



Vieillesse et politiques de l'emploi

Canada

Ageing and Employment Policies



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

Canada



ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES

ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES

L'OCDE est un forum unique en son genre où les gouvernements de 30 démocraties œuvrent ensemble pour relever les défis économiques, sociaux et environnementaux, que pose la mondialisation. L'OCDE est aussi à l'avant-garde des efforts entrepris pour comprendre les évolutions du monde actuel et les préoccupations qu'elles font naître. Elle aide les gouvernements à faire face à des situations nouvelles en examinant des thèmes tels que le gouvernement d'entreprise, l'économie de l'information et les défis posés par le vieillissement de la population. L'Organisation offre aux gouvernements un cadre leur permettant de comparer leurs expériences en matière de politiques, de chercher des réponses à des problèmes communs, d'identifier les bonnes pratiques et de travailler à la coordination des politiques nationales et internationales.

Les pays membres de l'OCDE sont : l'Allemagne, l'Australie, l'Autriche, la Belgique, le Canada, la Corée, le Danemark, l'Espagne, les États-Unis, la Finlande, la France, la Grèce, la Hongrie, l'Irlande, l'Islande, l'Italie, le Japon, le Luxembourg, le Mexique, la Norvège, la Nouvelle-Zélande, les Pays-Bas, la Pologne, le Portugal, la République slovaque, la République tchèque, le Royaume-Uni, la Suède, la Suisse et la Turquie. La Commission des Communautés européennes participe aux travaux de l'OCDE.

Les Éditions OCDE assurent une large diffusion aux travaux de l'Organisation. Ces derniers comprennent les résultats de l'activité de collecte de statistiques, les travaux de recherche menés sur des questions économiques, sociales et environnementales, ainsi que les conventions, les principes directeurs et les modèles développés par les pays membres.

Cet ouvrage est publié sous la responsabilité du Secrétaire général de l'OCDE. Les opinions et les interprétations exprimées ne reflètent pas nécessairement les vues de l'OCDE ou des gouvernements de ses pays membres.

Publié en anglais sous le titre :
Ageing and Employment Policies
CANADA

© OCDE 2006

Toute reproduction, copie, transmission ou traduction de cette publication doit faire l'objet d'une autorisation écrite. Les demandes doivent être adressées aux Éditions OCDE rights@oecd.org ou par fax (33 1) 45 24 13 91. Les demandes d'autorisation de photocopie partielle doivent être adressées directement au Centre français d'exploitation du droit de copie, 20, rue des Grands-Augustins, 75006 Paris, France (contact@cfcopies.com).

AVANT-PROPOS

Les personnes de plus de 50 ans représentent un énorme potentiel de valeur pour les entreprises, l'économie et la société. Malheureusement, c'est une ressource qui, souvent, est inexploitée et victime de discrimination, de nombreuses politiques publiques et pratiques des entreprises créant de sérieux obstacles au travail, qu'il soit rémunéré ou non. Nombre de ces politiques et pratiques sont une survivance d'une époque révolue. Il faut donc dépasser les stéréotypes traditionnels sur le vieillissement pour tirer avantage de l'augmentation du nombre des citoyens âgés, dont beaucoup choisiraient, en fait, de travailler plus longtemps si les politiques publiques et les pratiques au travail étaient mieux adaptées.

L'OCDE a amplement étudié la question des systèmes publics de pension et des systèmes de préretraite, et la nécessité de réformer ces dispositifs pour relever quelques-uns des défis posés par le vieillissement démographique. Cependant, ces réformes ne suffiront pas pour encourager le report des départs à la retraite et réduire le risque de pénuries futures de main-d'œuvre. Des mesures devront également être prises pour adapter les pratiques de fixation des salaires au vieillissement de la population active, traiter le problème de la discrimination liée à l'âge et des attitudes négatives à l'égard du travail des personnes de plus de 50 ans, améliorer leurs compétences professionnelles et leurs conditions de travail et mieux réinsérer dans la vie active les demandeurs d'emploi âgés. On sait assez mal ce que les pays ont fait, ou devraient faire, dans ces domaines. C'est pourquoi, au printemps 2001, le Comité de l'emploi, du travail et des affaires sociales de l'OCDE a décidé d'entreprendre un examen thématique des politiques destinées à améliorer les perspectives des travailleurs âgés sur le marché du travail, aussi bien du côté de l'offre que de la demande.

Pour cet examen thématique, il a été décidé de définir les travailleurs âgés comme l'ensemble des travailleurs de 50 ans et plus. Certes, ce choix de 50 ans ne signifie pas que cet âge marque en soi une frontière entre ceux qui sont âgés et ceux qui ne le sont pas. La perception de la vieillesse est intrinsèquement subjective et elle n'est pas strictement liée à l'âge réel. Toutefois, 50 ans correspond à l'âge à partir duquel le taux d'activité commence à baisser dans de

nombreux pays. En outre, pour faciliter les comparaisons internationales, il est préférable de faire référence au même groupe d'âge pour tous les pays. C'est pourquoi, dans ce rapport, l'expression « travailleurs âgés » désignera toujours les travailleurs de 50 ans et plus (ou, dans certains cas, le groupe des travailleurs âgés de 50 à 64 ans) et ne devra pas être perçue comme impliquant en soi que tous les travailleurs de ce groupe d'âge sont « âgés ».

Ce rapport sur le Canada s'inscrit dans une série de 21 rapports nationaux qui ont été publiés par l'OCDE dans le cadre de l'Examen thématique sur les travailleurs âgés qui a été développé par Raymond Torres. Il a été préparé par Steven Tobin et supervisé par Mark Keese (chef d'équipe), avec l'aide de Sylvie Cimper et Clarisse Legendre pour les aspects techniques et statistiques. Une version préliminaire de ce rapport a été discutée lors d'un séminaire sur les politiques visant à améliorer les perspectives d'emploi des travailleurs âgés, organisé par Ressources humaines et Développement des compétences Canada, qui s'est tenu à Ottawa le 30 mars 2005. Le rapport final tient compte des commentaires des représentants des autorités nationales, des partenaires sociaux et d'organisations non gouvernementales ainsi que d'universitaires.

* * *

Une version en anglais de cet ouvrage est parue en mai 2005.

* * *

TABLE DES MATIÈRES

RÉSUMÉ ET PRINCIPALES RECOMMANDATIONS	9
Le défi à venir	9
Les réformes récentes	10
Les axes de réforme	11
Recommandations pour des réformes	12
EXECUTIVE SUMMARY AND RECOMMENDATIONS	19
INTRODUCTION	29
Chapitre 1. LE DÉFI À VENIR	31
1. La réalité démographique	31
2. Les répercussions socio-économiques potentielles du vieillissement	34
3. Solutions potentielles aux défis démographiques	37
Chapitre 2. LA SITUATION DES TRAVAILLEURS ÂGÉS SUR LE MARCHÉ DU TRAVAIL	41
1. Problème clé : optimiser l'offre de travail des travailleurs âgés	41
2. Emploi, caractéristiques des postes et conditions de travail	47
3. Le non-emploi chez les travailleurs âgés	54
Chapitre 3. GARANTIE DE REVENU ET INCITATIONS AU TRAVAIL POUR LES PERSONNES DE PLUS DE 50 ANS	61
1. Le système canadien de retraite	61
2. Autres éléments du système canadien de sécurité sociale	65
3. Système de sécurité sociale et incitations au travail	68
Chapitre 4. ENCOURAGER LES EMPLOYEURS À EMBAUCHER ET MAINTENIR LES TRAVAILLEURS ÂGÉS EN ACTIVITÉ	83
1. Pratiques des employeurs à l'égard des travailleurs âgés	83
2. Obstacles à l'emploi et au maintien dans l'emploi des travailleurs âgés ..	87
3. Mesures visant à encourager l'embauche et le maintien dans l'emploi des travailleurs âgés	97

<i>Chapitre 5. AMÉLIORER L'EMPLOYABILITÉ DES TRAVAILLEURS ÂGÉS</i>	105
1. Niveau d'instruction et de formation des travailleurs âgés.....	105
2. Aider le retour à l'emploi des travailleurs âgés.....	118
3. Mesures visant à améliorer l'employabilité des travailleurs âgés.....	127
<i>Chapitre 6. VEILLER À LA MISE EN ŒUVRE DE POLITIQUES GLOBALES ET COHÉRENTES</i>	133
1. Coordination et cohérence des politiques.....	133
2. Orientations pour les politiques à mettre en œuvre	134
BIBLIOGRAPHIE	137

Liste des encadrés

Encadré 3.1. Régimes privés de pensions et d'épargne au Canada.....	65
Encadré 3.2. Programmes canadiens d'assurance-emploi (A.-E.) en 2004...	66
Encadré 3.3. Réadaptation professionnelle des bénéficiaires de prestations d'invalidité du Régime de pensions du Canada ...	79
Encadré 4.1. Quelques exemples d'encouragement de pratiques exemplaires et de diversité des âges	99
Encadré 4.2. Évaluation des conditions de travail	100
Encadré 4.3. Le Programme national finlandais pour les travailleurs âgés ...	102
Encadré 5.1. Quelques initiatives d'alphabétisation soutenues par l'administration fédérale	109
Encadré 5.2. Prestations d'emploi et mesures de soutien au Canada.....	119
Encadré 5.3. Les objectifs de l'Initiative des projets pilotes à l'intention des travailleurs âgés	123

Liste des graphiques

Graphique 1.1. Évolution prévue des ratios de dépendance, 2000-2050	33
Graphique 1.2. Variation de la croissance de la population active dans les pays de l'OCDE selon le scénario « constant », 1950-2000, 2000-50 ...	36
Graphique 1.3. Scénarios de la croissance de la population active au Canada, 1978-2050.....	38
Graphique 1.4. Âge effectif moyen de départ à la retraite au Canada, 1966-2004	39
Graphique 1.5. Âge effectif moyen de départ à la retraite dans les pays de l'OCDE, 1999-2004.....	40
Graphique 2.1. Taux d'activité par âge et sexe dans les pays de l'OCDE, 2004 ..	42

Graphique 2.2.	Taux d'activité par âge simple et sexe au Canada, 2004	43
Graphique 2.3.	Taux d'activité par sexe, âge et province au Canada, 2003	45
Graphique 2.4.	Taux d'activité par âge et sexe selon le statut d'immigration, Canada, 2001	46
Graphique 2.5.	Taux d'activité par âge et sexe selon la période d'immigration, Canada, 2001	46
Graphique 2.6.	Ratios emploi à temps complet/population, par âge et sexe, Canada, 1980-2004	48
Graphique 2.7.	Incidence et croissance de l'emploi à temps partiel par âge et sexe, Canada, 2004	49
Graphique 2.8.	Emploi à temps partiel par âge et sexe dans certains pays de l'OCDE, 2004	50
Graphique 2.9.	Croissance de l'emploi par profession, âge et sexe, 1993-2003 ..	53
Graphique 2.10.	L'emploi des travailleurs âgés par profession et sexe, Canada, 2003	54
Graphique 2.11.	Taux de chômage par âge et sexe, Canada, 1976-2004	56
Graphique 2.12.	Taux de chômage des travailleurs âgés (50-64 ans) par sexe et province, Canada, 2003	57
Graphique 3.1.	Taux de départ à la retraite par âge simple et par sexe, Canada et États-Unis, 2002-2004	69
Graphique 3.2.	Proportion de bénéficiaires « précoces » du RPC selon le sexe, 1998 et 2001	72
Graphique 3.3.	Femmes percevant par anticipation les prestations du Programme de la SV, 2003	76
Graphique 3.4.	Flux d'entrée de bénéficiaires des prestations d'invalidité du RPC par âge, 1993-2003	78
Graphique 3.5.	Stock de bénéficiaires des prestations d'invalidité du RPC parmi les travailleurs âgés, par âge, 1993-2003	78
Graphique 4.1.	Taux de maintien dans l'emploi sur les cinq dernières années par âge et sexe dans certains pays de l'OCDE, 1999-2004	86
Graphique 4.2.	Relation entre la rigueur de la LPE, le taux d'embauche et l'ancienneté des travailleurs âgés dans certains pays de l'OCDE ..	88
Graphique 4.3.	Profils de salaires des travailleurs à temps complet, selon l'âge et le sexe, dans certains pays de l'OCDE, 2002	93
Graphique 4.4.	Fréquence de l'absentéisme chez les salariés par semaine entière/partielle, âge, sexe et motif, Canada, 2003 ...	94
Graphique 4.5.	Proportion de travailleurs d'âge très actif (25-49 ans) et de travailleurs âgés (50-64 ans) effectuant plus de 50 heures hebdomadaires au Canada, 2003	96
Graphique 5.1.	Niveau d'instruction par âge, sexe et province, 2003	107

Graphique 5.2.	Incidence de la formation liée à l'emploi, par âge et sexe, Canada, 2002	113
Graphique 5.3.	Incidence de la formation liée à l'emploi, par âge et niveau d'instruction, Canada, 2002	114
Graphique 5.4.	Différence d'incidence de la formation liée à l'emploi entre les personnes d'âge très actif (25 à 49 ans) et les travailleurs âgés (50 à 64 ans), par sexe et province, 2002	115
Graphique 5.5.	Participation au programme Prestations d'emploi et mesures de soutien, par âge et sexe, 2000 et 2003	120
Graphique 5.6.	Statut au regard de l'emploi, par âge, Canada, 2003	125
Graphique 5.7.	Dépenses publiques au titre des Programmes actifs du marché du travail dans certains pays de l'OCDE, 2001/02	131

Liste des tableaux

Tableau 2.1.	Répartition du nombre habituel d'heures hebdomadaire de travail des salariés âgés de 50 ans et plus dans certains pays de l'OCDE, 2004	51
Tableau 2.2.	Pourcentage de personnes inactives inaptes au travail, par âge et sexe, 2003	55
Tableau 2.3.	Désir de travailler chez les personnes aptes au travail, par âge et sexe, 2003	55
Tableau 2.4.	Répartition de la durée du chômage par âge et sexe, 2003	58
Tableau 2.5.	Raisons pour lesquelles les travailleurs au chômage ont quitté leur dernier emploi au Canada, 2003	59
Tableau 2.6.	Raisons pour lesquelles les personnes inactives ont quitté leur dernier emploi, au Canada, 2003.....	60
Tableau 3.1.	Prestations maximums du Programme de la SV selon la situation de famille, 2004	62
Tableau 3.2.	Incidence et durée moyenne des prestations de maladie de l'assurance-emploi (A.-E.) par âge et sexe, 2002.....	80
Tableau 4.1.	Intensité relative de l'embauche par âge dans certains pays de l'OCDE, 2004.....	84
Tableau 4.2.	Intensité relative de l'embauche par âge et sexe au Canada, 2003	85
Tableau 5.1.	Situation sur le marché du travail et niveau d'instruction, par âge et sexe, Canada, 2003.....	106
Tableau 5.2.	Proportion du travail indépendant au Canada, par âge et sexe, 1998 et 2003	125

RÉSUMÉ ET PRINCIPALES RECOMMANDATIONS

Le défi à venir

Le vieillissement de la population se produit moins rapidement au Canada que dans de nombreux autres pays de l'OCDE. Cela s'explique, en partie, par un taux d'immigration élevé par rapport à la moyenne pour la zone de l'OCDE et par un taux de fécondité total qui ne devrait pas atteindre des valeurs aussi basses qu'au Japon ou dans certains pays d'Europe méridionale. Néanmoins, la proportion de la population âgée de 65 ans et plus par rapport à la population d'âge actif (20-64 ans) devrait passer de 20 % en 2004 à un peu plus de 45 % en 2050. Par conséquent, on peut craindre que la conjonction d'un ralentissement de la croissance de la main-d'œuvre et d'une forte augmentation du nombre de travailleurs se retirant de la vie active (à mesure que la génération issue du baby-boom partira à la retraite) n'affecte la croissance économique au cours des prochaines décennies. Face à cette situation, le défi pour le Canada consistera à lever les obstacles à la participation à la vie active, surtout pour les cohortes de plus en plus nombreuses de personnes de plus de 50 ans. Les politiques destinées à aider les travailleurs âgés à se maintenir plus longtemps en activité sont de nature à être bénéfiques non seulement pour l'ensemble de la société mais aussi pour de nombreux travailleurs âgés pour qui un retrait précoce de l'activité peut signifier une exclusion sociale et des possibilités moindres de s'assurer un revenu suffisant pour la retraite.

À certains égards, le Canada est bien placé pour relever le défi. Premièrement, les réformes passées ont amélioré la viabilité financière des pensions, quoique d'autres dépenses liées à l'âge exerceront aussi des pressions sur les finances publiques. Deuxièmement, la situation des travailleurs âgés sur le marché du travail s'est sensiblement améliorée ces dernières années. Entre 1994 et 2004, le taux d'activité des hommes et des femmes âgés de 50 à 64 ans a augmenté d'environ 5 et 13 points de pourcentage respectivement – ce qui est nettement plus que la progression moyenne observée dans l'ensemble des pays de l'OCDE. Troisièmement, les Canadiens, aussi bien les jeunes que leurs aînés,

ont un bon niveau d'éducation – parmi les pays de l'OCDE, c'est au Canada qu'on enregistre la plus forte proportion de diplômés de l'enseignement supérieur dans les classes d'âge de forte activité, et le Canada arrive en deuxième position pour ce qui est de la proportion de diplômés de l'enseignement supérieur dans la population âgée. Par ailleurs, l'espérance de vie devrait continuer d'augmenter et l'état de santé de la population, de façon plus générale, continuer de s'améliorer au cours des décennies à venir, ce qui devrait permettre aux Canadiens âgés à la fois de prolonger leur vie active et de jouir d'un plus grand nombre d'années de retraite.

Cependant, les travailleurs âgés qui, actuellement, souhaitent prolonger leur vie active se heurtent à un certain nombre d'obstacles. Le taux d'activité des travailleurs âgés est, aujourd'hui encore, au Canada, inférieur à ce qu'il est dans plusieurs autres principaux pays de l'OCDE, notamment aux États-Unis et au Royaume-Uni. Le marché du travail canadien reste aussi caractérisé par d'importantes disparités régionales et par un taux d'activité plus faible, en moyenne, parmi les immigrés par rapport aux nationaux. En ce qui concerne la parité, s'il est vrai que la progression de l'emploi a été forte, ces dernières années, chez les femmes âgées de 50 à 64 ans, l'écart entre hommes et femmes, chez les travailleurs âgés, en termes de rapports emploi/population à temps complet, était toujours de l'ordre de 22 points de pourcentage en 2004.

Les réformes récentes

Plusieurs mesures ont d'ores et déjà été prises pour inciter davantage les Canadiens âgés à travailler et améliorer leur employabilité. D'autres mesures visent à améliorer le fonctionnement du marché du travail de façon plus générale.

Mesures visant le système public de pensions

En 1998, le Canada a introduit un certain nombre de changements destinés à renforcer les pratiques de financement et d'investissement du Régime de pensions du Canada (RPC), et à modérer la progression des coûts du régime. De ce fait, les pensions publiques n'étant, en outre, pas exagérément généreuses, le régime de pensions ne devrait pas représenter une trop lourde charge financière dans les années à venir. Par ailleurs, l'administration fédérale continue d'avoir une gestion budgétaire prudente du programme de Sécurité de la vieillesse (SV).

Dans le cadre des changements destinés à garantir la pérennité du RPC, les critères d'admissibilité à la prestation d'invalidité ont été revus. Parallèlement aux importantes restrictions administratives dont le RPC a fait l'objet aux cours des dernières années, les flux d'admission au bénéfice de l'invalidité dans le

cadre du RPC ont considérablement diminué par rapport à leurs niveaux records de la dernière décennie pour tous les travailleurs, y compris les travailleurs âgés, et se sont désormais stabilisés.

Mesures destinées à améliorer l'employabilité des travailleurs âgés

L'administration fédérale a reconnu l'importance de la formation dans l'emploi pour améliorer l'employabilité des travailleurs en âge de forte activité et des travailleurs âgés, et elle a pris diverses initiatives pour encourager la formation liée à l'emploi de façon plus générale. En particulier, l'administration fédérale a lancé récemment la Stratégie des compétences en milieu de travail qui réunit notamment les employeurs et les syndicats dans le but d'élaborer un plan stratégique articulé autour de diverses initiatives qui doivent permettre de répondre aux besoins futurs en qualifications. En 1998, l'administration fédérale a introduit le Régime d'encouragement à l'éducation permanente (REEP) qui permet à une personne de retirer des fonds des Régimes enregistrés d'épargne retraite (REER) en bénéficiant d'un traitement fiscal favorable pour financer une formation ou des études à temps complet. Plus récemment, en 2004, grâce à un accord de financement avec Ressources humaines et Développement des compétences Canada (RHDC), le Conseil canadien sur l'apprentissage (CCA) a été mis en place pour partager les connaissances et l'information avec les différents partenaires.

En outre, en 1999, l'administration fédérale a également introduit l'Initiative des projets pilotes à l'intention des travailleurs âgés (IPPTA) destinée à aider les travailleurs âgés à trouver un emploi s'ils ont perdu le leur, ou à le conserver s'ils risquent de le perdre. Au total, plus de 125 projets pilotes ont été engagés. De plus, en 2004, plus de 92 000 chômeurs canadiens âgés de 50 ans et plus (13.7 % de l'ensemble des participants) ont bénéficié d'une aide à la recherche d'un nouvel emploi, et au maintien dans celui-ci, au moyen des Prestations d'emploi et mesures de soutien (PEMS) – programme actif relevant de la seconde partie de la Loi sur l'assurance-emploi (A.-E.). Plus de 600 chômeurs canadiens handicapés âgés de 50 ans et plus (22.7 % de l'ensemble des participants) ont bénéficié, en 2004, d'une aide à l'emploi grâce à des Fonds d'intégration.

Les axes de réforme

Le Canada a déjà opéré un certain nombre de réformes importantes. Alors que le travail non rémunéré doit être reconnu à sa juste valeur, d'autres réformes doivent encore être entreprises pour renforcer les incitations à l'égard des personnes de plus

de 50 ans, pour les pousser à rester actives, pour encourager le maintien dans l'emploi et l'embauche des travailleurs âgés et pour améliorer leur employabilité.

Supprimer les mécanismes qui encouragent les cessations anticipées d'activité

Si la réforme de 1998 du régime de pension a probablement assuré la pérennité financière du système, d'autres mesures s'imposent pour éliminer les mécanismes liés aux pensions – publiques et privées – qui jouent contre l'activité. Bien que l'augmentation récente des taux d'activité ait entraîné un relèvement modéré de l'âge effectif de départ à la retraite, d'autres mesures devront encore être prises si l'on veut inverser durablement la tendance de long terme à la baisse de l'âge effectif de la retraite.

Modifier l'attitude et le comportement des employeurs

Certains employeurs ont une attitude négative à l'égard des travailleurs âgés. Cela peut expliquer en partie pourquoi le taux de maintien dans l'emploi est plus faible pour les travailleurs âgés que pour les travailleurs en âge de forte activité (25-49 ans) et pourquoi les travailleurs âgés ont plus de difficultés à retrouver du travail lorsqu'ils perdent leur emploi. En outre, dans quatre provinces, il existe un âge obligatoire de départ à la retraite, et dans plusieurs autres un âge obligatoire de départ à la retraite a été fixé par voie contractuelle – ce qui est un obstacle pour les travailleurs âgés qui souhaiteraient continuer de travailler.

Améliorer l'employabilité des travailleurs âgés

En dépit d'un niveau d'éducation moyen relativement élevé, des écarts notables existent, sur le plan de l'éducation, selon l'âge et la région, et aussi, dans une certaine mesure, selon le sexe. Qui plus est, la formation dans l'emploi diminue de façon significative à la fois en fonction de l'âge et du niveau d'éducation. Et si la part globale des adhérents des Prestations d'emploi et mesures de soutien est en augmentation, les participants âgés sont sous-représentés dans ce dispositif.

Recommandations pour des réformes

Une stratégie d'ensemble est nécessaire qui recouvre non seulement les mesures destinées à renforcer les incitations en faveur de l'activité inscrites dans le système de retraite, mais aussi des actions du côté de la demande. Les recommandations ci-après à l'intention du gouvernement sont des éléments possibles d'une telle stratégie.

Renforcer les mécanismes qui jouent en faveur de la poursuite d'activité

- *Donner plus de souplesse pour conjuguer une pension et un revenu d'activité.* Si le fait de donner plus de souplesse pour conjuguer une pension et un revenu d'activité se traduisait par un gain considérable, en termes de revenu, pour l'individu et pour la famille, cela encouragerait les travailleurs âgés à continuer de travailler plus longtemps. Dans cette optique, on pourrait envisager les mesures suivantes :
 - *Supprimer la clause de cessation d'activité au sein du RPC.* Les règles actuellement en vigueur exigent que les travailleurs âgés de 60 à 64 ans arrêtent de travailler un mois avant de commencer à percevoir leur pension. Cette règle devrait être supprimée et les travailleurs devraient être autorisés à travailler et à percevoir une pension sans avoir préalablement à se retirer du marché du travail. En même temps, il faudra surveiller l'impact d'une telle mesure sur le taux d'activité des travailleurs âgés car cela peut ne pas augmenter les ressources en main-d'œuvre nettes d'autant que prévu.
 - *Revoir les principes du système d'impôt sur le revenu et des systèmes de pension privés.* Les données disponibles amènent à penser que les Régimes de pension agréés (RPA) à prestations définies intègrent des mécanismes financiers qui encouragent fortement les cessations précoces d'activité. L'administration fédérale devrait, à tout le moins, s'efforcer d'introduire davantage de souplesse pour permettre de conjuguer travail et prestations dans le cadre de ces plans, ce qui suppose de revoir les dispositions de la Loi fédérale de l'impôt sur le revenu qui, actuellement, interdit d'acquiescer des droits auprès du RPA dont on perçoit des prestations ou du RPA à prestations définies d'un autre employeur avec lequel il y a un lien. En outre, les syndicats et les employeurs devraient œuvrer pour un élargissement des possibilités de retraite progressive, dans le cadre de ces plans, parallèlement à l'indispensable révision de la Loi fédérale de l'impôt sur le revenu.
 - *Offrir la possibilité de continuer d'acquiescer des droits à pension.* Une fois que les personnes perçoivent une pension publique, elles ne peuvent plus acquiescer de droits futurs à pension sur d'éventuels gains futurs. Cette disposition devrait être assouplie.
- *Aider le partenaire d'un pensionné à faible niveau de revenu à revenir sur le marché du travail.* Dès l'âge de 62 ans, plus de 11 % des femmes perçoivent l'Allocation – prestation accordée sous conditions

de ressources aux personnes ayant entre 60 et 64 ans partenaires d'un pensionné à faible niveau de revenu. Alors que bon nombre de bénéficiaires de cette prestation étaient auparavant inactifs, l'administration fédérale et les administrations provinciales/territoriales devraient néanmoins s'efforcer d'améliorer les perspectives d'emploi de ces personnes – en créant, par exemple, des programmes destinés à les aider dans la recherche d'un nouvel emploi, et à les maintenir dans celui-ci, et/ou en introduisant un désintéressement financier pour les allocataires.

- *Réévaluer les mécanismes en faveur de l'épargne et de la retraite inscrits dans les régimes d'épargne retraite.* Compte tenu de l'augmentation du nombre de personnes qui thésaurisent davantage sur des comptes épargne retraite à impôt reporté, il y a lieu de craindre qu'un tel avantage fiscal n'ait, dans l'avenir, des effets désincitatifs forts à l'égard de l'activité. Cependant, l'administration fédérale devrait évaluer et surveiller l'impact potentiel d'un tel avantage fiscal sur les décisions de départ à la retraite.
- *Encourager un plus large recours au Programme de réadaptation professionnelle du Régime de pensions du Canada.* Une évaluation récente montre que ce programme donne d'assez bons résultats en termes d'emploi et de coûts. Pourtant, le recours à ce programme a été très limité : moins de 2 % en moyenne des flux d'entrée de bénéficiaires, chaque année, depuis l'instauration du programme. L'administration fédérale pourrait chercher à encourager le recours à ce dispositif, en particulier parmi les personnes de plus de 50 ans qui représentent plus de 71 % des allocataires.
- *Intervenir très tôt dans un épisode de maladie.* Il apparaît que de nombreux individus passent des prestations de maladie à l'invalidité dans le cadre du RPC. Par conséquent, une évaluation précoce à l'occasion d'un épisode de maladie aiderait à intervenir le plus rapidement possible, sur un plan médical et/ou professionnel, si nécessaire. S'il y a lieu d'être très attentif au rapport coût-efficacité d'un tel programme, pour savoir, par exemple, quand il convient d'intervenir, cela pourrait aider à éviter la survenue d'un problème médical impliquant une perte d'emploi (avec éventuellement, à terme, un statut d'invalidé) ou aider à encourager un prompt retour à l'emploi. Le processus devrait aussi, dans la mesure du possible, impliquer les employeurs à un stade précoce : on pourrait, par exemple, leur donner accès à des avis pertinents et à un soutien pour

les aider à embaucher et à conserver des travailleurs en mauvaise santé ou présentant un handicap. Un projet pilote, axé sur les chômeurs de longue durée, qui intègre ce type de mesures, a été lancé récemment en Nouvelle-Zélande et pourrait servir d'exemple.

Encourager les employeurs à embaucher et à conserver une main-d'œuvre âgée

- *Avancer sur la voie de la suppression de la notion de retraite obligatoire.* La pratique de la retraite obligatoire n'est pas cohérente avec les stratégies qui doivent permettre de faire face au défi que représente le vieillissement de la population. Cependant, il faudra maintenir des exigences professionnelles justifiées spécifiant dans quelles conditions les employeurs peuvent légitimement exiger certaines qualifications pour occuper certains emplois.
- *Entreprendre des enquêtes nationales approfondies pour apprécier l'ampleur des discriminations liées à l'âge en matière d'emploi.* Étant donné le faible nombre de plaintes, on peut penser que les employeurs canadiens ont rarement un comportement discriminatoire à l'égard des travailleurs âgés, ou que la législation relative à la discrimination liée à l'âge ne s'applique pas de façon satisfaisante. Cependant, certains éléments amènent à penser que les travailleurs âgés perçoivent l'âge comme un obstacle important à l'emploi. Il serait donc intéressant de savoir plus précisément dans quelle mesure les personnes de plus de 50 ans s'estiment victimes de discrimination, tout en hésitant à porter plainte.
- *Actualiser l'information sur l'attitude des employeurs et les représentations stéréotypées.* Si la législation a un rôle à jouer pour lutter contre les préjugés liés à l'âge et contre les stéréotypes, elle peut ne pas suffire pour modifier le comportement des employeurs et les pratiques discriminatoires à l'égard des travailleurs âgés en matière d'emploi. Il conviendrait de commencer par actualiser l'information existante concernant l'attitude des employeurs à l'égard des travailleurs âgés. Si ces comportements persistent, une collaboration active avec les partenaires sociaux et un effort accru d'éducation dans le milieu de travail, outre la promotion de pratiques exemplaires chez les employeurs, pourraient aider à dissiper ces perceptions négatives. La campagne qui a été lancée au Royaume-Uni pour donner une image positive de l'âge – *Age Positive* – et les principes directeurs à l'intention des employeurs – *Code of Practice on Age Diversity in Employment* – pourraient constituer un modèle à cet égard.

- *Encourager de meilleures pratiques au travail.* La maladie et l'invalidité étant des motifs importants de sortie de l'emploi pour les travailleurs âgés, il importe que le milieu de travail et les exigences des postes tiennent compte des besoins de la main-d'œuvre âgée. Cela implique une amélioration générale sur le plan de l'hygiène et de la sécurité au travail, ainsi que des changements dans les exigences des postes – par exemple, on peut s'efforcer de rendre le travail moins pénible ou d'en limiter les formes préjudiciables à la vie familiale. Dans cette perspective, on pourrait s'inspirer du Programme national en faveur des travailleurs vieillissants qui a été lancé en Finlande et qui implique diverses mesures destinées à améliorer les perspectives d'emploi pour les travailleurs de plus de 45 ans, notamment diverses initiatives sur les lieux de travail. Dans un premier temps, il serait intéressant d'améliorer la base d'informations disponibles au Canada concernant l'impact de différentes modalités d'organisation des tâches sur la santé des travailleurs âgés et sur leurs plans de retraite. L'Enquête sur le milieu de travail et les employés devrait, en particulier, être modifiée de façon à prendre en compte les conditions de travail, à savoir, la pénibilité des tâches, la nécessité de lever des poids, etc.

Améliorer l'employabilité des travailleurs âgés

- *Améliorer l'accès et le recours à la formation.* Dans le cadre de sa Stratégie des compétences en milieu de travail, l'administration fédérale devrait encourager les employeurs à consacrer davantage de ressources à la formation des travailleurs peu qualifiés, jeunes et moins jeunes, éventuellement par des mécanismes de cofinancement. Au Royaume-Uni, par exemple, le gouvernement verse une compensation salariale aux entreprises qui accordent des congés rémunérés à leurs salariés peu qualifiés pour leur permettre de suivre une formation.
- *Renforcer les services de l'emploi pour les chômeurs.* L'administration fédérale et les administrations provinciales/territoriales devraient envisager d'introduire un certain nombre de changements dans les programmes et services de l'emploi :
 - *Étendre les conditions d'admissibilité au bénéfice des Prestations d'emploi et mesures de soutien.* Dans de nombreuses régions du Canada, un grand nombre de demandeurs d'emploi âgés n'ont pas un attachement suffisant vis-à-vis du travail ni un historique suffisamment long de couverture par l'assurance-emploi pour

avoir accès aux prestations d'emploi. Bien que cela nécessite une modification de la Loi sur l'assurance-emploi, le gouvernement fédéral devrait envisager d'étendre l'admissibilité au bénéfice des Prestations d'emploi et mesures de soutien (PEMS), au moins à titre expérimental, au profit des demandeurs d'emploi pour qui ce serait le plus nécessaire (on pourrait, par exemple, donner une plus grande marge de décision au conseiller en emploi).

- *Envisager d'étendre les programmes existants pour aider les travailleurs âgés au niveau provincial/territorial.* S'appuyant sur les mécanismes existants, les instances qui, actuellement, mettent en œuvre les PEMS dans le cadre des Ententes sur le développement du marché du travail (EDMT) pourraient financer elles-mêmes des programmes étendus au profit des travailleurs âgés. Les provinces et territoires disposent, en outre, également, de la faculté de reconsidérer leurs propres programmes au-delà du financement mis à disposition par l'administration fédérale, et répondre ainsi aux besoins des travailleurs âgés.
- *Accroître la participation des demandeurs d'emploi âgés aux programmes d'emploi.* Des interventions plus actives, dans une logique d'obligations mutuelles, en vue d'accroître la participation des demandeurs d'emploi âgés, pourraient aussi être nécessaires. Renforcer les obligations de recherche d'emploi pour tous les individus devrait faire partie intégrante de cette démarche. L'administration fédérale et les administrations provinciales/territoriales pourraient aussi envisager de mettre en œuvre un système qui récompense les centres locaux de l'emploi pour les placements de personnes défavorisées, en particulier les travailleurs âgés.
- *Étendre le programme Développement des compétences et améliorer l'organisation de la formation.* L'administration fédérale devrait s'efforcer d'accroître la participation des travailleurs âgés au programme Développement des compétences. En particulier, bien que les chômeurs bénéficient d'un financement à cet effet, on augmenterait le taux de recours au programme, surtout chez les travailleurs âgés, en les aidant davantage dans l'organisation de leur formation.
- *Accroître les ressources consacrées aux programmes d'emploi.* Pour mettre en œuvre des changements de cette nature, il faudra accroître les dépenses consacrées aux programmes publics

d'emploi. En pourcentage du PIB, les dépenses que le Canada consacre aux programmes actifs du marché du travail sont parmi les plus faibles de la zone de l'OCDE et on pourrait les augmenter, sous réserve d'évaluer de façon plus rigoureuse ce qui marche et ce qui ne marche pas.

- *Faire fond sur les enseignements tirés de l'Initiative des projets pilotes à l'intention des travailleurs âgés.* Certes, il sera important d'attendre l'évaluation finale des projets pilotes, mais des enseignements intéressants peuvent d'ores et déjà être tirés des travaux préliminaires. Les participants aux projets ont jugé les services qui leur ont été fournis utiles. Ils ont aussi indiqué que la formation qu'ils avaient suivie était particulièrement bénéfique et qu'ils apprécieraient d'avoir d'autres possibilités de suivre une formation. Les administrations fédérales et provinciales devraient bâtir des propositions inspirées de ces projets pilotes et offrir des suggestions concrètes pour davantage de mesures permanentes ciblées sur les travailleurs âgés qui bénéficieraient d'un effort accru de formation.
- *Faciliter l'emploi indépendant chez les personnes de plus de 50 ans pour prolonger la vie active.* L'emploi indépendant peut jouer un rôle en permettant une transition plus graduelle vers la retraite. Le gouvernement fédéral devrait mettre en place des programmes qui aident les travailleurs âgés à envisager un emploi indépendant, à l'instar de ce qui a été fait, pour les jeunes, avec l'Agence de promotion économique du Canada atlantique. On pourrait, notamment : *i)* aider les travailleurs âgés à mettre sur pied un plan d'entreprise ; *ii)* leur accorder des prêts à taux préférentiels ; *iii)* leur assurer un accompagnement, après qu'un prêt leur a été accordé, pour augmenter leurs chances de réussite ; et *iv)* concevoir des mécanismes d'évaluation qui permettent non seulement de mesurer le taux de réussite mais aussi de réaliser ce qui marche et pourquoi. Ce programme pourrait être mis en œuvre au travers de la Banque de développement du Canada dont le réseau national d'agences et l'infrastructure existante augmenteraient les chances de réussite. On pourrait aussi envisager d'améliorer le programme en faveur de l'emploi indépendant dans le cadre des Prestations d'emploi et mesures de soutien (PEMS).

EXECUTIVE SUMMARY AND RECOMMENDATIONS

The challenge ahead

Population ageing is occurring less rapidly in Canada than in many other OECD countries. This is partly the result of a high rate of immigration relative to the OECD average and a total fertility rate that is not projected to fall as low as in Japan or some southern European countries. Nevertheless, the proportion of the population aged 65 and over to the working-age population (20-64) is expected to rise from 20% in 2004 to just over 45% in 2050. Consequently, there is a risk that a combination of slower labour force growth and a sharp rise in the number of workers exiting the workforce (as the baby-boom generation retires) could affect economic growth over the next few decades. In order to minimise this risk, the challenge Canada faces is to remove barriers to labour force participation, especially with respect to the growing cohorts of older people. Policies that help older workers to remain longer in the work force will not only be of benefit to society as a whole but also to many older workers themselves for whom early exit from the workforce may result in social exclusion and reduced opportunities to ensure an adequate income in retirement.

In some respects, Canada is well placed to meet this challenge. First, past reform has strengthened the financial sustainability of pensions, although other age-related expenditures will also be placing pressure on public finances. Second, the labour market situation of older workers has improved considerably in recent years. Between 1994 and 2004, the participation rate of older men and women aged 50-64 has increased by around 5 and 13 percentage points, respectively – well above the average increase across OECD countries. Third, both younger and older Canadians are well educated – among OECD countries, Canada has the highest proportion of prime-age people with tertiary qualifications and, for older people, the second highest proportion. And, life expectancy and health outcomes more generally are expected to continue to improve over the coming decades, opening up greater

opportunities for older Canadians to both extend their working lives and enjoy more years of retirement.

However, older workers wishing to extend their working lives currently face a number of barriers to remaining in employment. Labour force participation rates of older people are still below the levels in several other major OECD countries, including the United States and the United Kingdom. The Canadian labour market also continues to be characterised by large regional disparities and lower participation rates on average among immigrants relative to nationals. With respect to gender, while employment growth among older women has been strong in recent years, the difference in full-time employment/population ratios between older men and older women was still around 22 percentage points in 2004.

Recent reforms

A number of reforms have already been taken to strengthen work incentives for older Canadians and to improve their employability. Other reforms have been carried out to improve the functioning of the labour market more generally.

Measures addressing the public pension system

In 1998, Canada put in place a balanced package of changes to strengthen the financing and investment practices of the pension and disability scheme, the Canada Pension Plan (CPP), and to moderate growth in costs. As a result, and given that public pensions are not overly generous, the pension system is not expected to pose much of a financial burden on public expenditures over the years to come. In addition, the federal government continues to exercise prudent fiscal management of the Old-Age Security programme (OAS).

As part of the changes to ensure the long-term sustainability of the CPP, the eligibility criteria to the CPP Disability benefit programme were modified. Together with the significant administrative tightening in the programme in the preceding years, the inflow into CPP Disability among all workers, including older workers, has declined substantially from decade ago peaks and inflows are now relatively stable. As a result, unlike the situation in many other OECD countries, the stock of disability recipients among older workers has fallen over the past decade.

Measures addressing the employability of older workers

The federal government has recognised the importance of workplace training as a means of boosting the employability of prime-age and older workers, and has undertaken a number of initiatives to promote job-related training more generally. In particular, the federal government has recently launched the Workplace Skills Strategy which brings together, among others, employers and unions with the intention of developing a strategic plan that puts together a number of initiatives to address future skill requirements. In 1998, the federal government introduced the Lifelong Learning Plan (LLP), which allows individuals to withdraw funds from Registered Retirement Savings Plans (RRSPs) on a tax-favoured basis to finance full-time training or education. More recently, in 2004, through a funding agreement with Human Resources and Skills Development Canada (HRSDC), the Canadian Council on Learning (CCL) was established to share knowledge and information with the various partners.

Moreover, in 1999, the federal government also introduced the Older Workers Pilot Projects Initiative to assist displaced older workers into employment or to maintain those at risk of losing their job in employment. In total, more than 125 pilot projects have been undertaken. In addition, in 2004, more than 92 000 unemployed Canadians aged 50 and over (13.7% of all participants) received assistance with finding and maintaining new employment through the Employment Benefits and Support Measures (EBSMs) – active programming under Part II of the Employment Insurance Act. And, finally, through the Opportunities Fund, in 2004, over 600 unemployed Canadians with disabilities aged 50 and over (22.7% of all participants) received employment assistance.

Directions for reform

Canada has already adopted a number of important reforms. And, while the merits of unpaid work need to be properly recognised, more needs to be done to strengthen incentives for older people to remain active, to encourage the retention and hiring of older workers and to enhance their employability.

Incentives to early retirement need to be tackled

While the 1998 reform of the pension system may have ensured its long-term financial sustainability, further reform is required to address the work disincentives

inherent in the retirement system – both public and private. Although recent increases in participation rates have brought about a moderate increase in the effective retirement age, further actions will be needed if a sustained reversal in the long-term decline in the effective retirement age is to be achieved.

Employer attitudes and practices need to be changed

There is some evidence of negative attitudes of employers towards older workers. This may partly explain why older workers face lower retention rates than prime-age workers (25-49) and experience greater difficulties in finding a new job in the event of job loss. In addition, mandatory retirement still exists in four provinces and contractual mandatory retirement in several others – a barrier for those older workers wishing to carry on working.

Employability of older workers needs to be enhanced

Despite the relatively high average level of educational attainment, there exist significant gaps in educational attainment by age and region, and to some extent by gender. Moreover, job-related training declines significantly with age and educational attainment. And, while the overall share of clients served through Employment Benefit and Support Measures is on the rise, older participants are under-represented in these measures.

Recommendations for reform

A comprehensive strategy is required which should encompass not only measures to enhance the work incentives that are embedded in the retirement system, but also actions on the demand-side. The following policy recommendations are put forward as possible elements of this strategy.

Strengthen incentives to remain in work longer

- *Increase flexibility for combining pensions with work income.* Greater flexibility in combining pensions with work income that results in significant gains in individual and family income would encourage older workers to carry on working longer. Therefore, the following measures could be envisaged:
 - *Abolish the stop-work clause in the CPP.* The current rules require workers aged 60 to 64 to stop working a month before the first pension payment. This rule should be abolished and individuals should be allowed to work and draw a pension

without having to first exit the labour market. At the same time, it will be important to monitor the impact on participation rates among older workers since such a change may not increase net labour supply to the extent anticipated.

- *Review the rules inherent in the income tax system and private pension systems.* The available evidence suggests that defined-benefit Registered Pension Plans (RPPs) offer strong financial incentives to retire early. At a minimum, the federal government should seek to increase flexibility in combining work and benefits under these plans by reviewing the rules under the federal Income Tax Act which currently prohibits the simultaneous accrual and receipt of benefits from the same defined-benefit RPP or the defined-benefit RPP of a related employer. In addition, the unions and employers should be encouraged to increase the possibilities for phased retirement under these plans in conjunction with the necessary changes to the federal Income Tax Act.
- *Allow for the possibility to accumulate future pension rights.* Once individuals receive a public pension, they cannot accumulate future pension rights on any future earnings. This restriction should be relaxed.
- *Help partners of low-income pensioners get back into the labour market.* Already at the age of 62, more than 11% of women are receiving the Allowance – an income-tested benefit payable to eligible 60-64 year partners of low-income pensioners. While many Allowance recipients were previously inactive, the federal and provincial/territorial governments should nevertheless focus on improving employment opportunities for these individuals, e.g. by creating programmes designed to help these individuals find and maintain new employment and/or by introducing an earnings disregard for beneficiaries.
- *Reassess the saving and retirement incentives built into retirement savings plans.* With an increasing number of individuals contributing more money to tax-deferred retirement savings accounts, there is a risk that these plans may create strong work disincentives in the future. Therefore, the federal government should evaluate and monitor the potential impact of these tax-assisted savings on retirement decisions.

- *Encourage greater take-up of the CPP Disability Vocational Rehabilitation Programme.* A recent evaluation shows that the programme is rather successful in terms of employment outcomes and cost savings. However, take-up of this scheme has been very modest, averaging less than 2% of the inflow of beneficiaries each year since the programme's inception. The federal government may wish to expand the programme further by encouraging greater take-up, especially among persons aged 50 and over who constitute more than 71% of benefit recipients.
- *Intervene early in spells of sickness.* There is some evidence to suggest that many individuals move from sickness benefits to CPP Disability. Therefore, assessment at an early stage in spells of sickness would help to ensure that intervention (medical and/or vocational) – if needed – occurs as early as possible. While careful consideration should be given to the cost-effectiveness of such a programme, e.g. when to intervene, it may help prevent the onset of a health condition leading to the loss of a job (and eventual disability status) or help promote a prompt return to employment. And, the process, where possible, should also involve employers at an early stage by, for example, providing them with good access to relevant advice and support to help them hire and retain workers with ill-health or a disability. A recent pilot project in New Zealand, targeting long-term unemployment, incorporates such measures, and could serve as a good example.

Encourage employers to hire and retain older workers

- *Move ahead with abolishing mandatory retirement.* The practice of mandatory retirement is not consistent with strategies to address the challenges of population ageing. It will, however, be important to maintain the Bona Fide Occupational Requirements/Qualifications that specify conditions under which employers can set legitimate qualifications for specific occupations.
- *Undertake detailed national surveys to assess the extent of age discrimination in employment.* Given the few complaints, either Canadian employers do not discriminate very often against older people or the age-discrimination legislation is not functioning in a satisfactory way. However, there is some evidence to suggest that

older workers view age as an important barrier to employment. Therefore, the extent to which older people feel discriminated against and may be reluctant to file complaints of age discrimination should be investigated further.

- *Update the evidence regarding employer attitudes and perceptions.* While legislation has a role to play in challenging age prejudice and stereotypes, it may not be sufficient on its own to change employer attitudes and employment practices that discriminate against older workers. As a first step, it will be important to update existing information regarding employer attitudes *vis-à-vis* older workers. If negative attitudes persist, active collaboration with the social partners and further education in the workplace and the championing of good practice among employers could help dispel such perceptions. One possible model to consider is the United Kingdom's Age Positive campaign and its guidelines for employers, the Code of Practice on Age Diversity in Employment.
- *Promote better work practices.* Given that illness and disability are important factors in explaining why older workers leave employment, it is important that workplaces and job requirements are adapted to the needs of older workers. This will involve general improvements in occupational health and safety, as well as changes in job requirements, *e.g.* to make work less arduous or to reduce the incidence of asocial work patterns. The National Programme on Ageing Workers in Finland which launched a series of measures seeking to improve employment prospects for workers over age 45, including a number of workplace practice initiatives, could serve as a good example. As a first step, it will be important to improve the evidence base in Canada on the impact of different types of work arrangements on the health of older workers and their retirement plans. In particular, the Canadian Workplace and Employee Survey should be modified to capture information regarding working conditions, notably unpleasant tasks, heavy lifting and so forth.

Improve the employability of older workers

- *Improving training access and take-up.* As part of its Workplace Skills Strategy, the federal government should encourage employers to devote more resources to training low-skilled workers both young and old – possibly through some form of co-financing. For example, in the

United Kingdom, the government provides wage compensation to firms that offer their low-skilled employees paid time-off to train.

- *Strengthen the employment services offered to unemployed workers.* The federal and provincial/territorial governments should envision incorporating a number of changes to employment programmes and services, notably:
 - *Extend eligibility of Employment Benefit and Support Measures.* In many regions of Canada, a large number of older job seekers lack sufficient labour market attachment and Employment Insurance history required for participation in Employment Benefit measures. Although this would require a change to the Employment Insurance Act, the federal government should envision extending eligibility, at least on a trial basis, to those job seekers most in need (e.g. by giving greater discretion in such decisions to the employment counsellor).
 - *Consider expanding existing programmes to assist older workers at the provincial/territorial level.* Using the existing mechanisms, jurisdictions delivering EBSMs through devolved Labour Market Development Agreements could themselves fund extended eligibility programmes for older workers. Moreover, the provinces and territories could also review their own programmes, beyond the funding available through the federal government, to address the needs of older workers.
 - *Increase participation of older job seekers in employment programmes.* More active intervention via a mutual obligations approach to increase participation among older job seekers may also be required. Strengthening job-search requirements for all individuals should be an integral part of such an approach. The federal and provincial/territorial governments may also wish to consider implementing a system that rewards local employment centres for job placements of disadvantaged groups, notably older workers.
 - *Expand the Skills Development programme and improve training organisation.* The federal government should seek to increase participation among older workers in the Skills Development programme. In particular, though funding is provided to unemployed persons to organise their own training, providing

greater assistance in organising training would increase take-up of the programme, especially among older workers.

- *Increase resources available to employment programmes.* Implementing changes of this nature will require increased expenditures on public employment programmes. Current expenditures on active labour market programmes as a share of GDP in Canada are among the lowest in OECD and there may be some scope to increase expenditures subject to more rigorous evaluations of what works and what does not.
- *Build upon the lessons learned from the Older Workers Pilot Projects Initiative.* Although it will be important to await the final evaluation of the pilot projects, some important lessons have emerged from the preliminary qualitative research. Participants in these projects found the services provided useful. They also reported that the training they had received was particularly valuable and would welcome more opportunities to undertake training. Therefore, the federal and provincial governments should follow-up these pilot projects with proposals and put forward concrete suggestions for more permanent measures targeting older people with greater provision of training.
- *Facilitate self-employment among older people as an option for extending the working life of individuals.* Self-employment can play a part in terms of promoting a more gradual transition to retirement. The federal government should set-up programmes that assist older workers into self-employment, similar to the one offered to youth by the Atlantic Canada Opportunities Agency. Part of that assistance should include: *i)* providing help and assistance with creating business plans; *ii)* making loans available at a more affordable rate; *iii)* providing post-loan help to increase the likelihood of success; and *iv)* developing evaluation mechanisms that determine not only the success rate but also what works and why. Moreover, this programme could be delivered through the Business Development Bank of Canada whose national network of agencies and existing infrastructure would increase the likelihood of success. Efforts at improving the self-employment programme within the EBSMs might also be envisioned.

INTRODUCTION

Dans un contexte de vieillissement de la population canadienne, il sera de plus en plus important de veiller à ce que les travailleurs âgés ne soient pas empêchés de rester en activité ou de retrouver un emploi par des dispositions institutionnelles et des pratiques de travail périmées. Cela nécessitera l'adoption de mesures renforçant les incitations au travail mais également de mesures visant à améliorer la situation des travailleurs âgés sur le marché du travail en leur offrant de meilleures possibilités de formation, de meilleurs services pour l'emploi et de meilleures conditions de travail. Parallèlement, il faudra augmenter les possibilités d'emploi pour les travailleurs âgés en incitant les employeurs et en influençant leurs décisions d'embauche et de maintien dans l'emploi des travailleurs âgés. L'objectif principal de ce rapport est de réfléchir aux différentes voies dans lesquelles il faudra engager des réformes pour atteindre ces objectifs.

Le chapitre 1 définit l'ampleur du défi à venir. Le chapitre 2 traite de la situation des travailleurs âgés au regard du marché du travail et identifie les domaines dans lesquels des mesures s'imposent pour améliorer cette situation. Le chapitre 3 discute du rôle et de l'influence des facteurs liés à l'offre sur les taux d'activité des travailleurs âgés et de la manière dont les incitations au travail sont affectées par les interactions entre les régimes fiscaux et de prestations et les critères d'admissibilité au bénéfice des pensions de retraite et autres régimes de sécurité sociale. Mais, supprimer les obstacles à l'emploi au niveau de l'offre ne suffit pas. C'est pourquoi, le chapitre 4 examine les problèmes posés par l'attitude des employeurs en matière de recrutement et de maintien dans l'emploi des travailleurs âgés. Le chapitre 5 examine les obstacles auxquels se heurtent les travailleurs âgés eux-mêmes qui souhaitent avoir accès à de meilleurs emplois et rester plus longtemps en activité. Enfin, le chapitre 6 souligne la nécessité de mettre en place un ensemble global et cohérent de politiques de l'emploi pour assurer le succès des mesures prises ou des réformes engagées.

Chapitre 1

LE DÉFI À VENIR

De nombreux pays de l'OCDE sont confrontés au vieillissement de leur population qui résulte de la conjonction d'un déclin des taux de fécondité et d'un allongement de l'espérance de vie. Le Canada est, lui aussi, confronté au problème et devrait enregistrer un accroissement rapide de la proportion des retraités dans sa population après 2011, lorsque la génération issue du baby-boom atteindra 65 ans. Certes, dans les prochaines années, l'ampleur du phénomène sera moindre au Canada que dans bon nombre d'autres pays de l'OCDE mais son impact sur un certain nombre de facteurs socio-économiques posera néanmoins de sérieux défis aux responsables de l'élaboration des politiques publiques. La situation est actuellement aggravée par le fait qu'en moyenne les personnes sortent du marché du travail avant 65 ans.

1. La réalité démographique

À l'instar de ce que l'on observe dans de nombreux pays de l'OCDE, les Canadiens décident d'avoir moins d'enfants et de les avoir plus tard. En 2002, l'âge moyen des mères avoisinait les 30 ans, soit une année de plus qu'en 1992, et, en 2000, le taux de fécondité a atteint son plus bas niveau à ce jour (1.49), alors qu'aux États-Unis le taux de fécondité global augmente régulièrement depuis 1976, et est relativement stable (autour de 2) depuis 1989. Cette tendance au déclin du taux de fécondité s'est accompagnée d'un allongement de l'espérance de vie à la naissance de plus de quatre ans sur les deux dernières décennies ; en 2000, le Canada se classait en sixième position des pays de la zone de l'OCDE avec une espérance de vie à la naissance de 79.4 ans. Et si les hypothèses qui sous-tendent les projections démographiques peuvent changer, la situation à laquelle sont confrontés le Canada et la plupart des pays de l'OCDE doit néanmoins être traitée.

En fait, le ratio de dépendance économique de la population âgée, qui donne une première approximation de la gravité de la situation à laquelle est

confronté le Canada, devrait plus que doubler dans les 50 prochaines années, pour passer de 20 % en 2004 à plus de 45 % en 2050 (graphique 1.1, panel A)¹. Cela signifie qu'en 2050, pour une personne de plus de 65 ans, on n'aura que 2.3 personnes d'âge actif contre cinq en 2003².

Le ratio de dépendance économique rend compte de la charge économique globale qui pèse sur les actifs dans la mesure où il rapproche ce groupe de celui des inactifs, qui inclut à la fois les jeunes et les personnes âgées (graphique 1.1, panel B). Au Canada, le ratio de dépendance économique devrait passer de 92 % en 2000 à 120 % en 2050.

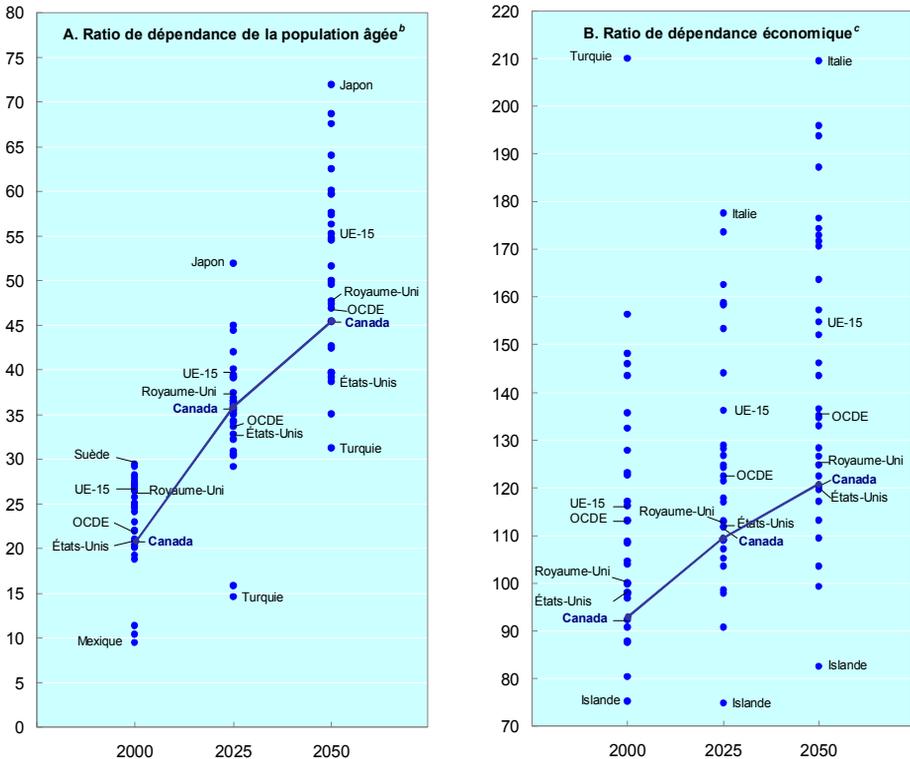
Ces chiffres sont moins spectaculaires que ceux observés dans bon nombre d'autres pays de l'OCDE. L'impact sur le vieillissement de la population du déclin de la fécondité et de l'allongement de l'espérance de vie a été, dans une certaine mesure, compensé par l'immigration. Le flux annuel d'immigrants représente 0.8 % de la population et place le Canada en huitième position des pays de la zone de l'OCDE (OCDE, 2005a). En outre, l'objectif à long terme du gouvernement fédéral est d'arriver à des niveaux d'immigration d'environ 1 % de la population. Néanmoins, la charge qui pèsera sur les actifs dans les 50 prochaines années devrait être très lourde.

Les *disparités régionales* sont un autre élément important du contexte canadien. À l'horizon 2026, c'est dans l'Est canadien que la proportion de la population âgée de 50 ans et plus devrait être la plus forte, avoisinant les 50 % dans la Province de Terre-Neuve-et-Labrador pour une moyenne nationale de 40 %, contre environ 30 %, dans les deux cas, en 2004³.

1. Les projections présentées sur le graphique 1.1 sont sensibles aux hypothèses émises concernant l'évolution future de l'espérance de vie, les taux de fécondité et l'immigration.
2. Le ratio de dépendance économique de la population âgée exprime normalement le rapport de la population âgée de 65 ans et plus à la population d'âge actif. Mais, comme dans la plupart des pays de l'OCDE, la plupart des jeunes de 15 à 19 ans sont scolarisés, il a été décidé, pour le présent rapport, d'exclure ce groupe d'âge de la population d'âge actif.
3. Dans le cadre de ce rapport, l'Est canadien désignera les quatre provinces de l'Atlantique (*Nouveau-Brunswick, Nouvelle-Écosse, Île-du-Prince-Édouard, Terre-Neuve-et-Labrador*) et la province du Québec.

Graphique 1.1. **Évolution prévue des ratios de dépendance, 2000-2050^a**

Pourcentages



- a) Pour les hypothèses en matière de taux de fécondité et de migration, voir Statistique Canada, *Projections démographiques pour le Canada, les provinces et les territoires, 2000-2026*, Catalogue No. 91-520-XPB, Ottawa.
- b) Rapport de la population âgée de 65 ans et plus à la population âgée de 20 à 64 ans.
- c) Rapport entre les inactifs et les actifs. Les projections de la population active supposent que les taux d'activité par âge et par sexe restent constants, à leur niveau de 2000.

Source : Projections démographiques nationales (variante des valeurs centrales) à l'exception de la Grèce et du Luxembourg, pays pour lesquels les données sont tirées des projections 2004 d'Eurostat, et du Mexique et de la Turquie, pour lesquels les données sont tirées des *World Population Prospects 1950-2050* (la Révision de 2002) des Nations unies.

2. Les répercussions socio-économiques potentielles du vieillissement

Comme le montre le graphique 1.1, l'évolution prévue de la composition de la population risque d'imposer aux jeunes des générations futures une charge accrue pour financer la protection sociale d'un nombre croissant de personnes âgées. En outre, l'effet conjugué du déclin de la proportion de jeunes dans la population et du gonflement de la cohorte des personnes âgées pourrait modifier sensiblement les schémas de consommation, ce qui pourrait avoir une incidence sur la croissance économique. De fait, les changements économiques en cours devraient affecter un certain nombre de facteurs socio-économiques. Toutefois, si c'est sur la croissance future de l'offre de main-d'œuvre que l'impact du vieillissement de la population canadienne sera le plus marqué, il sera également important de surveiller l'incidence du vieillissement sur les dépenses publiques.

A. *Dépenses publiques*

Dans de nombreux pays de l'OCDE, c'est bien souvent sur les dépenses publiques, notamment sur le financement des pensions publiques, des services de santé et des soins de longue durée, que l'impact du vieillissement des populations est le plus immédiat et le plus visible.

Pensions publiques

Les modifications récentes du régime des pensions publiques ont assuré la viabilité financière du Régime de pensions du Canada (RPC), qui ne devrait pas représenter une charge financière trop lourde pour les finances publiques dans les années à venir. En fait, des rapports actuariels récents donnent à penser que la part des dépenses annuelles totales, incluant le RPC et le Programme de la sécurité de la vieillesse (SV), dans le PIB va atteindre un pic de 6.2 % en 2030 puis diminuer ensuite pour s'établir à 5.9 % en 2050.

Dépenses de santé

Le système canadien de santé est au centre d'un débat politique engagé depuis de nombreuses années. Ce débat porte essentiellement sur l'amélioration de la qualité et de l'accessibilité aux soins et sur la viabilité financière du système public de santé. Le vieillissement de la population, avec son impact probable sur les dépenses, vient compliquer le débat.

D'un côté, certains font valoir que l'augmentation régulière de l'âge moyen de la population conduira inévitablement à un accroissement des besoins en soins médicaux et soins de longue durée, et donc des dépenses de santé. De l'autre, certains font valoir, entre autres choses, que ces projections naïves ne reflètent pas avec exactitude le fait que l'allongement de l'espérance de vie s'accompagne bien souvent d'une réduction de la morbidité. En conséquence, les personnes sont en meilleure santé et requièrent et utilisent moins de soins de santé, à chaque âge.

La réalité se situe probablement quelque part entre les estimations « apocalyptiques » et les estimations « modestes ». Toutefois, même dans les estimations modestes, le vieillissement, à lui seul, peut générer une augmentation des dépenses réelles de santé par tête de plus de 30 % à l'horizon 2030 (Hogan et Hogan, 2002). De même, le Conference Board du Canada (2001) estime qu'entre 2000 et 2020, les dépenses publiques de santé liées au vieillissement afficheront une croissance annuelle moyenne de 0.9 %.

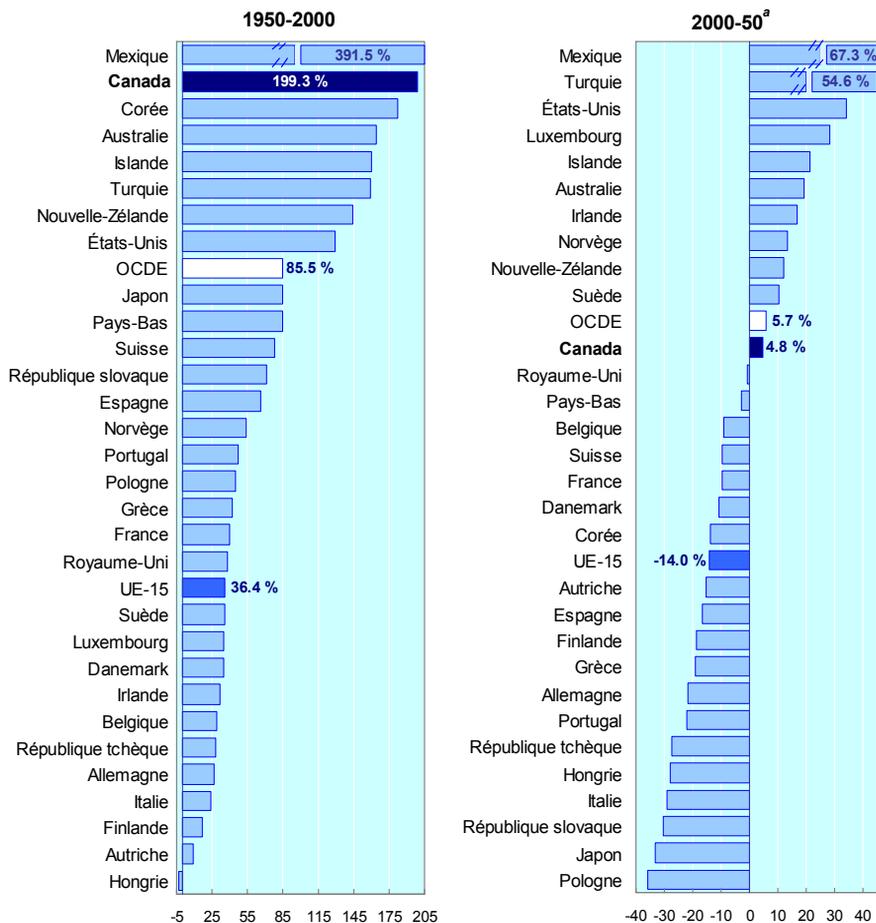
Par conséquent, même si dans le contexte canadien, le vieillissement de la population restera probablement une source secondaire de pressions sur les dépenses de santé par rapport à des facteurs autres que le vieillissement, il ne doit pas être ignoré.

B. *La croissance de la population active va ralentir*

Étant donnée la situation démographique actuelle, le stock potentiel de la population des 20-64 ans et sa composition vont sensiblement évoluer dans les prochaines décennies. En fait, si les taux d'activité demeurent constants au cours des 50 prochaines années, la population active augmentera de moins de 5 % sur la période (graphique 1.2). S'il est vrai que le Canada devrait mieux s'en sortir que bon nombre d'autres pays de l'OCDE, le graphique 1.2 souligne néanmoins l'importance d'un examen de la situation dans le contexte canadien. Entre 1950 et 2000, par exemple, la population active du Canada a augmenté de près de 200 %, affichant la deuxième plus forte progression des pays de la zone de l'OCDE, derrière le Mexique. Un ralentissement aussi net de l'augmentation de la population active rendra difficile le maintien des taux de croissance passés et l'amélioration du niveau de vie. En outre, compte tenu du fait que le vieillissement, et son impact sur la croissance de la population active, devraient être plus sévères au Canada que chez son principal concurrent, les États-Unis, cela pourrait avoir de sérieuses conséquences sur la compétitivité du Canada vis-à-vis de son premier partenaire commercial.

Graphique 1.2. **Variation de la croissance de la population active dans les pays de l'OCDE selon le scénario « constant », 1950-2000, 2000-50**

Pourcentages



a) Les taux d'activité par groupes d'âge quinquennaux et par sexe devraient demeurer constants (à leur niveau de 2000) sur la période 2000-50.

Source : Estimations de l'OCDE sur la base des projections démographiques nationales (variante des valeurs moyennes), 2000-2050.

3. Solutions potentielles aux défis démographiques

A. Lever les obstacles auxquels se heurtent les travailleurs âgés

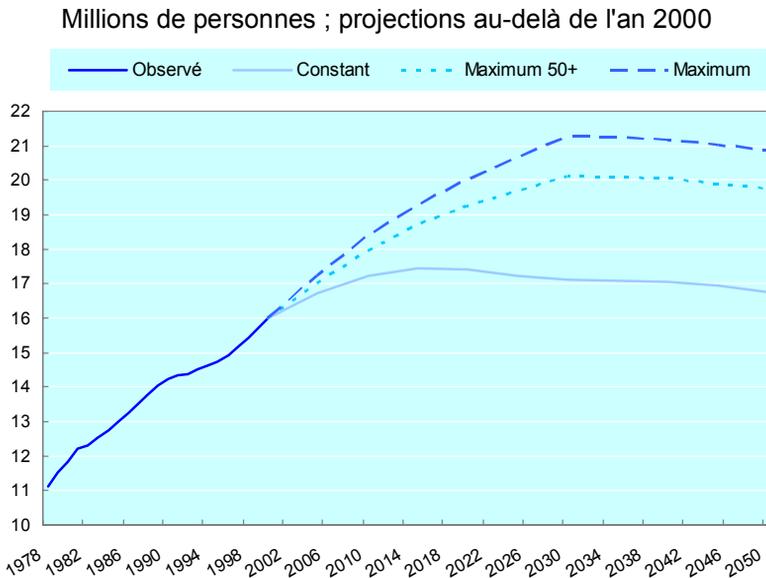
Pour atténuer le ralentissement de la croissance de la population active, on pourrait encourager la cohorte grandissante des 50 ans et plus à rester en activité. Et s'il convient de saluer la forte augmentation des taux d'activité des travailleurs âgés, ces dernières années, il n'y a guère d'éléments qui incitent à penser que cette augmentation soit indicatrice d'une tendance à long terme⁴. En fait, les travailleurs âgés continuent de se heurter à des obstacles importants en matière d'emploi qui expliquent, pour partie, leurs taux d'activité relativement faibles. En outre, la taille future de la population active globale dépendra de façon critique de l'évolution dans le temps des taux d'activité de la cohorte grandissante des personnes âgées de 50 ans et plus, laquelle n'est pas facile à prédire. On peut illustrer grossièrement l'impact qu'aurait une amélioration des perspectives d'emploi des travailleurs âgés au moyen de deux scénarios (graphique 1.3). Le premier scénario, dit *scénario constant*, suppose que les taux d'activité (par groupes d'âge quinquennaux et par sexe) prévalant au Canada en 2000 demeurent inchangés sur la période 2000-50. Le second, dit *scénario maximum*, applique les taux d'activité les plus élevés (pour les travailleurs de 50 ans et plus, scénario « maximum 50+ », et pour tous les travailleurs, scénario « maximum ») observés dans les pays de l'OCDE, en 2000, par groupes d'âge quinquennaux et par sexe, avec un ajustement progressif sur la période 2000-30 jusqu'à atteindre ces taux maximums.

En fait, si d'ici à 2030, les taux d'activité des seuls travailleurs âgés pouvaient être portés au niveau maximum de l'OCDE en 2000, la population active en 2050 compterait 3 millions d'individus de plus que dans le *scénario constant*. Si l'on portait les taux d'activité pour tous les groupes d'âge au maximum observé dans la zone de l'OCDE, on augmenterait la population active de 1.1 million d'individus par rapport au scénario *maximum 50+*. Cela souligne, en particulier, l'importance d'une suppression des obstacles à l'emploi pour les travailleurs âgés et son impact potentiel. En outre, s'il est peut-être improbable que les taux d'activité au Canada atteignent le plus haut niveau existant dans les

4. En outre, même si dans l'avenir le niveau d'éducation moyen des travailleurs âgés augmente et si les personnes acquièrent davantage de compétences, telles que la capacité de raisonner dans l'abstrait et de résoudre des problèmes, qui ne se dégradent pas aussi vite avec l'âge, il est encore tout à fait possible que les besoins en termes d'éducation et de compétences évoluent dans le temps.

pays de l'OCDE, l'utilisation du scénario maximum donne une bonne indication de la possibilité, dans le contexte canadien, d'améliorer les perspectives d'emploi des travailleurs âgés et de mieux optimiser l'offre de main-d'œuvre, en particulier pour ce groupe. Et s'il est souhaitable de reconnaître la valeur et la contribution du travail non rémunéré, de nombreux travailleurs âgés choisiraient de rester plus longtemps dans un emploi rémunéré dès lors que des politiques et des pratiques au travail appropriées le leur permettraient. Des politiques visant à supprimer les obstacles à l'emploi des travailleurs âgés amélioreraient donc sensiblement le bien-être individuel, au même titre que les considérations macro-économiques et du marché du travail susmentionnées.

Graphique 1.3. **Scénarios de la croissance de la population active au Canada, 1978-2050^a**

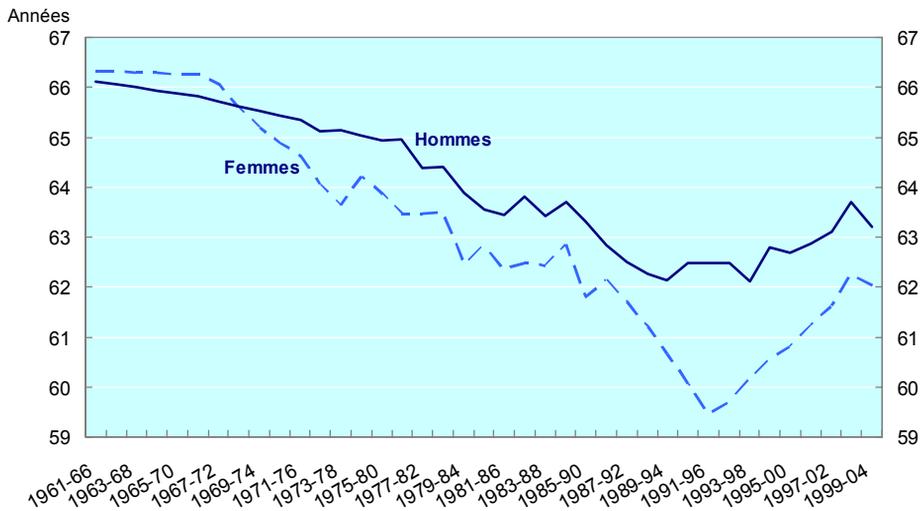


- a) Le *scénario constant* suppose que les taux d'activité actuels par groupes d'âge quinquennaux et par sexe demeurent constants à leur niveau de 2000 jusqu'en 2050. Dans le *scénario maximum 50+*, les taux d'activité des moins de 50 ans restent constants, et les taux d'activité des 50 ans et plus convergent de façon linéaire en 2030 vers les taux d'activité maximums observés dans la zone de l'OCDE en 2000 (à l'exception de l'Islande et du Mexique) par groupes d'âge quinquennaux et par sexe, et demeurent constants ensuite. Le *scénario maximum* suppose que, les taux d'activité convergent en 2030 vers les taux d'activité maximums observés dans la zone de l'OCDE en 2000 (à l'exception de l'Islande et du Mexique) par groupes d'âge quinquennaux et par sexe, et demeurent constants ensuite.

Source : OCDE (2005), *Statistiques de la population active, 1984-2004*, Paris ; et estimations de l'OCDE.

La stratégie d'optimisation de l'offre de main-d'œuvre signifiera, pour partie, une inversion de la tendance aux départs anticipés à la retraite. L'âge effectif moyen de sortie de la population active a diminué depuis le début des années 60 ; ce n'est que récemment qu'il est apparu en progression (graphique 1.4)⁵. C'est pour les femmes que la baisse a été la plus marquée : pour elles, l'âge moyen de sortie de la population active a baissé de plus de quatre ans au cours des 25 dernières années pour s'établir à 62 ans en 2004. Pour les hommes, partant à peu près du même niveau, il est tombé à 63 ans en 2004. Comparé à d'autres pays, l'âge effectif de départ à la retraite au Canada est proche du point médian de la zone de l'OCDE (graphique 1.5).

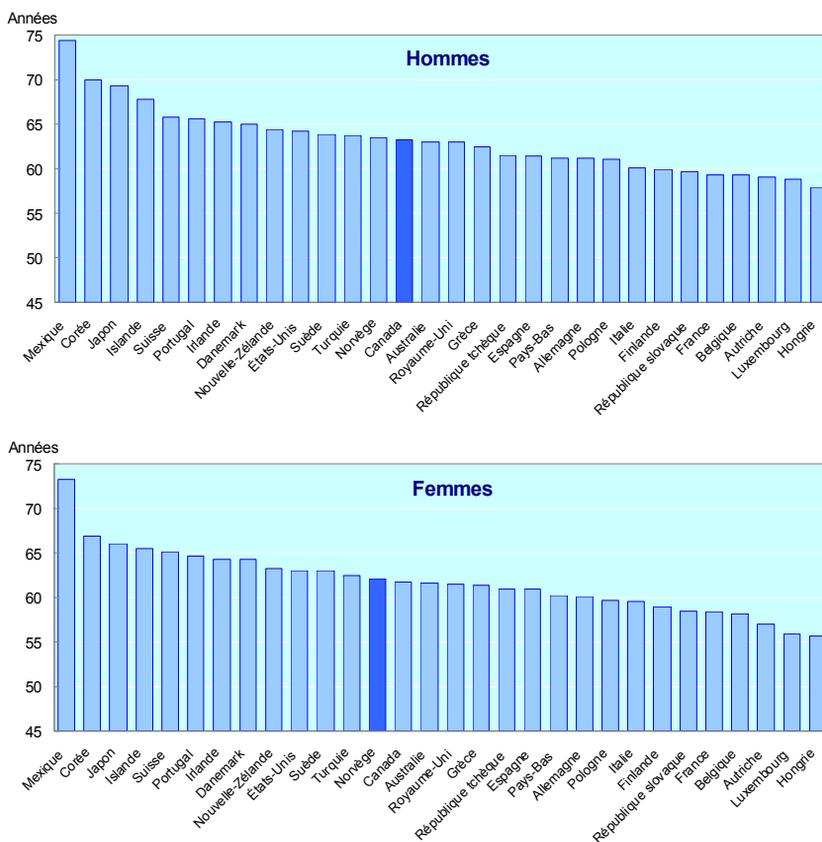
Graphique 1.4. **Âge effectif moyen de départ à la retraite au Canada, 1966-2004**



Source : Estimations de l'OCDE sur la base de Statistique Canada, Enquête sur la population active.

5. L'âge moyen estimé auquel les individus sortent de la population active pendant une période donnée de cinq ans est établi à l'aide de pseudo-cohortes par groupes d'âge quinquennaux pour des personnes âgées initialement de 40 ans et plus. Il est obtenu en pondérant l'âge moyen de chaque cohorte sur une période donnée de cinq ans par la part qu'elle représente dans le déclin total des taux d'activité pour toutes les cohortes entre le début et la fin de la période.

Graphique 1.5. **Âge effectif moyen de départ à la retraite dans les pays de l'OCDE, 1999-2004^a**



a) 1997-2002 pour la Grèce.

Source : OCDE (2005), *Statistiques de la population active, 1984-2004*, Paris.

B. Solutions alternatives

Il est important de reconnaître qu'il existe également d'autres façons de maintenir et d'améliorer le niveau de vie, par exemple en augmentant les compétences et la productivité de la main-d'œuvre, et l'offre effective de main-d'œuvre, notamment en augmentant le nombre d'heures travaillées ou en réduisant l'absentéisme et les accidents professionnels par des mesures de prévention et d'adaptation en milieu de travail. Toutefois, dans le cadre de ce rapport, ces mesures doivent être considérées comme jouant un rôle complémentaire.

Chapitre 2

LA SITUATION DES TRAVAILLEURS ÂGÉS SUR LE MARCHÉ DU TRAVAIL

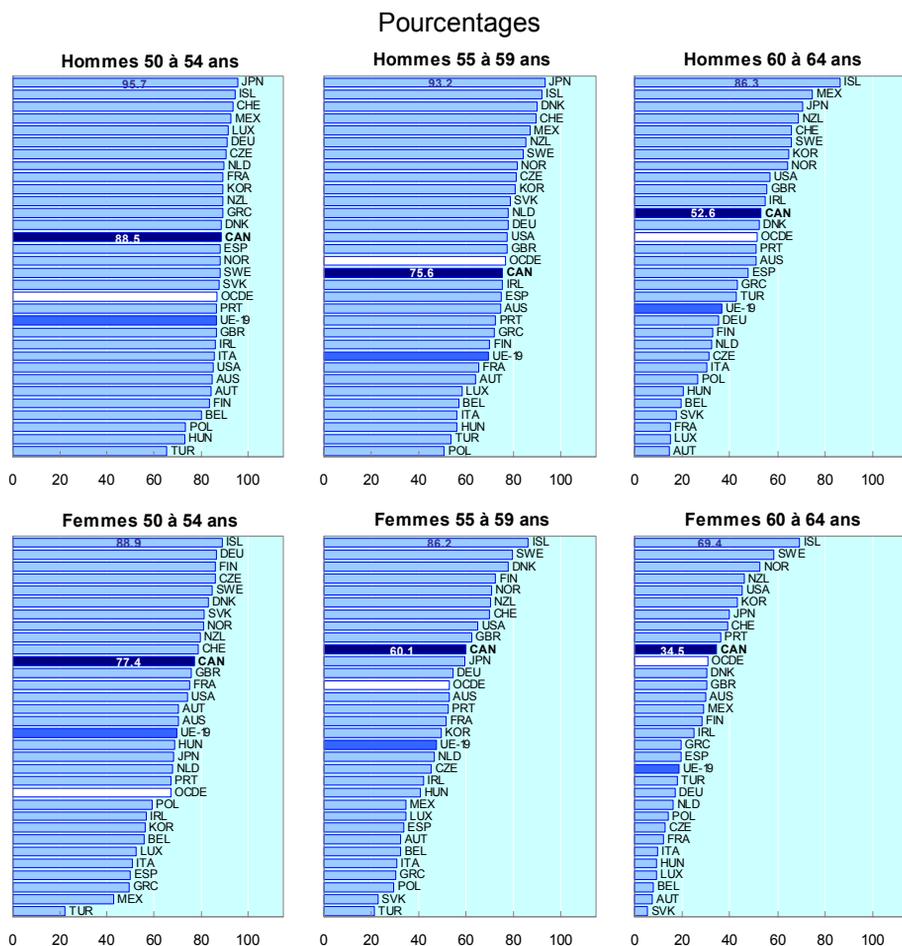
Ces dernières années, les performances du marché du travail canadien ont été exceptionnellement bonnes et l'amélioration de la situation des travailleurs âgés (hommes et femmes) a été particulièrement forte. Toutefois, le chapitre 1 a illustré la nécessité d'accroître encore le taux d'activité des travailleurs âgés pour compenser notamment l'impact potentiel sur la croissance économique d'un déclin de la population active. Le chapitre 2 identifiera donc les domaines dans lesquels il est possible d'améliorer la situation au regard du marché du travail des travailleurs âgés canadiens.

1. **Problème clé : optimiser l'offre de travail des travailleurs âgés**

A. Amélioration des tendances dans un contexte international : marge de manœuvre

Depuis 1994, l'augmentation du taux d'activité des travailleurs âgés canadiens est l'une des plus élevées de la zone de l'OCDE : elle a été de plus de 5 points de pourcentage pour les hommes et de plus de 13 points de pourcentage pour les femmes. Le Canada se comporte donc raisonnablement bien comparé à de nombreux pays de l'OCDE et si certains mécanismes d'ajustement économique peuvent générer des taux d'activité des travailleurs âgés encore plus élevés, il demeure possible d'accroître, en particulier, les taux d'activité des travailleurs âgés de 55 ans et plus (graphique 2.1). Par exemple, pour les taux d'activité des hommes et des femmes de 50 à 64 ans, le Canada est distancé par le Japon (taux maximums de la zone de l'OCDE), d'un peu plus de 8 points de pourcentage dans les deux cas. De même, pour les hommes de 55 à 59 ans et de 60 à 64 ans, et les femmes de 55 à 59 ans, les taux d'activité sont inférieurs au taux maximum de la zone de l'OCDE d'environ 18 points de pourcentage dans les deux cas. Enfin, pour les femmes âgées de 60 à 64 ans, si leur taux d'activité demeure l'un des plus élevés de la zone de l'OCDE, il reste inférieur à celui de la Suède de près de 25 points de pourcentage.

Graphique 2.1. Taux d'activité par âge et sexe dans les pays de l'OCDE, 2004



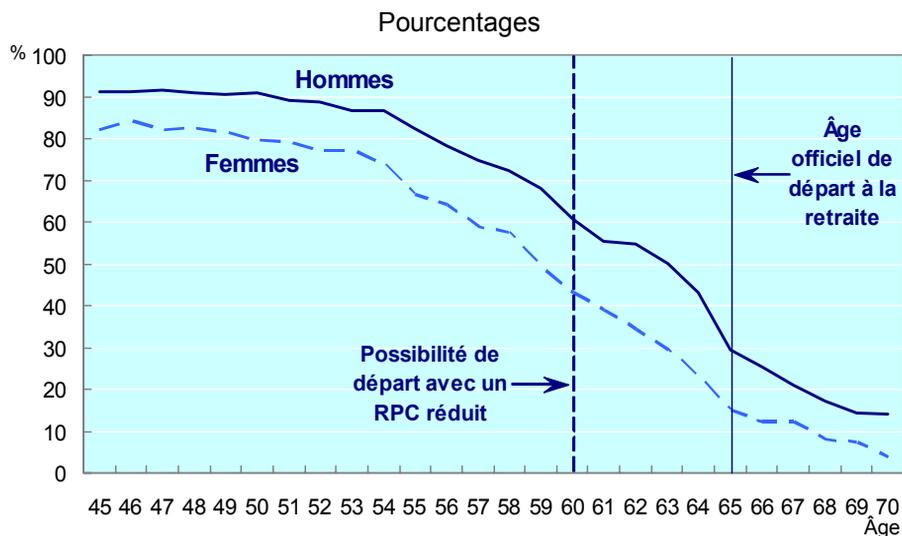
Source : Eurostat, Enquête communautaire sur les forces de travail pour l'Autriche, la France et les Pays-Bas ; OCDE (2005), *Statistiques de la population active, 1984-2004*, Paris.

B. Les taux d'activité commencent à baisser sensiblement à 60 ans

Au Canada, les taux d'activité des hommes et des femmes commencent à baisser progressivement dès l'âge de 48 ans (graphique 2.2). Mais, entre 55 et 60 ans, ils baissent de manière sensible : de plus de 27 points de pourcentage pour les hommes et de plus de 35 points de pourcentage pour les femmes. En outre, c'est entre 59 et 60 ans que le déclin est le plus significatif puisqu'il est

alors de près de 11 points de pourcentage pour les hommes comme pour les femmes⁶. Pour les femmes, on observe également une chute importante de près de 12 points de pourcentage entre 61 et 62 ans. Pour les hommes, le déclin est initialement plus progressif après 60 ans mais il commence à s'accélérer à partir de 63 ans, le taux d'activité tombant à moins de 30 % à 65 ans.

Graphique 2.2. Taux d'activité par âge simple et sexe au Canada, 2004



RPC : Régime de pensions du Canada.

Source : Statistique Canada, Enquête sur la population active.

Sur la dernière décennie, au Canada comme dans tous les pays de l'OCDE, le taux d'activité des travailleurs âgés a augmenté plus vite pour les femmes que pour les hommes. En conséquence, depuis 1994, l'écart des taux d'activité des travailleurs âgés selon le sexe a diminué pour s'établir à un peu moins de 15 points de pourcentage en 2004 contre 22 pour la moyenne de l'OCDE. Toutefois, le graphique 2.2 montre qu'il y a encore de la marge et que les taux d'activité des femmes peuvent encore augmenter avant de rattraper ceux des hommes, surtout à partir d'un certain âge. À 45 ans, l'écart des taux d'activité entre les hommes et les femmes est tout juste supérieur à 9 points de pourcentage

6. Si de nombreux facteurs sont à l'œuvre, il convient de noter que l'on peut bénéficier du Régime de pensions du Canada (RPC) avec un ajustement actuariel à 60 ans.

mais pour le groupe d'âge 60-64 ans il est de près de 19 points⁷. Il convient toutefois de noter que, pour parvenir au même taux d'activité, certains groupes de femmes peuvent être confrontés à des obstacles particulièrement difficiles.

C. *S'attaquer aux disparités régionales*

L'un des problèmes structurels du marché du travail canadien demeure celui des disparités régionales. Des régions comme les provinces de l'Atlantique ont de tout temps connu des taux de chômage plus élevés et des taux d'activité inférieurs à ceux du reste du Canada et ces écarts se creusent avec l'âge.

Au Québec, au Nouveau-Brunswick, en Nouvelle-Écosse, à Terre-Neuve-et-Labrador, les taux d'activité des travailleurs âgés (hommes et femmes) sont systématiquement inférieurs à la moyenne nationale pour tous les groupes d'âge. De plus, 30 points de pourcentage en moyenne séparent la province où les taux d'activité sont les plus faibles du maximum de l'OCDE (graphique 2.3). En outre, comme indiqué au chapitre 1, les populations de ces quatre provinces devraient être les plus âgées du Canada en 2026.

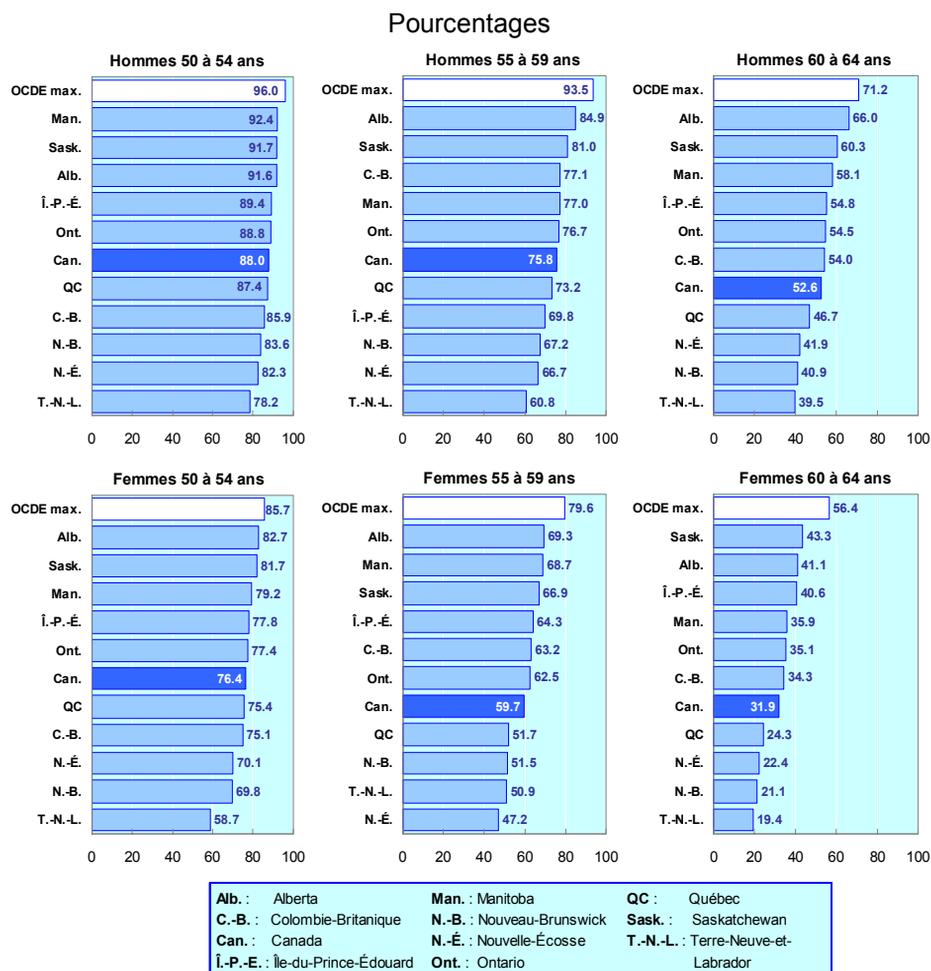
D. *Taux d'activité des immigrants*

L'immigration peut aider à remédier aux pénuries potentielles de compétences et au ralentissement de l'accroissement de la population active résultant, entre autres choses, du vieillissement démographique. Toutefois, l'impact positif que l'immigration aura sur l'offre de main-d'œuvre et sur la croissance économique dépendra du comportement des immigrants sur le marché du travail. À titre d'exemple, le taux d'activité des immigrants est inférieur à celui des nationaux de plus de 6 points de pourcentage pour les hommes et de 7 points de pourcentage pour les femmes (graphique 2.4). Toutefois, l'écart des taux d'activité diminue considérablement avec l'âge, de sorte que pour les personnes de plus de 50 ans (hommes et femmes) le taux d'activité des immigrants est en fait plus élevé que celui des non-immigrants. Cela peut refléter en partie le fait que les immigrants doivent travailler plus longtemps que les non-immigrants car ils ont eu moins de temps pour se constituer une épargne et qu'ils n'ont pas un nombre suffisant d'années de cotisations pour percevoir une pension adéquate (voir également le chapitre 3).

7. Dans une certaine mesure, il y a également un effet de cohorte, c'est-à-dire que le taux d'activité des femmes augmentant, on peut s'attendre à un resserrement de l'écart futur entre les sexes parmi les travailleurs âgés de 60 à 64 ans.

Cela peut également refléter le fait qu'en moyenne les immigrants âgés vivent au Canada depuis plus longtemps que les plus jeunes et qu'ils ont donc eu plus de temps pour s'intégrer au marché du travail canadien⁸. Cela peut également refléter la situation du marché du travail à l'époque de leur arrivée.

Graphique 2.3. Taux d'activité par sexe, âge et province au Canada, 2003

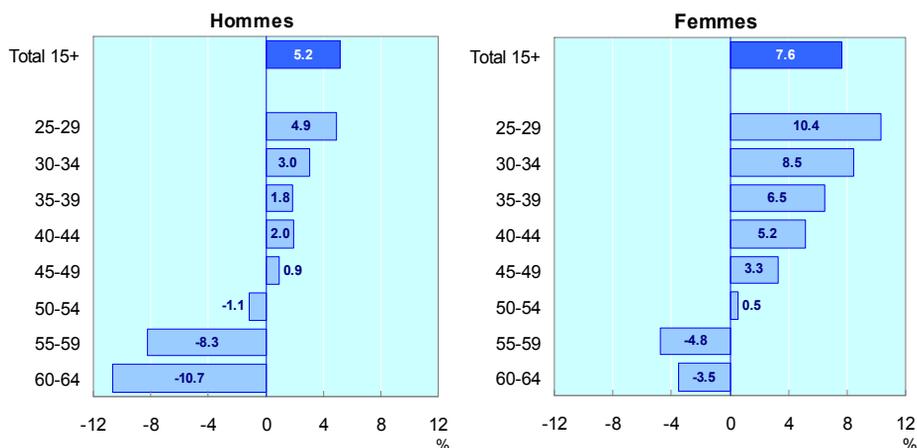


Source : Statistique Canada, Enquête sur la population active.

8. En fait, près des trois quarts des immigrants âgés de 50 à 64 ans sont arrivés au Canada il y a plus de vingt ans.

Graphique 2.4. Taux d'activité par âge et sexe selon le statut d'immigration, Canada, 2001

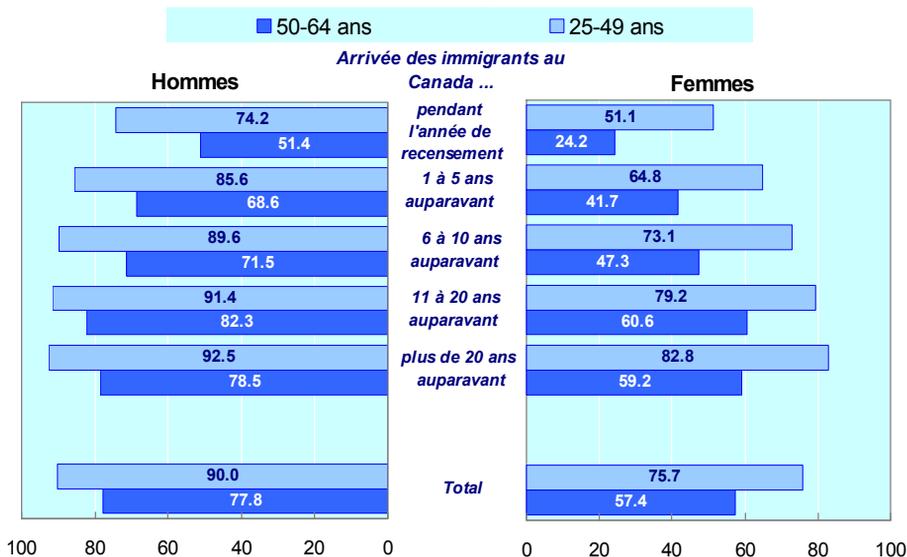
Écart en points de pourcentage entre les taux d'activité des immigrants et ceux des non-immigrants



Source : Recensement canadien de 2001.

Graphique 2.5. Taux d'activité par âge et sexe selon la période d'immigration, Canada, 2001

Pourcentages



Source : Recensement canadien de 2001.

Dans tous les cas, les taux d'activité des immigrants âgés et des immigrants d'âge très actif tendent à augmenter avec leur temps de présence au Canada (graphique 2.5). Il importe donc de reconnaître que, si un recours accru à l'immigration peut stimuler l'offre de main-d'œuvre, les taux d'activité des immigrants sont inférieurs à ceux des non-immigrants, en particulier pour les nouveaux arrivants.

2. Emploi, caractéristiques des postes et conditions de travail

Les raisons invoquées par les travailleurs sortant du marché du travail sont très étroitement liées aux caractéristiques des postes et aux conditions de travail. Le degré d'exposition des travailleurs âgés à des horaires très lourds ou leur plus ou moins forte concentration dans les secteurs en perte de vitesse influenceront non seulement sur leur taux actuel de chômage ou d'inactivité mais également sur leurs perspectives d'emploi futures.

A. *Trouver un juste équilibre entre l'offre nette de main-d'œuvre et le nombre d'heures travaillées*

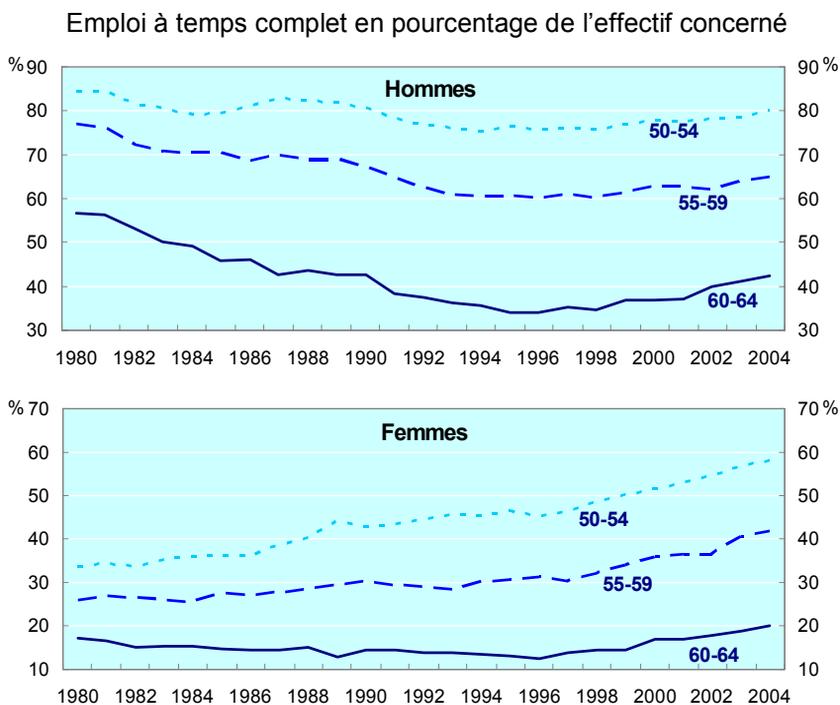
La croissance de l'emploi à temps complet chez les travailleurs âgés de sexe masculin a été faible

En 2004, les taux d'emploi des travailleurs âgés au Canada étaient relativement élevés par rapport à ceux d'autres pays de l'OCDE. C'est particulièrement vrai pour les femmes de 50 à 64 ans dont le taux d'emploi est parmi les trois plus élevés tandis que, pour les hommes, ce taux est juste supérieur à la moyenne de l'OCDE. En outre, depuis 1995, le taux d'emploi des travailleurs âgés a augmenté de près de 10 points de pourcentage contre 5 pour les personnes d'âge très actif.

En dépit d'améliorations récentes, au Canada comme dans de nombreux autres pays de l'OCDE, la croissance de l'emploi au cours des deux dernières décennies est passée par le développement de l'emploi à temps partiel et a surtout concerné les femmes de plus de 50 ans. Depuis 1980, par exemple, le nombre des emplois à temps complet rapporté à l'effectif a diminué respectivement de 4, 12 et 14 points de pourcentage pour les hommes âgés de 50 à 54 ans, de 55 à 59 ans et de 60 à 64 ans, en dépit d'une amélioration récente de la conjoncture depuis le milieu des années 90 (graphique 2.6). Une progression de l'emploi à temps partiel de tous les travailleurs âgés de sexe masculin n'a pas suffi à compenser ce déclin ; en conséquence, l'emploi global rapporté à la population des hommes âgés a chuté. Mais, sur la même

période, le nombre des emplois à temps complet rapporté à l'effectif a augmenté de près de 25 points de pourcentage pour les femmes âgées de 50 à 54 ans et de 16 points de pourcentage pour les femmes âgées de 55 à 59 ans. Par contre, pour les femmes âgées de 60 à 64 ans, le nombre des emplois à temps complet rapporté à l'effectif demeure inférieur à 20 % ; autrement dit, il n'a pas changé au cours des 20 dernières années. En dépit des tendances opposées observées parmi les personnes de plus de 50 ans (hommes et femmes), les ratios emploi à temps complet/population des femmes de plus de 50 ans demeurent inférieurs de 22 points de pourcentage à ceux des hommes de la même tranche d'âge.

Graphique 2.6. **Ratios emploi à temps complet/population, par âge et sexe, Canada, 1980-2004**



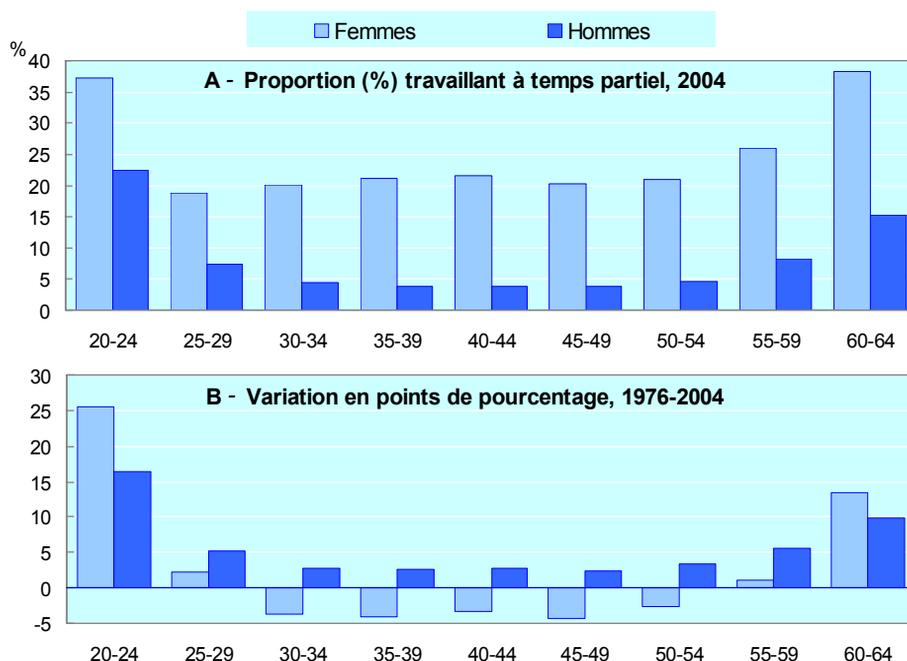
Source : OCDE (2005), *Statistiques de la population active, 1984-2004*, Paris.

La croissance de l'emploi à temps partiel s'est concentrée sur certaines catégories de travailleurs

Pour ce qui est de l'emploi à temps partiel, on y trouve une proportion plus forte de jeunes et de travailleurs âgés, et aussi plus de femmes que d'hommes

(graphique 2.7, panel A)⁹. Toutefois, depuis 1976, l'incidence du travail à temps partiel n'a fortement augmenté que pour les jeunes et les femmes âgées de 60 à 64 ans (graphique 2.7, panel B). La part du travail à temps partiel a diminué pour les femmes entre 30 et 54 ans tandis que, pour les hommes, elle a augmenté dans tous les groupes d'âge ; toutefois, c'est pour les hommes âgés et pour les jeunes que la progression a été la plus forte.

Graphique 2.7. **Incidence et croissance de l'emploi à temps partiel par âge et sexe, Canada, 2004^a**



a) Sont considérées comme travaillant à temps partiel les personnes qui travaillent habituellement moins de 30 heures par semaine dans leur emploi principal. Les données n'incluent que les personnes déclarant leur nombre d'heures habituel.

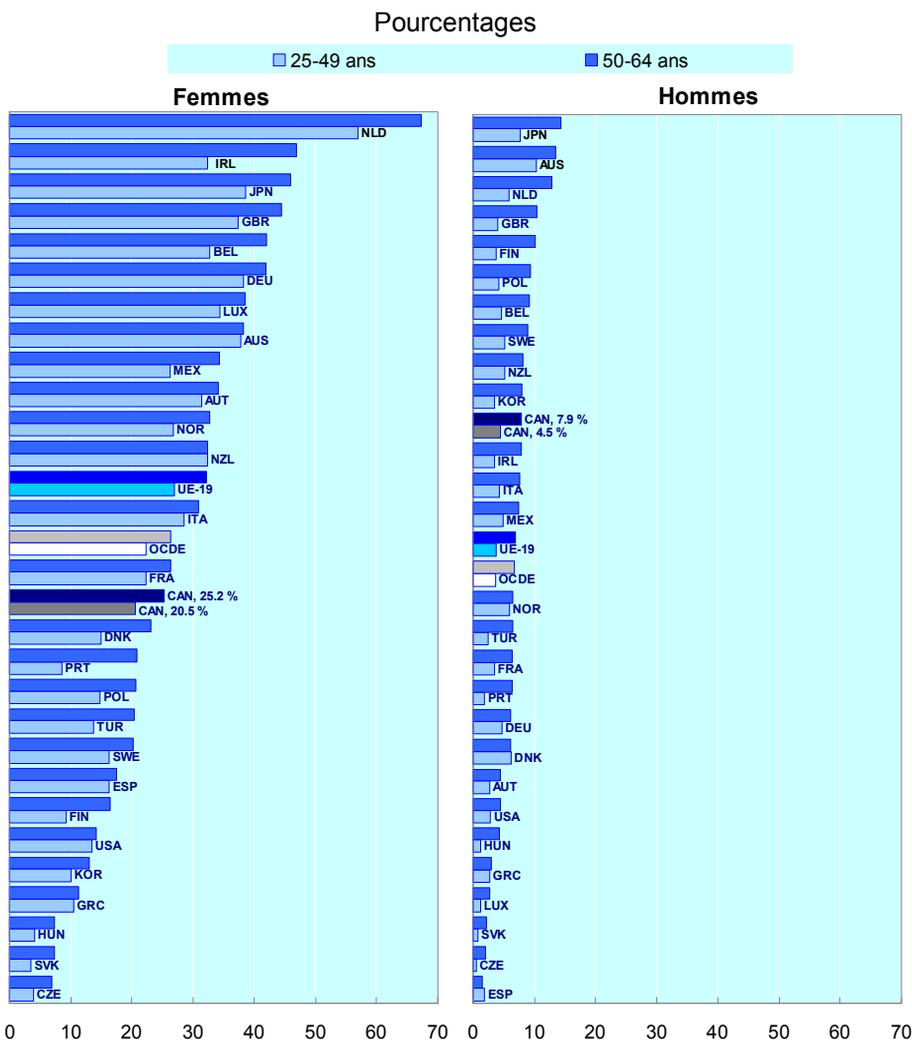
Source : OCDE (2005), *Statistiques de la population active, 1984-2004*, Paris.

Au Canada, la proportion de femmes âgées ayant un emploi à temps partiel (25 %) est légèrement inférieure à la moyenne de l'OCDE et inférieure de près de moitié à celle observée dans d'autres pays comme l'Australie et le

9. Il convient de noter que les trois quarts des femmes âgées et les deux tiers des hommes âgés travaillent volontairement à temps partiel.

Royaume-Uni (graphique 2.8). En revanche, l'incidence du travail à temps partiel chez les hommes âgés, qui s'établit au Canada à près de 8 %, est supérieure à la moyenne de l'OCDE.

Graphique 2.8. **Emploi à temps partiel par âge et sexe dans certains pays de l'OCDE, 2004^a**



a) Le temps partiel concerne les personnes qui travaillent moins de 30 heures par semaine.

Source : OCDE (2005), *Statistiques de la population active, 1984-2004*, Paris.

Tableau 2.1. Répartition du nombre habituel d'heures hebdomadaire de travail des salariés âgés de 50 ans et plus dans certains pays de l'OCDE, 2004

Nombre d'heures hebdomadaire de travail (pourcentage de l'ensemble des salariés de 50 ans et plus)

	Total	1 à 19 h	20 à 29 h	30 à 40 h	41 à 49 h	50 h et +
Total						
Australie	100.0	12.2	10.1	45.7	11.9	20.2
Canada	100.0	7.8	9.4	67.7	6.0	9.2
Allemagne	100.0	13.5	10.3	61.3	5.5	9.3
Norvège	100.0	12.3	8.6	70.9	4.0	4.2
Suède	100.0	3.5	10.6	75.6	6.2	4.0
Royaume-Uni	100.0	15.1	13.0	39.1	17.9	14.9
États-Unis	100.0	5.3	7.6	69.1	5.8	12.3
Hommes						
Australie	100.0	6.6	4.9	45.6	14.7	28.2
Canada	100.0	4.4	5.0	68.4	8.5	13.7
Allemagne	100.0	5.6	2.5	70.5	7.5	13.8
Norvège	100.0	6.2	2.7	77.7	6.1	7.3
Suède	100.0	2.4	5.8	79.5	5.7	6.6
Royaume-Uni	100.0	6.8	6.2	39.6	24.9	22.6
États-Unis	100.0	3.2	4.6	67.9	6.9	17.4
Femmes						
Australie	100.0	19.6	17.0	45.7	8.2	9.6
Canada	100.0	11.7	14.4	66.9	3.1	3.8
Allemagne	100.0	23.5	20.1	49.6	3.0	3.7
Norvège	100.0	19.0	15.3	63.2	1.7	0.7
Suède	100.0	4.6	15.5	71.8	6.7	1.5
Royaume-Uni	100.0	24.7	20.8	38.5	9.9	6.0
États-Unis	100.0	7.3	10.5	70.4	4.6	7.2

Source : Estimations de l'OCDE sur la base des données de : Australian Bureau of Labour Statistics, Labour Force Survey ; Statistique Canada, Enquête mensuelle sur la population active auprès des ménages ; Eurostat, Enquête communautaire sur les forces de travail ; Statistics New Zealand, Household Labour Force Survey ; et du Department of Labor des États-Unis, Bureau of Labor Statistics, Current Population Survey.

Le nombre d'heures ouvrées effectuées par les travailleurs âgés a diminué

L'évolution de la situation de l'emploi a eu un impact net négatif sur l'apport de main-d'œuvre des travailleurs âgés par le biais des réductions du temps de travail. Depuis 1993, le nombre moyen d'heures de travail hebdomadaires a, en règle générale, baissé pour tous les travailleurs âgés (hommes et femmes) de 50 à 64 ans ; il a baissé de plus d'une heure pour les hommes de 50 à 54 ans et de 55 à 59 ans. De plus, comparé à d'autres pays de l'OCDE, le Canada a une proportion relativement faible de travailleurs âgés

effectuant plus de 41 heures par semaine ou davantage (tableau 2.1)¹⁰. Si l'on dispose d'une certaine marge de manœuvre, il est important de reconnaître que le fait d'augmenter le nombre d'heures de travail peut avoir un impact négatif sur l'offre globale de main-d'œuvre, en particulier parmi les travailleurs âgés, et qu'une plus grande flexibilité des conditions de travail pourrait avoir un impact plus positif (voir section 2, chapitre 4).

B. Répartition dans l'emploi et profil par profession

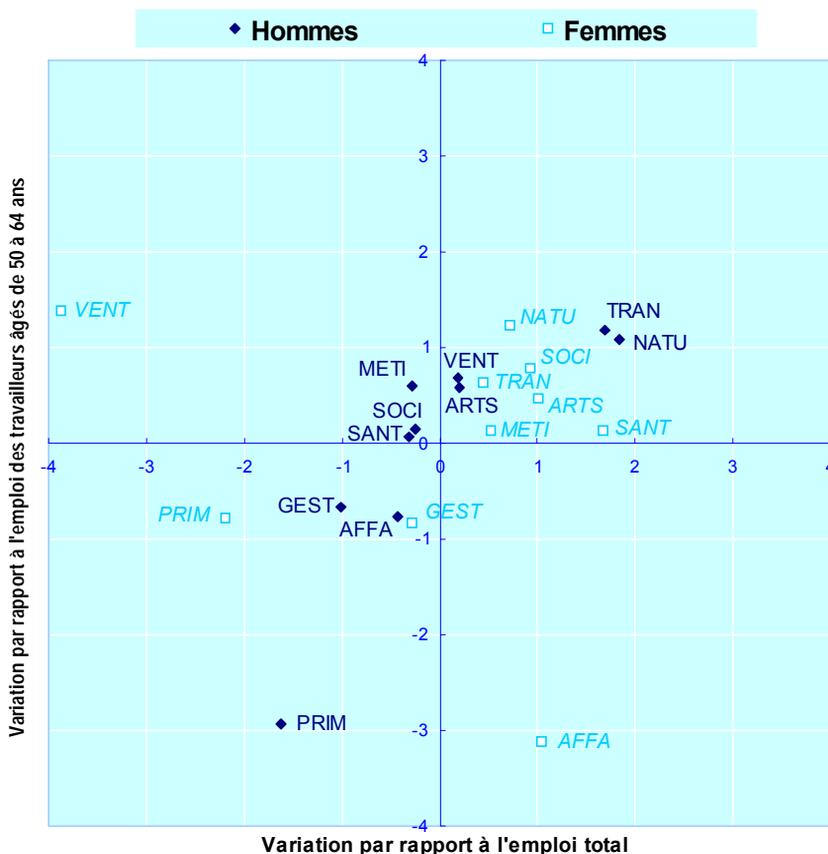
Une comparaison de la croissance de la répartition dans l'emploi, pour les travailleurs âgés et pour l'ensemble des travailleurs, par profession, montre que c'est dans le quadrant supérieur droit du graphique 2.9 que l'on trouve la majorité des emplois, pour les hommes comme pour les femmes. Autrement dit, là où la croissance globale de l'emploi a été positive, les travailleurs âgés eux aussi ont enregistré des gains d'emplois.

Les pressions générées sur le marché du travail par le vieillissement de la population devraient être différentes d'une profession à l'autre, et dépendront de l'offre de main-d'œuvre disponible et de la demande future de main-d'œuvre. Quand on considère la proportion globale de femmes âgées dans l'emploi (20.5 %), on constate que les femmes âgées de 50 à 64 ans sont nettement surreprésentées dans le *secteur de la santé* et le *secteur primaire* (graphique 2.10). Dans ces deux secteurs, elles représentent respectivement 26 % et 25 % de l'emploi féminin total. Les hommes âgés (50-64 ans) représentent 22 % de l'emploi masculin total. Les hommes âgés de 50 à 64 ans sont également surreprésentés dans le *secteur de la santé*, mais ils le sont beaucoup plus encore dans celui de la *gestion* ainsi que dans celui des *sciences sociales, enseignement, administration publique et religion*, où ils représentent plus de 30 % de l'emploi masculin total. La surreprésentation des travailleurs âgés dans ces secteurs pourrait conduire à des pénuries de main-d'œuvre ou à des difficultés de recrutement dans les années à venir, lorsque la cohorte actuelle des travailleurs âgés partira à la retraite.

10. Il faut noter, toutefois, qu'au niveau national le nombre annuel moyen d'heures travaillées n'a pas évolué depuis 1993, et qu'actuellement le nombre annuel d'heures travaillées au Canada est légèrement supérieur à la moyenne de l'OCDE.

Graphique 2.9. **Croissance de l'emploi par profession, âge et sexe, 1993-2003**

Variation du poids dans l'emploi des différentes professions par sexe, entre 1993 et 2003 en points de pourcentage

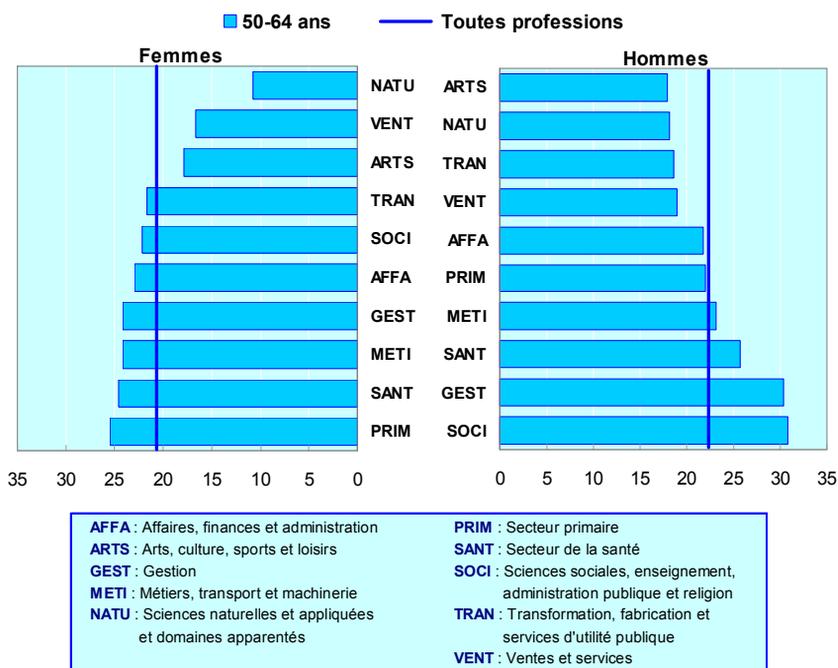


AFFA : Affaires, finances et administration	PRIM : Secteur primaire
ARTS : Arts, culture, sports et loisirs	SANT : Secteur de la santé
GEST : Gestion	SOCI : Sciences sociales, enseignement, administration publique et religion
METI : Métiers, transport et machinerie	TRAN : Transformation, fabrication et services d'utilité publique
NATU : Sciences naturelles et appliquées et domaines apparentés	VENT : Ventes et services

Source : Statistique Canada, Enquête sur la population active.

Graphique 2.10. **L'emploi des travailleurs âgés par profession et sexe, Canada, 2003**

Proportion des travailleurs âgés dans l'ensemble des travailleurs, par profession (pourcentages)



Source : Statistique Canada, Enquête sur la population active.

3. Le non-emploi chez les travailleurs âgés

Pour accroître les taux d'activité et d'emploi des travailleurs âgés, il sera essentiel de s'attaquer au problème de l'inactivité et du chômage de ces travailleurs. Cette section fournit quelques indications sur la situation au Canada à cet égard.

A. *L'inaptitude au travail est un facteur déterminant de l'offre de main-d'œuvre*

Le tableau 2.2 montre que l'inaptitude au travail est un facteur très important de la non-participation au marché du travail, en particulier pour les hommes âgés. Jusqu'à l'âge de 45-49 ans, la proportion des inactifs (hommes et femmes) dans l'incapacité permanente de travailler augmente progressivement jusqu'à atteindre un plafond de 12,3 % chez les femmes de 50-54 ans et de

30.5 % chez les hommes de 45-49 ans. À partir de 50 ans, cette proportion commence à baisser progressivement, mais pour la classe d'âge 60-64 ans, elle reste proche de 7 % pour les femmes et de 12 % pour les hommes¹¹.

Tableau 2.2. **Pourcentage de personnes inactives inaptes au travail, par âge et sexe, 2003**

Âge	Hommes	Femmes
25 à 29 ans	7.6	3.0
30 à 34 ans	16.7	3.5
35 à 39 ans	21.8	6.0
40 à 44 ans	27.7	9.4
45 à 49 ans	30.5	12.0
50 à 54 ans	28.8	12.3
55 à 59 ans	17.9	10.4
60 à 64 ans	12.1	6.9

Source : Statistique Canada, Enquête sur la population active.

Le désir de reprendre un emploi est faible

Si certaines personnes aptes à travailler sont sorties volontairement du marché du travail, ce n'est pas le cas de toutes. Il faut donc que les politiques publiques se préoccupent aussi de la motivation des personnes inactives de plus de 50 ans à reprendre un emploi. Le tableau 2.3, par exemple, montre que parmi les personnes aptes à travailler, la proportion de celles qui veulent travailler est plutôt faible et baisse avec l'âge jusqu'à atteindre des niveaux bas de 3.6 % pour les hommes et 1.8 % pour les femmes de 60 à 64 ans respectivement.

Tableau 2.3. **Désir de travailler chez les personnes aptes au travail, par âge et sexe, 2003**

En pourcentage des inactifs

Âge	Hommes	Femmes
25 à 49 ans	22.1	10.6
50 à 54 ans	13.8	7.2
55 à 59 ans	6.4	3.9
60 à 64 ans	3.6	1.8

Source : Statistique Canada, Enquête sur la population active.

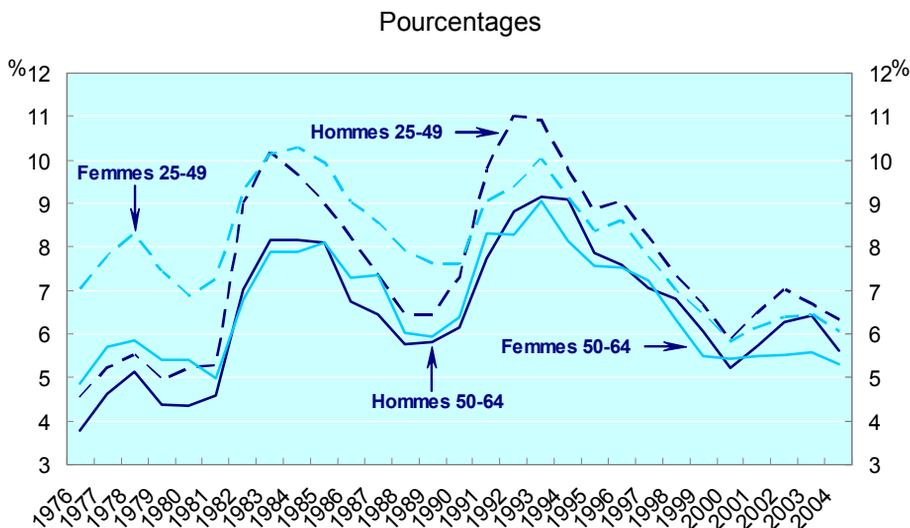
11. Il convient, toutefois, de noter qu'après 55 ans, la baisse ne reflète pas nécessairement une baisse de l'effectif de personnes dans l'incapacité de travailler mais simplement le fait qu'un nombre moindre de personnes de plus de 50 ans choisissent de ne pas travailler, autrement dit que ces personnes se considèrent vraisemblablement comme retraitées.

B. Le chômage : incidence et durée

Comparaison des profils par âge

Depuis la dernière récession de 1993, le taux global de chômage au Canada est tombé de plus de 11 % à 7,2 % en 2004, ce qui est légèrement supérieur à la moyenne de l'OCDE (6,8 %). Depuis le début des années 80, l'évolution du chômage a été remarquablement similaire dans tous les groupes d'âge et pour les deux sexes, avec un écart d'un point de pourcentage seulement entre les travailleurs d'âge très actif et les travailleurs âgés (graphique 2.11). Et si l'on a enregistré une forte baisse du taux de chômage des travailleurs âgés depuis le début des années 90, ce taux demeure supérieur aux niveaux atteints à la fin des années 70.

Graphique 2.11. Taux de chômage par âge et sexe, Canada, 1976-2004



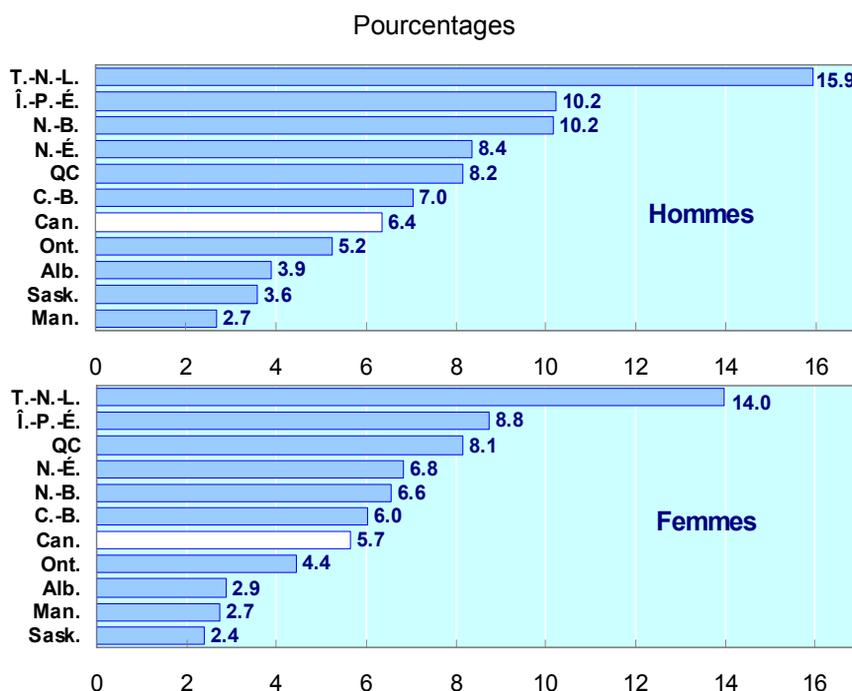
Source : OCDE (2005), *Statistiques de la population active, 1984-2004*, Paris.

Persistance des disparités régionales

La disparité entre les régions de l'Est canadien et le reste du pays est, là encore, évidente : les cinq provinces de l'Est ont le taux de chômage des travailleurs âgés le plus élevé (graphique 2.12). À Terre-Neuve-et-Labrador, les taux de chômage des hommes et des femmes sont plus de deux fois supérieurs à la moyenne nationale. C'est également dans les provinces de l'Est que les taux

d'activité sont les plus bas¹². Pour mobiliser les ressources, il faut s'attaquer aux aspects régionaux du marché du travail, les taux d'inactivité et de chômage étant comparativement plus élevés dans ces provinces.

Graphique 2.12. **Taux de chômage des travailleurs âgés (50-64 ans) par sexe et province, Canada, 2003**



Alb. : Alberta	Man. : Manitoba	QC : Québec
C.-B. : Colombie-Britannique	N.-B. : Nouveau-Brunswick	Sask. : Saskatchewan
Can. : Canada	N.-É. : Nouvelle-Écosse	T.-N.-L. : Terre-Neuve-et-Labrador
Î.-P.-É. : Île-du-Prince-Édouard	Ont. : Ontario	

Source : Statistique Canada, Enquête sur la population active.

12. La seule exception à signaler est l'Île-du-Prince-Édouard où les taux d'activité sont supérieurs à la moyenne nationale pour l'ensemble des travailleurs âgés (à l'exception des hommes de 55 à 59 ans), mais l'Île-du-Prince-Édouard arrive en deuxième position pour le taux de chômage après Terre-Neuve-et-Labrador.

La durée du chômage des travailleurs âgés est faible au Canada comparativement à ce que l'on observe dans d'autres pays de l'OCDE

Au Canada comme dans d'autres pays de l'OCDE, l'incidence du chômage de longue durée augmente avec l'âge (tableau 2.4). En 2003, la proportion du chômage de longue durée excédait 26 % et 19 % respectivement pour les hommes et les femmes âgés de 60 à 64 ans, contre 12 % et 9 % respectivement pour les hommes et les femmes d'âge très actif. Mais, en 2003, la proportion des chômeurs de longue durée parmi les travailleurs de 55 ans et plus se situait un peu en dessous de 18 % au Canada, soit le plus bas niveau de la zone de l'OCDE après la Corée et le Mexique, et cela représentait moins de la moitié de la moyenne pour la zone de l'OCDE, qui était légèrement supérieure à 39 %.

Tableau 2.4. **Répartition de la durée du chômage par âge et sexe, 2003**

Pourcentages

		Moins de 4 semaines	De 4 à moins de 26 semaines	De 26 à moins de 52 semaines	52 semaines ou plus
Hommes	25 à 49 ans	20.7	56.8	10.1	12.4
	50 à 54 ans	17.8	50.7	12.1	19.3
	55 à 59 ans	14.8	51.4	10.7	23.2
	60 à 64 ans	18.5	46.4	8.6	26.6
Femmes	25 à 49 ans	23.7	57.3	9.7	9.3
	50 à 54 ans	20.3	54.2	11.4	14.1
	55 à 59 ans	20.2	54.7	11.5	13.6
	60 à 64 ans	14.9	52.6	13.2	19.3

Source : Statistique Canada, Enquête sur la population active.

C. *Pertes d'emploi parmi les travailleurs âgés*

Les pertes d'emploi involontaires sont fréquentes pour les travailleurs âgés

Pour les hommes et les femmes âgés de 60 à 64 ans et pour les femmes âgées de 55 à 59 ans, 100 % des chômeurs ont perdu leur emploi de façon involontaire (tableau 2.5). Pour un grand nombre de travailleurs âgés, cette perte d'emploi sera un obstacle à la réintégration du marché du travail. Aux États-Unis, par exemple, Chan et Stevens (2001) constatent que la perte d'emploi à 50 ans et plus a des effets fortement et durablement négatifs sur l'emploi.

Tableau 2.5. **Raisons pour lesquelles les travailleurs au chômage ont quitté leur dernier emploi au Canada, 2003**

Pourcentage, parmi les *chômeurs*, de personnes ayant quitté leur emploi, moyennes annuelles

	Âge	Part dans l'emploi ^b	Raison de la cessation d'emploi ^a			
			Involontaire	Autre	Maladie ou invalidité	Retraite
Hommes	25 à 49 ans	5.1	77.1	20.8	2.1	0.0
	50 à 54 ans	4.3	77.1	17.7	5.1	0.0
	55 à 59 ans	4.2	81.9	12.1	0.0	6.0
	60 à 64 ans	3.1	100.0	0.0	0.0	0.0
Femmes	25 à 49 ans	4.2	68.9	27.9	3.2	0.0
	50 à 54 ans	3.7	77.1	16.2	6.7	0.0
	55 à 59 ans	3.2	100.0	0.0	0.0	0.0
	60 à 64 ans	2.3	100.0	0.0	0.0	0.0

a) « Involontaire » fait référence aux *conditions économiques*, à *l'emploi occasionnel*, aux *déménagements* ou *fermetures d'entreprises* ou à *la fin d'un emploi*; « Autre » recouvre les cas où la personne a quitté son emploi pour *s'occuper de proches*, parce qu'elle a été *licenciée*, parce qu'elle était *mécontente de son emploi* ou pour assumer *d'autres responsabilités, personnelles ou familiales*.

b) Proportion des chômeurs ayant quitté leur dernier emploi en pourcentage de l'emploi.

Source : Statistique Canada, Enquête sur la population active.

Sortie de l'emploi pour partir à la retraite avant 65 ans

L'une des raisons du niveau relativement élevé des pertes d'emploi involontaires parmi les travailleurs âgés au chômage vient de ce que la majorité des travailleurs âgés ayant perdu leur emploi deviennent inactifs (56 % pour les hommes et 69 % pour les femmes). En particulier, plus de 20 % et 15 % respectivement des hommes et des femmes inactifs de 50 à 54 ans ont quitté leur dernier emploi pour cause de maladie ou d'invalidité, ce qui souligne l'importance du facteur santé dans les causes de l'inactivité des travailleurs âgés (voir également Compton, 2001). Toutefois, le départ à la retraite est la principale raison de la cessation d'emploi parmi les travailleurs âgés inactifs de 55 à 64 ans (tableau 2.6). Pour les hommes et les femmes âgés de 55 à 59 ans, plus de 40 % ont quitté leur dernier emploi pour partir à la retraite et ce chiffre passe respectivement à 54 % et 64 % pour les hommes et les femmes âgés de 60 à 64 ans. Cela ne veut pas dire que la maladie et l'invalidité continuent d'être négligeables par la suite. Les personnes peuvent juste se considérer comme retraitées même si elles sont empêchées de

travailler par leur mauvais état de santé. À titre d'exemple, un tiers des retraités récents déclarent qu'ils auraient continué à travailler s'ils avaient été en meilleure santé (Peters, 2004).

Tableau 2.6. **Raisons pour lesquelles les personnes inactives ont quitté leur dernier emploi, au Canada, 2003**

Pourcentage, parmi les *inactifs*, de personnes ayant quitté leur emploi, moyennes annuelles

	Âge	Part dans l'emploi ^b	Raison de la cessation d'emploi ^a			
			Involontaire	Autre	Maladie ou invalidité	Retraite
Hommes	25 à 49 ans	2.0	57.8	22.3	19.9	0.0
	50 à 54 ans	2.4	41.7	11.0	20.2	27.1
	55 à 59 ans	6.2	29.7	9.7	13.6	47.1
	60 à 64 ans	11.1	27.1	5.2	13.7	54.0
Femmes	25 à 49 ans	4.5	38.5	49.0	11.6	0.9
	50 à 54 ans	4.0	45.3	17.4	15.8	21.5
	55 à 59 ans	8.4	34.7	13.2	10.7	41.3
	60 à 64 ans	16.9	19.5	7.8	8.6	64.1

a) « Involontaire » fait référence aux *conditions économiques*, à *l'emploi occasionnel*, aux *déménagements ou fermetures d'entreprises* ou à *la fin d'un emploi*; « Autre » recouvre les cas où la personne a quitté son emploi pour *s'occuper de proches*, parce qu'elle a été *licenciée*, parce qu'elle était *mécontente de son emploi* ou pour assumer d'*autres responsabilités, personnelles ou familiales*.

b) Proportion de chômeurs ayant quitté leur dernier emploi en pourcentage de l'emploi.
Source : Statistique Canada, Enquête sur la population active.

Chapitre 3

GARANTIE DE REVENU ET INCITATIONS AU TRAVAIL POUR LES PERSONNES DE PLUS DE 50 ANS

Les facteurs liés à l'offre déterminent dans une large mesure les décisions de départ à la retraite des personnes de plus de 50 ans. En particulier, les personnes peuvent être influencées dans leurs décisions de travail ou de départ à la retraite par les niveaux des prestations et les critères d'admissibilité au bénéfice des pensions publiques de retraite et autres systèmes de sécurité sociale, y compris les allocations de chômage et prestations d'assurance maladie, mais aussi par les caractéristiques des régimes de retraite, professionnels et individuels. Ce chapitre analyse ces éléments du système canadien de sécurité sociale et s'intéresse tout particulièrement aux désincitations au travail inhérentes au système.

1. Le système canadien de retraite

Le Canada a un système global de retraite qui s'appuie sur trois piliers. Les deux premiers piliers, publics, sont une prestation de Sécurité de la vieillesse (SV), financée par la fiscalité générale, et le Régime de pensions du Canada (RPC), qui est financé en partie par les cotisations patronales et salariales et en partie par les rendements du portefeuille diversifié d'actifs du Régime, détenus et investis par l'Office d'investissement du RPC en toute indépendance des gouvernements fédéral et provinciaux.

A. Programme de la sécurité de la vieillesse

Le premier niveau, à savoir le Programme de la sécurité de la vieillesse, est constitué par la pension de la Sécurité de la vieillesse (SV), le Supplément de revenu garanti (SRG) et l'Allocation aux personnes âgées de 60 à 64 ans. Le Programme de la sécurité de la vieillesse vise à assurer un revenu de base minimum aux personnes à la retraite. Le revenu est indexé tous les trois mois sur l'indice des prix à la consommation et seule la pension de la SV est imposable.

Pension de la Sécurité de la vieillesse

La pension de la SV est une prestation mensuelle accessible aux Canadiens de 65 ans et plus qui satisfont à certaines conditions de résidence¹³. Pour chaque année complète passée au Canada au-delà de l'âge de 18 ans, un individu percevra 1/40^e du montant de la pension intégrale qui était, en 2004, légèrement supérieure à 471 CAD par mois (tableau 3.1).

Tableau 3.1. **Prestations maximums du Programme de la SV selon la situation de famille, 2004^a**

Dollars canadiens par mois

	Pension maximum de la SV	Prestations maximums du SRG	Allocation maximum
Célibataire pensionné de la SV	471.76	560.69	..
Couple, les deux membres pensionnés de la SV		365.21 chacun	..
Pensionné de la SV dont le conjoint n'est pas lui-même pensionné		560.69	..
Pensionné de la SV dont le conjoint perçoit l'Allocation		361.24	836.97

a) Il y a également l'Allocation au survivant.

Source : Développement social Canada, données administratives, 2004.

Supplément de revenu garanti

Le Supplément de revenu garanti (SRG) est destiné à être un complément de revenu pour les pensionnés de la SV à faible revenu¹⁴. Le montant des prestations reçues est calculé sur la base de la situation de famille et des gains (totalité des revenus du demandeur et du conjoint, à l'exclusion de la pension de la SV) de l'année civile précédente.

13. Un minimum de dix années de résidence au Canada au-delà de 18 ans est exigé.

14. Le SRG n'est pas payable hors du Canada au-delà d'une période de six mois, quel que soit le temps pendant lequel la personne a vécu au Canada.

Allocation

L'Allocation est une prestation accordée sous condition de ressources aux personnes ayant entre 60 et 64 ans dont le conjoint ou le partenaire est un pensionné de la SV admis à bénéficier du SRG. Le bénéficiaire doit également être en droit de percevoir une pension de la SV à 65 ans. Le montant maximum est équivalent au montant maximum combiné des prestations de la SV et du SRG auxquelles a droit un couple de retraités de 65 ans et plus.

B. Régime de pensions du Canada

Le deuxième niveau du système public de retraite est le Régime de pensions du Canada (RPC) qui comprend une pension de retraite, des allocations d'invalidité et les prestations de survivant¹⁵. Le RPC est un programme obligatoire contributif lié aux gains antérieurs dans lequel les primes (9.9 %) sont supportées à égalité par l'employeur et par le salarié. Les travailleurs indépendants cotisent à la fois au titre de la part patronale et de la part salariale.

Pension de retraite du RPC

Le niveau des prestations dépendra du montant et du nombre d'années de cotisations au régime de l'intéressé. Les cotisations sont calculées sur la base des gains, entre les gains minimums et les gains maximums ouvrant droit à pension de chaque année, qui s'établissaient respectivement à 3 500 CAD et 40 500 CAD en 2004¹⁶. Lors du départ à la retraite, le RPC vise à représenter 25 % des gains contributifs moyens de l'intéressé durant sa période d'emploi, corrigés de l'inflation des salaires, jusqu'à concurrence d'un maximum qui était, en 2004, d'environ 814 CAD par mois¹⁷. Le dénominateur du salaire moyen est

-
15. Le RPC fournit également des prestations aux familles des cotisants, y compris une prestation mensuelle pour l'enfant d'un cotisant invalide et une prestation mensuelle au titre des enfants à charge d'un cotisant décédé.
 16. Le maximum est le salaire moyen au Canada ; il est ajusté chaque année du montant de l'inflation des salaires.
 17. Les gains contributifs de chaque année antérieure sont convertis en dollars courants à l'aide de la progression des gains maximums ouvrant droit à pension de l'année en question comparés à la moyenne des gains maximums ouvrant droit à pension des cinq années précédant le départ à la retraite.

calculé comme étant l'âge de départ à la retraite (départ possible à partir de 60 ans) dont on *retranche* 18, et certaines périodes d'années à faible revenu ne sont pas prises en compte dans la formule¹⁸. Dans le RPC, l'âge normal de départ à la retraite est de 65 ans ; la pension est réduite en cas de départ à la retraite anticipé (à partir de 60 ans) et majorée en cas de départ à la retraite différé (jusqu'à 70 ans) de 0.5 % pour chaque mois de retraite prise avant/après le 65^e anniversaire.

Régime de rentes du Québec (RRQ)

Le RRQ est un régime indépendant de pensions publiques pour les résidents de la province du Québec, très semblable par sa conception au RPC, c'est-à-dire comprenant des taux de cotisation, un âge légal de départ à la retraite, une cotisation et des niveaux de prestations maximums¹⁹. À certains égards, toutefois, les régimes sont sensiblement différents pour ce qui est des possibilités de cumul travail-retraite (voir section 2).

C. *Système privé de pensions*

Le troisième niveau, le système privé de pensions, englobe différents régimes de retraite d'employeur et véhicules individuels d'épargne-retraite (encadré 3.1). Le système des Régimes de pension agréés (RPA) et des Régimes enregistrés d'épargne-retraite (REER) constitue le principal outil utilisé par les pouvoirs publics pour aider les personnes à épargner en vue de leur retraite. En effet, l'épargne que constituent ces plans est à imposition différée car les cotisations sont déductibles de l'impôt et le revenu des placements n'est pas imposé lorsqu'il est acquis. Les retraits et versements effectués à partir de ces plans sont traités comme des revenus imposés au taux normal de l'impôt sur le revenu.

-
18. Cette disposition apporte une protection contre les périodes de revenus faibles ou nuls (englobant les périodes pendant lesquelles les bénéficiaires perçoivent une pension d'invalidité au titre du régime RPC/RRQ) et peut concerner, entre autres choses, 15 % de votre période à revenu contributif le plus bas et les périodes passées à élever un enfant de moins de 7 ans.
 19. Il existe des différences minimales entre les prestations d'invalidité et les prestations de réversion, qui sont légèrement plus généreuses au Québec.

Encadré 3.1. Régimes privés de pensions et d'épargne au Canada

Régimes de pension d'employeur : Au Canada, environ 40 % des travailleurs sont couverts par des régimes de pension d'employeur, appelés officiellement régimes de pension agréés (RPA).

Dans un RPA à cotisations définies, le maximum qu'un individu et/ou son employeur peut cotiser est de 18 % du salaire jusqu'à un plafond de 18 000 CAD en 2005. Les pensions à prestations définies sont souvent intégrées au RPC/RRQ et le niveau promis de prestations est versé conjointement à ces plans. Pour les RPA à prestations définies, la pension maximum par année de service est limitée à 2 % des gains jusqu'à concurrence d'un plafond spécifié (de 2 000 CAD pour l'année 2005).

Régimes enregistrés d'épargne-retraite (REER) : Les REER sont des régimes individuels d'épargne, gérés personnellement, dont le montant peut être investi dans toute une gamme de produits financiers et d'instruments de placement, comprenant des comptes d'épargne, des obligations d'épargne du Canada, des dépôts à terme, des certificats d'investissement garantis, des fonds mutuels et des valeurs mobilières.

Un individu est en droit de cotiser à un REER jusqu'à 18 % de ses gains de l'année précédente jusqu'à concurrence d'un plafond de 16 500 CAD en 2005. Le plafond fixé pour l'épargne-retraite annuelle est réduit d'un montant « d'ajustement de la pension » pour prendre en compte l'épargne-retraite annuelle accumulée dans un RPA l'année précédente chez un employeur. Les cotisations à un REER non utilisées peuvent être reportées.

2. Autres éléments du système canadien de sécurité sociale

A. Programme de l'assurance-emploi

Le système canadien d'allocations de chômage, connu sous le nom d'assurance-emploi (A.-E.), est un programme étendu lié aux gains antérieurs et principalement conçu pour assurer une garantie de revenu temporaire aux assurés canadiens ayant involontairement perdu leur emploi. Le programme comprend des prestations régulières et une série de prestations spéciales englobant les prestations parentales et de maternité, les prestations de maladie, les prestations de pêcheur et les prestations de compassion (encadré 3.2). Si le revenu net d'un individu est supérieur à un certain montant (48 750 CAD en 2004), l'intéressé sera tenu de rembourser 30 % du revenu net excédant ce niveau ou les prestations régulières totales (y compris les prestations régulières de pêcheur) versées au cours de l'année d'imposition, si leur montant est inférieur.

Encadré 3.2. Programmes canadiens d'assurance-emploi (A.-E.) en 2004

Prestations régulières. Pour être admise à bénéficier des prestations régulières, une personne doit démontrer qu'elle est sans travail et sans rémunération depuis au moins sept mois consécutifs et qu'elle a travaillé le nombre requis d'heures d'emploi assurable. Ce nombre est de 910 heures dans les 52 semaines précédant la demande (période de référence) ou d'au minimum 490 heures dans les 104 semaines précédant la demande, outre un certain nombre d'heures pendant la période de référence, qui varie en fonction du taux de chômage dans la région économique au moment du dépôt de la demande, s'échelonnant entre 700 heures dans les régions où le taux de chômage est de 6 %, ou moins, et 420 heures dans les régions où le taux de chômage est de 13.1 %, ou plus. Il existe également une période d'attente de deux semaines. Le taux de la prestation de base est de 55 % des gains moyens assurables jusqu'à concurrence d'un plafond de 413 CAD par semaine. Les gains hebdomadaires moyens assurables et la durée des prestations varient en fonction du nombre d'heures accumulées pendant la période de référence et du taux de chômage dans la région.

Prestations spéciales. Pour être en droit de toucher les prestations parentales et de maternité ou de maladie, une personne doit démontrer que ses gains hebdomadaires ordinaires ont diminué de plus de 40 % et qu'elle a accumulé 600 heures d'emploi assurées au cours des 52 dernières semaines. Des prestations de maladie peuvent être versées pendant un maximum de 15 semaines à une personne qui est dans l'incapacité de travailler pour cause de maladie, blessure ou mise en quarantaine. Les prestations sont calculées de la même manière que les prestations ordinaires et soumises à la période d'attente standard de deux semaines. Les revenus gagnés pendant le versement des prestations de maternité ou de maladie seront déduits à raison d'un dollar pour chaque dollar de prestations reçues.

Prestations de pêcheur. Pour être admises à bénéficier des prestations de pêcheurs, les personnes doivent retirer de leur activité indépendante de pêche des gains suffisants pendant une période maximum de 31 semaines avant le début de la demande. Les gains exigés s'échelonnent entre 2 500 CAD et 4 200 CAD, selon le taux de chômage de la région.

Prestations de compassion. Depuis janvier 2004, des prestations de compassion peuvent être versées pendant un maximum de six semaines pour permettre à une personne d'assurer des soins ou un soutien à un membre de sa famille gravement malade qui risque de décéder dans un délai de 26 semaines. Pour être admise à percevoir des prestations de compassion, une personne doit avoir accumulé 600 heures assurées au cours des 52 dernières semaines ou depuis le début de sa dernière demande et démontrer que ses gains hebdomadaires normaux ont baissé de plus de 40 %.

B. Prestations spéciales et prestations d'invalidité

Invalidité de courte et de longue durée

Les législations fédérales et provinciales en matière de normes d'emploi contiennent des dispositions qui permettent aux salariés de prendre un congé avec maintien dans l'emploi d'une durée limitée en cas de maladie ou autre urgence

médicale²⁰. En outre, la plupart des conventions collectives et des contrats de travail individuels prévoient bien souvent des congés maladie de plus longue durée, normalement rémunérés. Les travailleurs qui développent une maladie professionnelle ou qui ont un accident du travail sont en droit d'être indemnisés à ce titre par une Commission provinciale des accidents du travail (CAT)²¹.

Les travailleurs qui ne sont pas couverts par un régime de prestations d'assurance maladie financé par l'employeur ou les individus dont les droits à congé maladie ne sont pas suffisants pour couvrir la période d'incapacité peuvent demander à percevoir des prestations de maladie de l'assurance-emploi sous réserve que leur délai de rétablissement soit de plus de deux semaines et qu'ils satisfassent aux critères requis d'admissibilité (encadré 3.2 ci-dessus). En outre, un demandeur admis à percevoir des prestations régulières peut toucher jusqu'à quatre semaines de prestations d'assurance maladie ; après quoi, il doit fournir un certificat médical pour continuer à percevoir les prestations. Tous les bénéficiaires de l'A.-E. doivent également signaler toute modification de leur situation au regard de l'emploi ; ils doivent notamment indiquer s'ils ont ou non travaillé et, s'ils n'ont pas travaillé, préciser s'ils étaient ou non disposés à travailler et aptes à le faire. Ces rapports sont soumis à des procédures de vérification et, si des incohérences sont constatées, le demandeur peut faire l'objet de sanctions, incluant le remboursement des prestations, des pénalités et la déchéance de ses droits.

Prestation d'invalidité du RPC

Élément du Régime de pensions du Canada (RPC), la prestation d'invalidité est accessible aux personnes souffrant d'une incapacité sévère et prolongée et dont les liens récents avec le marché du travail ont été suffisants. Il faut avoir cotisé au RPC pendant quatre des six dernières années. Les gains acquis au cours de cette période doivent représenter 10 % au moins des gains

-
20. Dans la sphère de compétence fédérale, un salarié ayant travaillé chez le même employeur pendant trois mois d'affilée peut prendre un congé pour maladie ou accident d'une durée n'excédant pas 12 semaines, pendant lequel l'employeur ne pourra le licencier, le suspendre, le mettre à pied, le rétrograder ou lui infliger une sanction disciplinaire. Les règles varient au niveau des provinces.
 21. Les paiements effectués par ces commissions sont financés par les cotisations des employeurs et versés selon les dispositions de la législation provinciale. Ces paiements couvrent la perte de revenu mais aussi d'autres coûts incluant les prescriptions, les traitements médicaux et la rééducation.

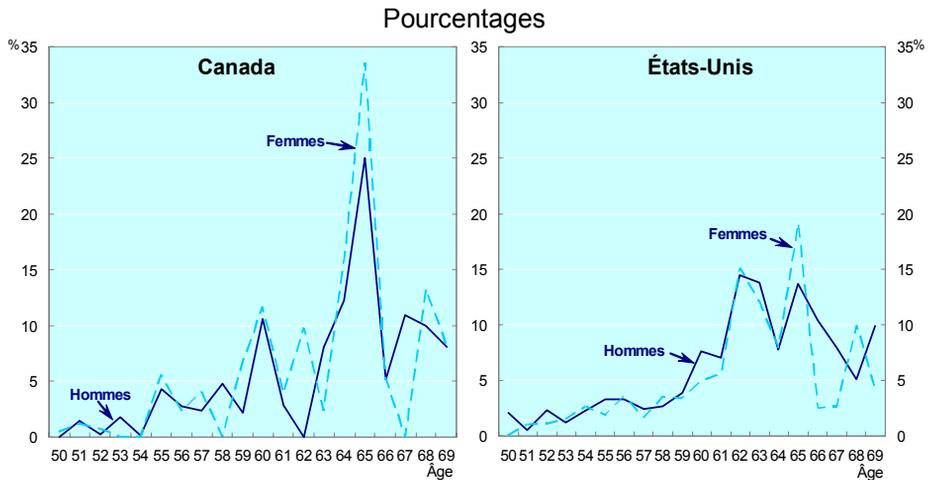
maximums ouvrant droit à pension chaque année. Aux termes de la loi, une incapacité sévère est une incapacité qui empêche une personne d'effectuer, sur une base régulière, le travail qu'elle faisait auparavant ou tout autre travail. Une incapacité est dite prolongée lorsqu'on peut penser qu'elle durera au minimum une année ou lorsqu'il est probable qu'elle aboutira au décès de la personne. En particulier, une prestation d'invalidité du RPC est approuvée sur la base de l'impact de la pathologie et de son traitement sur la capacité d'une personne à travailler régulièrement. Les prestations seront suspendues si l'état de santé de la personne s'améliore à un point tel qu'elle est en mesure d'exercer un emploi, quel qu'il soit, de façon régulière ou si elle atteint 65 ans. Les prestations sont calculées sur la base d'un versement forfaitaire de 382 CAD par mois *plus* 75 % de la pension de retraite du RPC du cotisant invalide qu'il aurait perçue s'il avait eu 65 ans lorsqu'il est devenu invalide.

3. **Système de sécurité sociale et incitations au travail**

Au Canada, comme dans de nombreux pays de l'OCDE, personnes de plus de 50 ans prennent leur retraite avant l'âge officiel de départ à la retraite des régimes publics. Le graphique 3.1 met en lumière plusieurs pics manifestes du taux de départ à la retraite, notamment à 60 et 65 ans qui sont respectivement l'âge minimum et l'âge normal d'admissibilité aux prestations du RPC. À 60 ans, le taux de retraite augmente respectivement de près de 11 % pour les hommes et de 12 % pour les femmes ; à 65 ans, les chiffres passent respectivement à 25 % et 33 %. Aux États-Unis, le taux de départ à la retraite est plus progressif et c'est à 62 et 65 ans que la progression est la plus forte, mais elle est beaucoup moins prononcée qu'au Canada.

La décision de partir à la retraite peut varier largement en fonction des préférences des travailleurs, des caractéristiques des ménages mais également de la flexibilité, ou du manque de flexibilité, des systèmes de retraite, de l'âge officiel d'admissibilité aux prestations, de la structure et du niveau de générosité des prestations, du niveau de l'épargne privée, de la générosité et des critères d'admissibilité aux autres voies de sortie du marché du travail. Pour supprimer les barrières à l'emploi pour les travailleurs âgés, il faudra considérer avec soin la nature de l'arbitrage entre le désir d'atteindre des objectifs d'offre de main-d'œuvre et la liberté de choix des personnes à l'égard des décisions de travail ou de départ à la retraite qui conviennent le mieux à leur contexte familial, à leur état de santé et à leur situation financière.

Graphique 3.1. **Taux de départ à la retraite par âge simple et par sexe, Canada et États-Unis, 2002-2004^a**



a) Décroissance du taux d'activité entre des âges successifs (en pourcentage) ; moyenne sur la période.

Source : Estimations de l'OCDE sur la base des données de Statistique Canada, Enquête sur la population active, et du Department of Labor des États-Unis, Bureau of Labor Statistics, Current Population Survey.

A. Pension de retraite du RPC : la nécessité d'une plus grande flexibilité

Rigidité de la transition travail-retraite

Créer davantage de possibilités de départ progressif à la retraite, par le biais du travail à temps partiel ou d'autres aménagements du temps de travail, au lieu de passer brutalement du travail à la retraite est souvent perçu comme une option souhaitable dans un contexte de vieillissement de la population (Gunderson, 1998). Ce peut être particulièrement important pour de nombreux travailleurs âgés qui sont contraints de sortir du marché du travail pour diverses raisons, par exemple parce que leur travail est trop pénible.

Toutefois, au Canada, pour bénéficier de la pension de retraite du RPC avant 65 ans, une personne doit cesser de travailler un mois avant le moment où elle souhaite percevoir sa pension, après quoi elle est libre de reprendre un emploi sans que cela ait d'incidence sur le montant de sa pension du RPC. Mais, dès lors qu'un travailleur âgé a quitté son emploi pour percevoir les prestations du RPC, il peut lui être difficile de retourner sur le marché du

travail²². En outre, les personnes ne seront pas en mesure de constituer de nouveaux droits à pension²³.

Si les régimes de départ progressif à la retraite peuvent encourager certains travailleurs à temps complet à différer leur départ à la retraite, ils risquent également d'encourager certains travailleurs à temps complet, qui n'avaient pas l'intention de partir à la retraite, à prendre un travail à temps partiel. Pour élaborer des formules plus souples de départ à la retraite, il est donc crucial de prendre en considération l'incidence nette attendue sur l'offre effective de main-d'œuvre des travailleurs âgés²⁴. Il faut également prendre en considération toute augmentation du recours aux pensions qui pourrait accroître les coûts.

Actuellement, dans le Régime de rentes du Québec, les travailleurs âgés de 60 à 64 ans ont le choix entre deux options : *i*) s'entendre avec leur employeur sur une réduction de leur temps de travail d'au minimum 20 % et demander à percevoir une pension publique anticipée ; ou *ii*) dès lors qu'ils continuent à gagner au minimum 3 500 CAD par an, réduire leur nombre d'heures de travail en maintenant leurs cotisations au régime de retraite comme si leurs gains n'avaient pas changé²⁵. Le gouvernement du Québec étudie, en outre, la possibilité d'autoriser les personnes à travailler et à percevoir une pension à tout moment à partir de 60 ans, tout en maintenant l'ajustement actuariel actuel de 0.5 % pour pension anticipée. Le gouvernement propose, de surcroît, que toute cotisation de retraite qui intervient après que des prestations ont commencé d'être perçues permette d'acquérir des droits futurs à pension à concurrence du maximum déjà établi. Les règles actuelles imposent à tous les bénéficiaires d'une pension du RRQ qui travaillent de cotiser, avec la possibilité pour eux que leur pension de retraite soit réévaluée. La réforme proposée introduirait une nouvelle méthode de réévaluation qui garantirait à chaque pensionné actif qui ne perçoit pas déjà une

-
22. À 65 ans, dans le régime RPC comme dans le régime RRQ, les personnes peuvent toucher une pension sans cesser de travailler.
 23. Dès lors qu'une personne perçoit une pension de retraite du RPC, même si elle reprend un emploi, aucune cotisation ultérieure n'est versée par l'employé ou par l'employeur.
 24. Il existe également d'autres obstacles au départ à la retraite progressif, par exemple la concurrence des travailleurs plus jeunes et des mères qui ont des enfants, la réduction des droits à pension, une baisse de la rémunération, une dégradation du statut professionnel et des horaires inadaptés (Gunderson, 2003).
 25. Cette dernière option est accessible aux personnes ayant entre 55 et 70 ans.

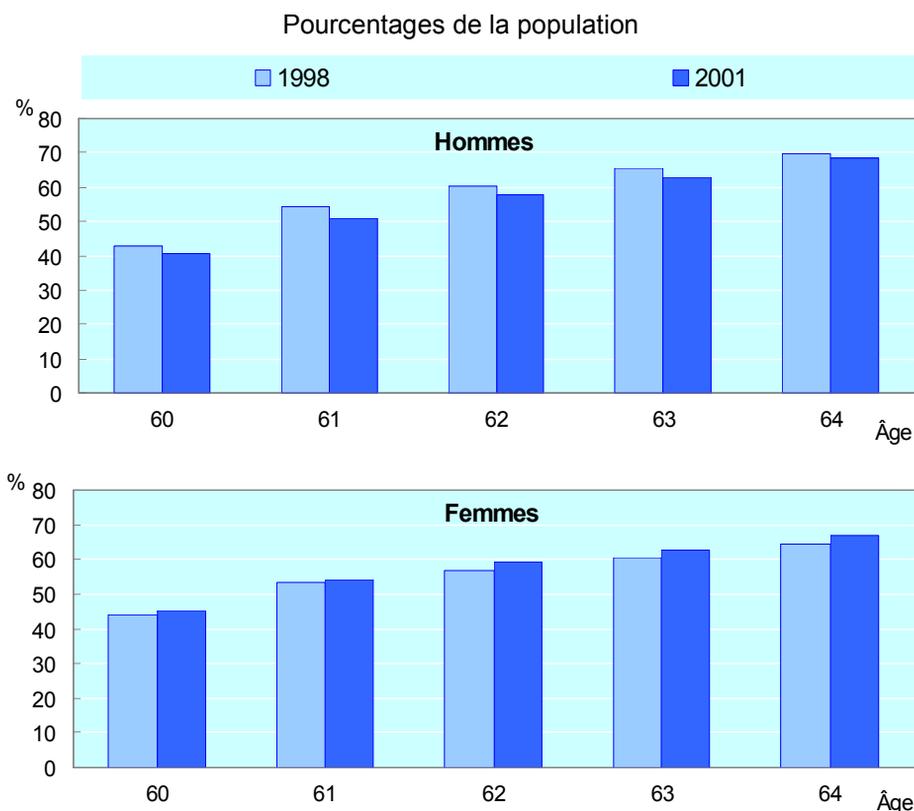
pension maximum d'augmenter sa pension grâce à ses cotisations ultérieures. La méthode actuelle de réévaluation ne le garantit pas. Enfin, le gouvernement du Québec a également proposé de porter de 0.5 % à 0.7 % par mois l'ajustement actuariel de la pension RRQ lorsqu'elle est prise après 65 ans.

L'administration fédérale devrait envisager de faire de même et d'assouplir ou d'abolir la clause de cessation d'activité qui est attachée à la pension de retraite du RPC, ce qui serait de nature à encourager un plus grand nombre de travailleurs âgés à continuer à travailler plus longtemps. De fait, Pollack et Sargent (2004) ont élaboré un modèle théorique stylisé qui simule un certain nombre d'expérimentations, notamment de modifications du RPC. La simulation montre que la suppression du critère d'activité pourrait conduire les personnes à faible revenu à différer leur départ à la retraite de deux à trois ans, et pour les personnes à très haut revenu le report pourrait aller jusqu'à quatre ans²⁶.

Accès relativement précoce à une pension de retraite

Il est peu probable que le montant de la pension de retraite anticipée du RPC constitue en soi une incitation forte à sortir prématurément du marché du travail. Toutefois, les personnes peuvent commencer, à tout moment à partir de 60 ans, à percevoir une pension de retraite du RPC ajustée sur une base actuarielle et le graphique 3.2 montre que, même lorsque le taux de remplacement est plutôt faible, un nombre important de personnes ont recours au RPC avant 65 ans²⁷. Dès l'âge de 60 ans, plus de 40 % des hommes et des femmes demandent à bénéficier d'une pension de retraite du RPC, et les chiffres continuent de grimper pour atteindre près de 70 % à 64 ans²⁸.

-
26. Les résultats ne doivent pas être considérés comme estimant l'ampleur précise de la réponse attendue en termes d'offre de main-d'œuvre à un changement de politique mais ils doivent être interprétés comme fournissant une indication de la direction possible de l'évolution de l'offre de main-d'œuvre.
 27. Le montant de la pension est ajusté de 0.5 % pour chaque mois de retraite pris par l'intéressé avant 65 ans. En outre, lorsque la pension de RPC est prise après le 65^e anniversaire, elle est ajustée à la hausse de 0.5 % par mois, jusqu'à 70 ans.
 28. Depuis 1998, en dépit d'une baisse limitée du nombre d'hommes demandant à percevoir la pension de retraite du RPC avant 65 ans, c'est l'inverse qui se produit pour les femmes.

Graphique 3.2. **Proportion de bénéficiaires « précoces » du RPC selon le sexe, 1998 et 2001**

Source : Développement social Canada, données administratives, 2004.

En termes d'incitations au travail, les indications relatives aux effets de la pension de retraite anticipée au Canada sont assez ambiguës. Tompa (1999) et Baker et Benjamin (1999a et 1999b) parviennent à la conclusion que les retraités « précoces » sont, pour la plupart, des personnes de toute façon peu susceptibles de participer au marché du travail. Ce peut être une indication que les travailleurs âgés mettent à profit d'autres dispositifs, par exemple les régimes de retraite des employeurs, avant de recourir au RPC. Ce qui peut indiquer que le système public de pensions n'est pas le principal facteur incitant les personnes à sortir du marché du travail. Toutefois, l'âge relativement bas d'admissibilité aux prestations peut permettre aux personnes de sortir plus tôt du marché du travail par d'autres filières en sachant qu'elles peuvent avoir accès au système public de pensions dès l'âge de 60 ans. De fait, Baker *et al.* (2001)

trouvent que l'incitation à partir à la retraite et à commencer à toucher les prestations dès 61 ans est forte.

Dans un premier temps, il sera important de faire en sorte que les ajustements actuels de la pension du RPC soient actuariellement neutres (Bureau de l'actuaire en chef, 2004). Mais il est peu probable que cela augmente sensiblement l'âge de départ à la retraite (Pollack et Sargent, 2004). En outre, si une plus grande flexibilité se révèle insuffisante pour accroître l'offre nette de main-d'œuvre, l'administration fédérale peut souhaiter envisager d'autres alternatives, par exemple un relèvement progressif de l'âge d'admissibilité à une pension de retraite anticipée du RPC ou de lier, d'une manière ou d'une autre, l'âge d'admissibilité aux prestations à l'allongement de l'espérance de vie. De fait, plusieurs pays de l'OCDE ont intégré à leurs régimes de retraite un élément d'évolution de l'espérance de vie (OCDE, 2005b). En Suède, par exemple, les prestations de retraite sont liées à l'espérance de vie résiduelle à l'âge de départ à la retraite (OCDE, 2003a).

B. RPA et REER : trouver un meilleur équilibre entre l'incitation à épargner et l'incitation à partir prématurément à la retraite

De bonnes incitations à épargner

Le troisième pilier du régime de pensions du Canada (REER et RPA) donne d'assez bons résultats en termes de nombre de cotisants et de cotisations. De fait, les REER et les RPA représentent un patrimoine financier important. En 1999, les avoirs détenus dans les RPA et dans les REER représentaient respectivement 35 % et 10 % des avoirs des familles de travailleurs âgés de 50 à 64 ans participant à un RPA (Statistique Canada, 1999). De plus, en dépit d'une baisse modeste depuis le pic de la fin des années 90, la proportion de Canadiens cotisant à des REER est en augmentation. De fait, en 2001, plus de 40 % des hommes d'âge très actif et un tiers des femmes dans cette même tranche d'âge (futurs générations de travailleurs âgés) cotisaient à des REER (Statistique Canada, Données administratives longitudinales, 2001)²⁹. En outre, plus de 40 % des salariés canadiens sont couverts par un RPA.

29. Il convient de noter qu'à égalité d'âge et de revenu, les femmes cotisent autant que les hommes à des REER.

Les RPA à prestations définies : des incitations à un départ à la retraite anticipé

En 2002, alors que les RPA à prestations définies représentaient 46 % seulement des plans RPA, 83 % des adhérents à un RPA relevaient d'un régime à prestations définies. Observant un échantillon de RPA à prestations définies, Pescarus et Rivard (2004) constatent que ces régimes comportent des incitations financières fortes à partir en retraite anticipée et souvent avant l'âge de 60 ans. Toutefois, comme le soulignent les auteurs, les possibilités de réduire ces incitations pour la génération actuelle de travailleurs âgés sont plutôt limitées. En conséquence, l'administration fédérale devrait, à tout le moins, chercher à accroître la flexibilité du cumul travail-prestations dans ces régimes en réexaminant les dispositions de la Loi fédérale de l'impôt sur le revenu qui, actuellement, interdit d'acquiescer des droits auprès du RPA dont on perçoit des prestations ou du RPA à prestations définies d'un autre employeur avec lequel il y a un lien³⁰. En outre, les syndicats et les employeurs devraient être encouragés à œuvrer pour un élargissement des possibilités de retraite progressive dans le cadre de ces plans, parallèlement à l'indispensable révision de la Loi fédérale de l'impôt sur le revenu. Cela pourrait encourager certains travailleurs âgés à continuer à travailler pour le même employeur tout en percevant une pension.

REER et RPA à cotisations définies : une flexibilité généreuse

En vertu des règles fiscales, les paiements réguliers émanant d'un RPA doivent commencer à la fin de l'année au cours de laquelle le participant au régime atteint 69 ans. Un REER doit être converti en Fonds enregistré de revenu de retraite (FERR) à la fin de l'année au cours de laquelle le participant au régime atteint 69 ans et les retraits minimums du FERR doivent commencer l'année suivante (les cotisations au FERR ne sont pas autorisées)³¹. L'épargne constituée sur un REER peut être retirée à tout âge ; elle est prise en compte dans les revenus

30. Il n'est pas interdit de percevoir une pension à prestations définies et de se constituer une épargne-retraite complémentaire par le biais d'un RPA à cotisations définies ou d'un REER de groupe.

31. Les taux de retrait minimums du FERR démarrent à environ 5 % des avoirs à 69 ans pour atteindre un maximum de 20 % à 94 ans et au-delà. Les règles fiscales autorisent le calcul des retraits minimums que peuvent effectuer les participants au régime en fonction de l'âge d'un conjoint ou concubin(e) plus jeune.

du participant au régime et assujettie à l'impôt sur le revenu³². En fait, près de 39 % des cotisants à des REER connus à fin 1992 ont effectué un retrait avant de partir à la retraite entre 1993 et 2001³³. En vertu des dispositions fédérales et provinciales sur les prestations de pension, l'épargne détenue sur un RPA n'est généralement pas accessible jusqu'au départ à la retraite.

Avec l'accroissement du nombre de personnes d'âge très actif cotisant pour des montants plus importants à des comptes individuels d'épargne-retraite, le risque est que les générations futures de travailleurs âgés, en particulier les travailleurs à haut revenu, sortent du marché du travail plus tôt qu'aujourd'hui en prélevant sur cette épargne pour compléter d'autres revenus de retraite, par exemple une pension de retraite anticipée du RPC, des revenus divers de placements, des pensions professionnelles, etc.³⁴ Et si l'une des forces du système canadien de retraite tient au fait qu'il repose sur de multiples piliers et donc à une diversification des sources de revenu, l'administration fédérale devrait évaluer et surveiller l'impact potentiel de l'épargne à imposition différée sur les décisions de départ à la retraite dans la mesure où ces régimes peuvent créer, dans l'avenir, des désincitations au travail.

C. Aider les partenaires des pensionnés à faible niveau de revenu à revenir sur le marché du travail

Un grand nombre de partenaires, notamment de femmes, de pensionnés à faible niveau de revenu, perçoivent une garantie de revenu via l'Allocation. En fait, la proportion de femmes percevant les prestations de la SV augmente régulièrement à mesure qu'elles se rapprochent de l'âge de départ à la retraite (65 ans) et, à 64 ans, 18 % des femmes perçoivent ces prestations (graphique 3.3). En termes d'implications sur le marché du travail, Baker (2002) constate qu'après

32. Les deux exceptions à cette règle sont le Régime d'accession à la propriété (RAP) et le Régime d'encouragement à l'éducation permanente (REEP) qui autorisent les retraits non imposables d'un REER jusqu'à des maximums fixés sous réserve d'un remboursement ultérieur des retraits du REER, pour financer une première accession à la propriété ou des études ou une formation à temps complet.

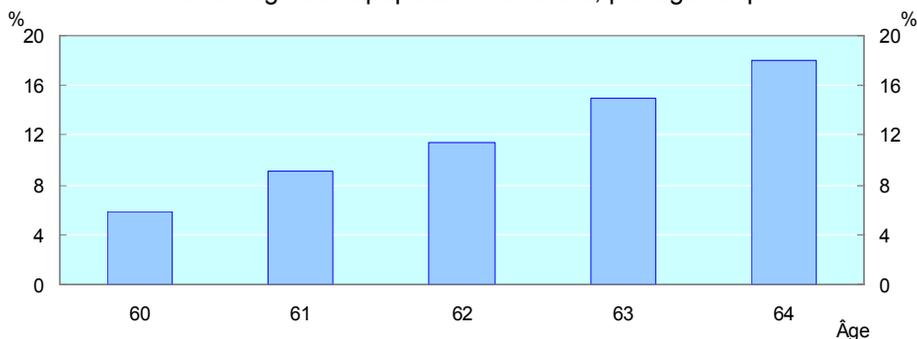
33. Les raisons du retrait sont inconnues.

34. Pour les bénéficiaires du SRG ou de l'Allocation, les REER seront imposés à des taux relativement élevés du fait des critères de revenu et mesures de réduction des prestations inscrites dans ces programmes.

l'instauration de l'Allocation au conjoint le taux d'activité des femmes admises à en bénéficier n'a pas suivi l'augmentation de la participation au marché du travail de leurs homologues. En outre, alors qu'un peu plus de 1 % seulement des hommes âgés de 60 à 64 ans perçoivent les prestations de la SV, Baker constate également que l'instauration de l'Allocation au conjoint a pesé sur les taux d'emploi et d'activité des hommes âgés de 65 à 75 ans ayant un conjoint susceptible de bénéficier de cette Allocation. Au total, pour les couples dans lesquels l'homme est un peu plus âgé que la femme (ce qui est généralement le cas), l'instauration de l'Allocation a entraîné un retrait sans équivoque du marché du travail *des deux* membres du couple.

Graphique 3.3. **Femmes percevant par anticipation les prestations du Programme de la SV, 2003**

Pourcentage de la population féminine, par âge simple



SV : Sécurité de la vieillesse.

Source : Ressources humaines et Développement des compétences Canada, données administratives ; et Statistique Canada, Enquête sur la population active, pour la population.

Toutefois, Baker constate aussi que les réductions du taux d'activité se sont concentrées parmi les personnes qui avaient des perspectives d'emploi limitées. En fait, ce sont essentiellement les femmes âgées qui bénéficient de l'Allocation car le contexte social les a maintenues en dehors de la population active ou dans des secteurs à faible niveau de revenu tout au long de leur vie active. En conséquence, l'administration fédérale et les administrations provinciales/territoriales devraient s'efforcer d'améliorer les perspectives d'emploi de ces personnes, par exemple en créant des programmes destinés à les aider à trouver et à conserver un nouvel emploi et/ou en introduisant un mécanisme de non-prise en compte des revenus d'activité pour les bénéficiaires de l'Allocation. Cela suppose d'aider également les femmes plus jeunes, faute de quoi une aide de cette nature pourrait arriver trop tard.

D. *L'invalidité : une passerelle vers la retraite à l'avenir*

Les flux d'entrée ont diminué et se sont stabilisés dans tous les groupes d'âge

Les modifications apportées en 1998 au RPC visaient à assurer sa viabilité à long terme et à exiger des liens plus étroits avec le marché du travail de sorte que la branche invalidité du RPC joue bien son rôle de programme de remplacement des revenus d'activité. Depuis 1998, le flux entrant des bénéficiaires des prestations d'invalidité du RPC a été plus que divisé par deux pour la plupart des travailleurs, y compris les travailleurs âgés (graphique 3.4). Par suite, le stock des bénéficiaires des prestations d'invalidité a chuté parmi tous les travailleurs âgés sur la dernière décennie (graphique 3.5). En conséquence, le dispositif canadien de l'invalidité ne semble guère constituer une menace en tant que voie d'accès à une retraite anticipée. Mais, dans la mesure où l'invalidité augmente naturellement avec l'âge, et compte tenu de l'évolution démographique globale, il est probable qu'à l'avenir un plus grand nombre de travailleurs âgés dépendra des prestations d'invalidité. Par exemple, la proportion des personnes âgées de 50 à 64 ans dans le stock des bénéficiaires des prestations d'invalidité du RPC a légèrement augmenté, passant de 69.5 % en 1998 à 71.4 % en 2000, ce qui est conforme à l'évolution démographique globale. En outre, comme c'est le cas dans d'autres pays de l'OCDE, on peut craindre que, les possibilités d'accès à la retraite par d'autres voies étant rendues plus difficiles ou progressivement supprimées, les pressions sur les filières existantes comme l'invalidité ne s'intensifient. De fait, les conditions d'admissibilité étant plutôt strictes, peut-être faudra-t-il relancer les mesures de réadaptation.

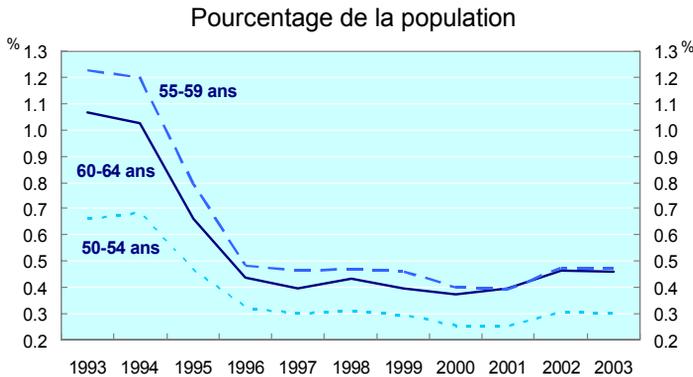
Faible recours aux mesures de retour au travail

Les nouvelles technologies, les traitements médicaux et l'acquisition de nouvelles compétences permettent à certaines personnes atteintes d'incapacités sévères de réintégrer la population active³⁵. Par le biais du Programme de réadaptation professionnelle de la branche invalidité du RPC, l'administration fédérale s'efforce d'aider les bénéficiaires motivés de prestations d'invalidité du

35. Les bénéficiaires des prestations d'invalidité du RPC sont toutefois autorisés à gagner jusqu'à 4 100 CAD bruts par an sans avoir à déclarer ce revenu. Au-delà de ce plafond, ils devront déclarer leurs gains. Le ministère examine ensuite le cas de l'intéressé et lui propose, le cas échéant, de l'encourager à intensifier son activité. Le versement des prestations cesse dès lors que la personne a démontré sa capacité à travailler régulièrement pour un niveau de salaire effectivement rémunérateur et permanent.

RPC à se réinsérer dans la vie active (encadré 3.3). De fait, le programme de la branche invalidité du RPC a évolué récemment vers une réévaluation du maintien de l'admissibilité par une approche de gestion des risques dont l'efficacité-coût est supérieure à celle des méthodes antérieures. De plus, des ressources sont réinvesties dans un soutien proactif des efforts de retour au travail.

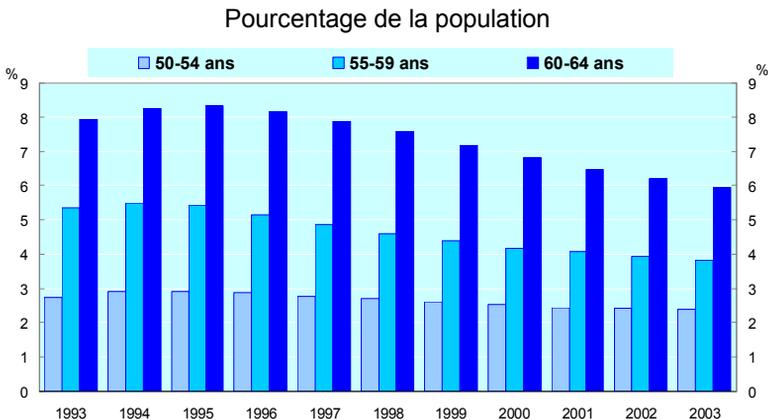
Graphique 3.4. Flux d'entrée de bénéficiaires des prestations d'invalidité du RPC par âge, 1993-2003



RPC : Régime de pensions du Canada.

Source : Ressources humaines et Développement des compétences Canada, données administratives ; et OCDE (2005), *Statistiques de la population active, 1984-2004*, Paris, pour la population.

Graphique 3.5. Stock de bénéficiaires des prestations d'invalidité du RPC parmi les travailleurs âgés, par âge, 1993-2003



RPC : Régime de pensions du Canada.

Source : Ressources humaines et Développement des compétences Canada, données administratives ; et OCDE (2005), *Statistiques de la population active, 1984-2004*, Paris, pour la population.

Encadré 3.3. Réadaptation professionnelle des bénéficiaires de prestations d'invalidité du Régime de pensions du Canada

Le Programme de réadaptation professionnelle du Régime de pensions du Canada a été créé en 1997 pour prendre la relève du Programme pilote national de réintégration professionnelle qui a opéré entre 1992 et 1996. Cette initiative est axée sur l'élaboration d'un plan individualisé de réadaptation et de retour au travail pour chaque participant. Parmi les services offerts par ce programme, on peut citer l'évaluation professionnelle, la planification, le développement des compétences et l'aide à la recherche d'emploi. Outre le fait que les personnes doivent être motivées, leur état de santé doit être stable ; divers autres facteurs sont également pris en compte, notamment le niveau d'instruction et de compétences, le soutien de la famille et du corps médical à la réadaptation et les antécédents professionnels.

Sur la base d'une évaluation du potentiel de réintégration professionnelle d'un bénéficiaire, un plan personnel de réintégration professionnelle est élaboré et les services sont généralement fournis sur une base contractuelle par des prestataires privés. Les bénéficiaires continuent à percevoir leurs prestations d'invalidité dans le cadre du RPC pendant toute la durée de la réadaptation.

À la fin du processus de remise à niveau ou de recyclage, leur spécialiste en réadaptation professionnelle les aidera à rechercher un emploi. Les prestations d'invalidité continueront d'être versées pendant toute cette période et pendant les trois premiers mois suivant le début de l'emploi. Toutefois, en cas d'échec du processus, le versement des prestations cessera à la fin de la période de recherche d'emploi. À l'avenir, si des personnes doivent cesser de travailler pour les mêmes raisons médicales, elles pourront bénéficier d'un processus de demande accéléré.

En fait, une évaluation récente du Programme de réadaptation professionnelle (RP) du Régime de pensions du Canada montre que les personnes qui ont suivi le programme jusqu'au bout ont 15 % plus de chances de trouver un emploi et 11 % plus de chances d'obtenir un emploi véritablement rémunérateur que celles qui n'ont pas achevé le programme (RHDCC, 2004a). De plus, les résultats donnent à penser que le programme de RP a généré des économies de coûts brutes d'environ 5 000 CAD par bénéficiaire sur une période de quatre ans³⁶.

Toutefois, la participation à ce programme a été très modeste, s'établissant en moyenne, chaque année, depuis le démarrage du programme, à moins de 2 % du flux entrant de bénéficiaires. Cette participation modeste est due, pour partie, à des critères d'admission stricts (l'état de santé de la personne doit être stabilisé, son médecin doit l'autoriser à participer au programme) mais aussi à la nature

36. Sur la base des données disponibles, les économies brutes estimées pour chaque bénéficiaire sont égales à la différence entre ce qui aurait été payé au titre des prestations et ce qui l'a été effectivement.

intensive du programme. Si le caractère volontaire du programme peut induire un biais de sélection en ce sens que les personnes participant au programme sont davantage susceptibles de réussir, l'administration fédérale pourrait souhaiter élargir le programme en essayant d'encourager une plus large participation. En outre, étant donné que les personnes de 50 ans et plus constituent plus de 71 % des bénéficiaires de prestations au Canada, il est impératif que les travailleurs âgés soient représentés dans la même proportion dans les programmes de réadaptation, ce qui n'est pas souvent le cas dans de nombreux pays de l'OCDE (OCDE, 2003b).

Tableau 3.2. **Incidence et durée moyenne des prestations de maladie de l'assurance-emploi (A.-E.) par âge et sexe, 2002**

Pourcentages				
		Demandes avec au minimum 1 CAD de prestations de maladie	Pourcentage de l'emploi	Durée moyenne (semaines)
Hommes	15 à 24 ans	14 260	1.2	8
	25 à 44 ans	57 660	1.4	9
	45 à 54 ans	27 020	1.4	10
	55 ans et plus	20 540	2.0	11
Femmes	15 à 24 ans	15 270	1.3	9
	25 à 44 ans	86 550	2.4	10
	45 à 54 ans	40 590	2.4	10
	55 ans et plus	19 900	2.8	11

Source : Ressources humaines et Développement des compétences Canada, données administratives ; et OCDE (2005), *Statistiques de la population active, 1984-2004*, Paris, pour l'emploi.

Un autre problème important est le timing de la réadaptation et de l'évaluation. Ainsi, la proportion des demandes de prestations d'assurance maladie et la durée moyenne de réception de ces prestations augmentent avec l'âge, la proportion des hommes et des femmes de 55 ans et plus atteignant respectivement 2 % et 3 % de la population active (tableau 3.2). Si ce pourcentage peut paraître « faible », certaines indications donnent à penser qu'un grand nombre d'individus passent des prestations de maladie à l'invalidité dans le cadre du RPC. En 2001, plus de 43 % des 11 275 nouveaux bénéficiaires des prestations d'invalidité du RPC âgés de 55 ans et plus avaient perçu au moins une semaine de prestations de maladie de l'A.-E. dans les deux

années ayant précédé le début de leur demande³⁷. Une évaluation précoce de la situation en cas de maladie aidera à intervenir le plus rapidement possible, sur un plan médical et/ou professionnel, si nécessaire. S'il y a lieu d'être très attentif à l'efficacité-coût d'un tel programme pour savoir, par exemple, quand il convient d'intervenir, cela pourrait aider à éviter qu'un problème médical ne débouche sur une perte d'emploi (avec éventuellement, à terme, un statut d'invalidé), ou aider à encourager un prompt retour à l'emploi. À cet égard, l'exemple du Danemark est intéressant ; dans ce pays, les personnes doivent faire une demande de réadaptation avant d'être admises à bénéficier d'une pension d'invalidité. Le processus devrait aussi, dans la mesure du possible, impliquer les employeurs à un stade précoce (voir également le chapitre 4).

E. Les allocations de chômage exacerbent les disparités régionales

Comme l'a montré le chapitre 2, les disparités régionales existant sur le marché du travail, en particulier parmi les travailleurs âgés, constituent un défi important. Si de nombreux facteurs sont à l'œuvre, des ajustements du programme de l'A.-E. pourraient aider tous les travailleurs au chômage, y compris les travailleurs âgés. En fait, les prestations sont généreuses et les règles d'admissibilité ont été exagérément assouplies en milieu rural. En particulier, les règles régissant l'A.-E. devraient être modifiées pour s'attaquer au chômage persistant par une gestion plus efficace des dossiers et des exigences d'« activation » ; les prestations plus généreuses des régions à fort taux de chômage devraient être reconsidérées et le problème du traitement favorable dont bénéficie le travail saisonnier à temps complet devrait être traité (OCDE, 2004b et chapitre 5).

37. 45 % de tous les bénéficiaires de pensions d'invalidité avaient fait une demande de prestations de maladie de l'A.-E. au cours des deux années précédentes.

Chapitre 4

ENCOURAGER LES EMPLOYEURS À EMBAUCHER ET MAINTENIR LES TRAVAILLEURS ÂGÉS EN ACTIVITÉ

Les décisions des employeurs en matière de recrutement et de licenciement de personnes de plus de 50 ans dépendent de leur perception de l'adaptabilité et de la productivité des travailleurs âgés, et des salaires qu'ils devront leur verser par rapport à ceux qu'ils verseraient à des travailleurs plus jeunes. Elles seront également influencées par les lois du travail et la législation existante en faveur de la protection de l'emploi. En outre, étant donnée la pénurie grandissante de main-d'œuvre dans certains secteurs et le vieillissement de la population active, il deviendra de plus en plus important pour les employeurs d'adapter les pratiques du lieu de travail à cette réalité émergente. L'administration fédérale peut avoir un rôle à jouer dans la facilitation de ce processus. L'objet de ce chapitre est d'examiner ces problèmes et d'identifier les domaines dans lesquels de nouvelles réformes peuvent être nécessaires.

1. Pratiques des employeurs à l'égard des travailleurs âgés

A. *L'intensité de l'embauche décroît avec l'âge*

Pour tenter d'évaluer les pratiques des employeurs en matière de recrutement, on calcule l'intensité relative de l'embauche par âge, en divisant le taux d'embauche d'un groupe d'âge spécifique par le taux d'embauche de l'ensemble des salariés (tableau 4.1)³⁸. Si ce rapport est de un, l'intensité de l'embauche correspond à la moyenne de la population active. Si l'intensité relative de l'embauche varie considérablement d'un pays à l'autre, des intensités plus faibles pour les travailleurs âgés peuvent être observées dans tous les pays de l'OCDE présentés, le Canada se classant en douzième position de la sélection de pays de l'OCDE étudiée.

38. Le taux d'embauche est calculé en rapportant le nombre des salariés ayant moins d'un an d'ancienneté dans leur emploi actuel à l'ensemble des salariés.

Tableau 4.1. **Intensité relative de l'embauche par âge dans certains pays de l'OCDE, 2004^{a, b}**

	15-24 ans	25-49 ans	50-64 ans
Corée	2.26	0.83	0.79
République slovaque	2.47	0.85	0.62
République tchèque	2.98	0.87	0.58
Japon	3.77	0.76	0.53
Royaume-Uni	2.45	0.83	0.50
Pologne	3.05	0.84	0.48
Hongrie	2.73	0.95	0.47
Australie	1.82	0.90	0.47
États-Unis	2.46	0.86	0.44
Grèce	2.64	0.91	0.43
Islande	2.24	0.86	0.43
Canada	2.39	0.81	0.42
OCDE^c	2.77	0.87	0.41
Espagne	2.38	0.93	0.39
Danemark	2.46	0.92	0.39
Allemagne	2.74	0.90	0.38
Portugal	2.92	0.84	0.36
Italie	3.25	0.89	0.36
France	3.38	0.85	0.35
Finlande	3.08	0.85	0.34
Irlande	2.45	0.77	0.34
Suède	3.27	0.93	0.33
Suisse	2.53	0.88	0.33
Pays-Bas	2.14	0.90	0.31
Norvège	2.96	0.88	0.29
Autriche	2.53	0.85	0.28
Belgique	3.47	0.86	0.27
Luxembourg	4.01	0.94	0.22

a) L'intensité de l'embauche se définit comme le nombre de salariés (par groupe d'âge) ayant moins d'un an d'ancienneté dans leur emploi actuel rapporté à l'ensemble des salariés.

b) Les données se rapportent à 2003 pour l'Autriche, le Canada et le Japon, 2002 pour l'Islande et 2000 pour la Corée. Les pays sont classés par ordre décroissant d'intensité d'embauche des travailleurs âgés (50-64 ans).

c) Moyenne non pondérée des pays et des années présentés, pour l'OCDE.

Source : Estimations de l'OCDE sur la base des sources ci-après : Australian Bureau of Statistics, Labour Mobility Survey ; Statistique Canada, Enquête sur la population active ; Eurostat, Enquête communautaire sur les forces de travail, pour les pays européens ; Ministry of Health, Labour and Welfare, Basic Survey on Wage Structure, pour le Japon ; Ministry of Labour, Korean Survey Report on Wage Structure, pour la Corée ; et Department of Labor des États-Unis, Bureau of Labor Statistics, Job Tenure Supplement to the Current Population Survey.

La chute de l'intensité de l'embauche par âge pourrait refléter le fait que les travailleurs âgés ont plus de difficultés à retrouver un emploi que des travailleurs plus jeunes (Rowe et Nguyen, 2002)³⁹. En outre, il apparaît que parmi les personnes de plus de 50 ans, les femmes sont moins fréquemment embauchées que les hommes car le fossé entre les sexes en matière d'intensité d'embauche se creuse également avec l'âge, en particulier pour le groupe d'âge 60-64 ans (tableau 4.2).

Tableau 4.2. **Intensité relative de l'embauche par âge et sexe au Canada, 2003^a**

	15-24	25-49	50+	<i>Dont</i>				
				50-64	50-54	55-59	60-64	65+
Hommes	2.38	0.81	0.45	0.45	0.44	0.45	0.45	0.47
Femmes	2.39	0.81	0.40	0.40	0.42	0.40	0.34	0.23
Total	2.39	0.81	0.42	0.42	0.43	0.42	0.40	0.41

a) L'intensité de l'embauche se définit comme le nombre de salariés (par groupe d'âge) ayant moins d'un an d'ancienneté dans leur emploi actuel rapporté à l'ensemble des salariés.

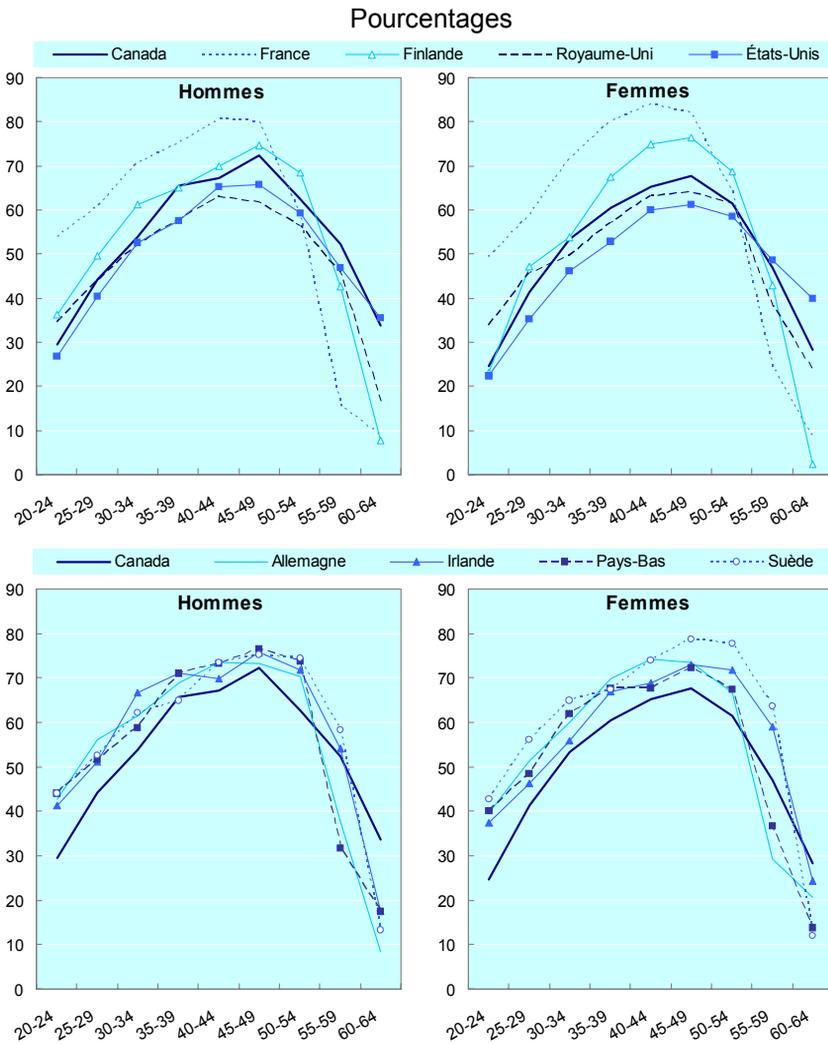
Source : Statistique Canada, Enquête sur la population active.

B. Taux de maintien dans l'emploi dans les pays de l'OCDE

Dans quelle mesure les employeurs gardent-ils les travailleurs âgés ? Les travailleurs âgés canadiens sont-ils plus ou moins susceptibles de rester cinq années de plus chez leur employeur actuel que leurs homologues des autres pays de l'OCDE ? Si pour les travailleurs plus jeunes et les travailleurs d'âge très actif, les taux de maintien dans l'emploi sont généralement plus faibles au Canada que dans les autres pays de l'OCDE, il n'en va pas de même pour les travailleurs âgés (graphique 4.1). Les taux de maintien dans l'emploi continuent d'augmenter au Canada ; dans ce pays, près de 74 % des hommes de 50 à 54 ans travaillaient toujours pour le même employeur cinq ans plus tard contre 69 % en Finlande, 68 % en Allemagne, 67 % en Suède et 58 % en France, autant de pays qui ont une législation plus stricte en matière de protection de l'emploi (voir section 2). Pour les femmes, le schéma est identique.

39. Il est probable également que les intensités d'embauche moindres des travailleurs âgés sont dues au niveau plus élevé du salaire minimum accepté et à leur mobilité moindre. En outre, les taux d'embauche sont souvent identiques aux taux des départs qui sont également moindres parmi les travailleurs âgés.

Graphique 4.1. Taux de maintien dans l'emploi sur les cinq dernières années par âge et sexe dans certains pays de l'OCDE, 1999-2004^a



a) Ces taux de maintien dans l'emploi sont des estimations de la proportion de l'ensemble des salariés en 1999 (1998 pour le Canada) qui occupaient toujours le même emploi cinq ans plus tard. Les groupes d'âge se réfèrent à l'âge des travailleurs dans l'année initiale.

Source : Statistique Canada, Enquête sur la population active ; Statistics Finland, Structural Statistics on Wage and Salaries ; Eurostat, Enquête communautaire sur les forces de travail, pour les autres pays européens ; et Department of Labor des États-Unis, Bureau of Labor Statistics, Job Tenure Supplement to the Current Population Survey.

Toutefois, si les taux de maintien dans l'emploi des groupes de travailleurs âgés demeurent plus élevés au Canada que dans plusieurs autres pays, ce qui pourrait indiquer l'absence de discrimination liée à l'âge, du moins pour le groupe d'âge 50-54 ans, une chute importante de ces taux se produit après 55 ans. Ce pourrait être une indication d'un accès à des régimes de préretraite ou des systèmes publics de pensions/d'invalidité, comme cela est le cas en Finlande, par exemple (OCDE, 2004c).

2. Obstacles à l'emploi et au maintien dans l'emploi des travailleurs âgés

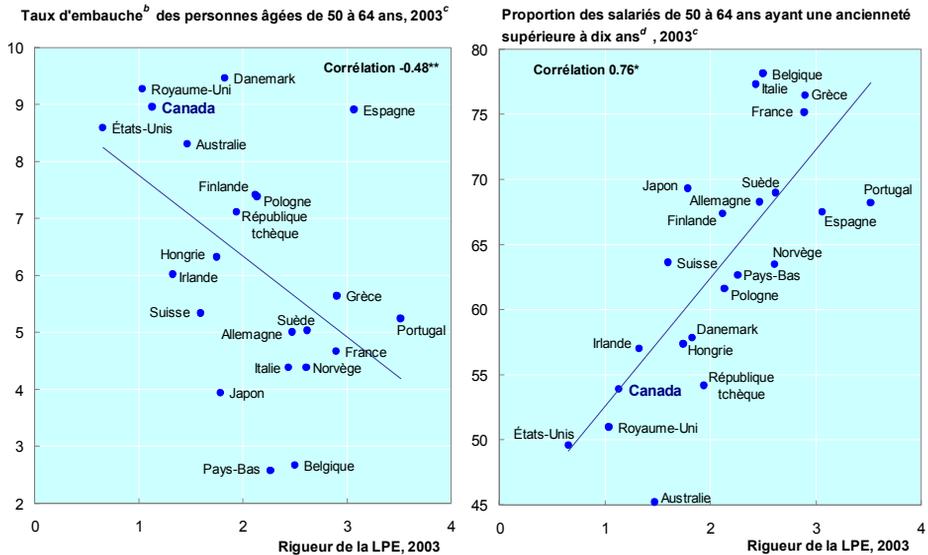
A. Rigueur de la législation relative à la protection de l'emploi

Au Canada, la législation relative à la protection de l'emploi (LPE) est régie principalement par deux sources du droit : la « common law » qui régit les contrats d'emploi privés et les Lois sur les normes d'emploi au niveau fédéral, provincial et territorial qui stipulent les conditions minimales auxquelles doivent se conformer toutes les relations en matière d'emploi, notamment l'indemnité de licenciement et l'avis de licenciement. Bien que les travailleurs âgés bénéficient généralement de la LPE de la même façon que les autres groupes d'âge, l'indemnité de licenciement et l'avis de licenciement concernant les licenciements permanents sont souvent liés à l'ancienneté⁴⁰. Toutefois, dans la plupart des cas, les licenciements sont réputés être temporaires et donc le préavis n'est pas obligatoire pour la plupart des personnes qui perdent leur emploi au Canada (Abe *et al.*, 1999). En fait, l'indicateur de l'OCDE relatif à la rigueur globale de la protection de l'emploi régulier, qui repose sur plusieurs mesures différentes (dont la durée du préavis, l'indemnité de licenciement et la définition des licenciements abusifs), classe le Canada parmi les pays de l'OCDE les moins stricts en matière de protection de l'emploi. Seuls le Royaume-Uni et les États-Unis sont encore moins stricts (OCDE, 2004a).

L'importance du rôle de la LPE sur le taux d'emploi et le taux de chômage global apparaît ambiguë tant dans les études théoriques que dans les études empiriques (OCDE, 2004a). Toutefois, des études empiriques donnent à penser qu'une LPE stricte réduit les taux d'emploi des jeunes et des femmes d'âge très actif. Pour ce qui est des travailleurs âgés, les indications sont également nuancées : un accroissement des taux d'embauche résultant d'une protection de l'emploi peu stricte peut être compensé par une rotation accrue des effectifs.

40. Les règles varient au niveau fédéral et au niveau des provinces.

Graphique 4.2. Relation entre la rigueur de la LPE, le taux d'embauche et l'ancienneté des travailleurs âgés dans certains pays de l'OCDE^a



*, ** statistiquement significatif au seuil de 1 % et 5 % respectivement.

LPE = législation relative à la protection de l'emploi.

- La rigueur globale de la LPE, en 2003, se fonde sur les licenciements individuels de travailleurs réguliers (par exemple, délai de préavis ; indemnités de licenciement ; et licenciements abusifs) ainsi que sur les règles applicables aux travailleurs temporaires et aux licenciements selon les conventions collectives.
- Le taux d'embauche se définit comme le nombre de travailleurs de 50 à 64 ans ayant moins d'un an d'ancienneté dans leur emploi actuel rapporté à l'ensemble des salariés de cette tranche d'âge, en pourcentage.
- L'ancienneté et le taux d'embauche des travailleurs âgés se réfèrent à 2003, excepté pour l'Australie et les États-Unis, où ils se réfèrent à 2004.
- Nombre de salariés de 50 à 64 ans ayant une ancienneté supérieure à dix ans rapporté à l'ensemble des salariés de 50 à 64 ans, en pourcentage.

Source : Pour l'ancienneté et le taux d'embauche, Australian Bureau of Statistics, Labour Mobility Survey, pour l'Australie ; Statistique Canada, Enquête sur la population active ; Ministry of Health, Labour and Welfare, Basic Survey on Wage Structure, pour le Japon ; Department of Labor des États-Unis, Bureau of Labor Statistics, Job Tenure Supplement to the Current Population Survey ; et Eurostat, Enquête communautaire sur les forces de travail, pour les pays européens. Pour la rigueur de la LPE, voir OCDE (2004a), *Perspectives de l'Emploi*, chapitre 2, Paris.

Dans une comparaison internationale des entreprises en Belgique, aux Pays-Bas, en Italie, au Royaume-Uni et aux États-Unis, Daniel et Siebert (2004) constatent qu'une protection de l'emploi stricte réduit la dispersion des âges de recrutement. En outre, les auteurs constatent que l'ancienneté moyenne augmente fortement avec la protection de l'emploi. De fait, une simple analyse à

deux variables révèle une corrélation négative importante entre le taux d'embauche des travailleurs âgés et la rigueur de la LPE et une relation positive correspondante entre la proportion de travailleurs âgés ayant une ancienneté supérieure à dix ans et la rigueur de la LPE (graphique 4.2).

Concernant le Canada, le laxisme relatif de la LPE paraît avoir généré un taux d'embauche relativement élevé pour les travailleurs de 50 à 64 ans. Il convient toutefois de noter que cela ne nie pas la possibilité d'attitudes négatives des employeurs à l'égard des travailleurs âgés ni l'existence d'une discrimination liée à l'âge.

B. Attitudes des employeurs et discrimination liée à l'âge

Les employeurs considèrent souvent que les travailleurs âgés sont moins productifs, moins adaptables, plus enclins à la maladie, etc. Des attitudes de cette nature peuvent se traduire dans les pratiques des employeurs et pourraient conduire à des taux d'embauche et de formation moindres pour les travailleurs âgés que pour les travailleurs plus jeunes.

Gibson *et al.* (1992) constatent, par exemple, que pour les dirigeants les travailleurs âgés « sont accrochés à leur secteur d'activité, peu au fait des nouvelles technologies qui leur font peur, ne maintiennent pas le niveau de leurs compétences, sont réticents et craintifs à l'égard du changement, incapables d'opérer des reconversions radicales et qu'ils apprennent lentement ». De fait, le changement technologique et l'incapacité des travailleurs âgés à s'y adapter sont des stéréotypes récurrents. En fait, si d'autres études révèlent des attitudes généralement favorables à l'égard des travailleurs âgés pour ce qui concerne la communication et le mentorat, les attitudes sont moins favorables pour ce qui concerne leur capacité et leur motivation à s'adapter au changement technologique (Marshall, 1996 ; Underhill *et al.*, 1997).

Ces attitudes peuvent expliquer que, dans une enquête nationale effectuée auprès des employeurs, entre 25 % et 43 % des répondants (selon la région, le secteur et la taille de l'entreprise) ont indiqué qu'il existe un âge se situant en moyenne entre 55 et 61 ans auquel l'employeur considère qu'un candidat est trop âgé pour être embauché par sa société (Underhill *et al.*, 1997).

Des attitudes de cette nature peuvent conduire à une discrimination liée à l'âge qui peut rendre difficile le maintien dans l'emploi des travailleurs âgés ou l'obtention d'un nouvel emploi. Cela ne signifie pas que tous les employeurs aient cette attitude de discrimination liée à l'âge à l'encontre des travailleurs âgés. Mais cela établit le bien-fondé d'une actualisation des indications relatives aux attitudes des employeurs à leur égard au Canada.

Discrimination liée à l'âge au Canada

La Loi canadienne sur les droits de la personne et les codes provinciaux des droits de la personne interdisent la discrimination liée à l'âge dans l'emploi, excepté dans certains cas relatifs à la retraite obligatoire (voir la section suivante). Au Canada, la responsabilité de la législation sur la discrimination liée à l'âge relève à la fois de l'administration fédérale et des administrations provinciales. Le contrôle du respect des droits des travailleurs et de la personne est principalement du ressort des provinces, bien que l'administration fédérale soit compétente pour les questions relevant de l'intérêt national, par exemple les transports. Par ailleurs, la Charte canadienne des droits et libertés prime sur les autres lois fédérales et provinciales.

La discrimination liée à l'âge n'est pas toujours évidente ou facile à évaluer, en particulier au stade du recrutement. Il est souvent facile aux employeurs d'invoquer le manque de formation ou de compétences techniques pour ne pas recruter ou accorder une promotion à un travailleur âgé. Toutefois, le nombre des plaintes pour discrimination liée à l'âge est très limité au Canada. En 2003, par exemple, environ 10 % des plaintes pour discrimination étaient liées à l'âge, ce qui est relativement peu comparé aux États-Unis, où près de 20 % des plaintes pour discrimination étaient liées à l'âge (Commission canadienne des droits de la personne, 2004 ; et OCDE, 2005c). En fait, au Canada, la plupart des plaintes pour discrimination liée à l'âge sont abandonnées, retirées ou rejetées (Gunderson, 2003).

Cela ne signifie pas nécessairement que l'âgisme ne soit pas un problème pour les travailleurs âgés canadiens. À titre d'exemple, une évaluation récente de l'Initiative des projets pilotes à l'intention des travailleurs âgés en Colombie-Britannique a révélé que pour 65 % des répondants les employeurs n'embauchent pas les travailleurs âgés en raison de leur âge, qui est l'obstacle à l'emploi le plus fréquemment mentionné. Une recherche qualitative sur les projets pilotes à l'intention des travailleurs âgés lancés à travers le pays fait aussi apparaître la perception que ces travailleurs ont de l'âgisme dans l'emploi et la formation (voir également le chapitre 5).

En somme, les indications d'une discrimination liée à l'âge sont quelque peu ambiguës. Et, si l'on considère qu'au Canada ce type de discrimination pose moins problème que d'autres, notamment que les discriminations fondées sur le sexe et sur la race, la discrimination liée à l'âge dans l'emploi pourrait prendre à l'avenir une importance grandissante compte tenu des prévisions de l'évolution démographique.

C. *Retraite obligatoire*

Si les différents codes, fédéral et provinciaux, des droits de la personne interdisent la discrimination liée à l'âge dans l'emploi, certaines limitations existent, notamment pour ce qui concerne les personnes de 65 ans et plus. Premièrement, la retraite obligatoire existe toujours dans quatre provinces (Ontario, Colombie-Britannique, Saskatchewan et Terre-Neuve-et-Labrador)⁴¹. Dans ces provinces, les employeurs peuvent donc imposer à leurs employés de partir à la retraite à 65 ans et ces derniers ne peuvent contester cette pratique. Deuxièmement, seuls la fonction publique fédérale, le Manitoba et le Québec ont interdit toute notion de retraite obligatoire ou forcée pour les travailleurs de 65 ans.

La dynamique existant entre la retraite obligatoire et les pratiques au travail est complexe. Plusieurs arguments sont avancés en faveur de la retraite obligatoire. Premièrement, certains font valoir que la retraite obligatoire crée des opportunités d'emploi pour les travailleurs plus jeunes. En décembre 2003, le président du syndicat des travailleurs et travailleuses canadien(ne)s de l'automobile, Buzz Hargrove, a déclaré que la retraite obligatoire donne l'opportunité à des travailleurs plus jeunes de remplacer des travailleurs âgés⁴². Deuxièmement, elle donne aux travailleurs la possibilité de sortir de l'emploi dignement au lieu de devoir partir parce qu'ils ne peuvent plus effectuer les tâches que l'on attend d'eux. Troisièmement, dans un système où la rémunération est le résultat d'un contrat implicite entre l'employeur et le salarié de sorte que les salaires dépendent de l'âge ou de l'ancienneté plutôt que des performances d'un travailleur, la retraite obligatoire limite dans le temps la période pendant laquelle les salaires sont supérieurs à la productivité marginale des travailleurs âgés. En outre, suivre la productivité et les efforts des travailleurs sur une base individuelle coûte cher (Lazear, 1979). Quatrièmement, d'aucuns ont fait valoir que la retraite obligatoire devrait être une pratique acceptable sur le lieu de travail si elle est librement négociée dans le cadre d'une convention collective entre employeurs et salariés. Enfin, certains affirment qu'il est peu probable que l'abolition de la retraite obligatoire ait un impact important sur l'âge de départ à la retraite dans la mesure où la plupart des travailleurs quittent le marché du travail bien avant 65 ans.

41. La retraite obligatoire est encore autorisée lorsque les circonstances le justifient, par exemple pour les pompiers et les pilotes de ligne.

42. Voir www.globalaging.org/elderrights/world/hargrove.htm.

Toutefois, des arguments forts en faveur de l'abolition de la retraite obligatoire peuvent également être avancés. Premièrement, la retraite obligatoire n'a pas aidé à résoudre les problèmes d'emploi des jeunes. Deuxièmement, peu d'indications laissent à penser que, pour la plupart des emplois, les travailleurs âgés, du moins ceux qui sont en activité, sont moins productifs que des travailleurs plus jeunes (Oliveira Martins *et al.*, 2005 ; Sterns *et al.*, 1996 ; et DRHC 1999). Troisièmement, étant donné que les travailleurs sortent du marché du travail bien avant 65 ans et qu'il est peu probable que l'abolition de la retraite obligatoire augmente l'âge effectif de départ à la retraite, le problème du coût excessif des travailleurs de plus de 65 ans ne devrait pas être significatif. Quatrièmement, les conventions collectives entre employeurs et salariés ne représentent pas nécessairement le point de vue de tous les travailleurs, et cela peut empêcher ceux qui souhaitent travailler plus longtemps de le faire⁴³.

Les indications de l'impact de la retraite obligatoire sur l'emploi ne sont pas très nombreuses. Cependant, observant la situation de groupes témoins pour lesquels la retraite obligatoire est restée légale au Canada, Shannon et Grierson (2004) n'ont constaté aucun impact significatif sur les perspectives d'emploi des personnes ayant entre 65 et 69 ans.

D. Rémunération liée à l'âge

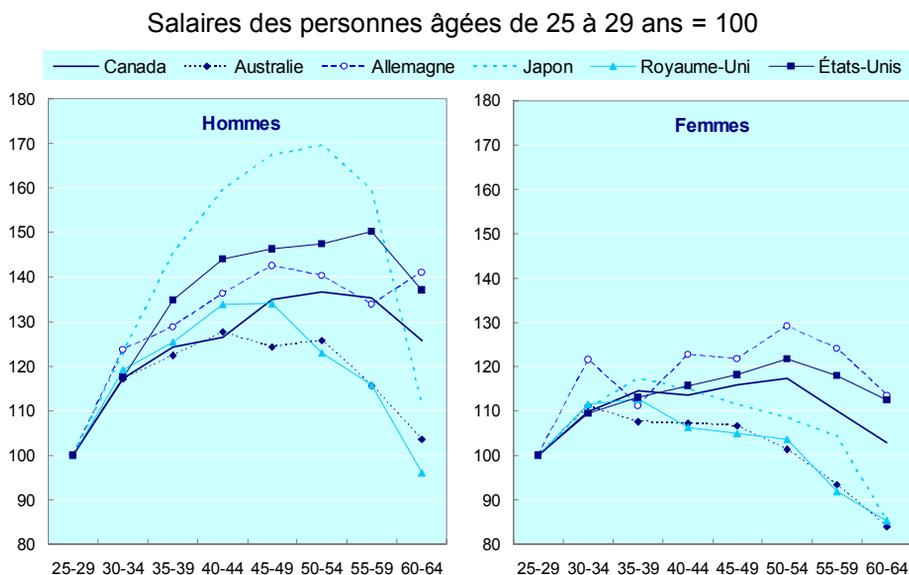
Dans un grand nombre de pays, les salaires tendent, dans un premier temps, à augmenter avec l'âge, schéma qui reflète probablement les gains de productivité associés à l'expérience. Toutefois, le profil des salaires par âge peut être le résultat d'un contrat implicite entre l'employeur et le salarié de sorte que les salaires dépendent de l'âge ou de l'ancienneté plutôt que des performances de l'intéressé. En conséquence, les salaires augmenteront avec l'ancienneté pour accroître l'attachement du salarié à l'entreprise. Cette pratique peut être utilisée pour encourager les travailleurs et les fidéliser, en particulier lorsqu'il est difficile pour les entreprises de suivre les efforts en termes de travail. Mais, dans un tel système, les salaires finiront par être supérieurs à la productivité d'un travailleur après avoir été, dans un premier temps, inférieurs, ce qui explique en partie que l'employeur soit incité à encourager un départ à la retraite anticipé (Lazear, 1979).

Au Canada, toutefois, la courbe des profils de salaires par âge commence à s'aplatir assez tôt : dès 45-49 ans pour les hommes et 40-44 ans pour les femmes

43. Il convient de noter qu'au Canada 32 % des salariés sont couverts par des conventions collectives (OCDE, 2004a).

(graphique 4.3). En outre, par comparaison avec d'autres pays de l'OCDE (excepté l'Australie), les salaires des hommes augmentent plus lentement et baissent modérément après l'âge auquel on enregistre un pic salarial. Chez les femmes, les profils de salaires par âge chutent plus rapidement que dans les autres pays représentés sur le graphique 4.3. En conséquence, il semble que la perte des profils de salaires par âge ne constitue pas véritablement un problème dans le contexte canadien⁴⁴.

Graphique 4.3. Profils de salaires des travailleurs à temps complet, selon l'âge et le sexe, dans certains pays de l'OCDE, 2002^a



- a) Les données pour le Canada se rapportent au salaire hebdomadaire moyen annuel des salariés à temps complet. Les données pour l'Allemagne se réfèrent à 1998 et celles pour les États-Unis à une moyenne sur la période 2001-03.

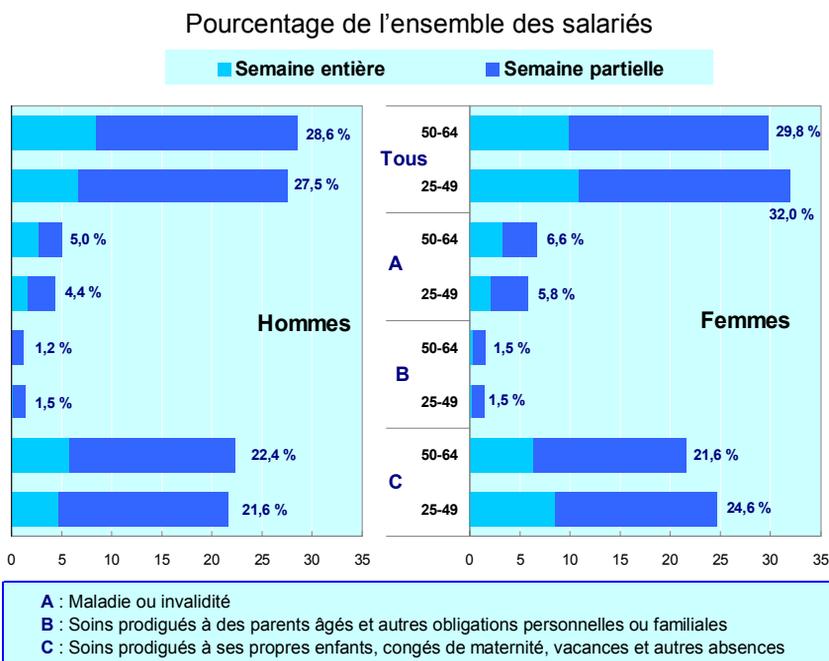
Source : Estimations de l'OCDE sur la base des sources suivantes : Australian Bureau of Labour Statistics, Career Experience Supplement to the Labour Force Survey ; Statistique Canada, Enquête sur la population active ; panel socio-économique allemand ; Ministry of Health, Labour and Welfare, Basic Survey on Wage Structure, pour le Japon ; Labour Force Survey du Royaume-Uni ; Department of Labor des États-Unis, Bureau of Labor Statistics, Current Population Survey ; et Blöndal *et al.* (2002) pour les autres pays.

44. Il convient de noter que si l'on disposait d'une comparaison internationale des profils de salaires par âge neutralisant les différences de niveau d'instruction, elle serait plus révélatrice.

E. Limitations de la capacité à travailler et absentéisme

Ces profils de salaires par âge peuvent sous-estimer l'accroissement avec l'âge du coût effectif du travail si, par exemple, les travailleurs âgés sont plus souvent absents que des travailleurs plus jeunes. Il apparaît qu'en moyenne les travailleurs âgés ne sont pas beaucoup plus absents que les travailleurs d'âge très actif (graphique 4.4). Mais, si l'incidence totale des absences est très semblable d'un groupe d'âge à l'autre, les absences d'une semaine entière sont un peu plus nombreuses chez les hommes âgés globalement, et chez les femmes âgées pour causes de maladie ou d'invalidité. Les travailleurs âgés ne sont que légèrement plus absents pour cause de maladie ou d'invalidité les concernant, que leurs homologues d'âge très actif (5 % pour les hommes et 6.6 % pour les femmes contre 4.4 % et 5.8 % respectivement). La répartition des absences partielles ou totales, par motif, est similaire d'un groupe d'âge à l'autre.

Graphique 4.4. Fréquence de l'absentéisme chez les salariés par semaine entière/partielle, âge, sexe et motif, Canada, 2003



Source : Statistique Canada, Enquête sur la population active.

On observe toutefois des différences beaucoup plus importantes de l'incidence des travailleurs souffrant d'une forme de limitation de leur activité. En 2001, par exemple, la proportion (18 %) de personnes occupant un emploi âgées de 55 à 64 ans souffrant d'une limitation de leur activité était deux fois plus élevée que dans le groupe d'âge 25-54 ans⁴⁵. De plus, dans 10 des 13 provinces ou territoires, plus de 20 % des personnes ayant un emploi font état d'une limitation de leur activité ou d'une invalidité de longue durée.

Un grand nombre d'heures et de mauvaises conditions de travail auront incontestablement un impact sur la proportion d'actifs occupés souffrant d'une limitation de leur activité. Sur le premier point, le chapitre 2 a montré qu'au Canada les travailleurs âgés n'effectuent pas un grand nombre d'heures de travail comparé à de nombreux autres pays de l'OCDE. Néanmoins, la proportion des travailleurs âgés effectuant plus de 50 heures par semaine dans certaines professions est quelque peu préoccupante (graphique 4.5). En effet, si les travailleurs âgés sont moins nombreux que les travailleurs d'âge très actif à travailler habituellement entre 40 et 49 heures par semaine, en revanche ils sont souvent plus nombreux à travailler plus de 50 heures par semaine. Dans le secteur primaire, par exemple, parmi les travailleurs âgés plus de 50 % des hommes et de 34 % des femmes travaillent plus de 50 heures par semaine contre 47 % et 30 % respectivement pour les travailleurs d'âge très actif. On recense également près de 38 % d'hommes de plus de 50 ans qui travaillent plus de 50 heures par semaine dans le secteur de la santé contre 25 % pour les hommes d'âge très actif. Si de longues heures de travail peuvent pousser les travailleurs âgés à partir à la retraite, la nature des tâches et les conditions dans lesquelles elles sont effectuées peuvent avoir un impact plus grand sur les maladies professionnelles. Toutefois, au Canada, les indices de mauvaises conditions de travail sont peu nombreux.

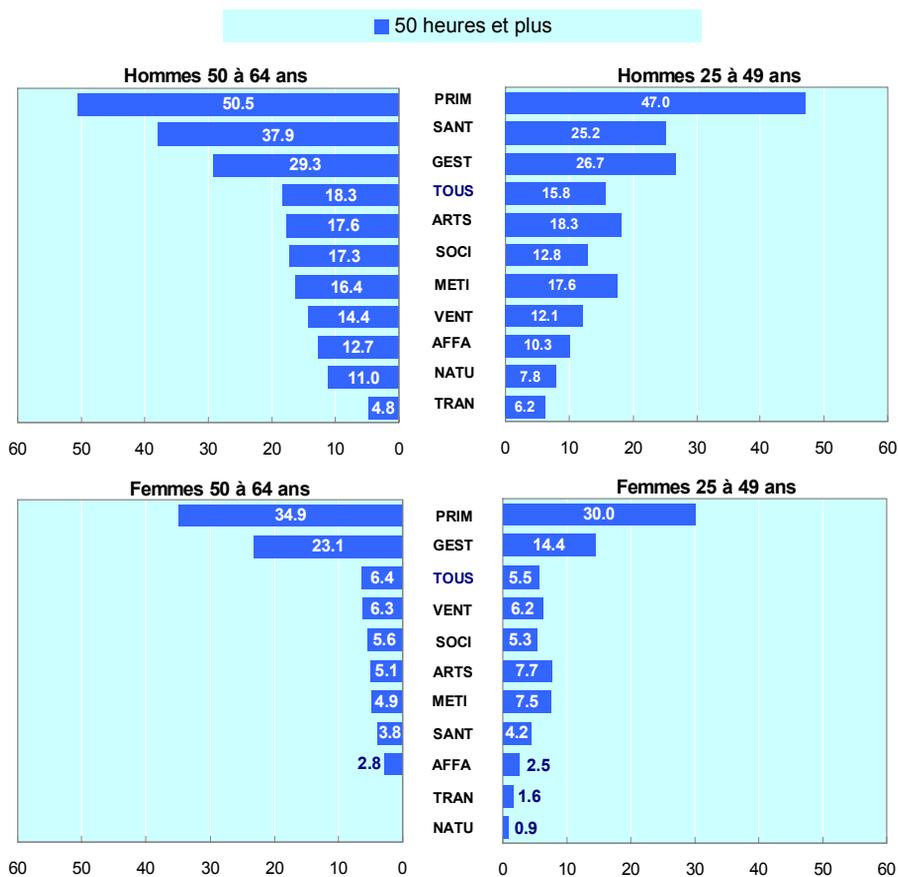
Flexibilité et aménagement des conditions de travail

L'incidence du mauvais état de santé des travailleurs âgés est un sujet de préoccupation qui a des implications sur leur désir de sortir du marché du travail et, de fait, sur leur capacité à continuer à travailler. Elle peut également avoir un impact sur leur productivité par rapport à des travailleurs plus jeunes et, si elle ne se reflète pas dans leur rémunération relative, cela pourrait avoir un impact négatif sur leurs chances de trouver et de garder un emploi.

45. Estimations de l'OCDE sur la base des données du recensement canadien de 2001. Il peut y avoir un biais de sélection dans la mesure où les travailleurs âgés ayant des problèmes de santé risquent de ne plus travailler.

Graphique 4.5. **Proportion de travailleurs d'âge très actif (25-49 ans) et de travailleurs âgés (50-64 ans) effectuant plus de 50 heures hebdomadaires au Canada, 2003^a**

Pourcentages par sexe et par profession



AFFA : Affaires, finances et administration	PRIM : Secteur primaire
ARTS : Arts, culture, sports et loisirs	SANT : Secteur de la santé
GEST : Gestion	SOCI : Sciences sociales, enseignement, administration publique et religion
METI : Métiers, transport et machinerie	TOUS : Ensemble des professions
NATU : Sciences naturelles et appliquées et domaines apparentés	TRAN : Transformation, fabrication et services d'utilité publique
	VENT : Ventes et services

a) Les professions sont triées par ordre décroissant de la proportion de travailleurs âgés travaillant plus de 50 heures par semaine.

Source : Statistique Canada, Enquête sur la population active.

Comme nous l'avons évoqué brièvement au chapitre 3, un aménagement plus souple des conditions de travail peut contribuer à accroître le taux d'activité et faciliter la transition travail-retraite, c'est-à-dire encourager un plus grand nombre de travailleurs âgés à rester plus longtemps sur le marché du travail. Ces aménagements peuvent être particulièrement importants pour les travailleurs âgés qui souffrent d'une maladie professionnelle due à un nombre d'heures de travail excessif dans des professions à forte intensité de travail.

Plusieurs directives peuvent être utiles pour progresser dans ce domaine (OCDE, 2004a). Travailleurs et employeurs doivent avoir une grande latitude de négocier de manière décentralisée des aménagements du temps de travail. La population active est très hétérogène et il n'est pas souhaitable d'adopter une approche unique en matière d'heures de travail. Cela ne signifie pas que des règles générales ne soient pas nécessaires pour structurer ce processus ou pour faire appliquer certaines normes minimums, par exemple une limitation du nombre d'heures maximum pour des raisons d'hygiène et de sécurité, qui peuvent être particulièrement pertinentes pour les travailleurs âgés. En effet, un trop grand nombre d'heures de travail peut éventuellement pousser les travailleurs âgés à partir à la retraite. Une plus grande souplesse dans l'aménagement du temps de travail pourrait, à cet égard, jouer un rôle clé en limitant les problèmes de santé liés au travail et aider les travailleurs âgés à rester plus longtemps dans l'emploi.

3. Mesures visant à encourager l'embauche et le maintien dans l'emploi des travailleurs âgés

Il n'existe pas de mesure qui, à elle seule, augmenterait de façon spectaculaire les taux d'embauche ou de maintien dans l'emploi des travailleurs âgés. Tout un arsenal de mesures s'impose donc, notamment une évaluation de la discrimination liée à l'âge dans l'emploi, l'abolition de la retraite obligatoire et, si nécessaire, le lancement de campagnes d'information sur l'intérêt pour les entreprises d'employer des travailleurs âgés.

A. Évaluer l'ampleur de la discrimination liée à l'âge dans l'emploi

Le message envoyé par la législation contre la discrimination liée à l'âge est clair : elle ne doit pas être tolérée. Toutefois, si l'on se fonde, entre autres choses, sur le petit nombre de plaintes, ou bien les employeurs canadiens ont rarement un comportement discriminatoire à l'égard des travailleurs âgés (ce qui ne cadre pas avec les quelques indications relatives à l'opinion récente des travailleurs âgés à l'égard des pratiques des employeurs) ou bien la législation

contre la discrimination liée à l'âge ne fonctionne pas de manière satisfaisante. Pour résoudre le problème, il serait donc important d'évaluer plus précisément dans quelle mesure les travailleurs âgés s'estiment victimes de discrimination tout en étant réticents à déposer une plainte pour discrimination liée à l'âge⁴⁶.

Même dans le cadre des dispositifs législatifs existants, il peut être possible de sensibiliser davantage travailleurs et employeurs à la fois à la manière de déposer une plainte et à la façon de se conformer à la législation existante sur les pratiques d'embauche et de licenciement.

B. Abolir la retraite obligatoire

Les droits à pension, les voies alternatives d'accès à une retraite anticipée, des opportunités de formation appropriées et divers autres facteurs au niveau de l'offre et de la demande contribuent à expliquer la baisse de l'âge effectif de départ à la retraite. Shannon et Grierson (2004) soulignent à juste titre le fait que, dans le passé, la tendance au départ à la retraite anticipé a réduit la demande de départ différé à la retraite. Toutefois, la pratique de la mise à la retraite d'office n'est pas cohérente avec des stratégies qui visent à relever le défi du vieillissement démographique. De fait, Morissette *et al.* (2004) constatent que près de 12 % des retraités récents auraient continué à travailler s'ils n'avaient pas été mis d'office à la retraite. En outre, la retraite obligatoire réduit sensiblement la durée d'activité des immigrants qui ont eu moins de temps pour se constituer une épargne et cette situation est encore aggravée par le fait que les salaires des immigrants sont inférieurs, pour des cohortes similaires, au moment où ils entrent sur le marché du travail (Grant et Grant, 2002).

Au moment d'abolir la retraite obligatoire, il sera important de surveiller l'éventuel impact négatif de cette mesure sur les coûts et sur l'offre de programmes à prestations définies qui ont souvent une composante liée à l'âge⁴⁷. Parallèlement, il sera important de maintenir les Qualifications/Exigences professionnelles justifiées

46. En Australie, par exemple, l'*Equal Opportunity Commission of South Australia* a lancé, en 2001, une série de groupes de discussion sur le thème des limites d'âge en matière d'emploi et de la discrimination liée à l'âge dont font l'objet les travailleurs de plus de 45 ans, dans le but de révéler l'existence d'une discrimination liée à l'âge dans l'emploi des travailleurs âgés et d'identifier la nature de la discrimination dont ces travailleurs font l'objet.

47. Le risque est que si les individus peuvent accumuler des droits au-delà de l'âge de départ à la retraite obligatoire, le coût des pensions pourrait atteindre un niveau susceptible de conduire à la fermeture d'un grand nombre de régimes.

qui spécifient les conditions dans lesquelles les employeurs peuvent imposer des qualifications légitimes pour des professions spécifiques.

C. *Actualiser l'information sur les attitudes et les perceptions des employeurs*

La législation peut ne pas suffire, à elle seule, à remédier à un phénomène existant de discrimination liée à l'âge. Sans minimiser son rôle, des mesures telles qu'une collaboration active et continue avec les partenaires sociaux, un effort accru de formation dans le milieu de travail et la promotion de pratiques exemplaires parmi les employeurs pourraient également aider à progresser sur la voie de cet objectif, comme le montrent les exemples de mesures prises dans d'autres pays (encadré 4.1).

Encadré 4.1. **Quelques exemples d'encouragement de pratiques exemplaires et de diversité des âges**

Age Positive Campaign et Code of Practice on Age Diversity. Au Royaume-Uni, l'objectif de la campagne *Age Positive* est de s'attaquer au problème de la discrimination liée à l'âge et d'encourager la diversité sur le lieu de travail en cherchant à reconnaître et à influencer les attitudes et les pratiques des employeurs et de leur personnel à l'égard des travailleurs âgés. Lancée en décembre 1999, cette campagne est utilisée par le gouvernement britannique pour sensibiliser plus particulièrement les professionnels du recrutement et des ressources humaines aux avantages pour les entreprises de pratiques de discrimination positive à l'égard des travailleurs âgés, par le biais de l'attribution de distinctions et du développement de relations intensives avec les médias.

En juin 1999, le gouvernement britannique a également lancé le *Code of Practice on Age Diversity in Employment*. Bien qu'il n'ait pas valeur de loi, ce Code établit la norme pour des approches non âgistes en matière de recrutement, de formation et de perfectionnement, de promotion, de licenciement et de mise à la retraite.

50+ Age Can Work – A Business Guide for Supporting Older Workers. En Australie, pour mieux reconnaître l'intérêt pour les entreprises d'attirer et de garder les travailleurs âgés, le *Business Council of Australia* a publié, en 2003, des directives visant à encourager les grosses entreprises à garder leurs travailleurs âgés. Dans le cadre de ces directives, un ensemble de questions clés ont été posées aux présidents-directeurs généraux, aux directeurs et aux services des ressources humaines. Ces questions peuvent se résumer ainsi : *i)* quel est l'âge de vos employés ? ; *ii)* quelles sont leurs intentions en matière de retraite ? ; *iii)* où irez-vous recruter vos salariés dans l'avenir ? ; *iv)* votre entreprise sera-t-elle en mesure d'attirer et de garder les travailleurs qualifiés ? ; *v)* quelle est la justification commerciale de la présence de travailleurs âgés dans votre entreprise ? ; *vi)* quels seront vos clients dans l'avenir et quelles seront leurs exigences ? ; *vii)* vos stratégies en matière d'emploi seront-elles discriminatoires à l'égard des travailleurs âgés ? ; *viii)* comment maintiendrez-vous le niveau de compétences et d'expérience de votre entreprise au fil du temps ? Ces questions visent, dans un premier temps, à aider les entreprises à mieux comprendre leur situation actuelle et future en termes de vieillissement de la population.

L'expérience du Manitoba en matière de projets pilotes à l'intention des travailleurs âgés donne à penser qu'un plan de marketing stratégique peut être nécessaire pour encourager les employeurs à embaucher des travailleurs âgés et dissiper certaines idées fausses concernant l'employabilité de ces travailleurs. Toutefois, avant de se lancer dans une telle stratégie, il pourrait être prudent de commencer par actualiser l'information existante concernant les attitudes des employeurs à l'égard des travailleurs âgés.

D. Encourager de meilleures pratiques au travail

Multiplier et améliorer l'information

La base d'informations concernant l'impact sur la santé des travailleurs âgés et sur leurs plans de départ à la retraite des différentes modalités d'organisation des tâches doit être améliorée. En particulier, l'Enquête sur le lieu de travail et les employés pourrait être modifiée de façon à saisir les informations concernant les conditions de travail, notamment la pénibilité des tâches, la nécessité de soulever des poids importants, etc. À cet égard, l'Enquête finlandaise sur la qualité de vie au travail, lancée dès 1977, ou l'Enquête européenne sur les conditions de travail peuvent servir d'exemples (voir encadré 4.2). Toutefois, une approche plus longitudinale pourrait être envisagée pour mieux relier les conditions de travail actuelles à la décision de partir à la retraite.

Encadré 4.2. Évaluation des conditions de travail

Enquête finlandaise sur la qualité de vie au travail. L'objectif de cette enquête est, entre autres choses, de réunir des informations sur la manière dont les Finlandais perçoivent leurs conditions de travail et leur évolution dans le temps. L'enquête s'efforce, en particulier, d'évaluer l'environnement physique (vibrations, bruit, charges lourdes à soulever, accidents du travail, etc.) ; l'environnement mental et social (monotonie, pression des cadences et des délais, possibilité d'influencer son propre travail, etc.) ; les symptômes de maladies et de stress (maladies de longue durée, douleurs continues et récurrentes, insomnies, réticence à partir au travail, expérience de maladie et risques d'accidents).

Enquête européenne sur les conditions de travail. Cette enquête fait un tour d'horizon des conditions de travail dans les différents pays européens et indique la nature et le contenu des changements affectant la main-d'œuvre et la qualité du travail. L'enquête fournit un large éventail d'informations sur les conditions de travail, notamment sur les facteurs physiques (par exemple l'exposition aux vibrations et au bruit, les positions pénibles, etc.) ; la durée du travail (par exemple, le nombre d'heures de travail hebdomadaires, les temps de trajet quotidiens, le travail posté, etc.) ; l'organisation du travail (par exemple, les tâches répétitives, le rythme de travail, l'apprentissage de choses nouvelles, etc.) ; les compétences et l'adéquation de l'offre et de la demande de travail (par exemple, des exigences trop grandes/trop faibles, la formation reçue, etc.) ; les facteurs psycho-sociaux (par exemple, l'exposition à la violence, différentes formes de discrimination) ; les conséquences (par exemple, les risques pour la santé et la sécurité au travail, l'absentéisme, etc.) ; et la satisfaction professionnelle (par exemple, les degrés de satisfaction et la capacité de continuer à effectuer le même travail à 60 ans).

Adapter les pratiques sur le lieu de travail

Compte tenu qu'à l'avenir les compétences et les connaissances seront probablement de plus en plus difficiles à remplacer, il est impératif de rendre le lieu de travail plus attractif pour les travailleurs âgés afin de les encourager à rester plus longtemps en activité. Pouvoirs publics et employeurs ont un rôle à jouer dans l'introduction d'une plus grande flexibilité sur le lieu de travail.

Comme le montre le chapitre 3, une évaluation précoce empêchera la survenue d'un problème médical conduisant à une perte d'emploi (avec éventuellement, à terme, un statut d'invalidé) ou encouragera un retour rapide à l'emploi. Toutefois, on ne comprend pas encore très bien les facteurs affectant le retour à l'emploi des personnes qui souffrent de pathologies et/ou d'incapacités. Néanmoins, il existe certaines directives pour l'élaboration d'un programme efficace de réadaptation professionnelle. Premièrement, comme mentionné ci-dessus, une intervention précoce est cruciale et il est essentiel que la réadaptation professionnelle soit liée à la réadaptation médicale. Deuxièmement, les services doivent être, dans la mesure du possible, individualisés. Troisièmement, l'objectif de la réadaptation professionnelle (retour à l'emploi) doit être clairement identifié et établi. Enfin, les services de réadaptation doivent opérer dans le cadre d'un réseau intégré. Les employeurs, en particulier, doivent avoir accès à des avis compétents et à des services de soutien. Dans ce contexte, le nouveau projet de soutien et d'information des employeurs lancé en Nouvelle-Zélande pour les aider à embaucher et à conserver des personnes en mauvaise santé ou présentant un handicap, pourrait servir d'exemple.

Parallèlement, pour limiter le risque de voir tous les travailleurs, notamment les travailleurs âgés, sortir du marché du travail pour raisons de santé, des mesures plus préventives s'imposent ; il faut, par exemple, rendre le travail moins pénible, instaurer des horaires décalés, des changements de postes et un partage du travail. À titre d'exemple, 1 % seulement des travailleurs âgés ont un temps de travail hebdomadaire réduit du fait du partage du travail contre 2 % des travailleurs d'âge très actif⁴⁸.

48. Estimations de l'OCDE se fondant sur des calculs tirés de l'Enquête sur le milieu de travail et les employés.

Encadré 4.3. Le Programme national finlandais pour les travailleurs âgés

Rappel historique. Dans les années 90, l'économie finlandaise a connu des changements spectaculaires qui ont abouti à des taux de chômage historiquement élevés et à une modification importante de la demande de main-d'œuvre. La situation a nécessité un changement radical, en particulier pour les personnes de plus de 50 ans. En conséquence, en 1996, le comité IKOMI a proposé un programme en 40 points destiné à améliorer les conditions de l'emploi (sur la période 1998-2002) pour les plus de 45 ans. La proposition du comité a abouti au *National Programme on Ageing Workers*.

Objectifs. Le comité IKOMI a articulé son programme autour de trois grands axes : i) le développement de la vie professionnelle ; ii) l'encouragement d'un retour au travail et iii) des réformes de la retraite et autres régimes de protection sociale. Les objectifs du programme ont été établis à plusieurs niveaux : au niveau individuel (par exemple, capacité à travailler), au niveau du lieu de travail (par exemple, caractéristiques du lieu de travail et environnement de travail) ; au niveau de la vie professionnelle et du marché du travail (par exemple, exigences en matière d'emploi et raisons du chômage) et au niveau des facteurs du système (par exemple, pensions, législation du marché du travail, hygiène et sécurité au travail). Globalement, le programme cherchait à aider les personnes de 45 ans et plus à rester dans l'emploi ou à être mieux armées pour trouver un emploi dans le cas de chômeurs.

Mesures prises. Dans un premier temps, les mesures ont consisté essentiellement en des amendements législatifs et des campagnes d'information. La phase intermédiaire (1999-2000) a concerné essentiellement des projets de recherche et de développement tandis que la phase finale s'est concentrée sur la formation à la gestion et l'amélioration du milieu de travail.

Le programme s'est appuyé sur plusieurs éléments :

- Des campagnes d'information pour influencer l'ensemble de la population mais plus particulièrement les personnes de plus de 50 ans et les employeurs, à l'aide de messages faciles à lire dans les lieux publics, les journaux, la radio, la télévision et sur internet.
- La formation pour améliorer les compétences des adultes ayant une formation initiale incomplète.
- L'amélioration de la capacité à travailler de la main-d'œuvre, en mettant davantage l'accent sur la santé et la sécurité au travail ; de nouvelles méthodes de réadaptation ont également joué un rôle important.
- Des programmes de recherche ont été élaborés pour offrir aux entreprises des plans de développement sur mesure, pour produire de bonnes pratiques et des modèles destinés à un usage général, mais également pour créer de nouvelles méthodes de formation pour les travailleurs âgés.
- Les changements apportés à la Loi sur la santé au travail (*Occupational and Health Care Act*) spécifient que les modes d'organisation du travail, en termes d'heures de travail, de périodes de repos, de contrats à durée déterminée, de travail à temps partiel et de sécurité au travail, doivent se fonder sur les besoins du milieu de travail.

Le Programme national finlandais pour les travailleurs âgés, qui a mis en œuvre toute une série de mesures destinées à améliorer les perspectives d'emploi des travailleurs de 45 ans et plus, notamment diverses initiatives relatives aux pratiques sur le lieu de travail, pourrait servir d'exemple (encadré 4.3). De fait, la Finlande a enregistré une augmentation substantielle du taux d'emploi des travailleurs âgés au cours des dix dernières années. Si cette augmentation ne peut être intégralement attribuée au Programme national pour les travailleurs âgés, celui-ci y a très probablement contribué (OCDE, 2004c). Le programme *Work Life Balance*, au Royaume-Uni, qui accorde une aide financière aux employeurs adoptant une organisation flexible du travail, pourrait également servir d'exemple. Et, comme en témoignent ces deux exemples, pour obtenir de bons résultats, il sera essentiel d'impliquer les employeurs qui ont un rôle clé à jouer dans l'adaptation des pratiques sur le lieu de travail. Des conditions de travail répondant aux besoins d'un nombre croissant de travailleurs âgés pourraient aider à inverser la tendance à une sortie précoce du marché du travail.

Chapitre 5

AMÉLIORER L'EMPLOYABILITÉ DES TRAVAILLEURS ÂGÉS

L'encouragement des travailleurs âgés à rester sur le marché du travail dépendra de manière cruciale de leur employabilité, ce qui supposera de faire en sorte que leurs compétences soient régulièrement actualisées. Il sera également important de veiller à ce que les travailleurs âgés au chômage ou inactifs aient accès aux programmes actifs appropriés du marché du travail pour les aider à trouver un emploi et à réintégrer le marché du travail. Les opportunités dont bénéficieront les travailleurs âgés pour s'engager dans d'autres modes de travail tel que le travail indépendant affecteront également leur employabilité. Chacun de ces aspects est examiné dans ce chapitre.

1. Niveau d'instruction et de formation des travailleurs âgés

A. L'éducation formelle conditionne une augmentation des taux d'activité

Le capital humain joue un rôle clé dans le processus de croissance économique et constitue un élément déterminant des perspectives d'emploi des individus. Le tableau 5.1 montre que les résultats sur le plan professionnel sont liés au niveau d'instruction, autrement dit que les taux d'activité et d'emploi des travailleurs, jeunes et moins jeunes, augmentent avec leur niveau d'instruction tandis que leur taux de chômage diminue.

Au Canada, le niveau d'instruction est élevé mais les disparités sont grandes

Par rapport à la plupart des autres pays de l'OCDE, le Canada a une population dont le niveau d'instruction est généralement bon ; sa proportion de travailleurs ayant suivi un enseignement supérieur le propulse à la deuxième place pour les travailleurs âgés et à la première pour les travailleurs d'âge très actif. En outre, le niveau éducatif moyen des travailleurs âgés devrait encore s'accroître dans les années à venir. Mais ce n'est pas une raison pour renoncer à

améliorer les niveaux de compétence des Canadiens. Premièrement, il existe des écarts importants de niveau d'instruction selon l'âge et la région et, dans une certaine mesure, selon le sexe. Ainsi, entre les hommes et les femmes, la proportion d'individus dont le niveau d'instruction est inférieur au deuxième cycle de l'enseignement secondaire passe de 27 % et 25 % respectivement pour les hommes et les femmes de 25 à 49 ans à plus de 33 % et 40 % pour les hommes et femmes de plus de 50 ans (graphique 5.1). Les disparités provinciales sont également importantes : trois des provinces de l'Est canadien ont la plus forte proportion de travailleurs âgés dont le niveau d'instruction est inférieur au deuxième cycle de l'enseignement secondaire. Deuxièmement, en raison de la rapidité du changement technologique, l'amélioration continue des compétences et des connaissances est importante quel que soit le niveau initial d'éducation formelle de chaque travailleur.

Tableau 5.1. **Situation sur le marché du travail et niveau d'instruction, par âge et sexe, Canada, 2003^a**

Pourcentages

	Taux d'activité			Taux d'emploi			Taux de chômage		
	Faible	Moyen	Élevé	Faible	Moyen	Élevé	Faible	Moyen	Élevé
Hommes									
25 à 49 ans	88.7	94.1	94.0	81.0	88.7	88.7	8.7	5.8	5.7
50 à 54 ans	83.4	90.1	91.8	77.2	85.3	87.4	7.3	5.4	4.7
55 à 59 ans	69.7	78.2	80.5	64.1	73.1	76.3	8.0	6.6	5.1
60 à 64 ans	48.6	54.1	56.2	45.1	49.7	53.1	7.1	8.0	5.5
Femmes									
25 à 49 ans	73.5	85.5	86.1	67.3	80.6	81.2	8.4	5.7	5.7
50 à 54 ans	68.7	81.2	85.9	64.0	76.4	83.5	6.9	6.0	2.6
55 à 59 ans	53.0	65.5	68.5	49.7	61.6	66.1	6.2	6.0	2.9
60 à 64 ans	26.0	39.3	42.5	24.4	37.3	41.0	6.4	4.1	..

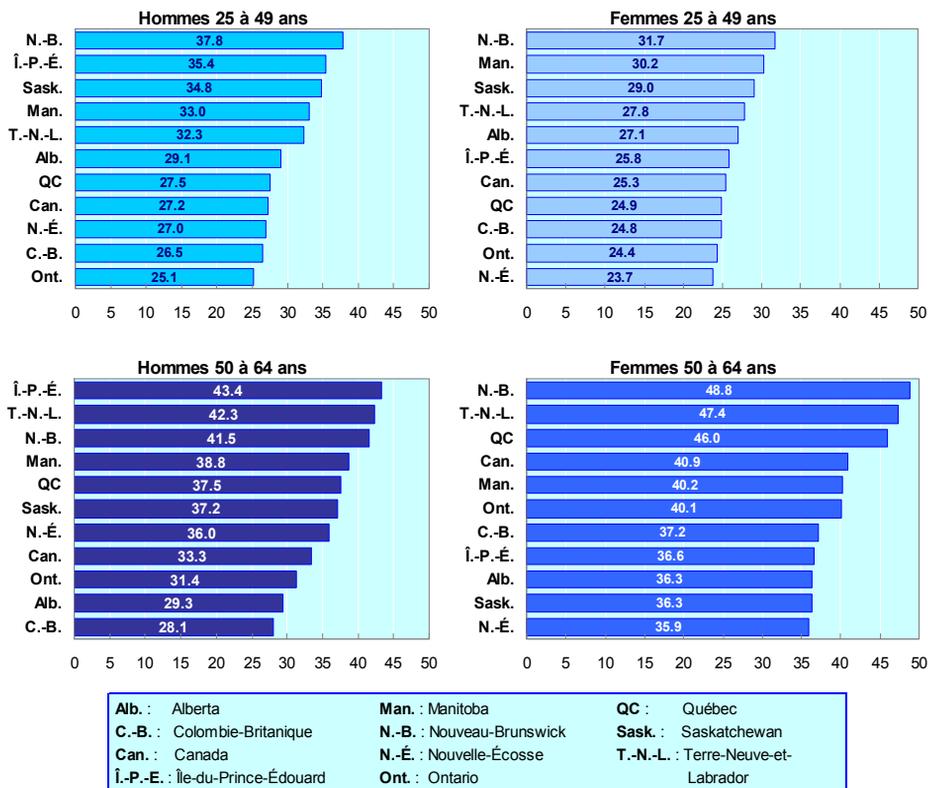
.. Donnée non disponible.

a) *Faible* se réfère à un niveau d'études inférieur au deuxième cycle de l'enseignement secondaire, *Moyen* à un niveau d'études correspondant au deuxième cycle de l'enseignement secondaire et *Élevé* à un niveau d'enseignement supérieur.

Source : Statistique Canada, Enquête sur la population active.

Graphique 5.1. Niveau d'instruction par âge, sexe et province, 2003

Proportion de personnes ayant un niveau d'instruction inférieur au deuxième cycle de l'enseignement secondaire (en pourcentage)



Source : Statistique Canada, Enquête sur la population active.

B. L'éducation des adultes et les activités de formation tout au long de la vie

L'éducation des adultes peut aider à maintenir et à améliorer l'employabilité ; ce faisant, elle joue un rôle fondamental dans le traitement des inégalités initiales en termes de qualifications de l'éducation formelle dans la population des adultes actifs. Il faut toutefois donner aux individus la possibilité et la motivation de développer leurs compétences tout au long de la vie. Deux approches semblent dominer en matière d'éducation des adultes (OCDE, 2002). La première est une approche plus pédagogique qui suppose qu'une solide formation de base donnera aux individus le socle de connaissances et l'impulsion requise pour continuer à en acquérir, de manière indépendante, tout

au long de leur vie. Une deuxième approche implique d'adapter les programmes d'enseignement et de formation aux besoins de la population adulte. Si la formation doit être, dans la mesure du possible, adaptée aux besoins et aux capacités de chaque individu, des efforts particuliers peuvent être nécessaires pour cibler la cohorte grandissante des travailleurs âgés dont les besoins sont différents de ceux de leurs homologues d'âge très actif. En Finlande, par exemple, Ilmarinen (2002) constate que le rythme des formations à l'intention des travailleurs âgés est un élément important dans la mesure où il leur faut plus de temps pour apprendre et comprendre des termes nouveaux et trouver de l'information dans les manuels.

Tour d'horizon de l'éducation des adultes au Canada

Au Canada, les provinces et les territoires ont la responsabilité de leur propre système éducatif ; il n'existe donc pas de ministère national ou fédéral de l'Éducation, bien que Ressources humaines et Développement des compétences Canada (RHDCC) ait une certaine responsabilité en matière de formation⁴⁹. Par ailleurs, le Conseil des ministres de l'Éducation (Canada), le CMEC, est un mécanisme qui permet aux ministres de se concerter et d'agir dans des domaines d'intérêt mutuel ; c'est également l'instrument par lequel les ministres consultent et coopèrent avec les organisations nationales d'éducation et le gouvernement fédéral.

L'éducation des adultes est donc assurée par un faisceau de prestataires mais principalement par quatre grands acteurs : les établissements provinciaux d'enseignement (collèges et universités, collèges communautaires, etc.), les associations bénévoles ou d'animation sociale, la formation pour les chômeurs et l'éducation en milieu de travail. En conséquence, le rôle essentiel de l'administration fédérale est de fournir aux provinces et aux territoires des ressources financières par le biais notamment du Transfert canadien en matière de programmes sociaux et de promouvoir et soutenir diverses initiatives.

Compétences de base et alphabétisation

Comme le souligne la première approche de l'apprentissage des adultes, il est impératif que les individus aient de bonnes compétences de base car ils seront ensuite plus susceptibles de recevoir une formation de leur employeur ou d'entreprendre une formation de leur propre initiative. De fait, de petites

49. RHDCC permet de financer la formation par le biais des Prestations d'emploi et mesures de soutien dans le cadre de l'assurance-emploi (voir section 2).

améliorations du niveau d'alphabétisation peuvent avoir des effets positifs à longue portée sur la productivité de la main-d'œuvre et le PIB par tête (Coulombe *et al.*, 2004).

L'administration fédérale finance toute une série d'initiatives, notamment le Secrétariat national à l'alphabétisation et l'Initiative sur les compétences essentielles et l'alphabétisation en milieu de travail (encadré 5.1).

Encadré 5.1. Quelques initiatives d'alphabétisation soutenues par l'administration fédérale

Le Secrétariat national à l'alphabétisation (SNA) est une branche de RHDC qui travaille à promouvoir l'alphabétisation en tant que composante essentielle d'une société de l'apprentissage. Il travaille en partenariat avec les provinces, les territoires et différents autres partenaires sociaux. Ses objectifs sont :

- l'élaboration de méthodes et de matériels didactiques ;
- l'amélioration de l'accès et du recours aux programmes d'alphabétisation ;
- une meilleure compréhension des problèmes d'alphabétisation par le biais d'actions de promotion et de sensibilisation du public ;
- la coordination et le partage de l'information ;
- la recherche appliquée sur l'alphabétisation.

Pour réaliser ces objectifs, le SNA a financé plus de 5 000 projets depuis 1988.

L'Initiative sur les compétences essentielles et l'alphabétisation en milieu de travail aide les travailleurs, employeurs et praticiens de l'alphabétisation à évaluer les besoins en matière d'apprentissage et à élaborer des approches sur mesure pour l'alphabétisation en milieu de travail et les compétences essentielles. Son objectif est d'améliorer les niveaux de compétences des Canadiens en augmentant leur sensibilisation et leur compréhension des compétences essentielles, en soutenant le développement d'outils et d'applications, en s'appuyant sur la recherche existante et en travaillant avec d'autres programmes gouvernementaux.

La Base de données en alphabétisation des adultes (BDAA) est une structure de services à but non lucratif de niveau fédéral qui fournit une information exhaustive sur les programmes et les activités d'alphabétisation des adultes au Canada. Elle fournit, en particulier, des données, des présentations et des modèles d'apprentissage aux enseignants, aux bénévoles et aux administrateurs de programmes d'alphabétisation dans tout le Canada. La BDAA réalise ces objectifs principalement par le biais de son numéro vert, de son site internet et de sa circulaire trimestrielle.

ABC Canada, Fondation pour l'alphabétisation, est un organisme caritatif national pour la promotion de l'alphabétisation auprès du public et du secteur privé, né d'un partenariat entre le monde de l'entreprise et du travail, les éducateurs et le gouvernement.

Si l'importance de l'éducation de base des adultes est parfaitement reconnue au Canada, et si l'on est bien conscient qu'un grand nombre d'individus, en particulier de travailleurs âgés, ont des capacités médiocres de lecture et d'écriture, il apparaît que l'offre de programmes d'alphabétisation est insuffisante. Apparemment, le problème résulte pour partie de la baisse du financement par l'administration fédérale de l'éducation des adultes au milieu des années 90 (OCDE, 2002). Il apparaît également que les programmes actuels progressent lentement (OCDE, 2004b)⁵⁰.

La formation tout au long de la vie

Bien que l'administration fédérale actuelle ait souligné l'importance d'un encouragement de la formation tout au long de la vie, il n'existe actuellement qu'un seul programme national. En 1998, l'administration fédérale a mis en place le Régime d'encouragement à l'éducation permanente (REEP), qui permet aux individus de tirer sur leurs REER jusqu'à 10 000 CAD par an avec un maximum cumulé de 20 000 CAD, pour financer une formation ou un enseignement à temps complet. Les fonds ne sont pas soumis à la retenue à la source sous réserve d'être remboursés au compte REER dans un délai d'au maximum dix ans à compter de l'achèvement des études.

Les conditions d'admissibilité au bénéfice de ce régime sont plutôt strictes. L'étudiant doit s'inscrire à temps complet à un programme de formation admissible ; les étudiants atteints d'incapacités qui suivent ce programme à temps partiel peuvent néanmoins utiliser le REEP. Un programme de formation admissible est un programme d'une durée de trois mois consécutifs ou plus qui impose à l'étudiant de consacrer dix heures par semaine, voire davantage, à ses cours ou à son travail dans un établissement d'enseignement désigné⁵¹.

Les évaluations de suivi du programme sont assez limitées. On dispose uniquement de données sur les retraits cumulés, autrement dit on ne dispose pas de données annuelles et on ne collecte pas d'informations sur la nature des programmes suivis. Cela peut être dû, en partie, au fait que l'administration fédérale considère le programme comme une initiative qui n'induit aucuns coûts.

50. Le gouvernement continue d'apporter son soutien à la formation des adultes par le biais du Fonds d'intégration et de développement des compétences.

51. Un établissement d'enseignement désigné est une université, un collège ou autre établissement d'enseignement post-secondaire mais aussi un établissement agréé par le ministre des Ressources humaines et du Développement des compétences qui dispense ou améliore les compétences sur poste.

Des données limitées, depuis 2002, montrent que le recours à ce programme est plutôt modeste (14 000 participants seulement). En outre, lorsqu'on compare le nombre d'utilisateurs du REEP dans les différentes catégories de revenus, on observe que les familles dont le revenu annuel est supérieur à 50 000 CAD ont un tiers de chances en plus d'utiliser le programme et que le retrait moyen au titre du REEP augmente assez nettement avec le revenu de la famille. Ce n'est peut-être pas surprenant compte tenu de la nature des études pour lesquelles on peut bénéficier de ce programme, à savoir un enseignement à temps complet. Les personnes à hauts revenus peuvent également bénéficier d'une plus grande flexibilité concernant leur temps de travail et de congés et elles sont peut-être également plus susceptibles de s'engager dans des programmes de trois mois ou plus orientés vers l'université ou le collège.

Plus récemment (en 2004), le Conseil canadien sur l'apprentissage (CCA) a été créé par le biais d'un accord de financement avec RHDCC. Le CCA est un organisme national indépendant, à but non lucratif, qui s'attache à améliorer l'apprentissage dans tout le Canada. Le CCA partagera connaissances et informations avec les apprenants, les responsables de l'élaboration des politiques, les décideurs, les employeurs et les partenaires dans le but principalement d'habiliter les différents partenaires à exiger des progrès en matière d'apprentissage et d'inciter les pouvoirs publics à prendre des mesures. Le CCA envisage d'y parvenir via la création d'un Centre du savoir dans chacune des cinq régions du Canada. Le thème de chacun de ces centres se fondera sur les atouts et les besoins de chaque région ; les thèmes seront les suivants : l'apprentissage et le milieu de travail ; l'apprentissage chez les jeunes enfants ; l'apprentissage chez les adultes ; l'apprentissage chez les autochtones ; et santé et apprentissage.

C. *Formation acquise sur le lieu de travail*

Les compétences acquises par le biais de la formation sur poste amélioreront l'employabilité de tous les individus, mais peut-être plus particulièrement celle des travailleurs âgés, dont le niveau d'instruction est inférieur à celui de leurs homologues plus jeunes. Le vieillissement de la population s'accompagnera d'un vieillissement de la population active ; la formation en milieu de travail et l'accroissement des compétences des personnes ayant déjà un emploi revêtiront donc une importance accrue.

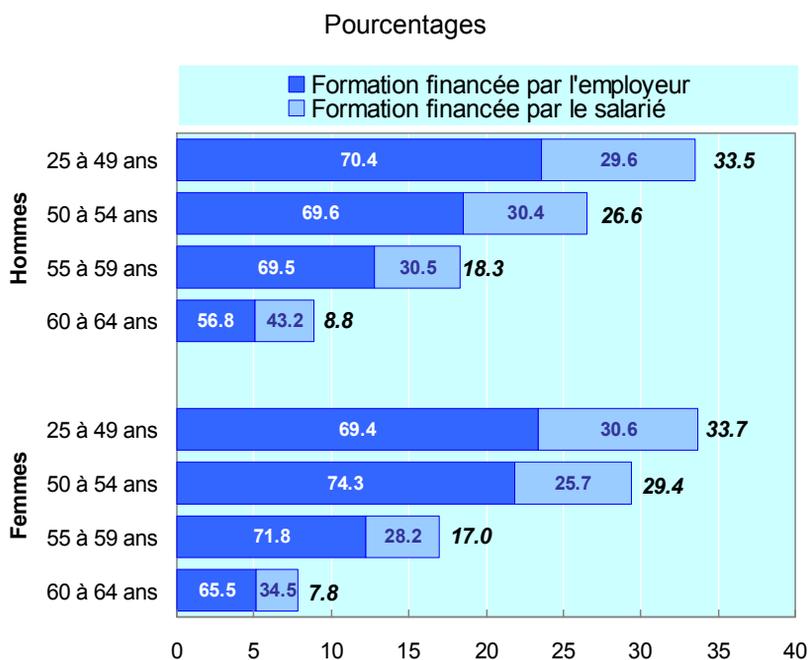
L'incidence de la formation décroît avec l'âge

Avec Statistique Canada, RHDCC a procédé en 1993, 1997 et 2002 à une Enquête sur l'éducation et sur la formation des adultes (EAFA) dans le but de connaître les activités des Canadiens en matière d'éducation et de formation liée à l'emploi. Si les données de 2002 révèlent une progression générale (c'est-à-dire par groupe d'âge, par niveau d'instruction et par province) de l'incidence de la formation depuis 1997, les comparaisons des deux enquêtes doivent être considérées avec prudence en raison des changements intervenus dans le mode de collecte des données (Peters, 2004).

Dans tous les cas, la formation décroît fortement avec l'âge (en particulier parmi les groupes plus âgés) et le niveau d'instruction, et ce schéma a persisté sur les trois années étudiées. En 2002, l'incidence de la formation liée à l'emploi parmi les hommes et les femmes de 50 à 54 ans s'est établie respectivement à environ 26 % et 29 %, soit seulement 8 et 4 points de pourcentage en moins, respectivement, que pour leurs homologues d'âge très actif. Mais, dans les groupes plus âgés, l'incidence de la formation chute fortement : pour les travailleurs de 60-64 ans, elle n'est que d'environ 8 %, soit près d'un quart de la formation reçue par les personnes d'âge très actif. Le graphique 5.2 montre également qu'au Canada (comme dans de nombreux autres pays) la formation financée par l'employeur domine désormais l'offre d'éducation et de formation des adultes. Toutefois, il convient de noter que, parmi les groupes plus âgés, la part de la formation financée par l'employeur décroît avec l'âge.

La disparité entre les personnes à faible niveau d'instruction et celles à niveau d'instruction élevé est frappante et ce schéma se retrouve d'un groupe d'âge à l'autre (graphique 5.3). À titre d'exemple, près de la moitié des individus de 50-54 ans ayant fait des études universitaires ont reçu une formation liée à l'emploi ; ce chiffre tombe à 16 % pour les personnes ayant suivi au mieux un enseignement secondaire. Pour les travailleurs âgés de 60-64 ans à faible niveau d'instruction, l'incidence de la formation tombe à moins de 5 %.

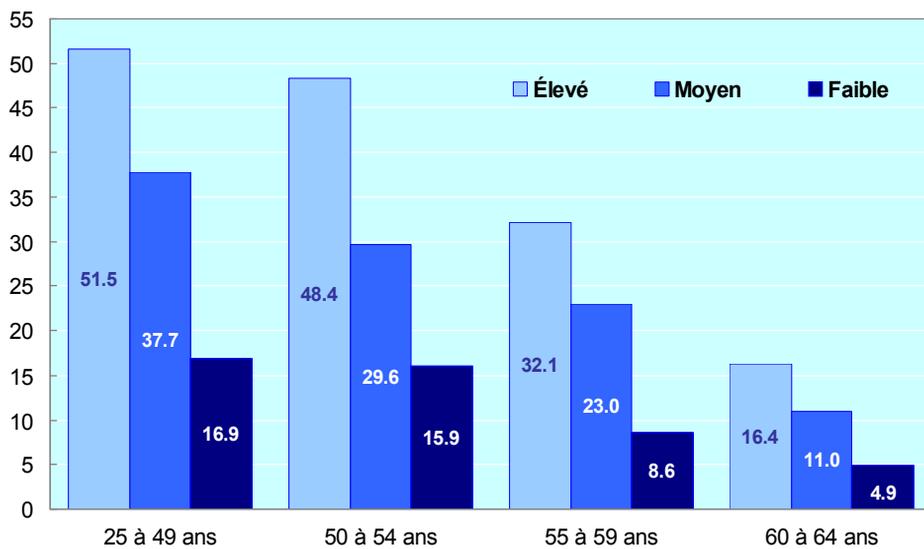
On observe également de grandes variations, par province, de l'écart d'incidence de la formation selon l'âge (graphique 5.4). C'est dans les deux provinces les plus vastes (l'Ontario et le Québec) que l'écart de participation à une formation entre les hommes d'âge très actif et les hommes âgés est le plus grand : 15.7 points de pourcentage contre 8.5 points de pourcentage, par exemple, en Nouvelle-Écosse. Pour les femmes, quatre des cinq provinces pour lesquelles la différence est la plus importante sont situées dans l'Est canadien.

Graphique 5.2. **Incidence de la formation liée à l'emploi, par âge et sexe, Canada, 2002^{a, b, c}**


- a) Pourcentage de personnes ayant un emploi à un moment quelconque de la période de référence. Les chiffres à l'intérieur des barres d'histogramme représentent la part de la formation financée par l'employeur et celle de la formation financée par le salarié dans la formation totale liée à l'emploi.
 - b) La formation liée à l'emploi englobe les cours ou programmes liés à l'emploi actuel ou futur d'un travailleur dispensés au moins une fois au cours de l'année de référence. Ces cours et programmes ont un plan structuré par lequel un étudiant, sous la conduite d'un enseignant ou d'un formateur, suit un programme planifié et reçoit à l'issue de celui-ci une forme quelconque de reconnaissance formelle de type certificat ou diplôme.
 - c) Un employeur est considéré avoir sponsorisé (ou financé) une activité de formation s'il a fourni la formation, s'il l'a payée (directement ou en remboursant le salarié), s'il a permis au bénéficiaire de la formation d'aménager son temps de travail pour y intégrer la formation, ou s'il a assuré son transport jusqu'au ou depuis le lieu de formation.
- Source : Statistique Canada, Enquête sur l'éducation et sur la formation des adultes, 2002.

Graphique 5.3. **Incidence de la formation liée à l'emploi, par âge et niveau d'instruction, Canada, 2002^{a, b, c}**

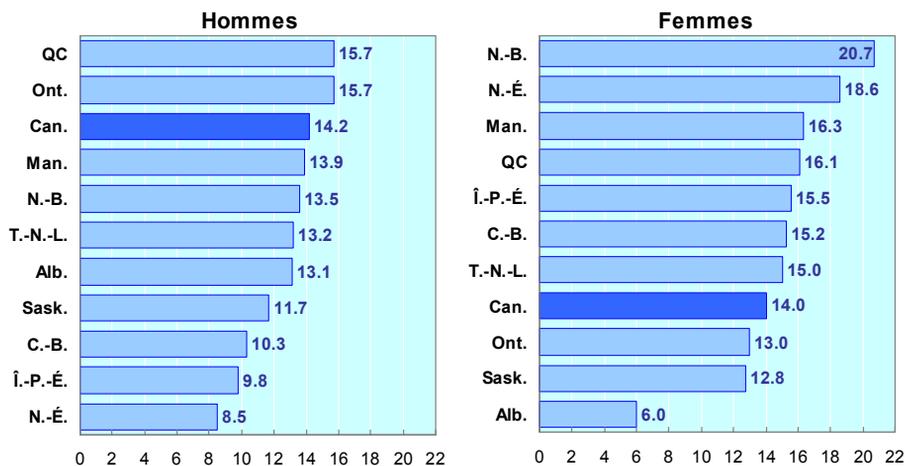
Pourcentages



- a) Pourcentage de personnes ayant un emploi à un moment quelconque de la période de référence. Les chiffres à l'intérieur des barres d'histogramme représentent la part de la formation financée par l'employeur et celle de la formation financée par l'employé dans la formation totale liée à l'emploi.
- b) La formation liée à l'emploi englobe les cours ou programmes liés à l'emploi actuel ou futur d'un travailleur dispensés au moins une fois au cours de l'année de référence. Ces cours et programmes ont un plan structuré par lequel un étudiant, sous la conduite d'un enseignant ou d'un formateur, suit un programme planifié et reçoit à l'issue de celui-ci une forme quelconque de reconnaissance formelle, de type certificat ou diplôme.
- c) *Faible* se réfère à un niveau d'études inférieur au deuxième cycle de l'enseignement secondaire, *Moyen* à un niveau d'études correspondant au deuxième cycle de l'enseignement secondaire et *Élevé* à un niveau d'enseignement supérieur.
- Source : Statistique Canada, Enquête sur l'éducation et sur la formation des adultes, 2002.

Graphique 5.4. **Différence d'incidence de la formation liée à l'emploi entre les personnes d'âge très actif (25 à 49 ans) et les travailleurs âgés (50 à 64 ans), par sexe et province, 2002^{a, b}**

Points de pourcentage



Alb. : Alberta	Man. : Manitoba	QC : Québec
C.-B. : Colombie-Britannique	N.-B. : Nouveau-Brunswick	Sask. : Saskatchewan
Can. : Canada	N.-É. : Nouvelle-Écosse	T.-N.-L. : Terre-Neuve-et-Labrador
Î.-P.-É. : Île-du-Prince-Édouard	Ont. : Ontario	

- Pourcentage de personnes ayant un emploi à un moment quelconque de la période de référence. Les chiffres aux extrémités des barres d'histogramme représentent la part de la formation financée par l'employeur et celle de la formation financée par le salarié dans la formation totale liée à l'emploi.
- La formation liée à l'emploi englobe les cours ou programmes liés à l'emploi actuel ou futur d'un travailleur dispensés au moins une fois au cours de l'année de référence. Ces cours et programmes ont un plan structuré par lequel un étudiant, sous la conduite d'un enseignant ou d'un formateur, suit un programme planifié et reçoit à l'issue de celui-ci une forme quelconque de reconnaissance formelle, de type certificat ou diplôme.

Source : Statistique Canada, Enquête sur l'éducation et sur la formation des adultes, 2002.

D. Initiatives récentes pour encourager la formation en milieu de travail et la valorisation des compétences

Un certain nombre d'initiatives, pas nécessairement ciblées sur les travailleurs âgés, ont été prises récemment pour encourager la formation liée à l'emploi, en particulier la Stratégie des compétences en milieu de travail qui a été introduite en 2004.

Stratégie des compétences en milieu de travail (SCMT)

La SCMT regroupe notamment les employeurs et les syndicats en vue de l'élaboration d'un plan stratégique pour répondre aux besoins futurs en compétences. Elle s'appuie sur les Conseils sectoriels qui existent déjà mais introduit également un certain nombre de mesures nouvelles.

Programme des Conseils sectoriels (PCS)

Le PCS est une initiative de RHDCC oeuvrant à l'établissement de Conseils sectoriels, organisations permanentes qui regroupent diverses parties prenantes, notamment les employeurs et les syndicats d'un secteur donné, en vue de gérer les problèmes de ressources humaines et les besoins en compétences de ce secteur⁵². Les Conseils sectoriels ont, en particulier, toute une série d'activités qui visent à améliorer les opportunités (et l'accès à celles-ci) de développement de compétences répondant aux exigences du milieu de travail. Ils procèdent également à des études sectorielles et professionnelles afin de prévoir l'offre et la demande de main-d'œuvre qualifiée d'un secteur d'activité ou d'une profession et évaluent l'impact du changement technologique, la nécessité de valoriser les compétences et l'adéquation de la formation existante.

Via le financement de 31 projets, l'administration fédérale envisage de renforcer le PCS, en particulier son rôle dans l'évaluation des pénuries de main-d'œuvre et des besoins futurs en compétences. Les Conseils sectoriels présentent l'avantage d'impliquer directement les employeurs et de promouvoir une collaboration active sur la question des compétences en milieu de travail.

52. Actuellement, 29 Conseils sectoriels opèrent dans un large éventail de secteurs allant du tourisme, du textile et de la réparation automobile aux domaines émergents tels que les biotechnologies.

Dans le contexte de la SCMT, un certain nombre d'objectifs ont été fixés aux Conseils sectoriels :

- définir et anticiper les problèmes de compétences et de ressources humaines ;
- promouvoir l'apprentissage permanent sur le lieu de travail pour aider les travailleurs à acquérir les compétences et les connaissances nécessaires dans une économie en évolution ;
- encourager le système d'apprentissage à être plus réactif au marché du travail ;
- faciliter la mobilité et les changements de situation vis-à-vis du marché du travail ; et
- encourager le secteur privé à investir dans des solutions au défi des compétences.

Évaluation et reconnaissance des acquis (ERA)

Une partie de la SCMT soutiendra et renforcera les activités actuelles d'évaluation et de reconnaissance des acquis en développant la sensibilisation, les connaissances et les outils qui permettront d'évaluer l'apprentissage individuel et de promouvoir la reconnaissance de l'apprentissage en milieu de travail.

Dans le cadre de l'initiative SCMT, l'administration fédérale financera un nouveau projet de recherche sur plusieurs années qui sera conduit par le *Centre for Education and Work*, organisation éducative à but non lucratif affiliée à l'Université de Winnipeg. Le projet cherchera à examiner l'efficacité de l'ERA en tant qu'outil à long terme pour la transition en matière d'emploi, en particulier pour les travailleurs touchés par une récession économique. Il évaluera également les effets de l'ERA sur le déroulement de la carrière et l'amélioration de l'employabilité des travailleurs.

Autres initiatives

Il existe également des plans de financement de contrepartie sur deux ans pour les centres de formation syndicaux. Le financement servira à l'achat de machines et de matériel nouveaux permettant de satisfaire aux exigences et aux normes actuelles de l'industrie. D'autres initiatives assureront aux immigrants qualifiés une formation linguistique avancée liée à l'emploi.

2. Aider le retour à l'emploi des travailleurs âgés

Au Canada, comme dans de nombreux pays de l'OCDE, c'est principalement par le biais des politiques actives du marché du travail (PAMT) que le gouvernement aide les chômeurs à retrouver un emploi.

A. Programmes et service de l'emploi au Canada

Depuis 1996, la partie II de la Loi sur l'assurance-emploi (A.-E.) contient des dispositions qui accordent aux bénéficiaires de l'assurance-emploi des Prestations d'emploi et mesures de soutien (PEMS). Dans certaines provinces/certains territoires, ces programmes sont mis en œuvre par les provinces et territoires (encadré 5.2). Dans les provinces/territoires où l'administration fédérale continue à les mettre en œuvre, ces programmes sont proposés par les Centres locaux de ressources humaines ou par un tiers.

Admissibilité plutôt stricte

Pour être admissibles au bénéfice des prestations d'emploi, les individus doivent être au chômage et avoir un historique suffisamment long de couverture par l'assurance-emploi. En fait, il arrive souvent qu'une grande partie de l'argent fédéral réservé par le biais des Ententes sur le développement du marché du travail soit liée à la perception des prestations de l'A.-E.⁵³. Toutefois, dans de nombreuses régions du Canada, les personnes n'ont pas les liens avec le marché du travail et l'historique requis de couverture par l'A.-E. pour percevoir les prestations ; un grand nombre de personnes sont donc exclues de l'assistance sous la forme des programmes relatifs au marché du travail. En 2003, plus de 40 % des chômeurs n'étaient pas admis à bénéficier des prestations de l'A.-E. (Statistique Canada, 2004).

53. Il convient de noter que les provinces peuvent regrouper les fonds fédéraux de l'A.-E. et leurs propres fonds, de manière à offrir des services intégrés aux personnes admissibles aux prestations de l'assurance-emploi et autres bénéficiaires. En outre, tous les chômeurs sont admis à bénéficier des mesures de soutien telles que l'aide à l'emploi. En fait, en 2002-03, plus d'un quart des bénéficiaires des PEMS n'étaient pas des assurés (DRHC, 2004).

Encadré 5.2. **Prestations d'emploi et mesures de soutien au Canada****Prestations d'emploi**

Les subventions salariales ciblées fournissent aux employeurs une aide financière pour les encourager à embaucher des chômeurs admissibles. L'objectif est que les bénéficiaires obtiennent une expérience professionnelle sur le tas.

Le programme Travail indépendant vise à fournir aux participants une aide financière et des conseils en planification d'entreprise pour les aider à démarrer leur propre entreprise. L'aide financière vise à couvrir uniquement les frais personnels et autres charges pendant les phases initiales de démarrage de l'entreprise.

Les partenariats pour la création d'emplois offrent aux participants assurés des possibilités d'emploi qui sont pour eux l'occasion d'acquérir une expérience professionnelle conduisant à un emploi continu. Les activités du projet aident au développement des collectivités et de l'économie locale.

Le programme Développement des compétences vise à aider les participants assurés à acquérir des compétences pour l'emploi par le biais d'une aide financière directe aux participants pour leur permettre de choisir, d'organiser et de payer leur propre formation.

Mesures de soutien

Les services d'aide à l'emploi accordent des financements aux organisations pour leur permettre d'offrir des services d'emploi aux chômeurs. Ces services peuvent englober des conseils, l'établissement de plans d'action, des techniques de recherche d'emploi, des clubs de placement, des services de placement, la fourniture d'informations sur le marché du travail, la prise en charge et le suivi de cas.

Les partenariats sur le marché du travail accordent des financements aux employeurs, associations salariés/employeurs et aux collectivités pour les aider à améliorer leur capacité à répondre aux besoins en ressources humaines et à mettre en œuvre des plans d'adaptation de la population active. Cela implique l'élaboration de plans et de stratégies et la mise en œuvre de mesures d'ajustement.

Le programme Recherche et Innovation soutient les activités qui identifient de meilleures façons d'aider les personnes à se préparer à l'emploi ou à conserver leur emploi et à être des participants productifs. Des fonds sont accordés aux bénéficiaires admissibles pour leur permettre de réaliser des projets et de conduire une recherche à cet effet.

Faible participation aux programmes de la part des travailleurs âgés

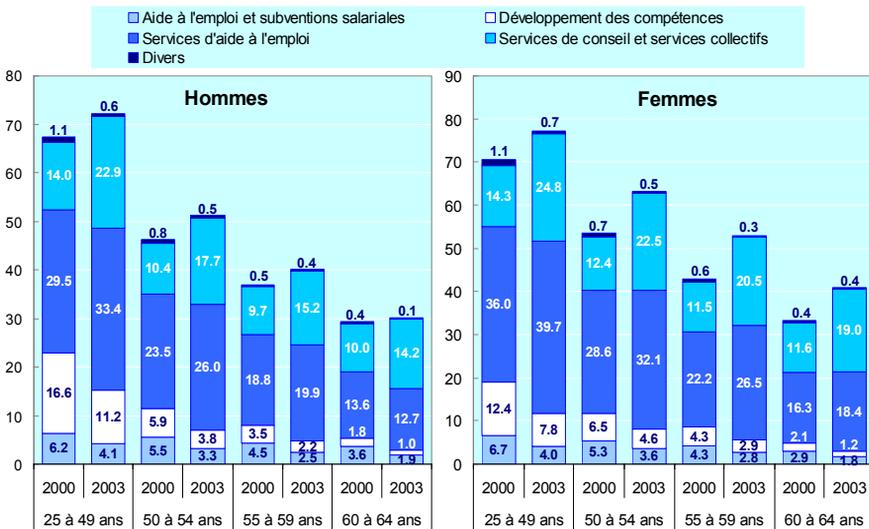
Au Canada comme dans de nombreux pays de l'OCDE, les travailleurs âgés sont sous-représentés (en pourcentage des demandeurs d'emploi) dans les PEMS (graphique 5.5)⁵⁴. Même lorsqu'on observe la proportion des nouveaux

54. Selon les règles de l'assurance-emploi, la population de référence devrait être composée de bénéficiaires des prestations de l'assurance-emploi mais on ne dispose pas de données détaillées par groupe d'âge et par sexe.

demandeurs et des nouveaux bénéficiaires des PEMS, les travailleurs âgés sont encore sous-représentés ; ainsi, en 2002-03, les travailleurs âgés de 55 ans et plus représentaient plus de 10 % des nouveaux demandeurs de l'assurance-emploi mais moins de 6 % des bénéficiaires. En fait, la participation aux PEMS diminue par groupe d'âge pour tous les programmes.

Graphique 5.5. **Participation au programme Prestations d'emploi et mesures de soutien, par âge et sexe, 2000 et 2003**

Pourcentage de chômeurs



Source : Ressources humaines et Développement des compétences Canada, données administratives ; et OCDE (2005), *Statistiques de la population active, 1984-2004*, Paris, pour le chômage.

Pour les travailleurs d'âge très actif comme pour les travailleurs âgés, les services d'aide à l'emploi et les services de conseil représentent les programmes les plus importants en termes de nombre de participants. Le programme Développement des compétences est le troisième en importance pour les deux groupes d'âge mais la proportion des travailleurs âgés participant à ce programme est à peu près deux fois moins importante que celle de leurs homologues d'âge très actif. En outre, bien que l'administration fédérale souligne l'importance de la valorisation des compétences, le nombre des bénéficiaires, en pourcentage des chômeurs participant au programme Développement des compétences a diminué pour tous les groupes d'âge sur les trois dernières années. Parallèlement, le nombre global des participants au programme PEMS, rapporté au nombre des chômeurs, a augmenté tant pour les travailleurs âgés que pour les plus jeunes.

Des mesures d'activation inexistantes

Bien que les réformes du programme de l'A.-E. aient été brièvement mentionnées au chapitre 3, un autre problème important dans le contexte de la réalisation des programmes du marché du travail est le niveau de l'activation pendant la réception des prestations. Grâce aux TIC, les demandes de prestations peuvent être remplies sans entrer en contact avec l'agent des services d'emploi. Dès réception des prestations, les individus sont tenus d'assister à une séance d'information sur les PEMS à leur disposition ; après quoi, ils n'ont plus besoin de contacter le Bureau de l'emploi, même pour continuer à percevoir les prestations. La participation aux PEMS est volontaire ; en conséquence, certains groupes parmi les plus défavorisés, dont les perspectives d'emploi sont médiocres et la motivation faible, peuvent en être exclus. Les chômeurs âgés, en particulier, sont souvent les plus découragés de rechercher activement un travail. Cela tient en partie à l'existence d'autres options, par exemple le départ à la retraite anticipé (voir chapitre 3), mais cela reflète également les perceptions négatives à l'égard de leur âge qu'un grand nombre de travailleurs âgés attribuent aux employeurs (voir chapitre 4). La nature de la distribution des PEMS peut donc contribuer à expliquer la sous-représentation des travailleurs âgés. Pour aligner la participation des travailleurs âgés sur celle d'autres groupes d'âge, des méthodes d'intervention plus actives peuvent être nécessaires.

Contrôle intensif mais marge de manœuvre pour l'amélioration de l'évaluation

Dans le cadre de la restructuration du programme de l'A.-E. intervenue en 1996 et 1997, le législateur a imposé des Rapports annuels de contrôle et d'évaluation destinés, entre autres choses, à contrôler et évaluer les tendances en matière de réception de prestations. Ces rapports ont fortement contribué à la compréhension des changements apportés au programme et ont conduit, à leur tour, à de nouvelles modifications et améliorations du programme. Mais, si ce contrôle a été fort, les évaluations de son incidence nette sur les résultats en termes d'emploi ont été globalement faibles, en particulier s'agissant des travailleurs âgés. À titre d'exemple, un aspect important de l'évaluation dans le processus normal d'évaluation implique de mesurer le nombre des bénéficiaires des PEMS qui ont réintégré le marché du travail. Or, comme le souligne le Rapport de contrôle et d'évaluation de l'année 2003, il n'est pas possible actuellement d'évaluer l'incidence nette sur l'emploi des différentes PEMS. De plus, les évaluations coût-efficacité des différentes initiatives sont également faibles ; ainsi, alors que plus d'un tiers du nombre total des retours au travail sont imputables au programme Développement des compétences, le coût de celui-ci représente à peine plus de la moitié du budget (DRHC, 2004).

Un certain nombre d'initiatives ont été prises récemment pour améliorer les mesures d'évaluation. Dans le cadre des Ententes sur le développement du marché du travail, une méthode d'évaluation en deux temps, dont le deuxième est axé sur les résultats, les effets externes et le rapport coût-efficacité, a été mise en œuvre. Le Rapport de contrôle et d'évaluation de l'année 2003 a présenté les conclusions préliminaires de l'évaluation pour la Colombie-Britannique, le Québec, et Terre-Neuve-et-Labrador. À ce jour, les résultats obtenus d'une province, d'un programme et d'un type de bénéficiaire à l'autre sont relativement contrastés et il s'agit plutôt de résultats préliminaires. Si cette initiative va dans le bon sens, il faut faire bien davantage. En particulier, on ne s'est guère attaché jusqu'ici à évaluer les résultats parmi la population des travailleurs âgés. À cet égard, l'Initiative des projets pilotes à l'intention des travailleurs âgés constitue un pas dans la bonne direction.

B. Initiative des projets pilotes à l'intention des travailleurs âgés

En juin 1999, le gouvernement fédéral a annoncé le lancement de l'Initiative des projets pilotes à l'intention des travailleurs âgés (IPPTA) pour aider les travailleurs âgés de 55 ans et plus ayant perdu leur emploi à réintégrer le marché du travail ou pour maintenir dans l'emploi des travailleurs âgés menacés de licenciement. Ce projet est une initiative conjointe de l'administration fédérale et des administrations provinciales/territoriales dotée d'un budget initial de 30 millions de CAD. Toutefois, depuis le démarrage du projet, un montant supplémentaire de 25 millions de CAD a été injecté dans les projets entre 2003 et 2006 pour élargir certaines activités actuelles des projets pilotes et permettre la réalisation de projets pilotes supplémentaires. Au total, ce sont plus de 125 projets pilotes qui sont mis en œuvre pour expérimenter des mesures et des approches novatrices visant à répondre aux besoins des travailleurs âgés sur le marché du travail. Des projets ont été réalisés dans chaque province et chaque territoire, à l'exception de l'Alberta et l'Ontario. Tous devaient s'inscrire dans l'une des multiples approches décrites dans l'Initiative (encadré 5.3).

Nature des projets pilotes

Les projets pilotes ont expérimenté une série de mesures englobant, entre autres choses, les subventions salariales, les services généraux de l'emploi, les tests de compétences, les cours de courte durée, la formation, les campagnes de sensibilisation, l'expérience professionnelle et les tests de la capacité des travailleurs âgés à conseiller des demandeurs d'emploi eux aussi âgés. Toutefois, étant donné la disparité des approches et des exigences des projets pilotes, la nature et le niveau du soutien sont très variables d'un projet à l'autre. En outre, l'ampleur des programmes, tant en termes de financement que de nombre de participants, est également très variable.

**Encadré 5.3. Les objectifs de l'Initiative des projets pilotes
à l'intention des travailleurs âgés**

Sensibilisation et promotion : éliminer les préjugés et les obstacles systémiques existants à l'encontre de l'embauche de travailleurs expérimentés et sensibiliser les employeurs aux avantages qu'ils peuvent présenter en termes de compétitivité.

Prévention : soutenir les projets ou les mesures qui offrent des alternatives au licenciement et faciliter la mise en place de mécanismes de détection rapide des licenciements.

Adaptation : promouvoir l'amélioration des compétences et de la mobilité des travailleurs âgés en adoptant des mesures adaptées à leurs besoins et en créant des débouchés professionnels à leur intention.

Participation à la vie active : faciliter le passage de la vie active à la retraite pour les travailleurs âgés en leur proposant des formations de reconversion dans des secteurs de l'économie sociale ; en les aidant à trouver un emploi de proximité ne nécessitant pas une formation longue ni un niveau d'éducation élevé ; et en offrant une alternative à la garantie de revenu pour certains travailleurs âgés qui ont un niveau d'instruction limité et qui vivent dans une région où il n'existe guère de possibilités d'emploi.

Mécanismes d'évaluation

Les mécanismes d'évaluation de ces projets pilotes, qui ont été mis en place pour déterminer ce qui marche et pourquoi, sont assez limités. Premièrement, du fait de la grande disparité des projets proposés, il sera très difficile de dégager un consensus quant aux meilleures pratiques d'intervention. Deuxièmement, étant donné que certains projets pilotes ne comptent que six participants, dire qu'une évaluation de l'impact de l'initiative ne serait pas concluante serait un euphémisme. Enfin, un certain nombre de projets pilotes n'étant pas terminés, les évaluations des provinces et des territoires participant à ces projets ne devraient intervenir que plus tard dans l'année.

Toutefois, dès que toutes les évaluations provinciales et territoriales auront été effectuées, une évaluation globale sera entreprise. Pour l'instant, on dispose de quelques informations qualitatives préliminaires sur des groupes cibles répartis dans différents sites à travers le pays. Un certain nombre de participants à l'IPPTA ont répondu aux questions concernant leur expérience à la fois de chômeurs âgés et de participants au projet. L'analyse qualitative a permis de dégager plusieurs observations intéressantes (RHDCC, 2004b).

Premièrement, il apparaît que les participants soutiennent massivement les programmes et services ciblés sur les travailleurs âgés. Bien que ceux-ci aient cité plusieurs avantages des programmes fondés sur la mixité des âges comme le

mentorat, on observe une préférence globale pour les interventions selon l'âge. Il faut toutefois noter que cette observation est assurément quelque peu faussée, en ce sens que les personnes ayant participé de façon volontaire à des programmes ciblés sont plus susceptibles d'être favorables à des programmes de cette nature.

Deuxièmement, un certain consensus se dégage quant aux obstacles à l'emploi rencontrés par les travailleurs âgés, le manque de formation formelle spécifique étant le principal obstacle évoqué. Les travailleurs âgés attribuent le manque de possibilités de formation adaptées aux attitudes négatives des employeurs qui pensent que les travailleurs âgés ne sont pas disposés à entreprendre une formation et au fait qu'eux-mêmes ont le sentiment que les employeurs sont réticents à investir dans la formation de travailleurs âgés, dont ils n'attendent pas un rendement élevé. En outre, les autres obstacles les plus fréquemment mentionnés sont l'âgisme et, plus généralement, les attitudes négatives des employeurs, les limitations physiques (perçues et réelles), le favoritisme, c'est-à-dire le fait qu'il est important de connaître quelqu'un pour être embauché (obstacle le plus cité) et le manque de confiance en soi des travailleurs âgés.

Enfin, pour récapituler les points forts et les points faibles de l'Initiative des projets pilotes, les travailleurs âgés estiment que les programmes leur ont donné de bonnes compétences générales et spécifiques mais ils auraient souhaité qu'ils fassent une plus large part aux formations et que celles-ci soient plus longues. En outre, les participants estiment que, dans bon nombre de projets, les dispositions relatives au placement sont inadéquates et que la coordination entre le personnel des programmes et les employeurs est insuffisante.

Suivi

Les résultats des évaluations seront examinés à la fois par l'administration fédérale et par les administrations provinciales/territoriales pour orienter les approches futures en matière d'aide aux chômeurs âgés.

C. Travail indépendant

Faciliter l'activité indépendante peut être une autre manière efficace de renforcer l'employabilité des travailleurs âgés et de les encourager à rester plus longtemps en activité. De fait, l'incidence du travail indépendant au Canada présente un profil d'âge relativement marqué, la part du travail indépendant étant de plus de 37 % pour les hommes âgés de 60 à 64 ans et de près de 24 % pour les femmes du même groupe d'âge (tableau 5.2). Toutefois, pour tous les groupes de travailleurs, l'incidence du travail indépendant a diminué au cours des cinq dernières années.

Tableau 5.2. **Proportion du travail indépendant au Canada, par âge et sexe, 1998 et 2003**

Pourcentages de l'emploi total

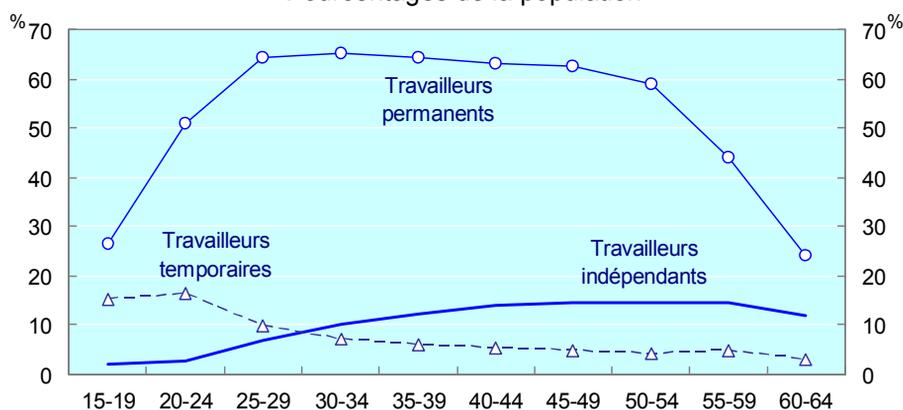
	1998		2003	
	Hommes	Femmes	Hommes	Femmes
25-49	19.2	12.2	17.5	10.8
50-64	29.6	17.8	27.6	15.2
50-54	27.2	15.4	23.8	13.1
55-59	29.2	19.4	28.9	15.8
60-64	37.8	23.6	35.6	21.7
Total	20.2	12.7	18.7	10.9

Source : Statistique Canada, Enquête sur la population active.

La forte proportion de travailleurs indépendants parmi personnes de plus de 50 ans peut s'expliquer en partie par le fait que les travailleurs (temporaires et permanents) de ces groupes d'âge sont beaucoup plus susceptibles de sortir du marché du travail (graphique 5.6). En fait, si l'on observe la situation au regard de l'emploi par rapport à l'ensemble de la population, entre 40-44 ans et 55-59 ans, la proportion de personnes de plus de 50 ans exerçant un travail indépendant demeure plus ou moins stable, aux alentours de 14 % ; elle baisse légèrement, à moins de 12 %, pour les personnes âgées de 60 à 64 ans. On a donc probablement une certaine marge pour accroître l'incidence du travail indépendant parmi les travailleurs âgés au Canada, en particulier pour ceux de plus de 60 ans.

Graphique 5.6. **Statut au regard de l'emploi, par âge, Canada, 2003^a**

Pourcentages de la population



a) Y compris les propriétaires d'entreprises constituées en sociétés.

Source : Statistique Canada, Enquête sur la population active ; et OCDE (2005), *Statistiques de la population active, 1984-2004*, Paris, pour la population.

Les recherches effectuées aux États-Unis montrent que des facteurs de rejet (*push*) comme des facteurs d'attraction (*pull*) peuvent inciter les travailleurs âgés à prendre la décision de se lancer dans une activité indépendante (AARP, 2002 ; et OCDE, 2005c). Un état de santé limitant leur aptitude à travailler ou des perspectives d'emploi médiocres peuvent pousser les travailleurs à quitter un travail régulier pour un travail indépendant. Parallèlement, les personnes de plus de 50 ans ayant à la fois un patrimoine et un niveau d'instruction plus élevés sont plus susceptibles de s'orienter vers le travail indépendant. Les politiques visant à promouvoir le travail indépendant comme moyen pour les travailleurs âgés de prolonger leur vie active doivent prendre en compte ces deux facteurs.

Les programmes de Prestations d'emploi et mesures de soutien brièvement exposés ci-avant (voir encadré 5.2) sont l'un des principaux moyens utilisés par l'administration fédérale pour promouvoir le recours au travail indépendant. L'aide financière accordée aux bénéficiaires de l'A.-E. vise à couvrir leurs frais personnels pendant les phases initiales de démarrage de leur activité, pas l'investissement proprement dit dans l'activité. Toutefois, les bénéficiaires peuvent également avoir accès à l'expertise de techniciens et de conseillers pour les aider à évaluer leurs débouchés et à préparer leurs plans d'activité. Enfin, une aide peut également leur être fournie pour couvrir tout ou partie des coûts marginaux de participation aux programmes comme les frais de garde de personnes à charge, les frais liés à une incapacité, au transport et au logement. Toutefois, le recours au programme est très modeste, en particulier parmi les travailleurs âgés (moins de 1 % des chômeurs).

L'administration fédérale fournit également une aide au travail indépendant et à la petite entreprise à travers toute une série d'initiatives, notamment par l'intermédiaire de la Banque de développement du Canada (BDC). La BDC est une institution financière, qui appartient entièrement au gouvernement du Canada, qui propose des services financiers et de conseils, des financements de second rang et du capital-risque aux Canadiens désireux de créer leur entreprise. Toutefois, il existe très peu d'aides des administrations fédérale ou provinciales ciblées sur les travailleurs âgés, alors que certaines mesures sont spécifiquement ciblées sur les plus jeunes. À titre d'exemple, l'une des agences de l'administration fédérale, l'Agence de promotion économique du Canada atlantique, a un programme qui vise à promouvoir l'entrepreneuriat parmi les 18-30 ans. Ce programme leur offre une aide sous la forme d'un prêt personnel remboursable, non garanti, parallèlement à une formation et à des conseils en planification d'entreprise jusqu'à concurrence d'un montant maximum de 2 000 CAD. Des services particuliers et un financement de cette nature devraient être également envisagés pour les personnes de plus de 50 ans.

D. Temps de travail choisi et flexibilité

Comme indiqué aux chapitres 3 et 4, pour encourager les travailleurs âgés à continuer à travailler plus longtemps, il semble souhaitable de mettre en œuvre une politique leur offrant davantage de possibilités de passer progressivement du travail à la retraite par le biais du travail à temps partiel et non pas brutalement. En fait, plus d'un quart des retraités récents indiquent qu'ils auraient peut-être modifié leur décision de partir à la retraite s'ils avaient pu réduire leur temps de travail sans que le montant de leur pension en soit affecté (Morissette *et al.*, 2004). Toutefois, les clauses actuelles de nombreux régimes de retraite d'entreprise, mais aussi celles du Régime de pensions du Canada (RPC), n'encouragent pas le départ progressif à la retraite en permettant aux travailleurs de continuer à accumuler des droits à pension partiels tout en percevant des prestations de retraite partielles (voir chapitre 3).

3. Mesures visant à améliorer l'employabilité des travailleurs âgés

Si le Canada a pris un certain nombre de mesures importantes pour améliorer l'employabilité des travailleurs âgés, il pourrait faire encore davantage. Faciliter l'accès des personnes de plus de 50 ans à de meilleurs emplois suppose de prendre toute une série de mesures qui incluent des interventions dans une perspective de cycle de vie. Cela devrait faciliter l'allongement de la durée d'activité de tous les travailleurs, mais à mesure que la population vieillit et que ses besoins changent, il peut être également nécessaire de prendre des mesures ciblées sur des groupes spécifiques de travailleurs âgés. Ces mesures plus spécifiques sont les suivantes : rapprocher l'incidence de la formation chez les travailleurs âgés de celle observée chez leurs homologues d'âge très actif ; améliorer l'accès des demandeurs d'emploi âgés et défavorisés à des services de l'emploi efficaces ; et accroître les possibilités pour les travailleurs âgés de rester sur le marché du travail par le biais d'une activité indépendante ou de conditions de travail plus souples. Les mesures plus générales qui concernent à la fois les travailleurs âgés et les plus jeunes sont une intensification du recours aux programmes actifs du marché du travail et un élargissement des critères d'admissibilité, une amélioration des compétences de base et la mise en place de meilleurs mécanismes d'évaluation.

A. Améliorer les compétences et la formation des travailleurs âgés

Renforcer les compétences de base et les savoirs fondamentaux

Si les autorités fédérales ont identifié les principaux obstacles à l'amélioration des savoirs fondamentaux des adultes, une grande partie des efforts déployés à ce jour pour lever ces obstacles se sont concentrés sur la sensibilisation et la promotion. Une meilleure coordination entre les provinces et les territoires des efforts pour améliorer les compétences de base et les savoirs fondamentaux des travailleurs s'impose et un programme national mis en œuvre au niveau régional pourrait être nécessaire. Cela supposera une étroite coordination avec les différentes agences mais devrait également impliquer, dans la mesure du possible, employeurs et syndicats. De plus, un tel programme pourrait s'inscrire dans une stratégie plus large de formation tout au long de la vie. Si l'obtention d'améliorations substantielles suppose une injection de moyens importants, les avantages à long terme d'une telle intervention par rapport à son coût doivent être pesés avec soin (OCDE, 2004b).

Faire de la formation tout au long de la vie une réalité

Pour commencer, l'administration fédérale pourrait faire un meilleur usage de son Régime d'encouragement à l'éducation permanente (REEP). Premièrement, elle devrait envisager d'élargir la nature des programmes admissibles selon le régime. Deuxièmement, bien que la participation à ce régime soit actuellement modeste, les évaluations de suivi du programme devraient commencer le plus rapidement possible et pourraient, par exemple, braquer les projecteurs sur la nature et la pertinence des programmes engagés. Cela pourrait aider à façonner la politique future dans le domaine de la formation tout au long de la vie. En effet, d'autres mesures s'imposent pour relier les éléments disparates d'un système canadien de formation décentralisé afin de renforcer la formation tout au long de la vie (OCDE, 2002).

Il y a tout lieu de penser que la création de Centres du savoir constituera un pas important dans la bonne direction pour faciliter la collaboration entre les différents éléments du système d'apprentissage canadien, mais les écarts existants subsisteront si l'administration fédérale ne s'engage pas à opérer des changements. Il sera primordial d'impliquer dans le processus les administrations provinciales et territoriales.

Accroître l'incidence de la formation des travailleurs âgés en milieu de travail

Des efforts supplémentaires seront également nécessaires pour accroître l'incidence de la formation des travailleurs âgés. Il faut saluer l'élaboration de la Stratégie des compétences en milieu de travail (SCMT), qui reconnaît la nécessité d'améliorer les compétences de la population active. Une reconnaissance accrue des acquis devrait aider plus particulièrement les travailleurs âgés. Dans le cadre de cette stratégie, l'administration fédérale devrait encourager les employeurs à consacrer davantage de ressources à la formation des travailleurs peu qualifiés, parmi lesquels on compte un grand nombre de travailleurs âgés. Les administrations provinciales/territoriales et l'administration fédérale devraient également envisager un cofinancement de la formation propre à l'entreprise pour les travailleurs âgés. Le programme *Employer Training Pilots* du Royaume-Uni pourrait servir d'exemple. Il verse une compensation salariale aux entreprises qui accordent des congés rémunérés à leurs salariés peu qualifiés pour leur permettre de suivre une formation. Et le gouvernement accorde une aide à la formation⁵⁵. Il sera également important de motiver les travailleurs âgés et de les engager à s'investir dans la formation. En outre, des programmes spécifiques ciblés sur les besoins des différentes régions pourront être également nécessaires compte tenu des grandes disparités régionales observées dans l'incidence de la formation.

B. Réformer les services de l'emploi pour les chômeurs*Étendre l'admissibilité au bénéfice des PEMS*

Dans bon nombre de cas, un certain historique de couverture par l'assurance-emploi est exigé pour avoir accès aux Prestations d'emploi et mesures de soutien. Or, dans de nombreuses régions du Canada, ces exigences strictes excluent de l'admissibilité au bénéfice des PEMS un grand nombre de personnes qui n'ont pas des liens suffisants avec le marché du travail. Les demandeurs d'emploi âgés sont sous-représentés dans ces programmes par rapport à d'autres groupes d'âge ; l'administration fédérale devrait donc envisager d'étendre, au moins à titre expérimental, l'admissibilité au bénéfice des PEMS aux demandeurs d'emploi qui en ont le plus besoin (par exemple, en donnant une plus grande marge d'appréciation au conseiller en emploi). Ces mesures devraient être complétées par une intervention plus active en vue d'une participation accrue des

55. Il est important de noter que des évaluations finales du programme *Employer Training Pilots* sont actuellement en cours.

demandeurs d'emploi âgés. Contrairement à ce qui se passe dans de nombreux pays de l'OCDE, le Canada n'applique pas de mesures d'activation. Il devrait également être utile d'introduire la notion d'obligations réciproques qui supposerait une contribution active des bénéficiaires. En particulier, un renforcement de l'exigence de recherche d'emploi pourrait être envisagé. L'administration fédérale peut également souhaiter envisager la mise en place d'un système analogue à celui du Royaume-Uni où les centres de l'emploi (*Jobcentres*) sont évalués régulièrement et soumis à des objectifs de performance énoncés en termes de placements réussis. Ce système met davantage l'accent sur les groupes les plus défavorisés comme les travailleurs âgés et les parents isolés.

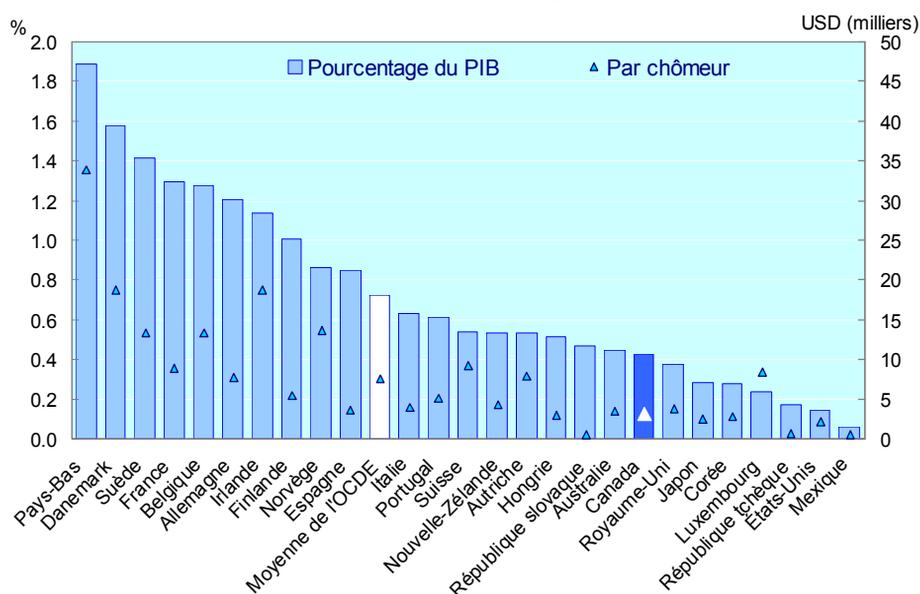
Étendre le programme Développement des compétences et améliorer l'organisation de la formation

Au cours des trois dernières années, le nombre des chômeurs bénéficiant du Programme Développement des compétences a baissé, pour tous les groupes d'âge. L'administration fédérale devrait donc s'efforcer d'accroître la participation à ce programme, à la condition que de meilleures évaluations donnent à penser que ses résultats sont positifs (voir ci-dessous). En outre, la nature de ce programme devrait être révisée pour permettre à un plus grand nombre de travailleurs âgés d'y participer. Actuellement, les chômeurs bénéficient d'un financement pour organiser eux-mêmes leur formation mais des travailleurs peu qualifiés peuvent trouver cela difficile (OCDE, 2004d). L'incorporation au programme d'un élément aidant les chômeurs à organiser leur formation devrait donc accroître la participation à ce programme, notamment la participation des travailleurs âgés.

Ressources accrues

Naturellement, la mise en œuvre de changements de cette nature et de cette ampleur imposerait d'accroître les dépenses consacrées aux programmes publics d'emploi. Ces ressources pourraient être accrues étant donné qu'en pourcentage du PIB les sommes que le Canada consacre actuellement aux programmes actifs du marché du travail sont parmi les plus faibles de la zone de l'OCDE (graphique 5.7). Toutefois, il sera important de procéder à des évaluations rigoureuses des programmes existants avant d'injecter des sommes importantes.

Graphique 5.7. **Dépenses publiques au titre des Programmes actifs du marché du travail dans certains pays de l'OCDE, 2001/02^{a, b}**



- a) Les données se rapportent à l'année 2001 ou 2002, excepté pour le Danemark et le Portugal, pays pour lesquels elles se réfèrent à l'année 2000. Les dépenses publiques par chômeur sont exprimées en USD à l'aide des parités de pouvoir d'achat pour le PIB.
- b) La moyenne de l'OCDE n'est pas pondérée et concerne les pays présentés sur le graphique.

Source : Estimations du Secrétariat de l'OCDE sur la base des données relatives aux Programmes actifs du marché du travail.

C. *Enseignements tirés de l'Initiative des projets pilotes à l'intention des travailleurs âgés*

Certes, il est important d'attendre l'évaluation finale de l'IPPTA, mais des enseignements intéressants peuvent d'ores et déjà être tirés des travaux préliminaires qualitatifs. Premièrement, les participants aux programmes et services destinés aux travailleurs âgés soutiennent massivement ces initiatives. Deuxièmement, les travailleurs âgés reconnaissent l'importance de la formation et souhaiteraient que les programmes relatifs au marché du travail contiennent davantage de dispositions dans ce sens. Certes, il sera important de soumettre ces résultats à des tests plus rigoureux, mais les administrations fédérales et provinciales devraient faire des propositions en vue d'améliorer l'efficacité des services pour l'emploi actuellement proposés aux demandeurs d'emploi âgés et faire fond sur les enseignements tirés des projets pilotes. Il a déjà été démontré,

par exemple, que pour les travailleurs âgés licenciés, les services généraux d'adaptation utilisant des approches traditionnelles n'ont pas été efficaces et que des mesures plus ciblées pourraient être appropriées (DRHC, 1999). En outre, l'administration fédérale devrait reconnaître que, s'il était important de tester toute une série de mesures, l'élaboration de directives plus détaillées concernant la nature des projets pilotes entrepris faciliterait l'évaluation de ce qui marche pour les travailleurs âgés et des raisons qui font que cela marche, sans nuire à la diversité des initiatives entreprises.

D. Promouvoir la flexibilité

Travail indépendant

Le gouvernement fédéral devrait envisager d'encourager le travail indépendant chez les personnes de plus de 50 ans comme moyen de prolonger leur vie active. Il pourrait, en particulier, mettre en place des programmes analogues à celui que l'Agence de promotion économique du Canada atlantique propose aux jeunes. Il devrait notamment : *i*) aider les travailleurs âgés à mettre sur pied des plans d'entreprise ; *ii*) leur accorder des prêts à taux préférentiel ; *iii*) leur assurer un accompagnement après qu'un prêt leur a été accordé, pour augmenter leurs chances de réussite ; et *iv*) concevoir des mécanismes d'évaluation qui déterminent non seulement le taux de réussite mais également ce qui marche et des raisons qui font que cela marche. De plus, ce programme pourrait être mis en œuvre au travers de la Banque de développement du Canada dont le réseau national d'agences et l'infrastructure existante augmenteraient les chances de réussite. On pourrait également envisager d'améliorer le programme en faveur du travail indépendant dans le cadre des PEMS.

Une plus grande flexibilité en matière de travail et de retraite

De nombreux travailleurs âgés déclarent qu'ils auraient reconsidéré leur décision de partir à la retraite s'ils avaient eu la possibilité de réduire leur temps de travail. Il s'agit là d'un point important si, comme indiqué au chapitre 3, l'administration fédérale adopte des modalités plus souples en matière de travail et de retraite. De plus, les règles fiscales interdisant de percevoir des prestations privées de retraite et de constituer des droits à pension auprès du même employeur devraient être révisées. Une étroite coopération et coordination avec les employeurs et les syndicats augmentera également les chances de réussite.

Chapitre 6

VEILLER À LA MISE EN ŒUVRE DE POLITIQUES GLOBALES ET COHÉRENTES

Le vieillissement démographique confronte les responsables de l'élaboration des politiques à de nombreux défis. Comme l'ont montré les chapitres précédents, l'une des solutions pour relever ces défis sera d'encourager les personnes de plus de 50 ans à prolonger leur vie active. Pour ce faire, il faut agir sur un grand nombre de fronts. L'objet de ce chapitre est donc de souligner la nécessité d'un ensemble global et cohérent de politiques de l'emploi pour assurer le succès des mesures ou des réformes entreprises.

1. Coordination et cohérence des politiques

Comme indiqué aux chapitres précédents, les raisons qui poussent les travailleurs à quitter le marché du travail sont complexes et mettent en jeu de multiples aspects, notamment les mécanismes de garantie de revenu, les attitudes et les pratiques des employeurs, l'accès aux services de l'emploi et à la formation, l'état de santé et les conditions de travail. Cela signifie qu'il faut agir sur un grand nombre de fronts et qu'une approche coordonnée s'impose si l'on veut que toutes ces actions se renforcent mutuellement. Par exemple, une modification des critères d'admissibilité à une pension anticipée du Régime de pensions du Canada (RPC) devrait s'accompagner d'un renforcement des mesures en faveur des travailleurs ayant le plus de difficulté à se maintenir dans l'emploi. Faute de quoi, l'impact potentiellement positif de ce changement sur l'activité des travailleurs âgés pourrait être annulé par un accroissement de la proportion de travailleurs âgés sortant du marché du travail par d'autres voies, comme les prestations d'invalidité.

Les travailleurs âgés constituent également un groupe très hétérogène et les handicapés auxquels certains d'entre eux sont confrontés ne sont pas uniquement liés à l'âge mais aussi à d'autres facteurs qu'ils ont en commun avec les travailleurs plus jeunes. En conséquence, des politiques de l'emploi qui ne sont

pas spécifiquement ciblées sur les travailleurs âgés en tant que tels peuvent néanmoins être bénéfiques pour eux. Par exemple, les possibilités accrues de prendre un congé pour prodiguer des soins qu'offre le nouveau programme de Prestations de compassion de l'assurance-emploi (A.-E.) pourraient être bénéfiques pour les travailleurs âgés comme pour les plus jeunes. Cela leur permettrait de quitter temporairement, et non pas définitivement, leur emploi pour s'occuper de personnes âgées et de parents en perte d'autonomie. Ainsi, pour encourager une activité accrue des personnes de plus de 50 ans, il ne faudrait pas se contenter de mesures spécifiquement ciblées sur les travailleurs âgés ou les demandeurs d'emploi âgés.

Dans le cadre d'un ensemble complet de réformes, il sera également important d'adopter une approche de cycle de vie pour mobiliser l'offre de main-d'œuvre. À titre d'exemple, des améliorations en matière d'hygiène professionnelle et de sécurité des travailleurs de tous âges et d'accès à la formation pour tous les travailleurs devraient être considérées comme des investissements à long terme qui seront rentabilisés par le fait que, dans le futur, ils aideront les travailleurs âgés à se maintenir plus longtemps dans l'emploi. S'agissant des femmes, si des politiques appropriées en faveur de la famille peuvent encourager l'intégration des femmes jeunes au marché du travail, elles pourront conduire, in fine, à une élévation du taux d'activité des femmes âgées.

Enfin, toute stratégie visant à encourager une participation accrue des personnes de plus de 50 ans au marché du travail sera confrontée à un certain nombre de choix difficiles. Ainsi, des mesures destinées à favoriser un départ progressif à la retraite pourraient encourager certains travailleurs à différer leur départ à la retraite mais si elles encouragent également d'autres travailleurs à temps complet à prendre plus précocement un travail à temps partiel, le résultat final pourrait être une diminution de l'offre effective de main-d'œuvre en nombre d'heures travaillées. Autrement dit, il peut falloir trouver un délicat équilibre entre une plus grande souplesse dans le passage de la vie active à la retraite et un accroissement de l'offre effective de main-d'œuvre des personnes de plus de 50 ans.

2. Orientations pour les politiques à mettre en œuvre

À certains égards, le Canada est bien placé pour relever le défi du vieillissement démographique. Toutefois, s'il est nécessaire de reconnaître la contribution et la valeur du travail non rémunéré, il sera important de veiller à mobiliser plus pleinement les ressources en main-d'œuvre des cohortes grandissantes de personnes de plus de 50 ans. Cela supposera d'agir à la fois sur l'offre et sur la demande.

Du côté de l'offre, on pourrait améliorer les incitations visant à encourager les individus à travailler plus longtemps en opérant certains changements dans le système canadien de retraite, notamment, en : *i*) augmentant la possibilité de conjuguer une pension et un revenu d'activité ; et en *ii*) aidant le partenaire d'un pensionné à faible niveau de revenu à revenir sur le marché du travail. Toutefois, avec la suppression de certaines désincitations au travail dans le système de retraite, on court le risque d'accroître les flux entrants de bénéficiaires de prestations d'invalidité. Il sera donc important de renforcer les mesures de réadaptation et d'intervenir très tôt dans un épisode de maladie.

Mais il peut être nécessaire d'appuyer ces mesures au niveau de l'offre par des modifications des attitudes et des pratiques des employeurs qui les encourageront à embaucher et à maintenir dans l'emploi un plus grand nombre de travailleurs âgés. Parallèlement, la pratique de la retraite obligatoire n'est pas cohérente avec les stratégies mises en œuvre pour relever les défis du vieillissement démographique. La maladie et l'invalidité étant des facteurs importants de sortie de l'emploi des travailleurs âgés, il importe que le milieu de travail et les exigences des postes tiennent compte des besoins de la main-d'œuvre âgée. Mais, dans un premier temps, il serait intéressant d'améliorer la base d'informations disponibles au Canada concernant l'étendue de la discrimination liée à l'âge ainsi que l'impact des différentes modalités d'organisation du travail sur la santé des travailleurs âgés et sur leurs plans de retraite.

Enfin, l'administration fédérale et les administrations provinciales/territoriales devraient envisager de renforcer les services de l'emploi pour les chômeurs, notamment d'introduire un certain nombre de changements dans le programme Prestations d'emploi et mesures de soutien mais aussi dans différents programmes provinciaux/territoriaux. En pourcentage du PIB, les dépenses que le Canada consacre actuellement aux programmes actifs du marché du travail sont parmi les plus faibles de la zone de l'OCDE ; on pourrait donc les augmenter pour mettre en œuvre les changements requis sous réserve d'évaluer de façon plus rigoureuse ce qui marche et ce qui ne marche pas. Enfin, des enseignements intéressants peuvent d'ores et déjà être tirés des travaux préliminaires qualitatifs sur l'Initiative des projets pilotes à l'intention des travailleurs âgés. Certes, il sera important de soumettre ces résultats à des tests plus rigoureux, mais l'administration fédérale et les administrations provinciales/territoriales devraient faire des propositions pour accroître l'efficacité des services de l'emploi qui sont actuellement proposés aux demandeurs d'emploi âgés et faire fond sur les enseignements tirés des projets pilotes.

La portée générale de ces mesures donne à penser qu'elles seront probablement plus efficaces si elles sont prises dans le cadre de stratégies

coordonnées ou complémentaires de l'administration fédérale et des administrations provinciales/territoriales visant à s'attaquer aux diverses désincitations financières et obstacles à l'emploi auxquels se heurtent les personnes de plus de 50 ans. De telles stratégies devront être formulées, mises en œuvre et suivies en étroite coopération avec les employeurs, les travailleurs et les organisations non gouvernementales représentant les personnes de plus de 50 ans.

BIBLIOGRAPHIE

- AARP (2002), *Staying Ahead of the Curve: The AARP Work and Career Study*, Washington, D.C.
- Abe, M. *et al.* (1999), « Worker Displacement in Japan and Canada », in P. Kuhn (dir. pub.), *Losing Work, Moving On: International Perspectives on Worker Displacement*, W.E. Upjohn Institute for Employment Research, Michigan.
- Baker, M. (2002), « The Retirement Behaviour of Married Couples: Evidence from the Spouse's Allowance », *Journal of Human Resources*, n° 37, hiver 2002.
- Baker, M. et D. Benjamin (1999a), « How Do Retirement Tests Affect the Labor Supply of Older Men? », *Journal of Public Economics*, n° 71, janvier, pp. 27-51.
- Baker, M. et D. Benjamin (1999b), « Early Retirement Provisions and the Labor Force Behaviour of Older Men: Some Evidence from Canada », *Journal of Labor Economics*, n° 17, octobre, pp. 724-756.
- Baker, M., J. Gruber, et K. Milligan (2001), “Income Security Programs and Retirement in Canada”, NBER Working Paper Series, n° 8658, National Bureau of Economic Research, Cambridge, Massachusetts, décembre.
- Blöndal, S., S. Field et N. Girouard (2002), « Investment in Human Capital through Post-compulsory Education and Training: selected efficiency and equity aspects », Working Paper, Département des affaires économiques de l'OCDE, n° 333, OCDE, Paris
- Bureau de l'actuaire en chef (2004), *Rapport actuariel (20^e)*, modifiant le rapport actuariel du Régime de pensions du Canada au 31 décembre 2000.

- Campolieti, M. (2001), « Disability Insurance and the Labour Force Participation of Older Men and Women in Canada », *Canadian Public Policy*, n° 27, pp. 179-194.
- Commission canadienne des droits de la personne (2004), *Rapport annuel 2003*, Ministre des Travaux publics et des Services gouvernementaux, Ottawa.
- Chan, S. et A.H. Stevens (2001), « Job Loss and Employment Patterns of Older Workers », *Journal of Labour Economics*, vol. 19, n° 2.
- Compton, J. (2001), « Determinants of Retirement: Does Money Really Matter? », Document de travail 2001-02, Ministère des Finances, Ottawa.
- Conference Board du Canada (2001), *The Future Cost of Health Care in Canada, 2000 to 2020 – Balancing Affordability and Sustainability*, Ottawa.
- Coulombe, S., J-F. Tremblay et S. Marchand (2004), *Performance en littératie, capital humain et croissance dans quatorze pays de l'OCDE, Enquête internationale sur l'alphabétisation des adultes*, Statistique Canada et Ressources humaines et Développement des compétences Canada, Ottawa.
- Daniel, K. et W.S. Siebert (2004), « Does Employment Protection Reduce the Demand for Unskilled Labour? », IZA Discussion Paper, n° 1270, Bonn, septembre.
- DRHC (Développement des Ressources humaines Canada) (1999), *Les programmes d'adaptation pour les travailleurs âgés*, Canada.
- DRHC (2002), *Alphabétisation des adultes : politiques, programmes et pratiques : Étude bilan*, Canada.
- DRHC (2004), *Rapport de contrôle et d'évaluation, 2003*, Canada.
- Equal Opportunity Commission of South Australia (2001), *Age Limits: Age-related Discrimination in Employment Affecting Workers over 45*, Adelaïde, Australie.
- Evans, R.G. *et al.* (2001), « Apocalypse No: Population Aging and the Future of Health Care Systems », *La revue canadienne du vieillissement*, n° 20, pp. 160-191.

- Gee, E.M. et G.M. Gutman (eds) (2000), *The Overselling of Population Aging: Apocalyptic Demography, Intergenerational Challenges, and Social Policy*, Oxford University Press, Don Mills.
- Gibson, K.J., W.J. Zerbe et R.E. Franken (1992), « Job-search Strategies for Older Job Hunters: Addressing employers perceptions », *Revue canadienne de counselling*, n° 26 (3), pp. 166-176.
- Grant, H.M.K. et G.W. Grant (2002), « La discrimination fondée sur l'âge et les droits en matière d'emploi des immigrants canadiens âgés », Rapport de la Commission du Droit du Canada, septembre.
- Gruber, J. (2000), « Disability Insurance Benefits and Labour Supply », *Journal of Political Economy*, n° 108, pp. 1162-1183.
- Gunderson, M. (1998), *Flexible Retirement as an Alternative to 65 and Out*, C.D. Howe Institute, Toronto.
- Gunderson, M. (2003), « Age Discrimination in Employment in Canada », *Contemporary Economic Policy*, vol. 21, n° 3, pp. 318-328.
- Hogan, S. et S. Hogan (2002), « Quel effet aura le vieillissement de la population sur les besoins et les coûts liés aux soins de santé dans l'avenir prévisible? », Commission sur l'avenir des soins de santé au Canada, Étude n° 25, octobre.
- Ilmarinen, J. (2002), « Promotion of Work Ability during Aging », in M. Kumashiro, T. Cox, W. Goedhard et J. Ilmarinen (dir. pub.), *Aging and Work*, Taylor et Francis.
- Lazear, E. P. (1979), « Why Is There Mandatory Retirement? », *Journal of Political Economy*, n° 87 (6), décembre, pp. 1261-1284.
- Marshall, V.W. (1996), « Issues of an Aging Workforce in a Changing Society: Cases and Comparisons », Centre for Studies of Aging, University of Toronto et Réseau canadien de recherche sur le vieillissement, Toronto.
- Marshall, V.W. (2001), « Problems of Older Workers », Canadian research on older workers, document préparé pour un symposium lors d'une conférence de l'Association internationale de gérontologie, Colombie-Britannique, Canada, juillet.

- Morissette, R., G. Shellenberg, et C. Silver (2004), « Inciter les travailleurs âgés à rester en poste », *L'emploi et le revenu en perspective*, vol. 5, n° 10, Statistique Canada, octobre.
- OCDE (2001), *Tendances des migrations internationales*, OCDE, Paris.
- OCDE (2002), « Examen thématique de l'apprentissage des adultes ; note par pays : Canada », OCDE, Paris.
- OCDE (2003a), *Vieillesse et politiques de l'emploi : Suède*, OCDE, Paris.
- OCDE (2003b), *Transformer le handicap en capacité : promouvoir le travail et la sécurité des revenus des personnes handicapées*, OCDE, Paris.
- OCDE (2004a), *Perspectives de l'emploi*, OCDE, Paris.
- OCDE (2004b), *Étude économique : Canada*, OCDE, Paris.
- OCDE (2004c), *Vieillesse et politiques de l'emploi : Finlande*, OCDE, Paris.
- OCDE (2004d), *Vieillesse et politiques de l'emploi : Royaume-Uni*, OCDE, Paris.
- OCDE (2005a), *Tendances des migrations internationales*, OCDE, Paris.
- OCDE (2005b), *Les pensions dans les pays de l'OCDE : panorama des politiques publiques*, OCDE, Paris.
- OCDE (2005c), *Vieillesse et politiques de l'emploi : États-Unis*, OCDE, Paris.
- Oliveira Martins, J., F. Gonand, P. Antolin, Ch. De la Maisonneuve et K.-Y. Yoo (2005), « The Impact of Ageing on Demand, Factor Markets and Growth », Working Paper n° 420, Département des affaires économiques de l'OCDE, Paris.
- Pescarus, C. et M. Rivard (2004), « Registered Pension Plans and Early Retirement Incentives in Canada », Division des études économiques et de l'analyse de la politique, Finances Canada, octobre.

- Peters, V. (2004), « Travail et formation : premiers résultats de l'Enquête sur l'éducation et la formation des adultes de 2003 », Catalogue n° 81-595-MIF2004015, Statistique Canada, Ottawa, avril.
- Pollack, A. et T. Sargent (2004), « Retirement Behaviour and the RPC: A Simulation Model », Working Paper 2004-08, Ministère des Finances, Ottawa.
- PRP (Projet de recherche sur les politiques) (2004a), « Vieillesse de la population : un problème mais aussi une opportunité », *Horizons*, vol. 6, n° 2, PRP, Canada.
- PRP (2004b), « Vieillesse de la population et flexibilité des parcours de vie : le rôle pivot de l'augmentation des choix dans la décision de la retraite », Discussion Paper, PRP, Canada, mars.
- RHDCC (Ressources humaines et Développement des compétences Canada) (2004a), « Évaluation du programme de réadaptation professionnelle du Programme de prestations d'invalidité du régime de pensions du Canada », Canada, septembre.
- RHDCC (2004b), « Recherche qualitative relativement à l'Initiative des projets pilotes pour les travailleurs âgés », Canada.
- Rowe, G. et H. Nguyen (2002), « Les travailleurs plus âgés et le marché du travail », *L'emploi et le revenu en perspective*, vol. 3, n° 12, Statistique Canada, décembre.
- Shannon, M. et D. Grierson (2004), « Mandatory Retirement and Older Worker Employment », *Revue canadienne d'économie*, vol. 37, n° 3, août.
- Skirbekk, V. (2003), « Age and Individual Productivity: a literature survey », Max Planck Institute for Demographic Research, Working Paper, WP 2003-028, Rostock, Allemagne, août.
- Statistique Canada (1999), *Enquête sur la sécurité financière de 1999*, Catalogue n° 13F0026MIF, Statistique Canada, Ottawa.
- Statistique Canada (2004), *Le Quotidien*, 22 juin.

- Sterns, A. *et al.* (1996), « The Productivity and Functional limitations of older workers », in W.H. Crown (dir. pub.), *Handbook on Employment and the Elderly*, Greenwood Press, Westport, CT, pp. 276-303.
- Tompa, E. (1999), « Transitions to Retirement: Determinants of Age of Social Security Take Up », Rapport de recherche n° 6, Social and Economic Dimensions of an Aging Population (SEDAP), McMaster University, Canada.
- Underhill, S.C., V.W. Marshall et S. Deliencourt (1997), « Options 45+ Survey of Canadian Employers Final Report », Institut du développement humain, du parcours des âges et du vieillissement, Université de Toronto, et Ottawa, La Voix – Le réseau canadien des aînés, Toronto.

LES ÉDITIONS DE L'OCDE, 2, rue André-Pascal, 75775 PARIS CEDEX 16
IMPRIMÉ EN FRANCE
(81 2005 16 2 P) ISBN 92-64-03655-5 - n° 55014 2006

Viellissement et politiques de l'emploi Canada

Pour faire face au vieillissement rapide de la population, il est nécessaire de promouvoir de meilleures opportunités d'emploi pour les travailleurs âgés. On a déjà beaucoup fait état du besoin de réformer les régimes de pension de retraite et de préretraite. Pourtant, cela ne sera sans doute pas suffisant en soi pour relever significativement les taux d'emploi des plus âgés ni pour réduire le risque futur de pénurie de travailleurs. Les autorités publiques et les entreprises doivent sans tarder prendre des mesures pour adapter la fixation des salaires à une main-d'œuvre plus âgée, pour s'attaquer aux discriminations du fait de l'âge et pour améliorer les qualifications et les conditions de travail des travailleurs âgés. Un changement d'attitude s'impose aussi de la part des individus quant au travail à un âge plus tardif et à l'acquisition de nouvelles compétences. On sait relativement peu de choses sur ce que les différents pays de l'OCDE sont en train de faire ou devraient faire dans ces domaines.

Afin d'y remédier, l'OCDE a lancé une série de rapports dans 21 pays, dont le Canada. Chaque rapport national fait le tour des principales barrières qui existent concernant l'emploi des travailleurs âgés, évalue la pertinence et l'efficacité des mesures existantes pour contrer ces barrières et présente une série de recommandations sur les politiques que les autorités publiques et les partenaires sociaux devraient mener.

La version en anglais du résumé et des principales recommandations a été incluse dans ce volume.

Dans la même série :

Australia	Japan
Austria	Korea
<i>Belgique</i>	<i>Luxembourg</i>
Czech Republic	Netherlands
Denmark	Norway
Finland	Spain
<i>France</i>	Sweden
Germany	Switzerland
Ireland	United Kingdom
Italy	United States

Le texte complet de cet ouvrage est disponible en ligne aux adresses suivantes :

<http://www.sourceocde.org/emploi/9264036555>

<http://www.sourceocde.org/finance/9264036555>

<http://www.sourceocde.org/questionssociales/9264036555>

Les utilisateurs ayant accès à tous les ouvrages en ligne de l'OCDE peuvent également y accéder via :
<http://www.sourceocde.org/9264036555>

SourceOCDE est une bibliothèque en ligne qui a reçu plusieurs récompenses. Elle contient les livres, périodiques et bases de données statistiques de l'OCDE. Pour plus d'informations sur ce service ou pour obtenir un accès temporaire gratuit, veuillez contacter votre bibliothécaire ou SourceOECD@oecd.org.

www.oecd.org



9 789264 036550

ISBN 92-64-03655-5
81 2005 16 2 P