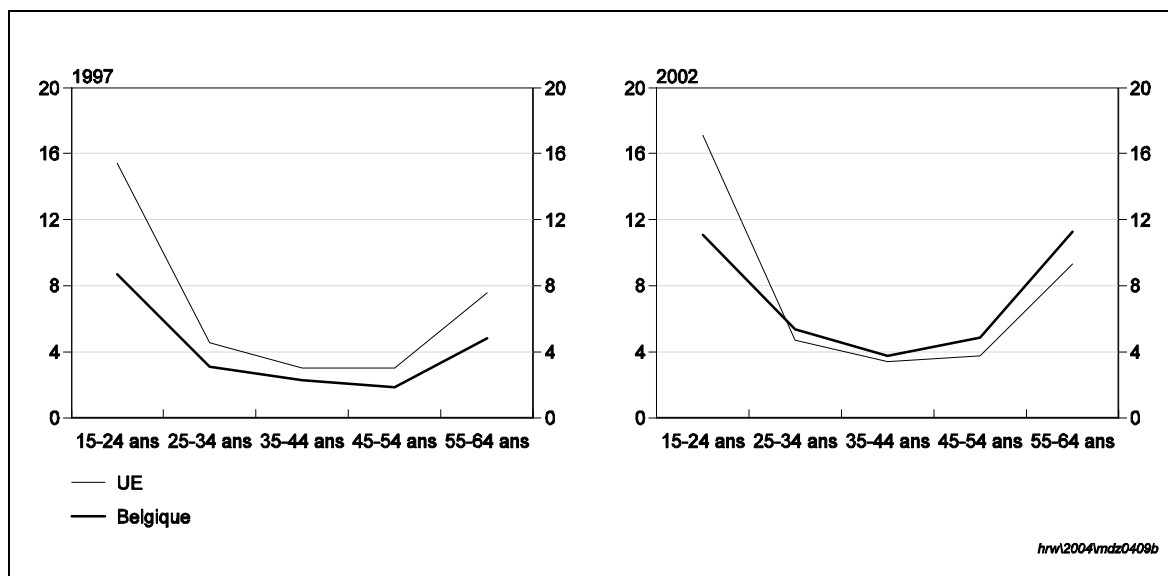
Graphique 15 - Taux d'emploi féminin et part du travail à temps partiel dans les pays de l'UE en 2002



Source: CE, Eurostat.

Une ventilation par tranche d'âge fait apparaître que le travail à temps partiel n'est pas réparti de façon homogène au cours de la carrière professionnelle. Chez les travailleurs masculins, il est plus fréquent pour les jeunes et pour les âgés. Les courbes pour la Belgique et la moyenne des pays de l'Union suivent un tracé similaire, mais on peut remarquer que, pour les tranches d'âge supérieures à 24 ans, le taux de travail à temps partiel est devenu, en 2002 par rapport à 1997, plus important en Belgique qu'en moyenne dans l'UE. Bien qu'il ait augmenté quel que soit l'âge, l'accroissement du temps partiel masculin a cependant été proportionnellement plus important pour les plus âgés, en Belgique spécialement.

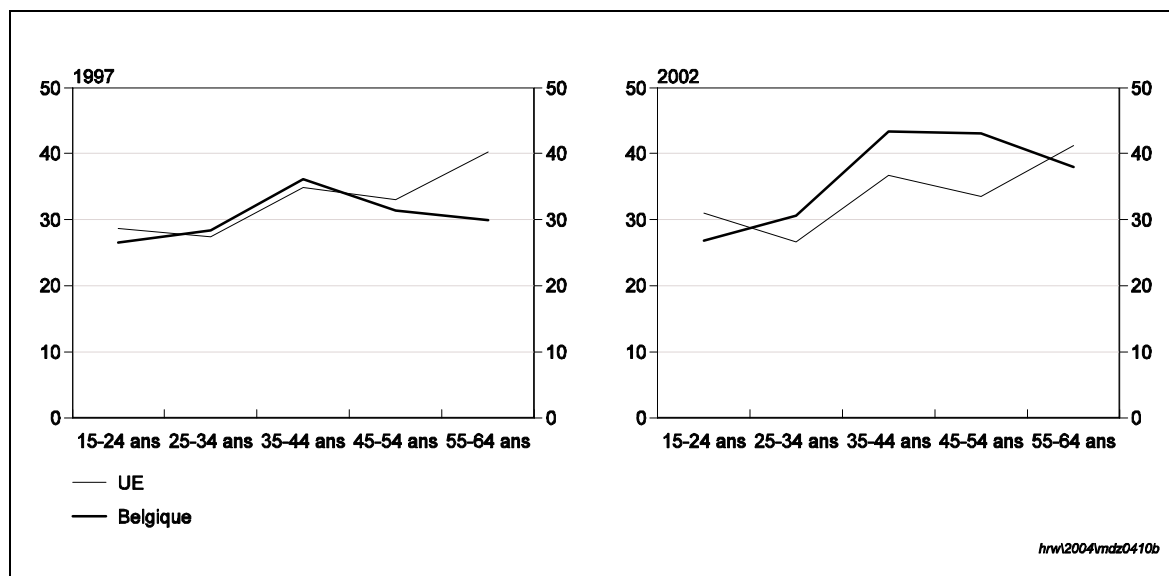
Graphique 16 - Taux de travail à temps partiel masculin en 1997 et en 2002 en Belgique et dans l'UE: ventilation par tranche d'âge



Source: CE, Eurostat.

En 1997, le taux de travail à temps partiel féminin était en Belgique similaire à la moyenne européenne en fonction des âges, sauf pour ce qui concernait les travailleuses les plus âgées. Depuis et jusqu'en 2002, le taux de travail à temps partiel a augmenté de manière significative en Belgique, en particulier pour les tranches d'âge supérieures à 34 ans: il a crû de 7 p.c. chez les 35-44 ans, de 12 p.c. chez les 45-54 ans et de 8 p.c. chez les 55-64 ans. C'est chez les femmes âgées de 35 à 54 ans que l'on observe à présent le plus haut taux de temps partiel en Belgique. En outre, c'est pour ces tranches d'âge qu'il s'est le plus écarté de la moyenne européenne.

Graphique 17 - Taux de travail à temps partiel féminin en 1997 et en 2002 en Belgique et dans l'UE: ventilation par tranche d'âge



Source: CE, Eurostat.

Globalement en Europe, les différences entre 1997 et 2002 sont moins contrastées, en raison d'évolutions en sens opposé. Au Danemark, en Suède, au Royaume-Uni et en France, on a observé une diminution du taux de travail à temps partiel féminin au cours de cette période, sauf pour les jeunes de 15 à 24 ans, tandis qu'il augmentait dans des pays tels que les Pays-Bas, l'Irlande, l'Allemagne, l'Autriche et la Belgique. Enfin, il est resté relativement stable dans les pays du Sud de l'Europe (Grèce, Espagne, Portugal et Italie).

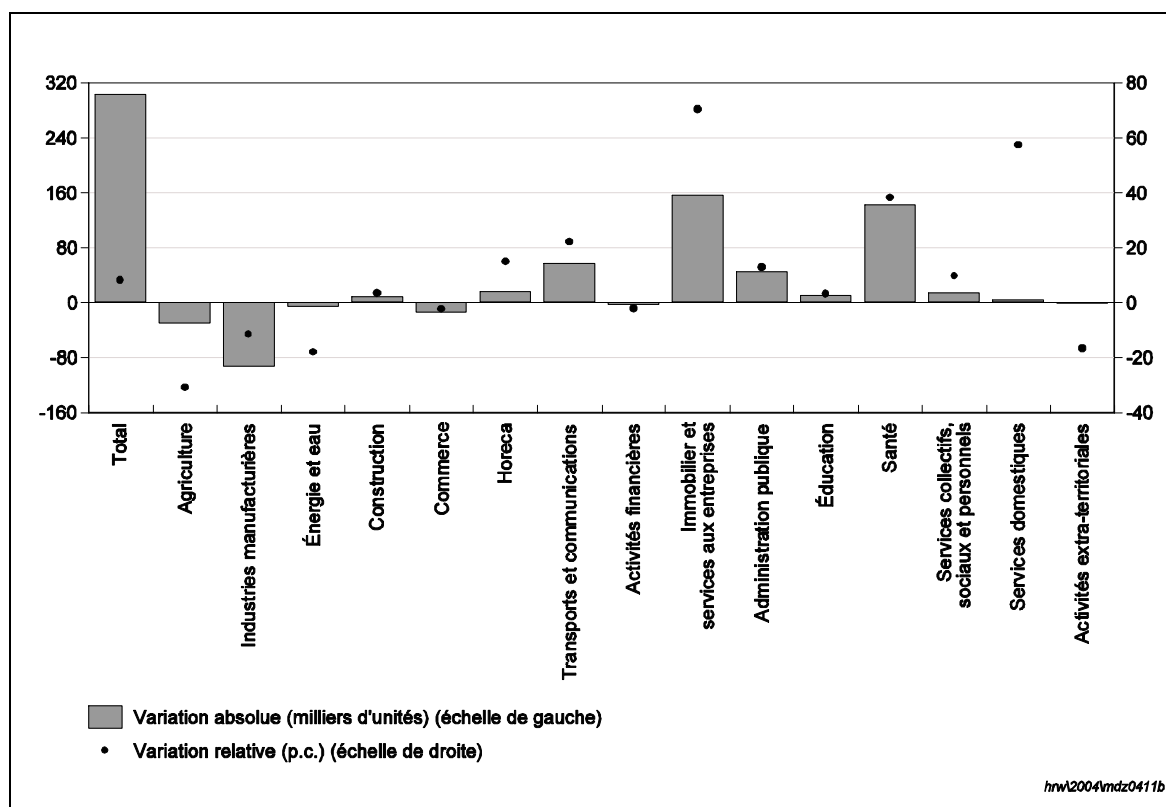
2.4. Analyse sectorielle de l'emploi en Belgique et dans l'UE

2.4.1. Évolution de l'emploi sectoriel en Belgique entre 1993 et 2003

On note une progression de l'emploi, en termes relatifs, par rapport au niveau de 1993⁴, de l'ordre de 70 p.c. dans l'immobilier, location et services aux entreprises (k), de 57 p.c. dans les services domestiques (p), de 38 p.c. dans la santé et l'action sociale (n) et de 22 p.c. dans les transports et communications (i). La variation relative a été plus modeste dans la branche des hôtels et restaurants (l) (+15 p.c.), l'administration publique (l) (+13 p.c.), les services collectifs, sociaux et personnels (o) (+10 p.c.), la construction (f) (+4 p.c.) et l'éducation (m) (+3 p.c.). Les branches du primaire et du secondaire ont en revanche subi des réductions significatives de l'emploi: l'agriculture (a) (-31 p.c.), la production et la distribution d'électricité, de gaz et d'eau (e) (-18 p.c.), les activités extra-territoriales (q) (-17 p.c.) et l'industrie manufacturière (d) (-12 p.c.). La variation a également été négative, mais dans une moindre mesure, dans le commerce (g) (-2,5 p.c.) et les activités financières (j) (-2 p.c.).

⁴ En ce qui concerne l'analyse par branche d'activité, le choix s'est porté sur la comparaison entre 1993 (première date de disponibilité des données) et 2003, étant donné que les changements qui se produisent dans les branches d'activité sont des tendances lourdes s'inscrivant dans le long terme.

Graphique 18 - Variations absolue et relative de l'emploi dans les branches d'activités en Belgique entre 1993 et 2003



Source: CE, Eurostat.

Ces évolutions, en termes relatifs, ne permettent pas de toujours bien appréhender l'ampleur des transformations à l'œuvre sur le marché de l'emploi. Les chiffres absolus de croissance de l'emploi pour chacune des branches apportent donc un éclairage complémentaire.

Entre 1993 et 2003, l'emploi a augmenté de 303.000 postes de travail en Belgique, selon les enquêtes sur les forces de travail. Les branches d'activité qui ont connu les plus fortes augmentations, en chiffres absolus, sont celles de l'immobilier, location et services aux entreprises (k) (+156.000 postes de travail), de la santé et action sociale (n) (+143.000), des transports et communications (i) (+58.000) et de l'administration publique (l) (+45.000). Les plus fortes pertes sont situées dans la branche de l'industrie manufacturière (d) (-93.000 postes de travail), de l'agriculture (a) (-30.000) et du commerce et réparations d'automobiles et d'articles domestiques (g) (-14.000).

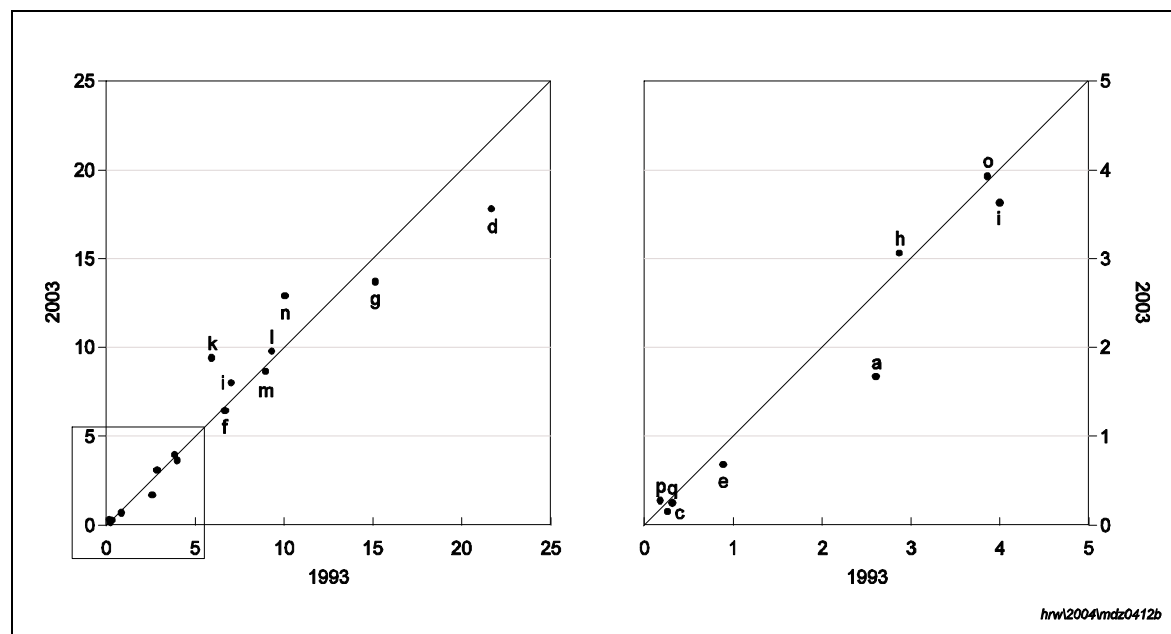
2.4.2. Évolution des parts d'emploi par branche en Belgique entre 1993 et 2003

2.4.2.1. D'une manière générale

On décrira, dans cette section, la part de l'emploi dans chaque branche d'activité (emploi dans la branche rapporté à l'emploi total) et on en examinera l'évolution dans le temps. Des données, tirées des enquêtes sur les forces de travail, sont disponibles à partir de 1993. Les résultats pour la Belgique sont présentés dans les graphiques qui suivent, où chaque branche est représentée par un point qui stipule la part de l'emploi en 1993 (en abscisse) et en 2003 (en ordonnée). Si le point se situe au-dessus de la

diagonale, la branche d'activité, qui est positionnée par ces coordonnées, représente, en 2003, une part dans l'emploi plus importante qu'en 1993. C'est l'inverse s'il se trouve sous la diagonale. Afin de mettre davantage en lumière la position des branches dont la part dans l'emploi est inférieure à 5 p.c., on a procédé à un agrandissement de la partie concernée du graphique (partie droite).

Graphique 19 - Part de l'emploi par branche en 1993 et 2003 en Belgique (personnes âgées de 15 à 64 ans)



Source CE, Eurostat.

a = Agriculture, chasse, sylviculture; **b** = Pêche, aquaculture; **c** = Industries extractives; **d** = Industrie manufacturière; **e** = Production et distribution d'électricité, de gaz et d'eau; **f** = Construction; **g** = Commerce; réparations automobile et d'articles domestiques; **h** = Hôtels et restaurants; **i** = Transports et communications; **j** = Activités financières; **k** = Immobilier, location et services aux entreprises; **l** = Administration publique; **m** = Education; **n** = Santé et action sociale; **o** = Services collectifs, sociaux et personnels; **p** = Services domestiques; **q** = Activités extra-territoriales.

La part de l'emploi a significativement augmenté dans certains secteurs. Au nombre de ceux-ci, on trouve la branche de l'immobilier, location et services aux entreprises (k), celle de la santé et action sociale (n) et celle des services domestiques (p), ainsi que, dans une moindre mesure celles des transports et communications (i), des hôtels et restaurants (h) et de l'administration publique (l). Par rapport à l'emploi total, celui dans les services collectifs, sociaux et personnels (o) est resté stable entre 1993 et 2003. Par contre, il a diminué dans le secteur de l'industrie extractive (c), de l'agriculture (a), de la production et distribution d'électricité, de gaz et d'eau (e), dans ceux de l'industrie manufacturière (d), du commerce et réparations d'automobiles et d'articles domestiques (g), des activités financières (j), de l'éducation (m) et de la construction (f).

2.4.2.2. Ventilation par genre

Les branches d'activités où la part relative des femmes parmi les travailleurs est la plus importante sont celles des services domestiques (elles représentent 82 p.c. des travailleurs), de la santé et action sociale, de l'éducation et de services collectifs, sociaux et personnels. Les hommes sont en revanche largement majoritaires dans la construction, les transports et communications, l'industrie manufacturière, la production et la distribution d'électricité, de gaz et d'eau, l'agriculture, ainsi que, dans une moindre mesure, dans l'administration publique et l'immobilier, location et services aux entreprises.

Tableau 13 - Nombre de travailleurs par genre et part relative par branche en Belgique en 2003

	Nombre de travailleurs (milliers)		Part relative (p.c.)	
	Hommes	Femmes	Hommes	Femmes
Total	2.295	1.731	57,0	43,0
Agriculture, chasse, sylviculture	49	18	73,1	26,9
Industrie manufacturière	542	173	75,8	24,2
Production et distribution d'électricité, de gaz et d'eau	20	7	74,1	25,9
Construction	240	18	93,0	7,0
Commerce; réparations automobile et d'articles domestiques	298	253	54,1	45,9
Hôtels et restaurants	63	60	51,2	48,8
Transports et communications	261	60	81,3	18,7
Activités financières	80	66	54,8	45,2
Immobilier, location et services aux entreprises	211	167	55,8	44,2
Administration publique	223	170	56,7	43,3
Éducation	110	236	31,8	68,2
Santé et action sociale	123	395	23,7	76,3
Services collectifs, sociaux et personnels	65	93	41,1	58,9
Services domestiques	2	9	18,2	81,8
Activités extra-territoriales	4	5	44,4	55,6

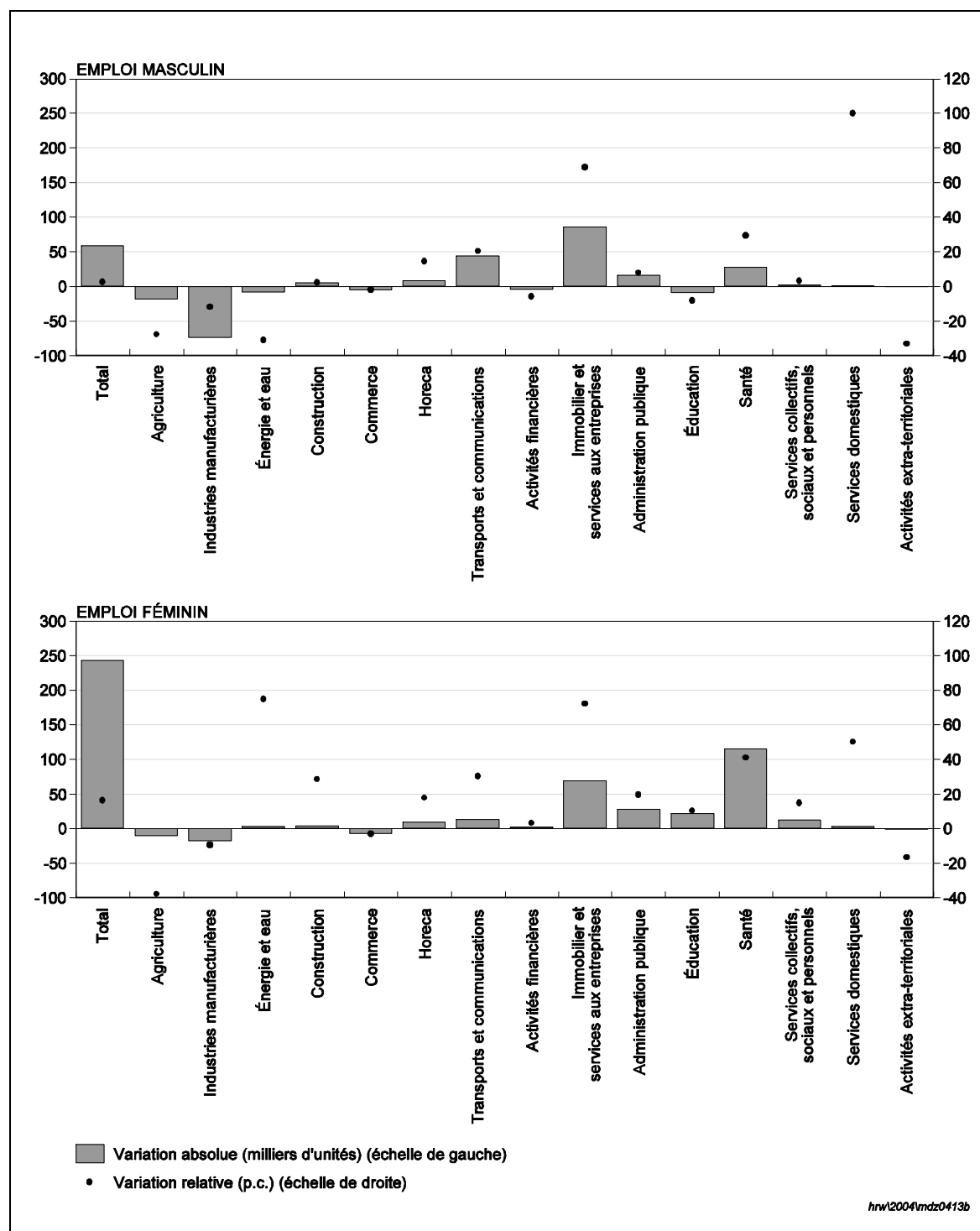
Source: CE, Eurostat.

Alors que la part de l'emploi masculin représentait 59 p.c. du total en 1993, les hommes n'occupent plus, en 2003, que 57 p.c. des postes de travail, l'emploi féminin ayant davantage progressé que l'emploi masculin.

En ce qui concerne les variations entre 1993 et 2003, on remarque que l'emploi masculin, qui a connu une augmentation nette de 59.000 unités, a surtout progressé, de manière absolue, dans la branche de l'immobilier (k) (+86.000 postes), des transports et communications (i) (+44.000), de la santé et action sociale (n) (+28.000) et de l'administration publique (l) (+16.000). En revanche, des postes de travail ont été perdus dans l'industrie manufacturière (d) (-74.000), dans l'agriculture (a) (-19.000) et dans l'éducation (m) (-10.000).

De manière relative, et hormis les services domestiques (p) qui ne comptent que peu de travailleurs, on constate de fortes progressions de l'emploi masculin dans l'immobilier (k) (augmentation de 69 p.c.), l'action sociale (n) (30 p.c.) et les transports et communications (i) (20 p.c.), de même que dans la branche des hôtels et restaurants (h) (15 p.c.).

Graphique 20 - Variations absolue et relative de l'emploi dans les branches d'activités en Belgique entre 1993 et 2003: ventilation par genre



Source: CE, Eurostat.

L'emploi féminin a, quant à lui, progressé, en chiffres nets, de 243.000 unités sur la même période. Les branches qui ont le plus créé d'emplois ont été celles de la santé et action sociale (+115.000 emplois), de l'immobilier, location et services aux entreprises (k) (+70.000) et de l'administration publique (l) (+28.000). Dans la branche de l'éducation, l'emploi féminin a sensiblement progressé (+22.000), alors que le nombre d'hommes qui y est occupé diminuait (-10.000). Comme pour les travailleurs masculins

en revanche, les reculs les plus importants sont enregistrés dans l'industrie manufacturière (d) (-18.000), l'agriculture (a) (-11.000) et, plus spécifiquement cette fois, dans le commerce (g) (-8.000).

De manière relative, les branches de la production et distribution d'électricité, de gaz et d'eau (e) (+75 p.c.), où l'emploi féminin demeure toutefois faible, l'immobilier, location et services aux entreprises (k) (+72 p.c.), les services domestiques (p) (+50 p.c.) et la santé et action sociale (+41 p.c.) ont montré les variations les plus grandes en termes d'emploi. Viennent ensuite les transports et communications (i) (+30 p.c.) et la construction (f) (+29 p.c.), deux branches d'activités pourtant fortement masculinisées.

2.4.2.3. Ventilation par âge

En Belgique, les trois branches qui représentent les plus grandes parts de l'emploi, pour les travailleurs âgés de 15 à 44 ans, sont celles de l'industrie manufacturière (d), du commerce et réparations d'automobiles et d'articles domestiques (g) et de la santé et action sociale (n). Elles l'étaient en 1993 et le demeurent en 2003, bien que comptabilisant proportionnellement moins de travailleurs, étant donné le déclin relatif de l'industrie et du commerce. Chez les 45-54 ans, on observe un changement dans l'importance relative de l'emploi parmi les différentes branches d'activité : en 1993, l'industrie manufacturière (d), le commerce (g) et l'éducation (m) avaient les parts relatives les plus importantes, tandis qu'en 2003, ce sont celles de l'industrie (d), de la santé et action sociale (n) et de l'administration publique (l). Pour cette tranche d'âge, l'emploi absolu a fortement augmenté dans le secteur de la santé et action sociale (n), de même que dans celui de l'administration publique (l), comparativement aux autres catégories d'âge, tandis qu'il a stagné dans la branche de l'éducation (m) et celle du commerce (g), qui ont par conséquent perdu en importance relative.

Tableau 14 - Les trois premières branches par ordre d'importance en termes d'emplois, en 1993 et en 2003: ventilation par tranche d'âge, et pourcentage d'emplois représentés

	1993	2003	Les plus fortes progressions relatives entre 1993 et 2003
15-24 ans	d, g, n, soit 53 p.c. de l'emploi dans la tranche d'âge	d, g, n, soit 48,1 p.c.	k, m, i
25-34 ans	d, g, n, soit 50,1 p.c.	d, g, n, soit 45 p.c.	k, i
35-44 ans	d, g, n, soit 45,3 p.c.	d, g, n, soit 45,7 p.c.	k, n, h
45-54 ans	d, g, m, soit 49,1 p.c.	d, n, l, soit 42,7 p.c.	n, k, l
55-64 ans	g, d, l, soit 43,3 p.c.	g, d, l, soit 42,1 p.c.	k, n, h

Source: CE, Eurostat.

a = Agriculture, chasse, sylviculture; **b** = Pêche, aquaculture; **c** = Industries extractives; **d** = Industrie manufacturière; **e** = Production et distribution d'électricité, de gaz et d'eau; **f** = Construction; **g** = Commerce; réparations automobile et d'articles domestiques; **h** = Hôtels et restaurants; **i** = Transports et communications; **j** = Activités financières; **k** = Immobilier, location et services aux entreprises; **l** = Administration publique; **m** = Education; **n** = Santé et action sociale; **o** = Services collectifs, sociaux et personnels; **p** = Services domestiques; **q** = Activités extra-territoriales.

NB: Données non calculables pour les branches b, c, e, p.

Chez les plus âgés, les branches les plus importantes en termes de part d'emploi sont demeurées au cours des dix dernières années celles du commerce (g), de l'industrie (d) et de l'administration publique (l).

Globalement, on observe une grande stabilité au cours du temps, en termes de branches dominantes, sauf pour les 45-54 ans où on note un glissement vers la santé et action sociale (n) et l'administration publique (l). Toutefois, on remarque un recul global en termes de part d'emplois représentée par les trois branches dominantes entre 1993 et 2003, ce qui traduit l'émergence de nouvelles activités plus dynamiques en termes de création d'emplois, que l'on retrouve dans les branches qui ont le plus progressé en emploi relatif. Parmi celles-ci, se trouve, pour toutes les tranches d'âge la branche de l'immobilier, location et services aux entreprises (k). Ensuite, pour les moins de 35 ans, vient celle des transports et communications (i) et, pour les plus de 35-64 ans, celle de la santé et de l'action sociale (n). Le secteur de l'éducation s'illustre pour les 15-24 ans, celui des hôtels et restaurants (h) pour les 35-44 ans et les 54-64 ans, et enfin celui de l'administration publique (l) pour les 45-54 ans.

2.4.3. L'emploi par branche: Belgique versus UE

La diversité des spécialisations relatives des pays de l'UE se reflète dans la répartition par branche de l'emploi. Ainsi le secteur de l'industrie manufacturière (d) occupe encore une place prépondérante en Allemagne (où elle représente un taux d'emploi de 15,5 p.c.) et en Italie (12,6 p.c.), tandis qu'il est plus faible au Luxembourg (6,4 p.c.) et en Grèce (7,9 p.c.). Dans ce dernier pays, la branche de l'agriculture (a) occupe encore 8,1 p.c. de la population en âge de travailler, contre une moyenne européenne de 2,3 p.c. Le Portugal compte également une proportion non négligeable d'emplois agricoles (5,6 p.c.).

Les contrastes sont aussi remarquables en ce qui concerne la branche de la santé et action sociale (n). Le taux d'emploi y varie de 14,0 p.c. au Danemark à 2,6 p.c. en Grèce. Elle est particulièrement importante dans les pays nordiques. Outre le Danemark, on trouve en Suède 14,0 p.c. de la population en âge de travailler dans ce secteur et 10,0 p.c. en Finlande.

En Grèce, on trouve les parts les plus élevées, relativement aux autres pays européens, dans la branche du commerce et réparations d'automobiles et d'articles domestiques (g) et dans celle des hôtels et restaurants (h). Tandis que le Luxembourg s'illustre dans la branche des activités financières (j).

Le Luxembourg, toujours, avec la Belgique et la France sont aux premières places concernant le secteur de l'administration publique (l), tandis que l'on retrouve la Belgique, avec la Suède et le Royaume-Uni, qui la surpassent d'ailleurs de peu, dans les parts relatives d'emploi les plus importantes dévolues à la branche de l'éducation (m).

La construction (f) est particulièrement florissante au Portugal, en Espagne et en Irlande, pays qui ont largement bénéficié au cours de la dernière décennie des investissements européens pour développer leurs infrastructures. La Suède, le Royaume-Uni et la Finlande se distinguent en ce qui concerne la part prise par la branche de l'immobilier, location et services aux entreprises (k), qui dépasse 10 p.c., tandis que le Portugal (5 p.c.) et la Grèce (5,9 p.c.) comptent proportionnellement peu d'emplois dans cette même branche.

La Belgique consacre une part relative importante de la population en âge de travailler (4,6 p.c.) au secteur des transports et communication (i), à l'instar de la Finlande (4,9 p.c.), de la Suède (4,9 p.c.), du Royaume-Uni (5,1 p.c.) et du Danemark (4,6 p.c.), mais contrairement au Portugal (2,9 p.c.).

Enfin, les pays nordiques (3,9 p.c. en Finlande, 3,8 p.c. en Suède et 4,6 p.c. au Danemark) et anglo-saxons (3,7 p.c. au Royaume-Uni et 3,6 p.c. en Irlande) consacrent une part relative plus

importante de la population en âge de travailler aux services collectifs, sociaux et personnels (o), qui sont moins développés au Portugal (2,3 p.c.), en Grèce (2,1 p.c.) et en Espagne (2,3 p.c.).

Tableau 15 - Taux d'emploi ventilé par branche dans les pays européens en 2002 et croissance annuelle moyenne de l'emploi, en pourcentage, entre 1993¹ et 2002

	UE	BE	DK	DE	GR	ES	FR	IE	IT	LU	NL	AT	PT	FI	SW	UK
Agriculture	2,3 -2,76	1,1 -3,41	2,2 -3,83	1,5 -2,45	8,1 -2,69	3,2 -2,04	2,4 -2,01	3,8 -2,17	2,5 -4,32	1,4 -2,45	1,9 -2,07	3,7 -3,26	5,6 -0,23	3,6 -1,61	1,6 -4,36	0,9 -3,26
Pêche	0,1 -2,12	u u	u u	u u	0,2 -1,58	0,2 -4,93	0,1 -2,64	u u	0,1 -3,50	u u	u u	u u	0,3 0,00	u u	0,1 -7,04	0,0 1,24
Ind. extractives	0,2 -3,42	0,1 -5,52	u u	0,3 -5,77	0,3 0,00	0,2 0,35	0,1 -4,94	0,3 5,36	0,1 -6,38	u u	u u	0,1 -4,45	0,2 -1,30	0,1 0,00	0,1 -1,89	0,3 -3,56
Ind. manufacturières	12,4 0,02	10,9 -1,00	12,5 -1,28	15,5 -0,51	7,9 -0,80	10,8 1,97	11,2 0,15	10,6 3,18	12,6 0,83	6,4 -2,56	9,4 -0,95	13,4 -1,48	14,9 0,11	13,6 2,00	12,4 -0,70	11,2 -1,90
Énergie et eau	0,5 -1,60	0,5 -0,34	0,4 -0,71	0,5 -2,07	0,5 -1,84	0,3 1,16	0,5 0,11	0,5 0,97	0,4 -2,16	u u	0,3 -2,01	0,6 -0,81	0,5 2,29	0,6 -3,00	0,4 -1,61	0,6 -3,40
Construction	5,1 1,26	3,9 0,69	5,0 2,24	5,0 -2,17	4,3 1,30	7,0 5,84	4,1 0,33	6,8 9,13	4,4 -0,12	5,8 -0,63	4,4 2,38	5,6 -0,59	8,7 5,89	4,3 4,26	4,1 0,12	5,2 1,97
Commerce	9,3 0,74	8,5 0,20	11,2 2,20	9,1 -0,21	9,8 1,64	9,1 2,12	8,2 0,56	9,2 4,14	8,6 -0,27	7,8 -0,92	10,7 0,85	10,8 0,40	10,5 1,74	8,2 3,30	9,1 0,59	10,7 0,73
Horeca	2,7 2,13	2,0 2,36	1,7 -1,36	2,2 1,81	3,9 3,32	3,7 4,87	2,0 0,97	3,9 5,99	2,3 1,46	2,7 -1,30	2,7 5,01	3,7 1,35	3,7 2,41	2,5 8,06	2,0 1,76	3,2 1,83
Transports et Communications	4,0 1,65	4,6 1,88	5,2 0,18	3,7 -0,21	3,6 -0,27	3,5 3,27	4,3 1,84	4,1 8,57	3,0 0,03	4,4 2,96	4,1 0,69	4,7 0,76	2,9 -0,05	4,9 1,90	4,9 0,94	5,1 2,67
Activités financières	2,2 0,73	2,3 0,29	2,6 1,57	2,4 -0,01	1,4 1,55	1,5 1,52	1,9 -0,27	2,7 5,29	1,7 0,25	6,8 4,04	2,5 2,70	2,5 -0,11	1,2 -4,96	1,3 -0,61	1,6 1,34	3,3 0,95
Immobilier et serv. aux entr.	5,9 5,61	5,2 5,22	7,1 4,22	5,6 3,83	3,4 5,82	4,7 8,53	6,3 3,27	5,9 9,67	4,3 7,12	5,1 5,84	8,5 4,87	5,5 6,48	3,4 4,39	7,5 7,18	9,8 6,60	8,2 5,18
Adm. publique	4,9 1,09	5,8 1,25	4,4 -1,07	5,3 -0,93	4,3 1,08	3,7 2,89	5,9 0,81	3,4 3,91	4,8 2,36	7,1 4,61	5,1 0,64	4,3 -0,06	4,6 0,28	3,5 0,12	4,2 2,47	4,8 1,55
Éducation	4,4 1,72	4,8 -0,27	6,0 2,04	3,6 1,04	3,6 2,33	3,4 4,21	4,8 1,22	4,1 4,45	4,1 0,78	4,4 4,17	4,5 1,01	4,2 1,11	4,2 -0,44	4,5 0,94	6,0 2,53	5,9 2,75
Santé	6,3 2,41	7,4 3,23	14,0 1,79	6,8 2,25	2,6 1,63	3,2 4,63	6,7 2,27	5,9 6,57	3,4 1,91	5,1 4,61	10,2 2,60	5,9 2,52	3,5 2,67	10,0 2,51	13,8 -0,23	7,9 2,03
Serv. coll., sociaux et pers.	3,0 2,17	2,4 1,46	3,6 0,73	3,6 1,55	2,1 2,63	2,3 5,66	2,8 2,57	3,0 3,44	2,5 2,83	2,4 3,81	3,0 3,21	2,8 0,57	2,3 0,07	3,9 4,64	3,8 0,74	3,7 2,45
Services domestiques	0,7 2,34	0,1 4,04	u u	0,2 1,16	0,8 9,49	1,5 1,77	1,5 5,18	0,2 u	0,5 -1,18	1,0 4,61	u u	0,2 -2,02	2,1 3,54	u u	u u	0,3 -1,87
Total	64,2 1,31	59,6 0,88	76,4 0,79	65,4 0,13	56,9 0,72	58,4 3,16	62,9 1,04	64,9 4,82	55,4 0,77	63,4 1,47	74,5 2,32	68,2 0,28	68,6 1,29	69,1 2,62	74,0 1,01	71,5 1,19

Source: CE, Eurostat.

u = valeur incertaine.

¹ Pour l'UE, la Suède, la Finlande et l'Autriche, les données ne sont disponibles qu'à partir de 1995.

Dans pratiquement tous les pays, les branches de l'industrie manufacturière (d) et du commerce (g) sont parmi celles qui concentrent le plus d'emplois, à l'exception du Luxembourg pour la branche de l'industrie et de la Suède pour celle du commerce. La troisième branche du trio de tête est celle de la santé et action sociale (n) dans huit pays (troisième en importance en Belgique, Allemagne, France et Autriche; Danemark et Suède où elle est même la première en importance, et Pays-Bas et Finlande où

elle est la deuxième en importance). Elle est remplacée par celle de l'agriculture (a) en Grèce, celle de la construction (f) en Espagne, en Irlande et au Portugal, par celle de l'administration publique (l) en Italie et celle de l'immobilier, location et services aux entreprises (k) aux Pays-Bas. En Suède également, on trouve l'immobilier (k) comme troisième branche en importance, après la santé (n) et l'industrie (d); tandis qu'au Luxembourg, outre le commerce (f), dominant l'administration publique (l) et les activités financières (j).

Tableau 16 - Les branches principales en termes d'emplois, en 2002, et les progressions relatives les plus importantes entre 1993 et 2002, par pays

	Branches les plus importantes	Progressions les plus importantes
Union européenne	d, g, n	k, n, p
Belgique	d, g, n	k, p, n
Danemark	n, d, g	k, f, g
Allemagne	d, g, n	k, n, h
Grèce	g, a, d	p, k, h
Espagne	d, g, f	k, f, h
France	d, g, n	p, k, o
Irlande	d, g, f	k, f, i
Italie	d, g, l	k, o, l
Luxembourg	g, l, j	k, l, n, p
Pays-Bas	g, n, d	h, k, o
Autriche	d, g, n	k, n, h
Portugal	d, g, f	f, k, p
Finlande	d, n, g	h, k, o
Suède	n, d, k	k, m, l
Royaume-Uni	d, g, k	k, m, i

Source: CE, Eurostat.

a = Agriculture, chasse, sylviculture; **b** = Pêche, aquaculture; **c** = Industries extractives; **d** = Industrie manufacturière; **e** = Production et distribution d'électricité, de gaz et d'eau; **f** = Construction; **g** = Commerce; réparations automobile et d'articles domestiques; **h** = Hôtels et restaurants; **i** = Transports et communications; **j** = Activités financières; **k** = Immobilier, location et services aux entreprises; **l** = Administration publique; **m** = Éducation; **n** = Santé et action sociale; **o** = Services collectifs, sociaux et personnels; **p** = Services domestiques; **q** = Activités extra-territoriales.

En termes d'évolution entre 1993⁵ et 2002, on trouve, dans tous les pays, parmi les trois plus fortes progressions des parts de l'emploi, la branche de l'immobilier, location et services aux entreprises (k). Ensuite viennent la branche des hôtels et restaurants (h), qui enregistre parmi les meilleures progressions dans six pays (Finlande, Pays-Bas, Espagne, Grèce, Allemagne et Autriche) et celle des services domestiques (p), pour laquelle c'est le cas dans cinq pays: Grèce, France, Luxembourg, Belgique et Portugal.

La construction (f) figure parmi les secteurs qui ont le plus progressé en Irlande, au Portugal, en Espagne et au Danemark. Dans le secteur de la santé et action sociale (n), le Luxembourg, la Belgique, l'Autriche et l'Allemagne se sont distinguées, tandis qu'en Finlande, aux Pays-Bas, en Italie et en France, on retrouve la branche des services collectifs, sociaux et personnels (o). Enfin, au Luxembourg, en Suède et en Italie, l'administration publique (l) a connu une progression relative importante pour ces pays, de même que les transports et communications (i) en Irlande et au Royaume-Uni, l'éducation (m) en Suède et au Royaume-Uni, et le commerce (g) au Danemark.

⁵ 1995 pour l'UE, l'Autriche, la Finlande et la Suède.

2.5. Synthèse concernant les taux d'emploi

2.5.1. Taux d'emploi en niveau

Dans l'Union européenne, les taux d'emploi les plus élevés s'observaient, en 2002, au Danemark (76 p.c.), aux Pays-Bas (75 p.c.) et en Suède (74 p.c.). Les pays nordiques se distinguent particulièrement en ce qui concerne le taux d'emploi féminin, qui atteint 73 p.c. au Danemark et en Suède, et 67 p.c. en Finlande. Pour le taux d'emploi masculin, les Pays-Bas affichent un chiffre de 83 p.c., le Danemark de 80 p.c. et le Royaume-Uni de 78 p.c. En Belgique, le taux d'emploi était de près de 60 p.c. (68 p.c. pour les hommes et 51 p.c. pour les femmes), ce qui place notre pays en douzième position du classement européen.

En dehors du genre, les variables d'âge et de qualification ont été examinées. On a déterminé cinq tranches d'âge de 10 ans (15 à 24 ans, 25 à 34 ans, 35 à 44 ans, 45 à 54 ans et 55 à 64 ans), ainsi que trois niveaux de qualification (peu qualifiés, moyennement qualifiés et hautement qualifiés). Si l'on observe les taux d'emploi par tranche d'âge ou niveau de qualification et que l'on classe les pays dans un ordre fonction de la performance qu'ils réalisent, on peut déterminer un classement global sur chaque variable et chaque dimension de la variable. Ce classement peut à son tour être ventilé par genre.

Tableau 17 - Classement des pays en fonction des variables examinées

	AT	BE	DE	DK	ES	FI	FR	GR	IE	IT	LU	NL	PT	SE	UK
Taux d'emploi en niveau															
Global															
total	7	12	8	1	13	5	11	14	9	15	10	2	6	3	4
hommes	6	15	10	2	9	12	13	11	8	14	7	1	4	5	3
femmes	7	12	8	1	13	3	9	14	10	15	11	4	6	2	5
Par tranche d'âge															
total	6	12	9	1	13	5	11	14	8	15	10	3	7	2	4
hommes	5	15	12	3	11	14	10	7	6	13	4	1	2	9	8
femmes	7	12	8	1	14	3	10	13	9	15	11	4	6	2	5
Par niveau de qualification															
total	7	14	10	2	12	6	11	13	8	15	9	1	5	3	4
hommes	8	15	13	2	11	12	14	10	3	9	4	1	5	7	6
femmes	7	12	8	2	14	6	9	15	10	13	11	5	3	1	4
Évolution du taux d'emploi entre 1997 et 2002															
Globalement															
total	14	10	12	15	1	3	8	11	2	5	9	4	7	6	13
hommes	14	10	12	15	1	2	8	13	3	7	11	5	6	4	9
femmes	14	8	12	13	1	5	11	9	2	4	6	3	7	10	15
Par tranche d'âge															
total	15	9	11	13	1	2	7	12	2	8	6	4	9	5	13
hommes	14	11	12	13	2	1	7	15	3	9	10	5	6	4	8
femmes	13	7	12	14	1	4	9	11	2	5	6	3	10	8	15
Par niveau de qualification															
total	15	12	11	13	1	5	10	9	2	7	8	4	6	3	14
hommes	15	12	11	14	1	3	8	9	5	7	10	6	4	2	13
femmes	15	9	11	13	1	7	12	10	2	4	8	3	6	5	14

Source: CE, Eurostat.
Calculs propres.

Si l'on considère les classes d'âge séparément, le Danemark affiche le taux d'emploi le plus élevé pour les 35-44 ans (84 p.c.) et le deuxième meilleur taux concernant les 15-24 (64 p.c.) et les 45-64 ans (84 p.c. pour les 45-54 ans et 57 p.c. pour les 55-64 ans). La Suède obtient la meilleure performance pour les 45-64 ans (85 p.c. pour les 45-54 ans et 68 p.c. pour les 55-64 ans) et est deuxième pour les 35-44 ans. Enfin, les Pays-Bas se distinguent pour les 15-34 ans (71 p.c. pour les 15-24 ans et 86 p.c. pour les 25-34 ans).

Si l'on considère uniquement les taux d'emploi féminins, les pays nordiques (Danemark, Suède et Finlande) se trouvent à nouveau aux premières places. Pour chaque tranche d'âge, le Danemark se classe en deuxième ou troisième position, la Suède est en première position pour les femmes de 35 à 64 ans, et la Finlande s'illustre sur les mêmes tranches d'âge en affichant le deuxième ou troisième meilleur taux d'emploi européen. Un haut taux d'emploi féminin permet notamment aux pays nordiques d'afficher un taux d'emploi global nettement supérieur à la moyenne européenne. En Finlande par exemple, le taux d'emploi masculin est inférieur à la moyenne, mais le taux global lui est supérieur parce que le taux d'emploi féminin y est très élevé.

Si l'on ne retient que les taux d'emploi masculins, ce sont les Pays-Bas, le Portugal et le Danemark qui se distinguent particulièrement. Les Pays-Bas ont le taux d'emploi le plus élevé pour les 15-24 ans et le deuxième meilleur taux pour les 25-54 ans. Le Portugal se singularise particulièrement pour le taux d'emploi des 55-64 ans et le Danemark, plutôt pour celui des 15-34 ans.

En ce qui concerne la variable de qualification, on retrouve dans l'ordre les Pays-Bas, le Danemark et la Suède. Les Pays-Bas sont à la première place pour les moyennement qualifiés (80 p.c.), à la deuxième pour les peu qualifiés et à la troisième pour les hautement qualifiés. Le Danemark se classe en troisième ou quatrième place pour chaque dimension et la Suède affiche sa meilleure performance pour les moyennement qualifiés (deuxième place). Le Portugal, en quatrième position au total, se classe pourtant premier pour le taux d'emploi des peu (67 p.c.) et des hautement qualifiés (89 p.c.), tandis qu'il est antépénultième pour le taux d'emploi des moyennement qualifiés. En Belgique, les taux d'emploi des peu, moyennement et hautement qualifiés sont, respectivement de 41, 66 et 83 p.c.

En résumé, le pays européen qui présente les taux d'emploi les plus élevés est le Danemark. Il se distingue surtout, comme les autres pays nordiques, par ses taux d'emplois féminins. Ensuite viennent les Pays-Bas dont les taux d'emploi sont particulièrement élevés pour les jeunes de 15 à 34 ans. La Suède arrive en troisième position avec des taux d'emploi importants pour les femmes d'une part, quel que soit le niveau de qualification, et pour les âgés (45-64 ans), d'autre part, hommes et femmes.

Si le taux d'emploi en Belgique était le même en 2002 que celui des pays où il est le plus élevé, le niveau de l'emploi observé dans notre pays serait tel que celui présenté dans le tableau suivant, ventilé selon les variables de genre, d'âge et de qualification.

Tableau 18 - Niveau de l'emploi en Belgique si le taux d'emploi était celui des pays pris en exemple et écarts avec le niveau observé en 2002

	Niveau observé en 2002	Emploi en Belgique si le taux d'emploi était celui de :									
		Finlande		Pays-Bas		Suède		Danemark		UE	
		Niveau	Écart	Niveau	Écart	Niveau	Écart	Niveau	Écart	Niveau	Écart
Total	4.031	4.667	+636	5.035	+1.004	5.003	+972	5.166	+1.135	4.339	+308
Hommes	2.317	2.411	+94	2.819	+502	2.568	+251	2.730	+413	2.479	+162
Femmes	1.715	2.257	+542	2.212	+497	2.433	+718	2.435	+720	1.863	+148
15-24 ans	356	557	+201	879	+523	548	+192	796	+440	504	+148
25-34 ans	1.128	1.113	-15	1.208	+80	1.149	+21	1.183	+55	1.076	-52
35-44 ans	1.269	1.359	+90	1.355	+86	1.380	+111	1.383	+114	1.277	+8
45-54 ans	1.001	1.161	+160	1.114	+113	1.214	+213	1.194	+193	1.069	+68
55-64 ans	277	515	+238	452	+175	735	+458	617	+340	429	+152
Peu qualifiés	1.136	1.363	+227	1.717	+581	1.620	+484	1.633	+497	1.374	+238
Moyennement qualifiés	1.513	1.677	+164	1.838	+325	1.833	+320	1.833	+320	1.624	+111
Hautement qualifiés	1.382	1.428	+46	1.450	+68	1.440	+58	1.448	+66	1.383	+1

Source: CE, Eurostat.
Calculs propres.

Ce tableau fait bien apparaître que le déficit que connaît la Belgique, par rapport aux pays scandinaves, réside dans la plus faible participation des femmes au marché du travail : les écarts observés sont

systematiquement supérieurs à ceux des hommes. C'est moins le cas quand on compare la Belgique avec les Pays-Bas ou l'Union européenne.

Deuxième constat : les personnes âgées de 25 à 44 ans, comme on l'a montré précédemment, affichent une participation importante au marché du travail en Belgique, parfois même supérieure à celle que l'on trouve dans les pays choisis pour la comparaison. Le déficit se creuse cependant pour les plus jeunes (15-24 ans) et les plus âgés (45-54 ans, mais surtout les 55-64 ans).

Enfin, la comparaison avec les meilleurs confirme également la forte participation des personnes hautement qualifiées au marché du travail en Belgique, le déficit s'accroissant quand le niveau de qualification diminue.

2.5.2. Évolution du taux d'emploi entre 1997 et 2002

Considérer l'évolution du taux d'emploi entre 1997 (dernière année avant la mise en œuvre de la stratégie européenne pour l'emploi) et 2002 permet de compléter le tableau dressé par l'examen des niveaux d'emploi.

D'un point de vue global, les pays qui ont le plus progressé au cours de ces cinq années sont l'Espagne, l'Irlande et la Finlande, affichant respectivement une croissance annuelle moyenne de 3,53; 2,86 et 2,23 p.c. L'image des meilleurs performeurs se modifie légèrement si l'on ne considère que le taux d'emploi féminin. Dans ce domaine, l'Espagne, l'Irlande et, en troisième lieu, les Pays-Bas affichent les progressions les plus fortes: 5,06; 4,29 et 3 p.c. respectivement. Pour ce qui concerne l'emploi des hommes, on trouve les meilleures performances en Espagne, à nouveau, en Finlande et en Irlande, dans l'ordre, avec 2,60; 1,90 et 1,88 p.c. En Belgique, le taux d'emploi a augmenté de 0,92 p.c. par an (0,30 pour les hommes et 1,81 pour les femmes), soit la dixième performance.

De la même manière qu'on les a examinées pour le niveau du taux d'emploi, on passe également en revue les variables d'âge et de qualification. Les trois pays qui ont le plus progressé, dans les différentes tranches d'âge considérées, sont l'Espagne, la Finlande et l'Irlande. L'Espagne enregistre la meilleure progression pour les 24-35 ans, la Finlande pour les 15-24ans et l'Irlande pour les 35-54 ans. La Belgique se classe en neuvième position pour cette variable.

Si l'on retient la variable de qualification, l'Espagne a connu au cours de la période de référence les évolutions les plus positives du taux d'emploi, que l'on considère les peu, moyennement ou hautement qualifiés. Ensuite viennent l'Irlande et la Suède.

En résumé, les meilleures progressions du taux d'emploi ont été enregistrées en Espagne, puis en Irlande, soit deux pays qui ont bénéficié au cours de la période d'importantes aides européennes afin notamment de développer leurs infrastructures. On peut penser que ces investissements ont, du moins en partie, tiré la croissance de l'emploi. La Finlande enregistre également des progressions remarquables, surtout pour les plus jeunes et les plus âgés. Ensuite viennent les Pays-Bas où les progressions les plus importantes ont lieu pour les taux d'emploi féminins, tandis qu'en Suède, les peu et hautement qualifiés, surtout masculins, ont vu s'accroître leur taux d'emploi d'une façon relativement importante.

Tableau 19 - Taux d'emploi en Belgique, dans les pays scandinaves, aux Pays-Bas et en Europe en 2002 et en 1997

	Taux d'emploi en 1997	Taux d'emploi en 2002	Écart sur la période (points de p.c.)
Finlande	61,9	69,1	7,2
Pays-Bas	67,5	74,5	7,0
Suède	68,4	74,0	5,7
Danemark	75,4	76,4	1,0
Belgique	57,0	59,6	2,7
UE	60,2	64,2	4,0

Source: CE, Eurostat.

Si l'on applique à la Belgique la croissance de l'emploi des pays où elle a été la plus élevée (en écartant l'Espagne et de l'Irlande, dans la mesure où, on l'a signalé, ces deux pays ont bénéficié d'importantes aides européennes), de même qu'au Danemark (afin d'avoir l'ensemble des pays scandinaves), on obtient le tableau suivant, qui montre de combien aurait augmenté le taux d'emploi dans notre pays dans de telles circonstances et combien on compterait de postes de travail supplémentaires ou en moins.

Tableau 20 - Taux d'emploi en Belgique en 2002 si la croissance de l'emploi avait été celle de:

	Croissance de l'emploi (pourcentage)	Emplois supplémentaires ou en moins (milliers de postes)	Taux d'emploi en Belgique avec cette croissance (pourcentage)
Finlande	13,6	306	64,2
Pays-Bas	13,6	305	64,2
Suède	10,7	195	62,5
Danemark	1,9	-139	57,6
UE	5,6	102	61,2
Belgique	8,2	0	59,6

Source: CE, Eurostat.
Calculs propres.

Dans la mesure où l'on imagine que la Belgique dispose des mêmes caractéristiques que les pays mentionnés, en matière de structure de la population, de l'emploi, de réformes apportées au marché du travail, d'évolutions sectorielles, un exercice purement mécanique consistant à répercuter les évolutions de l'emploi que ces pays ont connues, entre 1997 et 2002, permettrait de ventiler les augmentations (diminutions d'emploi) selon les variables de genre, d'âge, de qualification et de branche d'activités.

L'exercice, présenté dans le tableau suivant, consiste à traduire, en chiffres d'emploi correspondant à la Belgique, les évolutions, entre 1997 et 2002, observées dans les pays scandinaves et aux Pays-Bas. La méthodologie utilisée prend comme point de départ l'évolution de l'emploi total en pourcentage et applique cette variation au chiffre belge de l'emploi de 1997. Le résultat obtenu de la sorte indique de combien l'emploi aurait augmenté au total, entre 1997 et 2002, si la Belgique avait connu la variation de l'emploi du pays considéré (a).

Pour chacun des pays considérés, on prend ensuite la différence en termes de nombres d'emploi (en chiffres absolus) que ces évolutions représentent dans les différents pays et on ventile cette différence selon les variables retenues (genre, âge, qualification ou branches d'activité). On obtient alors la part dans la croissance de l'emploi imputable à chaque dimension de la variable examinée (b) (par exemple, pour le genre, on calcule pour chaque pays la part attribuable aux hommes et aux femmes dans l'évolution en chiffres absolus de l'emploi). On multiplie ces parts par l'emploi total qu'aurait connu la Belgique dans la situation de chaque pays (a·b) et on retranche du résultat obtenu le nombre réellement réalisé par la Belgique pour la variable considérée. C'est cet écart qui est présenté dans les colonnes 3 à 7 du tableau 21 pour les variables de genre, âge, qualification et branches d'activités, la colonne 2 présentant, pour mémoire, l'évolution de l'emploi en Belgique, en nombre de personnes entre 1997 et 2002.

Partant de la croissance absolue de l'emploi plutôt que de celle des taux d'emploi, cette analyse permet d'éviter certains écueils liés au fait que les structures de l'emploi diffèrent d'un pays à l'autre. Cette méthode permet notamment d'éliminer le problème des évolutions nationales de la population en âge de travailler au cours de la période d'observation. Cependant, les structures d'emploi dans les différents pays conservent une influence sur le résultat, ce qui constitue une limite certaine à ce type d'exercice. Les chiffres du tableau 21 sont donc à interpréter avec prudence.

Tout d'abord, on notera la disparité des résultats pour les variables d'âge, de qualification et de branches selon le pays examiné. En fonction de la structure de départ, en effet, les évolutions peuvent apparaître disparates.

Du point de vue de la croissance globale (première ligne du tableau), on remarque que le résultat de la Belgique est de fait en net retrait par rapport à celui de la Finlande, des Pays-Bas, de la Suède ou même de l'Union européenne dans son ensemble, puisque si elle avait pu enregistrer leurs performances, la Belgique aurait créé entre 100.000 et 300.000 emplois supplémentaires entre 1997 et 2002. En revanche, la croissance de l'emploi a été plus importante qu'au Danemark, mais il convient de se rappeler que ce pays enregistre la meilleure performance européenne en termes de taux d'emploi et que ses marges de manœuvre sont donc moindres qu'en Belgique.

D'une manière générale, la performance est moins bonne pour ce qui concerne les travailleurs masculins que pour les femmes, puisque les écarts observés pour les femmes si la Belgique avait connu les évolutions de l'emploi enregistrées dans les pays scandinaves, aux Pays-Bas et en Europe sont plus faibles que pour l'emploi masculin.

D'une manière générale également, il apparaît que les autres pays sont arrivés, au cours de la période analysée, à mettre davantage de personnes âgées de 55 à 64 ans à l'emploi que la Belgique. Cependant, la moyenne européenne ne diffère pas fondamentalement (à 6.000 unités près) de ce qui a été fait en Belgique.

En ce qui concerne les niveaux de qualification, les évolutions sont contrastées. La Belgique a réussi à conserver davantage d'emplois peu qualifiés que si elle avait connu les évolutions de la Suède, du Danemark ou de l'UE. Mais la croissance de l'emploi non qualifié a encore été plus vive aux Pays-Bas.

Touchant aux branches d'activités, les évolutions peuvent aller en sens divers. A nouveau, la structure d'activités nationale a une influence importante. On notera notamment l'augmentation notable de l'industrie manufacturière en Finlande (ce qui pourrait être dû à la présence importante des industries

technologiques). À remarquer également que la Belgique aurait créé de l'emploi dans le secteur de l'éducation au lieu d'en détruire, si elle avait connu les évolutions des différents pays présentés, tandis qu'on y aurait observé une moindre création d'emplois dans le secteur de la santé. Enfin, bien qu'ayant moins créé d'emplois dans la branche de l'immobilier et services aux entreprises qu'en Finlande ou en Suède (pays où la part de l'emploi dans cette branche est importante), elle a cependant mieux fait qu'en moyenne dans l'Union.

Tableau 21 - Ventilation des emplois supplémentaires (ou en moins), en milliers d'unités, à l'échelle de la Belgique, si elle avait eu les mêmes caractéristiques que :

	p.m. Belgique (évolution observée de l'emploi entre 1997 et 2002)	Finlande	Pays-Bas ¹	Suède	Danemark	UE
Total	(212)	+306	+305	+195	-139	+102
Hommes	(53)	+186	+155	+154	-72	+81
Femmes	(160)	+120	+150	+40	-68	+21
15-24 ans	(36)	+129	+92	+78	-167	-6
25-34 ans	(-101)	+103	+45	+129	+66	+84
35-44 ans	(72)	-63	+86	+32	+24	+74
45-54 ans	(161)	-7	+2	-202	-164	-55
55-64 ans	(44)	+145	+81	+158	+103	+6
Peu qualifiés	(13)	+7	+108	-134	-242	-252
Moyennement qualifiés	(58)	-122	+213	+427	+70	+300
Hautement qualifiés	(142)	+421	-16	-98	+32	+54
Agriculture	(-28)	-23	-	+7	+9	+6
Ind. manif.	(-18)	+107	-	-15	-66	+33
Energie et eau	(-2)	-5	-	-5	-4	+1
Construction	(12)	+30	-	+21	-8	+14
Commerce	(32)	+42	-	+15	+26	-4
Horeca	(4)	+43	-	+6	-29	+12
Transports et communications	(26)	-4	-	+5	-32	+3
Act. financières	(-3)	-13	-	+5	+6	+9
Immob. et serv. aux entreprises	(104)	+65	-	+80	-48	-9
Adm. publique	(14)	+2	-	+16	-21	+8
Education	(-18)	+36	-	+84	+37	+44
Santé et action sociale	(85)	-18	-	-51	-10	-42
Serv. coll., soc. et personnels	(18)	+38	-	+15	-9	+6
Autres	(-14)	+7	-	+13	+10	+23

Source: CE, Eurostat.

¹ Etant donné le nombre élevé et variable d'une année à l'autre de non réponses aux Pays-Bas (404.000 personnes en 1997 et 753.000 en 2002), il n'a pas été possible de calculer les chiffres pour les branches d'activités dans ce pays.

Calculs propres.

Un autre cas de figure intéressant est de projeter dans l'avenir la croissance que l'on a observée au cours des cinq dernières années, afin de déterminer le taux d'emploi en 2010 si le taux de croissance moyen demeure constant. L'exercice, mené pour la Belgique, est ventilé par genre. Pour les femmes, l'objectif global de 60 p.c. serait presque atteint. En revanche, le taux d'emploi des hommes ne serait pas suffisamment élevé pour que le taux d'emploi total atteigne l'objectif des 70 p.c.

Tableau 22 - Taux d'emploi en Belgique en 2010 si la croissance de l'emploi se fait au même rythme que celle observée entre 1997 et 2002

	Taux d'emploi en 2010 si la croissance de l'emploi se fait au même rythme que celle observée entre 1997 et 2002	Pour mémoire, taux d'emploi en 2002
Total	64,2	59,6
Hommes	69,7	68,1
Femmes	59,0	51,1

Source: CE, Eurostat.
Calculs propres.

2.5.3. Branches d'activités

En Belgique, au cours de la dernière décennie (1993-2003), l'emploi a fortement progressé, en termes relatifs, dans les branches des services, particulièrement celle de l'immobilier, location et services aux entreprises (+70 p.c.), celle des services domestiques (+57 p.c.) et celle de la santé et action sociale (+22 p.c.). En revanche, il a baissé dans les secteurs primaire et secondaire: -31 p.c. dans la branche de l'agriculture, -18 p.c. dans celle de la production et distribution d'électricité, de gaz et d'eau et -17 p.c. dans celle de l'industrie manufacturière.

Compte tenu des niveaux de départ sensiblement différents de ces branches dans l'emploi total, il est intéressant de traduire ces évolutions en nombres de postes de travail créés ou disparus. Ainsi, au cours de la même période, le nombre de personnes en emploi a augmenté de 303.000 unités, dont 156.000 postes de travail dans l'immobilier, location et services aux entreprises, 143.000 dans la santé et action sociale et 58.000 dans les transports et communications. Il a diminué de 93.000 postes de travail dans l'industrie manufacturière et de 30.000 dans l'agriculture.

L'emploi masculin, qui a connu une augmentation nette de 59.000 unités, a surtout progressé, de manière absolue, dans la branche de l'immobilier (+86.000 postes), des transports et communications (+44.000), de la santé et action sociale (+28.000) et de l'administration publique (+16.000). L'emploi féminin a, quant à lui, progressé, en chiffres nets, de 243.000 unités sur la même période. Les branches qui ont créé le plus d'emplois pour les femmes ont été celles de la santé et action sociale (+115.000 emplois), de l'immobilier, location et services aux entreprises (+70.000) et de l'administration publique (+28.000).

En Belgique, les trois branches qui représentent les plus grandes parts de l'emploi (en 1993 comme en 2003), pour les travailleurs âgés de 15 à 44 ans, sont celle de l'industrie manufacturière, du commerce et réparations d'automobiles et d'articles domestiques et de la santé et action sociale. Chez les 45-54 ans, on a observé un changement dans l'importance relative de l'emploi parmi les différentes branches d'activité: en 1993, l'industrie manufacturière, le commerce et l'éducation avaient les parts relatives les plus importantes, tandis qu'en 2003, ce sont celles de l'industrie, de la santé et action

sociale et de l'administration publique. Pour cette tranche d'âge, l'emploi absolu a fortement augmenté dans le secteur de la santé et action sociale, de même que dans celui de l'administration publique, tandis qu'il a stagné dans la branche de l'éducation et celle du commerce, qui ont par conséquent perdu en importance relative. Chez les plus âgés, les branches les plus importantes en termes de part dans l'emploi sont demeurées au cours des dix dernières années celles du commerce, de l'industrie manufacturière et de l'administration publique.

Le Danemark a entamé la décennie 80 avec des performances macroéconomiques médiocres : taux de chômage et inflation élevés et en hausse, déficit chronique de compte courant et déficits publics en augmentation. Les efforts de réformes au cours des années 80 ont eu pour objectif de restaurer la stabilité macroéconomique. Dans les années 90, l'attention s'est portée sur le marché du travail, avec succès puisque, aujourd'hui, le Danemark enregistre le plus haut taux d'emploi des pays de l'Union européenne.

2.6. Cas d'étude: la politique du marché du travail au Danemark

2.6.1. Bref aperçu sur les finances publiques danoises

L'analyse des données⁶ relatives à la pression fiscale et parafiscale sur le travail fait ressortir qu'en 2001, elle se chiffrait à 41,5 p.c. au Danemark, contre 43,8 p.c. en Belgique, soit un pourcentage fort proche. Par contre, les prélèvements sur la consommation étaient supérieurs à ceux qui prévalaient dans notre pays, mais il est un fait que le Danemark est moins exposé, que la petite économie ouverte au coeur de l'Europe qu'est la Belgique, au risque de déplacement des achats vers l'étranger. Au total, la charge fiscale et parafiscale est plus lourde au Danemark. Cependant, au cours des 10 dernières années, les taux marginaux d'imposition y ont diminué pour toutes les tranches de revenus, de telle sorte qu'une incitation plus forte au travail s'est instaurée.

Malgré cette charge fiscale importante, qui permet à ce pays de financer à un haut niveau les dépenses sociales, le Danemark réalise, comme montré précédemment, de bonnes prestations sur le plan de l'emploi.

Une première explication à cette situation réside dans le fait qu'une plus grande part des recettes des finances publiques, qu'en Belgique, est consacrée à des dépenses qui renforcent le potentiel de croissance de l'emploi, à savoir investissements, éducation, recherche et développement et politiques actives de l'emploi. A cela il convient d'ajouter que le Danemark, comme les autres pays scandinaves, présente une dette publique moins importante et supporte dès lors des charges de remboursement plus faibles.

Par ailleurs, le Danemark, comme les pays scandinaves en général, ont fourni d'importants efforts pour améliorer le potentiel de croissance de son économie par la mise en place de marchés de produits efficaces et la mise en oeuvre par les autorités d'une politique explicite d'encouragement à l'innovation et à la recherche.

⁶ Ce point est détaillé de manière plus complète dans la partie III de ce rapport.

2.6.2. Les principales réformes du marché du travail

2.6.2.1.a. *Politiques actives de l'emploi*

Avant 1994, la durée maximale d'octroi des allocations de chômage était de deux ans et demi, mais un demandeur d'emploi pouvait bénéficier d'une nouvelle période d'allocations en prenant part à des mesures actives pour l'emploi. Dans les faits, la durée maximale d'octroi des allocations était approximativement de huit ans. Les exigences de disponibilité pour le travail étaient relativement laxistes. En 1994, des réformes substantielles ont été initiées et étendues au cours des années qui ont suivi.

Tout d'abord, la participation à des programmes de politiques actives n'a plus permis aux chômeurs de se "requalifier" pour une nouvelle période de perception des allocations. Cet élément est apparu crucial dans la politique menée, introduisant un changement de perception des politiques actives, autrefois vues comme un moyen de maintenir le demandeur d'emploi dans le système d'allocations, vers un objectif de mise à l'emploi des personnes concernées. En outre, la période maximale formelle de bénéficiaires des allocations de chômage s'est réduite à cinq en 1998 et à 4 ans en 2000.

Deuxième élément, la participation à des programmes actifs est devenue obligatoire, au départ, après 3 ans de chômage, et depuis 2002, après un an de chômage seulement. Des sanctions pénalisent les demandeurs d'emploi en cas de refus. Ces mesures d'activation consistent en des placements dans des emplois publics ou privés, des programmes d'éducation ou de formation, ou d'autres activités.

Enfin, depuis 1996, les chômeurs sans qualification âgés de 25 ans ou moins, ne sont plus autorisés à bénéficier d'allocations passives durant plus de 26 semaines. Après cette période, ils sont appelés à travailler ou à entrer en formation, en recevant un niveau d'allocation correspondant à environ la moitié de l'assurance chômage.

L'ensemble des politiques relatives au marché du travail sont soutenues par un investissement important : les dépenses publiques relatives au marché du travail représentent au Danemark 4,6 p.c. du PIB (chiffre de 2001, dont 34 p.c. sont consacrés à des politiques actives), contre 2,3 p.c. en moyenne pour les pays de l'Union européenne (dont 43 p.c. pour les politiques actives). En Belgique, ces dépenses se chiffrent à 3,5 p.c. du PIB (dont 36 p.c. en faveur des politiques actives) (OCDE, 2003).

2.6.2.1.b. *Critères restreints d'éligibilité et exigence formelle de disponibilité pour le travail*

La période de travail donnant droit à l'assurance chômage a été portée de 26 à 52 semaines au cours des trois dernières années et les règles formelles concernant la disponibilité ont été renforcées progressivement. Elles sont à présent parmi les plus sévères en Europe, selon un indice d'exigences de disponibilité pour le travail, agrégeant plusieurs variables, construit par le Ministère des Finances danois et l'OCDE.

2.6.2.2. Réformes successives des politiques de retrait anticipé du marché du travail

En raison d'un chômage croissant durant la récession économique des années 1987 à 1993, un système de pré-retraite anticipée a été mis en place en 1992 pour les chômeurs de longue durée âgés de 55 à 59 ans (cette mesure s'ajoutant au système existant de retraite anticipée destiné aux 50-59 ans instauré en 1979 et accessible aux personnes âgées de 60 à 66 ans); en 1994, la réforme a été étendue aux 50-59 ans. Lorsque la situation économique s'est améliorée au cours des années suivantes, l'accès

à ce système de pré-retraite anticipée, destiné aux 50-59 ans a été progressivement réduit et aboli dans une large mesure. Au fil des ans, il était en effet apparu que ce système agissait davantage comme un substitut à l'emploi plutôt que comme un remède contre le chômage des âgés. En effet, malgré une large participation à la mesure entre 1994 et 1996, le chômage de longue durée n'a chuté que très légèrement parmi les 50-59 ans, tandis que le taux d'emploi de la même catégorie d'âge diminuait, alors qu'il augmentait pour les autres groupes d'âge. Après 1996, quand l'accès à la mesure de pré-retraite anticipée a été fermé, on a constaté une croissance plus forte de l'emploi parmi les 50-59 ans.

Le système de retraite anticipée pour les 60-66 ans est, quant à lui, maintenu. Malgré une réforme instaurée en 1998 (allongement de la durée de cotisation nécessaire pour bénéficier de la retraite anticipée et introduction d'une prime fixe supplémentaire si le bénéficiaire retarde sa demande) qui avait pour but de réduire le nombre de bénéficiaires au cours du temps, le nombre total de personnes en retraite anticipée se chiffrait à 6 p.c. de la population en 2003.

2.6.2.3. Evaluation de l'impact des réformes

Entre 1993 et 2002, le chômage structurel a sensiblement diminué, passant d'environ 11 à 6 p.c. Bien qu'il soit difficile de quantifier l'impact exact des politiques individuelles sur cette réduction, des analyses de panel menées par l'OCDE dans 19 pays suggèrent que la principale contribution à la diminution du chômage structurel au Danemark est bien à mettre sur le compte d'une accentuation des mesures actives pour l'emploi.

L'impact positif d'un renforcement des politiques actives du marché de l'emploi peut être en partie attribué à un effet d'incitation dans le comportement de recherche d'emploi de la part des chômeurs, dont on constate effectivement qu'il augmente au cours de la période qui précède le moment où l'activation devient obligatoire.

2.6.3. Principales caractéristiques de la politique du marché du travail

La politique danoise de l'emploi se caractérise aujourd'hui par des allocations de chômage relativement généreuses, combinées à des politiques actives du marché du travail, une exigence rigoureuse concernant la disponibilité au travail et des règles souples de licenciement. La législation de protection de l'emploi est peu développée. La mobilité sur le marché du travail est forte et les travailleurs danois changent plus souvent d'emploi que dans les autres pays.

Ce paysage institutionnel, couplé à une bonne éducation initiale et des niveaux de réussite scolaire élevés, contribue à la présence d'une main-d'œuvre fortement adaptable. Les bons résultats du système d'enseignement sont obtenus notamment grâce à un investissement important dans ce domaine : les dépenses publiques d'éducation représentent au Danemark plus de 8 p.c. du PIB, soit un chiffre de loin supérieur à la moyenne européenne, située à 5 p.c. Cet effort a permis que l'augmentation de la demande de personnes présentant des qualifications plus élevées, sous l'effet combiné du progrès technologique et de la globalisation des économies, soit rencontrée par une croissance similaire des compétences du côté de l'offre de main-d'œuvre. En conséquence, les taux de chômage et d'inactivité relatifs par niveau de qualification sont demeurés globalement constants depuis une vingtaine d'années.

La focalisation sur les politiques actives du marché de l'emploi rencontre plusieurs objectifs. Premièrement, ces politiques, lorsqu'elles sont bien mises en œuvre, permettent d'augmenter les compétences, tant par l'éducation formelle que par la formation en situation de travail. En second lieu, elles peuvent atténuer les goulets d'étranglements qui sont susceptibles de survenir sur un marché du

travail tendu. Enfin, elles permettent de tester la disponibilité au travail des individus, en raison de la condition de participation à des mesures actives. La part des dépenses consacrées à ces politiques actives du marché de l'emploi est la deuxième en importance parmi les pays de l'Union européenne, quand ces dépenses sont mesurées relativement au niveau de chômage.

Enfin, certaines dépenses sociales, qui sont particulièrement importantes au Danemark, contribuent à augmenter l'offre de travail, notamment l'emploi subsidié en matière de soins aux enfants, aux personnes âgées et aux malades. La plupart des autorités locales garantissent la disponibilité de gardes pour les enfants qui ne sont pas en âge scolaire. Pour les enfants plus âgés, les possibilités de gardes après l'école sont largement répandues, de même que les soins pour les personnes âgées.

2.6.4. Que retenir de l'expérience danoise ?

Les allocations de chômage et d'assistance sont relativement généreuses, mais limitées dans le temps et conditionnées à une participation des individus à des programmes de politiques actives de l'emploi.

Au Danemark, la garantie d'une couverture sociale efficace a été combinée avec l'instauration d'une réglementation plus flexible. Des règles de licenciement souples, peu de régulation dans le marché des produits et une approche non interventionniste de l'Etat dans le processus de production se combinent avec une protection sociale forte, spécialement pour ceux affectés par les changements structurels et pour les chômeurs.

Ce modèle a cependant un coût budgétaire non négligeable qui se traduit par un taux de taxation élevé et des taux de transfert importants. Les taux marginaux de taxation ont cependant été réduits entre 1993 et 2004. Pour l'employé moyen, le taux marginal de taxation est passé de près de 60 p.c. en 1993 à 52 p.c. en 2004; pour les plus bas revenus, ce taux est passé de 51 à 43 p.c. Cette réforme a pu être financée par une augmentation des taxes indirectes et des taxes sur l'environnement.

Allant de pair avec une pression fiscale et parafiscale qui compte parmi les plus élevées de l'UE, ce système permet également de maintenir une distribution des revenus plus égalitaires, qu'en moyenne dans l'UE (le ratio des revenus est de 3,2 (percentile 80/20), contre 4,4 dans l'UE; le coefficient de Gini se chiffre à 23, contre 28 dans l'UE; et le pourcentage des personnes vivant dans des ménages à bas revenus est de 4, contre 9 dans l'UE).

Tableau 23 - Indicateurs du marché du travail: comparaison entre le Danemark et la Belgique

	Danemark	Belgique
Dépenses publiques relatives au marché du travail (2000, p.c. du PIB)		
- Total	4,62	3,50
- Dont mesures actives	1,58	1,32
- Mesures actives par demandeur d'emploi relativement au PIB par actif	0,34	0,19
Dépenses de formation		
- Part du PIB consacrée à l'éducation initiale (2002)	8,3	6,4
- Effort de formation pour les travailleurs (1999, en p.c. de la masse salariale dans les entreprises)	3,0	1,6
Emploi temporaire (2002, 15-64 ans p.c. de l'emploi salarié total)	8,9	7,6
Ancienneté des travailleurs dans l'emploi (2003, p.c. de la population correspondante)		
- Moins de deux ans		
* 15-64 ans	32	20
* 55-64 ans	12	3
- Plus de huit ans		
* 15-64 ans	36	51
* 55-64 ans	70	87
Tension salariale (1995, rapport entre le salaire mensuel moyen des travailleurs de 55 ans et plus et celui des jeunes de 25 à 29 ans, pour lequel le niveau est fixé à 100)	117	146
p.m. Taux d'emploi (2002)		
- 15-64 ans	76,4	59,6
- 15-24 ans	63,9	28,2
- 55-64 ans	57,3	25,7
p.m. Taux de chômage (2002)	4,3	6,9

Sources: CE, Eurostat; OCDE.

La comparaison des données relatives à la Belgique et au Danemark pour une série d'indicateurs utilisés dans le présent rapport est illustrative des différences existant entre les deux pays en matière de politique de l'emploi. Ainsi les dépenses publiques relatives au marché du travail et notamment les politiques d'activation des demandeurs d'emploi mobilisent des ressources plus importantes au Danemark, alors que ce pays enregistre un taux de chômage sensiblement inférieur à celui de la Belgique. En conséquence, le Danemark investit, en termes de mesures actives par demandeur d'emploi, l'équivalent d'un tiers de la richesse produite par personne en activité, tandis qu'en Belgique, ce même rapport se chiffre à un cinquième. De même, les dépenses de formation, tant initiale que continue, y sont significativement plus élevées. Si la part des contrats de travail temporaire n'est que légèrement plus élevée au Danemark, la mobilité professionnelle, approchée ici au travers de la proportion des travailleurs ayant une ancienneté dans leur poste de travail inférieure à deux ans, y est nettement plus importante qu'en Belgique, y compris pour les travailleurs âgés, témoignant ainsi de la coexistence, au Danemark, d'une offre et d'une demande de travail pour des personnes de plus de 55 ans. Enfin, la tension salariale qui mesure l'écart entre le salaire moyen des travailleurs de 55 ans et plus à celui des jeunes de 25 à 29 ans, est inférieure à 20 p.c. au Danemark, alors qu'elle est proche de 50 p.c. en Belgique.

Si elles n'expliquent évidemment pas à elles seules les écarts particulièrement élevés entre les taux d'emploi observés entre les deux pays, ces données mettent l'accent sur la problématique de la mobilité professionnelle. Or, le rapport a montré qu'il existait une relation positive entre mobilité professionnelle et taux d'emploi, dans les pays de l'Union européenne ce qui ne peut manquer d'interpeller, tant les autorités que les partenaires sociaux, sur l'orientation à donner aux politiques de l'emploi et de la formation, dont les différents indicateurs repris ici représentent autant de facettes.

CONSEIL SUPÉRIEUR DE L'EMPLOI

Rapport 2004

30 juin 2004

Table des matières

I.	ASPECTS STRUCTURELS DE L'ÉVOLUTION DU MARCHÉ DE L'EMPLOI EN BELGIQUE ET DANS LES PAYS DE L'UNION EUROPÉENNE	5
1.	CONTRIBUTION DU MARCHÉ DU TRAVAIL À L'ÉCONOMIE	5
2.	CARACTÉRISATION DE L'ÉVOLUTION DE L'EMPLOI TOTAL	15
2.1.	La Belgique versus l'Union européenne: différentiels de taux d'emploi.....	15
2.1.1.	Population en emploi	16
2.1.1.1.	<i>Les 15-24 ans</i>	17
2.1.1.2.	<i>Les 25-54 ans</i>	18
2.1.1.3.	<i>Les 55-64 ans</i>	19
2.1.2.	Population masculine en emploi.....	20
2.1.3.	Population féminine en emploi	21
2.1.4.	Résumé	22
2.2.	La Belgique versus les autres pays européens	24
2.2.1.	Ventilation par genre	24
2.2.2.	Ventilation par tranche d'âge.....	26
2.2.3.	Ventilation par niveau de qualification.....	28
2.3.	Évolution du travail à temps plein et à temps partiel.....	31
2.4.	Analyse sectorielle de l'emploi en Belgique et dans l'UE	37
2.4.1.	Évolution de l'emploi sectoriel en Belgique entre 1993 et 2003.....	37
2.4.2.	Évolution des parts d'emploi par branche en Belgique entre 1993 et 2003.....	38
2.4.2.1.	<i>D'une manière générale</i>	38
2.4.2.2.	<i>Ventilation par genre</i>	39
2.4.2.3.	<i>Ventilation par âge</i>	42
2.4.3.	L'emploi par branche: Belgique versus UE	43
2.5.	Synthèse concernant les taux d'emploi	46
2.5.1.	Taux d'emploi en niveau.....	46
2.5.2.	Évolution du taux d'emploi entre 1997 et 2002	49
2.5.3.	Branches d'activités.....	53
2.6.	Cas d'étude: la politique du marché du travail au Danemark.....	54
2.6.1.	Bref aperçu sur les finances publiques danoises	54
2.6.2.	Les principales réformes du marché du travail	55
2.6.2.1.a.	<i>Politiques actives de l'emploi</i>	55
2.6.2.1.b.	<i>Critères restreints d'éligibilité et exigence formelle de disponibilité pour le travail</i>	55
2.6.2.2.	<i>Réformes successives des politiques de retrait anticipé du marché du travail</i>	55
2.6.2.3.	<i>Évaluation de l'impact des réformes</i>	56
2.6.3.	Principales caractéristiques de la politique du marché du travail	56
2.6.4.	Que retenir de l'expérience danoise ?	57
II.	LA PROBLÉMATIQUE DE LA FIN DE CARRIÈRE	63
1.	CONTEXTE ET PERSPECTIVES DÉMOGRAPHIQUES	63
1.1.	Période 2003-2010: modification de la structure de la population en âge de travailler	67
1.2.	Période 2010-2050: diminution de la taille de la population en âge de travailler et croissance du taux de dépendance des âgés	72
1.3.	Implications du vieillissement de la population en matière de population active et	

	de croissance	76
1.4.	Implications du vieillissement pour la croissance économique et le bien-être.....	80
2.	PROFIL SOCIO-ÉCONOMIQUE DES PERSONNES DE 45 À 75 ANS EN 2003.....	84
2.1.	Statut principal des hommes et des femmes âgés de 45 à 74 ans	84
2.2.	Travailleurs âgés: caractéristiques et conditions de travail.....	87
2.3.	Profil des inactifs de 45 à 64 ans	103
3.	LE CONTEXTE INSTITUTIONNEL EN BELGIQUE.....	113
3.1.	Systèmes de retrait complet du marché du travail	113
3.1.1.	Le système de pension belge.....	113
3.1.1.1.	<i>La pension de retraite légale (premier pilier)</i>	114
3.1.1.1.a.	<i>Le régime des salariés du secteur privé et celui des indépendants</i>	114
3.1.1.1.b.	<i>Le régime en vigueur pour le personnel des administrations publiques nommé à titre définitif</i>	116
3.1.1.2.	<i>Le deuxième pilier</i>	117
3.1.1.3.	<i>Le troisième pilier</i>	118
3.1.2.	Les systèmes de retrait complet anticipé	118
3.1.2.1.	<i>La prépension conventionnelle à temps plein</i>	119
3.1.2.2.	<i>Le statut de chômeur âgé non demandeur d'emploi</i>	120
3.1.2.3.	<i>Les systèmes dits 'Canada Dry'</i>	121
3.1.3.	Le régime maladie et invalidité	122
3.2.	Systèmes de retrait partiel pour travailleurs âgés	123
3.2.1.	La prépension conventionnelle à mi-temps.....	123
3.2.2.	Le système de crédit-temps spécifique pour travailleurs âgés	124
3.3.	Autres mesures axées spécifiquement sur les travailleurs âgés	125
3.3.1.	Réduction des charges salariales	125
3.3.2.	Incitants financiers pour le travailleur	126
3.3.3.	Adaptation des conditions de travail.....	126
3.3.4.	Autres mesures	127
4.	LES INCITANTS FINANCIERS DU CÔTÉ DE L'OFFRE ET DE LA DEMANDE	128
4.1.	Une question d'offre et de demande?	128
4.2.	La demande de travail.....	130
4.2.1.	La concertation salariale en Belgique	131
4.2.2.	Structure des barèmes salariaux établis dans les commissions paritaires en Belgique en fonction de l'âge	134
4.2.3.	Structure des salaires mensuels moyens en Belgique en fonction de l'âge.....	139
4.2.4.	Structure des salaires mensuels moyens en Union européenne en fonction de l'âge	145
4.2.5.	Évolution de la productivité et des salaires d'après l'âge.....	147
4.2.6.	Structure des salaires selon l'âge et du taux d'emploi des travailleurs plus âgés	149
4.2.7.	Mesures de politique générale destinées à stimuler la demande de main-d'œuvre âgée.....	151
4.3.	L'offre de travail	152
4.3.1.	Introduction.....	152
4.3.2.	La mesure des incitants au retrait définitif du marché du travail.....	153
4.3.2.1.	<i>Un modèle microéconomique de la décision de retraite</i>	153
4.3.2.2.	<i>Les mesures des incitants au retrait du marché du travail</i>	154
4.3.3.	Le caractère incitatif des dispositifs de sortie définitive du marché du travail en Belgique par rapport aux autres pays	155

4.3.3.1.	<i>Une mesure simple des incitants en Belgique: les taux de remplacement.....</i>	155
4.3.3.2.	<i>Les incitants financiers en Belgique selon un exercice de micro-simulation</i>	158
4.3.3.3.	<i>Les incitants financiers comme mesurés par l'OCDE.....</i>	162
4.3.4.	<i>L'effet des incitants sur l'offre de travail des âgés.....</i>	164
4.3.4.1.	<i>Les études microéconométriques</i>	164
4.3.4.2.	<i>Les études macroéconomiques</i>	166
5.	LES EXPÉRIENCES ÉTRANGÈRES.....	170
5.1.	Les grands types de modèle de protection sociale	170
5.2.	Les expériences de réformes étrangères.....	173
5.2.1.	Suède	173
5.2.1.1.	<i>Contexte</i>	173
5.2.1.2.	<i>Les taux de participation des âgés.....</i>	173
5.2.1.3.	<i>Réformes du système ordinaire des retraites</i>	173
5.2.1.4.	<i>Réformes des voies de retrait précoce du marché du travail.....</i>	176
5.2.1.5.	<i>Politiques pour augmenter l'employabilité des âgés</i>	177
5.2.1.6.	<i>Politiques de réduction du coût du travail des âgés.....</i>	178
5.2.1.7.	<i>Aperçu des autres mesures en faveur des travailleurs âgés</i>	178
5.2.2.	Danemark	178
5.2.2.1.	<i>Contexte</i>	178
5.2.2.2.	<i>Les taux de participation des âgés.....</i>	179
5.2.2.3.	<i>Réformes du système ordinaire des retraites</i>	179
5.2.2.4.	<i>Réformes des voies de retrait précoce du marché du travail.....</i>	180
5.2.2.5.	<i>Politiques pour augmenter l'employabilité des âgés</i>	181
5.2.2.6.	<i>Politiques de réduction du coût du travail des âgés.....</i>	181
5.2.2.7.	<i>Aperçu des autres mesures en faveur des travailleurs âgés</i>	182
5.2.3.	Finlande.....	182
5.2.3.1.	<i>Contexte</i>	182
5.2.3.2.	<i>Les taux de participation des âgés.....</i>	182
5.2.3.3.	<i>Réformes du système ordinaire des retraites</i>	183
5.2.3.4.	<i>Réformes des voies de retrait précoce du marché du travail.....</i>	184
5.2.3.5.	<i>Politiques pour augmenter l'employabilité des âgés</i>	186
5.2.3.6.	<i>Politiques de réduction du coût du travail des âgés.....</i>	186
5.2.3.7.	<i>Aperçu des autres mesures en faveur des travailleurs âgés</i>	187
5.2.4.	Italie	187
5.2.4.1.	<i>Contexte</i>	187
5.2.4.2.	<i>Les taux de participation des âgés.....</i>	187
5.2.4.3.	<i>Réformes du système ordinaire des retraites</i>	188
5.2.4.4.	<i>Réformes des voies de retrait précoce du marché du travail.....</i>	189
5.2.4.5.	<i>Politiques pour augmenter l'employabilité des âgés</i>	190
5.2.4.6.	<i>Aperçu des autres mesures en faveur des travailleurs âgés</i>	190
5.2.5.	Pays-Bas	190
5.2.5.1.	<i>Contexte</i>	190
5.2.5.2.	<i>Les taux de participation des âgés.....</i>	190
5.2.5.3.	<i>Réformes du système ordinaire des retraites</i>	190
5.2.5.4.	<i>Réformes des voies de retrait précoce du marché du travail.....</i>	191
5.2.5.5.	<i>Politiques pour augmenter l'employabilité des âgés</i>	193
5.2.5.6.	<i>Politiques de réduction du coût du travail des âgés.....</i>	193
5.2.5.7.	<i>Aperçu des autres mesures en faveur des travailleurs âgés</i>	193

5.2.6.	France.....	194
5.2.6.1.	<i>Contexte</i>	194
5.2.6.2.	<i>Les taux de participation des âgés</i>	194
5.2.6.3.	<i>Réformes du système ordinaire des retraites</i>	194
5.2.6.4.	<i>Réformes des voies de retrait précoce du marché du travail</i>	195
5.2.6.5.	<i>Politiques pour augmenter l'employabilité des âgés</i>	198
5.2.6.6.	<i>Aperçu des autres mesures en faveur des travailleurs âgés</i>	198
5.3.	Synthèse des expériences étrangères	198
III.	FINANCEMENT DES DÉPENSES SOCIALES	205
1.	FINANCEMENT DE LA SÉCURITÉ SOCIALE EN BELGIQUE	205
2.	FINANCEMENT DE LA SÉCURITÉ SOCIALE: COMPARAISON INTERNATIONALE	208
3.	STRUCTURE DES MOYENS DE FINANCEMENT DE L'ENSEMBLE DES POUVOIRS PUBLICS: COMPARAISON INTERNATIONALE	210
3.1.	Prélèvements sur les salaires et sur la consommation	211
3.2.	Prélèvements sur le capital	213
4.	MODIFICATIONS ÉVENTUELLES DU DOSAGE FISCAL	217
	Bibliographie	222

Liste des Tableaux

Tableau 1 -	Taux d'emploi en personnes et en ETP, en 2002, dans les pays européens ¹	16
Tableau 2 -	Taux d'emploi des personnes âgées de 15 à 24 ans en Belgique et dans l'UE, en 1997 et en 2002	17
Tableau 3 -	Taux d'emploi des personnes âgées de 25 à 54 ans en Belgique et dans l'UE, en 1997 et en 2002	18
Tableau 4 -	Part dans la population, part dans la population en emploi et taux d'emploi des personnes peu qualifiées âgées de 25 à 54 ans en Belgique et dans l'UE, en 2002.....	19
Tableau 5 -	Taux d'emploi des personnes âgées de 55 à 64 ans en Belgique et dans l'UE, en 1997 et en 2002	19
Tableau 6 -	Taux d'emploi des hommes en Belgique et dans l'UE, en 1997 et en 2002: ventilation par tranche d'âge et niveau de qualification	20
Tableau 7 -	Taux d'emploi des femmes en Belgique et dans l'UE, en 1997 et en 2002: ventilation par tranche d'âge et niveau de qualification	22
Tableau 8 -	Taux d'emploi dans les pays de l'UE, en 1997 et en 2002: ventilation par genre.....	24
Tableau 9 -	Taux d'emploi dans les pays de l'UE, en 1997 et en 2002 : ventilation par tranche d'âge	26
Tableau 10 -	Part des hautement qualifiés dans la population et dans la population en emploi dans les pays de l'UE, en 1997 et en 2002	28
Tableau 11 -	Taux d'emploi dans les pays de l'UE, en 1997 et en 2002: ventilation par niveau de qualification	29
Tableau 12 -	Évolution du taux d'emploi et du taux de travail à temps partiel entre 1997 et 2002: ventilation par genre.....	34
Tableau 13 -	Nombre de travailleurs par genre et part relative par branche en Belgique en 2003.....	40
Tableau 14 -	Les trois premières branches par ordre d'importance en termes d'emplois, en 1993 et en 2003: ventilation par tranche d'âge, et pourcentage d'emplois représentés	42
Tableau 15 -	Taux d'emploi ventilé par branche dans les pays européens en 2002 en croissance annuelle moyenne de l'emploi, en pourcentage, entre 1993 ¹ et 2002.....	44

Tableau 16 - Les branches principales en termes d'emplois, en 2002, et les progressions relatives les plus importantes entre 1993 et 2002, par pays.....	45
Tableau 17 - Classement des pays en fonction des variables examinées.....	47
Tableau 18 - Niveau de l'emploi en Belgique si le taux d'emploi était celui des pays pris en exemple et écarts avec le niveau observé en 2002.....	48
Tableau 19 - Taux d'emploi en Belgique, dans les pays scandinaves, aux Pays-Bas et en Europe en 2002 et en 1997	50
Tableau 20 - Taux d'emploi en Belgique en 2002 si la croissance de l'emploi avait été celle de:.....	50
Tableau 21 - Ventilation des emplois supplémentaires (ou en moins), en milliers d'unités, à l'échelle de la Belgique, si elle avait eu les mêmes caractéristiques que :	52
Tableau 22 - Taux d'emploi en Belgique en 2010 si la croissance de l'emploi se fait au même rythme que celle observée entre 1997 et 2002	53
Tableau 23 - Indicateurs du marché du travail: comparaison entre le Danemark et la Belgique	58
Tableau 24 - Structure de la population totale et de la population en âge de travailler en Belgique	68
Tableau 25 - Évolution de la population par classe d'âge en Belgique et dans l'Union européenne entre 2000 et 2050	73
Tableau 26 - Évolution de la population en âge de travailler dans l'Union européenne	75
Tableau 27 - Estimation des durées de carrière moyennes attendues pour les hommes	78
Tableau 28 - Vieillesse de la population en âge de travailler et taux d'emploi en Belgique: influence mécanique de la variation du taux d'emploi des 55-64 ans ¹	79
Tableau 29 - Simulations relatives à l'évolution du taux d'emploi.....	80
Tableau 30 - Tableau de synthèse ¹	85
Tableau 31 - Conditions de travail en Belgique et dans l'Union européenne en 2000.....	102
Tableau 32 - Tableau de synthèse ^{1 2}	104
Tableau 33 - Inactivité et expérience de travail des personnes de 55 à 64 ans dans l'Union européenne....	109
Tableau 34 - Pensions des salariés et des indépendants en 2003	115
Tableau 35 - Pensions publiques en 2002	117
Tableau 36 - Prépension conventionnelle à temps plein en 2003	120
Tableau 37 - Chômeurs âgés non demandeurs d'emploi en 2003	121
Tableau 38 - Invalidité en 2003	123
Tableau 39 - Prépension conventionnelle à mi-temps en 2003.....	124
Tableau 40 - Crédit-temps avec réduction partielle des prestations ¹ chez les travailleurs âgés en 2003	125
Tableau 41 - Salaires bruts dans le secteur privé	134
Tableau 42 - Répartition des États membres de l'Union européenne selon le niveau de tension salariale entre travailleurs jeunes et âgés ¹	146
Tableau 43 - Taux de remplacement calculés pour différents dispositifs de retrait du marché du travail.....	156
Tableau 44 - Incitations financières à la cessation d'activité (en euros)	159
Tableau 45 - Incitations financières à la cessation d'activité (en euros) et taux de taxation Travailleurs salariés, hommes uniquement	160
Tableau 46 - Typologie des systèmes de protection sociale	171
Tableau 47 - Suède, motifs de cessation d'activité par tranche d'âge en 2003	176
Tableau 48 - Danemark, motifs de cessation d'activité par tranche d'âge en 2003.....	180
Tableau 49 - Finlande, motifs de cessation d'activité, par tranche d'âge en 2003.....	183
Tableau 50 - Italie, motifs de cessation d'activité par tranche d'âge en 2003.....	189
Tableau 51 - Pays-Bas, population des 55-64 ans par source de revenu (en pourcentage du total)	191
Tableau 52 - France, motifs de cessation d'activité par tranche d'âge en 2003	197
Tableau 53 - Moyens de financement de la sécurité sociale en Belgique	205
Tableau 54 - Moyens de financement du régime des travailleurs	207

Tableau 55 - Moyens de financement du régime des indépendants	208
Tableau 56 - Moyens de financement du secteur de la sécurité sociale dans plusieurs pays européens.....	209
Tableau 57 - Pression fiscale et parafiscale sur le travail.....	212
Tableau 58 - Taux d'accises et taxes sur différents produits.....	219

Liste des Graphiques

Graphique 1 - Contributions à la croissance économique en Belgique	6
Graphique 2 - Contributions à la croissance économique dans l'UE: 1991-1997	7
Graphique 3 - Contributions à la croissance économique dans l'UE: 1997-2003	8
Graphique 4 - Contributions à la croissance économique dans l'UE: 1991-1997	10
Graphique 5 - Contributions à la croissance économique dans l'UE: 1997-2003	10
Graphique 6 - Contributions à la croissance économique en Belgique: ventilation par branche d'activité entre 1997 et 2002.....	12
Graphique 7 - Productivité par personne occupée en Belgique et dans l'UE: ventilation par branche d'activité entre 1997 et 2002.....	13
Graphique 8 - Emploi en Belgique et dans l'UE: ventilation par branche d'activité entre 1997 et 2002.....	14
Graphique 9 - Différentiels de taux d'emploi entre la Belgique et l'Union européenne en 1997 et en 2002: ventilation selon le genre, l'âge et le niveau de qualification.....	23
Graphique 10 - Différentiels de taux d'emploi entre la Belgique et les autres pays de l'Union européenne en 1997 et en 2002: ventilation selon le genre	25
Graphique 11 - Différentiels de taux d'emploi entre la Belgique et les autres pays de l'Union européenne en 1997 et en 2002: ventilation selon l'âge.....	27
Graphique 12 - Différentiels de taux d'emploi entre la Belgique et les autres pays de l'Union européenne en 1997 et en 2002 : ventilation selon le niveau de qualification	30
Graphique 13 - Part des peu et des hautement qualifiés dans la population et dans la population en emploi en 2002 dans les pays européens	31
Graphique 14 - Part du travail à temps partiel dans les pays de l'UE en 1997 et en 2002: ventilation selon le genre	33
Graphique 15 - Taux d'emploi féminin et part du travail à temps partiel dans les pays de l'UE en 2002	35
Graphique 16 - Taux de travail à temps partiel masculin en 1997 et en 2002 en Belgique et dans l'UE: ventilation par tranche d'âge.....	36
Graphique 17 - Taux de travail à temps partiel féminin en 1997 et en 2002 en Belgique et dans l'UE: ventilation par tranche d'âge.....	37
Graphique 18 - Variations absolue et relative de l'emploi dans les branches d'activités en Belgique entre 1993 et 2003.....	38
Graphique 19 - Part de l'emploi par branche en 1993 et 2003 en Belgique (personnes âgées de 15 à 64 ans)	39
Graphique 20 - Variations absolue et relative de l'emploi dans les branches d'activités en Belgique entre 1993 et 2003: ventilation par genre	41
Graphique 21 - Évolution du taux de dépendance en Belgique et dans le monde	64
Graphique 22 - Projections démographiques d'Eurostat et de l'INS pour la Belgique	67
Graphique 23 - Pyramides des âges dans l'Union européenne.....	70
Graphique 24 - Part relative des personnes de 55 à 64 ans dans la population en âge de travailler en 2000 et 2010 dans l'Union européenne.....	71

Graphique 25 -	Période attendue (observée) du début de la contraction de la population en âge de travailler dans l'Union européenne.....	72
Graphique 26 -	Évolution de la population totale et de la population en âge de travailler	74
Graphique 27 -	Taux de dépendance en 2000 et 2050 dans l'Union européenne.....	76
Graphique 28 -	Âge moyen de cessation d'activité pour les hommes et les femmes dans l'Union européenne en 20021	77
Graphique 29 -	Contributions à la croissance économique: trois scénarios pour 2003-2030.....	81
Graphique 30 -	Évolutions du taux d'emploi et du PIB par habitant*: trois scénarios pour 2003-2030	82
Graphique 31 -	Taux d'emploi et d'inactivité des personnes de 45 à 74 ans en 2003 dans l'Union européenne.....	86
Graphique 32 -	Ventilation de l'emploi en Belgique en 2003 selon la tranche d'âge et le statut professionnel	88
Graphique 33 -	Part relative de chaque branche d'activité dans l'emploi par tranche d'âge, en Belgique en 2003.....	89
Graphique 34 -	Emploi salarié dans les entreprises de moins et de plus de 50 travailleurs en Belgique: ventilation selon l'âge des travailleurs	90
Graphique 35 -	Taux d'emploi et mobilité dans l'emploi ¹ dans l'Union européenne.....	91
Graphique 36 -	Ancienneté dans le poste de travail des personnes de 55 à 64 ans dans l'Union européenne	92
Graphique 37 -	Niveau de qualification et emploi des personnes âgées de 55 à 64 ans ¹ dans l'Union européenne.....	93
Graphique 38 -	Accès à la formation des travailleurs de 25 à 64 ans ¹ dans l'Union européenne.....	94
Graphique 39 -	Accès à la formation des travailleurs âgés de 55 à 64 ans dans l'Union européenne: ventilation selon le niveau de qualification ¹	95
Graphique 40 -	Taux de travail à temps partiel des personnes âgées de 45 à 64 ans dans l'Union européenne.....	96
Graphique 41 -	Proportion de travailleurs salariés âgés de 45 à 64 ans qui travaillent habituellement ou occasionnellement selon un horaire atypique (soir, nuit, WE) ¹ dans l'Union européenne	97
Graphique 42 -	Proportion de travailleurs salariés âgés de 45 à 59 ans qui travaillent en équipe ¹ dans l'Union européenne	98
Graphique 43 -	Proportion de travailleurs salariés âgés de 45 à 59 ans qui sont liés à leur employeur par un contrat de travail temporaire dans l'Union européenne.....	99
Graphique 44 -	Douleurs ostéoarticulaires (cou, dos, membres supérieurs ou inférieurs) perçues comme liées au travail en Europe en 2000	100
Graphique 45 -	Problèmes de sommeil perçus comme liés au travail, parmi les hommes en horaires postés en Europe en 2000.....	101
Graphique 46 -	Chômage et inactivité en Belgique: différences entre le statut BIT, le statut subjectif et le statut administratif.....	105
Graphique 47 -	Raisons principales de l'inactivité masculine ¹ dans l'Union européenne.....	106
Graphique 48 -	Raisons principales de l'inactivité féminine ¹ dans l'Union européenne	108
Graphique 49 -	Inactifs ayant une expérience de travail datant de moins de 8 ans en Belgique: raison de quitter le dernier emploi.....	110
Graphique 50 -	Accès et motifs de la formation des inactifs de 35 à 64 ans en Belgique	112
Graphique 51 -	Taux d'emploi ¹ des seniors dans l'Union européenne.....	128

Graphique 52 -	Taux d'activité ¹ des seniors dans l'Union européenne en 1995	129
Graphique 53 -	Taux d'emploi ¹ et taux d'activité ² des seniors en 1995.....	129
Graphique 54 -	Taux d'emploi ¹ et taux d'activité ² des seniors en 2002.....	130
Graphique 55 -	Tension salariale maximale moyenne au sein des fonctions ¹	136
Graphique 56 -	Tension salariale maximale au sein des fonctions ¹	137
Graphique 57 -	Tension de salaire maximale moyenne entre les fonctions ¹	138
Graphique 58 -	Évolution des salaires mensuels bruts moyens en Belgique en fonction de l'âge	140
Graphique 59 -	Évolution des salaires mensuels bruts en fonction de l'âge et selon les secteurs d'activités	141
Graphique 60 -	Évolution des salaires des travailleurs à temps plein et à temps partiel en fonction de l'âge.....	142
Graphique 61 -	Profil des salaires selon l'âge pour les hommes et les femmes en 1999.....	142
Graphique 62 -	Évolution des salaires mensuels bruts par type de contrat de travail en fonction de l'âge.....	143
Graphique 63 -	Tension salariale entre travailleurs plus âgés et plus jeunes en Belgique ¹	144
Graphique 64 -	Tension salariale entre travailleurs plus âgés et plus jeunes dans l'UE ¹	145
Graphique 65 -	Tension salariale entre travailleurs plus âgés et plus jeunes dans l'UE ¹	147
Graphique 66 -	Taux d'emploi des travailleurs plus âgés ¹ et tension salariale entre travailleurs âgés et jeunes ²	150
Graphique 67 -	Taux d'activité des travailleurs plus âgés ¹ et tension salariale entre travailleurs âgés et jeunes ²	151
Graphique 68 -	Taxe implicite cumulée sur la poursuite du travail	161
Graphique 69 -	Taxe implicite sur la poursuite du travail durant 5 ans dans les différents systèmes de retrait définitif du marché du travail.....	163
Graphique 70 -	Taxe implicite sur la poursuite du travail durant 5 ans au sein du système ordinaire de la retraite selon le niveau de revenu	163
Graphique 71 -	Incitants dans le système de pension et taux de participation	168
Graphique 72 -	Incitants dans le système de retrait précoce le plus commun et taux de participation.....	168
Graphique 73 -	Incitants dans le système de pension et taux de participation	169
Graphique 74 -	Incitants dans le système de retrait précoce le plus commun et taux de participation	169
Graphique 75 -	Part du secteur de la sécurité sociale dans l'ensemble des dépenses publiques de protection sociale et de soins de santé (2001)	210
Graphique 76 -	Taux d'imposition implicites sur les salaires et la consommation	211
Graphique 77 -	Taux d'imposition implicite sur le capital ¹	214
Graphique 78 -	Taux nominaux ¹ de l'impôt des sociétés	215
Graphique 79 -	Taux implicite de l'impôt des sociétés.....	216

Liste des abréviations

APW:	Average production worker
BIT:	Bureau international du travail
BNB:	Banque nationale de Belgique
CCE:	Conseil central de l'économie
CCT:	Convention collective de travail
CE:	Commission européenne

CEV:	Comité d'étude du vieillissement
EFT:	Enquêtes sur les forces de travail
ETP:	Equivalent temps plein
ICN:	Institut des comptes nationaux
INAMI:	Institut national d'assurance maladie et invalidité
INPC:	Indice national des prix à la consommation
INS:	Institut national des statistiques
INSEE:	Institut national de la statistique et des études économiques
IPP:	Impôt des personnes physiques
JER:	Joint employment report
NACEBEL:	Nomenclature des activités économiques, version belge
OCDE:	Organisation de coopération et de développement économique
ONEM:	Office national de l'emploi
p.c.:	pour cent
PIB:	Produit intérieur brut
PME:	Petites et moyennes entreprises
SES:	Structure of earnings survey
SPF ETCS:	Service public fédéral Emploi, Travail et Concertation sociale (anciennement MET)
SSW:	Social security wealth
TVA:	Taxe sur la valeur ajoutée
UE:	Union européenne

RAPPORT 2004 DU CONSEIL SUPÉRIEUR DE L'EMPLOI

En réponse, d'une part, au mandat que lui a confié le gouvernement le 16 janvier 2004 et, d'autre part, aux demandes d'informations concernant la structure de financement des dépenses sociales qui lui ont été adressées par les partenaires sociaux, le Conseil supérieur de l'emploi a préparé ce rapport qui s'articule en trois parties.

La première examine les écarts les plus marquants en termes d'emplois entre la Belgique et ses partenaires européens, ainsi que leurs évolutions récentes.

La deuxième partie est consacrée à l'examen de la problématique de la fin de carrière. La Belgique souffre, il est vrai, d'un taux de participation au marché du travail particulièrement faible pour les plus de 55 ans. Cette situation est d'autant plus préoccupante que, compte tenu des perspectives démographiques faisant état d'un vieillissement de la population, elle pourrait à terme peser gravement sur les perspectives de croissance de notre pays. Pour mieux comprendre le problème, on s'attachera d'abord à décrire le profil socioéconomique de la population âgée de 45 à 75 ans, en Belgique principalement, mais aussi chez nos partenaires. Le contexte institutionnel qui est un des principaux déterminant de cette situation sera ensuite décrit, ainsi que les aspects financiers qui peuvent influencer tant l'offre que la demande de main-d'œuvre des seniors. Enfin, les principales réformes entreprises dans plusieurs pays européens, eux-mêmes confrontés au défi du vieillissement, seront présentées car elles peuvent utilement nourrir la réflexion des autorités belges. Les domaines couverts dépassent, on le verra, la seule politique des retraites.

La troisième et dernière partie de ce rapport présente la structure de financement des dépenses sociales en Belgique et dans les autres pays de l'UE. Les marges éventuelles et les possibilités de financements alternatifs seront notamment abordées dans le cas de la Belgique.

COMPOSITION DU CONSEIL SUPÉRIEUR DE L'EMPLOI

VANDENBROUCKE Frank Ministre de l'Emploi et des Pensions
Président

Membres fédéraux:

SMETS Jan (N) Directeur de la Banque nationale de Belgique
Vice-Président

BAECK Karel (N) Administrateur général de l'ONEM

BOGAERT Henri (F) Commissaire au Plan

DE KEYSER Véronique (F) Professeur, Université de Liège

LUX Bernard (F) Professeur, Université de Mons

NYSENS Marthe (F) Professeur, Université catholique de Louvain

RAYP Glenn (N) Professeur, Université de Gand (RUG)

Membres régionaux:

Flandre:

BOSTYN Yvan Administrateur général du VDAB

STAPPAERTS Mieke Directeur général, Administration de l'Emploi

Wallonie:

MÉAN Jean-Pierre Administrateur général du FOREM

Bruxelles:

COURTHÉOUX Eddy (F) Administrateur général de l'ORBEM

STROOBANT Maxime (N) Professeur, Université libre de Bruxelles (VUB)

Secrétaire:

JADOT Michel Président du Comité de direction du SPF Emploi, Travail et
Concertation sociale

Personnes de contact:

Secrétariat du Conseil supérieur de l'emploi - tél. 02 233 49 44
- fax 02 233 47 38
- e-mail: albert.vannuffel@meta.fgov.be

SPF Emploi, Travail et Concertation sociale: VAN NUFFEL Albert

Assistance scientifique Marie-Denise Zachary: tél. 02 221 54 51
e-mail: mariedenise.zachary@nbb.be

Banque nationale de Belgique: DELHEZ Philippe, DE MULDER Jan, DU CAJU Philip, FAMERÉE
Hugues, HEUSE Pierrette, SAKS Yves, STINGLHAMBER Pierrick,
ZACHARY Marie-Denise

SYNTHÈSE

Le présent rapport du Conseil supérieur de l'emploi a été rédigé en réponse au mandat confié par le gouvernement le 16 janvier 2004 "d'examiner plus avant les écarts marquants en matière d'emploi entre la Belgique et ses partenaires européens, de façon à situer précisément le retard en matière d'emploi de la Belgique en particulier et à en déterminer les causes, examinant plus avant la participation restreinte des personnes âgées au marché du travail et la fin de carrière; le Conseil sera invité en particulier à mettre en lumière le rôle des incitants financiers dans les départs du marché du travail et à fournir aussi des informations sur les "bonnes pratiques" qu'il peut identifier en la matière dans d'autres pays européens et à en tirer des leçons".

Le Rapport fournit également, dans une troisième partie, les premiers éléments de réponse aux demandes d'informations concernant la structure de financement des dépenses sociales en Belgique et dans les autres pays de l'UE qui ont été adressées au Conseil par les partenaires sociaux.

I. ASPECTS STRUCTURELS DE L'ÉVOLUTION DU MARCHÉ DE L'EMPLOI EN BELGIQUE ET DANS LES PAYS DE L'UNION EUROPÉENNE

Caractérisation du niveau et de l'évolution de l'emploi

La Belgique souffre, en matière d'emploi, d'un retard considérable vis-à-vis de l'Union européenne: sur 100 personnes en âge de travailler, 60 sont effectivement occupées, soit 4 de moins que dans l'UE. Par rapport à 1997, année qui a précédé le lancement de la stratégie européenne pour l'emploi, ce retard s'est creusé. Il est encore plus marqué vis-à-vis des Pays-Bas et des pays scandinaves. Ces derniers combinent un taux d'emploi élevé, tant en personnes qu'en heures, ce qui les rend nettement mieux préparés au défi du vieillissement. Le retard belge est anormalement élevé chez les jeunes, les travailleurs âgés et les personnes peu qualifiées. On notera que ces dernières années, le taux d'emploi des travailleurs âgés disposant d'un bon niveau de qualification a évolué de manière plus défavorable que dans l'UE, ce qui montre un comportement de retrait plus prononcé.

En 2002 (derniers chiffres disponibles pour l'ensemble de l'UE¹), le taux d'emploi était respectivement de 59,6 p.c. pour la Belgique et 64,2 p.c. pour l'UE. Le taux d'emploi belge demeure donc largement inférieur à celui qui prévaut en moyenne dans l'UE. Depuis 1997 (année précédant la mise en œuvre de la Stratégie européenne pour l'emploi), il a pourtant progressé de 2,7 points de pourcentage, mais cette performance reste en deçà des 4 points de pourcentage d'augmentation enregistrés en moyenne dans l'UE entre 1997 et 2002.

Le Conseil note par ailleurs que les pays scandinaves, ainsi que les Pays-Bas, atteignent quasiment ou dépassent déjà l'objectif de taux d'emploi fixé à Lisbonne, à savoir 70 p.c. de la population en âge de travailler. Le Danemark affiche un taux d'emploi de 76,4 p.c., les Pays-Bas de 74,5 p.c., la Suède de 74 p.c. et la Finlande de 69,1 p.c. Le taux d'emploi le plus faible est enregistré en Italie, en Grèce et en Espagne, pour lesquels il se monte, respectivement, à 55,4; 56,9 et 58,4 p.c.

Le Danemark se distingue surtout, comme les autres pays nordiques, par son taux d'emploi féminin élevé. Viennent ensuite les Pays-Bas dont le taux d'emploi est particulièrement élevé pour les jeunes de 15 à 34 ans. La Suède arrive en troisième position avec un taux d'emploi important pour les femmes, quel que soit le niveau de qualification, et pour les âgés (45-64 ans), hommes et femmes. La Finlande, dernier pays nordique, se positionne en cinquième place, derrière le Royaume-Uni.

En termes d'équivalents temps plein (ETP), le taux d'emploi belge atteignait 55,4 p.c. en 2002, tandis qu'en moyenne dans l'Union européenne, il s'élevait à 58,9 p.c., cela représente un écart de 3,5 points de pourcentage, inférieur à celui exprimé en personnes, qui est de 4,6 points. Le recours au temps partiel est en effet plus fréquent en Belgique (il concernait 19,3 p.c. des emplois, contre 17,7 p.c. en moyenne dans l'UE) mais d'une durée en moyenne plus longue que dans l'UE.

Le travail à temps partiel est nettement plus développé encore aux Pays-Bas, ce qui se marque par un écart important entre le taux d'emploi exprimé en personnes (74,5 p.c.) et celui exprimé en ETP (58,1 p.c.). Cet écart est particulièrement grand pour les femmes, dont le taux d'emploi en ETP est

¹ Lorsqu'il est fait référence à l'Union européenne dans ce texte, il s'agit de l'Europe des quinze, avant le dernier élargissement.

même inférieur à celui de la Belgique. Bien qu'affichant des taux d'emploi aussi élevés que les Pays-Bas, les pays scandinaves présentent un écart entre le taux d'emploi exprimé en personnes et celui en ETP nettement moindre, ce qui traduit la mise en œuvre d'un volume de travail beaucoup plus important dans ces pays.

Pour mieux comprendre l'origine des écarts en matière de taux d'emploi entre la Belgique et l'Union européenne, il est utile de considérer la population en emploi au travers de ses principales caractéristiques que sont le genre, l'âge et le niveau de qualification.

Considérant la variable de genre, on note que le taux d'emploi global, tant masculin que féminin, a augmenté entre 1997 et 2002, hormis celui des hommes âgés de 55 à 64 ans. Le taux d'emploi féminin a toutefois progressé plus rapidement que le taux d'emploi masculin. Ces progressions ont été moins importantes qu'en moyenne dans les pays de l'UE, ce qui a eu pour conséquence que le différentiel s'est creusé, atteignant 4,8 points de p.c. pour les hommes et 4,4 points pour les femmes.

En ce qui concerne la variable d'âge, le taux d'emploi des personnes âgées de 25 à 54 ans, de légèrement supérieur à la moyenne européenne en 1997, est passé à 77 p.c., soit de peu sous la moyenne de l'UE en 2002, en raison à nouveau d'une progression plus rapide dans l'Union. Prenant acte de ces résultats satisfaisants pour la tranche d'âge moyenne, le Conseil constate que l'écart avec la moyenne européenne est surtout important pour les 15-24 ans (qui enregistrent un taux d'emploi de 29 p.c. en Belgique, contre 41 p.c. dans l'UE) et les 55-64 ans (26 p.c., contre 40 p.c.), pour lesquels l'analyse permet d'envisager des pistes différentes.

Pour les jeunes, la situation varie selon le niveau de qualification. Les personnes âgées de 15 à 24 ans et qui sont déjà détentrices d'un diplôme de l'enseignement supérieur participent fortement, et de manière plus importante qu'en moyenne dans l'UE, à l'emploi (à près de 70 p.c.). Les jeunes moyennement qualifiés ont, pour une part importante d'entre eux, entamé des études supérieures, et on peut penser, qu'étant donné la corrélation entre le niveau de qualification et le taux d'emploi, ils entreront sur le marché du travail quand ils auront décroché leur diplôme. Cependant, on peut imaginer que, pour certains d'entre eux, une expérience professionnelle précoce pourrait se révéler bénéfique. Pour les jeunes peu qualifiés, la situation s'est améliorée entre 1997 et 2002, mais, vu la faible participation de cette catégorie au marché du travail, la Belgique doit continuer à poursuivre ses efforts afin de mieux les insérer dans la vie active. La lutte contre l'échec scolaire, et notamment une politique visant à réduire le nombre de jeunes qui quittent l'école sans diplôme de fin d'enseignement secondaire, doit toutefois demeurer la priorité des autorités, car un bon niveau de qualification initiale est le meilleur garant d'une intégration rapide et durable sur le marché du travail.

Pour les âgés, les écarts négatifs avec l'UE se sont réduits pour tous les groupes examinés, sauf pour les hommes hautement qualifiés qui ont vraisemblablement le plus profité des formules de départ anticipé au cours des dernières années, ce qui est relativement nouveau. Corollaire du taux d'emploi des 55-64 ans le plus faible de l'UE, l'âge de cessation de l'activité est, dans notre pays, inférieur à celui relevé chez nos partenaires européens. En outre, compte tenu de l'entrée, en moyenne, plus tardive sur le marché du travail, la durée de la carrière, telle que la mesure l'OCDE, apparaît ainsi sensiblement plus courte en Belgique, de l'ordre de 37 années, qu'en moyenne dans l'UE où elle est de 41 ans. Vis-à-vis de certains pays nordiques, tels la Suède ou le Danemark, la carrière d'un travailleur masculin belge est de près de 7 années plus brève. Au regard de l'Allemagne et des Pays-Bas, des écarts de 5 à 7 années sont également constatés.

En ce qui concerne les niveaux de qualification, le retard en matière de taux d'emploi des peu qualifiés (ne disposant pas du diplôme de l'enseignement secondaire supérieur) que connaissait la Belgique par rapport à l'UE en 1997 s'est quelque peu réduit en 2002, mais il demeure important. En Belgique, leur taux d'emploi atteint 40,8 p.c., contre 49,3 p.c. en moyenne dans l'UE. Le taux d'emploi des hautement qualifiés (diplômés de l'enseignement supérieur), qui était supérieur en Belgique par rapport à l'UE en 1997, a continué à progresser, mais moins vite que la moyenne européenne. Le taux d'emploi de cette catégorie atteint 82,8 p.c. en 2002, soit un résultat identique à la moyenne de l'UE.

Mise en perspective des écarts de performance entre la Belgique et l'UE en matière d'emploi

Si le nombre de personnes occupées en Belgique était proportionnellement aussi important que celui observé dans l'UE, il serait plus élevé de 300.000 unités. Si la progression de l'emploi avait été identique à celle enregistrée dans l'UE depuis 1997, ce nombre serait supérieur de 100.000 unités. Ces chiffres seraient plus importants encore si l'on comparait les performances belges à celles des pays scandinaves. En particulier, si l'augmentation du nombre de travailleurs âgés avait été identique à celle observée dans ces pays, la Belgique aurait enregistré une création de 100.000 à 150.000 emplois supplémentaires entre 1997 et 2002.

La mise en évidence de ces écarts entre les taux d'emploi observés en Belgique et chez nos partenaires européens peut sembler quelque peu abstraite, les ordres de grandeur évoqués étant relativement peu parlants. C'est pourquoi le Conseil supérieur a jugé utile de réaliser un exercice très simple consistant à répondre aux questions suivantes : quel serait le niveau de l'emploi en Belgique si notre pays enregistrerait des taux d'emploi similaires à la moyenne européenne, d'une part, et aux meilleurs européens en la matière, d'autre part ? Quel serait le niveau de l'emploi si la Belgique avait connu des taux de croissance de l'emploi identiques à ceux de ces pays ? Cet exercice présente des limites qui invitent à la prudence dans l'interprétation des chiffres. En effet, les résultats sont dépendants des structures d'emploi et de population en âge de travailler, différentes, que connaissent la Belgique et les pays repris dans la comparaison.

Selon les données des enquêtes sur les forces de travail, la Belgique totalisait 4.031.000 personnes en emploi en 2002. Si le taux d'emploi observé y était identique à celui de l'UE, elle compterait cependant plus de 300.000 personnes supplémentaires en emploi. Ce chiffre serait bien plus important encore si le même calcul était appliqué à partir des taux d'emploi des pays scandinaves et des Pays-Bas. Cet exercice fait aussi apparaître que le déficit théorique d'emplois que connaît la Belgique, par rapport aux pays scandinaves, réside principalement dans la plus faible participation des moins de 25 ans et des plus de 55 ans au marché du travail, ainsi que des peu qualifiés. En ce qui concerne les jeunes, l'écart s'explique principalement par la longueur de l'obligation scolaire et par la large participation des jeunes belges à l'enseignement supérieur, qui doit être considérée comme un atout pour l'avenir dans une société de la connaissance en constante et rapide évolution. À cet égard, le modèle scandinave illustre la relation clairement positive entre haut niveau de qualification de la population (faible proportion de peu qualifiés) et taux d'emploi élevé.

Si la Belgique avait enregistré une croissance globale de l'emploi (et non plus un niveau d'emploi) similaire à celle observée en Finlande, aux Pays-Bas, en Suède ou même dans l'Union européenne dans son ensemble, entre 100.000 et 300.000 emplois supplémentaires y auraient été créés entre 1997 et 2002. D'une manière générale, la performance est moins bonne pour ce qui concerne les hommes que les femmes et il apparaît que les autres pays sont arrivés, au cours de la période analysée, à mettre davantage de personnes âgées de 55 à 64 ans à l'emploi. Dans l'hypothèse où les performances

scandinaves auraient pu être réalisées, l'accroissement du nombre de personnes occupées aurait été de 100.000 à 150.000 unités plus élevé. En revanche, en ce qui concerne les niveaux de qualification, les évolutions sont contrastées. La Belgique a réussi à conserver davantage d'emplois peu qualifiés que si elle avait connu les évolutions de la Suède, du Danemark ou de l'UE. Mais la croissance de ce type d'emploi a encore été plus vive aux Pays-Bas.

Une analyse sectorielle de l'emploi

Ces dix dernières années, l'emploi, en Belgique comme dans l'UE, a surtout progressé dans les secteurs des services aux entreprises, des soins de santé et des communications, alors qu'il s'est contracté dans ceux de l'industrie et dans l'agriculture. La part relative des deux premiers secteurs cités est plus élevée dans les pays scandinaves.

Les évolutions globales de l'emploi masquent des variations contrastées au sein des différentes branches d'activité dont certaines, en développement, soutiennent la croissance de l'emploi, tandis que d'autres, en repli, entraînent des suppressions de postes de travail. Le Conseil supérieur a donc jugé utile de comparer les performances belges et des autres États membres en matière de créations nettes d'emploi au niveau des principales branches d'activité au cours de la période 1993-2002.

Une comparaison de l'emploi par branche d'activité entre les pays européens fait apparaître que la part de la santé et action sociale est plus développée dans les pays scandinaves. Elle est supérieure à 18 p.c. du total en Suède et au Danemark et à 14 p.c. en Finlande, tandis qu'en Belgique, cette branche compte 12 p.c. des emplois, et 10 p.c. en moyenne dans l'UE. La branche de l'immobilier et services aux entreprises est également plus importante dans les pays nordiques. Enfin, la branche des services collectifs, sociaux et personnels y représente en moyenne une part plus grande dans l'emploi (plus de 5 p.c.) que dans les autres pays européens (4,7 p.c. en moyenne dans l'UE et 4,1 p.c. en Belgique). La Finlande a par ailleurs réussi à conserver un nombre important d'emplois dans l'industrie manufacturière (en partie grâce à l'essor de l'activité dans le domaine des technologies de l'information et de la communication dans ce pays) et la part de cette branche dans le total y a progressé, contrairement à l'évolution observée dans la majorité des pays européens. Une des caractéristiques des branches citées est qu'elles offrent des emplois moins qualifiés qui permettent à ces pays de maintenir un taux d'emploi plus élevé que la moyenne européenne parmi les personnes ne disposant pas d'un diplôme de l'enseignement supérieur.

En Belgique, depuis une dizaine d'années, des variations notables de l'emploi se sont produites au niveau des branches d'activité. On enregistre une progression par rapport au niveau de 1993, de l'ordre de 70 p.c. dans l'immobilier et les services aux entreprises, ce qui représente une augmentation nette de 156.000 postes de travail. La variation se chiffre à 57 p.c. dans les services domestiques (+ 4.000 postes de travail), à 38 p.c. dans la santé et l'action sociale (+ 143.000) et à 22 p.c. dans les transports et communications (+ 58.000). Les secteurs primaire et secondaire ont en revanche subi des réductions significatives de l'emploi : il s'agit de l'agriculture (- 31 p.c., soit une diminution de 30.000 postes), de la production et la distribution d'électricité, de gaz et d'eau (- 18 p.c., soit une baisse de 6.000 emplois) et de l'industrie manufacturière (- 12 p.c., ce qui représente une perte de 93.000 postes de travail).

Dans les autres pays européens, comme en Belgique, la plus forte progression de l'emploi a eu lieu dans la branche de l'immobilier et des services aux entreprises. Ensuite viennent la branche des hôtels et restaurants, qui enregistre une des meilleures progressions dans six pays (Finlande, Pays-Bas,

Espagne, Grèce, Allemagne et Autriche) et celle des services domestiques, pour laquelle c'est le cas dans cinq pays (Grèce, France, Luxembourg, Belgique et Portugal).

Contribution du marché du travail à l'économie

Depuis 1997, la contribution de l'emploi à la croissance économique s'est amplifiée, tant en Belgique que dans l'UE, au détriment de celle de la productivité. Toutefois, ces contributions ont été, en moyenne, plus faibles en Belgique qu'ailleurs. Pour augmenter le potentiel de croissance de l'économie, il faut tout d'abord une offre de main-d'œuvre suffisante, ainsi que par ailleurs une croissance de la productivité. Cette dernière est stimulée par un climat favorable aux investissements des entreprises, ainsi que par des investissements performants en infrastructures, dans la formation, la recherche et l'innovation.

Le Conseil supérieur entend rappeler que le taux d'emploi est également un déterminant de la croissance économique. Celle-ci peut en effet être exprimée comme la résultante de l'évolution de quatre grandeurs relatives au marché du travail: la population en âge de travailler, le taux d'emploi, la durée moyenne du travail par personne et la productivité horaire. Le premier facteur (population en âge de travailler) a trait à la disponibilité des ressources humaines au sein de l'économie. Les deuxième (taux d'emploi) et troisième (durée moyenne du travail) déterminants expriment conjointement le degré de mobilisation de ces ressources au sein du processus de production. Le quatrième facteur (productivité horaire), enfin, mesure l'efficacité avec laquelle les ressources sont mises en œuvre.

En Belgique, comme dans l'ensemble des pays sous revue, la part relative de la productivité horaire et de la durée du travail dans la croissance économique a nettement diminué entre 1997 et 2003, au profit de la contribution du taux d'emploi, indiquant une augmentation de l'intensité en emploi de la croissance. Outre la modération salariale, la progression substantielle du taux d'emploi peut aussi être attribuée aux réformes structurelles mises en œuvre au cours de la seconde moitié des années nonante. Depuis lors, le Conseil a observé une évolution sensible des politiques nationales de l'emploi, davantage orientées vers les priorités européennes. L'objectif consistant à élever les taux d'emploi à l'échelle européenne requiert notamment la mise au travail d'une proportion supérieure de personnes peu qualifiées. Dans cette optique, il a notamment été nécessaire d'abaisser les charges sociales pesant sur les travailleurs peu qualifiés, afin de mieux mettre en rapport leur productivité et le coût salarial qu'ils représentent, et de réduire les pièges à l'emploi. Sur le plan macroéconomique, ces politiques ont entraîné un certain ralentissement des gains de productivité. D'autre part, le développement considérable du travail à temps partiel a, tout en contribuant à relever le taux d'emploi, quelque peu réduit la durée moyenne du travail. L'un dans l'autre, ces changements influencent négativement l'évolution de la productivité par personne. Le ralentissement des gains de productivité observé entre 1997 et 2003 n'est donc pas indépendant de l'évolution plus favorable du taux d'emploi au cours de cette période.

En dépit de tendances similaires, les États membres de l'UE présentent des bilans contrastés. Ainsi, le Conseil constate qu'entre 1997 et 2003, la croissance annuelle moyenne du PIB enregistrée en Belgique figure parmi les plus faibles des pays sous revue (1,8 p.c. en Belgique entre 1997 et 2003, contre 2,2 p.c. dans l'ensemble de l'UE). L'explication résiderait dans la progression en moyenne plus limitée de chacune des composantes de l'activité relatives au marché du travail. De fait, les variations observées pour chaque déterminant de la croissance économique sont, sauf pour la durée du travail, systématiquement inférieures en Belgique par rapport aux évolutions médianes des pays analysés. Le Conseil supérieur relève qu'une croissance économique plus vive est cruciale pour créer davantage d'emplois. Il est donc essentiel de renforcer le potentiel de croissance de l'économie pour favoriser

l'intégration, sur le marché du travail, d'une plus grande proportion de la population en âge de travailler. Une croissance forte et durable ne dépend cependant pas que d'une offre de main-d'œuvre suffisante. Elle est également tributaire des investissements des entreprises et des pouvoirs publics, et de la capacité de l'économie à innover et à utiliser efficacement ses ressources pour stimuler les gains de productivité.

Implications du vieillissement pour la croissance économique et le bien-être

Sous l'effet du vieillissement, la population en âge de travailler baissera de façon considérable après 2010. Même si le taux d'emploi passait à 66 p.c. en 2030 - une évolution qui correspond à peu près au scénario de base du Comité d'étude sur le vieillissement -, on observerait un ralentissement de la croissance du PIB et du revenu par habitant: le rythme de croissance de ce dernier, qui a atteint en moyenne quelque 2 p.c. entre 1993 et 2003, diminuerait d'ici 2030 aux alentours de 1,5 p.c. Pour éviter un tel ralentissement, le taux d'emploi devrait être porté à 69 p.c.

On l'a vu, les variables démographiques et le taux d'emploi exercent une influence directe sur l'évolution du potentiel de croissance économique. Dans son dernier rapport, le Comité d'étude sur le vieillissement (CEV) a mis en évidence la nécessité d'élever le niveau actuel du taux d'emploi pour éviter un ralentissement de la croissance économique et une diminution du revenu par habitant compte tenu des perspectives démographiques. Dans la ligne de ces travaux, le Conseil supérieur de l'emploi a, dans le présent rapport, envisagé plusieurs scénarios relatifs à l'évolution du taux d'emploi entre 2003 et 2030, afin d'en décrire les conséquences possibles en termes de croissance de l'activité et du bien-être.

Le scénario retenu comme référence par le CEV table sur un taux d'emploi global de 66 p.c. à l'horizon 2030, contre 59,3 p.c. en 2003. Cette projection tient compte de certaines tendances observées (par exemple, la croissance continue du taux d'activité des femmes), des modifications comportementales récentes (par exemple, le reflux tendancier du nombre d'entrées en prépension) et des dispositions susceptibles d'influencer certains comportements futurs (par exemple, la réforme des pensions et son impact sur le comportement des femmes). Il en résulterait une évolution du PIB se montant à 2 p.c. par an en moyenne d'ici à 2030, à comparer avec une croissance moyenne de 2,2 p.c. entre 1993 et 2003. Le PIB par habitant enregistrerait pour sa part une progression annuelle moyenne de 1,8 p.c., soit un rythme de croissance légèrement inférieur à celui observé entre 1993 et 2003, à savoir 1,9 p.c.

Pourtant, cette constance n'est qu'apparente, puisqu'elle ne correspond en fait qu'à une moyenne calculée sur près de 30 ans. Certes, jusqu'en 2010, la croissance annuelle du PIB par habitant pourrait encore atteindre un niveau moyen supérieur à 2 p.c. Mais ensuite, sous l'effet du recul de la population en âge de travailler, elle déclinerait de façon continue, se stabilisant légèrement au-dessus de 1,5 p.c. en 2030.

Un scénario alternatif retenu par le Conseil supérieur de l'emploi consiste à estimer l'évolution du taux d'emploi qui permettrait de maintenir la croissance potentielle de l'activité à 2,2 p.c., soit le niveau atteint en moyenne au cours des dix dernières années. Dans le cadre des hypothèses retenues pour cet exercice, le taux d'emploi devrait s'élever, dans cette optique, à 69,1 p.c. en 2030. Seul ce scénario permettrait de maintenir la croissance de l'activité économique et du revenu par habitant à des niveaux satisfaisants tout au long de l'horizon de prévision (2,2 p.c. et 2 p.c. en moyenne, respectivement). Il nécessite toutefois la mise en œuvre de réformes d'envergure en matière d'emploi, sans quoi l'objectif visé s'avérerait irréaliste.

Ces scénarios sont basés sur des projections communes en matière de productivité. Pourtant, l'analyse réalisée dans la première partie du rapport montre qu'il existe une relation inverse entre le rythme de croissance de l'emploi et les gains de productivité. Aussi est-il peu probable qu'une forte progression du taux d'emploi s'accompagne de gains de productivité inchangés. Typiquement, les politiques de relèvement du taux d'emploi nécessitent la mise au travail de personnes moins qualifiées ainsi que le développement du travail à temps partiel, deux éléments qui contribuent à freiner la progression de la productivité par personne. Pour éviter d'entamer le potentiel de croissance généré par le rehaussement du taux d'emploi, le Conseil considère qu'il convient de soutenir simultanément la productivité par des mesures appropriées (soutien à la formation initiale et continue, investissement dans les technologies de l'information et de la communication, etc.).

Une approche globale du marché du travail

Pour renforcer le taux d'emploi en Belgique, outre une politique visant à renforcer le potentiel de croissance de l'économie, une stratégie en trois axes s'impose:

- a) amélioration du fonctionnement du marché du travail, afin d'éliminer plusieurs inadéquations qui nuisent aux chances de trouver un emploi: inadéquations géographiques, formation insuffisante ou inadaptée, organisation du travail sous-optimale;***
- b) renforcement de la participation au marché du travail: dans un premier temps, extension des chances offertes aux demandeurs d'emploi, entre autres par le biais d'une transparence accrue en matière d'offres d'emploi et d'un meilleur accompagnement et suivi de la disponibilité; accès facilité des jeunes au marché du travail; amélioration de la combinaison entre vie professionnelle et autres activités; augmentation des chances offertes aux étrangers; et surtout, plus grande participation des âgés. Ces efforts sont essentiels pour préserver le potentiel de croissance de notre économie et éviter de nouveaux problèmes de compétitivité consécutifs à des tensions sur le marché du travail;***
- c) poursuite de la maîtrise des coûts du travail, par le biais d'une évolution salariale responsable et d'un nouvel allègement des charges sur le travail, lequel doit tenir compte des possibilités budgétaires limitées.***

Face à ces défis, il est nécessaire de mettre en œuvre sans tarder une politique multidimensionnelle cohérente visant prioritairement à accroître l'emploi. Le potentiel de croissance de l'économie belge ne repose certes pas uniquement sur l'offre de main-d'œuvre disponible; l'innovation, la qualité et l'ampleur des investissements, ainsi que l'efficacité avec laquelle sont mis en œuvre le travail et le capital dans le processus de production, c'est-à-dire la productivité, sont également déterminants. C'est d'ailleurs bien une approche englobant tous ces aspects qui est préconisée dans les grandes orientations de politiques économiques et la stratégie européenne pour l'emploi définies au niveau européen. Dans le cadre de ses compétences et du mandat que lui a confié le gouvernement, le Conseil supérieur considère que, compte tenu des perspectives démographiques et des marges importantes de progression mises en évidence en ce qui concerne le taux d'emploi en Belgique par rapport à nos partenaires européens, il est prioritaire de créer les conditions d'un renforcement de l'emploi.

Il s'indique pour cela d'agir simultanément sur différents axes.

Comme cela a été rappelé dans le cadre de la Conférence pour l'emploi qui s'est tenue en septembre 2003, il s'agit d'abord d'améliorer le fonctionnement du marché du travail en matière notamment de mobilité géographique et professionnelle, d'éducation ou de formation professionnelle et

d'organisation du travail. Le marché belge du travail souffre en effet, dans ces domaines, d'une série d'inadéquations qui se traduisent par la perte d'un certain nombre d'opportunités d'emploi.

Le deuxième axe consiste à mobiliser davantage de main-d'œuvre. Dans le contexte actuel, la première mission doit viser les personnes actuellement au chômage. Pour donner aux demandeurs d'emploi les meilleures chances d'intégration, il est nécessaire de les accompagner et de les former. En contrepartie de ces efforts, l'engagement des personnes visées à s'inscrire dans cet accompagnement et à être effectivement disponibles pour le marché du travail est indispensable. Le Conseil supérieur accueille favorablement les initiatives que les gouvernements ont prises à cet égard. Il salue également les initiatives des services publics de l'emploi, en partenariat avec les opérateurs privés, visant à élargir la diffusion et à faciliter l'accès aux offres d'emplois vacants, car elles contribuent à améliorer la transparence et favorisent l'appariement entre l'offre et la demande de travail.

En outre, compte tenu en particulier de la réduction de la population en âge de travailler qui s'opérera après 2010, il est capital d'augmenter la participation de certaines catégories de personnes qui, en Belgique, sont sous-représentées dans l'emploi. Il s'agit des jeunes, des femmes, des personnes originaires de pays non européens, des 55-64 ans et plus spécifiquement des moins qualifiés d'entre eux.

L'accès des jeunes au marché du travail est devenu plus difficile durant le récent affaiblissement conjoncturel. La reprise économique, qui semble actuellement bien lancée, devrait à nouveau augmenter leurs chances de trouver un emploi. Mais leur passage à la vie professionnelle doit encore être encouragé structurellement, notamment par une formation de base efficace dans l'enseignement, y compris dans les formules d'enseignement à temps partiel, et par une formation continue adaptée.

La participation des femmes comme celle des hommes peut être stimulée par le développement d'infrastructures sociales, notamment l'accueil des enfants, qui facilitent la combinaison entre la vie professionnelle et d'autres activités, et par la mise en œuvre de régimes de travail susceptibles de concilier l'intérêt des travailleurs pour cette conciliation et celui des entreprises, soucieuses de pouvoir adapter, de manière flexible, le volume de travail à l'activité.

Une attention particulière doit être portée aux personnes d'origine non européenne résidant en Belgique. Leur taux de chômage est, comme l'ont montré les travaux préparatoires à la Conférence pour l'emploi, significativement plus élevé que celui de la population belge, y compris pour les plus qualifiés, ce qui laisse à penser qu'ils rencontrent des problèmes spécifiques d'insertion sur le marché du travail.

Enfin, c'est pour les plus de 55 ans que la position relative de la Belgique est la moins bonne, ce que stigmatisent d'ailleurs de manière récurrente les instances européennes. Cela explique que le Gouvernement ait spécifiquement demandé au Conseil supérieur d'examiner la problématique de la fin de carrière, analyse dont les résultats sont présentés dans la deuxième partie de ce rapport.

Le Conseil supérieur répète que le renforcement de la participation de tous les groupes précités est indispensable pour lutter contre le sous-emploi actuel et garantir l'offre de travail dans le futur. L'existence d'une main-d'œuvre compétente et en nombre suffisant est par ailleurs nécessaire pour éviter qu'apparaissent des tensions salariales qui, en se répercutant sur le coût du travail, fragiliseraient la position compétitive des entreprises opérant en Belgique et provoqueraient des délocalisations. À cet égard, il importe d'ailleurs que la participation accrue se traduise par un volume de main-d'œuvre effectivement disponible plus important. Ainsi, en dépit de la forte participation de la population en âge

de travailler, les Pays-Bas n'affichent qu'un taux d'emploi très médiocre en termes de volume, étant donné la très large part de personnes occupées à temps partiel, et ils ont rencontré récemment d'importantes pénuries de main-d'œuvre qui ont donné lieu à de vives tensions salariales.

Des problèmes de pénurie de main-d'œuvre ont également déjà été observés en Belgique durant des périodes de haute conjoncture, notamment dans certaines régions et sous-régions. À cet égard, il convient d'attirer l'attention sur le fait que, selon les projections démographiques de l'INS et du Bureau fédéral du plan, les effets du vieillissement ne se feront pas sentir de façon uniforme dans les différentes régions du pays. Le problème sera nettement plus aigu en Flandre, où la population en âge de travailler se contractera plus tôt et de façon plus importante qu'en Wallonie. Dans cette dernière région, la taille de la population en âge de travailler devrait en effet demeurer supérieure à son niveau de 2000 sur l'ensemble de la période examinée; en région bruxelloise, le nombre des 15-64 ans devrait même continuer de croître jusqu'au début des années 2020. Compte tenu du fait que la Flandre dispose d'une réserve de main-d'œuvre plus réduite que les autres régions et que des pénuries y sont déjà constatées, il est manifeste que cette région aura davantage et plus rapidement que les autres à subir les conséquences du vieillissement démographique sur son potentiel de croissance, à moins d'accroître le taux de participation de la population en âge de travailler.

Le troisième axe de la politique de hausse du taux d'emploi repose sur une poursuite de la maîtrise des coûts du travail. Ainsi que l'a montré l'évaluation de la stratégie européenne pour l'emploi en 2002, une évolution responsable des salaires constitue une condition primordiale à la sauvegarde de la compétitivité et de l'emploi. En ce qui concerne les charges sur le travail, les perspectives budgétaires ne permettent pas, actuellement, de procéder à de nouvelles réductions importantes sans menacer la trajectoire budgétaire qui prépare de manière optimale les finances publiques belges au vieillissement. On peut cependant tenter d'alléger la charge pesant sur le travail en développant le recours à des moyens de financement alternatifs. La troisième partie du rapport présente quelques possibilités à cet égard, notamment en matière d'impôt à la consommation, qui montrent que les marges disponibles ne sont pas très importantes et devront de préférence être exploitées graduellement. Si la marge pour un allègement des charges demeure par conséquent relativement limitée, il est nécessaire de l'utiliser de la manière la plus efficace et de cibler les efforts, par exemple, sur les activités où le handicap en termes de productivité ou les risques de délocalisation sont les plus conséquents.

L'ensemble de ces considérations tend à démontrer qu'il n'existe pas de réponse unique et simple au défi du plein emploi. Une politique multidimensionnelle imaginative et cohérente doit être poursuivie et doit bénéficier du soutien de tous les acteurs de la société belge. Les efforts consentis depuis plusieurs années ont commencé de porter leurs fruits, mais il apparaît que cela ne suffira pas vu l'ampleur du choc démographique auquel le pays, comme nos partenaires européens, sera confronté.

Les bonnes performances scandinaves

Les excellents résultats des pays scandinaves en matière d'emploi sont manifestement obtenus - malgré des charges élevées, y compris sur le travail - grâce à l'accent mis sur les investissements prospectifs dans l'infrastructure, l'enseignement, la recherche et le développement, mais aussi au moyen d'une politique du marché du travail axée sur l'insertion active du plus grand nombre possible de personnes.

Le présent rapport montre que les performances de certains pays, notamment les pays scandinaves, les placent déjà bien au-delà des objectifs européens en matière de plein emploi. C'est pourquoi le Conseil considère que la politique de l'emploi et plus globalement le modèle de société de pays où près de trois personnes sur quatre en âge de travailler participent activement au marché du travail constituent pour la Belgique des sources d'inspiration appréciables.

L'analyse des données relatives à la pression fiscale et parafiscale sur le travail montre que, dans les pays scandinaves, celle-ci n'est en moyenne pas moins élevée qu'en Belgique: en 2001, elle a oscillé entre 41,5 p.c. au Danemark et 49,1 p.c. en Suède, tandis qu'elle atteignait 43,8 p.c. en Belgique. En outre, la pression fiscale sur la consommation, dans ces pays, paraît également assez nettement supérieure à celle de la Belgique. À cela, il convient d'ajouter que ces pays sont moins exposés aux risques de glissement d'achats vers l'étranger que la petite économie ouverte au cœur de l'Europe qu'est la Belgique. La pression fiscale et parafiscale totale y est donc plus élevée qu'en Belgique; il convient certes de signaler que, notamment au Danemark, les taux marginaux d'imposition ont été réduits sur l'ensemble des niveaux de revenus au cours des 10 dernières années, ce qui a créé une plus grande incitation à travailler.

Malgré cette forte pression des charges, qui permet par ailleurs à ces pays de financer un niveau élevé de dépenses de protection sociale, les pays scandinaves obtiennent, comme on l'a dit, d'excellents résultats dans le domaine de l'emploi.

Une première explication de cette situation réside dans le fait que les revenus (supérieurs) des pouvoirs publics sont destinés davantage qu'en Belgique, par exemple, à des dépenses qui renforcent structurellement le potentiel de croissance et d'emploi, à savoir les investissements, l'enseignement, la recherche et le développement et une politique active du marché du travail. En outre, les pays scandinaves sont bien entendu aidés par le fait qu'ils ont une dette publique beaucoup moins élevée et supportent, par conséquent, des charges d'intérêts également plus faibles.

Une autre constatation est le fait que divers pays scandinaves ont fourni d'importants efforts afin d'améliorer le potentiel de croissance de leur économie par des marchés de produits au fonctionnement efficace et, comme en Finlande, une politique explicite d'encouragement de l'innovation et de la recherche, menée par les autorités.

Une explication importante réside toutefois aussi dans le fonctionnement du marché du travail lui-même. Ainsi que le montre, par exemple, une analyse de l'économie la plus performante en matière d'emploi, à savoir l'économie danoise, le fonctionnement de ce marché s'appuie sur une politique active, qui allie des indemnités de chômage relativement généreuses à l'obligation, pour les demandeurs d'emploi, de participer à des programmes d'activation; sur une politique efficace en matière d'enseignement et de formation, par laquelle la demande de travail qualifié peut être satisfaite de manière efficace; sur une infrastructure sociale développée qui permet d'accroître l'offre de travail, notamment dans le secteur des soins, intensif en main-d'œuvre, et sur la suppression progressive des régimes de sortie anticipée de la vie active avant l'âge de 60 ans.

Grâce à cette politique active, le Danemark est notamment parvenu à la fois à renforcer la participation au marché du travail et l'emploi, y compris des aînés, et à réduire le chômage structurel.

Indicateurs du marché du travail: comparaison entre le Danemark et la Belgique

	Danemark	Belgique
Dépenses publiques relatives au marché du travail (2000, p.c. du PIB)		
- Total	4,62	3,50
- Dont mesures actives	1,58	1,32
- Mesures actives par demandeur d'emploi relativement au PIB par actif	0,34	0,19
Dépenses de formation		
- Part du PIB consacrée à l'éducation initiale (2002)	8,3	6,4
- Effort de formation pour les travailleurs (1999, en p.c. de la masse salariale dans les entreprises)	3,0	1,6
Emploi temporaire (2002, 15-64 ans p.c. de l'emploi salarié total)	8,9	7,6
Ancienneté des travailleurs dans l'emploi (2003, p.c. de la population correspondante)		
- Moins de deux ans		
* 15-64 ans	32	20
* 55-64 ans	12	3
- Plus de huit ans		
* 15-64 ans	36	51
* 55-64 ans	70	87
Tension salariale (1995, rapport entre le salaire mensuel moyen des travailleurs de 55 ans et plus et celui des jeunes de 25 à 29 ans, pour lequel le niveau est fixé à 100)	117	146
p.m. Taux d'emploi (2002)		
- 15-64 ans	76,4	59,6
- 15-24 ans	63,9	28,2
- 55-64 ans	57,3	25,7
p.m. Taux de chômage (2002)	4,3	6,9

Sources: CE, Eurostat; OCDE.

La comparaison des données relatives à la Belgique et au Danemark pour une série d'indicateurs utilisés dans le présent rapport est illustrative des différences existant entre les deux pays en matière de politique de l'emploi. Ainsi les dépenses publiques relatives au marché du travail et notamment les politiques d'activation des demandeurs d'emploi mobilisent des ressources plus importantes au Danemark, alors que ce pays enregistre un taux de chômage sensiblement inférieur à celui de la Belgique. En conséquence, le Danemark investit, en termes de mesures actives par demandeur d'emploi, l'équivalent d'un tiers de la richesse produite par personne en activité, tandis qu'en Belgique, ce même rapport se chiffre à un cinquième. De même, les dépenses de formation, tant initiale que continue, y sont significativement plus élevées. Si la part des contrats de travail temporaire n'est que légèrement plus élevée au Danemark, la mobilité professionnelle, approchée ici au travers de la proportion des travailleurs ayant une ancienneté dans leur poste de travail inférieure à deux ans, y est nettement plus importante qu'en Belgique, y compris pour les travailleurs âgés, témoignant ainsi de la coexistence, au Danemark, d'une offre et d'une demande de travail pour des personnes de plus de 55 ans. Enfin, la tension salariale qui mesure l'écart entre le salaire moyen des travailleurs de 55 ans et plus à celui des jeunes de 25 à 29 ans, est inférieure à 20 p.c. au Danemark, alors qu'elle est proche de 50 p.c. en Belgique.

Si elles n'expliquent évidemment pas à elles seules les écarts particulièrement élevés entre les taux d'emploi observés dans les deux pays, ces données mettent l'accent sur la problématique de la mobilité professionnelle. Or, le rapport a montré qu'il existait une relation positive entre la mobilité professionnelle et le taux d'emploi dans les pays de l'Union européenne. Ce constat ne peut manquer d'interpeller, tant les autorités que les partenaires sociaux, sur l'orientation à donner aux politiques de l'emploi et de la formation, dont les différents indicateurs repris ici représentent autant de facettes.

II. LA PROBLÉMATIQUE DE FIN DE CARRIÈRE

L'analyse de la politique de la fin de carrière se focalise traditionnellement sur les caractéristiques, les conditions de travail et les dispositifs institutionnels organisant le retrait du marché du travail relatifs aux personnes de plus de 50 ans, voire, comme dans le cadre de la stratégie européenne de l'emploi, des plus de 55 ans. C'est aussi le cas dans le présent rapport. Le Conseil supérieur est cependant conscient qu'une telle approche ciblée sur une tranche d'âge présente des limites. Il souhaite particulièrement attirer l'attention sur le fait que, si des mesures spécifiques s'imposent pour réformer les dispositifs existants, afin qu'ils n'incitent plus au retrait anticipé des travailleurs, la carrière professionnelle doit être considérée dans son ensemble. Les conditions que l'on a identifiées comme étant favorables à une participation accrue des aînés, telles que l'amélioration des conditions de travail, de l'employabilité et de la mobilité inter- et intra-entreprise, et l'adéquation entre coût salarial et productivité des travailleurs âgés, sont tout aussi pertinentes pour les autres travailleurs. Appliquée à l'ensemble de la population en âge de travailler, une politique inspirée de telles dispositions supprimerait à terme un grand nombre des motifs de retrait anticipé du marché du travail. Bref, la politique de l'emploi dans son ensemble doit prendre en compte l'intégralité de la carrière professionnelle. Toute politique de fin de carrière efficace résulte d'une approche holistique bien étudiée et doit s'inscrire dans une stratégie de long terme.

Contexte et perspectives démographiques

Les perspectives démographiques suggèrent que la population totale de la Belgique progressera de 600.000 unités d'ici à 2030, mais que celle en âge de travailler reculera de 200.000 unités, ce repli se faisant surtout sentir en Flandre. La part des personnes de plus de 55 ans dans cette population en âge de travailler ira croissant. Si la faible proportion de personnes en emploi observée dans ce groupe est maintenue à son niveau actuel (soit un peu plus de 1 sur 4), le nombre de personnes occupées diminuera de 30.000 unités d'ici 2010 et de 300.000 unités d'ici 2030. Une augmentation sensible du taux d'emploi des plus de 55 ans est dès lors indispensable pour soutenir l'offre de travail.

Si, à court terme, l'activité reste le principal déterminant de la situation du marché du travail, le Conseil relève que les évolutions démographiques attendues pour les prochaines décennies sont d'une ampleur telle qu'elles deviendront prépondérantes au point, toutes autres choses restant égales, de peser sur les perspectives de croissance de l'activité elle-même.

La plupart des pays industrialisés subiront un choc démographique important, mais l'occurrence et l'ampleur de ce phénomène varieront considérablement selon les zones géographiques. Ainsi, le Japon est d'ores et déjà confronté à une contraction de sa population en âge de travailler, de même que, en Europe, l'Allemagne, l'Italie et la Grèce. Les autres États membres verront aussi leur population

potentiellement active commencer à diminuer à plus ou moins courte échéance. Dans notre pays, cette situation devrait être observée à partir de 2011.

Si, selon les projections de l'Institut national de statistique et du Bureau fédéral du plan, la population totale belge augmentera de 10,3 à 10,5 millions d'ici 2010 et la population en âge de travailler continuera également à croître, la composition de celle-ci par groupe d'âge se modifiera profondément. Au fur et à mesure de leur avancement en âge, les générations nombreuses issues du baby-boom de l'après-guerre gagneront en importance, tandis que la part des groupes plus jeunes (nés après les années soixante, au cours d'une période caractérisée par une diminution de la natalité) diminuera. La part des 55-64 ans, traditionnellement peu actifs en Belgique, passera ainsi de 16 p.c. en 2003 à 19 p.c. en 2010, tandis que celle des 25-54 ans baissera de 65 p.c. à 63 p.c.

Au-delà de 2010, le nombre d'actifs potentiels commencera à diminuer dans notre pays, les générations nombreuses issues du baby-boom arrivant progressivement à l'âge de la retraite et n'étant que partiellement remplacées. De 6.800.000 actuellement, la population des personnes de 15 à 64 ans déclinera jusqu'à 6.600.000 en 2030. La population totale continuera en revanche à augmenter (de 10,5 millions à près de 10,9 millions) de sorte que la part relative des 15-64 ans va décroître: elle ne représentera plus que 61 p.c. de la population totale à cette date, contre encore 66 p.c. à l'heure actuelle. Le taux de dépendance des âgés, qui rapporte le groupe des personnes de plus de 65 ans à celui des actifs potentiels, passerait ainsi de 26 p.c. en 2003 à près de 40 p.c. en 2030.

Partant de situations relativement similaires en 2000 (à l'exception de l'Irlande et de la Suède, caractérisées respectivement par une population en moyenne plus jeune et plus âgée), tous les pays de l'Union vont être confrontés à une augmentation du taux de dépendance des plus de 65 ans. Les conséquences du vieillissement seront cependant très différentes d'un État à l'autre, le taux de dépendance attendu pour 2030 variant de 27 p.c. en Irlande à 46 p.c. en Italie, la moyenne s'élevant à 40 p.c.

Le taux d'emploi des travailleurs de plus de 55 ans est, en Belgique, on le sait, le plus faible de l'UE: en 2003, à peine 28 p.c. des personnes de cet âge travaillaient encore dans notre pays, contre 41,5 p.c. dans l'Union. L'âge moyen de sortie du marché du travail y est aussi le plus précoce (59 ans en Belgique en 2002, contre 61 ans pour l'Union). Le Conseil souhaite attirer l'attention sur le fait que cette spécificité pourrait, à terme, avoir des conséquences très dommageables puisque, toutes autres choses restant égales, si la participation au marché du travail ne s'accroît pas de façon substantielle, le nombre de travailleurs diminuera considérablement, en pesant sur la croissance et le revenu par habitant.

Un simple exercice mécanique permet d'illustrer ce propos. Si le taux d'emploi des travailleurs âgés reste inchangé à 28 p.c. d'ici 2050, le glissement des générations entraînera, toutes autres choses restant égales, une baisse du niveau de l'emploi de 30.000 unités en 2010 et de 300.000 en 2030. Si le taux d'emploi des âgés passe à 50 p.c. d'ici 2010 (dans le respect de l'objectif européen de Stockholm, ce qui constitue déjà en soi un objectif extrêmement ambitieux pour la Belgique), 270.000 personnes supplémentaires pourront être occupées en 2010, mais à terme, un déficit d'emploi persistera. À titre purement exploratoire, le Conseil a souhaité mesurer l'impact du maintien en emploi, jusqu'à 65 ans, des travailleurs actuellement âgés de 50 à 54 ans. Il s'avère que l'on pourrait, dans ce cas, compter 500.000 actifs supplémentaires en 2010 et 250.000 en 2030.

À défaut de pouvoir mobiliser une proportion suffisante de résidents pour le marché du travail, la pénurie de travailleurs pourrait, dans une mesure très partielle, être atténuée par un appel à de la main-d'œuvre

immigrée supplémentaire. Dans ce cas, il faudra toutefois veiller à ce que les qualifications des arrivants correspondent à celles qui font défaut sur le marché du travail.

Caractéristiques socio-économiques des hommes et des femmes âgés de 55 à 64 ans

L'emploi des personnes de plus de 55 ans est plus faible chez les salariés que chez les indépendants, et est plus tenu dans l'industrie, le secteur des soins de santé, l'enseignement et les transports et communications que dans d'autres branches d'activité. Les pays qui présentent un taux d'emploi élevé des personnes de plus de 55 ans - notamment les pays scandinaves - sont caractérisés par une plus grande mobilité de la main-d'œuvre et par des efforts nettement plus importants qu'en Belgique en matière de formation des travailleurs âgés. Les conditions de travail des aînés ne sont, en revanche, la plupart du temps pas plus défavorables en Belgique qu'en moyenne dans l'Union.

Le Conseil supérieur ne peut que regretter la trop faible participation au marché du travail des plus de 55 ans dans notre pays. Les raisons de leur participation ou de leur non-participation sont évidemment complexes. Si elles ne peuvent à elles seules les appréhender toutes, les enquêtes sur les forces de travail permettent toutefois d'identifier certaines caractéristiques de cette population. En Belgique, les travailleurs de 55 à 64 ans sont ainsi proportionnellement moins représentés parmi les salariés que parmi les indépendants. Il sont davantage présents dans certaines branches, comme le commerce et les services immobiliers et aux entreprises, alors qu'ils sont sous-représentés dans d'autres secteurs, comme l'industrie et l'énergie, la santé et l'action sociale, l'enseignement et les transports et communications, où il semble qu'une politique d'écartement des travailleurs âgés plus systématique soit mise en œuvre. En revanche, les grandes entreprises ne paraissent pas adopter un comportement différent des petites à l'égard des âgés, la part relative de ces derniers étant similaire dans les deux catégories de sociétés, même si la structure de l'emploi est légèrement plus jeune dans les PME.

Des enquêtes sur les forces de travail, il ressort que certaines caractéristiques, comme une mobilité des travailleurs plus grande, un meilleur accès à la formation ou l'usage plus intense du travail à temps partiel, peuvent être associées à des taux de participation élevés, sans toutefois qu'une relation de cause à effet directe puisse être mise en évidence.

Dans les pays scandinaves et au Royaume-Uni, la proportion de travailleurs salariés ayant moins de deux ans d'ancienneté dans leur poste de travail est ainsi nettement supérieure à la moyenne de l'Union pour l'ensemble des classes d'âge. Cette proportion est certes plus faible pour les travailleurs plus âgés, dont l'ancienneté moyenne est plus longue, mais elle demeure sensiblement supérieure dans ce groupe de pays (10 à 14 p.c. pour les 55-64 ans au Royaume-Uni, en Finlande et au Danemark et 7 p.c. en Suède) à celle enregistrée dans les autres États membres. La Belgique occupe la queue du classement avec seulement 3 p.c. de travailleurs âgés occupant leur emploi depuis moins de deux ans.

La mobilité dans l'emploi, y compris pour les tranches d'âge supérieures, témoigne de l'efficacité du marché du travail. Le Conseil souhaite à ce propos souligner l'intérêt des formules de mobilité intra-entreprise qui permettent à un travailleur de se reconverter et de terminer sa carrière au sein de son entreprise, mais en exerçant une fonction davantage en rapport avec son âge et ses conditions physiques et mentales, tout en valorisant son expérience, au bénéfice également de son employeur. Une telle reconversion nécessite, il est vrai, un changement de mentalité, des efforts d'adaptation et un investissement en matière de formation tant dans le chef de l'employeur que du salarié.

À cet égard, la participation des travailleurs à la formation est également nettement plus importante dans le groupe des pays nordiques et au Royaume-Uni, quelle que soit la catégorie d'âge, même si on y enregistre, comme dans l'ensemble des États membres, un taux d'accès à la formation décroissant avec l'âge. Ainsi, 30 p.c. des 55-64 ans ont accès à la formation en Suède. Cette proportion varie de 10 à 16 p.c. dans les autres pays de ce groupe. En Belgique, elle n'est que de 6 p.c., un niveau proche de la moyenne européenne. Facteur d'employabilité, la formation continue est de nature à prolonger la vie active des travailleurs, en permettant à ceux-ci d'actualiser leurs connaissances et d'accéder aux nouvelles techniques de production. Une mise à niveau régulière est particulièrement importante pour les moins qualifiés d'entre eux, qui sont proportionnellement plus nombreux parmi les plus âgés.

S'ils sont sans doute les premiers touchés par les mesures d'écartement anticipé, les travailleurs les moins qualifiés ne sont pas les seuls à quitter trop tôt le marché du travail dans notre pays. Les taux d'emploi des plus de 55 ans munis d'un diplôme de l'enseignement secondaire ou ayant accompli des études supérieures, sont aussi parmi les plus faibles de l'Union.

Les conditions de travail, notamment en ce qui concerne le travail atypique, en équipe et temporaire, sont généralement considérées comme un déterminant important de la participation des plus de 55 ans au marché du travail. Les conditions de travail pénibles et le niveau de stress sont d'ailleurs des arguments couramment avancés pour justifier, en Belgique, le désir des travailleurs de quitter anticipativement le marché du travail. Les résultats des enquêtes sur les conditions de travail, menées par la Fondation de Dublin pour l'amélioration des conditions de vie et de travail, n'indiquent cependant pas que l'environnement de travail et les problèmes de santé liés à l'exercice d'une activité sont systématiquement plus défavorables dans notre pays. Cela ne signifie pas pour autant que les conditions de travail sont satisfaisantes pour l'ensemble des travailleurs et, a fortiori, pour les plus âgés d'entre eux. Une attention particulière doit notamment être accordée aux problèmes de santé liés au travail que ces derniers peuvent rencontrer. L'analyse des enquêtes sur les forces de travail aboutit à des conclusions similaires. Elle souligne par ailleurs que les pays qui enregistrent les taux d'emploi des plus de 55 ans les plus élevés n'offrent pas toujours les conditions de travail les plus avantageuses, en ce qui concerne notamment le travail en horaire atypique ou en équipe et la sécurité de l'emploi mesurée par l'exercice d'un emploi temporaire. Néanmoins, le travail à temps partiel, qui permet d'alléger la fin de carrière, est plus largement répandu parmi les âgés dans les pays nordiques et au Royaume-Uni: un accroissement substantiel du nombre de travailleurs à temps partiel y est enregistré pour les 60-64 ans en Suède, en Finlande et au Royaume-Uni, de même qu'aux Pays-Bas. Au Danemark, une hausse est également observée, mais partant d'un niveau plus bas. En Belgique, le travail à temps partiel des âgés est plus répandu qu'en moyenne dans l'Union, mais on ne constate pas de changement de comportement important à partir de 60 ans. Il est vrai que les formules de prépension à temps partiel et, surtout, de crédit-temps s'appliquent déjà à partir de 50 ou 55 ans.

En Belgique, une grande partie des hommes et femmes de plus de 50 ans sans emploi viennent grossir les rangs des inactifs. Le nombre de sans-emploi qui recherchent activement un travail et sont disponibles pour travailler décline en effet rapidement et devient même non significatif dès le groupe d'âge de 55 à 59 ans. Par choix délibéré, découragement ou en raison de l'existence de régimes de retrait anticipé, les sans emploi de plus de 50 ans ne sont de facto plus disponibles pour le marché du travail et sont recensés comme inactifs, même si une partie d'entre eux est inscrite comme demandeur d'emploi auprès d'un bureau de placement et perçoit des allocations. Dans les pays scandinaves, en Allemagne, en Autriche et au Royaume-Uni, en revanche, la proportion de demandeurs d'emploi reste considérable jusqu'à 60 ans, pour décliner rapidement ensuite. Plusieurs facteurs peuvent expliquer la persistance d'une offre d'emploi importante au-delà de 50 ans, comme la nécessité financière,

l'environnement sociologique, qui contribue à ce que les personnes de plus de 50 ans continuent à croire en leurs chances de retrouver un emploi, et les moyens mis en œuvre pour épauler ces personnes dans leur recherche d'emploi.

Le chômage des âgés représente une voie de sortie importante dans notre pays, puisque près de 8 p.c. de la population de 55 à 64 ans se considèrent comme chômeurs sans pour autant être demandeurs d'emploi. Cela semble également le cas, quoique dans une moindre mesure, en Finlande (5 p.c.) et au Portugal (3,5 p.c.). Dans les pays scandinaves et aux Pays-Bas, le régime de l'incapacité de travail permanent joue également un rôle important: 10 p.c. des 55-64 ans se déclarent dans cette situation aux Pays-Bas, 14 p.c. au Danemark et 17 à 18 p.c. en Finlande et en Suède, des proportions largement supérieures à celles enregistrées ailleurs. En Suède, pays qui enregistre le taux d'inactivité des aînés le plus faible de l'Union, moins de 7 p.c. de la population de plus de 55 ans est admise à la (pré)retraite, alors que cette part varie entre un peu moins de 20 p.c. au Danemark et 56 p.c. en Autriche, la Belgique se situant au milieu de la fourchette avec 37 p.c. La (pré)retraite est ainsi le statut principal de la majorité des hommes et des femmes inactifs de plus de 55 ans, alors que les femmes inactives du groupe précédent se déclaraient majoritairement au foyer dans tous les États membres, sauf dans les pays scandinaves.

Les femmes ayant accumulé une expérience professionnelle ont droit à une pension, même si cette expérience a cessé prématurément en raison, par exemple, d'une maternité ou d'un enlèvement dans le chômage. Le Conseil supérieur constate d'ailleurs que de nombreuses femmes inactives de plus de 55 ans disposent d'une expérience de travail. Cette proportion est de près de 80 p.c. en Belgique. Malheureusement, cette expérience est souvent difficile à valoriser étant donné son ancienneté. Ainsi, près de trois-quarts des femmes ayant déjà travaillé ont cessé toute activité depuis plus de 8 ans. Pour les hommes, cette proportion est plus faible, soit 36 p.c. L'absence d'un passé professionnel récent, couplé à un accès plus que limité à la formation (d'ailleurs souvent sans rapport avec leur expérience professionnelle passée ou avec un emploi potentiel) semblent écarter définitivement les plus de 55 ans du marché du travail.

Au terme de cette analyse socio-économique, le Conseil supérieur constate que dans notre pays, pour les hommes principalement, la plupart des retraits anticipés s'inscrivent dans le cadre d'un dispositif institutionnel, préretraite, prépension ou chômage. Il a donc semblé nécessaire d'examiner plus en détail ces différents mécanismes de retrait et, dans la mesure du possible, d'en évaluer l'impact.

Le contexte institutionnel en Belgique

L'augmentation considérable de l'inactivité à partir de 50 ans en Belgique est liée à différents dispositifs de retrait anticipé: 15 p.c. des 50-64 ans sont à la retraite et près de 14 p.c. ont quitté le marché du travail par le biais de la prépension ou du chômage; aucune information n'est disponible en ce qui concerne les régimes "Canada Dry". La politique de limitation de ces régimes de retrait anticipé doit être considérablement renforcée, et il faut veiller à cet égard à ce qu'une diminution du recours à l'un ne soit pas contournée, par les employeurs et les travailleurs, par une augmentation du recours à un autre.

La réglementation du marché belge du travail prévoit un certain nombre de dispositifs - ayant d'ailleurs rencontré un vif succès - qui permettent un retrait avant l'âge de 65 ans. Même si l'âge officiel du départ à la retraite est fixé à 65 ans (et actuellement encore à 63 ans pour les femmes), ce régime comporte aussi plusieurs possibilités d'arrêter complètement le travail plus tôt. Outre les régimes spéciaux -

prévus entre autres pour les professions pénibles - , il s'agit essentiellement de la possibilité d'obtenir une retraite anticipée à partir de 60 ans. Ainsi, environ 151.000 personnes âgées de 60 à 64 ans bénéficiaient d'une pension de salarié au 1^{er} janvier 2003 et 35.000 d'une pension d'indépendant. Dans le cadre du régime applicable au personnel statutaire de la fonction publique, un peu plus de 54.000 pensions étaient versées, à la mi-2002, à des personnes de la même tranche d'âge, mais aussi à quelque 7.000 personnes âgées de 50 à 54 ans et à 17.000 personnes de 55 à 59 ans. Au total, on compterait donc près de 270.000 retraités âgés de 50 à 64 ans, soit environ 15 p.c. de la population de cet âge. Selon toute vraisemblance, ces données globales sont toutefois quelque peu surestimées, puisque des carrières non homogènes peuvent donner lieu à une combinaison d'indemnités de retraites dans les régimes des salariés, des indépendants et/ou de la fonction publique, et que des doubles comptages peuvent dès lors se produire.

Le régime d'invalidité peut, lui aussi, entraîner l'écartement des travailleurs âgés du marché du travail. Des critères médicaux rigoureux étant toutefois appliqués à cet égard, ce régime ne s'applique qu'aux personnes réellement inaptes au travail. Fin 2003, il concernait quelque 125.000 personnes de 50 à 64 ans, soit 6,7 p.c. de la population correspondante.

Dans les années 1970 et 1980, le chômage, et plus particulièrement le chômage des jeunes, est devenu un problème important. Afin d'accroître les chances des jeunes de trouver du travail, deux régimes légaux permettant le retrait anticipé des aînés du marché du travail ont été développés. La prépension conventionnelle à temps plein peut, en principe, être obtenue à partir de 60 ans mais, dans la pratique, le régime est - par convention collective de travail - généralement accessible dès 58 ans. L'âge de départ peut même être ramené à 50 ans pour les entreprises en difficultés ou en restructuration. Le statut de "chômeur âgé non demandeur d'emploi" est accessible, depuis le 1^{er} juillet 2004, à partir de 58 ans, alors que cet âge minimum était encore de 50 ans jusqu'à la mi-2002. En 2003, il y avait, en moyenne, environ 6.000 prépensionnés à temps plein âgés de 50 à 54 ans, 41.000 de 55 à 59 ans et 60.000 de 60 à 64 ans. Le statut de chômeur âgé concernait, en moyenne en 2003, environ 41.000 personnes âgées de 50 à 54 ans, 72.000 de 55 à 59 ans et 33.000 de 60 à 64 ans. Au total, quelque 254.000 personnes de 50 à 64 ans avaient recours à l'un de ces régimes, ce qui correspond à 13,9 p.c. de la population de cette tranche d'âge.

Le recours plus ou moins important à ces mécanismes comme voie de retrait du marché du travail dépend directement des dispositions réglementaires qui les sous-tendent. Ainsi, l'âge minimal d'accès est évidemment déterminant, de même que la longueur de la carrière préalable, mais les aspects financiers jouent eux aussi un rôle essentiel. C'est pourquoi le Conseil supérieur a entrepris de calculer, avec l'assistance des administrations concernées, les taux de remplacement correspondant à des cas types pour chacun de ces systèmes. Les résultats de cette exercice sont présentés ci-après dans le chapitre consacré aux incitants financiers.

Même s'ils sont attrayants à de multiples égards, les régimes légaux comportent des conditions qui sont considérées, dans bien des cas, comme trop restrictives. C'est la raison pour laquelle se sont développés des régimes ad hoc, appelés aussi "Canada Dry" qui prennent en compte à la fois la situation de l'entreprise, celle du travailleur âgé et la réglementation en vigueur relative aux âgés. Les avantages d'un régime légal (comme le chômage ordinaire, le régime du chômeur âgé ou le crédit-temps) sont, dans ces régimes ad hoc, combinés à une allocation supplémentaire de l'ancien employeur, de même que, parfois, aux droits constitués en matière de deuxième pilier des pensions. Le nombre de personnes concernées par ces régimes ad hoc ne peut être évalué, étant donné que les conditions des dispositifs légaux sont contournées. Le Conseil estime qu'il serait souhaitable d'utiliser

toutes les pistes possibles, et plus particulièrement les données fiscales, afin d'avoir un aperçu de l'ampleur de ces régimes.

Le Conseil se réjouit que les premières pierres d'une politique visant à freiner le retrait anticipé du marché du travail aient été posées. Ainsi, l'âge du départ à la retraite des femmes passe progressivement, par paliers transitoires, de 60 à 65 ans, et - conformément aux recommandations du Conseil supérieur - l'âge d'accès au statut de "chômeur âgé non demandeur d'emploi" a été relevé de 50 à 58 ans. Prévoir un suivi et un accompagnement spécifiques des chômeurs de plus de 50 ans pourrait par ailleurs devenir une mesure efficace pour promouvoir la (ré)insertion des âgés sur le marché du travail. L'initiative "Actief 50 + Bis" du VDAB en Flandre pourrait servir d'exemple en la matière. Une autre mesure vise à rendre la mise en œuvre des régimes "Canada Dry" plus difficile en durcissant la réglementation relative au deuxième pilier des pensions: à l'avenir, les indemnités dans le cadre du second pilier ne pourront en effet intervenir qu'une fois que le travailleur concerné aura atteint l'âge de 60 ans. Ces mesures ne changent cependant rien au fait que les systèmes "Canada Dry" demeurent des moyens de mettre fin à l'emploi trop peu onéreux pour les employeurs et trop attractifs pour les travailleurs.

Le Conseil est néanmoins d'avis que les efforts fournis ne vont absolument pas assez loin et constate en outre que les régimes de retraits existants ont même été, ces derniers temps, plus intensivement utilisés pour les travailleurs très qualifiés, pour lesquels les chances de (re)trouver un emploi sont cependant plus importantes. De plus, il a été constaté à plusieurs reprises dans le passé que les mesures visant à resserrer l'accès à l'un ou l'autre régime ou à le rendre moins attrayant, ont entraîné une augmentation du recours à d'autres dispositifs, restés plus avantageux. Le Conseil souhaite dès lors souligner qu'une réflexion et une action globales portant sur l'ensemble des dispositifs s'imposent, afin d'éviter ce système de vases communicants. En la matière, il s'indique d'atteindre un équilibre entre les mesures qui, tant du point de vue de l'employeur que du travailleur, d'une part, suppriment les retraits prématurés ou les rendent moins attractifs et, d'autre part, soutiennent la prolongation de la vie active. Ceci implique que soient pris en considération différents aspects de la carrière professionnelle, comme la longueur de celle-ci, les possibilités de mobilité intra-entreprise, la formation continue et l'expérience professionnelle.

Les incitants du côté de la demande et de l'offre

Les faibles niveaux du taux d'emploi et du taux d'activité des âgés vont de pair; cela montre sans doute qu'une conjonction d'éléments d'offre et de demande influence le retrait anticipé. À ce titre, il s'indique de développer une approche globale, qui associe, en toute transparence, représentants des employeurs et des travailleurs, dans le respect du dialogue social.

Le taux d'emploi des travailleurs âgés peut être interprété comme un indicateur potentiel du niveau de la demande de cette main-d'œuvre de la part des employeurs. Le taux d'activité peut, quant à lui, être considéré comme un indicateur potentiel de l'offre de travail qui émane des personnes appartenant à cette catégorie d'âge. Le Conseil constate à cet égard que les pays présentant un taux d'emploi relativement bas enregistrent également un taux d'activité relativement faible des âgés. Il apparaît dès lors qu'une demande relativement faible de travailleurs âgés s'accompagne d'une offre relativement modeste, et inversement.

Une telle corrélation n'indique pas un lien causal, dans un sens donné, entre ces deux indicateurs; en d'autres termes, le retrait anticipé des travailleurs peut être motivé tant par la demande, du côté des

employeurs, que par l'offre, du côté des travailleurs. Cela donne à penser que les incitants financiers sont tels que les employeurs comme les travailleurs tirent avantage du retrait anticipé et qu'il s'agit donc d'une conjonction de facteurs de demande et d'offre. Il en résulte que les réformes ont sans doute plus de chances de réussir si elles influencent positivement tant la demande que l'offre, dans la perspective de recréer les conditions normales de fonctionnement du marché du travail pour les personnes de plus de cinquante ans.

La demande de travail

La Belgique est caractérisée par une tension salariale entre travailleurs jeunes et âgés un peu plus marquée qu'en moyenne dans l'UE. Pour encourager les entreprises à embaucher ou à garder en service davantage de travailleurs âgés, des mesures d'allégement des coûts salariaux qui leur sont associés ont été introduites. Cette politique mérite d'être soutenue et renforcée. De même, tout politique visant à rendre le niveau de productivité plus conforme aux coûts salariaux ou à maintenir cet équilibre par le biais de la formation mérite d'être stimulée.

Du côté de la demande, la structure des salaires en fonction de l'âge pourrait être de nature à inciter les entreprises à exclure anticipativement les travailleurs âgés du monde du travail pour des raisons financières. Cela pourrait notamment être le cas lorsque les travailleurs âgés représentent un coût salarial plus élevé que leurs collègues plus jeunes et que cet écart de coût salarial n'est pas (entièrement) compensé par une productivité plus importante. Une analyse du rôle de l'âge dans les barèmes salariaux, largement fondée sur des données et études du Service public fédéral Emploi, Travail et Concertation sociale, montre que, en Belgique, la concertation salariale dans les commissions paritaires est structurée de telle manière que l'âge (l'ancienneté) est un déterminant important du revenu des travailleurs.

L'enquête sur la structure et la répartition des salaires de l'INS confirme la liaison des salaires à l'âge en Belgique. Selon les statistiques les plus récentes sur les salaires, qui portent sur l'année 1999, c'est surtout pour les employés que l'écart entre le salaire mensuel des jeunes et celui des âgés est important, alors que cela s'avère être nettement moins le cas pour les ouvriers. Même si les femmes ont un niveau de salaire moyen moins élevé que les hommes, on ne note qu'une légère différence d'évolution des salaires en fonction de l'âge, comparable à la différence d'évolution entre les salaires des travailleurs à temps plein et ceux des travailleurs à temps partiel. En se fondant sur les données analysées, il est possible d'établir un indicateur global simple qui donne une vue d'ensemble de la tension salariale entre les travailleurs âgés et les plus jeunes. Le Conseil définit cet indicateur de tension salariale comme le rapport entre le salaire mensuel moyen des personnes de plus de 55 ans et le salaire mensuel moyen des travailleurs âgés de 25 à 29 ans, ce dernier niveau étant équivalent à 100. En 1999, la tension salariale atteignait ainsi 154 p.c. dans l'industrie et les services pris conjointement, soit 158 p.c. dans le secteur des services et 149 p.c. dans l'industrie.

L'enquête d'Eurostat sur la structure et la répartition des salaires de 1995 indique que de nombreux autres pays européens enregistrent une évolution des salaires liée à l'âge. L'importance de l'âge pour la rémunération des travailleurs n'est toutefois pas uniforme dans tous les pays. La tension salariale est légèrement plus élevée en Belgique (146 p.c.) qu'en moyenne de l'UE: elle est inférieure à celle de pays comme les Pays-Bas et la France, mais nettement supérieure à celle du Danemark (117 p.c.), de la Finlande (116), de la Suède (114) et du Royaume-Uni (105).

Les écarts en matière de tension salariale entre les pays de l'UE peuvent sans doute s'expliquer en partie par des différences au niveau de la structure de l'emploi, comme la part relative des hommes et des femmes, celle des travailleurs à temps plein et à temps partiel, la composition sectorielle de l'économie, etc. En outre, certains pays peuvent présenter une tension salariale plus faible parce qu'ils maintiennent plus longtemps au travail des travailleurs moins productifs et donc moins bien payés, contrairement à d'autres pays où ce sont surtout les plus productifs qui restent le plus longtemps actifs.

La productivité des travailleurs, comme les salaires, augmente avec l'âge, mais des études montrent que la progression des salaires est souvent plus rapide et se maintient plus longtemps que celle de la productivité, comme le confirment des recherches empiriques relatives à la Finlande, à la Norvège et à la France. Étant donné l'existence largement répandue de systèmes d'augmentations salariales liés à l'âge dans de nombreux pays de l'Union européenne, on peut considérer que presque partout, et donc également en Belgique, la progression des salaires avec l'âge est plus rapide que la productivité.

Ce phénomène peut s'expliquer par la théorie des contrats implicites. Celle-ci établit que les employeurs proposent aux jeunes travailleurs un contrat qui implique une rémunération inférieure à leur productivité moyenne. Ce faisant, les employeurs s'assurent contre l'incertitude liée à la productivité individuelle réelle des jeunes travailleurs qu'ils recrutent. Ces jeunes travailleurs sont donc invités à montrer de quoi ils sont capables, notamment leur productivité, dans la perspective d'un salaire ultérieur qui dépassera leur productivité. Ce système de rémunération lie également les travailleurs à leur entreprise. On peut se demander si la pertinence de ce système ne s'est pas atténuée, maintenant que le lien entre le travailleur et l'entreprise est devenu plus lâche et ne se maintient plus souvent pendant toute une carrière. Par ailleurs, les travailleurs présentant le rapport le moins favorable entre salaire et productivité, à savoir les aînés, deviennent, dans le cadre de ce système, les premières victimes de conditions économiques défavorables inattendues qui rendent les restructurations nécessaires. Ici encore, la mobilité au sein de l'entreprise peut permettre de maintenir les travailleurs âgés en emploi, dans la mesure où les nouvelles fonctions qui leur sont confiées, après un éventuel bilan de compétences, ouvrent la voie à un renforcement de leur productivité et à une motivation accrue.

Une structure des salaires en fonction de l'âge relativement marquée paraît souvent aller de pair avec un taux d'emploi relativement plus faible des travailleurs âgés, et inversement: la plupart des pays présentant une tension salariale entre travailleurs jeunes et âgés plus importante que la moyenne européenne semblent enregistrer un taux d'emploi des aînés moins élevé. Ce constat pourrait indiquer que l'exclusion des travailleurs âgés est liée à des arguments de coûts (en d'autres termes à une diminution de la demande de travail). La diminution de la demande de travail des aînés peut également être liée à un découragement du côté de l'offre. Le fait que les employeurs soient moins enclins à recruter ou à garder en fonction des personnes âgées est susceptible de décourager ces derniers d'offrir leurs services sur le marché du travail.

Le Conseil constate que les pouvoirs publics ont déjà pris plusieurs mesures incluant des incitants financiers à la demande de travail de travailleurs âgés. Au niveau fédéral, une réduction des charges sociales de 400 euros par trimestre est prévue pour les travailleurs de 57 ans et plus. Les partenaires sociaux ont également convenu, lors de la Conférence pour l'emploi de septembre 2003, qu'une partie des réductions ciblées des cotisations sociales des employeurs doivent être concentrées sur les travailleurs âgés. Au vu des explications données ci-dessus, des réductions de charges ciblées sur les travailleurs âgés relativement peu productifs, comme les personnes peu qualifiées, pourraient s'avérer efficaces pour maintenir en emploi une plus grande partie de ces travailleurs. Le Conseil insiste toutefois

sur le fait que des réductions ciblées peuvent toujours induire des effets d'éviction, dans la mesure où elles rendent une catégorie de main-d'œuvre plus intéressante que d'autres.

Les mesures qui favorisent plutôt l'offre (sur lesquelles nous reviendrons ci-dessous) peuvent aussi exercer des effets de demande positifs. On peut prendre comme exemple l'allocation de reprise du travail qui accorde une prime aux chômeurs âgés de plus de 50 ans qui reprennent le travail. Grâce à cette compensation financière, ces personnes peuvent accepter un salaire relativement plus faible lors de leur nouveau recrutement. Par ailleurs, les mesures qui encouragent l'apprentissage tout au long de la vie, de même que les objectifs en matière de formation et d'apprentissage dans les entreprises que se sont fixés les partenaires sociaux, peuvent aussi avoir une influence favorable sur l'évolution de la productivité des travailleurs au cours de la carrière et, dès lors, améliorer le rapport entre le coût salarial et la productivité, ce qui est susceptible de contribuer à un relèvement du taux d'emploi des aînés.

En outre, le Conseil est favorable à l'obligation, à charge de l'employeur, de reclassement professionnel des travailleurs de 45 ans et plus qu'il licencie. Il semble toutefois que peu de travailleurs exercent leur droit à bénéficier de cette mesure. Le Conseil supérieur considère qu'il serait opportun de procéder à une évaluation approfondie de ce dispositif et, le cas échéant, d'en reconsidérer les modalités.

L'offre de travail

En Belgique, l'emploi des travailleurs âgés est considérablement freiné par les pièges à l'emploi. Dans les divers régimes de retrait anticipé, la perte financière par rapport au dernier revenu du travail est très limitée. Les études montrent que la fiscalité sur le maintien en activité est, en Belgique, parmi les plus élevées des pays où le départ anticipé est financièrement encouragé. Une poursuite de l'adaptation de la structure des incitants financiers, axée sur le prolongement de la participation et le découragement du retrait anticipé, est donc nécessaire. Par ailleurs, l'offre de travail des aînés doit également être encouragée par des efforts visant à accroître leur capacité d'insertion professionnelle, en matière de conditions de travail, de formation et de planification de carrière.

Le problème des incitants financiers au départ anticipé est complexe car il s'agit d'un domaine où système de prestation, système d'imposition, préférences et caractéristiques personnelles des bénéficiaires interagissent.

Comme on l'a vu, il existe plusieurs dispositifs de fin de carrière en Belgique. Pour déterminer les incitants financiers à emprunter tel ou tel dispositif, il faut à la fois tenir compte des conditions d'accès (en particulier de l'âge minimum) et des incitants financiers *stricto sensu*, autrement dit de la générosité du dispositif de prestation, mesurée par exemple par le taux de remplacement et la prise en compte de pénalités financières éventuelles en matière d'accumulation des droits à la pension.

Les caractéristiques observables (comme la situation familiale) ou non observables (comme les préférences personnelles) influencent également le comportement de cessation d'activité. Le rapport propose premièrement différentes manières de calculer les incitants financiers et compare les pays en fonction des incitants au retrait précoce du marché du travail. Deuxièmement, les études empiriques sont examinées pour mesurer l'effet de ces incitants sur l'offre de travail des aînés.

Il existe deux grandes manières de procéder pour mesurer les incitants financiers. La première est de travailler par cas type, et de calculer, pour ces situations, les taux de remplacement, c'est-à-dire la

prestation sociale en proportion de la dernière rémunération, dans tous les dispositifs accessibles à ces personnes. Il s'agit là d'une mesure imparfaite des incitants financiers qui ne se réduisent pas à la seule générosité des prestations remplaçant les revenus professionnels. De plus, le choix des cas types doit être représentatif de la population. La deuxième manière consiste à travailler sur un échantillon représentatif et à calculer pour chacun de ces individus les incitants à se maintenir en activité professionnelle étant donné les possibilités existant dans les dispositifs alternatifs de fin de carrière. Cette approche, dite de microsimulation, a l'inconvénient d'exiger un grand nombre de données.

Le Conseil, avec l'appui des administrations concernées, a déterminé les revenus de remplacement offerts par les différents systèmes institutionnels de fin de carrière en Belgique, pour un ensemble de cas types variant selon le revenu professionnel et la situation familiale. Nous examinerons d'abord les taux de remplacement bruts, c'est-à-dire ne prenant pas en compte l'impact de la fiscalité, puis les taux nets basés sur les montants nets de la rémunération et de la prestation, à savoir après cotisations personnelles et impôts sur les personnes physiques. En travaillant avec trois niveaux de revenus et deux types de ménages, l'exercice appréhende la générosité de chacun des dispositifs, en tenant compte des différents plafonds et seuils existants. Faute d'information, les taux de remplacement n'ont pu être calculés pour les sorties anticipées combinées à des conventions de type "Canada Dry". Il est vraisemblable qu'ils soient de l'ordre de ceux obtenus dans le cas de la prépension, puisque les dispositifs "Canada Dry" sont financièrement moins coûteux que la prépension pour les employeurs.

Si l'on examine d'abord les taux de remplacement bruts, les écarts s'expliquent principalement par l'existence de plafonds et seuils réglementaires dans les dispositifs. Les taux de remplacement sont ainsi systématiquement plus élevés pour les revenus les plus bas (de l'ordre de 70 p.c. pour les salariés), ce qui reflète l'impact des minima dans les différents systèmes de prestation. Pour les salariés du secteur privé, les taux de remplacement pour la pension légale ou la prépension sont assez faibles pour les salaires au niveau du salaire moyen de l'ouvrier (45 à 50 p.c.) ou du double de ce salaire moyen (de l'ordre de 30 p.c.). Toutefois, il est assez habituel que ces prestations soient complétées dans le cadre de contrats d'assurance de groupe, dans les cas les plus généreux selon une formule "but à atteindre" visant à garantir un taux de remplacement brut de 70 p.c. des dernières rémunérations. Selon le Comité d'étude sur le vieillissement, un tiers environ des salariés cotisent actuellement à une assurance de groupe.

Dans la fonction publique, on observe l'impact du complément d'âge (un système de surcote qui permet aux fonctionnaires n'ayant pas une carrière complète d'obtenir un taux de remplacement plus avantageux à leur départ à la pension, s'ils maintiennent leur activité jusqu'à 65 ans), les taux de remplacement passant de 67 p.c. à 73 p.c. avec le complément. Il s'agit donc d'un incitant réel pour la poursuite d'une carrière au-delà de 60 ans, mais seulement si la carrière est incomplète à l'âge de la pension.

Dans le système de pension des indépendants, il existe un dispositif qui pénalise le départ anticipé à la retraite en instaurant une décote de 5 p.c. par année avant l'âge légal de départ à la retraite. La différence entre les taux de remplacement pour la pension calculés, d'une part, pour une carrière incomplète et un âge de départ de 60 ans et, d'autre part, pour une carrière complète et un âge de départ de 65 ans, est de ce fait la plus élevée dans ce régime de travail. Ainsi, pour le niveau de revenu professionnel le plus bas, le taux de remplacement s'élève à peine à 45 p.c. si la retraite est prise anticipativement par rapport à un taux de 71 p.c. en cas d'âge normal de départ à la retraite.

Les taux de remplacement nets ont également été calculés, car ils indiquent de manière plus précise l'incidence financière réelle d'une cessation de l'activité pour les différents bénéficiaires.

On constate dans tous les cas que les taux de remplacement nets sont systématiquement plus élevés que les taux bruts. Il s'agit d'une caractéristique commune à la plupart des pays de l'OCDE. Le traitement fiscalement avantageux des pensions et des autres prestations de remplacement par rapport aux revenus professionnels explique ces différences marquées.

Pour les bas revenus, les taux de remplacement nets sont toujours de plus de 80 p.c. Il est toutefois difficile d'en tirer une conclusion au niveau incitatif. En effet, pour des bas salaires, une chute de revenu même ténue, peut être jugée comme non acceptable. Pour préserver un pouvoir d'achat suffisant, la personne peut dès lors être contrainte de se maintenir en activité.

Le régime des prépensions reste attrayant au niveau financier par rapport aux dispositifs alternatifs assurant un taux de remplacement entre 80 et 85 p.c., selon la situation familiale, pour les niveaux moyens de revenus et même pour les revenus plus élevés si les indemnités légales de prépension sont complétées par des indemnités extra-légales payées par l'employeur. Pour les bas revenus, le système des chômeurs âgés apparaît également financièrement intéressant, avec un taux de remplacement de 89 p.c., contre 84 p.c. pour la prépension et 78 p.c. via la retraite prise anticipativement.

Une analyse par cas type reste toutefois trop partielle par rapport à l'ensemble des facteurs qui peuvent affecter un patrimoine de pension. L'analyse des incitants à l'aide d'une microsimulation vise précisément à appréhender leur impact.

Une microsimulation nécessite un échantillon représentatif de personnes dans les tranches d'âge concernées, ainsi que des informations sur toutes les caractéristiques ayant un impact sur leur patrimoine à la pension. L'étude de ce type la plus récente pour la Belgique est celle de Dellis, Perelman *et al.* (2002) qui est basée sur une banque de données qui a été constituée en 1995. Une nouvelle étude initiée par le SPF Sécurité sociale est en cours mais les résultats ne sont pas attendus avant 2006.

Pour le groupe le plus important de la population, à savoir les hommes salariés, l'étude de Dellis, Perelman *et al.* montre que les incitants au retrait anticipé existent pour l'ensemble des âges considérés, à savoir de 50 à 65 ans et sont beaucoup plus importants pour les personnes dont les revenus sont compris dans les déciles inférieurs, même s'ils continuent d'exister pour tous les autres déciles de la distribution des revenus. Dans le profil selon l'âge, l'effet de l'ouverture des droits aux programmes de prépension et de pension se marque par un nombre important de sorties concentré autour de ces âges légaux.

Pour répondre à la question de savoir si les systèmes existant en Belgique comportent des incitants plus importants que dans les autres pays, il est nécessaire de résumer en un chiffre le caractère incitatif au retrait précoce des systèmes de protection sociale dans les différents pays. Il n'existe pas une manière totalement satisfaisante de le faire. L'étude de Gruber et Wise (1999) a procédé à un tel classement des pays, à partir de résultats de microsimulations obtenus auprès de différentes équipes nationales. L'OCDE (2003) calcule également les incitants existants dans différents pays, en utilisant une moyenne sur un ensemble donné de cas types. Selon ces deux études, la Belgique se trouve dans le peloton de tête de pays où existent des incitants puissants au départ précoce.

Dans l'ensemble des pays développés, on a observé depuis les années 70 et jusqu'au milieu des années 90, une baisse importante des taux d'activité et en particulier du taux d'activité des plus âgés. Peut-on lier cette baisse du taux d'activité ou de participation à une augmentation des incitants financiers au retrait anticipé ?

Il existe différentes approches possibles, notamment des études portant sur les données individuelles et d'autres visant à expliquer des grandeurs macroéconomiques, comme la chute du taux d'activité entre deux tranches d'âge d'une population donnée. Presque toutes les études empiriques trouvent un impact significatif des incitants financiers sur l'offre de travail des plus âgés. Toutefois, elles diffèrent quant à l'importance de cet effet. La prise en compte notamment des caractéristiques non observées, comme les préférences personnelles, complique en effet l'analyse économétrique.

La méthode de l'OCDE (2003) consiste à calculer, pour un âge donné (par exemple à 55 ans), d'une part, les cotisations de pensions supplémentaires versées par le travailleur s'il poursuit son activité durant cinq années supplémentaires et, d'autre part, les droits à la pension supplémentaires acquis durant ces cinq années. Si le système est actuariellement neutre, ces montants correspondent exactement. Si le montant des cotisations est supérieur aux droits acquis à la pension durant ces cinq ans, il y a un désincitant relatif à la poursuite de l'activité. La taxe implicite est calculée comme la différence entre ces deux montants exprimée en base annuelle, en pourcentage de la dernière rémunération.

Selon cette méthode, la taxe implicite, c'est-à-dire la mesure du désincitant financier relatif à la poursuite de l'activité, s'élève à plus de 55 p.c. en Belgique contre 30 p.c. en moyenne dans l'OCDE. En moyenne pour l'ensemble des pays considérés, l'effet d'une baisse de 10 points de pourcentage de la taxe implicite se traduirait par une augmentation de 1,5 à 3 points de pourcentage du taux d'activité des 55-59 ans.

Le Conseil accueille favorablement les mesures qui prévoient l'octroi d'avantages financiers aux personnes âgées qui restent au travail ou redeviennent actives. A titre d'exemple, on peut citer, à cet égard, le complément à l'allocation de pension que les fonctionnaires statutaires reçoivent s'ils prolongent leur carrière au-delà de 60 ans, ainsi que l'allocation de reprise du travail pour les chômeurs complets âgés. Le Conseil estime toutefois que la structure des incitants financiers au travail doit être encore adaptée, afin d'encourager la prolongation de la participation et de décourager le retrait précoce.

La décision de demeurer ou non actif n'est pas toujours prise sur la seule base de considérations financières. Des aspects tels que le sentiment d'être utile et valorisé et la possibilité de pouvoir travailler dans des conditions agréables jouent également un rôle important, et pas seulement dans le cas des aînés. Le Conseil accueille favorablement l'intention formulée par les partenaires sociaux dans le cadre de la Conférence pour l'emploi d'élargir l'accès à la formation notamment en faveur des travailleurs âgés. Le maintien et l'accroissement de leurs connaissances - et, par conséquent, de leur productivité - sont en effet essentiels pour la préservation de leur capacité d'insertion professionnelle. La combinaison d'un savoir-faire actualisé et de l'expérience acquise peut ainsi constituer un atout important pour l'entreprise concernée et contribuer, dans le même temps, à la motivation personnelle des travailleurs intéressés.

Par ailleurs, la possibilité d'une planification de carrière plus flexible, qui laisse davantage au travailleur le soin de décider par lui-même à quel moment il souhaite réduire ou interrompre temporairement son activité professionnelle, peut contribuer à une plus grande participation des travailleurs âgés au marché

du travail. Ces réglementations permettent en effet d'éviter que la pression de travail et le stress, qui sont des causes possibles de retrait anticipé, n'augmentent trop fortement. Le maintien en activité à un âge plus avancé contrebalance ainsi la réduction ou l'interruption temporaire de l'activité, le volume de travail total pouvant ainsi être maintenu ou augmenté.

Les expériences à l'étranger

Dans tous les pays étudiés, on a eu recours, au cours des années 1970 - période d'accroissement de la population en âge de travailler et de crise économique - aux retraits anticipés. Mais, vu le changement radical du contexte démographique, une refonte importante de cette politique est opérée partout.

Conformément au mandat qui lui a été confié, le Conseil supérieur a examiné les expériences étrangères dans le domaine de la fin de carrière.

À partir du milieu des années 70, dans tous les pays européens examinés (la Suède, la Finlande, le Danemark, les Pays-Bas, l'Italie et la France), l'âge de cessation définitive d'activité a été utilisé comme instrument de la politique de l'emploi, comme en Belgique d'ailleurs. Dans un contexte conjoncturel morose et en présence d'une main-d'œuvre abondante, la sortie anticipée du marché du travail des travailleurs les plus âgés semblait une bonne politique. Les dispositifs institutionnels de retrait précoce ont ainsi été multipliés.

À présent, la donne démographique bouleverse cette logique: les cohortes du baby-boom s'acheminent progressivement vers la fin de leur carrière, alors que les suivantes sont plus restreintes et que l'espérance de vie continue de croître. Dans le même temps, on observe une tendance baissière pour les taux d'activité avec l'âge, ce qui témoigne de ce que la population a adhéré en masse aux politiques de retrait anticipé, dans un contexte général de promotion des loisirs et du bien-être personnel. Une prépension, qui était vécue comme un licenciement à la fin des années 70, est souvent vue aujourd'hui comme un droit acquis.

Il est pourtant indispensable de retarder l'âge de cessation définitive d'activité et d'augmenter le taux d'activité des aînés. Tous les pays considérés ont entrepris de revoir leur politique de gestion des fins de carrière. Le Conseil supérieur constate que les grands axes de réforme sont partout semblables. L'axe privilégié est la réforme des incitants financiers auxquels font face les travailleurs à partir de 50 ans. Les autres mesures visent à augmenter leur employabilité, à réduire le coût du travail de façon ciblée, ainsi qu'à communiquer sur ces différentes réformes.

Modifier les incitants financiers

Les réformes de la structure des incitants financiers - qui sont souvent trop récentes pour que leur incidence puisse être réellement évaluée - se sont soldées, dans tous les pays étudiés, par un relèvement de l'âge d'accès au système de retrait et par une diminution de la fiscalité implicite sur la poursuite du travail, souvent par le biais d'adaptations qui ont permis une plus grande neutralité actuarielle.

Pour évaluer les incitants financiers auxquels fait face un travailleur de plus de 50 ans qui envisage de se retirer définitivement du marché du travail, deux aspects doivent être pris en compte. Premièrement, l'existence et les conditions d'accès à tous les dispositifs permettant d'assurer un revenu de

remplacement en fin de carrière jusqu'à l'âge légal de départ à la retraite. Un paramètre essentiel est l'âge à partir duquel le travailleur peut être admis dans un tel dispositif. Deuxièmement, l'aspect financier proprement dit, à savoir la générosité du dispositif choisi, mesuré en comparant le niveau de prestation par rapport au revenu professionnel actuellement gagné, ainsi que son impact éventuel au niveau de l'accumulation des droits acquis sur la pension future.

Les filières de sortie les plus utilisées diffèrent selon les pays et selon la tranche d'âge, l'assurance maladie invalidité étant une voie plus courante dans les pays scandinaves, alors que les systèmes de prépension (soit via un régime institutionnel de prépension, soit via l'utilisation de l'assurance chômage couplée à une dispense de recherche d'emploi pour les âgés) sont privilégiés en Belgique, France, Italie ou aux Pays-Bas.

Quelles que soient les voies de sortie effectivement utilisées, la réforme des incitants financiers passe par les mesures suivantes. Il s'agit, d'une part, de relever les âges légaux d'éligibilité à tous les dispositifs de retrait, d'autre part, d'agir sur les incitants financiers en réduisant la taxe implicite sur la poursuite d'activité, voire de mettre en place un système positif d'incitants au retrait le plus tardif possible, afin de modifier le comportement effectif de départ à la retraite. Il s'agit aussi de changer les mentalités en ce qui concerne la participation des 55-64 ans au marché du travail. Un important effort de communication doit être consenti à cet égard afin de responsabiliser toutes les parties.

Dans tous les pays examinés, les âges d'éligibilité dans les dispositifs alternatifs de fin de carrière ont été reculés de 55 ans (voire 50 ans) vers 57 ans ou plus comme âge minimum pour se retirer du marché du travail. Souvent, l'âge légal de départ à la retraite a aussi été revu à la hausse. Seul le Danemark a connu un mouvement inverse, en l'abaissant de 67 à 65 ans, âge qui constitue désormais la norme, tant pour les hommes que pour les femmes.

De façon générale, les conditions d'entrée dans les dispositifs alternatifs ont été sévèrement renforcées. Certains dispositifs ont simplement été supprimés. Ainsi, les conditions d'entrée dans la filière chômage ont été rendues plus strictes en Belgique et France à partir de 2002, alors que ces dispositifs ont été supprimés en Finlande ou aux Pays-Bas. Il semble toutefois qu'en dépit du renforcement formel des critères d'éligibilité ou de disponibilité, la mise en œuvre pratique de ces nouvelles dispositions laisse toujours la place, dans la plupart des pays, à une plus grande souplesse en faveur des chômeurs âgés. L'accès au système de prépension conventionnelle en Belgique est également devenu plus sévère dans les années nonante, alors qu'en France le dispositif de préretraite "ARPE" était supprimé et que des restrictions à l'entrée dans l'ensemble des autres dispositifs de préretraite étaient introduites.

Les incitants financiers au retrait ont parfois été profondément modifiés, le plus souvent en recourant à une plus grande neutralité actuarielle au sein du système des pensions. La Suède a joué le rôle d'exemple dans ce domaine, et a inspiré les réformes des autres pays nordiques et de l'Italie. Dans ce pays, la pension universelle se réduit à présent à une pension minimum sous condition de ressources et la partie contributive est devenue le cœur du système.

Si une grande partie des systèmes de pension reste à prestations définies, l'importance des contrats à cotisations définies croît, de par la diminution de l'importance des pensions universelles dans les pays nordiques et le développement du second pilier en capitalisation dans tous les pays.

Souvent, comme en Suède, en Finlande ou en Italie, un système de pension plus flexible est privilégié, où l'âge légal fixe de départ à la retraite est abandonné au profit d'une plage d'âges à partir desquels le

départ est possible, avec un ajustement actuariellement neutre, voire un incitant positif à la poursuite de l'activité. Ainsi, les personnes qui restent plus longtemps en activité continuent d'accumuler des droits et auront une pension plus élevée que ceux partant à un âge plus précoce.

Cette plus grande neutralité actuarielle est également visée dans l'élargissement de la période sur laquelle le salaire de référence est calculé pour déterminer la pension. Une période plus longue pour le calcul du salaire de référence, couplée à d'éventuelles modifications des périodes assimilées à des périodes de travail, est un outil puissant pour rendre les voies de sortie alternatives moins attractives. Ainsi en Suède, l'utilisation de pensions professionnelles payées anticipativement est un dispositif fréquent pour sortir plus tôt du marché du travail. Avec les nouvelles dispositions, la période pendant laquelle le travailleur vit de sa rente payée anticipativement jusqu'à l'âge légal de départ en retraite, est assimilée à une période sans revenu, qui ampute d'autant ses droits à la pension.

D'aucuns sont d'avis qu'un système de pension plus flexible et plus neutre actuariellement rend largement inutiles les programmes de prépension. En effet, les personnes qui le désirent peuvent choisir de prendre une retraite anticipée, mais avec une pension réduite en conséquence. On s'achemine ainsi vers un régime où toute forme de retraite anticipée subventionnée par l'État constitue non plus la règle, mais une exception reposant sur des critères objectifs et légitimes.

En tout état de cause, l'expérience des différents pays illustre l'importance d'agir de manière conjointe sur l'ensemble des filières, sous peine de favoriser un simple glissement d'un dispositif à l'autre, sans effet au niveau global du comportement effectif de retrait. Dans la plupart des pays examinés, les réformes ont été menées parallèlement dans le système de retraite et les dispositifs alternatifs de sortie du marché du travail.

Il est important de souligner que ces mesures ont été instaurées pour la plupart très récemment et que le passage d'un cadre réglementaire à l'autre est toujours très progressif. Ainsi c'est la Suède et les Pays-Bas qui ont pris les premiers des mesures pour faire face à la diminution attendue de la population en âge de travailler. La grande réforme suédoise des retraites date de 1998, la réforme finlandaise a été votée en 2003, le processus de réforme des retraites en Italie ou en France est toujours en cours. La comparaison est d'autant moins aisée que les situations de départ sont assez différentes, les taux d'activité des âgés dans les tranches d'âges 50-54 ans et 55-59 ans étant déjà très élevés en Suède ou au Danemark, alors qu'ils sont bas en Belgique, en Italie ou en France. Il est donc impossible de procéder dès à présent à une évaluation de l'impact des réformes, même si l'on observe ces dernières années un arrêt dans la baisse tendancielle du taux d'activité des plus âgés, voire une remontée pour certains pays comme la Finlande ou les Pays-Bas.

Les autres mesures

Tous les pays étudiés ont consenti des efforts pour renforcer l'employabilité des âgés, notamment en matière de formation et de coût salarial. Souvent, d'importants efforts de communication ont également été consentis pour faire comprendre l'étendue de la problématique et les mesures retenues.

L'augmentation des taux d'activité des âgés passe également par une hausse de l'employabilité de ces travailleurs. Dans les pays nordiques et les Pays-Bas, des efforts importants ont été consentis pour leur permettre de bénéficier autant que les autres de formations complémentaires. En Finlande, il existe

même des formations adaptées aux spécificités des travailleurs âgés, où la méthode pédagogique s'appuie sur leur expérience antérieure et leurs capacités cognitives propres.

La poursuite de l'activité dépend également du coût relatif des travailleurs âgés par rapport aux autres catégories de travailleurs. L'évolution du coût salarial en fonction de l'âge varie de pays à pays; plusieurs ont adopté, comme en Belgique, des réductions de charge ciblées pouvant profiter aux plus âgés. Enfin, tous les pays ont intégré dans leurs législations nationales, ou devront le faire d'ici 2006, l'interdiction de la discrimination sur le marché du travail en fonction de l'âge, en vertu de la directive européenne 2000/78/EC. Même s'il existe un certain scepticisme sur l'utilité d'une telle mesure réglementaire, elle est jugée importante du point de vue symbolique, afin de faire évoluer les mentalités de tous les acteurs.

Dans les pays examinés, des actions de communication ont été jugées utiles pour attirer l'attention des citoyens sur ce débat et les enjeux qu'il implique au niveau du bien-être futur. Des campagnes vers le grand public ont été menées en Finlande et en France pour souligner l'importance de l'expérience des travailleurs âgés pour l'entreprise et la société dans son ensemble. Lors de la réforme des retraites en Suède, l'information personnalisée que reçoit annuellement chaque assuré a fait l'objet d'un soin particulier, pour augmenter la transparence du système et permettre à chacun de prendre ses décisions sur la meilleure base possible. Des campagnes ciblées sur les employeurs sont également menées en Finlande, au Danemark et récemment en Belgique via le Fonds de l'expérience professionnelle. Le but est de développer des réseaux d'excellence, pour diffuser les meilleures pratiques d'une gestion des ressources humaines soucieuse de l'âge. Ainsi des bilans de compétence peuvent être régulièrement proposés à partir de 45 ans ou de même qu'un changement d'orientation, par exemple vers une activité de formateur, pour assurer la transmission des savoirs. Dans ce contexte, les travaux précédents du Conseil ont montré que le diplôme officiel de niveau d'étude est, dans le cas des travailleurs âgés, relativement moins important que les compétences et l'expérience acquises au cours de la carrière. Poursuivre la mise en œuvre des procédures de reconnaissance des compétences acquises représente une piste de réflexion importante pour les autorités communautaires, de même que l'élaboration de dispositifs d'accompagnement de la carrière.

Conclusion

Même si des efforts ont déjà été consentis dans divers domaines en Belgique, il convient, conformément à la recommandation spécifique que l'UE a adressée à la Belgique, de mettre tout en œuvre pour accroître le taux d'emploi des âgés, par le biais d'une modération des coûts salariaux des moins qualifiés d'entre eux, d'une amélioration de leur employabilité - par un accès plus important à la formation et une bonne qualité du travail et de carrière - et d'une réforme des régimes de retrait anticipé, axée sur le relèvement de l'âge d'éligibilité, le découragement des départs précoces et l'encouragement d'une participation plus longue. Il est aussi important de prendre des mesures en vue d'une prise de conscience de la problématique et d'un changement de mentalité, notamment par le biais d'efforts de communication.

Le Conseil supérieur de l'emploi a régulièrement formulé des recommandations concernant la problématique du vieillissement actif, notamment dans le cadre de son rapport 2000 qui y était en partie consacré. Succinctement, le Conseil préconisait à l'époque d'approfondir les réformes engagées dans deux domaines. Le premier axe concerne la prévention des départs précoces par une gestion du personnel tenant compte de l'âge. Toute mesure permettant d'améliorer les conditions de travail des aînés s'inscrit dans cette logique. Il en va ainsi de l'accès à la formation, un instrument qui contribue à

soutenir la productivité des travailleurs âgés, mais aussi de l'aménagement du temps de travail, devant permettre d'étaler leur fin de carrière. Le second axe consiste à stimuler, au moyen d'incitants financiers, tant l'offre que la demande de main-d'œuvre âgée afin de maintenir ou de réintégrer les aînés sur le marché du travail jusqu'à l'âge légal de la retraite. C'est dans ce cadre que le Conseil a toujours plaidé pour une réforme des systèmes de retraits anticipés, de même que, dans le strict respect des normes budgétaires, en faveur des réductions de cotisations patronales orientées vers les travailleurs âgés.

Au cours des dernières années, la politique belge concernant la fin de carrière a fait l'objet de réformes partielles, rencontrant pour partie les préoccupations du Conseil. D'une part, les plus âgés ont été encouragés à rester actifs par le lancement d'une série de réglementations en faveur de la flexibilité du travail, dont la prépension à mi-temps, le crédit-temps et les emplois de fin de carrière. Pour encourager la reprise du travail des demandeurs d'emploi de plus de 50 ans, une allocation complémentaire mensuelle est versée, depuis le 1er juillet 2002, aux chômeurs qui reprennent un emploi salarié. D'autre part, des mesures ont été prises pour limiter les départs. Les employeurs sont encouragés à engager des plus âgés ou à les maintenir dans leur fonction: ils bénéficient d'une réduction spécifique de cotisations et ont l'obligation de prévoir une procédure de reclassement professionnel en cas de licenciement de travailleurs de 45 ans ou plus. Parallèlement, l'âge de la pension pour les femmes est progressivement revu à la hausse, pour atteindre 65 ans en 2009. Enfin, après les réformes apportées dans le courant des années nonante aux régimes de prépension, le statut des chômeurs âgés a fait l'objet d'une révision récente: désormais, l'âge minimum requis pour bénéficier de cette forme de retrait est fixé à 58 ans. Le Conseil insiste pour que l'effectivité de ces mesures formelles de renforcement des critères d'éligibilité fasse l'objet d'un suivi.

Des efforts ont donc déjà été déployés en faveur des âgés, mais ils demeurent très insuffisants eu égard à la faiblesse de la participation des personnes de plus de 55 ans au marché du travail. La problématique du vieillissement actif fait d'ailleurs toujours l'objet d'une recommandation spécifique adressée à la Belgique dans le cadre de la stratégie européenne pour l'emploi. Pour rappel, celle-ci définit des objectifs européens en la matière, consistant à relever de 5 ans l'âge effectif moyen du départ à la retraite, ainsi qu'à atteindre un taux d'emploi de 50 p.c. pour les 55-64 ans dans l'UE d'ici à 2010. Le présent rapport suggère un certain nombre de pistes nouvelles pour augmenter le taux d'emploi des aînés. La politique du vieillissement actif devrait avoir pour objectif de retarder l'âge effectif de retrait du marché du travail afin de l'aligner davantage sur l'âge légal de la retraite. À l'instar des mesures adoptées à l'étranger, notamment dans les pays scandinaves, la réforme des dispositifs de départ précoce s'adressant aux travailleurs âgés doit être privilégiée afin d'augmenter leur participation. Il ne s'agit pas seulement de relever l'âge requis pour bénéficier de l'une ou l'autre de ces formules. Il convient de rendre plus attrayante la poursuite de l'activité, notamment en développant un système positif d'incitants au retrait le plus tardif possible. Du côté de la demande de main-d'œuvre, la croissance du salaire en fonction de l'âge peut constituer un frein à l'embauche des travailleurs âgés dont les gains de productivité ne compenseraient pas systématiquement le surcoût qu'ils représentent pour l'employeur. Dans ce contexte, une réduction des cotisations patronales ciblée sur les travailleurs âgés relativement moins productifs peut contribuer à les maintenir ou les réinsérer sur le marché du travail. Parallèlement, un accès plus large à la formation des plus de 50 ans permettrait de préserver leur employabilité. Par ailleurs, il est souhaitable de responsabiliser davantage les employeurs, pour lesquels le recours à des dispositifs de type "Canada Dry" présente un intérêt financier important par rapport au régime de la prépension.

Face à ces constats, les recommandations formulées précédemment par le Conseil conservent toute leur pertinence, mais il serait également opportun de s'inspirer des bonnes pratiques mises en œuvre

par nos partenaires européens, tant pour stimuler l'offre et la demande de main-d'œuvre âgée que pour améliorer leurs conditions de travail. En particulier, les pays scandinaves, où les âgés restent actifs plus longtemps, où la tension salariale entre les travailleurs âgés et les plus jeunes est plus faible, où les efforts de formation en faveur des aînés sont plus importants et où, en règle générale, une politique très active du marché du travail est menée, peuvent être des sources d'inspiration utiles.

L'évolution nécessaire des mentalités est un problème qui ne doit pas être minimisé. Des enquêtes ont en effet montré qu'en Belgique, les travailleurs considèrent qu'il est normal de terminer sa carrière bien avant l'âge légal. Un véritable changement des mentalités est donc nécessaire. Pour cela, il s'impose d'investir davantage, avec l'aide des partenaires sociaux, dans la communication à l'égard tant des travailleurs que des entreprises. Les campagnes d'information menées à l'étranger, notamment dans les pays nordiques, constituent, pour le Conseil, autant de bonnes pratiques.

Les réformes devant contribuer à stimuler l'emploi des travailleurs âgés ne porteront leurs fruits qu'avec le soutien de toutes les parties concernées. Or, le relèvement du taux d'emploi, notamment des plus de 55 ans, constitue une condition *sine qua non* pour maintenir à l'avenir le rythme de croissance actuel du revenu par habitant. En effet, il apparaît que la population en âge de travailler, un déterminant essentiel du potentiel de croissance économique, devrait se contracter après 2010. Les gains de productivité par personne ne pourront sans doute à eux seuls compenser ce repli : notre bien-être futur dépendra prioritairement de la capacité de l'économie belge à mobiliser amplement ses ressources humaines.

III. FINANCEMENT DES DÉPENSES SOCIALES

Les charges pesant sur le travail sont environ 7 p.c. supérieures en Belgique à celles de l'UE. Étant donné le retard considérable de la Belgique en matière d'emploi, il y a tout lieu de tenter encore de les alléger, notamment en continuant à remplacer partiellement les cotisations sociales par d'autres sources de financement. Il est éventuellement possible de trouver des marges à cet égard dans un relèvement de certaines accises et taxes assimilées, dont le niveau est nettement inférieur à la moyenne européenne, ainsi que dans l'exécution de décisions européennes concernant certains régimes fiscaux de faveur pour les sociétés et l'harmonisation de la fiscalité de l'épargne. Ces marges sont toutefois limitées par plusieurs facteurs: l'incidence des décisions sur les prix et les coûts salariaux, les considérations d'équité, les glissements éventuels dans les achats et les investissements, etc.

La structure de financement des dépenses sociales fait depuis plusieurs années l'objet d'une attention particulière en vue de voir dans quelle mesure elle peut être plus favorable à la création d'emplois. D'une manière générale, ce financement est pour la plus large part assuré par des prélèvements sur les revenus du travail. De par leur incidence sur le coût du travail, le niveau de ces prélèvements peut inciter les entreprises à substituer du capital au travail ou à délocaliser, voire induire leur disparition. Il peut aussi contribuer à ce que le niveau de rémunération nette soit jugé insuffisant par des personnes en âge de travailler, pour faire offre de leurs services sur le marché du travail.

Les prélèvements sur les revenus du travail en Belgique comptent parmi les plus élevés de l'Union européenne, représentant en 2001 quelque 44 p.c. du coût salarial total contre 37 p.c. en moyenne dans l'Union. Cet écart s'explique à raison de 4,2 points de pourcentages par la fiscalité directe et de 2,6 points par les cotisations sociales. Ces dernières constituent la principale source de financement de la sécurité sociale en Belgique, soit environ les trois quarts des moyens que celle-ci a à sa disposition.

Si cette part est équivalente à la proportion observée dans les autres pays européens en 2001, la dernière année pour laquelle des statistiques comparables sont disponibles, on relève toutefois que de 1995 à 2001, elle est restée quasiment stable, alors que les autres pays ont procédé dans l'intervalle à une restructuration importante du financement de leur sécurité sociale, en faisant dépendre celui-ci d'autres formes de prélèvements qui ne portent pas - ou moins - sur les revenus du travail, la part des cotisations passant en effet de 82 à 76 p.c.

En Belgique, des mesures ont été prises les dernières années pour abaisser le coin fiscal et parafiscal sur le facteur du travail que ce soit par le biais de la diminution de l'impôt des personnes physiques ou de réductions des cotisations personnelles et surtout patronales. Pour une part, elles ont été de pair avec une majoration des impôts indirects. Ce glissement entre prélèvements directs sur les revenus du travail et fiscalité indirecte devrait d'ailleurs se poursuivre compte tenu des ajustements programmés pour les prochaines années.

Le Conseil supérieur de l'emploi est d'avis que cette évolution est a priori de nature à contribuer à une amélioration du taux d'emploi en Belgique. Il souligne toutefois que l'incidence de cette politique ne peut être optimale que pour autant que les réductions de prélèvements directs sur les revenus du travail se traduisent effectivement par une progression plus modérée des salaires - sinon, leur impact positif sur l'emploi serait largement neutralisé - et que la hausse des impôts indirects ne se répercute pas sur ceux-ci. Sa mise en œuvre nécessite donc une concertation étroite entre le gouvernement et les partenaires sociaux.

Conformément à la demande qui lui a été adressée par les partenaires sociaux, le Conseil a examiné par ailleurs si le financement de la sécurité sociale pourrait s'appuyer sur des formes de fiscalité sur la consommation ou des revenus autres que ceux du travail.

Une piste fréquemment évoquée est celle des accises pour lesquelles la fiscalité belge est nettement plus réduite que la moyenne européenne pour certaines catégories de produits, tels que l'essence, le diesel, le mazout de chauffage, les cigarettes, les boissons alcoolisées et les voitures particulières. Une égalisation totale de la fiscalité indirecte pour ces produits aurait toutefois une incidence mécanique directe de 1,5 p.c. sur le niveau des prix. Il s'indique également de noter que tous ces produits ne sont pas exclus pour le calcul de l'indice-santé des prix à la consommation qui sert de référence pour l'indexation des salaires et une série d'autres revenus: dans le cas précité d'un alignement sur la moyenne européenne, l'indice-santé augmenterait de 0,9 point de pourcentage. En outre, une fiscalité plus élevée à leur niveau peut s'avérer inéquitable du point de vue de la distribution des revenus, en frappant de manière relativement plus lourde les ménages à revenu modeste. De surcroît, si l'on prend les impôts indirects dans leur ensemble, le présent rapport montre que leur poids était déjà supérieur à la moyenne européenne en 2001. D'une manière générale, comme pour les autres principales catégories d'impôts, à savoir les impôts sur le capital et sur les bénéfices des sociétés, un obstacle important à une politique tout à fait autonome en la matière est le risque de délocalisation de la base taxable, lié dans le cas plus précis de la fiscalité indirecte à la proximité des frontières et au risque d'une augmentation du commerce extra-frontalier.

Quant aux deux autres principales catégories d'impôts qui viennent d'être mentionnées, il ne semble pas y avoir, selon les statistiques de la Commission européenne, de différences de niveau relatif pouvant justifier un relèvement sensible. Le taux d'imposition implicite du patrimoine en Belgique était en 2001 proche de la moyenne européenne - 28,7 p.c. contre 29,8 p.c. - tandis que celui applicable aux

bénéfices de sociétés "ordinaires", c'est-à-dire ne bénéficiant pas d'un régime préférentiel tel que celui des centres de coordination, s'élevait la même année à respectivement 34,5 p.c. et 30,9 p.c.

L'ensemble des éléments susmentionnés révèlent qu'il n'y a pas de marge considérable et manifeste qui se profile pour un financement alternatif complémentaire sous la forme d'impôts sur la consommation ou sur des revenus autres que ceux du travail, et qu'une nouvelle adaptation de la structure de financement devra être poursuivie de manière progressive. Des marges de manœuvre supplémentaires dans ces formes d'imposition pourraient éventuellement se dégager si les efforts de la Commission européenne pour limiter ou supprimer les régimes préférentiels devaient aboutir, ou ce qui semble désormais susceptible de se réaliser à un horizon plus proche, si la directive sur la fiscalité de l'épargne entre en vigueur et produit les effets escomptés.

Les possibilités de glissements d'un financement basé sur des prélèvements sur les revenus du travail vers d'autres formes de fiscalité ne peuvent pas s'apprécier uniquement sur la base d'une comparaison purement statistique. Ainsi, des simulations réalisées à l'aide d'un modèle économétrique de l'économie belge devraient pouvoir livrer un éclairage supplémentaire intéressant quant à l'incidence de modifications éventuelles de la structure de financement des dépenses sociales sur l'emploi, la croissance économique et les finances publiques. À la demande des partenaires sociaux, le Bureau fédéral du plan a été chargé de procéder à un tel exercice. Cet exercice comprendra deux volets: d'une part, il est prévu de simuler l'impact de réductions de cotisations, soit linéaires, soit ciblées sur les bas salaires; d'autre part, en ce qui concerne le financement, il y sera envisagé comme modalité la majoration d'impôts tels que la cotisation énergie, les accises et la TVA, ainsi que la mise en œuvre d'un prélèvement assis sur une assiette très large. Les résultats de cet exercice seront portés à la connaissance du Conseil supérieur de l'emploi à la fin de l'été, de manière à lui permettre de se pencher sur cette problématique de manière plus approfondie.

