

SÉNAT DE BELGIQUE

SESSION DE 2004-2005

18 NOVEMBRE 2004

Proposition de loi modifiant l'arrêté royal du 21 décembre 1967 portant règlement général du régime de pension de retraite et de survie des travailleurs salariés, en vue de la suppression des périodes assimilées pour la constitution de pensions

(Déposée par Mme Annemie Van de Casteele et M. Stefaan Noreilde)

DÉVELOPPEMENTS

La présente proposition de loi doit être lue conjointement avec nos autres propositions qui s'inscrivent dans un ensemble de mesures visant à compenser l'effet du vieillissement sur notre sécurité sociale.

La convention collective de travail n° 17 a été conclue il y a trente ans, le 19 décembre 1974. Elle est applicable à tous les travailleurs âgés de 60 ans au moins et occupés dans les liens d'un contrat d'emploi ou d'un contrat de travail, ainsi qu'aux employeurs qui les occupent. L'âge de la prépension peut être abaissé à 58 ans en vertu d'une convention collective de travail conclue au niveau du secteur ou de l'entreprise. La condition générale d'ancienneté est fixée à 25 ans. Cette convention collective de travail a jeté les bases de la prépension conventionnelle telle que nous la connaissons encore aujourd'hui.

La prépension conventionnelle est un régime en vertu duquel certains travailleurs âgés se voient octroyer, en cas de licenciement, en plus de leurs allocations de chômage, une indemnité complémentaire à

BELGISCHE SENAAAT

ZITTING 2004-2005

18 NOVEMBER 2004

Wetsvoorstel tot wijziging van het koninklijk besluit van 21 december 1967 tot vaststelling van het algemeen reglement betreffende het rust- en overlevingspensioen voor werknemers, met het oog op de schrapping van gelijkgestelde perioden voor de opbouw van pensioenen

(Ingediend door mevrouw Annemie Van de Casteele en de heer Stefaan Noreilde)

TOELICHTING

Dit wetsvoorstel moet samengelezen worden met onze andere voorstellen die kaderen in een geheel van maatregelen om de impact van de vergrijzing op onze sociale zekerheid op te vangen.

Dertig jaar geleden werd de CAO nr. 17 van 19 december 1974 ingevoerd. Zij is toepasselijk op alle werknemers vanaf de leeftijd van 60 jaar die verbonden zijn door een arbeidsovereenkomst voor bedienden of een arbeidsovereenkomst voor werklieden, alsmede op de werkgevers die hen tewerkstellen. Het is mogelijk de brugpensioenleeftijd te verlagen tot 58 jaar op basis van een collectieve arbeidsovereenkomst gesloten in de sector of de onderneming. De algemene anciënniteitsvereiste is vastgesteld op 25 jaar. Dankzij deze CAO ontstond het conventioneel brugpensioen zoals wij het vandaag nog steeds kennen.

Het conventioneel brugpensioen is een regeling die sommige oudere werknemers, ingeval van ontslag, de mogelijkheid biedt om, naast de werkloosheidsuitkering, een aanvullende vergoeding te ontvangen die

charge de l'employeur. Pour pouvoir bénéficier de la prépension, le travailleur âgé doit donc avoir droit à des allocations de chômage. L'employeur s'engage à verser au prépensionné, en plus des allocations de chômage, une indemnité complémentaire, et ce jusqu'à ce que le prépensionné atteigne l'âge de la retraite.

Le travailleur âgé doit être licencié par son employeur pour pouvoir bénéficier de la prépension. C'est donc l'employeur qui prend l'initiative de mettre fin au contrat de travail. Le travailleur ne peut prétendre à la prépension tant qu'il n'a pas été licencié.

Il y a trente ans, on entrainait dans une période où la génération issue du baby-boom débouchait sur le marché du travail. À cette époque, la crise économique battait son plein, notamment en raison du boycott pétrolier des pays de l'OPEP. L'afflux massif de jeunes travailleurs dans un tel environnement économique a provoqué une dislocation de l'emploi.

C'est dans ce contexte que la convention collective de travail n° 17 a vu le jour. Elle décrit dès lors clairement, en son article premier, son objectif, qui est de prendre des mesures pour faire face à des situations de sous-emploi et en vue notamment de promouvoir le maintien au travail des travailleurs moins âgés. L'on espérait pouvoir régler ce problème en instaurant un régime d'indemnisation complémentaire applicable à certains travailleurs âgés. Le but de cette convention collective de travail était donc d'aider les jeunes à trouver un emploi en permettant aux travailleurs âgés de partir anticipativement à la retraite.

La CCT n° 17 prévoit néanmoins en son article 10 que le régime institué ne peut avoir pour conséquence que les travailleurs âgés d'au moins 60 ans seraient systématiquement licenciés.

Trente ans plus tard, la CCT n° 17 est toujours en vigueur. Le régime qu'elle a instauré a encore été assoupli au fil des ans, avant d'être, finalement, à nouveau rendu un peu plus strict. Force est de constater aujourd'hui qu'on n'a en fait jamais tenu compte de l'article 10 en question, dans la mesure où il y a eu des licenciements systématiques de travailleurs âgés. De plus, les conditions démographiques qui ont conduit à l'époque à conclure la CCT n° 17 n'existent plus. Au contraire, la tendance démographique d'antan s'est même inversée.

La génération issue du baby-boom, qui a provoqué à l'époque un afflux massif de main-d'œuvre sur le marché du travail, est aujourd'hui, trente ans plus tard, sur le point de quitter massivement celui-ci. L'entrée de cette génération dans le régime de la sécurité sociale pèsera sur les dépenses de celle-ci, non seulement pour les prestations de pension mais aussi dans le secteur des soins de santé.

ten laste komt van de werkgever. Om het brugpensioen te kunnen genieten, moet de oudere werknemer dus recht hebben op werkloosheidsuitkeringen. De werkgever verbindt zich ertoe boven die werkloosheidsuitkering aan de bruggepensioneerde een aanvullende vergoeding te betalen tot de pensioenleeftijd.

De oudere werknemer moet door zijn werkgever worden ontslagen om het brugpensioen te kunnen genieten. Het is dus de werkgever die het initiatief neemt om de arbeidsovereenkomst te beëindigen. De werknemer heeft geen recht op het brugpensioen, zolang hij niet ontslagen is.

Als wij even dertig jaar teruggaan in de tijd dan komen we terecht in een periode waar de zogenaamde babyboomgeneratie juist op de arbeidsmarkt terechtkomt. We situeren ons op dat moment in volle economische crisis, mede een gevolg van de olieboycot vanuit de OPEC-landen. De massale instroom van jonge arbeidskrachten in deze economische omgeving, zorgde voor een ontwrichting van de werkgelegenheid.

Het is in die context dat de CAO nr. 17 ontstond. Zij omschrijft dan ook duidelijk in het eerste artikel haar doelstelling, met name maatregelen te nemen om het hoofd te bieden aan toestanden van krappe werkgelegenheid en inzonderheid om de tewerkstelling van jongere werknemers te bevorderen. Men hoopt dit probleem te kunnen aanpakken door het invoeren van een regeling van aanvullende vergoeding ten gunste van sommige oudere werknemers. Het doel van deze CAO was dus jongeren aan werk te helpen door ouderen vervroegd op pensioen te laten gaan.

Wel stelt de CAO nr. 17 in artikel 10 dat de ingevoerde regeling niet voor gevolg mag hebben dat de oudere werknemers van ten minste 60 jaar systematisch worden ontslagen.

Dertig jaar later is deze CAO nr. 17 nog steeds van toepassing. Zij werd in de loop der jaren zelfs nog versoepeld en uiteindelijk terug wat verstrengd. Vandaag stellen we vast dat met artikel 10 eigenlijk nooit rekening werd gehouden, want bejaarde werknemers werden wél systematisch ontslagen. Anderzijds bestaat vandaag de demografische situatie, waardoor destijds de CAO nr. 17 is ontstaan, niet meer. Integendeel, de demografische situatie van welter is nu zelfs omgekeerd.

De babyboomgeneratie, die destijds zorgde voor een massale instroom op de arbeidsmarkt, zal nu, dertig jaar later, zorgen voor een massale uitstroom uit de arbeidsmarkt. De instroom van deze generatie in de sociale zekerheid zal doorwegen op de uitgaven ervan, niet alleen voor de pensioenuitkeringen maar ook wat de gezondheidszorg betreft.

Le système de sortie anticipée du marché du travail n'est pas adapté à la situation démographique actuelle parce qu'il a été conçu à la mesure d'une conjoncture économique-démographique vieille de trente ans. On retrouve également cette conclusion dans la note factuelle des experts, rédigée pour la commission des Affaires sociales de la Chambre à propos du vieillissement de notre société.

On peut lire dans cette note qu'à l'instar de la plupart des pays développés, la Belgique se trouve en pleine phase de transition démographique. En conséquence, nos systèmes de protection sociale doivent faire face à un double défi, à savoir une diminution des taux de fécondité et une augmentation considérable de l'espérance de vie.

Le problème de la sortie anticipée du marché du travail y est également abordé sans équivoque :

«Les résultats d'une étude internationale récente (Herbertsson et Orszag, 2001) présentés par S. Perelman révèlent que la Belgique perd près d'un huitième de son PIB potentiel suite à l'utilisation massive de programmes de cessation anticipée d'activité, un chiffre trois fois plus important qu'aux États-Unis et considérablement plus important qu'en Allemagne ou en France» (rapport «commission vieillissement», Cantillon, p. 8).

Cette note illustre non seulement les effets qu'aura le vieillissement sur la sécurité sociale, mais aussi son impact sur l'économie :

«L'impact mécanique du vieillissement de la population sur l'emploi est illustré comme suit par le Conseil supérieur de l'emploi. Si le taux d'emploi des plus de 55 ans se maintenait au faible niveau actuel (28%), le nombre de travailleurs diminuerait, d'ici 2010, de 30 000 unités et ce, même si la population en âge de travailler continuait à augmenter; après 2010, la diminution de la population active serait encore plus forte et concernerait, d'ici 2030, près de 300 000 travailleurs.

À moins de pouvoir être compensée par une accélération soutenue de la croissance de la productivité, cette baisse considérable de l'offre de travail entraînera un ralentissement de la croissance économique ainsi que du revenu par habitant. Seule la mise au travail d'une plus grande partie de la population en âge de travailler peut freiner ce recul. Ainsi, un taux d'emploi de 50% pour les plus de 55 ans — l'objectif que l'Europe s'est fixé à Stockholm — permettrait de maintenir le nombre de travailleurs d'ici 2030; pour augmenter l'offre de travail, il serait même nécessaire d'augmenter davantage ce taux d'emploi.

Het systeem van vervroegd uittreden uit de arbeidsmarkt is op deze demografische situatie niet voorzien, omdat het nog altijd op maat is gemaakt van een economisch-demografische situatie die dertig jaar achter ons ligt. Die conclusie is ook terug te vinden in de vaststellingsnota van de deskundigen, opgemaakt voor de commissie Sociale Zaken in de Kamer over de vergrijzing in onze samenleving.

In die nota is te lezen dat België zich, net als de meeste ontwikkelde landen, volop in een demografische overgangsfase bevindt. Een gevolg hiervan is dat onze socialezekerheidsregelingen voor een dubbele uitdaging staan, namelijk het dalende vruchtbaarheidscijfer en de aanzienlijke toename van de levensverwachting.

Het probleem van de vervroegde uittreding komt hier ook duidelijk aan bod :

«De resultaten van een onlangs (in 2001) door Herbertsson en Orszag op internationaal vlak uitgevoerde studie, die door S. Perelman werd voorgesteld, toont aan dat België zowat een achtste van zijn BBP verliest omdat de Belgen massaal gebruik maken van programma's inzake vervroegde beëindiging van de beroepsactiviteit. Dat cijfer ligt driemaal hoger dan in de Verenigde Staten en aanzienlijk hoger dan in Duitsland of Frankrijk.» (verslag commissie vergrijzing, Cantillon, blz. 8).

Zij illustreert niet enkel de gevolgen die de vergrijzing zal hebben op de sociale zekerheid, maar ook de impact ervan op de economie :

«De mechanische impact van de vergrijzing op de werkgelegenheid wordt door de Hoge Raad voor de Werkgelegenheid als volgt geïllustreerd. Indien de werkgelegenheidsgraad van de 55-plussers op het huidige lage niveau (28%) zou behouden blijven, zou dit, ondanks een nog groeiende bevolking op arbeidsleeftijd, tegen 2010 leiden tot ongeveer 30 000 minder werkenden; na 2010 zou de daling van de werkende bevolking nog sterker uitvallen en tegen 2030 dicht bij 300 000 uitkomen.

Behalve indien zij zou kunnen gecompenseerd worden door een aanzienlijk snellere productiviteitsgroei, zal die drastische inkrimping van het arbeidsaanbod leiden tot een vertraging van de economische groei en ook van het inkomen per hoofd van bevolking. Die achteruitgang kan alleen worden geremd door een groter aandeel van de bevolking op arbeidsleeftijd aan het werk te krijgen. Zo zou de realisatie van een werkgelegenheidsgraad van 50% voor de 55-plussers — dit is de Europese in Stockholm geformuleerde doelstelling — het aantal werkenden tegen 2030 op peil kunnen houden; om het arbeidsaanbod te verhogen, zou zelfs een verdere verhoging van die werkgelegenheidsgraad noodzakelijk zijn.

Il sera donc nécessaire de travailler plus longtemps, non seulement, d'ailleurs, pour compenser la baisse de la population active, mais également parce que le potentiel des travailleurs âgés en termes de connaissances et d'expérience se perd, en raison de leur exclusion du monde économique. Il est en outre possible de travailler plus longtemps, dès lors que la plupart des travailleurs âgés sont en bonne santé. Enfin, travailler plus longtemps est également souhaitable sur le plan social, étant donné que la concentration du travail chez les moins de 55 ans exerce une pression trop forte sur les familles qui ont des enfants. On est parvenu à cette conclusion évidente, partout dans le monde occidental, même dans des pays où, selon nos critères, un nombre relativement élevé de personnes âgées travaillent. Cette conclusion vaut, *a fortiori*, pour la Belgique, où les taux d'activité des plus de 50 ans sont particulièrement faibles (l'âge moyen de la retraite est d'environ 58,5 ans, dans notre pays, soit inférieur de 2 ans à la moyenne européenne)» (rapport «commission vieillissement», Cantillon, pp. 11-12).

Aux termes de la note, une des principales raisons du fait que l'âge moyen de la retraite soit si bas en Belgique est la suivante :

«... tant que les entreprises resteront tentées (ou contraintes) d'utiliser la mise à l'écart de travailleurs âgés comme instrument bon marché de politique du personnel et qu'elles ne voudront, ne pourront ou ne devront pas faire usage des potentialités de ces travailleurs, il subsistera, du côté de l'offre, un obstacle important à une politique visant à maintenir les gens plus longtemps au travail.

L'étude de M. Elchardus a montré que parmi les personnes mises en retraite anticipée ou en prépension, plus de 40% y ont été contraints. Pour ces personnes, la décision de quitter la vie active n'a pas été un choix. D'une manière générale, force est aussi de constater qu'en Belgique, l'employabilité des personnes âgées n'est pas suffisamment stimulée» (rapport «commission vieillissement», Cantillon, pp. 12-13).

Dans beaucoup de cas, le régime de prépension est perçu par les deux parties comme une règle normale de sortie définitive du marché du travail. Nous sommes convaincus que, pour augmenter le taux d'activité, il faut responsabiliser tant les travailleurs que les employeurs. Il y a lieu de démanteler les prépensions sans remettre en cause les accords en cours.

Conscients des problèmes que le vieillissement posera aussi à l'avenir pour le financement de la sécurité sociale, nous estimons que la parcimonie est de mise en ce qui concerne les périodes assimilées à des prestations de travail pour la constitution de la pension.

Les personnes qui sont encore disposées à rester actives après l'âge de 60 ans devraient, selon nous, en

Langer werken zal dus nodig zijn, niet alleen overigens om te compenseren voor de krimpende actieve bevolking, maar ook omdat door de economische uitsluiting van ouderen hun potentieel aan kennis en ervaring verloren gaat. Langer werken is ook mogelijk omdat de meesten langer in goede gezondheid leven. Langer werken is tenslotte ook sociaal wenselijk omdat door de concentratie van de arbeid in de jongere levensfase een veel te grote druk is ontstaan op gezinnen met opgroeiende kinderen. Tot deze voor de hand liggende conclusie is men overal in de westerse wereld gekomen, ook in landen waar — naar onze maatstaven — relatief veel ouderen aan het werk zijn. Ze geldt *a fortiori* voor België waar de activiteitsgraden bij 50-plussers bijzonder laag liggen (de gemiddelde uitredingsleeftijd bedraagt hier ongeveer 58,5 jaar, zo'n 2 jaar vroeger dan gemiddeld in de EU).» (verslag commissie vergrijzing, Cantillon, blz. 11-12).

Als één van de belangrijkste redenen waarom de gemiddelde uitredingsleeftijd in België zo laag ligt, haalt de nota aan :

«... zolang ondernemingen geneigd blijven (of gedwongen worden) om de uitstoot van oudere werknemers te gebruiken als goedkoop instrument van personeelsbeleid en zij geen gebruik willen, kunnen of moeten maken van de potentialiteiten van oudere werknemers, blijft aan de aanbodzijde een belangrijke hindernis bestaan om mensen langer aan het werk te houden.

Het onderzoek van M. Elchardus heeft aangetoond dat van de vroeg- en bruggepensioneerden er meer dan 40% verplicht werd op pensioen te gaan. Voor hen is de exit-beslissing geen vrije keuze geweest. Meer algemeen dient ook vastgesteld dat in België de inzetbaarheid van ouderen onvoldoende wordt gestimuleerd.» (verslag commissie vergrijzing, Cantillon, blz. 12-13).

In veel gevallen wordt de brugpensioenregeling door beide partijen gezien als een normale definitieve uitredingsregel uit de arbeidsmarkt. Wij zijn ervan overtuigd dat werknemers en werkgevers beiden moeten geresponsabiliseerd worden om de activiteitsgraad te verhogen. Brugpensioenen moeten afgebouwd worden, zonder te raken aan de lopende afspraken.

Met deze voorgaande problematiek in gedachte, wat betreft de problemen die de vergrijzing in de toekomst zal veroorzaken bij de financiering van onze sociale zekerheid, zijn wij van mening dat men zuinig dient om te gaan met de gelijkgestelde arbeidsperiodes voor de opbouw van pensioenen.

Mensen die na hun 60e nog bereid zijn om actief deel te nemen aan het arbeidsproces, zouden ons

être justement récompensées. Nous avons prévu qu'elles le soient par une réduction de l'impôt et par une bonification de pension. Pour la constitution de la pension, les périodes de travail comprises entre 60 et 65 ans seraient multipliées par 1,25 pour autant que le travailleur les ait effectivement accomplies.

La situation actuelle est d'autant plus choquante que les personnes qui prennent une retraite anticipée à 63 ans, par exemple, perdent une partie de leur pension, alors que des travailleurs qui sont en prépension à partir de 55 ans non seulement bénéficient d'un régime de départ qui est plus avantageux jusqu'à l'âge de 65 ans, mais perçoivent en outre ensuite une pension plus élevée dès lors que les années de prépension sont prises en compte.

En conséquence, la présente proposition de loi abroge les périodes assimilées au travail en cas de prépension conventionnelle pour les travailleurs qui accéderont à ce régime après le 31 août 2005 parce qu'en l'occurrence, le travailleur est sorti du circuit du travail et ne cherche plus activement un emploi. En revanche, la prépension à mi-temps restera assimilée, par analogie avec les périodes assimilées dans le cadre du travail à temps partiel à partir de l'âge de 50 ans, mais aussi parce qu'elle répond à la notion d'«emploi de fin de carrière». Parallèlement, les périodes de travail comprises entre 60 et 65 ans se voient appliquer un facteur 1,25. La présente proposition de loi tient compte aussi de la différence entre les hommes et les femmes en matière d'âge de la retraite, tant que celle-ci subsiste.

*
* *

inziens juist beloond moeten worden. Die beloning voorzien wij enerzijds door een belastingverlaging en anderzijds door het inbouwen van een pensioenbonus. Voor de opbouw van het pensioen worden hierbij de arbeidsperioden tussen het 60e en 65e jaar van de werknemer verhoogd met factor 1,25, op voorwaarde dat die werknemer effectief tewerkgesteld is.

Het is des te schrijnender dat mensen die bijvoorbeeld op 63 jaar vervroegd uittreden inboeten op hun pensioen, terwijl werknemers die vanaf 55 jaar op brugpensioen zijn een uitstapregeling kennen die niet alleen tot hun 65e voordeliger is, maar bovendien nadien een hoger pensioen krijgen vermits de brugpensioenjaren worden meegerekend.

Dit wetsvoorstel schrapt daarom de gelijkgestelde arbeidsperioden ingeval van conventioneel brugpensioen voor werknemers die tot zo'n regeling zijn toegetreden na 31 augustus 2005, omdat de werknemer hierbij uit het arbeidsproces getreden is en niet meer actief op zoek is naar werk. Halftijds brugpensioen blijft gelijkgesteld, analoog met de gelijkgestelde perioden voor deeltijdse arbeid vanaf 50 jaar en tevens omdat het onder de beschouwing van uitbolbaan valt. Tegelijkertijd worden de arbeidsperioden tussen het 60e en 65e levensjaar vermenigvuldigd met factor 1,25. Zolang er verschil bestaat in pensioenleeftijd tussen man en vrouw wordt hier in dit voorstel ook rekening mee gehouden.

Annemie VAN de CASTEELE.
Stefaan NOREILDE.

*
* *

PROPOSITION DE LOIArticle 1^{er}

La présente loi règle une matière visée à l'article 78 de la Constitution.

Art. 2

L'article 34, § 1^{er}, A, 4^o, de l'arrêté royal du 21 décembre 1967 portant règlement général du régime de pension de retraite et de survie des travailleurs salariés, modifié par l'arrêté royal du 10 juin 2001, est remplacé par la disposition suivante :

«4^o les périodes de prépension conventionnelle, pour les travailleurs qui ont accédé à un régime de prépension conventionnelle avant le 31 août 2005, et les périodes de prépension à mi-temps.»

Art. 3

Il est inséré dans le même arrêté royal un article 34*bis*, rédigé comme suit :

«Art. 34*bis*. — Les périodes de travail accomplies entre l'âge de 60 ans et l'âge de 65 ans sont multipliées par 1,25. Aussi longtemps qu'il subsiste une différence entre les hommes et les femmes pour la fixation de l'âge de la pension, les périodes de travail accomplies par la femme en tant que travailleur salarié au cours de la période de cinq ans précédant l'âge de la pension sont multipliées par 1,25.

Le Roi fixe les modalités de ce régime.»

Art. 4

L'article 2 de la présente loi entre en vigueur le 31 août 2005.

L'article 3 de la présente loi entre en vigueur le 1^{er} janvier 2006. Cet article s'applique aux travailleurs qui n'ont pas atteint l'âge de 60 ans au moment de son entrée en vigueur.

13 septembre 2004.

WETSVOORSTEL

Artikel 1

Deze wet regelt een aangelegenheid als bedoeld in artikel 78 van de Grondwet.

Art. 2

In artikel 34, § 1, A, 4^o, van het koninklijk besluit van 21 december 1967 tot vaststelling van het algemeen reglement betreffende het rust- en overlevingspensioen voor werknemers, gewijzigd bij het koninklijk besluit van 10 juni 2001, wordt het 4^o vervangen als volgt :

«4^o de perioden van conventioneel brugpensioen voor werknemers die tot een regeling van conventioneel brugpensioen toegetreden zijn vóór 31 augustus 2005 en van halftijds brugpensioen.»

Art. 3

In hetzelfde het koninklijk besluit wordt een artikel 34*bis* ingevoegd, luidende :

«Art. 34*bis*. — De arbeidsperioden die een werknemer verricht tussen zijn 60e en 65e levensjaar worden vermenigvuldigd met een factor van 1,25. Zolang er een ongelijkheid bestaat tussen man en vrouw wat de bepaling van de pensioenleeftijd betreft, worden voor de vrouw de arbeidsperioden, die zij als werknemer verricht in de periode van vijf jaar vóór de pensioenleeftijd en de pensioenleeftijd, vermenigvuldigd met een factor van 1,25.

De Koning bepaalt de verdere voorwaarden van deze regeling.»

Art. 4

Artikel 2 van deze wet treedt in werking vanaf 31 augustus 2005.

Artikel 3 van deze wet treedt in werking op 1 januari 2006. Dit artikel is van toepassing op werknemers die op het ogenblik van de inwerkingtreding de leeftijd van 60 jaar niet bereikt hebben.

13 september 2004.

Annemie VAN de CASTEELE.
Stefaan NOREILDE.