

SÉNAT DE BELGIQUE

SESSION DE 1996-1997

14 JUILLET 1997

Proposition de résolution relative à l'établissement du principe de l'égalité de traitement, sans distinction d'âge, pour ce qui concerne l'accès à la vie active et de l'égalité des chances en matière de promotion, de possibilités de formation générale ou professionnelle et de promotion sociale ainsi que de non-discrimination entre les différentes catégories d'âge en cas de licenciement

(Déposée par Mme Sémer et consorts)

DÉVELOPPEMENTS

Les 3 et 4 juin 1997, le Sénat a organisé en séance plénière un débat consacré à la problématique du chômage et de l'exclusion sociale. Au cours des discussions, l'isolement, la perte de statut, la réduction draconienne des revenus, qui vont de pair avec l'exclusion de longue durée de la vie active, ont été largement abordés. L'étude scientifique à laquelle a procédé Hans de Witte, du H.I.V.A., était cette thèse.

Les travailleurs âgés et les chômeurs âgés constituent une catégorie sociale de plus en plus touchée par ces risques.

Des données en provenance de l'I.N.A.M.I., de l'ONem et de l'O.N.P. montrent que dans la catégorie des hommes âgés entre 50 et 64 ans, la part des actifs est passée de 63 % en 1979 à 36 % en 1991. Durant la même période, la part des hommes de cette catégorie d'âge qui ont quitté de manière antici-

BELGISCHE SENAAAT

ZITTING 1996-1997

14 JULI 1997

Voorstel van resolutie tot invoering van een gelijke behandeling, zonder onderscheid naar leeftijd, ten aanzien van de toegang tot het arbeidsproces en een gelijke behandeling inzake promotiekansen, de mogelijkheden tot deelname aan opleiding, vorming, scholing en sociale promotie en de niet-discriminatie volgens leeftijd bij ontslag

(Ingediend door mevrouw Sémer c.s.)

TOELICHTING

Op 3 en 4 juni 1997 organiseerde de Senaat in plenaire vergadering debatten gewijd aan de problematiek van de werkloosheid en de maatschappelijke uitsluiting. Tijdens de besprekingen kwamen het isolement, het verlies van status, de drastische vermindering van het inkomen die gepaard gaan met langdurige uitsluiting uit het arbeidsproces sterk aan bod. Het wetenschappelijk onderzoek dat werd uitgevoerd door Hans de Witte van het Hiva ondersteunt deze stelling.

Een maatschappelijke groep die meer en meer getroffen wordt door deze risico's zijn de oudere werknemers en de oudere werklozen.

Gegevens van Riziv, RVA en RVP tonen dat het aandeel van de werkenden in de leeftijdsgroep van de mannen tussen 50 en 64 jaar is gedaald van 63 % in 1979 tot 36 % in 1991. Het aandeel van de mannen uit deze leeftijdscategorie die vervroegd zijn uitgetreden uit het arbeidsproces (vervroegde pensionering,

pée la vie active (pension anticipée, chômeurs non demandeurs d'emploi, prépensionnés) s'est accrue, passant de 14 % à 43 %. Chez les femmes de cette catégorie d'âge, on constate une chute de la part des actives, de 45 % en 1979 à 27 % en 1991. La part des femmes qui ont anticipé leur retrait de la vie active est passée, pendant la même période, de 28 % à 38 %.

Dans un article de la publication « Régimes de retraite et niveau de vie des personnes âgées », des Services fédéraux des affaires scientifiques, techniques et culturelles, les auteurs Compagnie, Perelman et Pestieau affirment que la population totale des personnes âgées entre 50 et 64 ans dépassait, en 1993, de 12 300 unités celle de 1983. Durant la même période, le nombre d'actifs dans cette catégorie d'âge a toutefois diminué de 97 400 unités, tandis que le nombre de membres de cette catégorie bénéficiaires d'une allocation croissait de 206 200 unités.

Entre 1983 et 1993, le nombre de personnes âgées de 50 à 64 ans occupées à temps plein a diminué de 82 000 unités. Durant la même période, le nombre de membres de cette catégorie d'âge occupés à temps partiel a augmenté d'à peine 4 400 unités. On ne peut donc assurément pas parler de retrait progressif de la vie active sous la forme du travail à temps partiel pour cette catégorie d'âge.

Les auteurs de la même étude démontrent de manière convaincante que le retrait anticipé de la vie active s'opère suivant une nette stratification sociale, ce qui empêche les couches de la population démunies sur le plan socio-économique de se constituer, pendant les dernières années de leur vie active, une « poire pour la soif » — souvent indispensable pour compléter la modeste pension qu'elles touchent.

C'est pourquoi nous devons quand même nous interroger sur le caractère « volontaire » du choix, fait par certains travailleurs âgés, d'un départ anticipé. Il est sûrement loin d'être général.

On ne peut certainement pas qualifier sans plus le pourcentage peu élevé d'actifs parmi les personnes âgées de plus de 50 ans de phénomène européen (inéductible) généralisé. Il ressort de données d'Eurostat de 1991 que 33 % seulement de l'ensemble de la population belge de plus de 50 ans (49 % chez les hommes, 17 % chez les femmes) travaillent ou cherchent activement un emploi, contre une moyenne de 50 % dans l'U.E. (67 % chez les hommes et 33 % chez les femmes).

Les chômeurs âgés constituent assurément un groupe à risque en ce qui concerne les aspects socio-psychologiques et financiers négatifs précités qui accompagnent le chômage de longue durée. Il ressort de données de l'O.N.E.M. (1994) que les chômeurs masculins âgés entre 50 et 65 ans ont 72 % de chan-

niet-werkzoekende werklozen, bruggepensioneerden) is tijdens dezelfde periode toegenomen van 14 % tot 43 %. Bij de vrouwen uit deze leeftijdsgroep was er een terugval van het aandeel van de werkenden van 45 % in 1979 naar 27 % in 1991. Het aandeel van de vroeg-uitgetreden nam dezelfde periode toe van 28 % tot 38 %.

In een bijdrage voor de publicatie « Régimes de retraite et niveau de vie des personnes âgées », gepubliceerd door de Federale diensten voor wetenschappen, techniek en cultuur stellen Compagnie, Perelman en Pestieau dat de totale bevolking van 50 tot 64 jaar in 1993, 12 300 eenheden hoger lag dan in 1983. Het aantal tewerkgestelden in die leeftijdsgroep daalde tijdens dezelfde periode echter met 97 400 eenheden, terwijl het aantal mensen uit die leeftijdsgroep met een uitkering steeg met 206 200 eenheden.

Tussen 1983 en 1993 daalde het aantal voltijds tewerkgestelden van 50 tot 64 jaar met 82 000 eenheden. Het aantal deeltijds tewerkgestelden in deze leeftijdsgroep nam tijdens dezelfde periode toe met nauwelijks 4 400 eenheden. Het geleidelijk uittreden uit het arbeidsproces, onder de vorm van deeltijdse arbeid, is voor deze leeftijdsgroep dus zeker niet van toepassing.

In dezelfde studie tonen de auteurs op overtuigende wijze aan dat de vervroegde uittreding duidelijk sociaal gestratificeerd is. Hierdoor wordt het voor de sociaal-economisch zwakkere bevolkingsgroepen onmogelijk om gedurende de laatste actieve levensjaren het noodzakelijke « appeltje voor de dorst » — dikwijls onontbeerlijk ter aanvulling van het bescheiden pensioen — op te bouwen.

Daarom moeten we toch wel vragen stellen bij de « vrijwilligheid » waarmee sommige oudere werknemers zouden opteren voor een vervroegde uittreding. Die zal zeker niet algemeen zijn.

De lage activiteitsgraad onder de 50-plussers mag zeker niet afgedaan worden als een algemeen (onontkomelijk) Europees fenomeen. Uit Eurostat-gegevens van 1991 blijkt dat slechts 33 % van de totale Belgische bevolking ouder dan 50 jaar (49 % bij de mannen, 17 % bij de vrouwen) werkt of actief zoekt naar een job, tegenover een EU-gemiddelde van 50 % (67 % bij de mannen en 33 % bij de vrouwen).

Oudere werklozen zijn zeker een risicogroep voor de eerder vermelde negatieve sociaal-psychologische en financiële aspecten die gepaard gaan met langdurige werkloosheid. Uit gegevens van de RVA (1994) blijkt dat werkloze mannen tussen 50 en 65 jaar, 72 % kans hebben om gedurende langer dan één jaar

ces de rester sans emploi pendant plus d'un an. Ce risque passe à 49 % chez les chômeurs masculins âgés entre 20 et 50 ans. Pour les chômeuses, il est respectivement de 80 % et 61 %.

La présence réduite sur le marché du travail et la diminution des demandeurs d'emploi s'expliquent par une multitude de facteurs. Un de ceux-ci — et il est important — est que la croyance que les travailleurs âgés sont « finis » s'autoalimente et se perpétue. On y contribue dans une large mesure en mettant constamment l'accent sur les conditions d'âge lors du recrutement et de la sélection (notamment dans les offres d'emploi par petites annonces, dans les conditions d'accès à la fonction publique,...). Un autre facteur explicatif est l'absence (prétendue) de (volonté de) formation chez les travailleurs âgés. À une époque où les processus de production évoluent rapidement, où le seuil d'accès au marché du travail est de plus en plus déterminé par le degré de formation, on voit la formation permanente, la formation complémentaire et le recyclage constituer, plus que jamais, un facteur stratégique.

Il y a manifestation des lacunes çà et là. Une étude du profil des personnes suivant une formation professionnelle du V.D.A.B. démontre qu'en 1991, 10 % seulement des élèves avaient 40 ans ou plus, alors que la même année, 36 % des chômeurs avaient 40 ans ou plus. Une étude réalisée en Flandre dans le secteur financier révèle que dans la catégorie d'âge située entre 25 et 30 ans, 87 % ont participé à l'une ou l'autre formation durant les cinq dernières années. Chez les personnes âgées de plus de 55 ans, cette proportion est encore de 50 %.

Le fait que la loi du 1^{er} juillet 1963 portant instauration de l'octroi d'une indemnité de promotion sociale mentionne une limite d'âge fixée à 40 ans est significatif à cet égard. Pourtant, cette discrimination légale n'est pas unique en son genre. Souvent, la participation à une formation — organisée par des entreprises ou des secteurs industriels — est refusée aux travailleurs âgés parce que l'on estime que l'investissement en formation de travailleurs âgés ne serait pas productif.

L'attitude équivoque à l'égard des chômeurs âgés ressort également d'une enquête que l'H.I.V.A. et un groupe d'étude de l'Université de Gand ont réalisée auprès de responsables du personnel d'entreprises flamandes comptant au moins 50 travailleurs. Cette enquête a révélé que 84 % des personnes interrogées estiment qu'il est important de mener une politique favorable aux travailleurs âgés, pour que ce groupe reste motivé et parce qu'il possède un certain nombre de qualités indispensables, que l'entreprise n'aimerait pas perdre. Pourtant, 26 % seulement d'entre elles estiment mener réellement une politique visant à garder les travailleurs âgés le plus longtemps possible en service. Les enquêteurs ont soumis aux responsables du personnel une série de six mesures

werkloos te zijn. Bij werkloze mannen tussen 20 en 50 jaar bedraagt die kans 49 %. Voor werkloze vrouwen is het respectievelijk 80 % en 61 %.

De verlaagde arbeidsparticipatie en het afgenomen zoekgedrag kunnen verklaard worden door een veelheid van factoren. Een belangrijke verklarende factor is het zelfbevestigende en bestendige karakter van de overtuiging dat oudere werknemers « afgeschreven » zijn. Het voortdurend benadrukken van leeftijdsvoorwaarden bij werving en selectie (onder meer in personeelsadvertenties, in de toegangsvoorwaarden tot het openbaar ambt, ...) draagt hier in belangrijke mate toe bij. Een andere verklarende factor is het (vermeende) gebrek aan vorming(sbereidheid) bij oudere werknemers. In een tijdperk van sneevoluerende arbeidsprocessen, waarbij de breuklijn om al dan niet aan bod te komen op de arbeidsmarkt in toenemende mate wordt bepaald door de scholingsgraad, is permanente vorming en bij- en herscholing meer dan ooit een strategische factor.

En hieraan schort duidelijk één en ander. Een studie van de profielgegevens van de cursisten van beroepsopleidingen van de VDAB toont aan dat in 1991 slechts 10 % van de cursisten 40 jaar of ouder was, terwijl in hetzelfde jaar 36 % van de werklozen 40 jaar of ouder was. Uit een onderzoek in de financiële sector in Vlaanderen blijkt in de leeftijdsgroep tussen 25 en 30 jaar, 87 % tijdens de afgelopen vijf jaar aan één of andere opleiding heeft deelgenomen. Bij de 55-plussers is dat nog 50 %.

Het feit dat in de wet van 1 juli 1963 houdende de toekenning van een vergoeding voor sociale promotie een leeftijdsgrens, vastgesteld op 40 jaar, staat ingeschreven is hiervoor indicatief. Nochtans is deze wettelijke discriminatie niet de enige. Vaak wordt aan oudere werknemers de deelname aan vorming — georganiseerd door bedrijven of bedrijfstakken — ontzegd omdat men van oordeel is dat de investering in vorming van oudere werknemers niet lonend zou zijn.

De dubbelzinnige houding ten aanzien van oudere werklozen komt ook tot uiting in een enquête die het Hiva en een onderzoeksgroep van de Universiteit Gent uitvoerden bij personeelsverantwoordelijken van Vlaamse ondernemingen met minstens 50 werknemers. Daarin kwam tot uiting dat 84 % van de respondenten een beleid voor oudere werknemers belangrijk acht om deze groep gemotiveerd te houden en omdat ze beschikken over een aantal onmisbare kwaliteiten welke het bedrijf niet graag zou verliezen. Nochtans meent slechts 26 % daadwerkelijk een beleid te voeren om oudere werknemers zo lang mogelijk in dienst te houden. De onderzoekers legden de personeelsverantwoordelijken een set van 6 beleidsmaatregelen voor die erop gericht

de gestion tendant à maintenir les travailleurs âgés plus longtemps en service. Il s'agissait du droit à un travail adapté, de la dispense du travail par équipes et des heures supplémentaires, de la diminution progressive de la durée du travail, de l'examen médical avec une attention particulière au volume de travail, du droit au recyclage, à la rééducation professionnelle et à la formation complémentaire, de cours de préparation au vieillissement.

La différence entre ce qui est souhaitable et ce qui est effectif est déconcertante. Alors qu'en moyenne, 57 % des personnes interrogées estiment qu'il est souhaitable d'instaurer ces mesures, 11 % seulement déclarent les appliquer réellement.

*
* *

PROPOSITION DE RÉOLUTION

Le Sénat,

A. Considérant qu'en raison de l'évolution démographique, la catégorie des travailleurs âgés constituera à court terme une part de plus en plus importante de la population active;

B. Constatant que les travailleurs âgés sont victimes d'une inégalité de traitement en ce qui concerne l'accès à la vie active, tant dans le secteur privé que dans la fonction publique;

C. Constatant que les travailleurs âgés et les chômeurs âgés sont fortement sous-représentés en matière de formations, telles que la formation complémentaire et le recyclage, la formation permanente et la promotion sociale;

D. Constatant qu'une étude scientifique démontre que des responsables du personnel déclarent juger souhaitables et économiquement utiles pour leur entreprise des mesures spécifiques visant les travailleurs âgés, mais ne les appliquent guère dans la réalité;

E. Constatant que les travailleurs âgés constituent un groupe à risque vulnérable sur le plan des conséquences socio-économiques et financières négatives qui ont été décrites au cours du débat que le Sénat a consacré au chômage et à l'exclusion sociale les 3 et 4 juin 1997;

F. Constatant que les travailleurs âgés constituent de plus en plus un groupe cible lorsque l'on procède à des licenciements;

1. Demande au Gouvernement fédéral de prendre les mesures législatives nécessaires en vue de garantir l'égalité de traitement dans les dispositions et les pratiques relatives aux conditions d'accès et à la sélection — y compris les critères de sélection —

zijn om oudere werknemers langer in dienst te kunnen houden. Het betrof: recht op aangepaste arbeid, vrijstelling van ploegendienst en overwerk, geleidelijke arbeidsduurverkortung, medische keuring met aandacht voor de werkbelasting, recht op om-, her-en bijscholing, voorbereiding op het ouder worden door middel van cursussen.

Het verschil tussen wenselijkheid en feitelijkheid is ontstellend. Terwijl gemiddeld 57 % meent dat een invoering ervan wenselijk is, verklaart slechts 11 % ze ook effectief toe te passen.

Paula SÉMER.

*
* *

VOORSTEL VAN RESOLUTIE

De Senaat,

A. Overwegende dat, ten gevolge van de demografische evolutie, de groep van oudere werknemers op korte termijn een steeds groter aandeel van de beroepsbevolking zal vormen;

B. Vaststellend dat oudere werknemers ongelijk worden behandeld inzake de toegang tot het arbeidsproces, zowel in de particuliere sector als in het openbaar ambt;

C. Vaststellend dat oudere werknemers en oudere werklozen sterk ondervertegenwoordigd zijn op het vlak van opleidingen, zoals bij- en omscholing, permanente vorming en sociale promotie;

D. Vaststellend dat wetenschappelijk onderzoek aantoonde dat personeelsverantwoordelijken verklaren dat zij specifieke maatregelen gericht op oudere werknemers wenselijk en economisch nuttig achten voor hun bedrijf, maar deze nauwelijks in feite toepassen;

E. Vaststellend dat oudere werknemers een kwetsbare risico-groep vormen voor de negatieve sociaal-economische en financiële gevolgen die beschreven werden tijdens het Senaatsdebat op 3 en 4 juni 1997 over de werkloosheid en maatschappelijke uitsluiting;

F. Vaststellend dat oudere werknemers in toemende mate een geïsoleerde groep vormen indien tot ontslagen wordt overgegaan;

1. Vraagt de federale regering de nodige wettelijke maatregelen te nemen om de gelijke behandeling te waarborgen in de bepalingen en praktijken met betrekking tot de toegangsvoorwaarden, de selectie, de selectiecriteria inbegrepen, voor betrek-

pour les emplois ou fonctions, quels que soient le secteur et l'activité, et pour tous les niveaux de la hiérarchie professionnelle, et ce tant dans le secteur privé que dans le secteur public.

Cette égalité de traitement doit aussi être garantie en ce qui concerne la participation aux examens et les conditions d'obtention et de délivrance des diplômes, certificats et titres de tous types.

2. Demande au Gouvernement fédéral de prendre les mesures législatives nécessaires en vue de garantir l'égalité de traitement dans toutes les dispositions et pratiques relatives à la formation générale ou professionnelle et à la promotion sociale, que ce soit dans le secteur public ou le secteur privé.

3. Demande au Gouvernement fédéral de prendre les mesures législatives nécessaires en vue de garantir l'égalité de traitement dans toutes les dispositions et pratiques relatives aux possibilités de promotion et aux licenciements, sans préjudice des dispositions du droit de la sécurité sociale et du droit du travail qui prévoient des règles plus favorables pour les départs anticipés.

4. Demande, en conséquence, au Gouvernement fédéral d'abroger l'article 16, 5^o, de l'arrêté royal du 2 octobre 1937 portant le statut des agents de l'État, inséré par l'arrêté royal du 13 septembre 1973, et de supprimer la condition d'âge prévue aux articles 1^{er} et 2 de la loi du 1^{er} juillet 1963 portant instauration de l'octroi d'une indemnité de promotion sociale. Cela constituerait un signal important de la part des autorités.

5. Demande au Gouvernement fédéral d'inciter les partenaires sociaux à ne pas fixer de conditions d'âge, soit implicitement, soit explicitement, entravant l'accès ou la participation aux formations générales ou professionnelles, ..., qu'ils organisent.

6. Demande au Gouvernement fédéral d'inciter les employeurs à mener une politique du personnel attentive à l'âge de celui-ci. Divers instruments peuvent être employés à cet effet: l'adaptation du contenu de la fonction, la planification de la carrière et les entretiens sur le travail, l'élaboration d'initiatives de formation adaptées et préventives, l'élargissement de la fonction ou la réorientation de la carrière, ainsi que la création d'emplois à temps partiel en fin de carrière.

kingen of functies, ongeacht de sector en de activiteit en tot alle niveaus van de beroepshiërarchie en dit zowel voor de privé-sector als voor de openbare sector.

Deze gelijke behandeling moet eveneens gewaarborgd worden voor de deelneming aan examens en de voorwaarden voor het behalen en het uitreiken van alle soorten diploma's, getuigschriften en titels.

2. Vraagt de federale regering de nodige wettelijke maatregelen te nemen om de gelijke behandeling te waarborgen in alle bepalingen en praktijken inzake opleiding, vorming, scholing en sociale promotie, ongeacht of zulks in overheids- of in particulier verband geschiedt.

3. Vraagt de federale regering de nodige wettelijke maatregelen te nemen om de gelijke behandeling te waarborgen in alle bepalingen en praktijken betreffende promotiekansen en ontslag zonder afbreuk te doen aan de bepalingen uit het sociale-zekerheidsrecht en het arbeidsrecht die in gunstigere regelingen voorzien voor vervroegde uittreeders.

4. Vraagt de federale regering daarom artikel 16, 5^o, van het koninklijk besluit van 2 oktober 1937 houdende het statuut van het Rijkspersoneel, ingevoegd bij koninklijk besluit van 13 september 1973, te schrappen en de leeftijdsvoorwaarde in artikelen 1 en 2 van de wet van 1 juli 1963 houdende de vergoeding voor sociale promotie te doen vervallen. Hiermee zou de overheid een belangrijk signaal geven.

5. Vraagt de federale regering de sociale partners aan te zetten geen leeftijdsvoorwaarden te stellen, hetzij impliciet hetzij expliciet, die de toegang tot of de deelneming aan de opleidingen, vorming, scholing,... die zij inrichten, belemmeren.

6. Vraagt de federale regering de werkgevers aan te zetten een leeftijdsbewust personeelsbeleid te voeren. Hiervoor komen diverse instrumenten in aanmerking: de aanpassing van de taakhoud, loopbaanplanning en functioneringsgesprekken, het voorzien van aangepaste en preventieve opleidingsinitiatieven, functieverbreiding of loopbaanombuiging en het creatief omgaan met uitgroebanen.

Paula SÉMER.
Jacques D'HOOGHE.
Andrée DELCOURT-PÊTRE.
Bea CANTILLON.
Lydia MAXIMUS.
Francy VAN DER WILDT.
Nadia MERCIERS.