

**Viellissement et politiques  
de l'emploi**



# **Vivre et travailler plus longtemps**





Viellissement et politiques de l'emploi

# **Vivre et travailler plus longtemps**



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.*

Also available in English under the title:

**Live Longer, Work Longer**

© 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](mailto: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](mailto:contact@cfcopies.com)).

---

## *Avant-propos*

*Les politiques de l'emploi et les politiques sociales, ainsi que les pratiques qui découragent l'activité au-delà d'un certain âge privent, concrètement, les travailleurs seniors de la possibilité de choisir le moment et les modalités de leur départ à la retraite. En outre, à une époque de vieillissement rapide de la population, cela représente un gaspillage de ressources précieuses que les entreprises, l'économie et la société ne peuvent guère se permettre. Il faut que cela cesse. Il faut réformer les politiques publiques de façon à inverser la tendance à des départs à la retraite toujours plus précoces. Mais que peuvent faire les gouvernements pour amener des changements souvent impopulaires aux yeux de nombreux électeurs ? Comment les travailleurs, les employeurs et les pouvoirs publics peuvent-ils, ensemble, conduire nos sociétés vieillissantes vers un avenir de prospérité ?*

*Ce rapport cherche précisément à répondre à ces questions. Il s'agit du rapport final qui clôt l'examen thématique que l'OCDE a consacré aux politiques destinées à améliorer les perspectives d'emploi des seniors. Vingt et un pays ont participé à cet examen, qui s'est déroulé sur une période de quatre ans. Pour chacun il a été établi un rapport qui identifie les principaux mécanismes désincitatifs vis-à-vis de l'activité et les obstacles à l'emploi auxquels se heurtent les seniors, et qui formule des recommandations spécifiques à l'intention des autorités publiques et des partenaires sociaux. Le présent rapport recense les principaux enseignements que l'on a pu tirer des examens par pays. Il intègre aussi les principales conclusions du Forum à haut niveau consacré au vieillissement et aux politiques de l'emploi qui s'est tenu à Bruxelles, les 17 et 18 octobre 2005, qui a marqué l'achèvement du projet et qui était organisé conjointement par la Direction de l'emploi, du travail et des affaires sociales de l'OCDE et le Service public fédéral Emploi, Travail et Concertation sociale de la Belgique.*

*Le message essentiel qui se dégage de l'examen thématique et du Forum est que le vieillissement de la population est à la fois un défi et une opportunité. Si l'on ne fait rien, le vieillissement de la population posera de graves problèmes, économiques et sociaux. Mais ce sera aussi une formidable opportunité si, vivant plus longtemps et en meilleure santé, les individus travaillent aussi plus longtemps.*

*Cependant, pour que travailler plus longtemps représente une perspective attrayante et intéressante pour les seniors, il faudra que des mesures soient prises, tant du côté de la demande que du côté de l'offre, en coopération entre les pouvoirs publics, les employeurs, les syndicats et la société civile. Premièrement, il faut qu'il y ait un intérêt financier clair à continuer de travailler, et les voies d'accès existantes, subventionnées, aux cessations anticipées d'activité doivent être supprimées. Deuxièmement, il faut que les pratiques des entreprises en matière de fixation des salaires et d'emploi évoluent, de façon que les employeurs soient davantage incités à embaucher et à conserver les travailleurs plus âgés. Troisièmement, il faut aider et encourager les travailleurs vieillissants à améliorer leur employabilité. Enfin, un profond changement d'attitude sera indispensable, tant chez les employeurs que chez les seniors eux-mêmes, pour que les uns et les autres portent un autre regard sur le fait de continuer de travailler au-delà d'un certain âge.*

*J'espère que ce rapport aidera à avancer dans la voie de la mise en œuvre de politiques et de pratiques en matière d'emploi qui permettent d'accompagner le vieillissement. Nous vivons aujourd'hui plus longtemps et mieux, en moyenne, que les générations qui nous ont précédés : la longévité doit favoriser l'activité, et l'activité sera elle-même facteur de richesse et de bien-être.*

Berglind Ásgeirsdóttir

Secrétaire général adjoint de l'OCDE

## REMERCIEMENTS

Ce rapport a été établi par Mark Keese, de la Division Analyse et politiques de l'emploi, Direction de l'emploi, du travail et des affaires sociales, avec le concours de Donald Hirsch, consultant à Londres, et de Robert Bednarzik, de l'Université Georgetown à Washington. Il clôt l'examen thématique que l'OCDE a consacré aux politiques destinées à améliorer les perspectives d'emploi des seniors ou travailleurs âgés. Il a été réalisé sous la supervision de Raymond Torres, Chef de la Division Analyse et politiques de l'emploi, Direction de l'emploi, du travail et des affaires sociales. L'assistance technique et statistique a été fournie par Anne-Laure Lecoq, Clarisse Legendre et Pascal Marianna. Les autres personnes du Secrétariat de l'OCDE qui ont contribué au rapport sont : Patrik Andersson, Martine Durand, John P. Martin, Christopher Prinz, Monika Queisser, Anne Sonnet, Steven Tobin, Peter Whiteford et Edward Whitehouse. Une contribution essentielle a été apportée par beaucoup de fonctionnaires nationaux qui ont fait des remarques sur une première version du rapport ou qui ont aidé à organiser les missions de recherches et les séminaires associés à chaque étude par pays qui alimente ce rapport.

## *Table des matières*

<b>Résumé</b> .....	9
<b>Introduction</b> .....	15
<b>Chapitre 1. Le défi à venir</b> .....	17
1. L'ampleur du défi démographique .....	18
2. Les conséquences économiques du vieillissement démographique .....	19
3. Le rôle essentiel des mesures destinées à encourager l'activité des seniors .....	24
<b>Chapitre 2. Travailler après 50 ans</b> .....	27
1. Diversité entre les pays .....	28
2. Diversité au sein des pays .....	44
3. Les perspectives pour les seniors : à certains égards, les choses ne seront plus jamais les mêmes .....	46
<b>Chapitre 3. Désincitations au travail et obstacles à l'emploi</b> .....	51
1. Qu'est-ce qui détermine les décisions de travail et de départ à la retraite ? .....	52
2. Incitations au départ à la retraite .....	52
3. Obstacles du côté des employeurs .....	65
4. Obstacles du côté des seniors .....	76
5. Repenser les incitations au travail et lever les obstacles à l'emploi .....	85
<b>Chapitre 4. Supprimer les désincitations au travail et offrir plus de choix dans les décisions en matière de retraite et de travail</b> .....	89
1. Réforme des retraites et choix du moment du départ à la retraite .....	90
2. Réduire les incitations (autres que les pensions) au départ anticipé à la retraite .....	101
3. Flexibilité dans l'accès à la retraite .....	104
4. Trouver le juste équilibre .....	107
<b>Chapitre 5. Modifier l'attitude des employeurs et les pratiques en matière d'emploi</b> .....	109
1. Modifier l'attitude des employeurs .....	110
2. S'attaquer aux facteurs objectifs qui réduisent la demande .....	117
3. Encourager les employeurs à aider les seniors .....	121
<b>Chapitre 6. Améliorer l'employabilité</b> .....	125
1. Promouvoir une culture de la formation .....	126
2. Améliorer les services de l'emploi pour les seniors .....	132
3. Améliorer les conditions de travail et la santé .....	141
4. Elargir la perspective .....	146
<b>Chapitre 7. Remarques de conclusion sur la mise en œuvre des politiques</b> .....	149
1. Adopter une démarche globale .....	150
2. Dissiper les idées fausses .....	152
3. Lier plus étroitement les politiques aux faits .....	153
4. Faire des défis une opportunité .....	154
<b>Bibliographie</b> .....	157

## Liste des encadrés

Encadré 1.1.	Les trois « P » face au vieillissement de la population .....	25
Encadré 3.1.	Les principaux facteurs qui déterminent les décisions en matière de travail et de retraite .....	53
Encadré 3.2.	Dispenses de recherche d'emploi pour les seniors au chômage .....	62
Encadré 3.3.	La productivité diminue-t-elle avec l'âge ? .....	70
Encadré 3.4.	Profils des salaires par âge : que montrent-ils ? .....	72
Encadré 4.1.	Réformes des régimes de retraite et incitations au travail .....	91
Encadré 4.2.	Principales caractéristiques du système notionnel de retraite à cotisations définies en vigueur en Suède .....	97
Encadré 4.3.	Les piliers du système de retraite australien séparent l'aspect protection de l'aspect incitation .....	98
Encadré 4.4.	Restreindre les voies d'accès à un départ anticipé à la retraite : l'exemple de la Finlande .....	104
Encadré 4.5.	Les retraites à temps partiel : l'expérience de la Finlande et de la Suède .....	106
Encadré 5.1.	Encourager les pratiques optimales sur le lieu de travail : l'exemple du Royaume-Uni avec la campagne <i>Age Positive</i> et des lignes directrices dans ce sens .....	112
Encadré 5.2.	L'action conjointe des partenaires sociaux et de la société civile aux Pays-Bas .....	113
Encadré 5.3.	Législation contre la discrimination liée à l'âge aux États-Unis et en Europe .....	114
Encadré 5.4.	Pénalités pour les employeurs en cas de licenciement de travailleurs âgés : l'expérience française .....	122
Encadré 6.1.	La réforme des compétences en Norvège .....	127
Encadré 6.2.	Promouvoir la formation parmi les travailleurs expérimentés : l'exemple du nouvel accord français .....	129
Encadré 6.3.	Le programme <i>New Deal 50 Plus</i> au Royaume-Uni .....	134
Encadré 6.4.	L'initiative des projets pilotes pour les travailleurs âgés au Canada .....	140
Encadré 6.5.	Les initiatives multiples de la Finlande en faveur de la prolongation de la vie active .....	142
Encadré 6.6.	La stratégie nationale australienne d'amélioration de la santé et de la sécurité au travail .....	143
Encadré 7.1.	Stratégies nationales face au vieillissement .....	151

## Liste des tableaux

Tableau 1.1.	L'ampleur du défi à venir .....	20
Tableau 3.1.	Incitations au départ anticipé à la retraite .....	54
Tableau 3.2.	Dans certains pays, l'âge officiel de départ à la retraite est bas .....	56
Tableau 3.3.	Obstacles du côté des employeurs au recrutement et au maintien dans l'emploi .....	64
Tableau 3.4.	Obstacles à l'amélioration de l'employabilité .....	77
Tableau 4.1.	Exemples de mesures de réforme des retraites affectant le choix du moment du départ à la retraite .....	93
Tableau 4.2.	Exemples nationaux de changements affectant les incitations (autres que les pensions) à rester en activité .....	102
Tableau 5.1.	Mesures destinées à lutter contre la discrimination liée à l'âge .....	111
Tableau 5.2.	Subventions salariales incitant à embaucher ou maintenir en place des seniors .....	119
Tableau 6.1.	Mesures d'aide à l'emploi des seniors .....	135

## Liste des graphiques

Graphique 1.1.	Tous les pays de l'OCDE vieillissent, mais certains plus vite que d'autres .....	18
Graphique 1.2.	Le vieillissement de la population représentera une charge économique de plus en plus lourde pour les travailleurs .....	19
Graphique 1.3.	L'augmentation du taux d'activité des groupes âgés pourrait stimuler la croissance de la population active .....	23
Graphique 2.1.	Le taux d'activité des groupes âgés varie beaucoup d'un pays de l'OCDE à l'autre .....	29
Graphique 2.2.	Les taux d'activité des seniors diffèrent selon les sexes .....	30
Graphique 2.3.	Corrélation entre le taux d'activité des groupes jeunes et le taux d'activité des groupes plus âgés .....	31
Graphique 2.4.	Comparaison entre l'âge effectif et l'âge officiel de la retraite .....	32
Graphique 2.5.	Anticipations concernant la durée de la retraite en années .....	33
Graphique 2.6.	Taux d'emploi et taux d'emploi ajusté par le temps de travail .....	34
Graphique 2.7.	Les seniors au chômage .....	35
Graphique 2.8.	L'embauche des seniors .....	38
Graphique 2.9.	Départs volontaires et pertes d'emploi chez les seniors .....	39
Graphique 2.10.	Embauches et licenciements de seniors .....	40
Graphique 2.11.	La raison principale pour laquelle les plus âgés ne travaillent pas varie d'un pays à l'autre .....	41
Graphique 2.12.	Voies de sortie de l'emploi pour les seniors .....	43
Graphique 2.13.	Disparité entre pays dans les taux d'activité des seniors .....	45
Graphique 2.14.	Les seniors, à l'avenir, auront un meilleur niveau d'éducation .....	48
Graphique 3.1.	Les pensions sont beaucoup plus généreuses dans certains pays que dans d'autres .....	58
Graphique 3.2.	Substitution entre différents mécanismes de sortie anticipée en Belgique et en France .....	61
Graphique 3.3.	Discrimination au travail liée à l'âge .....	67
Graphique 3.4.	Profils de salaire par âge et sexe des travailleurs à temps complet .....	69
Graphique 3.5.	Salaires à l'ancienneté et résultats sur le marché du travail .....	71
Graphique 3.6.	Profils des salaires par âge et par niveau d'éducation pour les hommes travaillant à temps complet .....	73
Graphique 3.7.	Une LPE stricte constitue-t-elle une protection pour les travailleurs âgés ? .....	75
Graphique 3.8.	Formation des travailleurs âgés et des travailleurs jeunes .....	78
Graphique 3.9.	Formation des travailleurs âgés masculins et durée escomptée du retour sur investissement .....	79
Graphique 3.10.	Conditions de travail difficiles par âge et sexe .....	82
Graphique 3.11.	Problèmes de santé liés au travail par âge et sexe .....	82
Graphique 3.12.	Travailleurs âgés de 50 ans et plus travaillant 50 heures par semaine voire davantage .....	83
Graphique 3.13.	Travail à temps partiel par âge et sexe .....	84
Graphique 4.1.	Réformer les pensions pour réduire l'incitation au départ anticipé à la retraite : trois stratégies .....	94
Graphique 7.1.	Plus d'emplois pour les travailleurs âgés ne signifie pas moins d'emplois pour les jeunes .....	153



## Résumé

---

*Face au vieillissement de la population,  
un nouveau train de réformes s'impose  
d'urgence pour améliorer les perspectives  
d'emploi des seniors*

---

Le vieillissement de la population est l'un des grands enjeux auxquels sont confrontés les pays de l'OCDE. Au cours des 50 prochaines années, tous les pays de l'OCDE connaîtront une forte augmentation de la part des personnes âgées dans la population et une diminution marquée de la population des classes d'âge de forte activité (chapitre 1). Dans la plupart des pays, le nombre des travailleurs partant chaque année à la retraite augmentera fortement et finira par excéder le nombre des nouveaux entrants sur le marché du travail. S'il n'y a pas de changement dans la situation au regard du travail et de la retraite, la proportion d'inactifs âgés par travailleur doublera pratiquement, passant, dans la zone de l'OCDE, d'environ 38 % en 2000 à un peu plus de 70 % en 2050. En Europe, le rapport pourrait passer à près d'un inactif âgé pour chaque travailleur, sur la même période.

Un vieillissement de cette ampleur exercerait de vives pressions sur les budgets publics et freinerait l'amélioration du niveau de vie. Par exemple, sur la base de comportements d'activité et de gains de productivité inchangés, la croissance annuelle du PIB par tête dans la zone de l'OCDE serait d'environ 1.7 % par année au cours des trois prochaines décennies, ce qui représente 30 % de moins que le taux enregistré entre 1970 et 2000.

On fait parfois valoir que les conséquences négatives du vieillissement pourraient être contrebalancées par des politiques destinées à encourager le développement de l'immigration, l'augmentation de la fécondité ou l'accélération des gains de productivité. Si des évolutions dans ce sens sont, en effet, de nature à corriger les effets négatifs du vieillissement, elles doivent aller de pair avec des efforts destinés à mobiliser toutes les réserves en main-d'œuvre disponible pour soutenir la croissance économique. Les seniors actuellement inactifs représentent justement l'une des principales réserves en main-d'œuvre disponible. C'est pourquoi, s'appuyant sur les enseignements que l'on peut tirer de l'examen de la situation dans 21 pays, ce rapport passe en revue les politiques à mettre en œuvre pour améliorer les perspectives d'emploi des seniors ou travailleurs âgés.

Le rapport préconise un nouveau train de mesures qui non seulement contribueraient à contrebalancer les effets potentiellement négatifs du vieillissement de la population sur les budgets publics et sur la croissance économique, mais élargiraient aussi les possibilités de choix pour les seniors. Plus fondamentalement, ce nouveau programme de réformes vise à faire du processus du vieillissement de la population et des travailleurs une opportunité pour la société et pour les seniors eux-mêmes.

---

*Moins de 60 % des personnes âgées de 50 à 64 ans ont un emploi, situation qui reflète les cessations anticipées d'activité...*

---

Il existe une réelle marge de manœuvre pour promouvoir l'emploi des seniors, même si la situation varie d'un pays à l'autre (chapitre 2). En 2004, moins de 60 % de la population âgée de 50 à 64 ans avaient un emploi, en moyenne, dans la zone de l'OCDE, contre 76 % pour le groupe des 25-49 ans. La proportion varie entre moins de 50 % dans certains pays et plus de 70 % dans d'autres. Il existe de nombreux mécanismes désincitatifs vis-à-vis de l'activité et des obstacles à l'emploi pour les seniors (chapitre 3), ce qui se traduit, souvent, par des retraits anticipés de la vie active. En fait, il est étonnant de constater qu'en dépit de l'augmentation continue de la longévité, l'âge effectif des départs à la retraite a eu tendance à baisser dans presque tous les pays de l'OCDE, au moins jusqu'à une période récente. Ainsi, le nombre d'années que les travailleurs peuvent espérer passer à la retraite a nettement augmenté – pour les hommes, il a crû de moins de 11 années, en moyenne, dans la zone de l'OCDE, en 1970, à un peu moins de 18 années en 2004, et, pour les femmes, de moins de 14 années à moins de 23 années.

Les principales voies d'accès à une cessation anticipée d'activité diffèrent selon les pays. Dans certains pays, les cessations anticipées d'activité s'appuient essentiellement sur certaines dispositions du système de pension ou sur des dispositifs formels de préretraite. Dans d'autres pays, elles s'opèrent par le biais des prestations d'invalidité et autres prestations sociales. Dans tous les pays, un retrait anticipé de l'activité est généralement un parcours à sens unique, les retours à l'emploi étant très rares chez les plus âgés – en général, moins de 5 % des personnes en inactivité âgées de 50 à 64 ans occupent un emploi un an plus tard.

---

*... les difficultés que les seniors ont à conserver leur emploi...*

---

Les seniors ont aussi beaucoup de difficultés à conserver leur emploi. Les obstacles, du côté des employeurs, sont notamment : une perception négative de la capacité des plus âgés de s'adapter aux changements technologiques et organisationnels ; des coûts de main-d'œuvre, salariaux et non salariaux, qui augmentent plus avec l'âge qu'avec la productivité ; et les difficultés que les entreprises peuvent rencontrer pour ajuster leurs effectifs, compte tenu des règles de protection de l'emploi.

En ce qui concerne les seniors eux-mêmes, ils peuvent subir une dépréciation de leur capital humain. Mais il se peut aussi qu'ils ne soient guère aidés à améliorer leurs qualifications et qu'ils ne soient pas très motivés pour saisir les possibilités de formation qui s'offrent à eux. De fait, la fréquence de la formation diminue avec l'âge dans tous les pays couverts par l'étude, ce qui reflète en partie la brièveté de la période sur laquelle on peut espérer rentabiliser l'investissement dans la formation des seniors, et aussi leur niveau d'études, comparativement plus faible, en moyenne.

Les problèmes de santé et la pénibilité des conditions de travail peuvent aussi jouer un rôle – plusieurs études montrent que les travailleurs manuels et les travailleurs peu qualifiés sont davantage susceptibles de sortir précocement du marché du travail que les travailleurs non manuels et les travailleurs plus qualifiés. La contrainte que représente le fait de devoir s'adapter à des modifications d'horaire peut aussi « pousser » les travailleurs vers la retraite ; dans plusieurs pays, plus de 20 % des hommes de plus de 50 ans déclarent travailler plus de 50 heures par semaine.

---

*... et les mauvaises perspectives d'emploi pour les demandeurs d'emploi âgés*

---

En outre, les seniors qui perdent leur emploi ont souvent beaucoup de mal à retrouver du travail et risquent de devoir accepter une importante diminution de salaire. En moyenne, dans la zone de l'OCDE, le taux d'embauche des travailleurs âgés de 50 ans et plus représente moins de la moitié du taux d'embauche des travailleurs âgés de 25 à 49 ans. Le faible taux de retour à l'emploi des demandeurs d'emploi âgés reflète en partie la réticence des employeurs à embaucher ce type de travailleurs. Mais le laxisme dans l'obligation de recherche d'emploi ou le soutien limité apporté par le service public de l'emploi joue aussi un rôle. De fait, priorité étant donnée à la lutte contre le chômage des jeunes, les demandeurs d'emploi âgés sont sous-représentés dans les programmes actifs du marché du travail, et cela dans presque tous les pays examinés.

---

*La stratégie à mettre en œuvre exige que les incitations financières soient adéquates...*

---

Étant donné la multiplicité des facteurs qui empêchent les seniors de continuer de travailler, la seule réforme des retraites ne suffira pas pour développer les possibilités d'emploi pour les travailleurs en fin de carrière. Néanmoins, les mécanismes financiers inscrits dans les systèmes de retraite et autres dispositifs sociaux jouent un grand rôle dans l'arbitrage entre travail et retraite, et il est important que les seniors n'aient pas à supporter un lourd prélèvement fiscal implicite s'ils choisissent de continuer de travailler.

Presque tous les pays examinés ont engagé des réformes pour corriger les mécanismes désincitatifs vis-à-vis de l'activité et ménager plus de souplesse dans les décisions de poursuite d'activité ou de départ à la retraite (chapitre 4). Ces réformes ont un certain nombre d'éléments en commun, tels que la réduction du taux de remplacement assuré par la pension ; le relèvement de l'âge officiel de la retraite et de l'âge le plus bas d'accès à la retraite ; ainsi que l'introduction ou la révision de mécanismes d'ajustement actuariel des pensions de retraite en cas de retraite anticipée ou, à l'inverse, de retraite différée.

Mais il y a aussi des différences marquées entre pays dans les stratégies de réforme. Certains pays sont favorables à un cadre neutre qui permet de faire valoir les droits à une pension de retraite à un âge relativement jeune (moyennant une décote) et de récompenser le report du départ à la retraite grâce à une surcote. D'autres pays, par contre, préfèrent réduire les possibilités d'accéder à une pension avant l'âge officiel de la retraite, fût-ce au prix d'une réduction de la pension. Dans cette optique, l'objectif est de caler, dans toute la mesure du possible, l'âge le plus bas d'accès à la retraite sur l'âge officiel de la retraite – l'idée étant qu'il faut guider les individus dans leur choix. Il y a aussi des différences marquées, entre pays, dans la façon dont sont traités les travailleurs qui ont exercé des métiers pénibles ou qui ont commencé à travailler très jeunes.

Quant à savoir dans quelle mesure ces réformes amèneront effectivement des changements dans les comportements au regard de la retraite, cela dépendra de plusieurs facteurs. Premièrement, dans bien des cas, les réformes ne sont mises en œuvre que graduellement avec une très longue période de transition. Deuxièmement, le rythme du changement démographique est tel qu'il faudra peut-être aller plus loin dans les réformes, à brève échéance. A cet égard, certains pays ont opéré une réforme en profondeur de leur système de retraite basée sur l'adoption de comptes notionnels et d'ajustements des pensions en fonction de l'évolution de l'espérance de vie – le facteur démographique

devenant alors un élément endogène du dispositif. Troisièmement, les paramètres utilisés pour ajuster les pensions en cas de retraite anticipée ou, à l'inverse, de retraite différée varient beaucoup d'un pays à l'autre – même si, dans la plupart des cas, ils sont considérés comme « neutres ». On peut donc penser que les modalités de pension de certains pays continuent de jouer en faveur de la retraite plutôt qu'en faveur de l'activité. De façon plus générale, il est difficile de trouver le juste équilibre entre le désir d'encourager des départs à la retraite plus tardifs et le désir de ménager plus de souplesse dans l'arbitrage entre travail et retraite. Par exemple, la retraite progressive a été introduite dans plusieurs pays (et parfois abandonnée ensuite). Mais, si la réduction du temps de travail est fortement subventionnée, on peut craindre que ce type de mesure n'entraîne une réduction et non pas une augmentation de l'offre effective de travail des seniors.

Les examens par pays montrent aussi que, si l'on cherche à réformer les systèmes de retraite et à supprimer les préretraites, il faut aussi, dans le même temps, veiller à ce que les prestations de chômage, d'invalidité et autres prestations sociales ne soient pas utilisées comme une voie d'accès détournée à des cessations anticipées d'activité. Ces dispositifs de protection sociale doivent être utilisés dans l'objectif pour lequel ils ont été conçus et non pas pour faciliter le départ précoce à la retraite de personnes encore aptes à travailler. C'est là une tâche de plus en plus ardue. En vérité, l'accès à une retraite anticipée par le biais du système de retraite normal devenant moins attrayant, la pression se fait de plus en plus forte pour recourir à ces voies détournées. Mais, ainsi que les réformes du régime de l'invalidité dans certains pays le montrent, cette stratégie est payante.

---

*... des changements dans les pratiques en matière d'emploi doivent être introduits ...*

---

Les employeurs sont clairement partie prenante dans le programme de réformes car ils déterminent les perspectives d'emploi des seniors (chapitre 5). Pour contrer les attitudes négatives des employeurs, les pays ont introduit des législations contre la discrimination liée à l'âge ou ont lancé des campagnes d'information. Il faut poursuivre les deux approches, mais en mettant l'accent sur les avantages de la diversité des âges dans l'emploi, afin d'éviter de stigmatiser les seniors.

Dans le cadre de ces initiatives, il y a lieu de s'interroger sur la pratique de la mise à la retraite d'office par l'employeur. Si cette pratique peut avoir trouvé une justification dans le passé pour encourager l'effort au travail chez les salariés, la mise à la retraite d'office n'est pas compatible avec la politique générale de lever les barrières à l'emploi liées à l'âge et de laisser une plus grande latitude aux travailleurs pour choisir entre travail et retraite. En tout état de cause, c'est une pratique qui ne sera probablement pas tenable à mesure que la main-d'œuvre vieillira.

Les pays ont aussi pris des mesures pour s'attaquer aux éléments plus objectifs qui empêchent les employeurs d'embaucher et de garder les seniors. L'importance de l'ancienneté dans les modalités de fixation du salaire a beaucoup diminué, au fil du temps, dans de nombreux pays, ou c'est un principe qui est en train de perdre du terrain. Un certain nombre de pays ont introduit des systèmes de subventions salariales pour réduire les coûts liés à l'emploi de seniors. Toutefois, pour être efficaces, ces mesures doivent être bien ciblées (le critère d'âge ne suffit pas). En outre, les pays doivent examiner attentivement s'il vaut mieux donner les subventions salariales aux employeurs ou aux seniors eux-mêmes, sous la forme d'un complément de salaire.

Introduire des règles de protection de l'emploi spécifiquement axées sur les seniors risque d'être contreproductif. Les politiques consistant à pénaliser les entreprises qui licencient les seniors peuvent avoir un impact négatif en réduisant le taux d'embauche de cette catégorie de travailleurs ou peuvent entraîner des phénomènes de substitution entre travailleurs selon les âges. Les entreprises peuvent aussi chercher à éviter ces pénalités en recourant à divers mécanismes et systèmes de préretraite. En fin de compte, la meilleure façon de préserver l'emploi des seniors consiste à améliorer leur employabilité et à élargir la gamme des possibilités d'emploi, de façon plus générale.

---

*... il est nécessaire de promouvoir l'employabilité des seniors ...*

---

A mesure que les cohortes nombreuses de travailleurs avanceront en âge, il deviendra d'autant plus nécessaire de veiller à ce que les seniors aient des compétences actualisées, puissent bien accéder aux services de l'emploi et bénéficient de meilleures conditions de travail (chapitre 6).

C'est là un vrai défi. Il s'est révélé particulièrement difficile de réduire les inégalités dans la participation à la formation selon l'âge et les qualifications. Il faut agir dans trois directions en même temps. Premièrement, il faut accroître l'investissement dans la formation en milieu de carrière. Deuxièmement, on peut rendre plus attrayante la formation aux yeux des seniors, et mieux leur en montrer les avantages potentiels, en adaptant les méthodes d'enseignement et le contenu de la formation à leurs besoins, en organisant des sessions courtes, modulaires, et en reconnaissant leurs acquis et leur expérience. Troisièmement, en prolongeant la vie active, on encouragera de ce fait l'effort d'investissement dans la formation des seniors puisqu'on pourra espérer rentabiliser cet effort d'investissement sur une plus longue période.

Aider les seniors à se maintenir dans l'emploi n'a pas toujours été une priorité pour les agences pour l'emploi, tant publiques que privées. Mais les choses sont en train de changer. Certains pays ont introduit des programmes spécialement ciblés sur les seniors. D'autres mettent en œuvre divers projets pilotes pour déterminer quelles sont les mesures qui donnent les meilleurs résultats pour les travailleurs et les demandeurs d'emploi âgés. Une autre approche consiste à faire bénéficier les agences pour l'emploi privées d'incitations spéciales pour les encourager à placer des demandeurs d'emploi âgés. L'un des enjeux, dont l'importance est certainement appelée à s'accroître, consistera à concevoir des mesures ciblées sur les inactifs âgés, y compris ceux qui ne bénéficient d'aucune forme de garantie de ressources, pour les encourager à se réinsérer dans l'emploi. Il faudra aussi, de plus en plus, aider les seniors à être davantage prêts à accepter une plus grande mobilité dans l'emploi. Ces transitions exigeront peut-être de consacrer davantage de ressources aux agences pour l'emploi, publiques et privées, pour qu'elles apportent conseil en gestion de carrière et aide à la recherche d'emploi, et qu'elles aident, éventuellement, les seniors à créer leur propre entreprise.

L'amélioration des conditions de travail pour les plus âgés est l'autre aspect essentiel sur lequel les pays ont commencé d'agir. Faciliter l'accès à des emplois à temps partiel et assouplir les modalités de travail sont autant de moyens de donner de plus larges possibilités de choix aux seniors et de ménager des transitions en douceur vers la retraite. On a aussi, dans certains pays, lancé des campagnes d'information et œuvré à la diffusion des bonnes pratiques concernant les conditions de travail dans l'entreprise. Ces efforts devraient s'inscrire dans une stratégie plus globale de promotion de la santé et de la sécurité au travail et d'amélioration de la qualité des emplois de façon plus générale. Et les syndicats et les employeurs doivent être associés à cet effort.

---

*... et de faire tomber les résistances aux réformes  
en remettant en cause un certain nombre  
d'idées fausses*

---

Il importe de dissiper un certain nombre d'idées fausses dans ce domaine, car elles risquent de gêner les efforts de réforme et d'empêcher l'adoption de pratiques en matière d'emploi compatibles avec le vieillissement. Par exemple, l'idée selon laquelle s'il y a moins d'emplois pour les seniors, il y en aura plus pour les jeunes, quoique sans fondement, est particulièrement bien ancrée.

Il y a aussi un certain scepticisme quant à la capacité et au désir des plus âgés de se maintenir sur le marché du travail. Ainsi, d'aucuns estiment que la capacité de travail se dégrade forcément avec l'âge. Pourtant, de nombreuses études réalisées auprès des employeurs et des travailleurs, reprises dans les examens par pays, montrent que tous les travailleurs, jeunes et moins jeunes, ont leurs forces et leurs faiblesses et qu'ils ont, les uns et les autres, quelque chose à apporter. De même, il n'y a guère de données qui viennent étayer l'idée selon laquelle l'intensification des tâches sur les emplois existants pousserait aux cessations anticipées d'activité, ou selon laquelle les plus âgés seraient simplement « trop fatigués » pour continuer de travailler. En fait, de nombreux seniors sont capables et désireux de continuer de travailler à condition qu'ils aient plus de latitude pour choisir leurs horaires de travail et qu'on leur offre des possibilités adéquates de changer d'emploi.

Enfin, d'aucuns craignent que les réformes ne contraignent les seniors à continuer de travailler et ne se traduisent, de fait, par d'importantes réductions des pensions de retraite et des prestations sociales. En vérité, ce sont les dispositifs hérités du passé qui ne laissent guère de choix aux travailleurs quant au moment de prendre leur retraite. Plus fondamentalement, c'est l'absence de réformes qui compromettra la solidité des budgets publics, contraignant, à terme, à des réductions drastiques de la protection sociale.

---

*Aller de l'avant ...*

---

Les recommandations à l'intention de chacun des 21 pays examinés montrent qu'il faut redoubler d'efforts pour faire tomber les obstacles à l'emploi liés à l'âge et encourager une plus grande participation à l'activité après 50 ans. Cela suppose une action bien coordonnée sur de multiples fronts (chapitre 7). C'est ainsi que certains pays ont jugé opportun d'entreprendre ces réformes dans le cadre d'une stratégie plus vaste de prise en compte des défis liés au vieillissement. Plus généralement, une situation macroéconomique solide, des marchés du travail qui fonctionnent bien et des politiques pour promouvoir l'emploi tout au long de la vie sont des éléments particulièrement importants pour encourager une plus large participation des seniors à la vie active.

---

*... en faisant des défis une opportunité*

---

Le vieillissement de la population est à la fois un défi et une opportunité. Il exercera des pressions croissantes sur les dépenses publiques et freinera la croissance économique. Mais c'est aussi une formidable opportunité : c'est, pour nous tous, la possibilité de vivre plus longtemps des années gratifiantes, au travail et à la retraite. Pour saisir cette opportunité, il faudra la coopération des pouvoirs publics, des employeurs, des syndicats et de la société civile, pour adopter et mettre en œuvre un nouveau programme de politiques et de pratiques en matière d'emploi qui accompagnent le vieillissement.

## *Introduction*

Les travailleurs âgés, ici appelés seniors, représentent un énorme potentiel pour les entreprises, l'économie et la société. Malheureusement, c'est une ressource qui, souvent, est inexploitée et victime de discrimination, de nombreuses mesures gouvernementales et pratiques dans les entreprises créant de sérieux obstacles à la poursuite de l'activité pour les travailleurs âgés ou les incitant fortement à cesser précocement leur activité. Beaucoup de ces mesures et pratiques sont une survivance d'un passé révolu et elles ne sont plus tenables à une époque de vieillissement rapide de la population qui exerce des pressions sur les finances publiques et freine l'amélioration des niveaux de vie. Par conséquent, il y a lieu de dépasser les stéréotypes traditionnels pour tirer avantage de l'augmentation du nombre des citoyens âgés, dont nombre d'entre eux souhaiteraient, en fait, continuer de travailler si les mécanismes incitatifs, les politiques publiques et les pratiques au travail étaient mieux adaptés.

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 accompagner le vieillissement de la population. C'est ainsi, notamment, que les incitations financières en faveur de la poursuite de l'activité doivent être renforcées, en incluant l'élimination des désincitations dans d'autres régimes de protection sociale et dans des régimes de pension privés qui peuvent, en fait, constituer des voies d'accès subventionnées par des financements publics aux cessations anticipées d'activité. Cependant, peut-être cela ne suffira-t-il pas pour encourager le report des départs à la retraite. Il faut aussi que les seniors se voient offrir de meilleures perspectives d'emploi. Cela suppose tout un ensemble de mesures que devront prendre les pouvoirs publics, les employeurs et les syndicats pour adapter les pratiques de fixation des salaires au vieillissement des travailleurs ; traiter le problème de la discrimination liée à l'âge ; améliorer les qualifications et les conditions de travail des seniors ; et offrir des services d'emploi plus performants aux demandeurs d'emploi âgés. En outre, les seniors eux-mêmes devront modifier leur attitude à l'égard de la poursuite de l'activité et de l'acquisition de nouvelles compétences.

On sait assez mal ce que les pays ont fait, ou devraient faire, pour améliorer les perspectives d'emploi des seniors. 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<sup>1</sup>. Cet examen a couvert les facteurs qui influent, aussi bien du côté de l'offre que du côté de la demande, sur les décisions vis-à-vis de l'activité et de la retraite. Vingt et un pays ont participé à cet examen et sont nommés dans ce rapport les pays examinés. Chaque pays a fait l'objet d'un rapport spécifique publié dans la série *Vieillesse et politiques de l'emploi*. Chaque rapport national passe en revue la situation des travailleurs âgés sur le marché du travail, les principales désincitations et barrières à l'emploi des travailleurs âgés, évalue l'opportunité et l'efficacité des mesures prises pour les surmonter et présente un ensemble de recommandations sur les politiques que les autorités publiques et les partenaires sociaux devraient mener.

Ce rapport présente une synthèse des principaux enseignements que l'on peut tirer de l'examen. Il commence par passer en revue les défis auxquels sont confrontés les pays de l'OCDE du fait du vieillissement de la population et montre quelle peut être la contribution essentielle des seniors face à ces défis. La grande diversité qui existe dans la situation des seniors sur le marché du travail à la fois entre pays et à l'intérieur de chacun d'eux est décrite dans le chapitre 2. Le chapitre 3 s'attache à recenser les principaux mécanismes désincitatifs et barrières qui jouent contre l'emploi des seniors. Les trois chapitres suivants sont consacrés à l'analyse des mesures que les pays ont prises pour lever ces barrières, ainsi que des problèmes clés auxquels les responsables publics sont confrontés. Le chapitre 4, précisément, passe en revue les principales mesures et stratégies mises en œuvre par les pays pour éliminer les mécanismes désincitatifs vis-à-vis de l'activité et introduire plus de flexibilité dans les choix travail-retraite. Les mesures destinées à encourager les employeurs à maintenir en activité et à embaucher des seniors font l'objet du chapitre 5, tandis que les politiques destinées à améliorer l'employabilité de cette catégorie de travailleurs font l'objet du chapitre 6. Le rapport présente dans le chapitre 7 quelques remarques générales de conclusion sur la mise en œuvre des politiques.

### Notes

1. Lors de l'examen et dans ce rapport, les travailleurs âgés ou seniors ont été définis comme les travailleurs de 50 ans et plus. Ce choix de 50 ans ne signifie pas que cet âge marque la frontière entre ceux qui sont vieux et ceux qui ne le sont pas. Il correspond à l'âge à partir duquel le taux d'activité commence à baisser dans de nombreux pays.

## *Chapitre 1*

### **Le défi à venir**

*Messages essentiels* : Le vieillissement de la population constitue à la fois un défi et une opportunité pour tous les pays de l'OCDE. Si l'on en juge par les différences marquées qui existent entre ces derniers en ce qui concerne le rythme du vieillissement, le défi est bien plus grand pour certains pays que pour d'autres. La portée des mesures à prendre n'est donc pas partout la même, ni l'urgence des réformes à engager. Pour affronter le problème du vieillissement, cependant, il est indispensable que tous les pays s'efforcent en priorité de mobiliser plus amplement le potentiel de main-d'œuvre que représente les plus âgés.

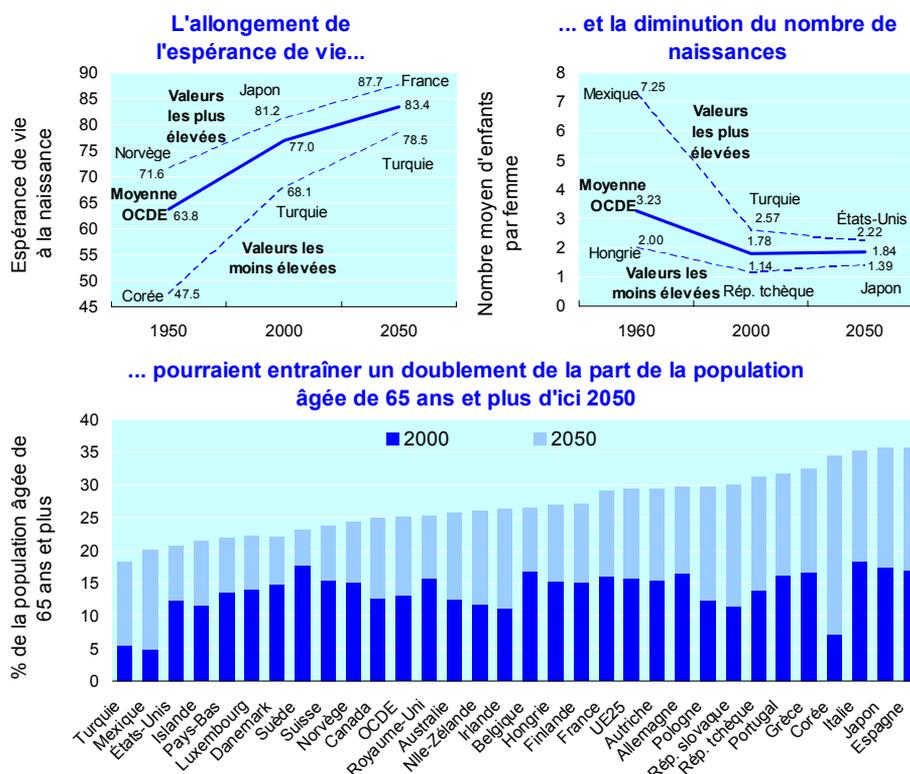
Tous les pays de l'OCDE seront confrontés à divers défis économiques et sociaux, au cours des prochaines décennies, du fait du vieillissement de la population. L'objet de ce chapitre est de décrire certaines des grandes tendances de la démographie au cours des prochaines décennies et de montrer comment, en mobilisant le potentiel d'activité que représentent les seniors, on pourrait grandement contribuer à atténuer l'impact négatif du vieillissement de la population sur la croissance économique. Cependant, le défi est de plus grande ampleur dans certains pays que dans d'autres, non pas seulement parce que le processus de vieillissement de la population y est plus accentué, mais aussi parce que le taux d'activité des plus âgés y est, dès à présent, faible.

La section 1 présente tout d'abord les grandes tendances démographiques que connaîtront les pays de l'OCDE au cours des 50 prochaines années. La section 2 examine ensuite l'impact potentiel de ces tendances sur les finances publiques et sur la croissance économique, tandis que la section 3 s'attache à montrer que, face au vieillissement de la population, la première des politiques à mettre en œuvre doit être d'encourager le travail au-delà d'un certain âge.

## 1. L'ampleur du défi démographique

Tous les pays de l'OCDE enregistrent un vieillissement de leur population du fait à la fois d'une chute des taux de fécondité et d'une augmentation de la longévité (graphique 1.1). Cependant, le mouvement est plus prononcé et se produit selon un rythme plus rapide dans certains pays que dans d'autres<sup>1</sup>. Par exemple, à l'horizon 2050, plus d'un tiers de la population aura 65 ans ou plus en Italie, au Japon, en Corée et en Espagne, alors que la proportion sera d'environ un cinquième, voire moins, au Mexique, en Turquie et aux États-Unis.

Graphique 1.1. Tous les pays de l'OCDE vieillissent, mais certains plus vite que d'autres



Source : Base de données démographiques et base de données sur les projections de la population active de l'OCDE.

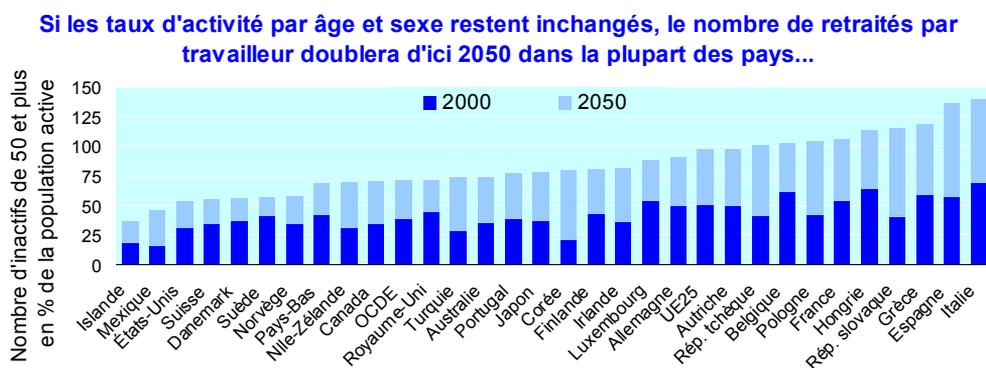
Le rythme du vieillissement est particulièrement marqué en Corée car, dans ce pays, la part de la population âgée de 65 ans et plus est actuellement l'une des plus faibles de la zone de l'OCDE mais, d'après les projections, ce sera l'une des plus fortes en 2050.

Dans de nombreux pays, le phénomène de vieillissement se produira essentiellement au cours des trois prochaines décennies, la génération du baby-boom entrant dans la tranche d'âge des 65 ans et plus. Cependant, en l'absence de rebond des taux de fécondité, et les gains de longévité se poursuivant, le rapport de dépendance de la population âgée continuera de s'accroître, même après que l'impact de la génération du baby-boom sur le profil démographique de chaque pays aura commencé de s'atténuer.

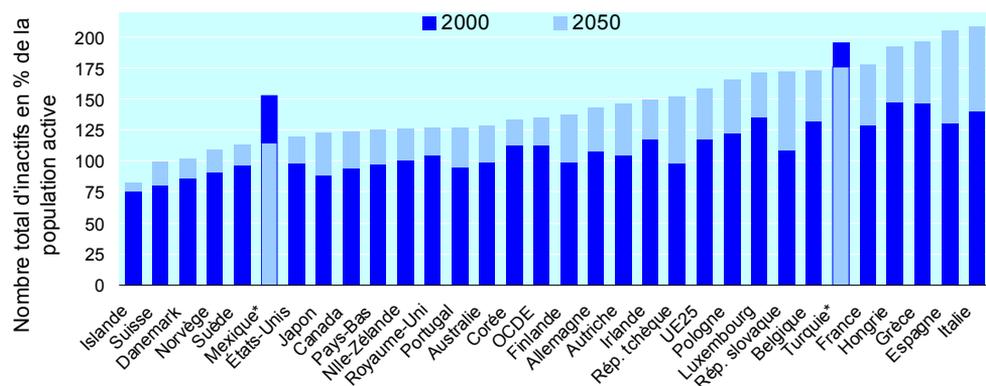
## 2. Les conséquences économiques du vieillissement démographique

L'un des indicateurs de la charge économique potentielle que représentera la population âgée pour la population au travail est le rapport du nombre des « retraités » (nombre d'inactifs de 50 ans et plus) au nombre de travailleurs<sup>2</sup>. Si les taux d'activité par âge et par sexe se maintiennent à leurs niveaux actuels, ce rapport doublera pratiquement, passant d'environ 38 retraités pour 100 travailleurs en moyenne, dans la zone de l'OCDE, à un peu plus de 70 retraités pour 100 travailleurs en 2050 (graphique 1.2, panneau du haut)<sup>3</sup>. En Europe, le rapport devrait être de près d'un retraité par travailleur.

Graphique 1.2. **Le vieillissement de la population représentera une charge économique de plus en plus lourde pour les travailleurs**



**... et le nombre total de non-actifs par travailleur augmentera également**



\* Au Mexique et en Turquie, le rapport de dépendance économique total pourrait même être plus faible en 2050 qu'en 2000, le recul projeté du nombre des enfants à charge l'emportant largement sur l'augmentation du nombre des personnes âgées.

Source : Base de données démographiques et base de données sur les projections de la population active de l'OCDE.

### *Une charge croissante pour les finances publiques*

Une telle augmentation du nombre des retraités par travailleur fera certainement peser une charge de plus en plus lourde sur les finances publiques, dans la plupart des pays de l'OCDE. Par exemple, d'après les projections, les dépenses publiques de pension et les dépenses en soins et services de longue durée augmenteront considérablement, en proportion du PIB, dans la plupart des pays, au cours des prochaines décennies (OCDE, 2001). Dans le même temps, le vieillissement de la population contribuera à un accroissement sensible des dépenses de santé publique, les dépenses de santé par tête étant plus élevées pour les personnes âgées<sup>4</sup>. Par conséquent, en l'absence de changement significatif dans les comportements d'activité, l'accroissement prévisible des dépenses publiques devra être financé soit par un relèvement des cotisations de sécurité sociale et autres prélèvements obligatoires, soit par une réduction de la générosité des prestations, soit par une formule combinant les deux dans des proportions variables.

### *Certains pays auront des ajustements beaucoup plus importants que d'autres à opérer*

L'évolution du nombre de retraités par travailleur dépendra à la fois de l'évolution de l'effectif des groupes âgés par rapport aux groupes plus jeunes, surtout du fait de l'arrivée à l'âge de la retraite de la génération issue du baby-boom, et de la proportion de seniors restant actifs<sup>5</sup>. On peut donc avoir une vision synthétique des pressions que le vieillissement de la population exercera sur les pays en rapprochant le taux d'activité des seniors et l'évolution du taux de dépendance de la population âgée au cours du prochain demi-siècle. Ainsi, dans les pays où le taux d'activité des seniors est déjà relativement élevé et où l'on anticipe une augmentation modérée du rapport de dépendance de la population âgée, les ajustements à opérer seront sans doute plus limités que dans les pays où le taux d'activité des seniors est faible et où l'on anticipe une forte augmentation du taux de dépendance de la population âgée. Sur le tableau 1.1, les pays de l'OCDE ont été répartis en trois groupes par rapport à ces deux dimensions, en fonction du taux d'activité des seniors (élevé, moyen ou faible) et en fonction de l'évolution prévisible du taux de dépendance de la population âgée (augmentation modérée, forte ou très forte).

Tableau 1.1. **L'ampleur du défi à venir<sup>a</sup>**

Taux d'activité des 50-64 ans, 2004	Evolution projetée du taux de dépendance de la population âgée, 2000-2050 <sup>b</sup>		
	Augmentation modérée	Forte augmentation	Très forte augmentation
<i>Élevé</i>	Danemark, Islande, Norvège, Suède, Suisse, États-Unis	Canada, Nouvelle-Zélande	Japon
<i>Moyen</i>	Pays-Bas, Royaume-Uni	Australie, Finlande, France, Allemagne, Irlande, Mexique	République tchèque, Corée, Portugal
<i>Faible</i>	Belgique, Luxembourg, Turquie	Autriche, Hongrie	Grèce, Italie, Pologne, République slovaque, Espagne

a) Les pays ont été répartis entre les trois groupes au regard de chaque variable selon s'ils se situent à plus d'un demi écart-type de la moyenne pour l'ensemble des pays.

b) Rapport de la population âgée de 65 ans et plus à la population âgée de 20 à 64 ans.

Source : Estimations de l'OCDE basées sur les taux d'activité issus des statistiques de l'OCDE sur la population active et des taux de dépendance de la population âgée issus de la base de données de projections de population et de population active de l'OCDE.

Par conséquent, si l'on s'en tient à cette classification à deux dimensions, il apparaît que les ajustements les plus importants seraient sans doute à opérer dans des pays comme la Grèce, l'Italie, la Pologne, la République slovaque et l'Espagne, tandis que les ajustements les plus limités concerneraient des pays comme le Danemark, l'Islande, la

Norvège, la Suède, la Suisse et les États-Unis. Les pays en bas de chaque colonne auront des ajustements plus importants à opérer du fait que le taux d'activité des seniors y est plus faible et, de même, les pays situés en partie droite du tableau auront des ajustements plus importants à opérer du fait d'un vieillissement plus prononcé de leur population.

Naturellement, ce cadre simple ne donne qu'une vision partielle de la situation. Par exemple, il y a tout lieu de croire que certains pays comme la Belgique et la France, où les taux de dépendance de la population âgée sont déjà relativement élevés, pourront difficilement s'accommoder d'une hausse – même modérément importante – de ce taux. En outre, les pays qui ont déjà des taux très élevés de dépenses publiques, comme les pays nordiques, auront sans doute une marge de manœuvre plus limitée et seront donc peut-être amenés à réaliser des ajustements sensibles pour assurer la viabilité de leurs finances publiques.

Par ailleurs, l'augmentation des dépenses publiques liée à un accroissement de la population âgée sera vraisemblablement en partie compensée par la réduction de la part des dépenses publiques consacrée à la prise en charge des enfants et à l'éducation, la part que représentent les enfants et les jeunes dans la population diminuant. Cependant, le déclin de cette catégorie de population sera généralement insuffisant pour compenser entièrement l'augmentation du nombre des inactifs âgés. Sur la base des taux d'activité actuels par âge et par sexe, le rapport de dépendance économique (autrement dit, le rapport de la population inactive totale à la population active) devrait augmenter dans tous les pays à l'exception du Mexique et de la Turquie (graphique 1.2, panneau du bas). L'augmentation du rapport de dépendance économique sera moins spectaculaire que l'augmentation du nombre des retraités par rapport au nombre de travailleurs, mais elle sera néanmoins sensible dans la plupart des pays, la progression allant d'environ un cinquième à environ la moitié. Par conséquent, dans tous les pays, à l'exception marquée de l'Islande, plus de la moitié de la population devrait être inactive en 2050.

### ***La croissance de la population active et la croissance économique vont ralentir***

En dehors de l'augmentation rapide du nombre des personnes âgées, l'autre aspect du vieillissement de la population réside dans le ralentissement de l'accroissement de la population âgée de 20 à 64 ans qui concentre l'essentiel de l'activité. Dans de nombreux pays de l'OCDE, au cours des deux prochaines décennies, la population âgée de 20 à 64 ans devrait non seulement diminuer relativement à la population totale mais aussi en chiffres absolus. De fait, c'est déjà ce qui est en train de se produire en Allemagne, au Japon et en Italie, et cela devrait s'observer dans de nombreux autres pays européens au cours des dix prochaines années. Ces facteurs devraient entraîner un net ralentissement de la croissance de la population active et, par conséquent, un ralentissement de la croissance économique, surtout en termes de PIB par habitant. Par conséquent, non seulement les pressions sur les finances publiques et les cotisations prélevées sur la population au travail s'intensifieront du fait de la réduction du nombre des actifs par rapport aux inactifs, mais encore il faut s'attendre à des taux de croissance économique par habitant beaucoup plus faibles, sauf à ce que le ralentissement de la croissance de la population active soit compensé par des gains importants de croissance de la productivité du travail.

Une estimation de référence de l'impact du vieillissement démographique sur la croissance du PIB par habitant peut être obtenue en partant de l'hypothèse que les taux d'activité par âge et par sexe resteront inchangés dans chaque pays et que la croissance de la productivité du travail se maintiendra au même niveau qu'entre 1970 et 2000. Sur cette base, la croissance du PIB par habitant dans les pays de l'OCDE devrait tomber à environ 1.7 % par an au cours des trois prochaines décennies – soit environ 30 % de moins que le

taux observé entre 1970 et 2000<sup>6</sup>. L'ampleur potentielle de ce ralentissement diffère sensiblement entre les pays et pourrait induire une inversion de la tendance de convergence à long terme des niveaux de PIB par habitant des pays de l'OCDE. Par exemple, sur la base d'un maintien de la structure actuelle de l'activité par cohorte, on anticipe un creusement de l'écart, en termes de PIB par habitant, entre le pays qui se situe en tête, les États-Unis, et les autres grandes économies de l'OCDE, au cours des 50 prochaines années (Oliveira Martins *et al.*, 2005). On anticipe des écarts particulièrement marqués, de plus de 20 % et 30 % respectivement, pour l'Allemagne et pour le Japon.

On peut illustrer la contribution potentielle d'une augmentation des taux d'activité des seniors destinée à contrebalancer l'impact négatif du vieillissement sur la croissance de la population active, et sur la croissance économique de façon plus générale, en comparant un scénario bâti sur une hypothèse de constance, dans lequel les taux d'activité par âge et par sexe restent inchangés, se maintenant à leurs niveaux actuels (scénario « constant »), et un scénario bâti sur une hypothèse d'augmentation graduelle du taux d'activité des seniors (scénario « maximum 50+ »). Dans le premier scénario, les taux d'activité par groupe d'âge de cinq ans et par sexe demeurent constants, se maintenant à leur niveau de 2000. Les taux d'activité sont aussi maintenus constants pour les groupes jeunes dans le deuxième scénario, mais ils augmentent progressivement pour les 50 ans et plus jusqu'à atteindre, en 2030, le taux d'activité maximum observé pour chaque groupe d'âge et chaque sexe, en 2000, dans la zone de l'OCDE (à l'exclusion des deux cas extrêmes que constituent l'Islande et le Mexique). Naturellement, il y a un potentiel d'augmentation des taux d'activité dans les groupes jeunes, en particulier chez les femmes. On peut donc construire un troisième scénario dans lequel les taux d'activité par sexe, pour tous les groupes d'âge, augmentent graduellement jusqu'à atteindre une valeur maximale (scénario « maximum »).

On voit, sur la base de ces scénarios, que les différentes hypothèses concernant l'évolution future des taux d'activité des seniors peuvent entraîner d'importantes disparités dans la croissance de la population active au cours des 50 prochaines années, dans la zone de l'OCDE (graphique 1.3). Dans le scénario bâti sur l'hypothèse de constance des taux d'activité, la population active de la zone de l'OCDE atteint un maximum de 570 millions d'individus vers 2020, après quoi elle se contractera. Dans le scénario bâti sur l'hypothèse d'une augmentation progressive du taux d'activité des 50 ans et plus, la croissance de la population active est beaucoup plus rapide et l'on atteint un maximum de 660 millions d'actifs vers 2030. Ensuite, la population active suivrait la même évolution, dans le sens d'une diminution, que dans le premier scénario, l'hypothèse étant une constance des taux d'activité par âge et par sexe après 2030. Naturellement, le troisième scénario, bâti sur une hypothèse d'augmentation des taux d'activité tant chez les jeunes que chez les plus âgés, aboutit à une croissance plus marquée encore de la population active. Cependant, l'essentiel de l'augmentation de la population active par rapport au premier scénario s'explique par l'augmentation du taux d'activité des seniors, ce qui montre que c'est dans ces groupes d'âge que la population augmentera le plus rapidement et que c'est aussi dans ces groupes d'âge que les possibilités d'augmentation des taux d'activité à l'avenir seront les plus importantes.

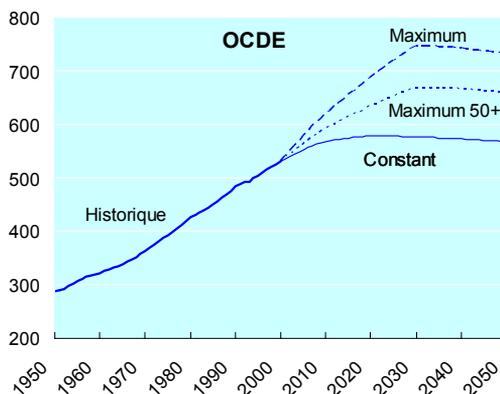
Dans la zone de l'OCDE, selon le scénario considéré, on peut s'attendre à de nettes disparités entre les principales économies dans la croissance future de la population active. Certaines de ces disparités reflètent le faible taux d'activité des seniors – ce qui implique qu'une augmentation des taux d'activité de ce groupe aurait un impact beaucoup plus important sur la croissance future de la population active. Aux États-Unis, la population

active devrait continuer de s'accroître au cours des 50 prochaines années, fût-ce à un rythme plus lent, dans les trois scénarios. En revanche, en Europe et au Japon, le maintien des taux d'activité par âge et par sexe à leur niveau actuel entraînerait une forte contraction de la population active. Si les taux d'activité augmentent selon les deuxième et troisième scénarios, la contraction de la population active sera reportée, en Europe, au-delà de 2030, mais pas au Japon, où la population active devrait se contracter, aussi bien à court terme qu'à long terme. Cela s'explique par le fait que les taux d'activité au Japon sont déjà parmi les plus élevés de la zone de l'OCDE, surtout pour les seniors, de sorte que les perspectives d'augmentation des taux d'activité sont plus limitées que dans les autres pays.

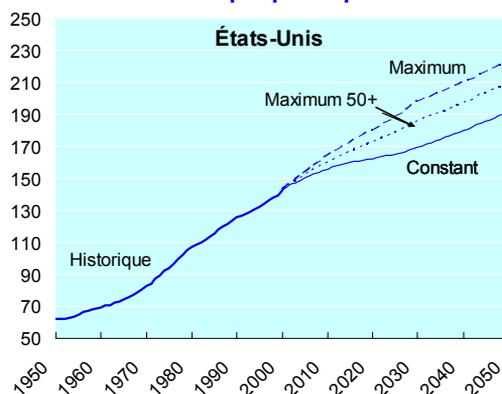
Graphique 1.3. **L'augmentation du taux d'activité des groupes âgés pourrait stimuler la croissance de la population active<sup>a</sup>**

En millions d'individus

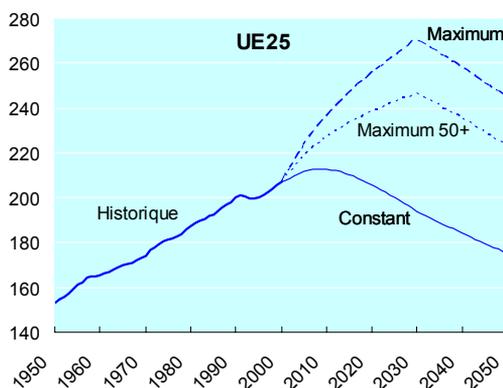
**La population active des pays de l'OCDE cessera de s'accroître sauf augmentation des taux d'activité**



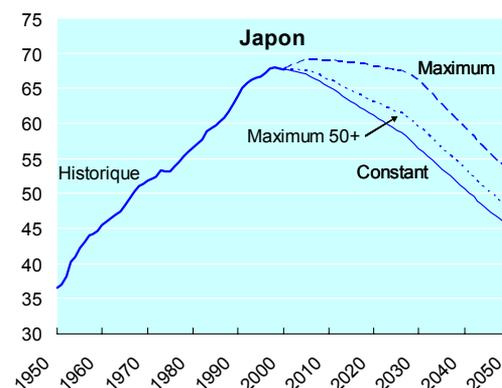
**Aux États-Unis, la population active continuera de s'accroître mais plus lentement que par le passé**



**En Europe, la population active pourrait se contracter nettement, sauf augmentation des taux d'activité**



**Au Japon, une forte contraction de la population active est vraisemblable, même avec une augmentation des taux d'activité**



- a) On envisage trois scénarios pour analyser la croissance future de la population active : le premier scénario (constant) postule la persistance des taux d'activité par âge et par sexe à leurs niveaux de 2000 ; le deuxième scénario (maximum 50+) postule que les taux d'activité par âge des 50 ans et plus augmentent sur la période 2000-2030, jusqu'à atteindre les taux maximaux observés en 2000 dans la zone de l'OCDE (à l'exclusion de l'Islande et du Mexique), après quoi ils demeurent constants ; et le troisième scénario (maximum) étend l'hypothèse d'augmentation des taux d'activité, comme envisagé dans le deuxième scénario, à tous les groupes d'âge.

Source : Base de données démographiques et base de données sur les projections de la population active de l'OCDE.

### *Les départs à la retraite seront nombreux*

Il y a, derrière ces changements nets projetés au niveau de la taille de la population active, des flux bruts d'entrée dans l'activité et de sortie de l'activité beaucoup plus importants. Les employeurs auront donc à opérer des ajustements plus marqués encore de leurs effectifs que ne l'indique la réduction prévisible de la croissance globale de la population active. A partir du moment où la génération issue du baby-boom arrivera à l'âge de la retraite, les cohortes de travailleurs qui partiront à la retraite seront de plus en plus nombreuses par rapport aux nouveaux entrants sur le marché du travail. Si l'on postule des comportements d'activité par âge et par sexe inchangés dans l'ensemble de la zone de l'OCDE, le nombre des sorties du marché du travail dans la population âgée de 50 ans et plus peut passer d'environ 8.5 millions par an sur la période 2000-2005 à environ 12 millions par an sur la période 2025-2030. Dans le même temps, le nombre des nouvelles entrées sur le marché du travail parmi les jeunes de moins de 30 ans pourrait passer d'environ 12.9 millions à 11.9 millions par an. En Europe (pays de l'OCDE uniquement), le nombre des retraités excéderait le nombre des entrants jeunes sur le marché du travail d'ici 2015, et le décalage serait de près d'un million de personnes annuellement vers 2030. L'écart anticipé par rapport à la population active totale serait plus important encore pour le Japon, sur la même période.

Ces déséquilibres pourraient induire des coûts d'ajustement fort lourds pour les employeurs du fait que ceux-ci devraient gérer des flux accrus de sorties d'activité tout en essayant de recruter à partir d'une réserve de travailleurs en diminution. Cela pourrait provoquer des pénuries de main-d'œuvre dans certains secteurs, en particulier les soins de santé et les soins de longue durée. Dans beaucoup de pays, un grand nombre de fonctionnaires vont partir à la retraite au cours des vingt prochaines années, et leur remplacement risque d'aggraver les difficultés de recrutement dans le secteur privé (Hoj et Toly, 2005).

### **3. Le rôle essentiel des mesures destinées à encourager le travail au-delà d'un certain âge**

L'un des éléments clés, face à ces enjeux économiques, consistera à lever les obstacles à l'activité, en particulier pour les seniors. Si l'on parvenait à encourager les plus âgés à rester plus longtemps en activité, cela pourrait être bénéfique sur trois plans : cela stimulerait la croissance de la population active et cela aiderait à compenser l'impact négatif du vieillissement de la population sur la croissance économique ; cela améliorerait la situation des finances publiques, les dépenses publiques liées aux préretraites diminuant tandis que les recettes fiscales augmenteraient ; et cela serait favorable aussi pour les employeurs dans la mesure où cela tempérerait le rythme auquel ils devraient remplacer les travailleurs qui partiraient à la retraite par de nouveaux entrants. En outre, les cessations anticipées d'activité ne sont pas toujours volontaires et peuvent être source de graves difficultés pour de nombreux seniors sous forme d'exclusion sociale et de possibilités réduites de s'assurer un revenu suffisant pour leur retraite. Par conséquent, les mesures destinées à aider les seniors à se maintenir plus longtemps en activité peuvent aussi avoir un impact plus direct sur le niveau de bien-être individuel.

Endiguer la vague des cessations anticipées d'activité n'est que l'une des réponses possibles au vieillissement ; d'autres mesures qui se traduiraient soit par une croissance plus rapide de la population active (grâce à une augmentation de l'immigration, par exemple), soit par une intensification des gains de productivité (grâce à des investissements dans les compétences et le capital humain, la R-D et l'innovation, par exemple), contribueraient aussi à compenser l'impact négatif du vieillissement démographique sur les finances publiques et sur la croissance du PIB par tête. Mais chacune de ces approches présente des forces et des faiblesses, et il faut considérer que ces mesures sont de nature à jouer un rôle complémentaire par rapport aux mesures destinées à encourager une plus forte participation à la vie active face au vieillissement de la population (voir encadré 1.1).

### Encadré 1.1. Les trois « P » face au vieillissement de la population

La croissance du PIB par tête peut se décomposer entre trois grands facteurs à propos desquels on parle parfois des trois « P » : population ; productivité ; et participation à l'activité. L'impact négatif du vieillissement de la population sur la croissance doit donc pouvoir être contrebalancé par des mesures destinées à infléchir l'évolution de chacun de ces facteurs.

**Population.** La principale cause de l'impact négatif du vieillissement sur la croissance du PIB par tête est la diminution des effectifs des classes d'âge de forte activité (20-64 ans) par rapport aux groupes plus jeunes et plus âgés. Par conséquent, l'une des parades au vieillissement sera d'essayer de modifier la structure par âge de la population, en élevant la fécondité ou en augmentant les migrations. Cependant, cette approche se heurte à plusieurs limites. D'abord, même si l'on parvenait à élever la fécondité – il y a tout un débat sur la façon d'y parvenir – cela n'aurait un impact favorable, en réduisant la charge économique supportée par la population au travail, qu'à moyen et long terme. A court terme, cela entraînerait, au contraire, un alourdissement du taux de dépendance économique. A l'inverse, une augmentation de l'immigration, si elle était substantielle, abaisserait immédiatement le taux de dépendance économique, surtout s'il s'agissait essentiellement d'une immigration de main-d'œuvre, autrement dit d'une immigration à des fins d'emploi. Mais, à moyen et long terme, l'impact sur les taux de dépendance est moins net car le comportement démographique des migrants et de leurs descendants tend à converger vers celui des nationaux du point de vue de la fécondité et de la mortalité. Par conséquent, il faudrait une augmentation soutenue et potentiellement importante du taux d'immigration pour modifier notablement la structure par âge, à long terme, de la population. Cela risque d'être difficile à réaliser, tant sur le plan politique que sur le plan social, et cela peut engendrer des coûts importants (en plus des avantages) dans la mesure où il faudra aider un nombre accru de migrants à réussir leur intégration dans l'économie et dans la société du pays d'accueil. Néanmoins, comme on l'indique dans le Livre vert de la Commission européenne sur la gestion des migrations économiques (CE, 2005), l'immigration a assurément un rôle à jouer pour éviter les pénuries potentielles de main-d'œuvre.

**Productivité.** Une augmentation permanente du taux d'accroissement de la productivité du travail aiderait à compenser l'impact négatif du vieillissement de la population sur la croissance économique – fondamentalement, la baisse du nombre des travailleurs par rapport à la population totale pourrait être compensée par une croissance plus rapide de la productivité de chaque travailleur. Cependant, l'impact sur les finances publiques serait vraisemblablement moins net que l'impact sur la croissance économique. L'accélération des gains de productivité du travail tendrait à aller de pair avec une augmentation plus forte des salaires réels, laquelle, dans un second temps, se traduirait par une plus forte augmentation des dépenses publiques, celles-ci étant, directement ou indirectement, liées à la croissance des salaires (par le biais, par exemple, des coûts salariaux propres du secteur public, ou du fait de la fourniture de services à forte composante de travail, ou du fait que les prestations sociales et les pensions sont indexées sur les salaires). Par conséquent, les actifs (et les inactifs) connaîtraient, certes, une plus forte progression de leur revenu brut si la productivité augmentait plus rapidement, mais cette progression serait en partie annulée par l'alourdissement des prélèvements fiscaux destinés à financer le surcroît de dépenses publiques.

**Participation à l'activité.** Si l'on parvient à mieux mobiliser l'offre de travail, cela réduira les taux de dépendance économique et cela améliorera la situation des finances publiques, outre que cela induira un accroissement du potentiel de croissance économique, à la fois à court terme – en fonction du rythme d'augmentation – et à long terme. De plus, il y a un réel potentiel d'augmentation des taux d'activité dans les groupes âgés parallèlement à l'allongement de l'espérance de vie sans incapacité. Néanmoins, étant donné l'ampleur probable de la diminution des effectifs des classes d'âge de forte activité (20-49 ans) par rapport à la population âgée, une augmentation même substantielle des taux d'activité des groupes âgés n'aura vraisemblablement qu'un impact modéré sur la croissance économique par tête ; mais elle aura un impact beaucoup plus marqué sur les finances publiques.

*Source* : Cet encadré s'appuie sur plusieurs études dont, notamment : Australian Productivity Commission (2005) ; Finnish Prime Minister's Office (2005) ; et Oliveira Martins *et al.* (2005).

### Notes

1. Ces différences entre pays reflètent la diversité des hypothèses nationales concernant l'évolution de la fécondité, les tendances migratoires et la longévité qui sous-tendent les projections du graphique 1.1, mais aussi les différences actuelles et passées concernant ces facteurs démographiques.
2. L'indicateur plus traditionnellement utilisé est le taux de dépendance de la population âgée qui exprime le rapport de la population âgée de 65 ans et plus à la population âgée de 20 à 64 ans (ou, plus traditionnellement, de 15 à 64 ans). Mais tous les jeunes ne travaillent pas et tous les groupes âgés ne sont pas à la retraite, et les proportions varient sensiblement d'un pays à l'autre.
3. Le dénominateur, sur le graphique 1.2, est la population active et non pas le nombre de personnes occupant un emploi, les scénarios ne prenant en compte que la taille projetée de la population active. Par conséquent, le nombre de retraités par travailleur ou le nombre d'inactifs par travailleur est sous-estimé par l'inverse du complément à l'unité des taux de chômage. Par exemple, si le taux de chômage est de 5 %, le rapport du nombre de retraités au nombre de travailleurs est supérieur d'environ 5 % au rapport du nombre de retraités à la population active, et il lui serait supérieur d'environ 11 % si le taux de chômage était de 10 %.
4. Cependant, l'essentiel de l'augmentation des dépenses de santé proviendra vraisemblablement de la poursuite de la tendance longue à l'augmentation de la part de PIB consacrée aux dépenses de santé indépendamment des tendances démographiques – du fait, notamment, de l'introduction de nouveaux médicaments coûteux et de nouveaux types d'interventions et de techniques médicales.
5. Les différences entre pays du point de vue du nombre des retraités par travailleur dépendront aussi des structures d'activité des groupes jeunes par sexe dans chaque pays.
6. Bien que ces estimations soient grossières, leur ordre de grandeur cadre avec celui d'estimations nationales plus élaborées. Par exemple, l'Australian Productivity Commission (2005) a estimé qu'en cas de maintien de la croissance de la productivité de la main-d'œuvre à son niveau actuel, la croissance du PIB par habitant pourrait tomber à environ 1.25 % par an d'ici le milieu des années 2020 – soit environ la moitié du taux enregistré entre 2003 et 2004.

## *Chapitre 2*

### **Travailler après 50 ans**

*Messages essentiels* : Dans tous les pays, l'activité des seniors est découragée par toute une série de mécanismes désincitatifs et d'obstacles qui appellent un vaste ensemble de réformes. Cependant, la situation des seniors sur le marché du travail est également très différente d'un pays à l'autre et à l'intérieur de chaque pays, ce dont il faut tenir compte. Un certain nombre de facteurs semblent propices à une amélioration des perspectives d'emploi des seniors dans l'avenir, mais on se gardera de tout excès d'optimisme.

Dans le chapitre 1, nous avons développé l'argument selon lequel une plus forte mobilisation des ressources en main-d'œuvre parmi les seniors sera de nature à jouer un rôle clé pour faire face aux enjeux économiques et sociaux liés au vieillissement de la population. Nous nous intéresserons maintenant de plus près à la situation actuelle et future des seniors sur le marché du travail. Les disparités constatées entre pays en matière d'emploi, de chômage et d'inactivité des seniors sont examinées à la section 1. Comme le montre la section 2, il existe aussi une très grande diversité à l'intérieur de cette classe d'âge, et au sein de chaque pays, en ce qui concerne les arbitrages opérés entre travail et retraite. Les perspectives des seniors sur le marché du travail sont présentées à la section 3.

## 1. Diversité entre les pays

Cette section met tout d'abord en relief les disparités qui existent entre pays dans la situation des seniors vis-à-vis du marché du travail. Les comparaisons internationales non seulement fournissent un étalon pour mesurer l'importance de la sous-utilisation des ressources en main-d'œuvre parmi les seniors mais aident aussi à mettre en lumière des aspects particuliers qui peuvent jouer contre le travail des seniors ou créer d'autres obstacles à leur emploi.

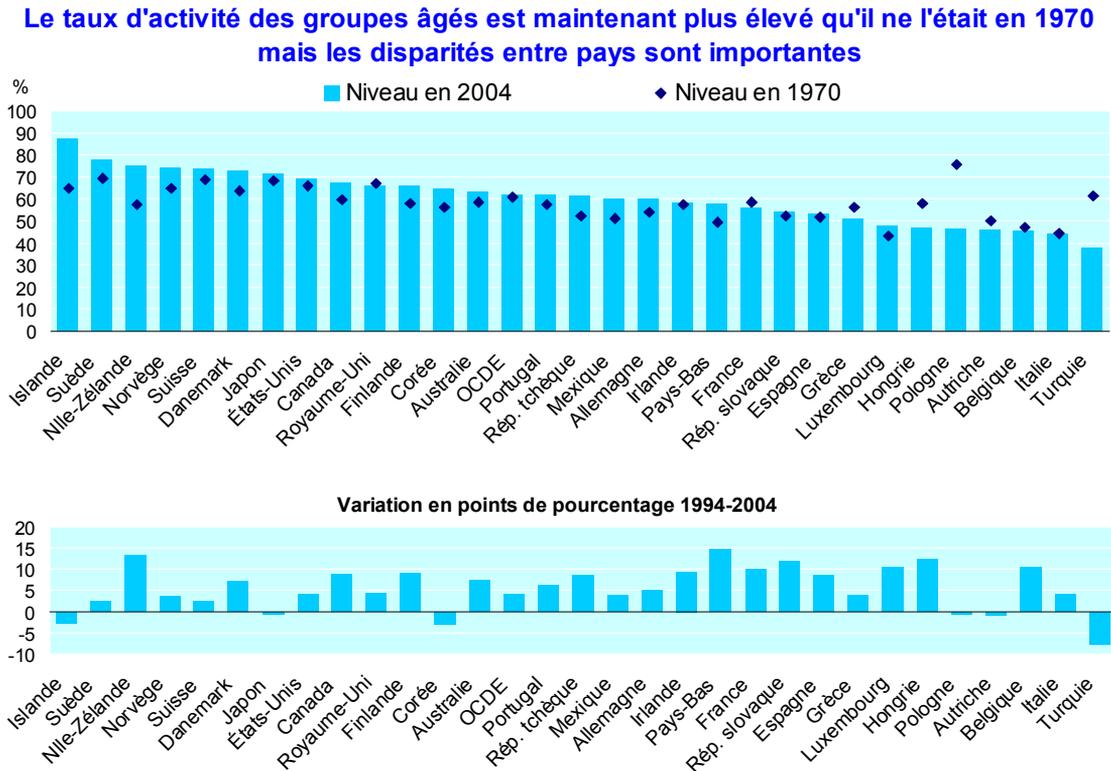
### *Participation à l'activité*

Actuellement, l'ampleur de la participation des travailleurs de plus de 50 ans à l'activité varie notablement d'un pays de l'OCDE à l'autre, allant de moins de 50 % à plus de 70 % (graphique 2.1). Depuis 1970, la plupart des pays connaissent une augmentation de la proportion des seniors de 50 à 64 ans qui travaillent, à l'exception notable, toutefois, de la Hongrie, de la Pologne et de la Turquie. Cependant, dans de nombreux pays, cela reflète une augmentation du taux d'activité qui s'est amorcée au milieu des années 90, après un mouvement de baisse dans les années 1970 et 1980. De fait, sur la période 1994-2004, le taux d'activité des seniors a augmenté dans presque tous les pays de l'OCDE, particulièrement en Nouvelle-Zélande.

Derrière l'évolution générale du taux d'activité de l'ensemble des personnes de 50 à 64 ans, les tendances à l'oeuvre sont très différentes selon le sexe (graphique 2.2). Le taux d'activité des hommes âgés de 50 à 64 ans est en baisse notable, depuis 1970, dans presque tous les pays de l'OCDE, mais la baisse est beaucoup plus marquée dans certains pays que dans d'autres. Alors que les similitudes entre pays étaient importantes en 1970, aujourd'hui les écarts sont marqués. Pour l'ensemble de la zone de l'OCDE, alors que moins d'un homme senior sur six ne faisait pas partie de la population active en 1970, la proportion est passée à plus d'un sur quatre en 2004.

A l'inverse, pratiquement tous les pays de l'OCDE ont connu une forte hausse tendancielle du taux d'activité des femmes seniors, qui explique l'augmentation dans le temps du taux d'activité de la population totale âgée de 50 à 64 ans. Cela reflète une tendance générale à l'augmentation de la participation à l'activité des cohortes successives de femmes, de sorte que l'augmentation des taux d'activité dans les cohortes jeunes s'est répercutée sur les cohortes plus âgées. L'augmentation est beaucoup plus marquée dans certains pays que dans d'autres. Et c'est pourquoi l'écart est important entre les pays situés à un extrême, où le taux d'activité des femmes âgées de 50 à 64 ans est de 35 % voire moins (Belgique, Grèce, Italie, Luxembourg, Espagne, Turquie), et les pays situés à l'autre extrême, où ce taux est de 65 % voire plus (Danemark, Finlande, Islande, Nouvelle-Zélande, Norvège, Suède).

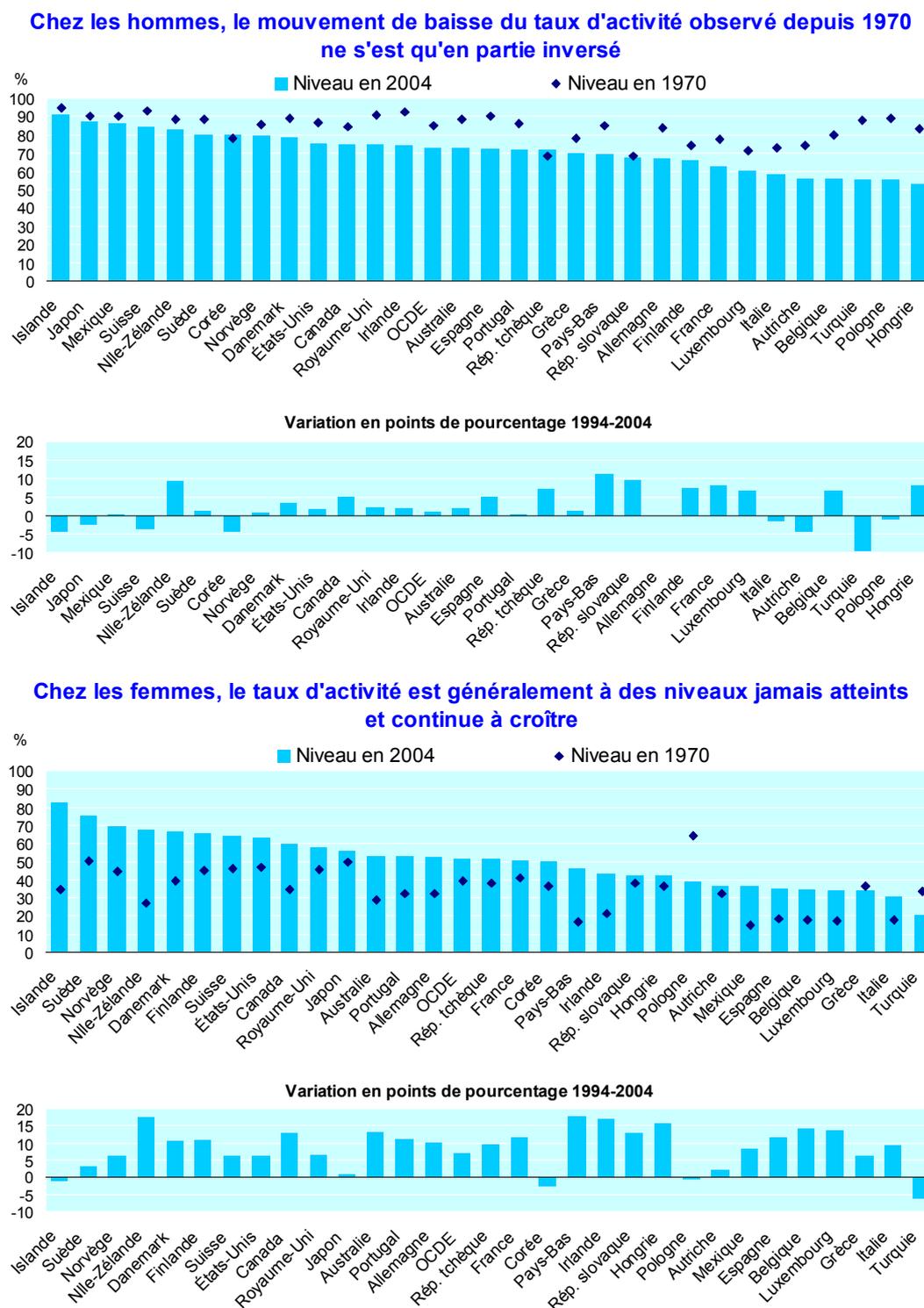
Graphique 2.1. **Le taux d'activité des groupes âgés varie beaucoup d'un pays de l'OCDE à l'autre<sup>a</sup>**



a) Les données se rapportent au taux d'activité de toutes les personnes âgées de 50 à 64 ans. Les données pour 1970 sont en fait celles de 1975 pour l'Islande ; la Tchécoslovaquie (République tchèque et République slovaque) ; et la partie occidentale de l'Allemagne uniquement.

Source : Estimations de l'OCDE sur la base de l'Enquête communautaire sur les forces de travail, d'autres enquêtes nationales de population active et des données de recensement de 1970 pour certains pays.

Ces disparités marquées entre pays du point de vue du taux d'activité des seniors (hommes et femmes) peuvent refléter, de façon plus générale, les spécificités du taux d'activité au niveau national dans tous les groupes d'âge. On peut le vérifier en rapprochant, dans les différents pays, le taux d'activité du groupe des 50-64 ans et celui du groupe des 25-49 ans (graphique 2.3). En ce qui concerne les hommes, on n'observe pas de corrélation significative entre les deux groupes d'âge ; cela donne à penser que les disparités entre pays du point de vue du taux d'activité des hommes seniors s'expliquent en grande partie par les spécificités du marché du travail vis-à-vis des seniors – comportements en matière de retraite, par exemple. En revanche, s'agissant des femmes, on observe une corrélation positive assez forte (et statistiquement significative) entre les deux groupes d'âge, ce qui donne à penser qu'un taux d'activité des femmes seniors plus faible dans un pays que dans un autre reflète non seulement des différences dans les comportements à l'égard de la retraite, mais aussi une plus faible participation des femmes à l'activité de façon plus générale.

Graphique 2.2. Les taux d'activité des seniors diffèrent selon le sexe<sup>a</sup>

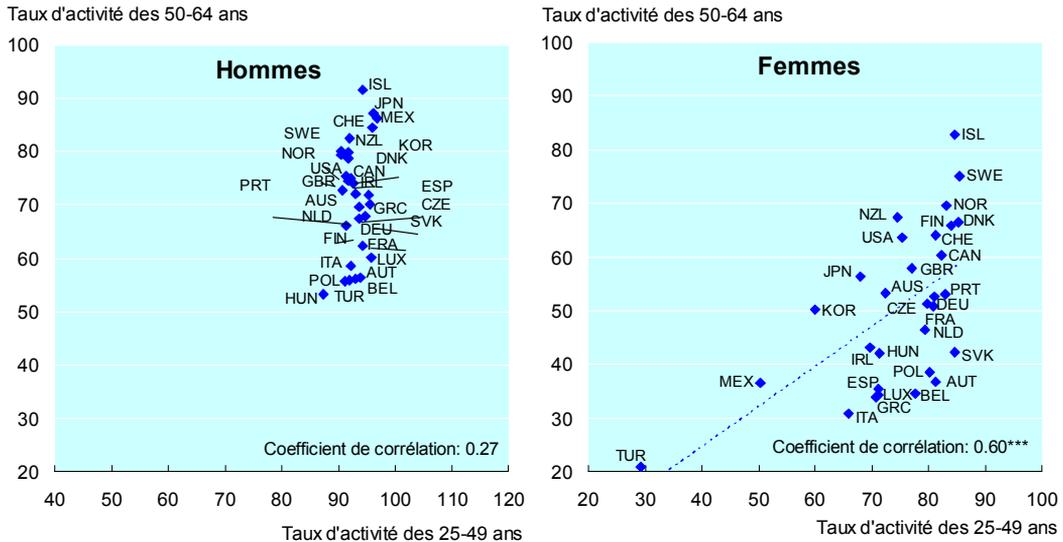
a) Les données concernent le taux d'activité des hommes et des femmes âgés de 50 à 64 ans. Les données pour 1970 sont en fait celles de 1975 pour l'Islande ; la Tchécoslovaquie (République tchèque et République slovaque) ; et la partie occidentale de l'Allemagne uniquement.

Source : Estimations de l'OCDE sur la base de l'Enquête communautaire sur les forces de travail, d'autres enquêtes nationales de population active et des données de recensement de 1970 pour certains pays.

Graphique 2.3. **Corrélation entre le taux d'activité des groupes jeunes et le taux d'activité des groupes plus âgés<sup>a</sup>**

Pourcentages

**Partout, des taux d'activité plus élevés chez les jeunes femmes sont liés à des taux d'activité plus élevés chez les femmes plus âgées alors que ce n'est pas le cas pour les hommes**



\*\*\* statistiquement significatif au seuil de 1 %.

a) Les données se rapportent à 2004.

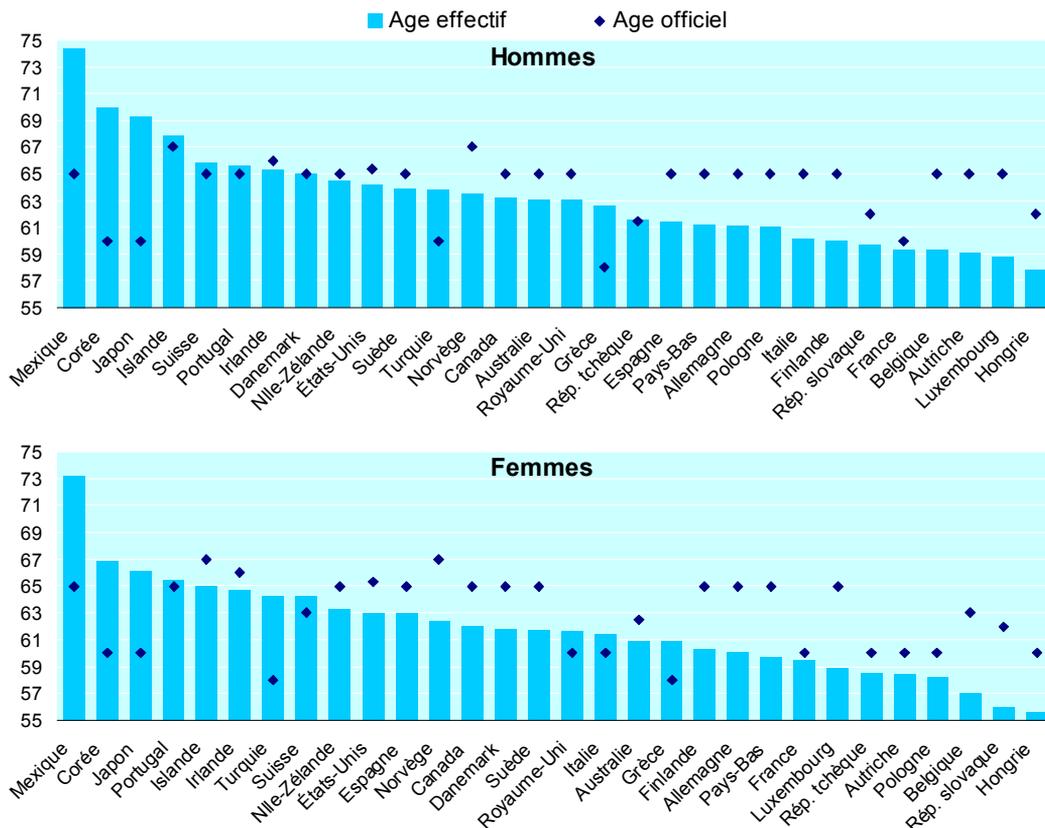
Source : Estimations de l'OCDE sur la base de l'Enquête communautaire sur les forces de travail et d'autres enquêtes nationales de population active.

Par conséquent, toute tentative d'explication du faible taux d'activité des femmes seniors doit prendre en compte les raisons du faible taux d'activité des femmes à un plus jeune âge, ainsi que les divers mécanismes désincitatifs vis-à-vis de l'activité et autres obstacles à l'emploi auxquels sont confrontés les seniors de façon plus générale. Au niveau même de chaque pays, l'évolution du taux d'activité des femmes seniors reflétera à la fois un effet de cohorte, caractérisé par une augmentation de la participation des femmes à l'activité d'une génération à l'autre, et des changements dans le comportement à l'égard de la retraite<sup>1</sup>.

### ***La retraite avant l'âge (officiel) de la retraite***

L'un des indicateurs des comportements en matière de retraite qui fait abstraction des facteurs plus généraux affectant le niveau des taux d'activité est l'âge effectif moyen auquel les seniors se retirent de l'activité – dans un souci de brièveté, on parlera de l'âge effectif de la retraite<sup>2</sup>. Dans la plupart des pays, l'âge effectif de la retraite est très en deçà de l'âge officiel d'accès à une pension de retraite à taux plein (graphique 2.4). Le Japon et la Corée constituent à cet égard des exceptions notables, puisque l'âge effectif de la retraite pour les hommes y avoisine 70 ans, alors que l'âge officiel de la retraite est de 60 ans. Pour ce qui est des autres pays, les hommes, en moyenne, sont encore en activité à 65 ans au Danemark, en Islande, en Irlande, au Portugal et en Suisse, alors qu'ils ont déjà quitté la vie active autour de 60 ans en Autriche, en Belgique, en France, en Hongrie, au Luxembourg et en République slovaque. Les femmes, en général, prennent leur retraite un ou deux ans avant les hommes.

Graphique 2.4. **Comparaison entre l'âge effectif et l'âge officiel de la retraite<sup>a</sup>**  
**Dans de nombreux pays, les travailleurs quittent la population active bien avant l'âge officiel de la retraite**



a) L'âge effectif de la retraite est l'âge moyen auquel les personnes âgées de 40 ans et plus se sont retirées de la population active sur la période 1999-2004. L'âge officiel de la retraite est l'âge le plus bas qui, en 2004, ouvrait droit à une pension de vieillesse du régime public à taux plein indépendamment des années de contribution et de la carrière.

Source : Estimations de l'OCDE sur la base de l'Enquête communautaire sur les forces de travail et d'autres enquêtes nationales sur la population active.

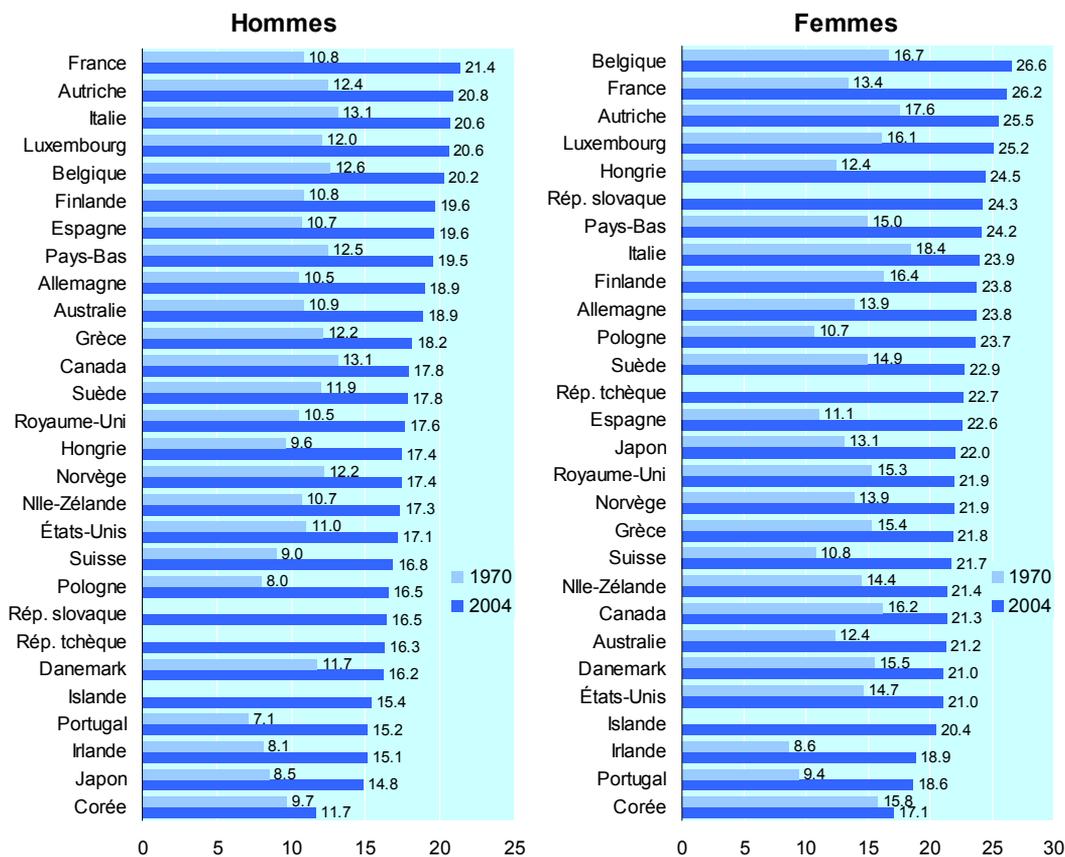
Dans presque tous les pays, l'âge effectif de la retraite a fortement diminué depuis 1970, mais ce déclin tendanciel s'est interrompu récemment. Au cours de la dernière décennie, la plupart des pays ont enregistré ou bien un tassement de la baisse tendancielle de l'âge effectif de la retraite, ou bien un léger redressement. Cela étant, sauf au Japon et en Corée, l'âge effectif de la retraite demeure très en deçà des niveaux des années 1960 et 1970. Ces changements au fil du temps dans l'âge effectif de la retraite ont, le plus souvent, concerné parallèlement les hommes et les femmes, malgré l'augmentation tendancielle du taux d'activité des femmes.

La baisse tendancielle de l'âge effectif de la retraite, conjuguée à l'augmentation de la longévité, a entraîné, depuis 1970, une nette augmentation du nombre d'années que les travailleurs peuvent s'attendre à passer à la retraite (graphique 2.5)<sup>3</sup>. Alors que les hommes, en moyenne, dans les pays de l'OCDE, pouvaient s'attendre à passer moins de 11 années à la retraite en 1970, on était passé à un peu moins de 18 ans en 2004. Pour les femmes, on est passé d'environ 14 ans à 22 ans et demi. Les différences entre pays autour de ces moyennes sont importantes et elles se sont accentuées au fil du temps. Par exemple, en France, les hommes qui ont pris leur retraite en 2004 pouvaient s'attendre à

passer plus de 21 ans à la retraite, à comparer à moins de 12 ans pour les hommes en Corée – en 1970, l'écart entre les deux pays n'était que d'environ un an. Étant donné que l'augmentation de la longévité va se poursuivre vraisemblablement, le nombre d'années que les travailleurs peuvent s'attendre à passer à la retraite devrait continuer d'augmenter, ce qui donne à penser qu'il est urgent de reconsidérer ce que signifie la retraite ainsi que l'âge officiel de départ en retraite sur lequel est bâti le système de pension de chaque pays.

Graphique 2.5. **Anticipations concernant la durée de la retraite en années<sup>a</sup>**

**Dans la plupart des pays, les hommes comme les femmes peuvent aujourd'hui s'attendre à passer un plus grand nombre d'années à la retraite qu'en 1970**



a) On considère l'espérance de vie à l'âge effectif moyen de départ à la retraite.

Source : Estimations de l'OCDE.

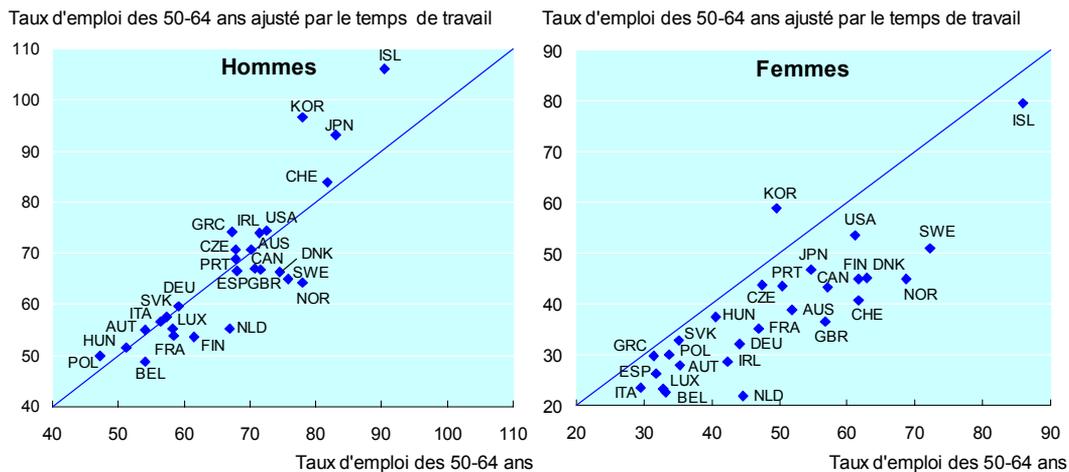
### *Adaptation extensive ou intensive dans l'offre de travail*

Jusqu'à présent, l'offre de travail a été considérée dans une logique de dénombrement : on considère le nombre de seniors qui sont encore actifs occupés. Mais on peut aussi se placer dans une logique d'intensité de l'effort de travail et considérer le nombre d'heures effectivement travaillées. La relation entre ces deux dimensions de l'offre de travail dans les pays de l'OCDE pour les groupes âgés de 50 à 64 ans, est schématisée sur le graphique 2.6 où le taux d'emploi sur la base d'un dénombrement (rapport de la population active occupée à la population totale) est comparé au taux d'emploi exprimé en équivalents plein temps (autrement dit en tenant compte du rapport entre la durée hebdomadaire effective moyenne du travail pour l'ensemble des emplois et

une semaine de travail à plein temps de 40 heures)<sup>4</sup>. Les pays situés en dessous de la diagonale sont ceux où la durée effective moyenne de la semaine de travail est inférieure à 40 heures.

Graphique 2.6. **Taux d'emploi et taux d'emploi ajusté par le temps de travail<sup>a</sup>**  
Pourcentages

### Le faible nombre d'heures travaillées tire vers le bas l'offre effective de travail dans certains pays



a) Les données se rapportent à l'année 2004 (2003 pour l'Allemagne et le Luxembourg et 2002 pour l'Islande). Le taux d'emploi est calculé par le ratio entre l'emploi et la population. Le taux d'emploi ajusté par les heures de travail correspond au taux d'emploi ajusté par le ratio du nombre moyen d'heures hebdomadaires travaillées par rapport à un nombre d'heures par semaine de 40 heures.

Source : Estimations de l'OCDE sur la base de l'Enquête communautaire sur les forces de travail et d'autres enquêtes nationales sur la population active.

S'agissant des hommes seniors, les pays repris sur le graphique 2.6 se répartissent assez également autour de la diagonale. Quelques pays seulement (Corée, Islande et Japon) se situent nettement au-dessus de la diagonale en raison du nombre important d'heures travaillées en moyenne. En revanche, le retrait est notable en ce qui concerne le taux d'emploi ajusté aux Pays-Bas et dans les pays nordiques. Dans le cas des Pays-Bas, cela reflète une forte incidence du travail à temps partiel (OCDE, 2005a), mais, dans les pays nordiques, cela reflète essentiellement un fort absentéisme, essentiellement lié à des congés maladie en Norvège et en Suède (OCDE, 2003a, 2004a). Par conséquent, même si dans les pays nordiques (à l'exception de la Finlande) l'offre de travail de la part des seniors semble fortement mobilisée sur la base d'un dénombrement, il y a néanmoins place pour une augmentation de l'offre de travail, dans une logique d'intensité, ce qui suppose une augmentation du nombre moyen d'heures travaillées.

En ce qui concerne les femmes seniors, le taux d'emploi ajusté est en retrait dans tous les pays sauf la Corée. En moyenne, les femmes seniors travaillent un moins grand nombre d'heures par semaine que les hommes seniors, dans tous les pays, et travaillent donc beaucoup moins que 40 heures par semaine, surtout aux Pays-Bas, dans les pays nordiques, en Suisse et au Royaume-Uni. On pourrait donc sans doute aussi mieux mobiliser l'offre effective de travail des femmes seniors, dans la plupart des pays.

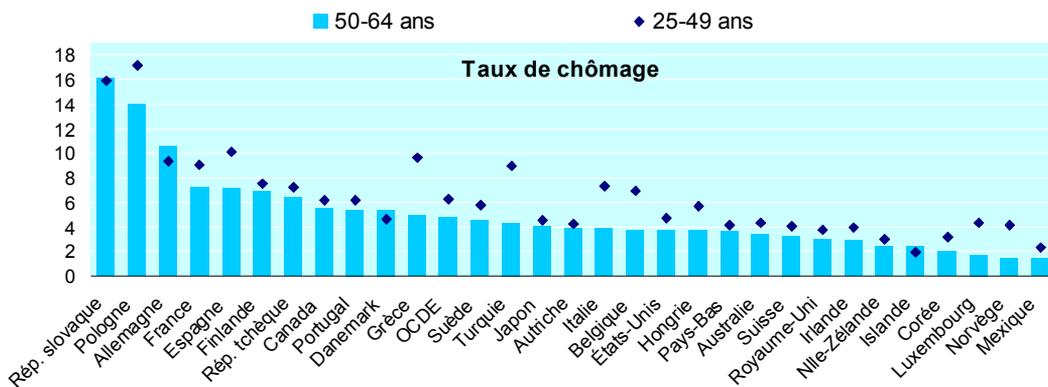
### Les seniors au chômage

Les politiques destinées à endiguer la vague des cessations anticipées d'activité ne contribueront guère à stimuler la croissance économique si l'augmentation du taux

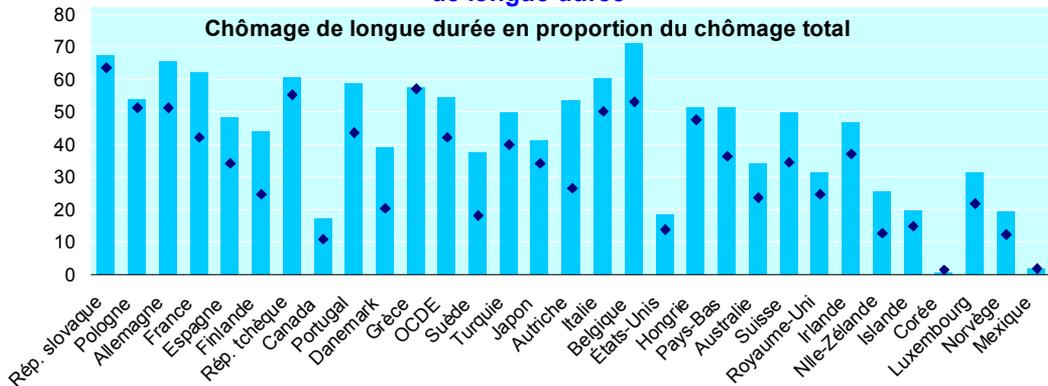
d'activité des seniors se traduit non pas par des taux d'emploi plus élevés mais par des taux de chômage plus élevés. Quelle est la probabilité qu'il en soit ainsi ? En 2004, le taux de chômage des seniors était inférieur à celui des travailleurs de 25 à 49 ans dans la plupart des pays de l'OCDE, à l'exception notable de l'Allemagne (graphique 2.7), et il était beaucoup plus faible que pour les jeunes. Cependant, si le risque de chômage est plus faible pour les seniors, la conséquence d'une perte d'emploi est beaucoup plus grave en termes de durée de chômage. Dans presque tous les pays, l'incidence du chômage de longue durée est plus élevée – et souvent nettement plus élevée – pour les chômeurs âgés que pour les chômeurs de 25 à 49 ans.

Graphique 2.7. **Les seniors au chômage<sup>a</sup>**  
Pourcentages

**Le taux de chômage des seniors est généralement inférieur à celui des plus jeunes...**



**... mais une fois au chômage, les seniors ont un risque supérieur de devenir chômeurs de longue durée**



a) Les données se rapportent à l'année 2004 (2002 pour l'Islande). Le chômage de longue durée correspond à une période de chômage d'un an ou plus.  
Source : Estimations de l'OCDE sur la base de l'Enquête communautaire sur les forces de travail et d'autres enquêtes nationales sur la population active.

En outre, les seniors qui ont perdu leur emploi risquent de devoir accepter une baisse de salaire comparativement beaucoup plus importante dans leur nouvel emploi par rapport à leur emploi antérieur que les travailleurs plus jeunes dans la même situation. Par exemple, aux États-Unis, parmi les travailleurs victimes de suppressions d'emploi, les seniors non seulement sont moins susceptibles que les plus jeunes de retrouver du travail mais, en outre, ils connaissent des baisses de salaire beaucoup plus importantes (OCDE, 2005b). Les rapports consacrés au Japon et à la Corée tendent aussi à montrer que les

seniors subissent des chutes particulièrement nettes de leur revenu d'activité après une perte d'emploi (OCDE, 2004b, 2004c).

### *La dynamique des seniors sur le marché du travail*

Un taux de chômage plus faible pour les seniors comparé à celui des actifs plus jeunes ne signifie pas nécessairement que les seniors ont un risque moindre de perdre leur emploi ; cela peut aussi signifier qu'ils sont davantage susceptibles de se retirer complètement du marché du travail lorsqu'ils perdent leur emploi. De même, une incidence relativement forte du chômage de longue durée peut indiquer que les chômeurs âgés ont davantage de mal à retrouver du travail que leurs homologues plus jeunes, ou bien alors, comme on le verra dans le prochain chapitre, cela peut aussi témoigner de ce qu'ils sont moins incités à retrouver du travail, dans certains pays les critères d'admissibilité aux prestations étant moins contraignants pour eux. On peut explorer ces différentes possibilités en examinant les données relatives aux transitions sur le marché du travail sur une année. On peut aussi s'appuyer sur ces données pour voir, de façon plus générale, comment le marché du travail fonctionne pour les seniors sous l'angle de la mobilité. Si les seniors sont comparativement moins nombreux à changer d'emploi, cela peut signifier qu'ils sont, pour l'essentiel, prisonniers de leur emploi du moment et qu'il ne leur est guère possible d'accéder à un autre emploi lorsqu'ils approchent de la retraite. Et s'il y a relativement peu de transitions du chômage ou de l'inactivité vers l'emploi, cela peut indiquer que les seniors sont maintenus à l'écart de l'emploi une fois qu'ils ont quitté le poste qu'ils occupaient.

Le graphique 2.8 analyse un aspect de la mobilité des travailleurs en procédant à des comparaisons entre pays du taux d'embauche global des seniors (« nouveaux embauchés ») décomposé entre mobilité dans l'emploi (« personnes ayant changé d'emploi ») et probabilité pour un chômeur âgé ou pour un inactif de trouver du travail. L'analyse est centrée sur le groupe des 50-64 ans car, au-delà de cet âge, la plupart des individus seront à la retraite et ne seront plus activement à la recherche d'un emploi. L'indicateur utilisé pour estimer les nouveaux embauchés est le nombre de travailleurs ayant moins d'un an d'ancienneté dans leur emploi<sup>5</sup>.

On peut faire un certain nombre de remarques sur la base de ces comparaisons :

- Dans tous les pays, la mobilité sur le marché du travail en termes de nouvelles embauches est plus faible pour les seniors que pour les travailleurs âgés de 25 à 49 ans. Cependant, dans un certain nombre de pays comme les Pays-Bas, la Belgique, l'Italie et le Portugal, le taux d'embauche des seniors est particulièrement faible, aux alentours de 4 %, voire moins. En revanche, il est nettement au-dessus de la moyenne en Australie, au Canada, en République slovaque, au Royaume-Uni et aux États-Unis.
- La plupart des seniors nouvellement embauchés ont changé d'emploi ; il s'agit donc de travailleurs qui travaillaient un an auparavant et non pas de transitions vers l'emploi de seniors qui étaient auparavant au chômage ou inactifs.
- Dans presque tous les pays, une fois au chômage, un chômeur âgé a une beaucoup plus faible probabilité de retrouver un emploi qu'un chômeur de 25 à 49 ans (et la probabilité est plus faible encore par rapport aux plus jeunes). Dans un certain nombre de pays, moins de 15 % des seniors ayant déclaré être au chômage un an plus tôt occupaient un emploi (Belgique, Finlande, France, Allemagne, Grèce, Pologne et Suède). La proportion est de plus de 40 % au Royaume-Uni.

- Enfin, dans tous les pays, le passage des seniors à l'inactivité est très largement à sens unique. Une fois inactifs, 5 % ou moins seulement des seniors renouent avec l'activité, ce qui contraste avec les taux de transition vers l'activité de 10 à 20 % ou plus enregistrés dans les classes d'âge de forte activité.

L'autre facette de la mobilité sur le marché du travail concerne les sorties d'emploi. Sur le graphique 2.9, on distingue entre les sorties d'emploi volontaires (départs volontaires) et les sorties d'emploi non volontaires (pertes d'emploi)<sup>6</sup>. On peut distinguer plusieurs grandes configurations :

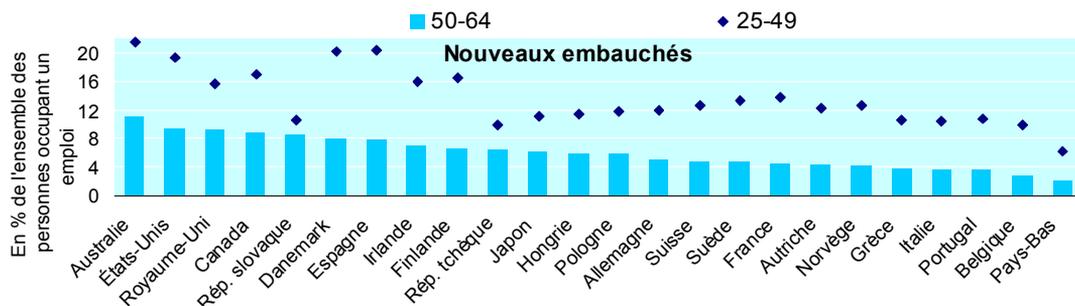
- Dans presque tous les pays, le taux de sortie de l'emploi est beaucoup plus élevé pour les seniors que pour les 25-49 ans. Cependant, cela s'explique principalement par des taux de départ volontaire plus élevés pour les plus âgés que pour les plus jeunes, ce qui peut correspondre à un départ en préretraite<sup>7</sup> ou à un départ normal à la retraite dans les pays où l'âge officiel de départ à la retraite est relativement bas.
- En termes de taux de perte d'emploi, l'écart entre travailleurs jeunes et travailleurs âgés est plus faible. Les pertes d'emploi sont généralement un peu plus fréquentes pour les travailleurs de 25 à 49 ans que pour les travailleurs plus âgés : cela s'observe dans la plupart des pays à l'exception notable de la Pologne<sup>8</sup>.
- Dans une certaine mesure, les écarts entre pays du point de vue des taux de perte d'emploi pour les travailleurs âgés de 25 à 49 ans se retrouvent pour les travailleurs âgés de 50 à 64 ans.

Une comparaison entre pays des taux d'embauche et des taux de perte d'emploi tend à indiquer que le mauvais côté d'un marché du travail plus dynamique pour les seniors, avec des taux d'embauche supérieurs à la moyenne, ce sont des taux de perte d'emploi également supérieurs à la moyenne (graphique 2.9). On observe, en effet, dans l'ensemble des pays, une corrélation positive et statistiquement significative entre les taux d'embauche et les taux de licenciement pour les hommes et pour les femmes<sup>9</sup>. La relation mise en évidence peut indiquer, de façon approximative, si le taux d'embauche des seniors dans chaque pays est particulièrement faible ou non compte tenu de leur risque de perdre leur emploi. L'Autriche, la Belgique, la France, le Luxembourg, les Pays-Bas (pour les hommes) et la République slovaque se détachent comme étant des pays où les taux d'embauche sont plutôt faibles. Dans leur cas, cela pourrait refléter une plus grande réticence de la part des employeurs à embaucher des seniors. À l'inverse, les pays tels que le Danemark, l'Islande, l'Espagne, le Royaume-Uni, et les États-Unis ont des taux d'embauche des seniors supérieurs à ce qui « correspondrait » à leurs taux de licenciement.

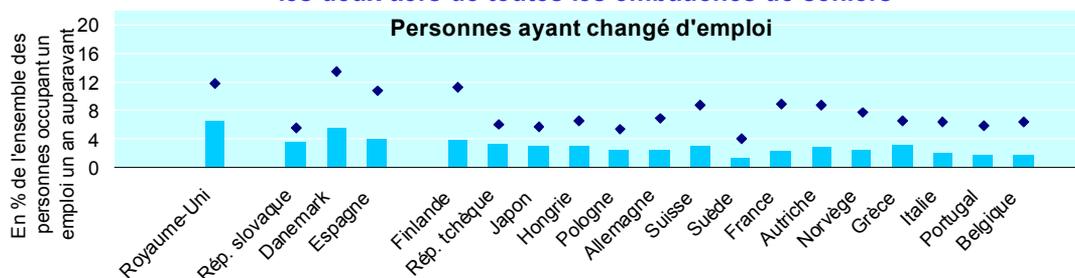
Au total, ces comparaisons incitent à penser que dans des pays comme l'Autriche, la Belgique, la France, le Luxembourg et les Pays-Bas, où le taux d'emploi des seniors est particulièrement faible, le marché du travail pour cette catégorie de la population n'est pas très dynamique. Dans ces pays, si le risque de perdre son emploi est faible, le taux d'embauche des seniors y est faible également ; il n'y a guère de mobilité d'un emploi vers un autre et les chances pour un inactif âgé ou un chômeur âgé de retrouver du travail sont minimales. Dans ce genre de situation, un retrait anticipé de la vie active peut être la seule option réaliste pour les plus âgés qui perdent leur emploi.

Graphique 2.8. L'embauche des seniors<sup>a</sup>

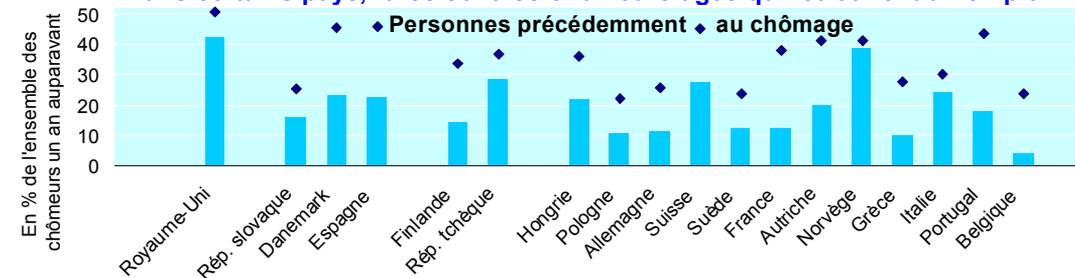
**Le taux d'embauche des seniors est très variable d'un pays à l'autre mais il est toujours beaucoup plus faible que pour les jeunes**



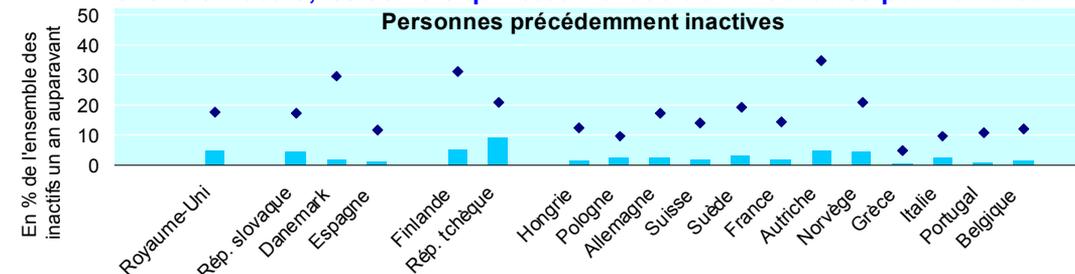
**Les changements d'emploi représentent entre la moitié et les deux tiers de toutes les embauches de seniors**



**Dans certains pays, rares sont les chômeurs âgés qui retrouvent un emploi**



**Une fois inactifs, les seniors qui retournent au travail sont très peu nombreux**

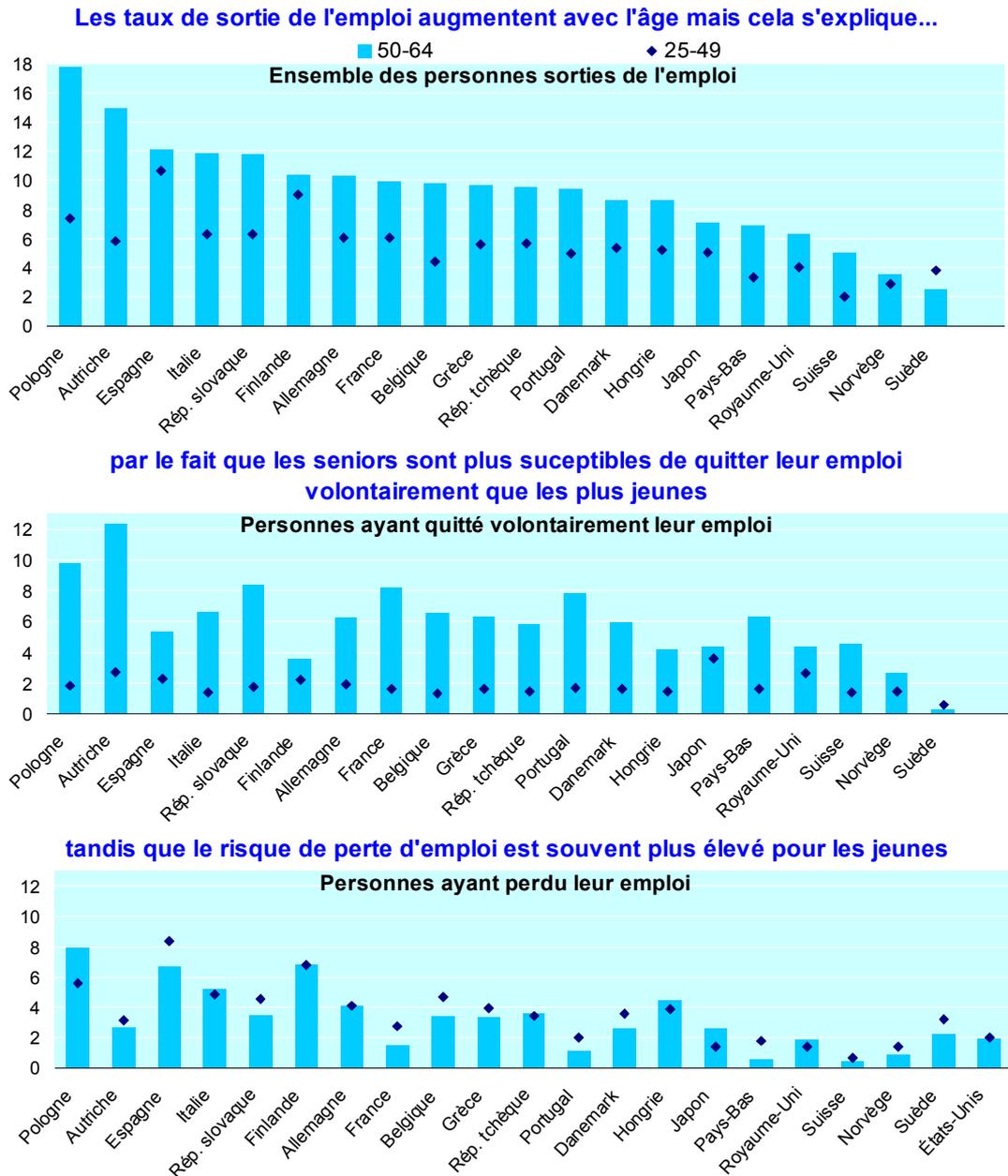


- a) Les nouveaux embauchés correspondent aux travailleurs qui, à la date de l'enquête, ont une ancienneté inférieure à un an. Les personnes ayant changé d'emploi se rapportent aux nouveaux embauchés qui avaient un emploi un an auparavant. Les personnes précédemment au chômage ou inactives sont les personnes qui sont actives occupées au moment de l'enquête mais qui étaient chômeuses ou inactives l'année précédente. Les données se réfèrent à 2004 (2002 pour le Japon et 2003 pour le Canada). Les données pour l'Australie et le Canada ne prennent en compte que les salariés.

Source : Estimations de l'OCDE sur la base de l'Enquête communautaire sur les forces de travail, d'autres enquêtes nationales sur la population active et pour le Japon, l'Enquête sur la structure de l'emploi.

Graphique 2.9. **Départs volontaires et pertes d'emploi chez les seniors<sup>a</sup>**

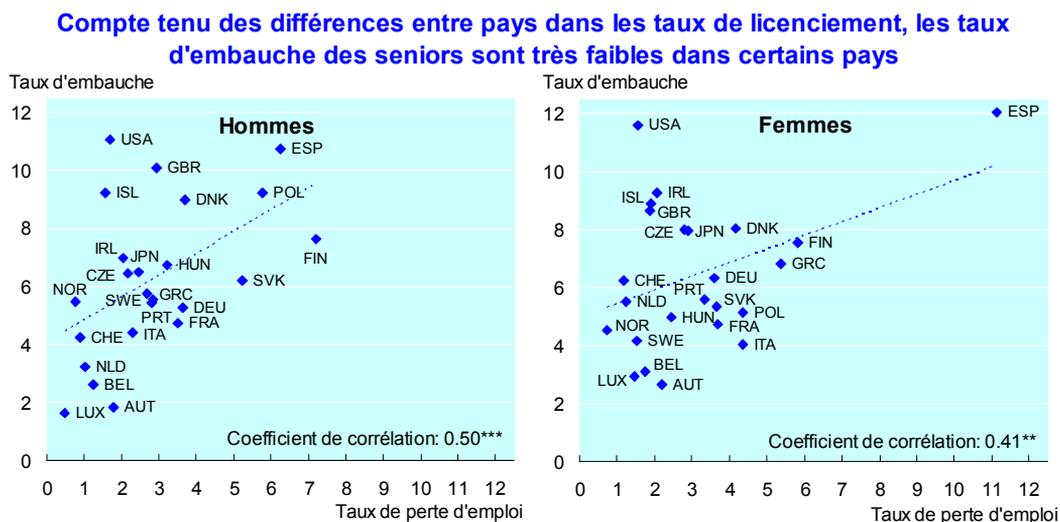
En pourcentage des salariés (y compris les anciens salariés)



- a) Les données concernent l'ensemble des personnes de 50 à 64 ans qui, actuellement, n'ont pas d'emploi mais qui étaient salariées pendant les 12 derniers mois. Les pertes d'emploi concernent les travailleurs dont le départ de leur emploi est involontaire et les départs d'emploi ceux qui ont quitté volontairement leur emploi. Les données portent sur 2004 (2002 pour le Japon).

Source : Estimations de l'OCDE sur la base de l'Enquête communautaire sur les forces de travail, d'autres enquêtes nationales sur la population active et pour le Japon, l'Enquête sur la structure de l'emploi.

A l'inverse, le marché du travail pour les seniors apparaît plus dynamique au Danemark, au Royaume-Uni et, dans une certaine mesure, en Espagne (peut-être en raison du recours plus répandu au travail temporaire). Par rapport aux autres pays représentés sur le graphique 2.10, le taux d'embauche de seniors y est supérieur à la moyenne, et la probabilité pour un senior de retrouver un emploi après une période de chômage ou d'inactivité y est également supérieure à la moyenne.

Graphique 2.10. **Embauches et licenciements de seniors<sup>a</sup>**

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

- a) Les données concernent l'ensemble des personnes de 50 à 64 ans. Le taux d'embauche exprime la proportion de salariés, sur l'ensemble des salariés, qui ont moins d'un an d'ancienneté dans leur emploi. Le taux de licenciement exprime la proportion d'individus qui, actuellement, ne travaillent pas mais qui travaillaient durant les 12 mois précédents comme salariés et qui ont perdu involontairement leur emploi. Les données se réfèrent à des moyennes sur dix ans sur la période 1995-2004, sauf pour le Japon où les données se réfèrent à 2002.

Source : Enquête communautaire sur les forces de travail pour les pays européens ; Enquête 2002 sur le statut au regard de l'emploi pour le Japon ; et *Current Population Survey* pour les États-Unis.

Cependant, tous les pays ne cadrent pas avec l'une ou l'autre de ces situations. En République tchèque, par exemple, le taux d'activité des seniors est faible, et pourtant le marché du travail pour cette catégorie apparaît plus dynamique qu'en Belgique – le taux d'embauche global des plus âgés y est plus élevé, de même que la probabilité pour un chômeur âgé de retrouver du travail. Par ailleurs, il semble y avoir des signes de rigidité du marché du travail dans des pays comme la Norvège et la Suède où le taux d'emploi relatif des plus âgés est élevé, mais où aussi bien le taux d'embauche que le taux de licenciement de cette catégorie de travailleurs – en particulier les femmes – est faible par rapport à ce qu'on observe dans de nombreux autres pays de l'OCDE.

### *Où vont les seniors lorsqu'ils cessent de travailler ?*

Étant donné que de nombreux seniors sortent définitivement de la vie active lorsqu'ils quittent leur emploi, il est intéressant d'identifier quelle voie ce retrait de la vie active suit. On peut, par exemple, examiner les raisons avancées dans les enquêtes de population active pour expliquer le fait qu'on ne travaille pas. On peut distinguer quatre raisons importantes de ne pas travailler :

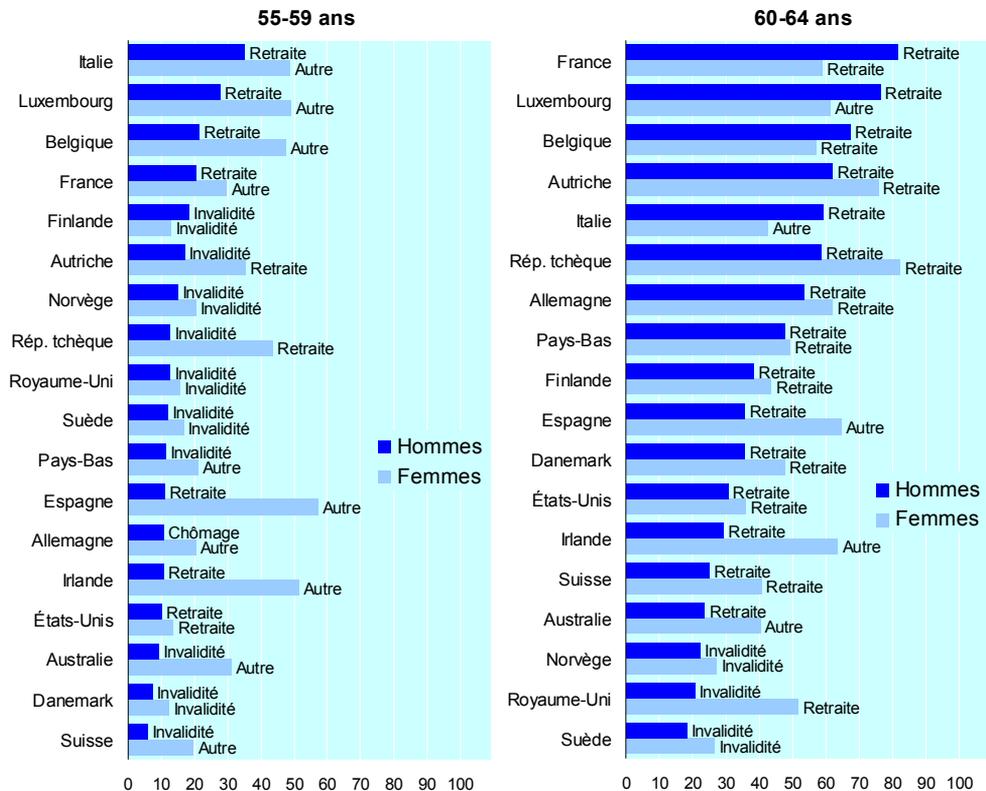
- *Maladie ou invalidité* – la personne est jugée inapte au travail ;
- *Retraite* – l’intéressé s’est retiré définitivement de la vie active ;
- *Autres raisons* – obligations familiales ou de soins qui font que quelqu’un peut souhaiter, volontairement, ne pas travailler ; et
- *Chômage* – la personne recherche activement du travail mais n’en trouve pas.

Il n’est pas toujours facile de distinguer clairement entre ces différentes raisons de façon à pouvoir procéder à des comparaisons entre pays. Par exemple, un senior qui est sans travail depuis longtemps aura sans doute tendance à se ranger dans la catégorie des invalides plutôt que des chômeurs dans les systèmes où il est plus facile d’avoir accès à des prestations d’invalidité qu’à des prestations de chômage en pareille circonstance. De même, des personnes qui, en fait, se sont retirées définitivement de la vie active, se qualifieront ou non de « retraitées » selon le moment à partir duquel elles pourront percevoir leur pension de retraite. Néanmoins, ces comparaisons donnent une idée intéressante de l’importance relative des différentes voies de sortie de la vie active, à un âge relativement jeune, selon les pays.

Graphique 2.11. **La raison principale pour laquelle les seniors ne travaillent pas varie d'un pays à l'autre<sup>a</sup>**

Groupes âgés ne travaillant pas selon la raison principale indiquée en pourcentage de l'ensemble du groupe d'âge

**Dans certains pays, la principale raison de ne pas travailler est la préretraite, dans d'autres l'invalidité, et pour les femmes, principalement les responsabilités familiales**



a) Les données portent sur 2004.

Source : Enquête communautaire sur les forces de travail pour les pays européens ; enquêtes nationales sur la population active pour les autres pays.

Sur la base du graphique 2.11, on peut faire les observations suivantes :

- Les cessations anticipées d'activité jouent un rôle important à partir, en gros, de 55 ans. Dans les 15 pays de l'UE, 50 % des personnes âgées de 60 à 64 ans et 14 % des personnes âgées de 55 à 59 ans déclarent être à la retraite ; mais, en République tchèque et en Italie, par exemple, plus d'un quart de la population proche de la soixantaine déclare être déjà à la retraite.
- La maladie et l'invalidité – avec les prestations qui y sont associées – jouent un rôle important, dans certains pays, dans le maintien des individus en dehors de l'activité. Par exemple, au Royaume-Uni, un tiers environ des hommes qui ne sont pas sur le marché du travail, passée la cinquantaine, aimeraient travailler, mais la grande majorité d'entre eux déclarent ne pas rechercher de travail en raison d'une maladie de longue durée. En Suède, les deux tiers des hommes et des femmes à la fin de la cinquantaine qui ne sont pas sur le marché du travail déclarent ne pas travailler en raison d'une maladie ou d'une invalidité. Cela représente 12 % des Suédois de cette tranche d'âge.
- Dans certains pays tels que l'Italie, l'Irlande et l'Espagne, la conception traditionnelle du rôle de l'un et l'autre sexe continue de peser fortement sur les comportements vis-à-vis du marché du travail. Par exemple, en Italie, 43 % des femmes déclarent ne pas travailler pour pouvoir se consacrer à leurs responsabilités familiales et pour d'autres raisons personnelles – alors que la proportion n'est que de 6 % en Finlande.

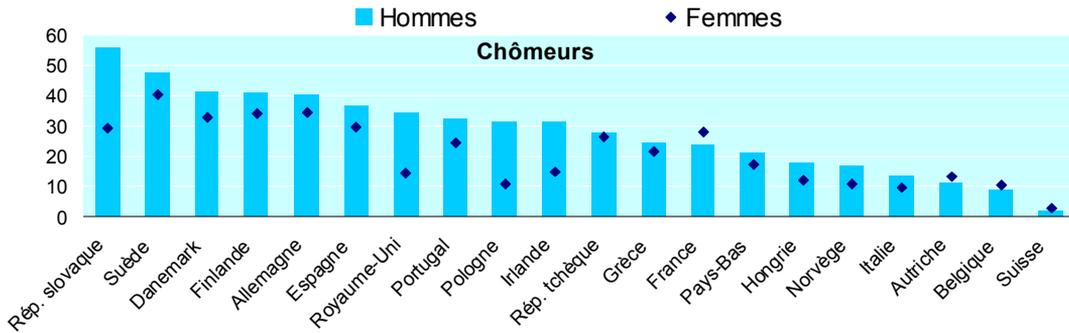
L'une des limites de ces comparaisons tient à ce qu'elles ne rendent pas compte directement des transitions que les seniors opèrent entre travail et non-activité. Certains d'entre eux auront peut-être, dans un premier temps, quitté leur emploi en raison d'une maladie ou d'une invalidité, et cependant, sont actuellement à la retraite, bénéficiant d'une pension de retraite. D'autres, comme les femmes au foyer, peuvent n'avoir jamais travaillé auparavant. Par conséquent, il faut pouvoir s'appuyer sur des mesures plus directes des transitions entre le travail et le non-travail. En l'absence de données longitudinales comparables au plan international<sup>10</sup>, on peut, dans cette optique, utiliser les informations obtenues dans le cadre des enquêtes de population active dans lesquelles les répondants qui ne sont pas au travail déclarent la période de temps depuis leur dernier travail.

Le graphique 2.12 montre où vont les seniors qui sortent de l'emploi : il s'agit des personnes âgées de 50 à 64 ans qui déclarent ne pas travailler actuellement mais qui ont quitté leur emploi au cours des douze derniers mois. Comme il apparaît sur le panneau du haut, à l'exception de la République slovaque, moins de la moitié de l'effectif de ce groupe d'âge se déclare actuellement au chômage. La proportion est toutefois très variable, allant de moins de 10 % en Belgique et en Suisse à environ 50% ou plus en Suède et en République slovaque. Dans tous les pays, la proportion est aussi beaucoup plus faible que pour les travailleurs âgés de 25 à 49 ans, ce qui expliquerait en partie pourquoi les taux de chômage sont en règle générale plus faibles pour les plus âgés que pour les plus jeunes. Si les taux de perte d'emploi ne sont pas très différents pour les travailleurs des classes d'âge de forte activité et pour les seniors, les taux d'entrée dans le chômage sont en revanche beaucoup plus faibles pour les seniors. Cela aide à contenir le niveau du chômage et, dans la plupart des pays, cette situation n'est qu'en partie contrebalancée par la durée moyenne élevée du chômage pour les groupes âgés.

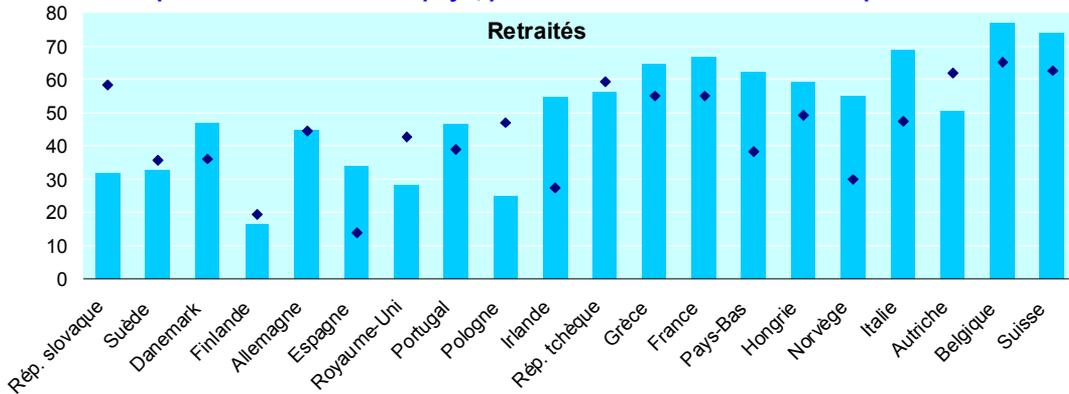
Graphique 2.12. Voies de sortie de l'emploi pour les seniors<sup>a</sup>

En pourcentage de l'ensemble des personnes sans activité mais qui ont quitté leur emploi au cours des 12 derniers mois

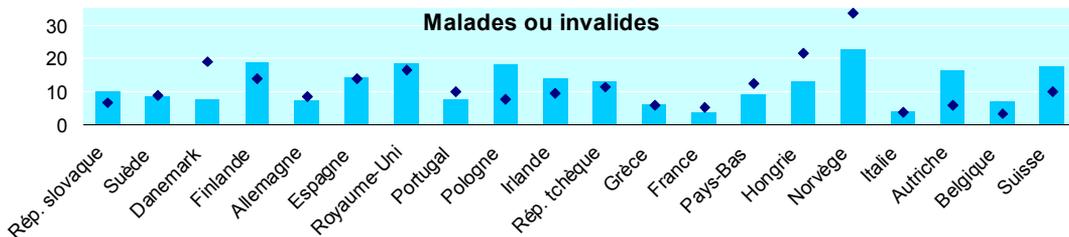
Parmi les seniors qui arrêtent de travailler, une minorité seulement se retrouve au chômage



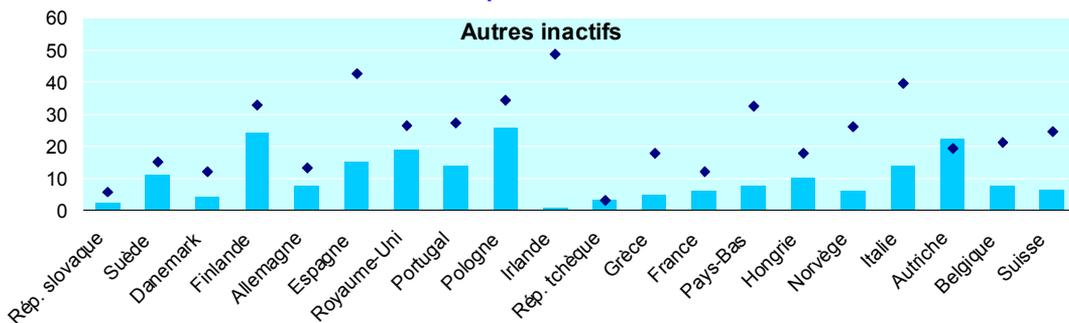
En comparaison dans certains pays, plus de la moitié s'oriente vers la préretraite ...



... et dans d'autres pays, une proportion non négligeable ne travaille pas pour des raisons de maladie ou d'invalidité



Les motifs familiaux ou personnels jouent un rôle important dans les sorties de l'emploi des femmes



a) Les données se rapportent à 2004 et aux personnes âgées de 50 à 64 ans.

Source : Estimations de l'OCDE sur la base de l'Enquête communautaire sur les forces de travail.

Au lieu de s'orienter vers le chômage, la grande majorité des seniors qui sortent de l'emploi se retirent complètement de la vie active et, en règle générale, la plupart d'entre eux se déclarent à la retraite. Ainsi, même dans des pays comme l'Autriche, la Belgique et l'Espagne, où l'âge officiel de la retraite est fixé à 65 ans, plus de la moitié des travailleurs âgés de moins de 65 ans qui sortent de l'emploi se retrouvent à la retraite dans un délai d'un an après avoir quitté leur emploi. Cette même configuration se retrouve y compris parmi les plus jeunes dans les groupes âgés qui sortent de l'emploi. En France, par exemple, où les travailleurs peuvent avoir accès à une pension à taux plein à 60 ans (s'ils ont un long historique d'emploi), la grande majorité des travailleurs âgés de 55 à 59 ans qui sortent de l'emploi se retrouvent à la retraite, et c'est le cas aussi en Italie, y compris pour les 50-54 ans.

La forte proportion de seniors qui accèdent à la retraite bien avant l'âge officiel de la retraite lorsqu'ils quittent leur emploi reflète tout un éventail de dispositifs officiels de départ en préretraite. Cependant, dans d'autres pays comme la République tchèque, la Norvège, la Suède et le Royaume-Uni, ces transitions témoignent aussi de l'importance d'autres voies d'accès non formelles aux cessations anticipées d'activité comme les prestations de maladie et d'invalidité.

## 2. Diversité au sein des pays

Non seulement la situation des seniors sur le marché du travail varie largement d'un pays à l'autre, mais encore il existe une grande diversité au sein même de chaque pays. C'est ainsi que les situations sont très variables au sein même des seniors, dans chaque pays, du point de vue du statut au regard de l'activité, de la rémunération, des conditions de travail et de la décision de départ à la retraite, en fonction de l'âge, des qualifications, de l'expérience professionnelle, du lieu de résidence, de la situation familiale (couples mariés ou personnes seules, par exemple) et de divers autres facteurs personnels.

Dans tous les pays, comme on pouvait s'y attendre, le taux d'activité diminue après cinquante ans (graphique 2.13, panneau du haut), mais, dans certains pays, la baisse est particulièrement prononcée et très peu de gens travaillent après 65 ans. Par exemple, alors qu'entre un quart et la moitié de l'ensemble des personnes âgées de 65 à 69 ans sont encore en activité en Islande, au Japon, en Corée, au Mexique, en Nouvelle-Zélande, au Portugal et aux États-Unis, la proportion tombe à moins de 1 sur 20 dans de nombreux pays européens.

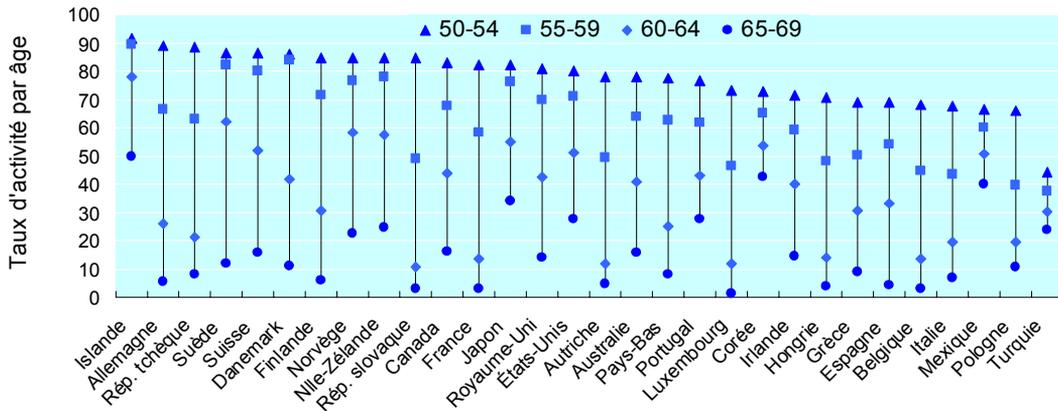
Dans presque tous les pays, les taux d'activité sont également plus faibles, en moyenne, pour les femmes seniors que pour les hommes seniors, mais l'écart entre hommes et femmes est beaucoup plus marqué dans certains pays que dans d'autres (graphique 2.13, panneau du milieu). Par conséquent, dans certains pays, l'intensification des efforts visant à réduire l'écart entre hommes et femmes du point de vue du taux d'activité sera un aspect important de toute stratégie visant à mobiliser plus complètement l'offre de travail des seniors.

Dans tous les pays, on observe aussi des différences marquées dans les taux d'activité selon le niveau de formation (graphique 2.13, panneau du bas). En règle générale, le taux d'activité des seniors ayant un faible niveau de formation est beaucoup plus faible que celui des seniors à haut niveau de formation. Par conséquent, des mesures spéciales sont peut-être nécessaires pour lever les obstacles qui empêchent les personnes moins instruites de continuer à travailler, notamment dans les pays où le taux d'activité de ce groupe est particulièrement bas.

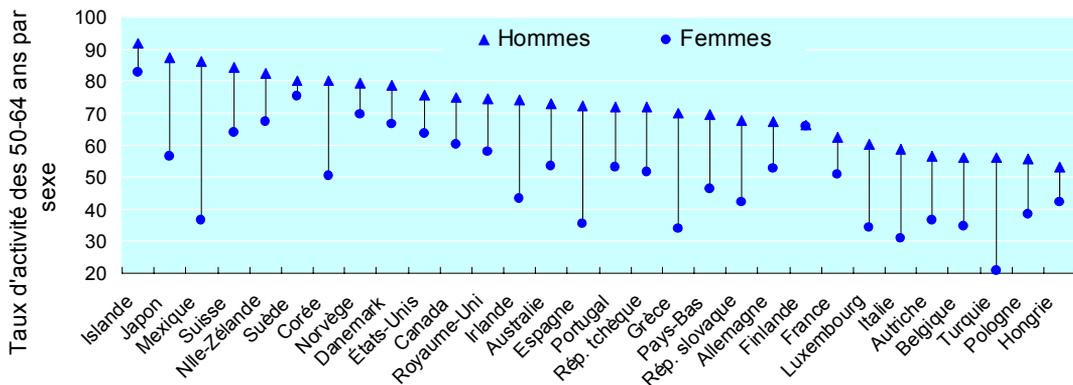
Graphique 2.13. **Disparité entre pays dans les taux d'activité des seniors<sup>a</sup>**

Pourcentages

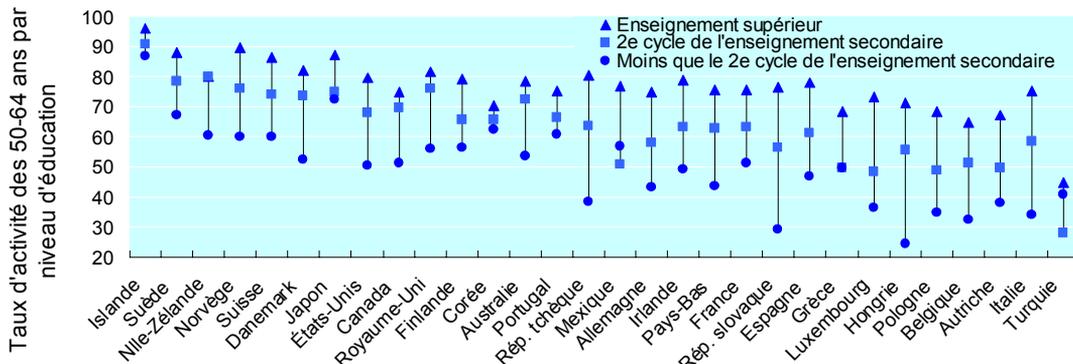
**Le taux d'activité diminue après 50 ans mais, dans certains pays, le recul est très marqué et par conséquent, très peu d'individus travaillent après 65 ans**



**Dans certains pays, l'écart entre les taux d'activité selon le sexe est très important, et il faudra traiter ce problème si on souhaite mieux mobiliser l'offre de travail**



**Le taux d'activité des seniors peu qualifiés est également très faible dans certains pays, et des mesures ciblées sur ce groupe pourraient être nécessaires**



a) Dans les deux graphiques du haut, les données se rapportent à 2004. En ce qui concerne le graphique du bas, les données se rapportent à 2002 pour l'Islande, l'Italie, le Japon et les Pays-Bas, et à 2003 pour les autres pays.

Source : Estimations de l'OCDE sur la base de l'Enquête communautaire sur les forces de travail et d'autres enquêtes nationales sur la population active.

On constate – et cela cadre avec les différences dans les caractéristiques personnelles – que les seniors occupent des emplois dans tous les secteurs de l'économie. Dans les pays considérés, aucune configuration nette n'indique que les seniors se trouvent concentrés dans certains secteurs en particulier. Par exemple, alors qu'en France, au Japon et au Luxembourg, il semble que les seniors sont plus présents que les jeunes dans les secteurs en déclin, tel n'est pas le cas ni en Australie, ni aux États-Unis. En termes de profession, toutefois, les seniors sont davantage susceptibles que les jeunes, dans tous les pays, d'occuper un emploi de niveau managérial et moins susceptibles de travailler dans le secteur de la construction ou d'être manœuvres.

Les écarts de taux d'activité parmi les seniors de différentes zones géographiques sont importants également dans plusieurs pays comme l'Australie, le Canada, la Finlande, l'Allemagne et l'Italie. Dans certains cas, par exemple en Australie, au Canada et en Finlande, cela va de pair avec un recul à long terme de l'emploi dans les zones rurales et dans les zones reculées, dans des activités traditionnelles comme l'agriculture, la sylviculture, la chasse, la pêche et les industries extractives.

### 3. Les perspectives pour les seniors : à certains égards, les choses ne seront plus jamais les mêmes

L'histoire n'est pas toujours condamnée à se répéter et, à de nombreux égards, la situation sur le marché du travail à laquelle les futures cohortes de seniors seront confrontées sera certainement très différente de celle que connaît la génération actuelle. Cela reflétera à la fois la poursuite des tendances de long terme concernant le type d'emplois qui sont créés et l'évolution des caractéristiques des seniors du point de vue de la santé, des qualifications, de l'expérience sur le marché du travail et des comportements vis-à-vis de l'activité. Les mécanismes de marché tendront aussi à équilibrer les changements dans l'offre de travail avec ceux dans la demande de travail.

#### *L'évolution du monde du travail*

Le monde du travail a évolué à plusieurs égards, dans un sens qui devrait favoriser l'emploi des seniors. Du fait du progrès technique, du développement des échanges et de l'évolution des choix des consommateurs, la part de l'emploi dans l'agriculture et dans les industries manufacturières s'est nettement réduite, au fil du temps, dans tous les pays de l'OCDE, et, parallèlement, la part de l'emploi dans le secteur des services s'est accrue. Cette évolution a, sans nul doute, réduit en moyenne la part des emplois dangereux, salissants et pénibles, même si ce type d'emploi existe aussi dans le secteur des services. Sous l'effet, en partie, de ce déplacement de l'emploi entre les secteurs mais aussi d'un déplacement de l'emploi au sein de chaque secteur, le travail manuel se trouve de plus en plus souvent remplacé par le travail non manuel.

La proportion de seniors occupant des emplois physiquement pénibles a donc certainement diminué, au fil du temps, dans la plupart des pays, et il est probable que cette tendance perdurera à l'avenir. Parallèlement, la flexibilisation des modalités de travail avec, par exemple, le développement du travail à temps partiel et des horaires variables a aussi gagné du terrain dans de nombreux pays, et cela pourrait permettre des transitions plus progressives vers la retraite. Cependant, tous ces changements ne vont pas nécessairement dans le sens d'une amélioration des conditions de travail et ne contribuent pas à rendre plus attrayante et plus réaliste la poursuite de l'activité jusqu'à un âge plus avancé. Par exemple, les travailleurs sont de plus en plus nombreux à faire état d'un niveau de stress accru au travail.

### ***Une main-d'oeuvre plus âgée mais aussi plus féminine, mieux formée et en meilleure santé***

Les changements dans les caractéristiques et l'expérience professionnelle de la génération des travailleurs jeunes devraient aussi contribuer à une augmentation des taux d'activité de cette génération à mesure qu'elle vieillit par rapport aux générations précédentes. Premièrement, on observe une tendance longue à l'augmentation du taux d'activité des femmes, à tous les âges, dans presque tous les pays de l'OCDE, et il est probable que cette tendance se maintiendra à l'avenir. Étant donné la corrélation assez forte observée dans tous les pays entre le taux d'activité des femmes plus jeunes et le taux d'activité des femmes plus âgées, la poursuite de l'augmentation du taux d'activité des femmes du groupe des 25-49 ans devrait se traduire par une augmentation du taux d'activité des groupes plus âgés, surtout dans les pays où l'écart d'activité entre hommes et femmes demeure important.

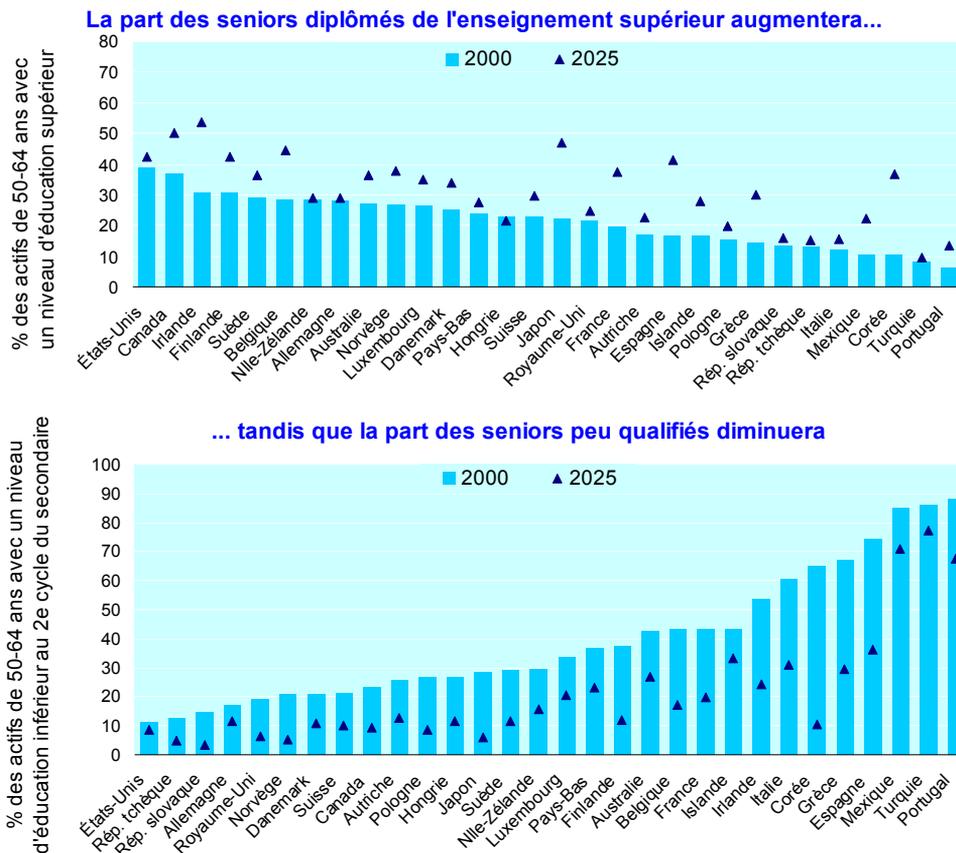
Deuxièmement, les futures cohortes de seniors auront vraisemblablement un niveau d'éducation nettement meilleur que la génération actuelle de seniors (graphique 2.14). Alors qu'environ 40 % des seniors, en moyenne, dans les pays de l'OCDE, n'avaient pas atteint le niveau du deuxième cycle de l'enseignement secondaire, en 2000, cette proportion devrait tomber à environ 21 % d'ici 2025. La part de seniors ayant atteint le niveau de l'enseignement universitaire ou équivalent devrait, en revanche, passer de 22 % à 31 % sur la même période. Cela devrait aider à améliorer la productivité moyenne du travail mais plus dans certains pays comme la Corée et le Japon où l'écart de niveau d'éducation entre travailleurs âgés et travailleurs jeunes est actuellement très important que dans des pays comme le Canada et les États-Unis où cet écart est assez limité. Le taux d'activité augmentant avec le niveau d'éducation (voir graphique 2.14), cette évolution devrait avoir un impact positif sur le taux d'activité des futures cohortes de seniors<sup>11</sup>.

Enfin, l'état de santé des seniors s'est amélioré au fil du temps et il est probable qu'il continuera de s'améliorer encore au cours du prochain demi-siècle, ce qui favorisera le prolongement de la vie active. L'allongement de l'espérance de vie au cours des dernières décennies s'est généralement accompagné d'une augmentation du nombre des années durant lesquelles les individus peuvent espérer vivre en bonne santé ou sans incapacité<sup>12</sup>. Par exemple, la proportion d'Américains âgés de 50 à 64 ans qui se déclarent ou bien en excellente santé ou bien en très bonne santé est passée de 45.6 % en 1982 à 54.5 % en 2001.

### ***Le rôle des mécanismes de marché***

Les mécanismes de marché constituent l'autre facteur clé qui, face aux changements dans le profil démographique de la population active potentielle, devrait induire tôt ou tard de plus larges perspectives d'emploi aux seniors. Par exemple, si les salaires sont flexibles, les cohortes plus nombreuses de travailleurs âgés comparativement aux plus jeunes devraient subir une pression à la baisse sur leurs salaires relatifs, ce qui devrait accroître la demande en direction de ce type de travailleurs<sup>13</sup>. Parallèlement, comme ils risquent d'avoir de plus en plus de mal à trouver auprès des jeunes les compétences dont ils ont besoin, les employeurs seront sans doute de plus en plus disposés à offrir de plus larges possibilités de formation aux plus âgés ou à adapter les conditions de travail de façon à mieux prendre en compte les besoins des seniors.

Graphique 2.14. Les seniors, à l'avenir, auront un meilleur niveau d'éducation



Source : Pour 2000, OCDE, *Regards sur l'éducation : les indicateurs de l'OCDE*, édition 2002 ; pour 2025, extrapolations de l'OCDE sur la base des données de 2000.

### *Il ne faudrait pas se laisser aller à un excès d'optimisme*

Naturellement, il y a des éléments qui incitent à un certain optimisme dans la mesure où les évolutions futures sur le marché du travail devraient favoriser l'allongement de la vie active, mais rien ne garantit qu'il en sera effectivement ainsi. Par exemple, le niveau accru de stress au travail pourrait annuler les gains liés au fait que les emplois seront physiquement moins pénibles. De même, l'augmentation de la participation à l'activité pourrait être entravée par les difficultés à concilier vie professionnelle et vie familiale. Par ailleurs, il peut y avoir des contraintes sur les mécanismes de marché qui empêcheront les ajustements nécessaires de s'opérer, empêchant ainsi l'équilibre entre demande de main-d'œuvre et offre accrue de travail de la part des seniors. Par exemple, comme on le verra dans le chapitre suivant, les systèmes de salaire à l'ancienneté et les fortes incitations financières en faveur des cessations anticipées d'activité peuvent empêcher les salaires de s'adapter à l'évolution du profil démographique de la population active occupée.

Le vieillissement de la population pourrait aussi être plus prononcé que ne l'indiquent les projections présentées dans le chapitre 1. Ces projections reposent sur le scénario central ou intermédiaire des projections nationales. Or, comme l'observent Oliveira Martins *et al.* (2005), les hypothèses sur lesquelles sont bâtis ces scénarios centraux concernant les gains futurs de longévité sont plutôt conservatrices, compte tenu des

tendances observées dans le passé. S'il en est effectivement ainsi, la population âgée et très âgée représentera une part plus importante encore de la population totale des pays de l'OCDE que ne l'indiquent les projections actuelles. Il n'en serait que plus nécessaire de supprimer les mécanismes désincitatifs vis-à-vis de l'activité et les obstacles à l'emploi des seniors, et d'engager une réflexion de fond sur la notion même d'âge normal fixe de départ à la retraite.

### Notes

1. Des effets de cohorte peuvent jouer pour les hommes âgés également. Le taux d'activité des hommes aux âges de forte activité a baissé au fil du temps dans de nombreux pays de l'OCDE, mais le mouvement de baisse est de beaucoup plus faible ampleur que l'augmentation du taux d'activité des femmes aux mêmes âges.
2. On construit cet indicateur en prenant en compte l'évolution du taux d'activité à mesure que les travailleurs vieillissent : on considère donc l'écart entre le taux d'activité par sexe et par groupe d'âge de cinq ans et le taux correspondant, par sexe, pour le même groupe d'âge, cinq ans plus tard. Par conséquent, cet indicateur fait aussi abstraction de l'évolution des taux d'activité entre cohortes et, du fait que seules sont prises en compte les personnes qui faisaient déjà partie de la population active initialement, il fait abstraction d'autres facteurs plus généraux, indépendants des comportements en matière de retraite, susceptibles d'influer sur le niveau général des taux d'activité.
3. Ces estimations du nombre d'années moyen que les travailleurs peuvent s'attendre à passer à la retraite sont vraisemblablement en deçà du chiffre réel. En effet, elles se fondent sur des estimations du moment de l'espérance de vie, qui ne tiennent pas compte du déclin futur des taux de mortalité par sexe et par âge, mais uniquement des taux de mortalité d'aujourd'hui. Or, lorsque le déclin futur de la mortalité est pris en compte, les estimations de l'espérance de vie par cohorte sont systématiquement supérieures.
4. Le fait de prendre en compte une autre durée hebdomadaire de travail à plein temps que 40 heures a une incidence sur le niveau des taux d'emploi ajustés, mais pas sur les classements entre pays.
5. Le statut au regard de l'activité avant embauche est déterminé sur la base des réponses fournies par les travailleurs dans les enquêtes sur la population active, lorsqu'on les interroge sur leur situation un an auparavant. Naturellement, il y aura des omissions, de sorte que les estimations ne doivent être considérées que comme des ordres de grandeur, et non pas comme une mesure précise de la mobilité de la main-d'œuvre. En outre, toutes les nouvelles embauches intervenues durant l'année ne sont pas prises en compte dans ces transitions car seuls sont considérés les répondants qui occupaient un emploi au moment de l'enquête et qui occupent leur emploi actuel depuis moins d'un an.
6. Dans ces comparaisons, les motifs qui peuvent amener à considérer une sortie d'emploi comme volontaire sont les suivants : responsabilités personnelles ou familiales ; maladie ou handicap ; éducation ou formation ; préretraite ; départ normal à la retraite ; service militaire obligatoire ou service civil ; autres motifs. Les départs non volontaires correspondent aux situations suivantes : licenciement ou suppression d'emploi et fin d'un emploi de durée

déterminée. Là encore, il convient de souligner que ces données reposent sur les réponses fournies par les répondants à une question posée après coup concernant leur emploi antérieur, de sorte qu'il y a des risques d'omission. En outre, les données ne couvrent pas toutes les sorties d'emploi intervenues durant l'année car elles ne saisissent que les sorties d'emploi des répondants qui étaient au chômage ou inactifs au moment de l'enquête et qui ont quitté leur emploi au cours des douze derniers mois.

7. Dans certains cas, le départ en préretraite peut ne pas être tout à fait volontaire.
8. Les écarts de taux de perte d'emploi entre travailleurs âgés et travailleurs plus jeunes peuvent être sous-estimés dans la mesure où, par construction, les données excluent certains épisodes de chômage plus brefs, vraisemblablement plus fréquents pour les jeunes et susceptibles d'induire une perte d'emploi.
9. Les taux d'embauche et les taux de licenciement sont des moyennes sur 10 ans pour minimiser les effets de la conjoncture.
10. Parmi les rares séries de données longitudinales internationales, toutes ont des inconvénients : par exemple, il y a le Panel communautaire des ménages mais l'enquête ne couvre que certains pays de l'UE et l'échantillon est de petite taille ; il existe aussi une nouvelle enquête, l'Enquête sur la santé, le vieillissement et la retraite en Europe (SHARE), mais elle ne couvre qu'un nombre limité de pays.
11. Cependant, l'impact de l'augmentation du niveau d'éducation sur le taux d'activité global ne sera peut-être pas aussi net que le laisse anticiper l'écart actuel dans les taux d'activité selon le niveau d'éducation car une partie de cet écart est liée à d'autres facteurs que l'éducation (voir sur ce point le chapitre 3 de l'Australian Productivity Commission, 2005).
12. Voir les références citées dans Oliveira Martins et al. (2005). Néanmoins, des travaux réalisés en Finlande indiquent que, même si la tendance longue à l'amélioration de l'état de santé de la population se poursuit, il y aura de toute façon une augmentation notable du nombre de personnes âgées présentant un handicap, sous une forme ou sous une autre, simplement du fait de la forte augmentation de l'effectif global de la population âgée (Finnish Prime Minister's Office, 2005).
13. Plus l'ajustement potentiel des salaires relatifs sera important, moins il y aura de possibilités de substitution entre travailleurs jeunes et travailleurs âgés.

## *Chapitre 3*

### **Désincitations au travail et obstacles à l'emploi**

*Messages essentiels* : Les seniors sont confrontés à toute une série de désincitations au travail et d'obstacles à l'emploi. Premièrement, les pensions de retraite et autres éléments des régimes d'imposition et de prestations sont financièrement pénalisants ou n'incitent guère à continuer à travailler. Deuxièmement, les employeurs sont souvent réticents à recruter des seniors ou à les maintenir dans leur emploi, et ce pour diverses raisons. Enfin, les seniors eux-mêmes peuvent estimer qu'il est difficile de garder leur emploi ou d'en trouver un nouveau. La difficulté de lever ces obstacles et désincitations est encore aggravée par l'héritage des dispositifs publics et privés de préretraite qui ont créé des attentes de départ anticipé à la retraite. Étant donné les nombreux facteurs en jeu, une réforme des régimes de retraite ne suffira pas, à elle seule, à promouvoir les possibilités d'emploi pour les seniors.

Pour expliquer la très grande disparité de situations des seniors sur le marché du travail d'un pays à l'autre et au sein d'un même pays, ce chapitre examine les principaux facteurs qui apparemment déterminent les décisions en matière de travail et de retraite. Le chapitre commence par passer brièvement en revue les études qui se sont penchées sur la question (section 1). Cette analyse, mais aussi les résultats des examens nationaux eux-mêmes, donne à penser qu'il existe principalement trois facteurs susceptibles d'empêcher les seniors de prolonger leur vie active. Chacun de ces facteurs est discuté dans les sections 2 à 4. Premièrement, les désincitations ou les pénalités à la poursuite du travail incorporées au système de retraite et à d'autres aspects des régimes d'imposition et de prestations de chaque pays sont nombreuses. Deuxièmement, les employeurs sont confrontés à des obstacles qui peuvent les empêcher de garder ou de recruter des travailleurs âgés. Troisièmement, les seniors eux-mêmes sont confrontés à des obstacles qui font qu'il est difficile pour eux de conserver leur emploi ou d'en trouver un autre. Les mesures à envisager pour venir à bout de ces mécanismes qui découragent le travail et font obstacle à l'emploi sont exposées dans la section 5.

## 1. Qu'est-ce qui détermine les décisions de travail et de départ à la retraite ?

Un nombre considérable d'études ont examiné les facteurs qui incitent les travailleurs approchant de l'âge traditionnel de départ à la retraite à continuer à travailler ou à prendre leur retraite. L'encadré 3.1 passe en revue une sélection d'études. La plupart de ces études soulignent la complexité des décisions concernant la poursuite du travail et le départ à la retraite. Toute une série de dispositions institutionnelles et de caractéristiques socio-démographiques des individus qui sont corrélées à un départ anticipé ou différé à la retraite aident à comprendre la grande diversité de situations des seniors au regard du marché du travail d'un pays à l'autre et au sein d'un même pays.

Il y a également un certain nombre de facteurs qui auront un impact plus général sur le taux d'activité. Une bonne situation macroéconomique et des marchés du travail qui fonctionnent bien sont déterminants pour permettre de relever les taux d'activité des seniors. En encourageant les jeunes femmes à travailler, des politiques de l'emploi en faveur de la famille pourront également aboutir, *in fine*, à un taux d'activité accru des femmes seniors<sup>1</sup>.

Les sections qui suivent discutent plus en détail les principales désincitations et les principaux obstacles à la poursuite du travail qu'ont révélé les examens par pays dans chacun des domaines suivants : incitations au départ à la retraite ; obstacles à l'emploi ; et obstacles du côté des seniors eux-mêmes.

## 2. Incitations au départ à la retraite

Les pensions de retraite et autres éléments des régimes d'imposition et de prestations constituent souvent pour les seniors une incitation financière à cesser de travailler et une désincitation à continuer à travailler ou à reprendre un emploi. Ces éléments agissent par le biais de « l'effet-revenu » : plus les pensions de retraite sont élevées, plus le départ à la retraite est attractif. Les individus sont plus riches et peuvent donc s'offrir plus de temps de loisirs. Le deuxième est « l'effet de substitution », c'est-à-dire l'incidence d'une année de travail supplémentaire sur les flux de revenus provenant à la fois des salaires et des pensions de retraite et autres prestations. Le tableau 3.1 résume les façons dont les différentes politiques publiques affectent l'incitation à partir en préretraite. Ces politiques peuvent être regroupées en quatre grandes catégories, discutées ci-dessous : les régimes publics de retraite, les régimes privés de retraite, les régimes officiels de préretraite et les régimes de préretraite de fait.

### Encadré 3.1. Les principaux facteurs qui déterminent les décisions en matière de travail et de retraite

La littérature relative au travail et à la retraite établit souvent une distinction de base entre les facteurs de rejet et les facteurs d'attraction.

**Facteurs d'attraction** : Il s'agit principalement d'incitations financières qui tirent les travailleurs âgés vers la retraite. Des études effectuées sur la base de micro-données au niveau de chaque pays (Gruber et Wise, 1999 ; Gruber et Wise, 2004 ; Schils, 2005) mais aussi des études internationales utilisant des données nationales agrégées (Blöndal et Scarpetta, 1998 ; Burniaux *et al.*, 2003 ; Duval, 2003) s'accordent à reconnaître que les incitations financières incorporées aux régimes de retraite publics et à d'autres régimes officiels ou non de préretraite jouent un rôle important dans la prise de décisions de départ en retraite. Ces décisions seront influencées par l'âge initial d'accès aux prestations de (pré)retraite, la générosité des taux de remplacement et l'imposition implicite de la poursuite du travail en termes de variations de la valeur actualisée du patrimoine-retraite net généré par une année de travail supplémentaire (Crémer et Pestieau, 2003). Dans certains pays, les systèmes de préretraite et autres dispositifs de préretraite de fait, comme les allocations de chômage, les prestations de maladie de longue durée et les pensions d'invalidité, sont également des facteurs importants pour permettre des départs à la retraite anticipée. Dans d'autres, les modalités des régimes privés de retraite constituent un élément important de l'offre de retraite et peuvent également façonner les décisions de retraite. Enfin, un certain nombre d'études soulignent l'importance des décisions conjointes de départ à la retraite pour les couples avec une certaine coordination du choix du moment de départ à la retraite de chacun des partenaires (Gustman et Steinmeier, 2004 ; Blau et Riphahn, 1999 ; Jimenez-Martin *et al.*, 1999).

**Facteurs de rejet** : Il s'agit principalement de facteurs qui restreignent l'éventail des possibilités d'emplois attractives pour les travailleurs âgés et, en conséquence, les « poussent » à partir à la retraite. Du côté des employeurs, ces facteurs sont notamment une perception négative des capacités des travailleurs âgés, la comparaison des coûts du travail par rapport à la productivité selon l'âge et la difficulté pour les entreprises d'ajuster leurs effectifs du fait des règles de protection de l'emploi. Du côté des travailleurs, les seniors eux-mêmes peuvent constater une dépréciation de leur capital humain et une obsolescence de leurs compétences et de leur expérience du fait de l'évolution technologique et autres changements structurels affectant la demande de travail (Behaghel et Greenan, 2005). A la fois les travailleurs âgés eux-mêmes (Gautié, 2004) et leurs employeurs peuvent voir peu ou pas d'avantage à investir dans la formation sur le poste de travail au-delà d'un certain âge. Les seniors peuvent aussi ne pas bénéficier de beaucoup de programmes actifs du marché du travail pour se former ou retrouver un nouvel emploi. L'importance des conditions de travail se reflète dans les grandes différences de comportement en matière de retraite des travailleurs âgés selon leurs caractéristiques socio-démographiques. Un certain nombre d'études montrent que les travailleurs manuels et les travailleurs peu ou moins qualifiés sont plus susceptibles de partir en retraite anticipée que les travailleurs non manuels et les travailleurs hautement qualifiés (comme le résume le rapport de Blöndal et Scarpetta, 1998). La santé a également un impact important sur les décisions de départ à la retraite (Bound *et al.*, 1999 ; Kerkhofs *et al.*, 1999) et les travailleurs ayant relativement peu d'autonomie dans leur travail semblent être particulièrement exposés au risque de mauvaise santé (Blekesaune et Solem, 2005). Enfin, un petit nombre d'études soulignent également l'importance des contraintes imposées à la modification des horaires de travail qui peuvent également pousser les travailleurs à prendre une retraite anticipée (voir, par exemple Gustman et Steinmeier, 2004).

Tableau 3.1. Incitations au départ anticipé à la retraite

Pays	Pension de retraite et systèmes de préretraite	Autres voies de départ anticipé à la retraite et désincitations au travail
Allemagne	Plusieurs systèmes de préretraite largement utilisés.	Systèmes de préretraite prévus par les conventions collectives et subventionnés par les indemnités de chômage. Sortie anticipée via un régime d'emploi à temps partiel des seniors.
Australie	Peu d'incitation à travailler au-delà de l'âge officiel de la retraite (65 ans pour les hommes). Pour les femmes, l'âge de la retraite était auparavant de 60 ans. Avant 2005, système de préretraite pour les chômeurs âgés (60-64 ans).	Nombreuses sorties anticipées par le biais des pensions d'invalidité. Les incitations au départ anticipé à la retraite augmenteront lorsque les retraites professionnelles obligatoires seront arrivées à maturité.
Autriche	Plusieurs systèmes de préretraite largement utilisés existaient auparavant. Pour les femmes, l'âge de la retraite est de 60 ans. Le cumul travail-retraite est soumis à restrictions.	Nombreuses sorties anticipées par le biais des pensions d'invalidité et d'un système d'emploi à temps partiel des travailleurs âgés.
Belgique	Peu d'incitation à travailler au-delà de l'âge ouvrant droit à une pension (60 ans avec un grand nombre d'années de cotisations). Pour les femmes, l'âge de la retraite était auparavant de 60 ans.	La recherche active d'un emploi n'est pas exigée pour percevoir les allocations de chômage après 58 ans (auparavant 50 ans). Régimes de prépensions prévus par les conventions collectives et subventionnés par le biais des allocations de chômage.
Corée	L'âge à partir duquel une pension peut être perçue est actuellement de 60 ans. Risque d'abaissement de l'âge effectif de départ à la retraite lorsque le système arrivera à maturité.	
Canada	L'âge initial ouvrant droit à une pension sous condition de ressources est de 60 ans, mais il est assorti d'une réduction actuarielle. Peu de flexibilité en matière de cumul travail-retraite.	Les obligations mutuelles au titre des allocations de chômage sont faibles.
Danemark	Large recours au système de la préretraite (VERP) à partir de 60 ans. Un grand nombre d'heures de travail sont exigées pour être admis à obtenir une pension différée.	Allocations de chômage pendant neuf ans à partir de 51 ans. La recherche d'un emploi n'est pas exigée pour les chômeurs indemnisés de 58 à 60 ans, qui passent en régime de préretraite à 60 ans.
Espagne	L'âge d'admissibilité aux droits demeure bas (61 ans avec un grand nombre d'années de cotisations à une caisse d'assurance) mais il est désormais assorti d'une réduction actuarielle.	Les prestations d'assurance-maladie/les pensions d'invalidité sont souvent utilisées pour les sorties anticipées.
États-Unis	L'âge initial ouvrant droit à une pension est de 62 ans mais avec une réduction de pension. Le cumul d'un travail à temps partiel et d'une retraite professionnelle est soumis à restrictions.	
Finlande	Plusieurs systèmes de préretraite largement utilisés.	Les travailleurs peuvent partir effectivement à la retraite à 55 ans via l'extension des allocations de chômage à partir de 57 ans associée aux régimes de préretraite.
France	Les incitations à travailler au-delà de l'âge ouvrant droit à une pension à taux plein (56 ou 60 ans, avec le nombre d'années nécessaires de cotisations) sont faibles. Plusieurs dispositifs de préretraite largement utilisés existaient auparavant.	La recherche active d'un emploi n'est pas exigée pour bénéficier des allocations de chômage après 57 ans et demi (55 ans pour l'assistance-chômage).
Irlande	Système de préretraite à 55 ans pour les personnes percevant des allocations de chômage depuis plus de 390 jours. Aucune incitation à travailler au-delà de l'âge de la retraite (65 ans).	Nombreux départs anticipés par le biais d'un système extrêmement complexe de prestations d'assurance maladie.
Italie	L'âge à partir duquel une pension peut être perçue demeure bas (57 ans avec un grand nombre d'années de cotisations à une caisse d'assurance) ; il était encore plus bas auparavant.	
Japon	L'âge initial ouvrant droit à une pension est de 60 ans. Introduction d'un critère de revenus pour les retraités ayant entre 65 et 69 ans qui travaillent.	
Luxembourg	L'âge initial ouvrant droit à une pension est de 57 ou 60 ans (avec un grand nombre d'années de cotisations). Taux de remplacement élevés. Recours fréquent aux systèmes de préretraite.	Sorties anticipées importantes par le biais des pensions d'invalidité.

Tableau 3.1. **Incitations au départ anticipé à la retraite (suite)**

Pays	Pension de retraite et systèmes de préretraite	Autres voies de départ anticipé à la retraite et désincitations au travail
Norvège	Système de préretraite à partir de 62 ans (AFP) pour certains groupes de travailleurs (subventionnés par l'État au-delà de 64 ans).	Taux élevé d'absence pour maladie et sorties anticipées massives par le biais des pensions d'invalidité.
Pays-Bas	Plusieurs systèmes de préretraite largement utilisés étaient disponibles auparavant.	Auparavant, sorties anticipées massives par le biais des prestations d'assurance maladie.
République tchèque	Les personnes en incapacité et ayant 25 ans d'ancienneté peuvent partir à la retraite deux ans plus tôt et bénéficier ensuite d'une retraite à taux plein (uniquement jusqu'à fin 2006).	Les prestations de l'assurance-maladie et les pensions d'invalidité ont joué un rôle clé dans le départ anticipé à la retraite.
Royaume-Uni	La complexité du système et les critères de ressources peuvent avoir un impact défavorable sur l'incitation à travailler et à épargner. Pour les femmes, l'âge de départ à la retraite est actuellement de 60 ans mais il sera porté à 65 ans.	Sorties anticipées massives par le biais des pensions d'invalidité. Avant 2006, le cumul des revenus d'un travail (à temps partiel) et d'une retraite professionnelle était soumis à restrictions.
Suède	Les travailleurs irréguliers ou peu rémunérés ne sont guère incités à accroître leurs gains tout au long de la vie et à travailler jusqu'à 65 ans et plus, du fait de la garantie-retraite	Taux élevé d'absence pour maladie et sorties anticipées massives par le biais des pensions d'invalidité
Suisse	Pour les femmes, l'âge de départ à la retraite a été porté de 62 à 64 ans. Il est possible de partir à la retraite deux ans avant 65 ans dans les régimes obligatoires de prévoyance professionnelle mais avec une réduction actuarielle.	

Source : Série de publications de l'OCDE *Vieillesse et politiques de l'emploi*.

### *Interactions entre les régimes publics de retraite et les incitations au travail*

Les pensions affecteront les décisions de départ à la retraite de multiples façons intimement liées. Premièrement, l'âge d'accès aux prestations de retraite peut influencer fortement sur le comportement en matière de retraite. Deuxièmement, la générosité des pensions est également importante. Toutes choses égales par ailleurs, en augmentant le revenu futur à vie des seniors, des niveaux élevés de prestations de retraite encouragent un départ anticipé via l'effet revenu. Troisièmement, le degré de flexibilité du cumul des revenus du travail avec la pension de retraite aura un impact sur les décisions de départ à la retraite. Dans certains pays, les prestations de retraite sont partiellement ou totalement supprimées en cas de revenus du travail, ce qui peut dissuader les personnes ayant atteint l'âge de la retraite de travailler. La combinaison de ces trois facteurs déterminera dans quelle mesure une année de travail supplémentaire majorera le patrimoine-retraite, c'est-à-dire la somme actualisée des flux futurs de revenus des pensions pendant la retraite. Si la variation de la valeur nette actualisée du patrimoine-retraite entraînée par une année de travail supplémentaire est négative, cela reviendra à une taxation effective du travail et découragera un départ différé à la retraite.

### *Age officiel et âge initial d'admissibilité au bénéfice d'une pension de retraite*

Dans la majorité des pays étudiés, l'âge officiel auquel les hommes peuvent obtenir une retraite publique à taux plein ou une retraite minimum garantie est de 65 ans (tableau 3.2)<sup>2</sup>. Toutefois, même parmi ces pays, l'âge initial auquel les travailleurs peuvent obtenir une retraite à taux plein est souvent effectivement inférieur pour les femmes ou pour tous les travailleurs ayant un nombre suffisant d'années de cotisation de sécurité sociale. A titre d'exemple, dans un grand nombre de pays étudiés (Australie, Autriche, Belgique, République tchèque, Italie, Suisse, Royaume-Uni), les femmes ont bénéficié de tout temps d'un âge d'ouverture des droits à la retraite plus bas, ce qui peut expliquer une partie de l'écart important entre les taux d'activité des hommes et des femmes dans ces pays. Dans

d'autres pays (Autriche, Belgique, République tchèque, France, Italie, Japon, Corée, Luxembourg), les hommes comme les femmes sont en droit de percevoir une retraite à taux plein bien avant 65 ans, mais parfois sous réserve d'avoir un nombre minimum d'années de cotisation. Il n'y a qu'en Norvège et aux États-Unis (pour les personnes nées en 1960 et après) que l'âge normal de la retraite est supérieur à 65 ans (67).

Tableau 3.2. Dans certains pays, l'âge officiel de départ à la retraite est bas<sup>a</sup>

Age	Age normal de départ à la retraite	Age le plus bas de départ à la retraite
55		Australie <sup>b</sup> , Corée
56		Italie <sup>c</sup>
57		Luxembourg <sup>d</sup>
58		
59		Rép. tchèque <sup>e</sup>
60	Corée	Belgique <sup>f</sup> , Canada, France <sup>g</sup> , Japon <sup>h</sup> , Pays-Bas <sup>i</sup> , Espagne, Royaume-Uni
61	Rép. tchèque <sup>j</sup>	Suède
62	Japon <sup>k</sup>	Autriche <sup>l</sup> , Finlande, États-Unis
63		Allemagne <sup>k</sup> , Suisse <sup>m</sup>
64		
65	Australie <sup>n</sup> , Autriche <sup>k</sup> , Belgique <sup>o</sup> , Canada, Danemark, Finlande, France <sup>p</sup> , Allemagne, Italie <sup>k</sup> , Luxembourg, Pays-Bas, Espagne, Suède, Suisse <sup>q</sup> , Royaume-Uni <sup>k</sup> , États-Unis <sup>r</sup>	Irlande
66	Irlande	
67	Norvège	

- a) Ces âges de départ à la retraite se réfèrent aux travailleurs partant à la retraite en 2005 dans le cadre des principaux régimes de retraite obligatoire ; ils excluent les régimes spéciaux couvrant les travailleurs du secteur public et d'autres régimes couvrant les chômeurs de longue durée ou les invalides. Lorsque l'âge de départ à la retraite est différent pour les femmes, cela fait l'objet d'une note distincte.
- b) Il s'agit de l'âge le plus bas d'ouverture des droits aux fonds de pension de retraite professionnelle et obligatoire.
- c) Avec 35 années de contributions effectives et imputées, le départ à la retraite est possible à 56 ans pour les ouvriers, 57 ans pour les employés et 58 ans pour les indépendants.
- d) Avec 40 années de contributions effectives.
- e) Pour les hommes comme pour les femmes, il est possible de partir à la retraite trois ans avant l'âge normal respectif de la retraite.
- f) Avec 40 années de contributions effectives ou imputées.
- g) Avec 40 années de contributions effectives et imputées. Le départ à la retraite est possible à l'âge de 56 ans avec 42 années de contributions effectives.
- h) Pour la part de la pension liée au salaire pour les hommes et dans les deux cas, forfait et part de la pension liée au salaire pour les femmes.
- i) Dans quelques fonds de pension professionnels obligatoires, le départ à la retraite est possible dès 55 ans.
- j) 61 $\frac{2}{3}$  pour les hommes et 56 $\frac{1}{3}$ -60 $\frac{1}{3}$  pour les femmes selon le nombre d'enfants.
- k) 60 ans pour les femmes.
- l) 57 ans pour les femmes.
- m) 62 ans pour les femmes.
- n) 62 $\frac{1}{2}$  pour les femmes.
- o) 63 pour les femmes.
- p) Une pension à taux plein peut être obtenue avant 65 ans (60 et même 56 ans) mais seulement avec un nombre suffisant d'années de contributions.
- q) 64 ans pour les femmes.
- r) 65 $\frac{1}{2}$ .

Source : Série de publications de l'OCDE *Viellissement et politiques de l'emploi*.

Même lorsqu'il n'est pas possible d'obtenir une retraite publique à taux plein avant l'âge de 65 ans, une retraite à taux réduit peut être obtenue plus tôt dans le cas du Canada, de la Finlande, de l'Espagne, de la Suède et des États-Unis. Suite à la réforme du régime italien des retraites, cela sera au final le cas également pour tous les travailleurs italiens et non pas seulement pour ceux qui ont de nombreuses années de cotisation. Toutefois, dans le cas du Canada, de la Suède et des États-Unis, les travailleurs ne sont en droit de recevoir un revenu ou une retraite minimum garanti(e) qu'à partir de 65 ans. Dans le cas de l'Australie, l'accès aux retraites professionnelles obligatoires est possible dès 55 ans, soit bien avant l'âge d'admissibilité au bénéfice de la retraite publique de base sous conditions de ressources, qui est de 65 ans, mais dans le passé cela n'a pas affecté de manière significative les décisions de départ à la retraite car la plupart des travailleurs n'ont accumulé que des droits à pension limités depuis que la couverture est devenue obligatoire en 1992.

Dans un grand nombre de pays étudiés, l'âge à partir duquel certaines catégories de travailleurs pourront percevoir une retraite est inférieur à celui du régime général de retraite. Cela peut concerner un pourcentage non négligeable de travailleurs comme les travailleurs du secteur public de même que des groupes plus restreints de travailleurs dans les métiers particulièrement exigeants ou dangereux comme celui de mineur.

Comme indiqué ci-dessous, dans certains pays, le fait de travailler au-delà de l'âge d'admissibilité au bénéfice de la retraite est lourdement taxé, de manière implicite, dans la mesure où les années supplémentaires de travail ne sont pas compensées par des droits à la retraite futurs plus élevés. Dans ce cas, les départs à la retraite seront probablement fortement concentrés à cet âge (en l'absence d'autres possibilités de préretraite). Toutefois, même en cas d'augmentations dites « actuariellement équivalentes » des droits à pension pour les années de travail supplémentaires, un grand nombre de départs à la retraite peut néanmoins se produire autour de l'âge initial à partir duquel les travailleurs peuvent toucher une pension<sup>3</sup>. Cette possibilité est mise en lumière par le cas des États-Unis où les prestations peuvent être obtenues dès 62 ans et où se produit un pic très net des départs à la retraite à cet âge (voir graphique 3.6, p. 87 dans OCDE, 2005b). Cela se produit bien que le fait de différer au-delà de 62 ans l'encaissement des prestations ne soit pas lourdement taxé, de manière implicite, et donc qu'il n'y ait pas d'incitation financière forte à prendre sa retraite à cet âge. Cela reflète très probablement une très grande diversité de préférences temporelles individuelles, c'est-à-dire du taux auquel les flux de revenus futurs sont actualisés pour obtenir leur valeur actualisée équivalente<sup>4</sup>. Ainsi, l'âge initial à partir duquel l'accès aux prestations de retraite est possible demeure un facteur potentiellement déterminant des décisions de départ à la retraite tant dans les systèmes de retraite traditionnels prévoyant un âge fixe de départ à la retraite que dans ceux prévoyant un âge variable avec respectivement des réductions et des majorations actuarielles correspondantes des prestations pour un départ anticipé ou différé à la retraite.

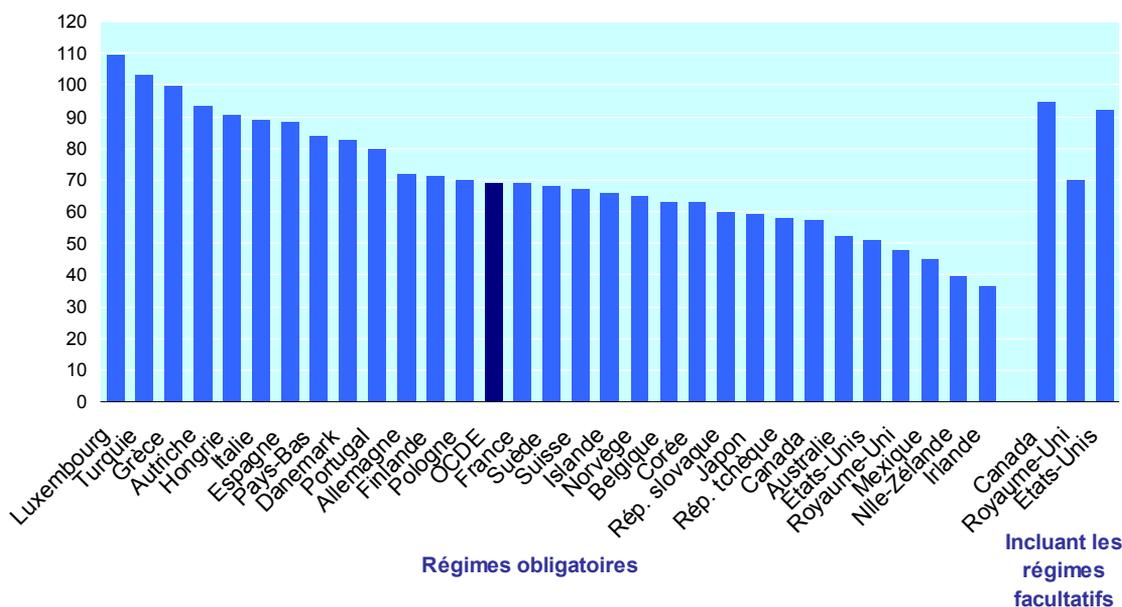
### *Droits à pensions*

Le principal objectif des pensions publiques de retraite est d'assurer aux seniors un revenu adéquat pendant leur retraite. Toutefois, pour garantir la viabilité financière des régimes de retraite et l'équité intergénérationnelle, il faut trouver un juste équilibre entre la garantie d'un revenu de retraite adéquat et le maintien d'incitations au travail appropriées. D'un côté, des prestations plus généreuses impliquent une fiscalité plus lourde pour la population actuellement en activité et des incitations au travail moindres. De l'autre, des taux de remplacement moindres impliquent une fiscalité moins lourde pour la population actuellement en activité et des incitations au travail plus fortes, mais au risque d'une plus grande pauvreté des retraités.

Parmi les pays examinés, la générosité des retraites publiques varie considérablement, comme le montre l'indicateur de l'OCDE du taux de remplacement net pour des travailleurs ayant effectué une carrière complète et perçu une rémunération moyenne (graphique 3.1). C'est au Luxembourg que le taux net de remplacement est le plus élevé (de l'ordre de 110 %) et en Irlande qu'il est le plus faible (inférieur à 40 %). Généralement, ces taux sont plus élevés pour les travailleurs retraités ayant perçu une rémunération faible au cours de leur carrière et moins élevés pour les travailleurs retraités ayant perçu une rémunération importante, ce qui reflète des prestations à taux uniforme dans certains pays, des plafonds de cotisation sur les revenus dans les pensions liées aux gains ou un plafonnement du niveau de prestation pouvant être obtenu. Les taux de remplacement sont généralement plus élevés sur une base nette que sur une base brute en raison du traitement fiscal plus favorable des revenus de retraite par rapport aux revenus du travail<sup>5</sup>.

Graphique 3.1. **Les pensions sont beaucoup plus généreuses dans certains pays que dans d'autres<sup>a</sup>**

Taux nets de remplacement des pensions (%)



- a) Pensions de retraite nettes en pourcentage des gains nets avant le départ à la retraite au niveau de 100 % du salaire de l'ouvrier moyen. Les régimes obligatoires font référence aux prestations provenant du principal régime public de retraite et des régimes professionnels de retraite lorsqu'ils sont obligatoires ou lorsque la couverture est quasiment universelle. Les régimes facultatifs englobent les prestations d'un régime professionnel de retraite facultatif représentatif.

Source : OCDE, *Les pensions dans les pays de l'OCDE : panorama des politiques publiques*, 2005. (Le Danemark a été reclassé pour inclure dans les régimes obligatoires les retraites professionnelles.)

Dans des pays comme le Canada, le Royaume-Uni et les États-Unis où un grand nombre de travailleurs sont couverts par un régime professionnel de retraite volontaire, les taux de remplacement effectifs sont supérieurs à ceux indiqués dans les régimes publics de retraite obligatoires pour les travailleurs ayant accès à ces régimes. Pour ces travailleurs, le taux de remplacement total sera bien supérieur à la moyenne de l'OCDE dans le cas du Canada et des États-Unis mais seulement voisin de celle-ci dans le cas du Royaume-Uni<sup>6</sup>. Au Japon et en Corée, les taux de remplacement effectifs des retraites seront également supérieurs à ceux indiqués au graphique 3.1 du fait des indemnités de retraite fondées sur l'ancienneté que les entreprises versent aux travailleurs lorsqu'ils quittent l'entreprise pour raison de retraite ou pour d'autres raisons.

Les taux de remplacement indiqués au graphique 3.1 sont des taux *hypothétiques* obtenus en supposant que les travailleurs ont accumulé leurs droits à pension intégralement dans le cadre du système actuel de retraite, y compris les réformes dont les modifications du système ne sont mises en place que de manière progressive. Ils ne seront donc pas nécessairement représentatifs des taux effectifs de remplacement auxquels les travailleurs sont actuellement confrontés à l'approche de la retraite. Cela est particulièrement vrai en Corée, où le régime public de retraite n'arrivera pleinement à maturité qu'en 2008.

La manière dont les niveaux de prestations sont calculés peut également affecter les incitations au travail :

- Les décisions de travail à des âges bien inférieurs à l'âge officiel de départ à la retraite peuvent également être influencées par l'existence ou non d'un lien entre les prestations de retraite et l'ensemble de la carrière professionnelle des travailleurs en termes de durée et de niveau de gains. S'il n'existe aucun lien entre les deux, ou si ce lien est faible, les travailleurs sont dissuadés de faire des efforts de travail tout au long de leur carrière.
- Si les périodes d'inactivité ne sont pas, ou peu, pénalisantes en termes de droits à pension, cela peut encourager les travailleurs à s'engager dans des systèmes de préretraite de fait. Le lien existant entre les prestations de retraite et les périodes d'emploi et de non-emploi peut également avoir des implications différentes en termes d'équité pour différents groupes de travailleurs. En Autriche, par exemple, le temps passé dans l'enseignement post-secondaire peut être validé pour la retraite (OCDE, 2005e). Non seulement cela dissuade les étudiants de terminer leurs études le plus rapidement possible mais cela signifie qu'au même âge de 60 ans ils seront susceptibles d'avoir les mêmes droits à pension (et éventuellement des prestations supérieures du fait de gains supérieurs) avec un nombre moindre d'années de travail effectivement rémunéré que des travailleurs ayant quitté l'école beaucoup plus tôt et qui auront eu vraisemblablement un travail physiquement plus éprouvant. Le Luxembourg accorde également des crédits de retraite pour le temps passé dans l'enseignement post-secondaire (OCDE, 2004g). En France, des crédits de retraite limités à trois ans peuvent être achetés pour les périodes d'études complémentaires ou de travail rémunéré à un prix inférieur au plancher de rémunération générant des droits à pension (OCDE, 2005f). Plus généralement, un certain nombre de pays accordent des crédits de retraite pour les périodes pendant lesquelles les travailleurs bénéficient d'un soutien du revenu par le biais des allocations de chômage ou des pensions d'invalidité et pour les périodes consacrées à élever les enfants et à s'occuper de proches.
- Dans un nombre grandissant de pays, il est possible de différer son départ à la retraite et d'accumuler des droits à pension supplémentaires. Ces réformes seront traitées en détail au chapitre 4.

#### *Flexibilité en matière de cumul des revenus du travail avec la pension*

Dans différents pays, outre la générosité des prestations de retraite, un certain nombre d'autres dispositifs institutionnels découragent le travail au-delà de l'âge officiel de la retraite. En Irlande, par exemple, les travailleurs sont tenus de s'arrêter de travailler pour pouvoir toucher une pension de retraite à 65 ans (OCDE, 2005g). Dans d'autres pays, les pensions sont subordonnées à un critère de gains ou à un critère de ressources, ce qui peut décourager le

travail au-delà de l'âge ouvrant droit à une pension. Au Royaume-Uni, la couverture potentielle des pensionnés qui seront affectés par des prestations subordonnées à un critère de ressources devrait augmenter sensiblement, ce qui pourrait réduire les incitations au travail<sup>7</sup>. En Australie, les revenus autres que les pensions sont également soumis à un critère de ressources et dans la classe d'âge des 65-69 ans, moins de 18 % des Australiens travaillent contre 30 % aux États-Unis où il n'existe pas de critère de gains ou de critère de ressources pour les pensionnés après l'âge de départ à la retraite à taux plein (anciennement 65 ans). Aux États-Unis il existe toutefois un critère de gains qui s'applique aux pensionnés n'ayant pas atteint l'âge de départ à la retraite à taux plein. Même si celui-ci est compensé par une pension plus importante lorsque les travailleurs atteignent l'âge de la retraite à taux plein, Gustman et Steinmeier (2004) pensent que cela a encore un impact négatif sur les taux d'emploi des travailleurs âgés<sup>8</sup>. Au Japon, l'application d'un critère de gains aux travailleurs âgés de 65 à 69 ans a été rétablie, ce qui pourrait dissuader certains travailleurs de cette classe d'âge de continuer à travailler.

### *Régimes de retraite privés*

Dans un certain nombre de pays étudiés, les régimes professionnels de retraite jouent un rôle important dans le domaine de la retraite et peuvent donc avoir un impact important sur les décisions en matière de travail et de retraite. En Australie, en France et en Suisse (avec un plancher de salaire), ces régimes sont obligatoires. Dans des pays comme le Danemark, les Pays-Bas, la Suède et la Suisse, une couverture quasi universelle a été obtenue par le biais des conventions collectives. Au Canada, au Royaume-Uni et aux États-Unis, bien que ces régimes ne soient pas obligatoires et que les conventions collectives ne couvrent qu'une partie de la main-d'oeuvre, 40 à 50 % de l'ensemble des salariés sont couverts par une forme quelconque de régime professionnel de retraite.

Comme pour les régimes publics de retraite, la manière dont ces régimes sont établis peut encourager ou décourager le départ anticipé à la retraite. Dans le cas de régimes à cotisations définies, les incitations au départ à la retraite peuvent être relativement neutres à tout âge donné. Toutefois, si un patrimoine-retraite considérable a été accumulé dans ces régimes, cela pourrait conduire les travailleurs, via l'effet revenu, à prendre une retraite anticipée. De plus, les régimes à prestations définies peuvent contenir des dispositions incitant fortement au départ à la retraite à un âge donné. Il se peut, par exemple, que les droits à pension n'augmentent plus au-delà d'un âge ou d'un nombre donné d'années de cotisations, ce qui peut être une forte incitation à prendre sa retraite à cet âge. Enfin, dans un grand nombre de pays, les employeurs utilisent les régimes privés de retraite pour se séparer des plus âgés, souvent en complétant les préretraites par un financement relais jusqu'à ce que les travailleurs deviennent admissibles au bénéfice des pensions du régime public de retraite.

L'âge initial auquel l'accès aux pensions est possible peut varier considérablement d'un régime à l'autre même à l'intérieur de chaque pays mais il est habituellement subordonné à un âge minimum réglementé à des fins d'imposition. Au Royaume-Uni, l'âge minimum pour percevoir une retraite professionnelle passera de 50 à 55 ans en 2010 et en Australie il passera de 55 à 60 ans (sur la période 2015-2025).

En Suisse et en Australie, la majorité des régimes professionnels sont des régimes à cotisations définies. En Suède, en Norvège et aux Pays-Bas, les deux types de régimes prédominent et dépendent des types de travailleurs couverts, par exemple ouvriers ou employés. Au Canada, en Irlande, au Royaume-Uni et, en particulier, aux États-Unis, la couverture des régimes à cotisations définies a augmenté au fil des ans tandis que celle des régimes à prestations définies a diminué.

### Régimes officiels de préretraite

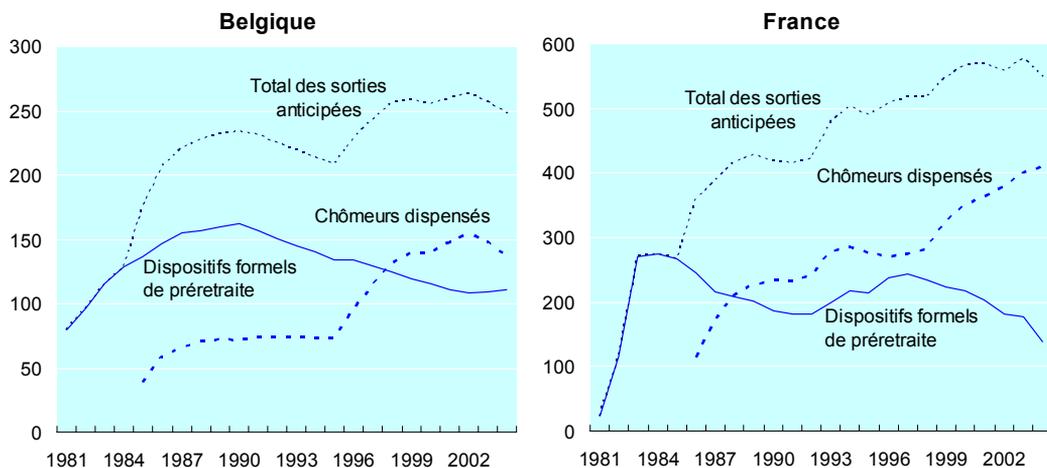
Dans le passé, environ la moitié des pays étudiés (Australie, Autriche, Belgique, République tchèque, Danemark, Finlande, France, Allemagne, Luxembourg, Pays-Bas, Espagne) ont mis en place à grande échelle des dispositifs de préretraite subventionnés par des fonds publics pour lutter contre la montée du chômage, notamment chez les jeunes. Bien souvent, ces dispositifs ont été mis en place avec l'accord tacite des pouvoirs publics, des employeurs et des syndicats. Toutefois, si ces dispositifs de préretraite ont conduit à une forte baisse des taux d'emploi des seniors, ils n'ont pas entraîné en contrepartie une amélioration de l'emploi des jeunes et n'ont pas permis de réduire sensiblement le chômage des jeunes dans les pays où celui-ci était déjà relativement élevé.

La persistance de ces systèmes et le nombre important de personnes qui en ont bénéficié au fil des ans ont eu pour effet de faire de la préretraite quasiment un droit dans les pays en question (Guillemard, 2003). Cette situation s'est avérée difficile à inverser, en particulier lorsqu'il existe d'autres voies d'accès à une sortie anticipée. Tandis que la France a restreint ou fermé l'accès aux programmes de préretraite, le déclin de la proportion des seniors partant en préretraite a été plus que compensé par une augmentation du nombre de seniors percevant des allocations de chômage et dispensés de l'obligation de recherche d'emploi (graphique 3.2). Il a été également compensé par des régimes de préretraite proposés par l'employeur et par une forte augmentation des absences pour maladie de longue durée. Le même schéma est observé en Belgique.

Graphique 3.2. **Substitution entre différents mécanismes de sortie anticipée en Belgique et en France<sup>a</sup>**

Milliers de personnes

**En Belgique et en France, le déclin de l'importance des dispositifs formels de préretraite a été compensé par un recours accru aux indemnités de chômage pour une sortie anticipée**



- a) Les dispositifs formels de préretraite désignent tous les dispositifs de préretraite subventionnés par l'État en Belgique et en France. Un petit nombre de personnes relevant de quelques dispositifs spéciaux sont exclues des données belges. Le nombre de chômeurs dispensés fait référence à ceux d'entre eux indemnisés et dispensés de recherche d'emploi. Les données françaises excluent en 1985 un petit nombre de chômeurs qui ont été dispensés de recherche d'emploi en 1985 suite à l'introduction de cette possibilité.

Source : Données administratives fournies à l'OCDE par les autorités nationales.

### ***Régimes de préretraite de fait***

Même lorsqu'il n'existe pas de régime formel de préretraite, d'autres possibilités de départ anticipé financées par l'État ont été largement utilisées dans un grand nombre de pays. Il s'agit notamment des allocations de chômage (Finlande et Espagne), des pensions d'invalidité (Australie, Autriche, Irlande, Pays-Bas, Norvège, Royaume-Uni) et des prestations de longue maladie (République tchèque, Norvège, Suède).

Dans le cas de la Finlande, les allocations de chômage sont associées à d'autres systèmes officiels de préretraite pour créer ce que l'on a parfois appelé le « tunnel du chômage ». Avant 2005, les travailleurs âgés pouvaient prendre leur retraite dès 55 ans ; ils percevaient dans un premier temps des allocations de chômage pendant une durée maximum de deux ans, jusqu'à 57 ans ; à ce stade, la durée de ces prestations était prolongée de trois années supplémentaires. A 60 ans, les chômeurs âgés de longue durée étaient en mesure de percevoir la « pension de chômage » jusqu'à l'âge officiel de la retraite (65 ans) ou la « pension individuelle de préretraite » pour les travailleurs ayant une capacité de travail réduite de manière permanente mais avec des critères d'admissibilité moins stricts que pour la pension d'invalidité normale. Dans un petit nombre d'autres pays, un « tunnel du chômage » analogue conduisant à une sortie précoce du marché du travail a également existé ou opère encore du fait d'une dispense générale de recherche d'emploi pour les chômeurs âgés, ce qui leur permet de continuer à percevoir les allocations de chômage jusqu'à l'âge officiel de la retraite (voir encadré 3.2).

#### **Encadré 3.2. Dispenses de recherche d'emploi pour les seniors au chômage**

Dans certains pays, les seniors percevant des allocations de chômage sont effectivement dispensés de l'obligation générale de recherche d'emploi à partir d'un certain âge. A fin 2005, c'était encore le cas en Belgique, Finlande, France et Allemagne. C'était également le cas auparavant en Australie, en Autriche et aux Pays-Bas. Dans certains pays (Australie et Irlande), l'exigence de recherche d'emploi pour les personnes percevant des allocations de chômage est moins stricte pour les seniors que pour les jeunes.

**Allemagne** : Les chômeurs de 58 ans et plus peuvent déroger s'ils le souhaitent à l'obligation de recherche d'emploi et d'acceptation des offres proposées. En mars 2004, ils étaient 392 000 dans ce cas, soit 75 % des chômeurs de 58 ans et plus.

**Australie** : Auparavant, les chômeurs de 60 ans et plus percevant des allocations de chômage depuis neuf mois ou plus étaient en droit de percevoir la *Mature Age Allowance* jusqu'à l'âge de la retraite (65 ans pour les hommes et 60 pour les femmes avant 2000) et dispensés de l'obligation de recherche d'emploi ou de participer à une formation. En septembre 2003, le système a été fermé aux nouveaux entrants. A son apogée en 1997, environ 15 % des hommes de la tranche d'âge 60-64 ans percevaient cette indemnité et à peine plus de 8 % la percevaient avant son abolition. Actuellement, les personnes de 60 ans et plus indemnisées au titre du chômage sont soumises à des conditions moins strictes en matière de recherche d'emploi et d'obligations mutuelles. Elles ne sont tenues, par exemple, que de prendre un minimum de deux contacts professionnels toutes les deux semaines contre quatre toutes les deux semaines pour les seniors de 50 à 59 ans percevant des allocations de chômage depuis neuf mois ou plus.

**Autriche** : Avant 1997, les chômeurs âgés pouvaient partir en préretraite ; ils étaient ainsi dispensés de l'exigence de recherche d'emploi. Ce système a été aboli en 1996. Toutefois, un système de préretraite pour les chômeurs de longue durée âgés n'a été aboli qu'en 2004 et des dispositions transitoires ont été mises en place pour les personnes qui auraient été admises à en bénéficier en 2005 et 2006.

**Belgique** : En 1985, les personnes de 55 ans et plus (ou 50 ans et plus pour les personnes à capacité réduite) au chômage depuis au minimum deux ans ont été dispensées de l'obligation de recherche d'emploi. En janvier 1996, l'âge minimum d'admissibilité a été abaissé à 50 ans et la durée du chômage à

un an. Il en est résulté une augmentation considérable du nombre de personnes entrant dans cette catégorie : environ 11 % de la classe d'âge 55-59 ans en 2003. Depuis 2002, cette dispense est progressivement supprimée pour tous les nouveaux entrants ayant entre 50 et 57 ans. Depuis juillet 2004, la limite d'âge a été reportée à 58 ans à moins que les intéressés puissent justifier de 38 années de travail salarié. En pratique, toutefois, ces changements n'auront probablement guère d'impact sur le comportement en matière de recherche d'emploi des chômeurs âgés dans la mesure où les procédures « d'activation » en vigueur depuis juillet 2004 pour évaluer les efforts en la matière des demandeurs d'emploi ne s'appliquent pas aux chômeurs de 50 ans et plus.

**Finlande** : S'il n'existe pas de règles formelles de dispense pour les chômeurs âgés, en pratique ceux-ci sont dispensés de l'obligation de recherche d'emploi à partir de l'âge de 55 ans par le biais du mécanisme du « tunnel du chômage » (voir ci-dessus). La pension de chômage sera progressivement supprimée entre 2009 et 2014 et remplacée par des allocations de chômage ordinaires. L'âge ouvrant droit à bénéficier du tunnel du chômage a été porté de 55 à 57 ans.

**France** : C'est en 1984 que la dispense de recherche d'emploi dont bénéficient les chômeurs âgés indemnisés a été introduite pour les seniors de 55 ans et ceux relevant de l'aide sociale. En 1985, elle a été étendue aux personnes de 57½ ans et plus percevant des allocations de chômage ordinaires et en 1999 aux personnes de 55 ans et plus percevant des allocations de chômage et ayant à leur actif 40 années de cotisations à une assurance vieillesse. En avril 2005, 405 000 personnes étaient dispensées de recherche d'emploi.

**Irlande** : Après neuf mois de prestations de l'assistance-chômage ou d'allocations de chômage, seuls les bénéficiaires âgés de 25 à 54 ans sont systématiquement orientés vers les services de l'emploi FÁS pour un soutien approprié et une orientation professionnelle.

**Pays-Bas** : Le 1er janvier 2004, le gouvernement néerlandais a réintroduit l'exigence de recherche d'emploi pour les chômeurs indemnisés de 57½ ans et plus, ayant une expérience professionnelle récente et ayant encore une bonne chance de trouver un emploi. Toutefois, dans la législation néerlandaise sur le travail et l'aide sociale, les municipalités ont toute latitude de renoncer aux exigences de réinsertion et de recherche d'emploi pour les chômeurs âgés de 57½ ans à 64 ans dont les chances de retrouver un emploi régulier sont jugées très faibles.

**Royaume-Uni** : Les chômeurs de 60 à 64 ans (principalement les hommes puisque les femmes ont le droit de toucher leur retraite à 60 ans) percevant des allocations de chômage sous conditions de ressources ou un « Pension Credit » ne sont pas tenus de pointer régulièrement dans un centre pour l'emploi ou d'apporter la preuve qu'ils recherchent activement un emploi.

### ***Imposition du travail***

Pour plusieurs pays de l'OCDE, Duval (2003) a estimé dans quelle mesure le système de retraite et les différents dispositifs de préretraite constituent des incitations à la retraite et découragent le travail au-delà d'un âge donné par une « imposition implicite de la poursuite du travail ». Cet indicateur synthétique montre la pénalisation fiscale implicite (sur une base brute) de cinq années de travail supplémentaires. Plus spécifiquement, il donne la variation de la valeur nette actualisée du patrimoine-retraite, par rapport aux gains antérieurs, qu'implique la décision de travailler cinq années supplémentaires. De même que pour le calcul des taux de remplacement, cet indicateur peut être construit pour des travailleurs hypothétiques ayant une carrière donnée en termes de salaires et de durée d'activité<sup>9</sup>.

Cet indicateur donne à penser que dans plusieurs pays de l'UE (notamment l'Autriche, la Belgique, la France, la Finlande, l'Allemagne, l'Italie, le Luxembourg et les Pays-Bas), la poursuite du travail est fortement pénalisée pour les seniors, en particulier au-delà de 60 ans. Des estimations indiquent que cette pénalisation fiscale est étroitement associée à des probabilités plus grandes de départ à la retraite avant 65 ans.

Tableau 3.3. **Obstacles du côté des employeurs au recrutement et au maintien dans l'emploi**

Pays	Discrimination liée à l'âge et attitudes négatives	Salaires liés à l'ancienneté et départ à la retraite obligatoire	Législation sur la protection de l'emploi stricte
Allemagne	Attitudes négatives des employeurs. Limites d'âge explicites dans les offres d'emplois.		Une LPE stricte est perçue par les employeurs comme un obstacle majeur au recrutement.
Australie	La législation sur la discrimination liée à l'âge n'a pas été très efficace.		
Autriche	La discrimination liée à l'âge paraît être très répandue	Les salaires des hommes continuent de progresser fortement après 40 ans.	
Belgique	Attitudes négatives des employeurs. Rares sont les travailleurs recrutés après 45 ans.	Pour les employés, les salaires liés à l'ancienneté sont chose courante.	De longues périodes de préavis et de fortes indemnités de licenciement pour les employés ont probablement encouragé un recours important aux systèmes de préretraite.
Canada	La législation sur la discrimination liée à l'âge ne fonctionne peut-être pas très bien.	Le départ à la retraite obligatoire demeure autorisé dans certaines provinces.	
Corée	Le recrutement et le licenciement sont fortement influencés par l'âge des travailleurs.	Les salaires augmentent fortement avec l'âge. Départ à la retraite obligatoire très courant souvent à 55 ans.	Impact négatif de la LPE sur les possibilités d'emploi pour les travailleurs âgés.
Danemark	Les indications de discriminations liées à l'âge et d'attitudes négatives des employeurs sont diverses.		
Espagne	Indications d'attitudes négatives des employeurs ; les travailleurs âgés sont surreprésentés dans les licenciements.	Salaires à l'ancienneté en déclin mais toujours importants. Coûts non salariaux élevés pour le travail à temps partiel.	Une protection stricte des travailleurs permanents réduit les taux de recrutement de travailleurs âgés.
États-Unis	La discrimination liée à l'âge subsiste en dépit de la législation.	Les coûts non salariaux augmentent avec l'âge, par exemple pour l'assurance maladie.	
Finlande	Indications d'une discrimination liée à l'âge en dépit des campagnes d'information.	Les coûts non salariaux augmentent avec l'âge, par exemple pour l'assurance invalidité.	La durée du préavis en cas de licenciement augmente avec l'ancienneté des travailleurs.
France	Attitudes négatives des employeurs. Peu de recrutement de travailleurs âgés et limites d'âge explicites dans les offres d'emplois en dépit de leur interdiction.	Les salaires augmentent fortement avec l'âge. Départ à la retraite obligatoire à 65 ans et souvent dès 60 ans.	Une LPE stricte a été associée à un recours important aux dispositifs de préretraite.
Irlande	Les indications de discriminations liées à l'âge et d'attitudes négatives des employeurs sont diverses.	Le départ à la retraite obligatoire demeure autorisé	
Italie	Attitudes négatives des employeurs.	Indications du fait que les salaires à l'ancienneté limitent le maintien dans l'emploi des travailleurs âgés.	

Tableau 3.3. **Obstacles du côté des employeurs au recrutement et au maintien dans l'emploi (suite)**

Pays	Discrimination liée à l'âge et attitudes négatives	Salaires liés à l'ancienneté et départ à la retraite obligatoire	Législation sur la protection de l'emploi stricte
Japon	Le recrutement et le licenciement sont fortement influencés par l'âge des travailleurs. Les limites d'âge dans les offres d'emplois demeurent autorisées dans bon nombre de cas.	Les salaires augmentent fortement avec l'âge. Départ à la retraite obligatoire très courant à 60 ans (55 auparavant).	Impact négatif de la LPE sur les possibilités d'emploi pour les travailleurs âgés.
Luxembourg	Large recours à la préretraite en cas de restructuration. Préférence pour le recrutement de frontaliers.	Les salaires augmentent fortement avec l'âge.	
Norvège	Attitudes négatives des employeurs. Préférence pour des travailleurs plus jeunes lorsque de nouvelles technologies et méthodes de travail sont mises en place.		Une LPE plus stricte pour les travailleurs âgés conduit à des départs en préretraite plus précoces et limite leur recrutement.
Pays-Bas	Attitudes négatives des employeurs.		Une LPE stricte est perçue par les employeurs comme un obstacle majeur au recrutement.
République tchèque	Attitudes négatives des employeurs. La législation sur la discrimination liée à l'âge n'est guère appliquée.		Impact négatif sur la demande de travailleurs âgés et sur leur mobilité d'une LPE stricte.
Royaume-Uni	Attitudes négatives des employeurs en dépit de lignes directrices prônant la diversité des âges. Lenteur de l'adoption de la législation sur la discrimination liée à l'âge.	Départ à la retraite obligatoire autorisé après 65 ans dans tous les cas où il est objectivement justifié.	
Suède	Réticence des employeurs à embaucher des travailleurs âgés.	Départ à la retraite obligatoire autorisé à 67 ans (65 auparavant).	La règle du dernier entré premier sorti réduit la mobilité.
Suisse	Les dispositions légales interdisant la discrimination liée à l'âge sont insuffisantes. Limites d'âge explicites dans les offres d'emplois.	Les salaires et les coûts non salariaux augmentent fortement avec l'âge.	

LPE = Législation sur la protection de l'emploi

Source : Série de publications de l'OCDE *Vieillesse et politiques de l'emploi*.

### 3. Obstacles du côté des employeurs

Les employeurs jouent un rôle clé pour permettre aux seniors de conserver leur emploi ou d'en trouver un nouveau. Comme le résume le tableau 3.3, trois grands types d'obstacles pouvant entraîner une réticence des employeurs à recruter ou à garder des seniors ont été identifiés dans les pays examinés : i) une perception négative de la faculté d'adaptation et de la productivité des plus âgés ; ii) un coût du travail qui augmente fortement avec l'âge ou l'ancienneté ; et iii) des règles strictes de protection de l'emploi.

#### *Attitudes négatives des employeurs et discrimination liée à l'âge*

Les attitudes des employeurs en matière de recrutement et de maintien dans l'emploi des seniors reflètent à la fois des facteurs subjectifs et objectifs. Comme indiqué au chapitre 2, les seniors forment un groupe très hétérogène et il est probable que toute caractérisation ou généralisation quant à leur aptitude au travail, leur motivation et leur

réceptivité à la formation et au changement sera trompeuse. Dans la mesure où la vision que les employeurs ont des seniors relève de stéréotypes, elle pourrait entraîner une discrimination liée à l'âge au niveau du recrutement, du licenciement, des rémunérations, de la formation et de la promotion des seniors. Toutefois, les décisions des employeurs en matière de recrutement et de licenciement de seniors peuvent également être motivées par des facteurs plus objectifs liés au coût du recrutement des plus âgés comparé à leur productivité mais aussi aux règles relatives à la protection de l'emploi.

#### *Attitudes des employeurs*

Dans pratiquement tous les pays examinés, certaines indications montrent que la vision des employeurs concernant les atouts et les points faibles des seniors relève des stéréotypes. Cela semble être le cas non seulement dans les pays où les taux d'emploi des seniors sont relativement bas mais également dans ceux où ils sont relativement élevés. En Suède, par exemple, une enquête réalisée en 2001 montre que pour 50 % des employeurs les seniors ont des compétences moins pertinentes que celles de travailleurs plus jeunes et sont plus rigides et inflexibles à l'égard du changement sur le lieu de travail (OCDE, 2003a). En outre, 70 % des employeurs interrogés dans le cadre de cette enquête déclaraient ne jamais embaucher (ou que très rarement) des seniors. Aux États-Unis, une enquête réalisée en 1998 auprès d'employeurs révèle que si les seniors sont souvent perçus comme plus loyaux et plus déterminés que des travailleurs plus jeunes, ils sont également perçus comme moins flexibles, moins disposés à participer à une formation et moins susceptibles d'offrir des compétences actualisées (pour des détails, voir OCDE, 2005b, p. 19). Ces constats établis pour la Suède et les États-Unis sont analogues à ceux que rapportent la plupart des autres pays étudiés pour lesquels on dispose d'enquêtes sur l'attitude des employeurs à l'égard des seniors. Une exception notoire est celle du Danemark où une enquête a montré que, de manière générale, les responsables des ressources humaines considèrent que les compétences des travailleurs ne diffèrent pas systématiquement selon l'âge et que l'âge n'a aucune importance dans leurs décisions de recrutement (pour des détails, voir OCDE, 2005h).

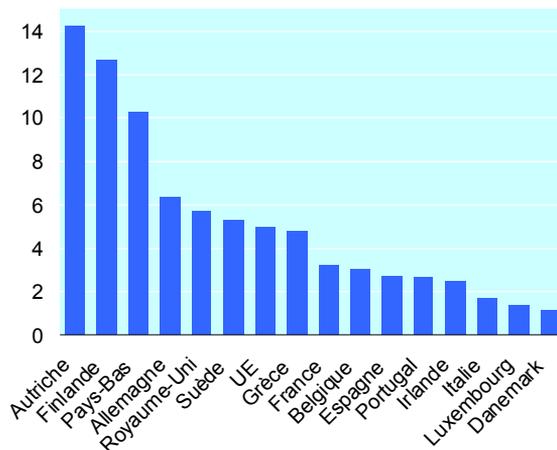
Tous les employeurs n'ont pas des attitudes négatives à l'égard des seniors et, comme indiqué au chapitre 6, un certain nombre d'employeurs ayant des pratiques exemplaires ont été identifiés dans plusieurs examens par pays. Néanmoins, les indications fournies au chapitre 3 donnent à penser que les perceptions négatives des employeurs concernant les capacités et la productivité des plus âgés par rapport à des travailleurs plus jeunes se traduisent par des taux de recrutement moins élevés et par des taux de maintien dans l'emploi qui diminuent fortement lorsque les travailleurs atteignent 50-55 ans.

#### *Discrimination*

Dans pratiquement tous les pays examinés, les résultats des enquêtes donnent à penser que la discrimination liée à l'âge sur le lieu de travail constitue bien un problème mais un problème dont il est difficile de déterminer l'importance. Dans l'une des rares enquêtes internationales disponibles sur cette question, l'Enquête européenne sur les conditions de travail effectuée en 2000, il était demandé aux travailleurs de 50 ans et plus des 15 pays de l'Union si, au cours des 12 mois précédents, ils avaient été personnellement victimes ou témoins de discriminations liées à l'âge sur leur lieu de travail. Globalement, la proportion de travailleurs faisant état d'une discrimination liée à l'âge n'était que d'environ 4 % en moyenne pour l'ensemble des pays, mais avec un point bas de l'ordre de 1 % au Danemark et un point haut de l'ordre de 14 % en Autriche

(graphique 3.3). Seuls 2.7 % en moyenne ont déclaré avoir fait personnellement l'objet d'une discrimination liée à l'âge. Aux États-Unis, une proportion beaucoup plus forte (de l'ordre de deux travailleurs sur trois âgés de 45 à 74 ans) a déclaré, lors d'une enquête réalisée en 2002, avoir été témoin ou avoir fait personnellement l'objet d'une discrimination liée à l'âge sur leur lieu de travail (OCDE, 2005b, p. 41)<sup>10</sup>. Une proportion beaucoup plus faible mais néanmoins importante de travailleurs a déclaré avoir fait personnellement l'objet d'une discrimination liée à l'âge. A titre d'exemple, environ 15 % des travailleurs âgés américains ont déclaré ne pas avoir été recrutés pour un emploi en raison de leur âge.

Graphique 3.3. **Discrimination au travail liée à l'âge<sup>a</sup>**  
Pourcentages



a) Salariés déclarant, en 2000, avoir été directement victimes d'une discrimination liée à l'âge ou avoir été témoins d'une discrimination liée à l'âge sur leur lieu de travail au cours des 12 mois précédents.

Source : Enquête européenne sur les conditions de travail, 2000.

Ces disparités importantes entre pays de la perception par les travailleurs de la fréquence de la discrimination liée à l'âge n'indiquent pas nécessairement que cette discrimination soit plus répandue dans certains pays que dans d'autres. Elles peuvent refléter pour partie un degré différent de sensibilisation du public à ce problème. Par exemple, la fréquence plus grande aux États-Unis qu'en Europe des cas rapportés de discrimination liée à l'âge peut refléter le fait qu'aux États-Unis une législation sur la discrimination liée à l'âge a été mise en place en 1967 et que donc les travailleurs américains sont plus conscients de leurs droits à une égalité de traitement quel que soit leur âge. De même, les campagnes menées en Finlande et au Royaume-Uni pour promouvoir la diversité des âges ont pu contribuer à une plus grande sensibilisation des travailleurs de ces pays à la discrimination liée à l'âge sur le lieu de travail.

### ***Salaires à l'ancienneté et productivité***

Un facteur objectif qui peut motiver les décisions des employeurs en matière de recrutement et de licenciement des seniors est l'importance du différentiel de coût entre l'emploi de travailleurs âgés et l'emploi de travailleurs plus jeunes. Dans la plupart des pays, les données transversales sur les salaires par âge présentent généralement un profil en cloche, en particulier pour les hommes (graphique 3.4). Ce profil peut refléter

le fait que, dans un premier temps, la productivité des travailleurs augmente au fur et à mesure qu'ils acquièrent une expérience pratique mais qu'ensuite elle peut se stabiliser voire décliner au-delà d'un âge donné (voir encadré 3.3). Toutefois, dans certains pays, les salaires augmentent plus fortement avec l'âge ou ont une tendance moindre à baisser dans les groupes plus âgés. Dans la mesure où le coût du travail des seniors augmente plus vite que leur productivité, les employeurs peuvent se montrer réticents à maintenir les travailleurs dans leur emploi au-delà d'un certain âge ou à recruter des seniors.

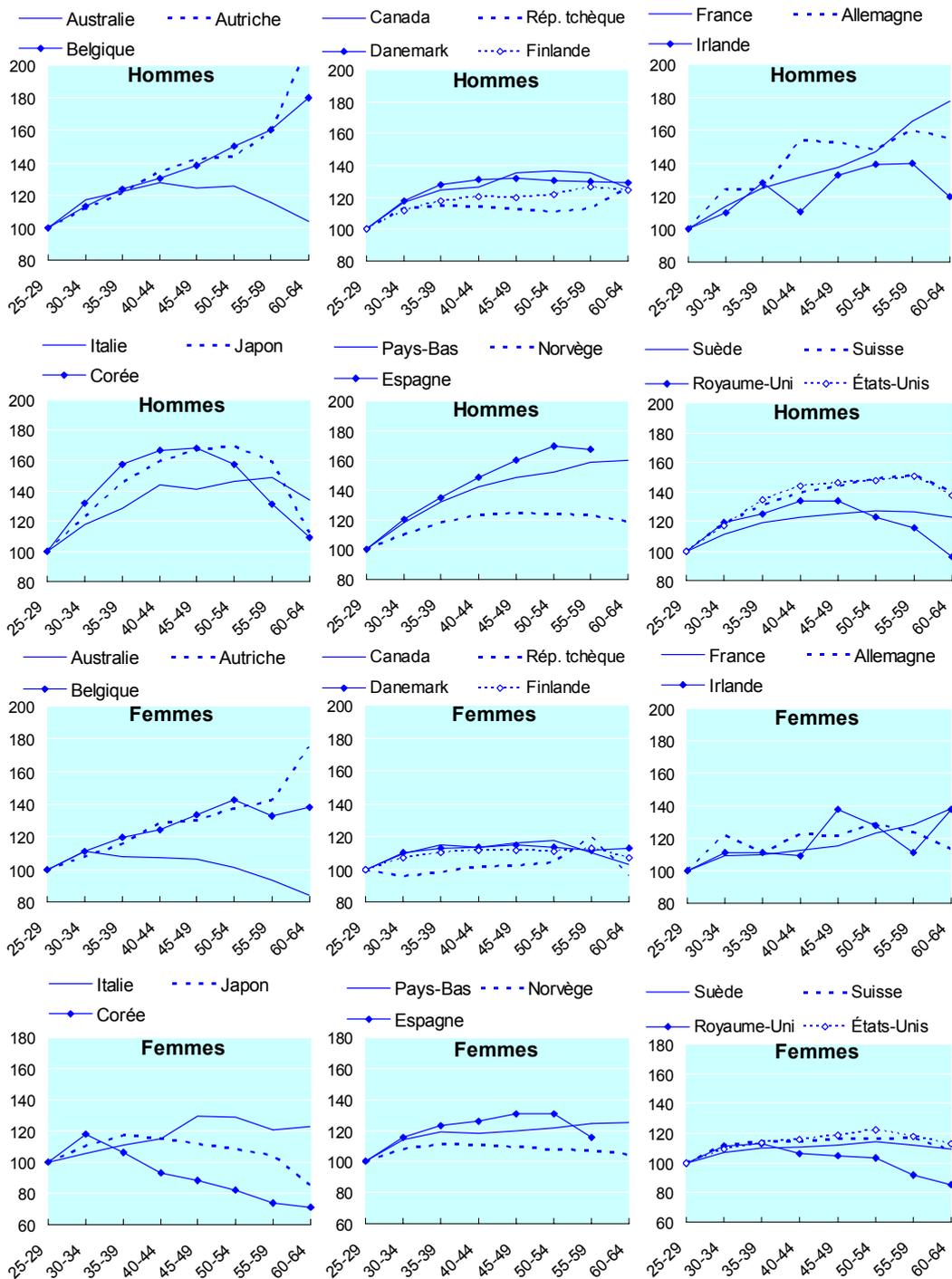
Pourquoi les employeurs accepteraient-ils de payer les travailleurs au-delà de leur productivité ? Lazear (1979 ; 1981 ; 1986) soutient que pour encourager l'effort de travail et accroître l'efficacité dans les situations où il est difficile et onéreux de contrôler les performances des salariés, employeurs et travailleurs passent des contrats implicites aux termes desquels les salaires augmentent plus rapidement (du fait de l'ancienneté dans l'entreprise) que la productivité. Cependant, au-delà d'un âge donné, il ne sera plus rentable pour un employeur de continuer à employer un travailleur âgé. L'employeur cherchera donc à mettre un terme au contrat de travail de ce dernier par le biais d'un départ à la retraite obligatoire ou d'accords de retraite, tels que les régimes à prestations définies, qui pénalisent le maintien dans l'emploi. Toutefois, de même que les régimes par répartition peuvent ne pas être viables face au vieillissement rapide de la population, les salaires à l'ancienneté ne le sont pas non plus. *In fine*, un nombre de plus en plus important de travailleurs âgés percevront une rémunération supérieure à leur productivité marginale et, dans le même temps, un nombre de plus en plus important de travailleurs jeunes percevront une rémunération inférieure à leur productivité.

Dans certains pays, ces schémas de rémunération selon l'âge reflètent des accords explicites de fixation des salaires, prenant généralement la forme de conventions collectives dans lesquelles la rémunération augmente avec l'âge et/ou l'ancienneté. En Corée et au Japon, le principe des salaires à l'ancienneté est profondément enraciné dans les pratiques salariales nationales, ce qui a conduit les entreprises à imposer un âge de départ à la retraite obligatoire relativement bas. En conséquence, dans ces deux pays, rares sont les seniors maintenus dans leur emploi au-delà de 55 ans en Corée et d'environ 60 ans au Japon. Dans le cas du Japon, nombre de ces travailleurs sont ultérieurement réembauchés soit à un autre poste au sein de la même entreprise soit dans une filiale ou une entreprise sous-traitante, mais bien souvent avec une baisse de rémunération substantielle et parfois avec un contrat de travail à temps partiel ou temporaire. Cette pratique de l'emploi à vie est moins courante en Corée et, en conséquence, de nombreux Coréens âgés qui perdent leur emploi finissent leur carrière avec des contrats temporaires ou un travail à temps partiel et enregistrent une baisse considérable de leur rémunération.

La pratique des salaires à l'ancienneté existe également, quoique dans des proportions moindres, dans d'autres pays, notamment en Autriche, en Belgique, en France, aux Pays-Bas et en Espagne, et a été identifiée dans les rapports de ces pays comme un obstacle possible à l'emploi des travailleurs âgés. Toutefois, dans quelques autres pays, la part des coûts non salariaux par rapport aux coûts salariaux augmente avec l'âge et donc l'augmentation du coût global du travail avec l'âge est plus forte que celle des seuls coûts salariaux, ce qui peut avoir un impact négatif sur les possibilités d'emploi des seniors. En Finlande et en Suisse (dans le régime professionnel), par exemple, les cotisations de sécurité sociale augmentent avec l'âge des travailleurs. Aux États-Unis, les prestations fournies par l'employeur comme l'assurance-maladie et les régimes de retraite à prestations définies peuvent aboutir à des coûts non salariaux qui augmentent sensiblement avec l'âge.

Graphique 3.4. Profils de salaire par âge et sexe des travailleurs à temps complet<sup>a</sup>

Salaires des travailleurs de 25-29 ans = 100



a) Les données se rapportent à diverses années sur la période 1998-2003.  
 Source : Base de données de l'OCDE sur les salaires.

### Encadré 3.3. La productivité diminue-t-elle avec l'âge ?

Il faut faire la distinction fondamentale entre la productivité individuelle des travailleurs au fur et à mesure qu'ils avancent en âge et les variations dans le temps de la *valeur* de leurs compétences. Ainsi, indépendamment de la capacité individuelle des travailleurs à continuer à effectuer la même tâche aussi bien, voire mieux, lorsqu'ils avancent en âge, leurs compétences risquent de se déprécier ou de devenir obsolètes du simple fait que la tâche effectuée n'a plus la même valeur. A titre d'exemple, des dactylos âgées peuvent être capables de travailler aussi bien que des jeunes (comme le constate Salthouse, 1984) mais il est probable qu'elles auront eu plus de difficultés à s'adapter au nouvel environnement créé par l'apparition des ordinateurs personnels et du traitement de texte. Ces deux aspects sont discutés ci-après.

Skirbekk (2003) a fait une synthèse utile de la vaste littérature sur la liaison entre âge et productivité au niveau individuel. Même si toutes les études ne vont pas dans le même sens, un certain nombre de faits indiquent qu'il y a une diminution de plusieurs aspects des facultés physiques et mentales autour de l'âge de 50 ans. C'est le cas notamment de la dextérité des doigts, du raisonnement, de la capacité de calcul et de la vitesse. Cependant, cette diminution est souvent très progressive et très variable suivant les individus. En revanche, une partie de l'élocution et de la capacité à communiquer demeure pratiquement inchangée au cours d'une grande partie de la vie. En termes de performance réelle au travail, les travailleurs âgés peuvent souvent compter sur leur expérience professionnelle pour s'adapter et compenser les pertes de capacités physiques et mentales. Un réaménagement adéquat de l'environnement de travail peut les y aider (Volkoff *et al.*, 2000).

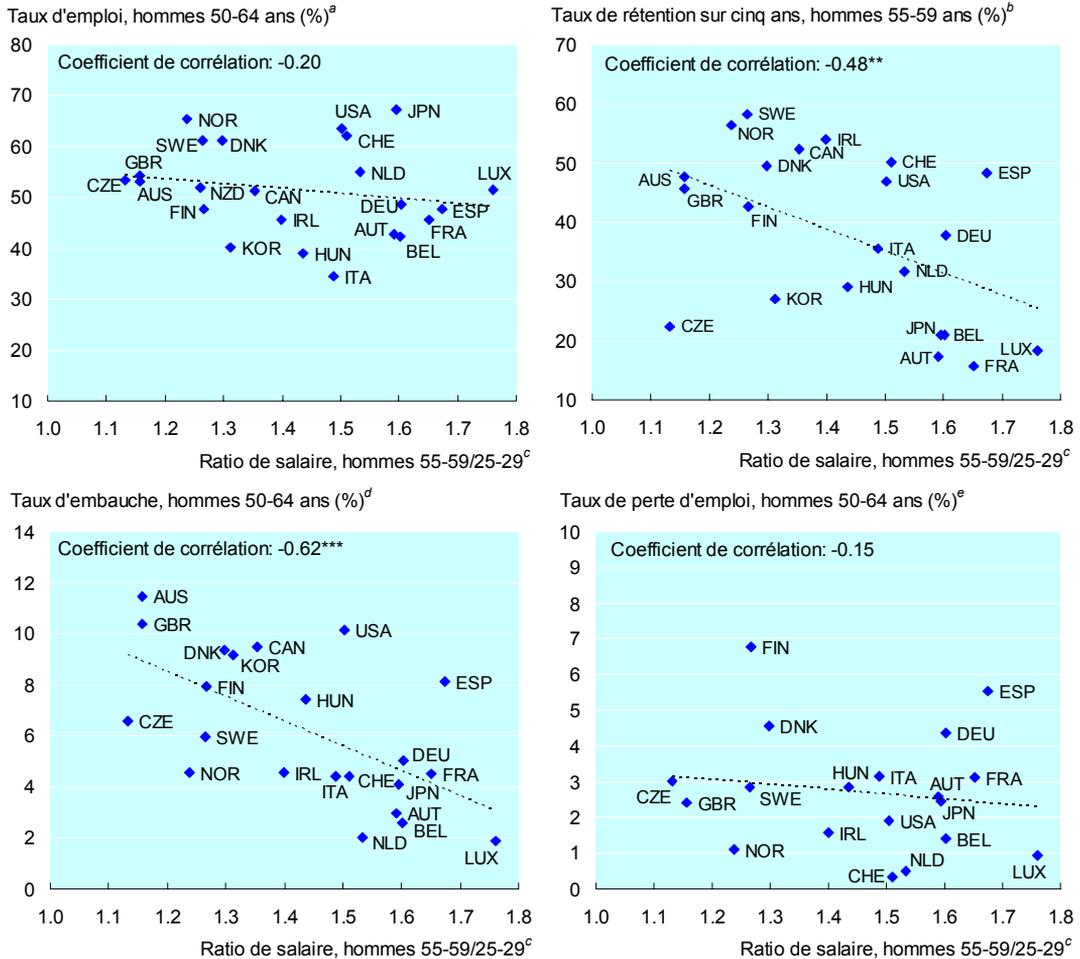
Le deuxième type d'indications provient de certaines recherches récentes appariant des données employeur-salarié. Crépon et Aubert (2003) concluent que la productivité des travailleurs en France diminue après l'âge de 55 ans alors que leur salaire continue de croître même si la différence dans les profils n'est pas statistiquement significative. En se basant sur des données dans l'industrie manufacturière aux États-Unis, Hellerstein et Neumark (2004) trouvent également que les travailleurs âgés de 55 ans et plus sont moins productifs que les travailleurs de 35-54 ans ou plus jeunes (moins de 35 ans). En même temps, ils trouvent que la productivité plus faible des travailleurs âgés n'est pas associée à des salaires plus bas. Cependant, ces recherches souffrent d'un biais de sélection car les travailleurs restés dans l'emploi peuvent être plus productifs que ceux qui l'ont quitté. Les résultats de Dygalo (2003) pour la France indiquent que c'est bien le cas. Il existe également un biais potentiel de simultanéité que Crépon et Aubert ont tenté de corriger. La causalité peut aller dans le sens d'une plus grande présence de travailleurs âgés expliquant une productivité plus faible mais aussi dans le sens opposé : des travailleurs âgés étant moins mobiles que les plus jeunes et présents in fine dans des établissements moins productifs. Behaghel et Greenan (2005) considèrent que l'obsolescence des qualifications résultant de changements dans l'organisation ou dans des aspects techniques affecte potentiellement tous les travailleurs. Ils estiment pourtant qu'en pratique, ces changements affectent plus la productivité des travailleurs âgés.

En résumé, ces indications suggèrent que certes la productivité individuelle diminue dans une certaine mesure avec l'âge. Toutefois, cette baisse peut être partiellement compensée par l'expérience, les aides personnelles comme le port de lunettes et des adaptations apportées au lieu de travail. Les données recueillies dans les établissements en France et aux États-Unis suggèrent que la productivité des travailleurs diminue après l'âge de 55 ans – ce qui peut résulter d'une obsolescence des qualifications sans être associé à une décroissance de leurs salaires relatifs.

Dans les différents pays de l'OCDE, les salaires à l'ancienneté ont à l'évidence un impact négatif sur les possibilités d'emploi des seniors de sexe masculin (graphique 3.5)<sup>11</sup>. Il existe, par exemple, une relation négative entre le taux d'emploi des hommes de 55-64 ans et le différentiel de salaire entre des travailleurs de sexe masculin de 55-59 ans par rapport à des travailleurs de sexe masculin de 25-29 ans, bien que la corrélation ne soit pas statistiquement significative. Le Japon est une exception manifeste car, dans ce pays, le taux d'emploi des hommes âgés demeure très élevé, bien que les salaires à l'ancienneté y soient importants<sup>12</sup>. Il existe une relation statistiquement

significative (de l'ordre de 5 %) et négative entre la baisse des taux de maintien dans l'emploi qui se produit pour les hommes de 55-59 ans par rapport aux hommes de 45-49 ans et les salaires des seniors par rapport à ceux d'hommes plus jeunes. Il existe également une corrélation négative importante entre les taux d'embauche des seniors et les salaires à l'ancienneté. Ainsi, toutes choses égales par ailleurs, il semblerait que les employeurs sont plus susceptibles de recruter et de maintenir dans l'emploi des seniors de sexe masculin dans les pays où les salaires augmentent moins fortement avec l'âge que dans ceux où ils augmentent plus fortement.

Graphique 3.5. Salaires à l'ancienneté et résultats sur le marché du travail



\*\*, \*\*\* statistiquement significatif, à des niveaux de 5 % et 1 % respectivement.

- a) Le taux d'emploi fait référence au nombre de salariés rapporté à la population en 2004.
- b) Le taux de rétention fait référence à la proportion estimée de tous les salariés en 1999 qui étaient toujours chez le même employeur en 2004 (1995-2000 pour la Corée).
- c) Les données relatives aux gains font référence aux travailleurs à temps plein uniquement, sur la période 1998-2003.
- d) Le taux d'embauche fait référence au nombre de salariés ayant moins d'un an d'ancienneté rapporté à l'ensemble des salariés. Les données concernent l'année 2004 (2000 pour la Corée).
- e) Le taux de perte d'emploi fait référence au nombre total de personnes actuellement sans travail qui ont perdu leur emploi au cours de l'année précédente pour des raisons indépendantes de leur volonté, rapporté au nombre total de salariés il y a un an. Les données concernent l'année 2002 pour le Japon et l'année 2004 pour les autres pays.

Source : Base de données de l'OCDE sur les salaires et estimations de l'OCDE sur la base des données de l'Enquête communautaire sur les forces de travail et d'autres enquêtes nationales de population active pour les autres indicateurs.

Les corrélations négatives, représentées au graphique 3.5, entre les salaires à l'ancienneté et certaines situations des travailleurs âgés sur le marché du travail n'indiquent pas l'existence d'un lien de cause à effet. Premièrement, les profils de salaires transversaux de chaque pays ne correspondent pas nécessairement très bien aux profils des salaires effectifs des travailleurs au fur et à mesure qu'ils avancent en âge. Deuxièmement, d'autres facteurs peuvent expliquer à la fois les résultats médiocres des travailleurs âgés sur le marché du travail et les salaires à l'ancienneté. Néanmoins, comme indiqué dans l'encadré 3.4, même en tenant compte de ces facteurs, le poids des éléments de preuve donne à penser que si les salaires à l'ancienneté peuvent fidéliser les travailleurs plus jeunes, ils conduiront probablement à des taux moindres de recrutement et de maintien dans l'emploi des seniors.

#### Encadré 3.4. Profils des salaires par âge : que montrent-ils ?

##### Interprétation des indications internationales

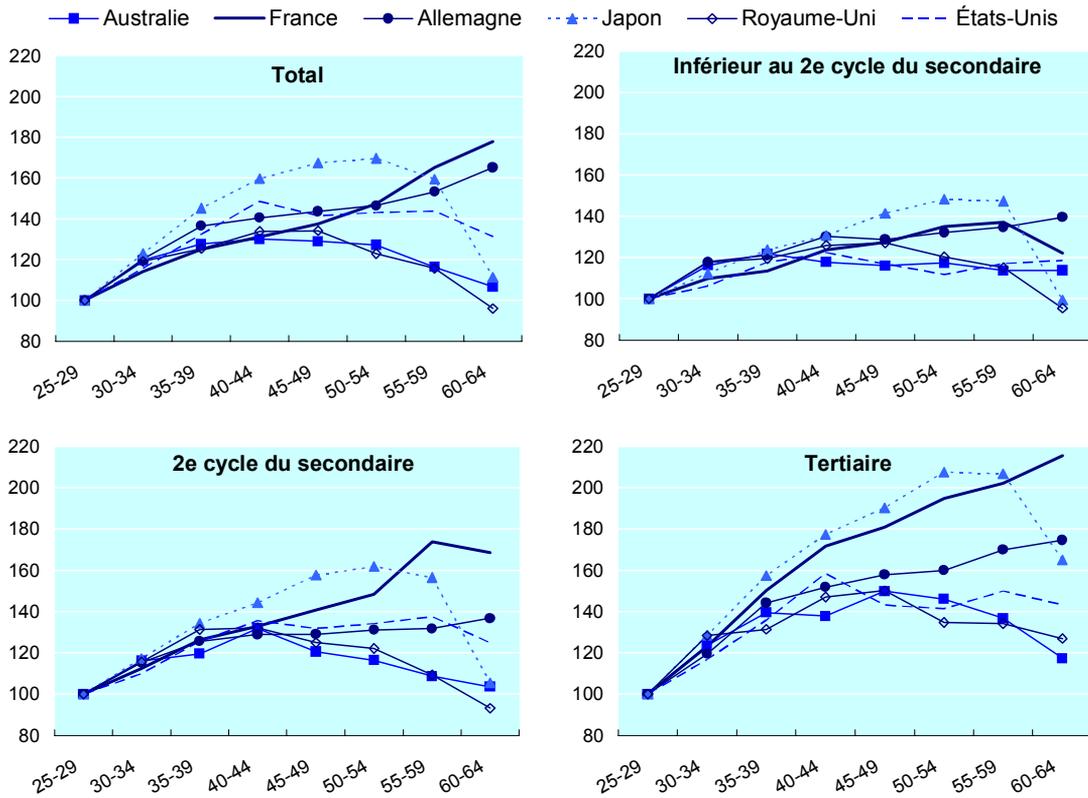
Les comparaisons internationales des profils des salaires par âge effectuées sur la base de données transversales doivent être interprétées avec prudence. Premièrement, elles ne reflètent pas le schéma effectif de progression des salaires que connaissent les travailleurs lorsqu'ils avancent en âge. Il faudrait disposer de données transversales sur un grand nombre d'années mais relativement peu de pays peuvent fournir ce type de données. Deuxièmement, il se produira probablement un effet de sélection ainsi qu'un effet de composition qui peuvent expliquer en partie des profils de salaires par âge plus pentus dans certains pays que dans d'autres, en particulier dans les pays où la retraite anticipée est beaucoup plus répandue. Par exemple, si les travailleurs à bas salaire sont plus susceptibles que les travailleurs à salaire élevé de prendre une retraite anticipée, cela poussera à la hausse le salaire moyen pour tous les travailleurs âgés. Plus généralement, un effet de composition est probable étant donné les différences dans les caractéristiques par cohorte de travailleurs, c'est-à-dire les travailleurs âgés ont tendance à avoir un niveau d'éducation plus faible que des travailleurs plus jeunes. Ces effets de sélection et de composition peuvent être en partie neutralisés si l'on examine les profils des salaires par âge pour différents groupes de travailleurs, par niveau d'éducation. Dans tous les pays, les profils des salaires par âge tendent à être plus pentus pour les travailleurs ayant un niveau d'éducation plus élevé (graphique 3.6). Toutefois, les pays qui présentent les profils des salaires par âge les plus pentus pour le total comme la France et le Japon, présentent également les profils les plus pentus pour chaque grand niveau d'éducation.

##### Indications nationales

Plusieurs études nationales utilisant des micro-données ont également établi l'existence d'une relation négative entre les salaires à l'ancienneté et les résultats des travailleurs âgés sur le marché du travail. Hirsch *et al.* (2000) font état de l'existence aux États-Unis d'une relation négative entre la prime salariale à l'expérience et la proportion globale de travailleurs âgés dans des métiers étroitement définis mais aussi dans l'ensemble des recrutements. De même, avec des données sur des établissements et en contrôlant différentes caractéristiques de chaque établissement, Aubert (2005) signale l'existence d'une corrélation négative entre la part de l'emploi des travailleurs âgés et leurs salaires relatifs par rapport aux salaires des jeunes, en particulier au-delà de 55 ans et contrôlant le niveau de qualification des travailleurs. Une corrélation similaire existe aussi pour les embauches, à l'exception de celles des travailleurs très qualifiés. Cependant, Aubert conclut aussi que les salaires relativement plus élevés des travailleurs âgés sont généralement associés avec une part plus faible plutôt qu'avec une part plus élevée de pertes d'emploi.

Graphique 3.6. Profils des salaires par âge et par niveau d'éducation pour les hommes travaillant à temps complet<sup>a</sup>

Salaire des hommes de 25-29 ans = 100



a) Les données se rapportent à diverses années sur la période 1998-2003.  
 Source : Base de données de l'OCDE sur les salaires.

**Dispositions relatives à la protection de l'emploi**

Les règles relatives à la protection de l'emploi peuvent également renchérir le coût du recrutement et du maintien dans l'emploi des seniors. Dans certains pays (par exemple Belgique, Finlande, Japon, Corée, Norvège), il peut être plus coûteux pour les entreprises de licencier les plus âgés du fait de délais de préavis plus longs ou d'indemnités de licenciement plus importantes.

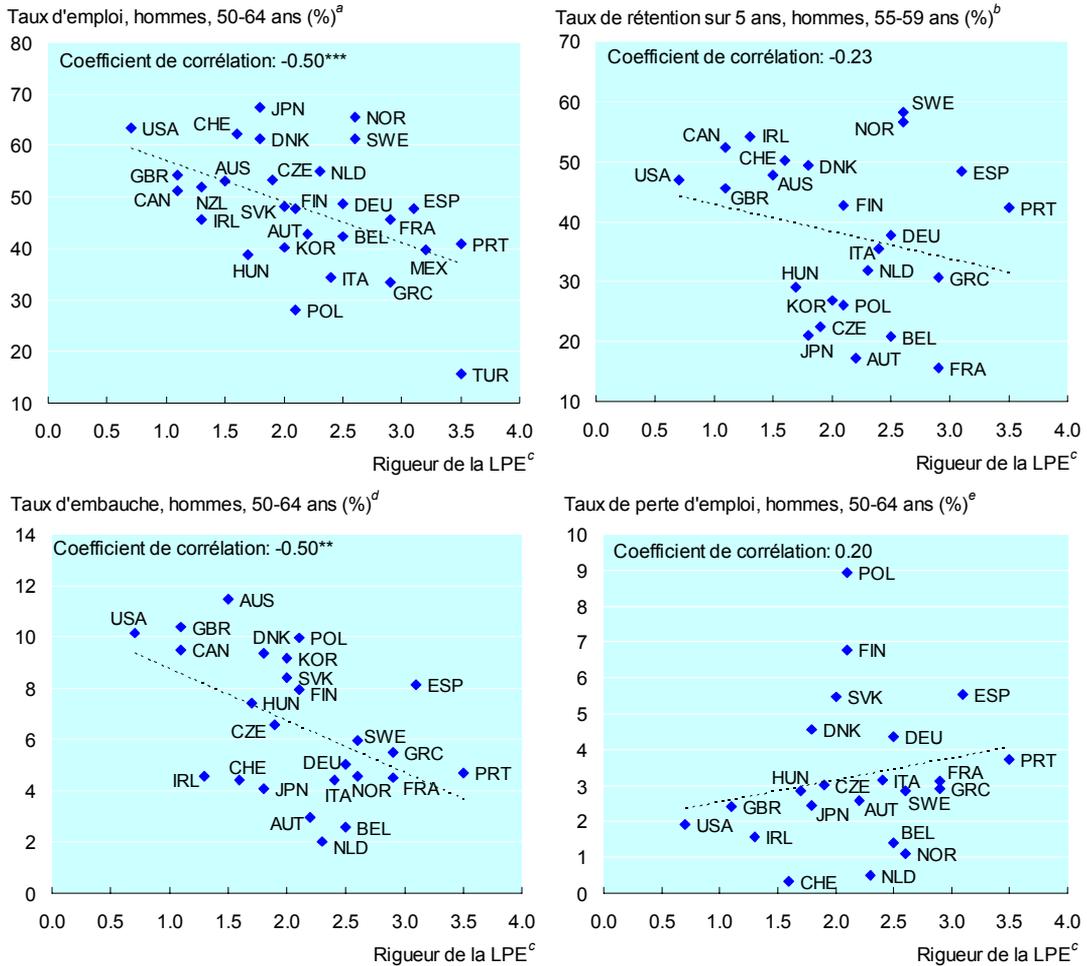
Comme le développe amplement OCDE (2004i), une législation stricte de protection de l'emploi (LPE) peut avoir deux effets opposés sur la situation des travailleurs sur le marché du travail. D'un côté, elle peut conduire à un plus grand maintien dans l'emploi des travailleurs dans la mesure où elle accroît les coûts de licenciement. De l'autre, elle renchérit le coût effectif de recrutement des travailleurs et risque donc de réduire le nombre des recrutements. L'incidence nette sur les taux d'emploi est donc théoriquement incertaine. Les données comparatives rapportées dans OCDE (2004i) donnent à penser qu'une protection plus stricte de l'emploi semble associée à des taux d'emploi inférieurs dans le cas des jeunes et des femmes d'âge très actif mais peut même avoir un impact positif (bien que pas significatif)

statistiquement) sur le taux d'emploi des hommes d'âge très actif. Cela est moins évident pour les travailleurs plus âgés et il est difficile d'en tirer une conclusion simple et d'établir si une LPE stricte leur est préjudiciable ou bénéfique. Dans l'une des rares études spécifiquement axées sur la relation entre la LPE et la situation des travailleurs âgés sur le marché du travail, on a constaté que des dispositions plus strictes tendaient à faire baisser les taux d'embauche aux deux extrémités du spectre (Daniel et Siebert, 2004).

Toutefois, sur la base des examens individuels par pays, une LPE stricte a été identifiée dans un certain nombre de pays comme un obstacle à l'embauche ou au maintien dans l'emploi des seniors (voir tableau 3.3). Au Japon et en Corée, pays dans lesquels les dispositions relatives d'une protection de l'emploi stricte ne s'appliquent pas en cas de mise à la retraite obligatoire, les entreprises ont eu de plus en plus recours à ce dispositif pour se séparer d'un travailleur. De même, en France et en Belgique, le recours intensif aux dispositifs de préretraite a assurément coûté très cher mais il a probablement permis aux employeurs d'éviter d'autres procédures coûteuses de licenciement lors des restructurations économiques à grande échelle des années 80 et 90. Au Japon, en Corée et en Espagne, une LPE stricte a été également associée à un accroissement de la fréquence de l'emploi temporaire parmi les seniors. Plus généralement, elle semble associée à une mobilité moindre de la main-d'oeuvre dans un certain nombre de pays, en particulier en termes de taux d'embauche (République tchèque, Allemagne, Pays-Bas, Norvège, Suède)<sup>13</sup>.

Le graphique 3.7 présente la relation entre la rigueur de la LPE et la situation d'une sélection de travailleurs âgés sur le marché du travail. Là encore, ces comparaisons se limitent à la situation des hommes seniors étant donné que de nombreux autres facteurs peuvent expliquer les différences entre pays dans le cas des femmes seniors. Le panneau supérieur gauche donne à penser qu'il existe une relation statistiquement significative (au niveau de 1 %) et négative entre la rigueur de la LPE et le taux d'emploi défini par le nombre de salariés âgés de 50 à 64 ans rapporté à l'ensemble de la population des 50-64 ans<sup>14</sup>. Il existe des corrélations négatives entre une LPE stricte et les taux de recrutement et de maintien dans l'emploi des plus âgés, bien qu'elles ne soient pas statistiquement significatives dans le cas des taux de maintien dans l'emploi<sup>15</sup>. L'absence de relation importante entre une LPE stricte et la perte d'emploi parmi les travailleurs âgés peut être due à la manière dont est définie la perte d'emploi puisqu'elle exclut les sorties pour cause de départ à la retraite normal ou anticipé. En fait, certaines de ces sorties ont été probablement involontaires et décidées par les entreprises en réponse à des règles strictes de protection de l'emploi.

Graphique 3.7. Une LPE stricte constitue-t-elle une protection pour les travailleurs âgés ?



\*\* , \*\*\* statistiquement significatif à des niveaux de 5 % et 1 % respectivement.

- a) Le taux d'emploi fait référence au nombre de salariés rapporté à la population en 2004.
- b) Le taux de rétention fait référence à la proportion estimée de tous les salariés en 1999 qui étaient toujours chez le même employeur en 2004 (1995-2000 pour la Corée).
- c) La rigueur de la LPE est l'indice de l'OCDE pour 2003 de la rigueur globale de la Législation de protection de l'emploi (LPE) par rapport aux licenciements individuels et collectifs et à l'emploi temporaire.
- d) Le taux d'embauche fait référence au nombre total de salariés ayant moins d'un an d'ancienneté rapporté à l'ensemble des salariés. Les données concernent l'année 2004 (2000 pour la Corée).
- e) Le taux de perte d'emploi fait référence au nombre total de personnes actuellement sans travail qui ont perdu leur emploi au cours de l'année précédente pour des raisons indépendantes de leur volonté, rapporté au nombre total de salariés il y a un an. Les données concernent l'année 2002 pour le Japon et l'année 2004 pour les autres pays.

Source : *Perspectives de l'emploi*, OCDE, 2004 pour l'indice de rigueur de la LPE et estimations de l'OCDE sur la base des données de l'Enquête communautaire sur les forces de travail et d'autres enquêtes nationales de population active pour les autres indicateurs.

#### 4. Obstacles du côté des seniors

Améliorer les incitations financières à travailler plus longtemps et encourager les employeurs à être plus réceptifs à la diversité des âges, c'est aller dans le bon sens mais ce n'est pas suffisant. Si les seniors n'ont pas les qualifications exigées par les employeurs, s'ils sont en mauvaise santé ou s'ils sont confrontés à des conditions de travail difficiles, ils peuvent encore être poussés à prendre une retraite anticipée. Le manque d'accès à des services de l'emploi et des conseils en orientation de carrière compétents limitera également leurs possibilités en termes de poursuite du travail. Il est probable que tous ces aspects, qui affecteront l'employabilité des seniors, deviendront de plus en plus importants au fur et à mesure qu'augmentera le nombre de travailleurs âgés et parmi eux le nombre de ceux qui chercheront à travailler plus longtemps.

Les principaux obstacles à l'employabilité des seniors identifiés dans chacun des pays examinés sont résumés au tableau 3.4. Ils sont essentiellement au nombre de trois: i) une faible participation aux programmes de formation; ii) des services publics de l'emploi inadéquats; iii) des horaires de travail rigides et de mauvaises conditions de travail. Chacun de ces obstacles est discuté à tour de rôle.

##### *Formation*

Conséquence du changement technologique et organisationnel et du glissement en cours du secteur manufacturier vers les services, les qualifications requises ne cessent de changer. Cela signifie que les travailleurs sont de plus en plus tenus d'améliorer leurs compétences existantes et d'en acquérir de nouvelles. Il est donc vital que les travailleurs, quel que soit leur âge, aient accès à des activités de formation professionnelle et d'apprentissage tout au long de leur vie. L'éducation et la formation des adultes peuvent également être des facteurs essentiels pour remédier au manque de formation scolaire ou de compétences fondamentales des travailleurs qui peut être une source de handicap persistant sur le marché du travail au fur et mesure qu'ils avancent en âge. Ainsi, la formation des adultes peut améliorer de façon significative l'employabilité d'un senior, sans parler de son salaire et des profits de l'entreprise<sup>16</sup>.

Dans tous les pays étudiés, l'amélioration des possibilités de formation et l'acceptation de ces opportunités ont été identifiés comme un élément essentiel de renforcement de l'employabilité des seniors. Toutefois, la situation actuelle concernant la fréquence de la formation et le diagnostic des mesures à prendre pour améliorer cette situation n'est pas la même dans tous les pays.

Comme le montre le graphique 3.8, la fréquence de la formation décroît avec l'âge, dans tous les pays. Dans certains pays, le fossé entre travailleurs jeunes et travailleurs âgés est particulièrement important, dans d'autres, la fréquence globale de la formation des adultes est très faible.

Tableau 3.4. **Obstacles à l'amélioration de l'employabilité**

Pays	Faible participation aux programmes de formation	Des services publics de l'emploi inadéquats	Des horaires de travail rigides et de mauvaises conditions de travail
Allemagne	Fréquence faible de la formation des adultes, en particulier après 50 ans.	Résultats médiocres en termes d'emploi des mesures des SPE.	Insuffisance des opportunités de travail à temps partiel.
Australie	La participation aux programmes de formation diminue après 50 ans.	Les exigences de recherche d'emploi sont moins strictes pour les demandeurs d'emploi âgés. La fréquence de la réadaptation professionnelle est faible pour les travailleurs âgés handicapés.	Des horaires de travail très lourds et des conditions de travail qui ne sont pas adaptées aux travailleurs âgés.
Autriche	Des possibilités de formation insuffisantes, en particulier pour les inactifs.	Dans le passé, les SPE ne se sont pas suffisamment intéressés aux travailleurs âgés.	Incitations inadéquates à l'adoption par les employeurs de mesures de prévention des maladies/de l'invalidité.
Belgique	Fréquence faible de la formation des adultes.	Insuffisance de mesures prises par les SPE pour les demandeurs d'emploi âgés.	
Canada	Fréquence faible de la formation des adultes.	Les seniors sont sous-représentés dans les PAMT et seuls sont admis à en bénéficier ceux qui reçoivent des prestations.	
Corée	Fréquence faible de la formation des adultes, en particulier après 50 ans.	La qualité des interventions des SPE pourrait être améliorée.	Horaires de travail chargés. Taux élevé d'accidents du travail. Inégalité de statut des travailleurs atypiques
Danemark	La participation aux programmes de formation diminue après 50 ans.	Fréquence faible de la réadaptation professionnelle pour les bénéficiaires âgés de pensions d'invalidité.	
Espagne	Le niveau d'éducation des travailleurs âgés est faible et l'offre de formation des adultes est inadéquate.	La subordination des allocations de chômage à la recherche active d'un emploi n'est pas appliquée de manière effective aux demandeurs d'emploi âgés.	Une forte fréquence du travail temporaire accroît le risque de sortie prématurée du marché du travail.
États-Unis	Fréquence faible de la formation parmi les travailleurs peu qualifiés. Déficit de coordination de l'offre de formation.	Les seniors sont sous-représentés dans les PAMT.	Horaires de travail chargés. Obstacles au travail à temps partiel.
Finlande	La participation aux programmes de formation diminue après 50 ans.	Faible participation aux programmes de réinsertion professionnelle des personnes de 60 ans et plus	
France	Fréquence faible de la formation des adultes, en particulier après 50 ans.	Jusqu'à une époque récente, les SPE n'aidaient guère les demandeurs d'emploi âgés.	
Irlande	Faible progrès dans la mise en place de mesures d'apprentissage tout au long de la vie.	Les chômeurs indemnisés de 55 ans et plus ne sont pas tenus de contacter les SPE.	Conditions de travail souvent difficiles pour les hommes âgés
Italie	Fréquence faible de la formation des adultes, en particulier dans les petites entreprises.	Médiocrité des performances des SPE. Mesures ciblées principalement sur les jeunes ; dans le passé, aucune exigence de recherche active d'un emploi.	Obstacles aux opportunités de travail à temps partiel.
Japon	Fréquence faible de la formation des adultes, en particulier après 50 ans	La qualité des interventions des SPE pourrait être améliorée.	Horaires de travail chargés. Inégalité de statut des travailleurs atypiques
Luxembourg	Fréquence faible de la formation des adultes, en particulier après 50 ans.		Possibilités limitées de travail à temps partiel.
Norvège	La participation aux programmes de formation diminue après 50 ans.		
Pays-Bas	Forte baisse de la fréquence de la formation après 50 ans.	Les seniors sont sous-représentés dans les PAMT.	

Tableau 3.4. **Obstacles à l'amélioration de l'employabilité (suite)**

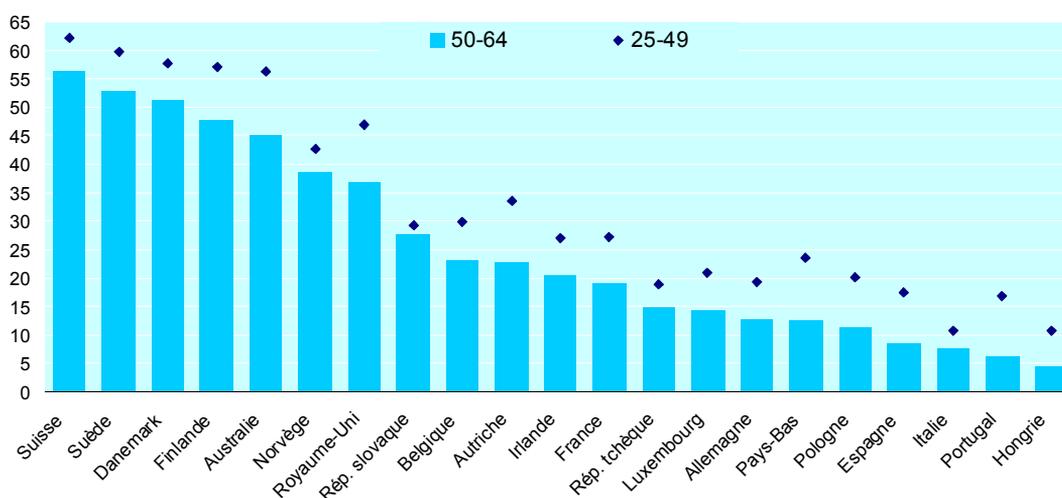
Pays	Faible participation aux programmes de formation	Des services publics de l'emploi inadéquats	Des horaires de travail rigides et de mauvaises conditions de travail
République tchèque	Le niveau d'éducation des âgés est faible. L'offre de formation des adultes est inadéquate. Aucune reconnaissance formelle des compétences sur le lieu de travail. Aucune validation formelle des acquis de l'expérience.	Les ressources allouées aux SPE sont inadéquates. Faible participation des seniors à ces mesures.	Importants problèmes de santé liés au travail parmi les travailleurs âgés.
Royaume-Uni	Défaut de coordination de l'offre de formation et de l'orientation de carrière des adultes.		Horaires de travail chargés. Obstacles au travail à temps partiel.
Suède	La participation aux programmes de formation diminue après 50 ans.	Les seniors sont sous-représentés dans les PAMT. Auparavant, certaines mesures encourageaient une sortie précoce du marché du travail.	Nécessité d'améliorer l'environnement de travail et d'accélérer la reprise du travail après une maladie.
Suisse	La participation aux programmes de formation diminue après 50 ans.	Les seniors sont sous-représentés dans les PAMT.	Manque de flexibilité du temps de travail.

PAMT = programmes actifs du marché du travail ; SPE = services publics de l'emploi.

Source : Série de publications de l'OCDE *Viellissement et politiques de l'emploi*.

Graphique 3.8. **Formation des travailleurs âgés et des travailleurs jeunes<sup>a</sup>**

Pourcentage de salariés ayant reçu une formation au cours des 12 mois précédents

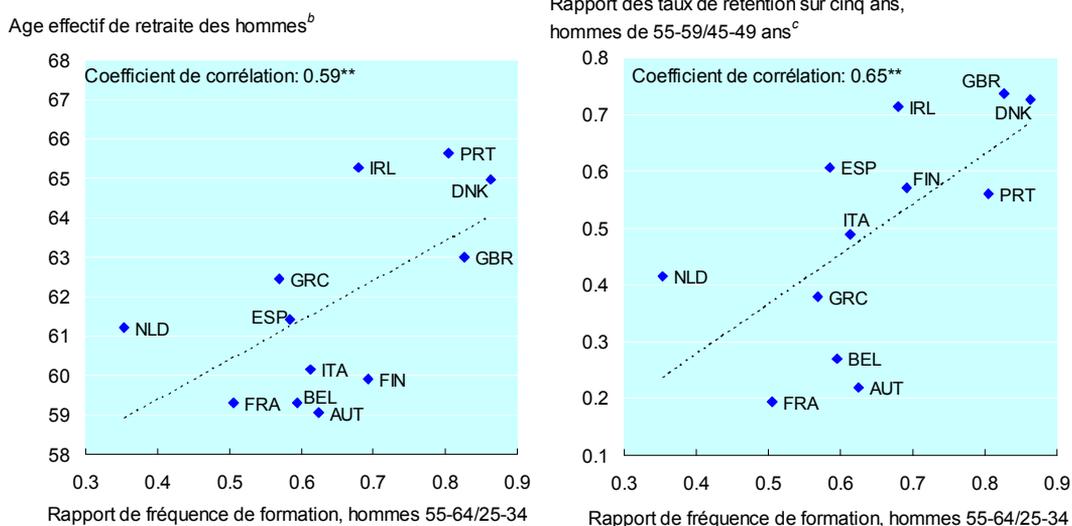


a) Les données se rapportent à 2003 (2001 pour l'Australie).

Source : Enquête communautaire sur les forces de travail (module sur la formation tout au long de la vie, 2003) et *Australian Survey of Education and training, 2001*.

Dans une certaine mesure, un déclin de la fréquence de la formation avec l'âge peut refléter simplement un moins grand nombre escompté d'années d'activité et donc un moins grand nombre d'années sur lesquelles travailleurs et employeurs pourront rentabiliser leur investissement de formation. Comme le montre le graphique 3.9 (panneau de gauche), il existe dans les différents pays une corrélation positive et statistiquement significative entre la fréquence (ajustée) de la formation pour les travailleurs âgés comparée à la formation pour les travailleurs jeunes et à l'âge effectif moyen de départ à la retraite<sup>17</sup>. Le graphique donne à penser que la fréquence relative de la formation pour les travailleurs âgés tend à être plus élevée dans les pays où les travailleurs se retirent du marché du travail à un âge plus avancé<sup>18</sup>.

Graphique 3.9. **Formation des travailleurs âgés masculins et durée escomptée du retour sur investissement<sup>a</sup>**



\*\* statistiquement significatif au niveau de 5 %

- Le rapport de fréquence de formation a été ajusté pour neutraliser les différences de caractéristiques, autres que l'âge, des travailleurs âgés et des travailleurs jeunes susceptibles d'expliquer les différences de fréquence de formation entre les deux groupes.
- L'âge effectif de retraite correspond à l'âge moyen auquel les personnes âgées de 40 ans et plus ont quitté la population active durant la période 1999-2004.
- Le taux de rétention correspond à la proportion estimée de tous les salariés en 1999 qui étaient toujours chez le même employeur en 2004.

Source : Le rapport ajusté de formation est tiré de Bassanini *et al.* (2005) ; il a été obtenu pour le panel des ménages de la Communauté européenne. Les autres variables sont des estimations de l'OCDE tirées de l'Enquête communautaire sur les forces de travail.

Du point de vue de l'entreprise, ce n'est pas la durée de vie professionnelle restante escomptée qui déterminera l'offre ou non d'une formation à un travailleur mais le nombre d'années pendant lequel elle s'attend à ce qu'il reste dans l'entreprise. Il est souligné dans le chapitre 4 de l'OCDE (1998) que, dans certains pays les travailleurs âgés de 45 ans et plus ont une probabilité plus grande de rester cinq années de plus chez leur employeur actuel que des travailleurs plus jeunes, ce qui devrait aller dans le sens de différentiels d'âge moindres en matière de formation. Comme le montre le graphique 3.9 (panneau de droite), il apparaît également qu'il existe, d'un pays à l'autre, une corrélation positive (et statistiquement significative) entre la fréquence de la formation pour les travailleurs âgés par rapport aux travailleurs jeunes et le taux de maintien sur cinq ans pour des hommes de 55 à 59 ans par rapport à des hommes de 45 à 49 ans<sup>19</sup>.

Une autre constatation essentielle qui ressort des rapports nationaux est que, même dans des pays comme les États-Unis où la fréquence globale de la formation est relativement élevée par rapport à d'autres pays de l'OCDE, certains groupes de travailleurs, comme les travailleurs peu qualifiés, ne bénéficient guère de formation, et ce quel que soit leur âge. Cette disparité liée au niveau d'éducation est plus grande que celle liée à la classe d'âge. A titre d'exemple, des travailleurs du groupe d'âge 50-64 ans diplômés de l'enseignement supérieur ou universitaire bénéficient d'une formation beaucoup plus souvent que des travailleurs plus jeunes (25-49 ans) ayant seulement suivi un enseignement secondaire de 1<sup>er</sup> cycle. Un schéma analogue de disparités importantes de formation par niveau d'éducation a été également identifié dans le rapport australien (OCDE, 2005i)<sup>20</sup>.

Plusieurs rapports nationaux soulignent également l'impact potentiel de la manière dont la formation est organisée et coordonnée sur le fait que les seniors en bénéficient ou non. Dans certains pays, comme le Royaume-Uni et les États-Unis, le manque de coordination de l'offre de formation a été perçu comme un obstacle potentiel à une plus grande participation à la formation des travailleurs jeunes aussi bien qu'âgés. La durée des cours de formation et leur contenu sont également des obstacles potentiels, en particulier pour les seniors. Étant donné que la durée du retour sur investissement sera plus courte, ils ne seront guère incités à s'inscrire dans des cours de longue durée ne capitalisant pas sur l'expérience ou les compétences existantes. Un certain nombre d'études dont fait état le rapport sur les États-Unis (OCDE, 2005b, pp. 163-164) donnent également à penser que pour les seniors, il peut être nécessaire que la formation se fasse à un rythme plus lent, qu'elle soit plus étroitement liée au contexte professionnel et qu'elle implique un apprentissage autodirigé plutôt qu'une formation magistrale dispensée en salle de classe.

### *Services de l'emploi*

Dans la plupart des pays examinés, les seniors semblent confrontés à un certain nombre d'obstacles avant d'obtenir que les services adéquats les aident à trouver un emploi. Comme indiqué au chapitre 2, les travailleurs âgés ne sont pas nécessairement confrontés à un risque plus grand de perdre leur emploi que des travailleurs plus jeunes mais, dans la plupart des pays, ils restent au chômage plus longtemps dès lors qu'ils perdent leur emploi. Si quelques unes des difficultés que rencontrent les chômeurs âgés à la recherche d'un emploi peuvent être imputées à la discrimination liée à l'âge et à une insuffisance générale de possibilités d'emploi, les examens par pays ont montré qu'en règle générale il est possible d'améliorer les services offerts aux seniors en matière d'emploi. Cela pourrait devenir de plus en plus important au fur et à mesure que des cohortes plus nombreuses de seniors resteront plus longtemps en activité. Cela pourrait également encourager une plus grande mobilité professionnelle des seniors dans un contexte de changements structurels permanents sur le marché du travail mais également leur donner de meilleures opportunités de changer de travail à l'approche de la retraite, notamment si leur emploi actuel est particulièrement astreignant.

Dans la plupart des pays, il est possible d'améliorer l'éventail et l'efficacité des services de l'emploi orientés vers les chômeurs âgés. En particulier, comme le note l'encadré 3.2 ci-dessus, un certain nombre de pays (Belgique, France, Allemagne, Irlande et, dans certains cas, Pays-Bas) ont renoncé, explicitement ou implicitement, à appliquer aux demandeurs d'emploi âgés les règles d'admission au bénéfice des allocations de chômage qui exigent des démarches actives de recherche d'emploi ; les incitations et aides qui leur sont accordées pour leur recherche d'emploi sont donc minimales voire inexistantes. En Finlande, les chômeurs de longue durée âgés sont admis à bénéficier d'un système de préretraite et donc dispensés de toute obligation de recherche d'emploi ou de disponibilité pour l'emploi. C'était également le cas en Australie et en Autriche jusqu'à une époque récente. Dans d'autres pays, comme la Suède, si les chômeurs âgés ne sont pas officiellement dispensés de rechercher un emploi, il ne semble pas que l'exigence de recherche d'emploi leur soit appliquée de manière stricte.

Plus généralement, dans les différents pays examinés, si l'accès aux programmes actifs du marché du travail n'est que rarement limité sur la base de l'âge, les demandeurs d'emploi âgés y sont sous-représentés. Aux États-Unis, par exemple, le nombre des seniors (50 ans et plus) qui sont sortis des principaux programmes actifs du marché du travail en 2003-2004, c'est-à-dire des programmes *Workforce Investment Act (WIA)* et *Trade Adjustment Assistance*, a représenté 2.5 % de l'ensemble des personnes ayant perdu leur emploi sur

cette période (voir tableau 5.3, p. 144 dans OCDE, 2005b). Pour les jeunes, la proportion a été de 5 % et pour le groupe d'âges 25-49 ans, elle a été légèrement supérieure (2.7 %). Un grand nombre d'autres rapports nationaux font un constat similaire.

En outre, le niveau et le type de soutien accordé aux demandeurs d'emploi âgés ne sont pas toujours les mêmes que ceux accordés aux demandeurs d'emploi plus jeunes. Si nous prenons à nouveau l'exemple des États-Unis, les demandeurs d'emploi âgés sont moins susceptibles de recevoir une aide intensive sous la forme d'une formation que des travailleurs plus jeunes. Au cours de la période 2003-2004, 33 % seulement des travailleurs âgés sortant d'un programme *Adult WIA* a bénéficié d'une formation professionnelle contre 41 % pour le groupe d'âge 25-49 ans et 42 % pour les jeunes.

### ***Conditions de travail et aménagement du temps de travail***

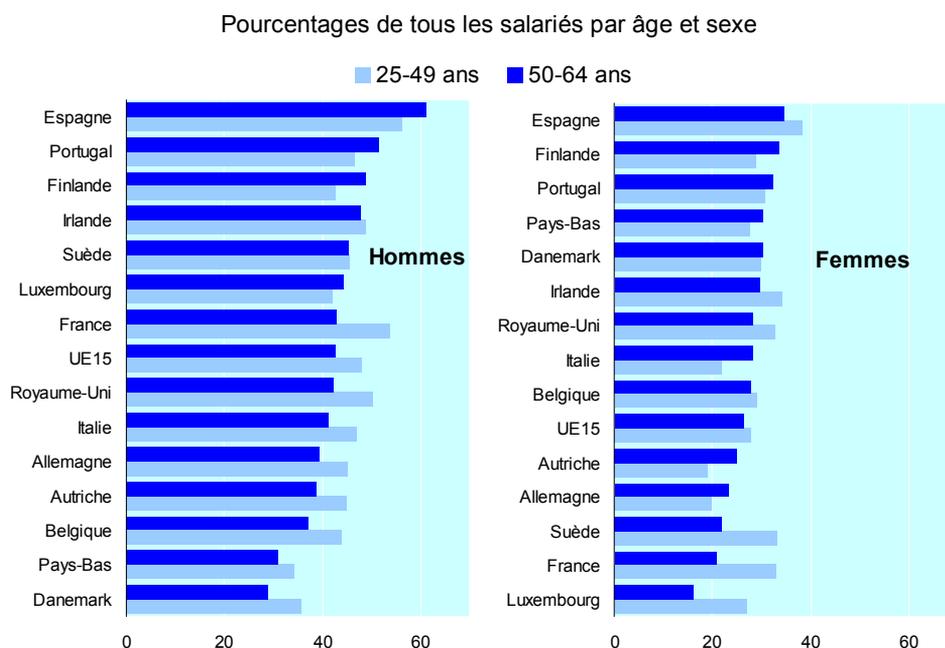
De mauvaises conditions de travail sont un autre facteur important pouvant pousser les seniors à partir en retraite anticipée. Le manque de souplesse dans l'aménagement du temps de travail pour les plus âgés est aussi un problème dans la plupart des pays, notamment les obstacles au passage de l'emploi salarié au travail indépendant.

#### *Conditions de travail et santé*

Il est difficile de comparer les conditions de travail d'un pays à l'autre en raison de la nécessité de s'en remettre aux évaluations subjectives des travailleurs et de l'absence d'examen comparables. L'une des rares enquêtes disponibles qui permette des comparaisons internationales est l'Enquête européenne sur les conditions de travail<sup>21</sup>. Selon cette enquête, dans les 15 pays de l'UE, en moyenne 43 % des hommes et 26 % des femmes de 50 à 64 ans travaillent au minimum la moitié du temps dans des conditions physiquement éprouvantes (graphique 3.10). Si, dans la plupart des pays, ces chiffres sont légèrement inférieurs en moyenne à ceux enregistrés pour des travailleurs plus jeunes, l'effet cumulé de l'utilisation de machines vibrantes ou de l'exposition à des niveaux de bruit élevés peut être plus pénible pour les plus âgés. L'exposition à la pression psychologique génératrice de stress est peut-être plus importante encore. On peut observer qu'une forte proportion de seniors percevant des indemnités souffrent de troubles mentaux plutôt que de troubles physiologiques.

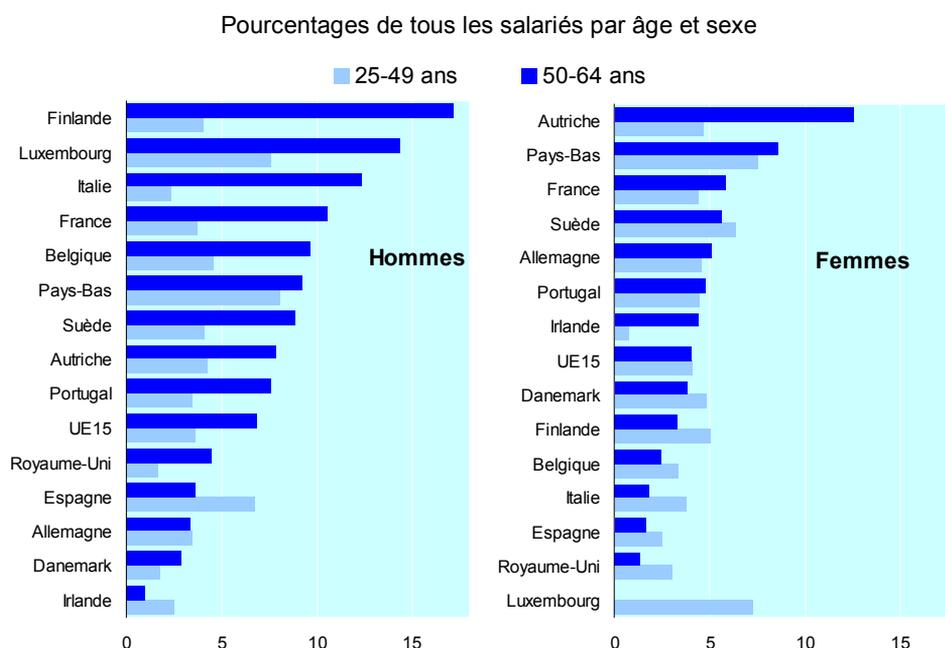
Le graphique 3.11 résume le tribut payé au travail en termes de santé. En Finlande, en France, en Italie et au Luxembourg, au minimum un homme sur dix dans la classe d'âge 50-64 ans est fréquemment absent à cause de problèmes de santé liés à son travail et en Autriche c'est le cas pour plus d'une femme sur dix. Et ce n'est là que la partie immergée d'un iceberg beaucoup plus vaste de problèmes de santé liés à l'activité professionnelle car ces données ne prennent pas en compte les personnes qui ne travaillent plus et dont beaucoup ont probablement pris une retraite anticipée pour cause de problèmes de santé.

En dehors des pays européens, on ne dispose que d'informations limitées sur les conditions de travail. Aux États-Unis, par exemple, il apparaît que ces conditions se sont légèrement améliorées pour les travailleurs âgés de 55 à 60 ans entre 1992 et 2002 en termes d'efforts physiques ou de poids à soulever (voir OCDE, 2005b). Néanmoins, en 2002, une minorité importante de seniors continuaient d'affirmer que leur travail comportait une part importante d'efforts physiques (28.3 %) et leur imposait de soulever de lourdes charges (9 %), ou de se courber, se mettre à genoux et s'accroupir (15.7 %). Il apparaît également que les exigences non physiques telles qu'une concentration intense, l'aptitude à rentrer en contact avec d'autres et une bonne vue se soient accrues sur la période. Cela peut expliquer pour partie l'augmentation de la proportion de seniors indiquant que leur travail actuel est plus difficile que par le passé ou qu'il génère beaucoup de stress.

Graphique 3.10. Conditions de travail difficiles par âge et sexe<sup>a</sup>

- a) Ont été classés comme travaillant dans des conditions difficiles les travailleurs qui déclarent être exposés entre 50 et 100 % de leur temps de travail pour leur activité principale à l'une au moins des conditions suivantes : vibrations provenant de machines ou d'outils à main ; niveaux de bruit élevés ; températures élevées ou basses ; émanations de vapeurs, de fumées, de poussière ou de substances dangereuses ; manipulation de produits dangereux et exposition aux rayons X, à des rayonnements radioactifs, à la lumière de lampes à souder ou à des faisceaux laser.

Source : Enquête européenne sur les conditions de travail, 2000.

Graphique 3.11. Problèmes de santé liés au travail par âge et sexe<sup>a</sup>

- a) Pourcentage de travailleurs ayant été absents 5 jours ou plus au cours des 12 derniers mois pour cause de problèmes de santé liés au travail.

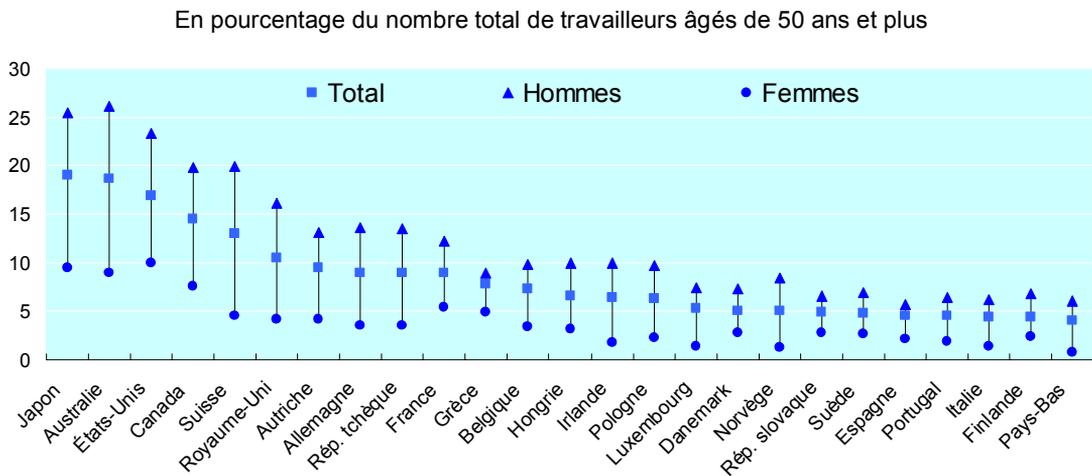
Source : Enquête européenne sur les conditions de travail, 2000.

Dans un grand nombre de pays examinés, l'hygiène et la sécurité du travail demeurent un problème en dépit des améliorations observées au fil des ans en termes de blessures et de décès liés au travail. L'examen de la Corée, en particulier, souligne que dans le secteur manufacturier la fréquence des décès liés au travail a été bien supérieure à celle observée dans plusieurs autres pays de l'OCDE mais aussi à Singapour (voir graphique 5.6, p. 134 dans OCDE, 2004c). Même aux États-Unis, la fréquence des décès de travailleurs dans le secteur manufacturier demeure deux fois plus élevée qu'au Royaume-Uni, bien qu'elle ait fortement baissé au fil des ans.

*Aménagement du temps de travail*

De longues journées de travail peuvent être particulièrement pénibles pour les seniors et peuvent les inciter à prendre leur retraite. Parmi les pays examinés, ce problème est perçu comme potentiellement important en Australie, au Canada, au Japon, en Corée, au Royaume-Uni et aux États-Unis. Comme le montre le graphique 3.12, la proportion de salariés âgés masculins travaillant 50 heures ou plus par semaine est beaucoup plus forte, en moyenne, dans ces pays que dans les autres pays étudiés<sup>22</sup>.

Graphique 3.12. **Travailleurs âgés de 50 ans et plus travaillant 50 heures ou plus par semaine voire davantage<sup>a</sup>**



a) Les données font référence à 2004 (2000 pour le Japon) et au nombre d'heures effectives de travail hebdomadaire dans tous les emplois.

Source : Estimations de l'OCDE à partir des résultats de l'Enquête communautaire sur les forces de travail et de diverses autres enquêtes nationales de population active.

Plus généralement, un aménagement rigide du temps de travail peut dissuader les seniors de continuer à travailler plus longtemps et aboutir à un schéma d'un départ brutale à la retraite passant d'un travail à plein temps à plus de travail du tout. Dans une étude sur les salariés américains ayant quitté leur emploi entre 1992 et 2000, Penner *et al.* (2002) observent qu'environ 13 % auraient continué à travailler si leur employeur les avait autorisés à réduire leur nombre d'heures de travail.

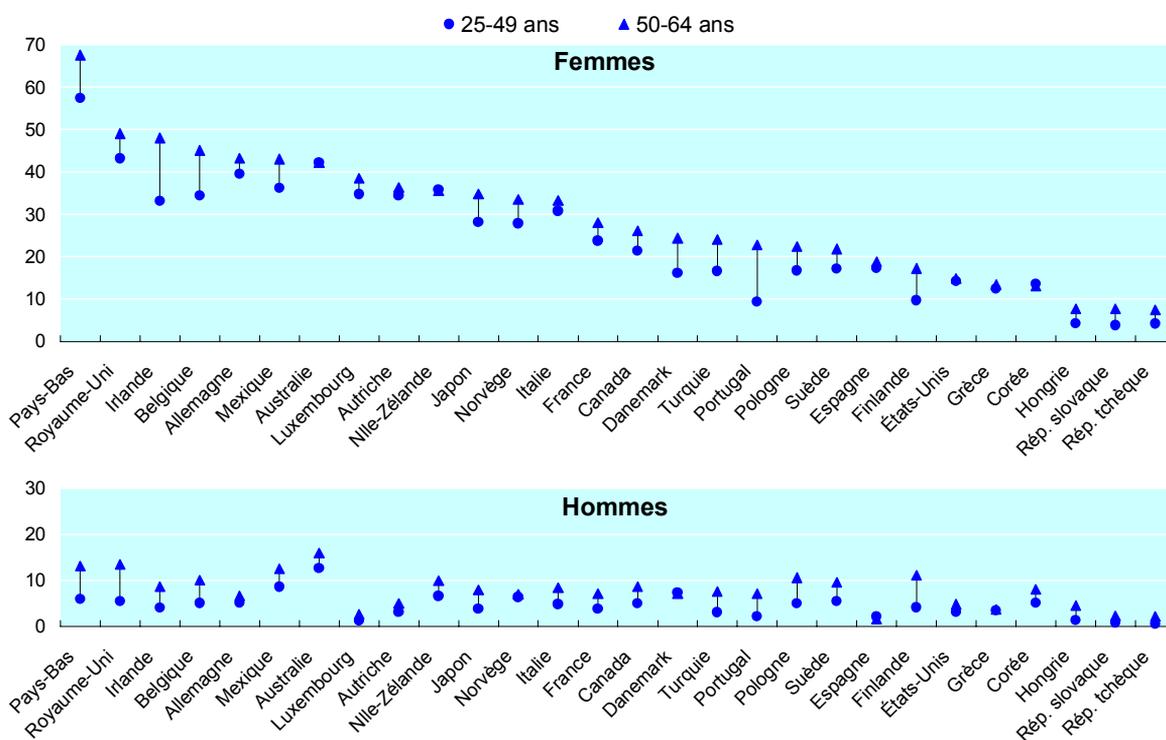
Un certain nombre de facteurs peuvent contribuer aux rigidités observées dans l'aménagement du temps de travail. Certains de ces facteurs sont des obstacles affectant spécifiquement les seniors et d'autres des obstacles affectant plus généralement les travailleurs à temps partiel. Le premier cas peut englober différentes règles restreignant le droit de cumuler une pension de retraite et des revenus professionnels (voir chapitre 4). Le travail à temps partiel peut se heurter à des obstacles d'ordre plus général si les coûts fixes pour chaque personne employée sont élevés quel que soit le nombre d'heures

travaillées, rendant plus onéreux pour l'employeur l'emploi de deux personnes à temps partiel que l'emploi d'une personne à plein temps. Aux États-Unis, le risque de perdre des avantages exclusivement associés à un emploi à plein temps (par exemple, le bénéfice d'une assurance-maladie fournie par l'employeur) est pour les seniors un autre obstacle plus général au passage d'un travail à plein temps à un travail à temps partiel.

Actuellement, la fréquence du travail à temps partiel varie considérablement d'un pays de l'OCDE à l'autre mais, de manière générale, elle est plus élevée pour les travailleurs âgés que pour les travailleurs d'âge très actif (graphique 3.13). A un niveau global, il n'y a apparemment guère d'indications de l'existence d'une forte corrélation entre la fréquence du travail à temps partiel des seniors et le taux d'emploi global des seniors mais on observe une corrélation positive plus forte et statistiquement significative entre la fréquence du travail à temps partiel et l'âge effectif de départ à la retraite (non représenté). Toutefois, certaines études microéconomiques (par exemple, Gustman et Steinmeier, 2004) donnent à penser qu'un assouplissement des obstacles au travail à temps partiel pourrait conduire à un relèvement important de l'âge effectif de départ à la retraite bien que l'impact net sur l'offre effective de travail serait moindre dans la mesure où certains travailleurs qui, avant le changement, auraient continué à travailler à temps plein réduiraient également leur nombre d'heures de travail.

Graphique 3.13. **Travail à temps partiel par âge et sexe<sup>a</sup>**

En pourcentage de l'emploi par âge et sexe



- a) Les données se rapportent à 2004. Les personnes travaillant à temps partiel sont définies comme les travailleurs travaillant habituellement moins de 30 heures par semaine. Pour le Japon et la Corée, les données se rapportent au nombre d'heures effectives de travail.

Source : Enquête communautaire sur les forces de travail et diverses autres enquêtes nationales de population active.

## 5. Repenser les incitations au travail et lever les obstacles à l'emploi

L'examen thématique a souligné le fait que dans tous les pays examinés, les seniors se heurtent à de multiples obstacles et désincitations au travail ou à la reprise d'un emploi s'ils sont inactifs. Si l'on veut que le travail soit attractif et rémunérateur pour les seniors, il faut prendre des mesures sur un certain nombre de fronts. Premièrement, les incitations financières à la poursuite du travail doivent être fortes. Deuxièmement, les pratiques en matière de fixation des salaires et les règles de protection de l'emploi doivent être adaptées pour faire en sorte que les employeurs soient fortement incités à recruter et à garder les plus âgés. Troisièmement, compte tenu de l'ampleur du changement technique et organisationnel, les seniors doivent être encouragés et dûment aidés à améliorer leur employabilité. Enfin, un changement d'attitude majeur à l'égard du travail des seniors sera nécessaire tant de la part des employeurs que des travailleurs eux-mêmes, en particulier dans les pays où l'héritage d'un recours important aux dispositifs de préretraite dans les années 80 et 90 a jeté les bases d'une culture de la retraite anticipée.

### Notes

1. Les politiques de l'emploi plus favorables à la famille mises en place dans un certain nombre de pays ont été amplement examinées dans les publications de l'OCDE de la série *Bébés et employeurs – Comment réconcilier travail et vie de famille* (OCDE, 2002, 2003e, 2004j et 2005c).
2. Pour des pays comme la Suède et les États-Unis où le montant de la pension augmente pour chaque année travaillée au-delà de l'âge minimum de la retraite, l'âge normal de départ à la retraite correspond à l'âge auquel peut être obtenue une pension minimum garantie. Pour d'autres comme l'Autriche, la Belgique, la France et l'Italie, l'âge normal a été défini comme l'âge auquel une pension à taux plein peut être obtenue indépendamment du nombre d'années de cotisations du travailleur. Par exemple, l'âge normal de départ à la retraite en France est 65 ans dans le tableau 2.2 et non pas 60 ans comme indiqué habituellement.
3. Un système « actuariellement équivalent » est un système dans lequel le patrimoine-retraite d'un individu, c'est-à-dire le flux actualisé des versements de retraite futurs, ne change pas quand un travailleur part à la retraite avant ou après un âge défini comme normal.
4. Gustman et Steinmeier (2004) estiment qu'en admettant une variation des préférences temporelles d'un travailleur à l'autre, ils peuvent reproduire le pic à l'âge le plus bas d'admissibilité au bénéfice des prestations pour la sécurité sociale.
5. Ces différences, d'un pays de l'OCDE à l'autre, entre taux net et taux brut de remplacement et la manière dont elles varient pour différents niveaux de gains sont examinées plus en détail dans OCDE (2005d).
6. Ces taux de remplacement supposent que les travailleurs ont été couverts par le même régime de retraite professionnelle pendant toute leur carrière.
7. Comme indiqué dans le rapport national du Royaume-Uni (OCDE, 2004d, p. 82), plus de 50 % de la population britannique de 65 ans et plus est actuellement admissible au bénéfice du

crédit de retraite sous conditions de ressources et ce chiffre pourrait avoisiner les 75 % à l'horizon 2025 (Clark et Emmerson, 2002).

8. Toutefois, ils soulignent également que si l'élimination du critère de gains augmenterait le taux d'emploi des travailleurs âgés, elle augmenterait également la proportion de ceux faisant valoir leurs droits auprès de la sécurité sociale de manière anticipée et donc, à court terme, pèserait davantage encore sur le financement de la sécurité sociale.
9. Bien entendu, les décisions actuelles de départ à la retraite reflètent les règles du système de retraite qui s'appliquent à la cohorte actuelle des travailleurs proches de la retraite plutôt que celles qui s'appliqueront aux cohortes futures de travailleurs âgés. L'indicateur se réfère donc à des règles anciennes en vigueur avant 2000 et prend en compte le système public de retraite normal et, lorsqu'ils existent, les dispositifs officiels et informels de préretraite.
10. L'enquête effectuée aux États-Unis n'est pas directement comparable à l'enquête européenne dans la mesure où elle ne spécifie pas la période de temps pendant laquelle la discrimination a pu se produire.
11. Pour les femmes, il n'existe pas de relation entre leur profil de salaire par âge et leurs résultats en termes d'emploi, ce qui peut refléter le fait que ces profils sont généralement beaucoup plus plats que pour les hommes. Cela peut, en partie, refléter le fait qu'en moyenne les femmes tendent à avoir des carrières moins continues et à rester moins longtemps chez le même employeur.
12. Le taux d'emploi fait référence au nombre de salariés plutôt qu'à la proportion de toutes les personnes ayant un emploi par rapport à la population. Si les salaires à l'ancienneté ont un impact négatif sur l'emploi, cela devrait concerner les salariés plutôt que les travailleurs indépendants.
13. En Suède, les règles du dernier entré/premier sorti peuvent être un frein à la mobilité de manière plus générale dans la mesure où les travailleurs plus âgés seront réticents à changer d'employeur, ce qui leur ferait perdre leur statut en termes d'ancienneté et donc réduirait leur protection face à un licenciement ultérieur.
14. Cela n'est pas conforme au constat établi par OCDE (2004i), selon lequel il ne paraît pas exister de relation forte entre les règles de protection de l'emploi et les taux d'emploi globaux des hommes âgés. Toutefois, le constat antérieur reposait sur des régressions à variables multiples qui neutralisaient d'autres facteurs avec comme variable dépendante le taux d'emploi total, lequel englobe les travailleurs indépendants ; or, dans certains pays, ceux-ci peuvent constituer un groupe très important parmi les travailleurs âgés.
15. Si la Norvège, le Portugal, l'Espagne et la Suède sont exclus de la corrélation entre la LPE et le maintien dans l'emploi, le coefficient de corrélation est de 0.66, mais il n'est statistiquement significatif qu'au niveau de 1 %.
16. La formation des adultes est également associée à différents avantages non pécuniaires tels qu'une meilleure santé et une plus grande satisfaction personnelle.
17. Le ratio ajusté est tiré de Bassanini *et al.* (2005) et neutralise les différences de caractéristiques observées, autres que l'âge, des travailleurs âgés et des travailleurs jeunes susceptibles d'expliquer les différences de fréquence de la formation entre les deux groupes.
18. L'âge effectif de départ à la retraite peut également être influencé par l'importance de la formation que reçoivent les travailleurs âgés. Toutefois, Bassanini *et al.* (2005) rapportent qu'il

existe une corrélation négative entre le taux relatif de formation pour les travailleurs âgés et l'imposition effective du travail au-delà d'un âge donné qui est implicite dans les régimes de pension de vieillesse et de préretraite de chaque pays. Cette imposition effective de la poursuite du travail est probablement exogène au comportement à l'égard de la formation.

19. Comme pour l'âge effectif de départ à la retraite, il se peut qu'il existe un lien de causalité inverse entre le taux de maintien en emploi et le taux de participation à des programmes de formation. Néanmoins, du point de vue de l'action politique, des mesures augmentant le maintien en entreprise des plus âgés peuvent encourager les entreprises à leur offrir davantage de formation et inversement des mesures augmentant la participation des travailleurs âgés à des programmes de formation peuvent accroître leur taux de maintien en entreprise. Les deux voies doivent donc être poursuivies.
20. Même si les différences de fréquence de la formation par niveau d'éducation ne sont pas aussi importantes en Australie qu'aux États-Unis.
21. Il se peut que les chiffres sous-estiment la fréquence réelle de mauvaises conditions de travail dans la mesure où ils n'englobent que des individus encore en emploi ; autrement dit, ceux qui étaient exposés aux pires conditions ont probablement quitté leur emploi.
22. Il convient toutefois de noter que les pays dans lesquels les horaires de travail chargés sont les plus fréquents sont également ceux où l'âge effectif de départ à la retraite est le plus élevé.



## *Chapitre 4*

### **Supprimer les désincitations au travail et offrir plus de choix dans les décisions en matière de retraite et de travail**

*Messages essentiels* : La réforme des régimes de retraite peut modifier les incitations à travailler et influencer sur le moment où les travailleurs décideront de prendre leur retraite. Les mesures prises à cet effet sont notamment une réduction des taux de remplacement des retraites, un relèvement de l'âge officiel et de l'âge initial de départ à la retraite et une correction des indemnités de retraite pour départ anticipé (décote) et pour départ différé (surcote). Une plus grande flexibilité dans le cumul travail-retraite pourrait également contribuer à une plus large participation des seniors au marché du travail. Des réformes des régimes de retraite ont été entreprises dans la plupart des pays de l'OCDE, mais un certain nombre de problèmes délicats subsistent concernant l'équilibre approprié entre, d'une part, l'encouragement à un départ différé et, d'autre part, une plus grande flexibilité dans les choix de travail et de retraite. Ces problèmes amènent à s'interroger sur une conception appropriée de régimes de retraite plus proches de la neutralité actuarielle et à se demander si les pays ne devraient pas aller au-delà de la neutralité actuarielle et prendre des dispositions plus actives pour encourager les départs différés à la retraite. Enfin, tandis que l'on réforme les régimes de retraite, il est essentiel de veiller à ce que d'autres prestations sociales ne soient pas utilisées de manière injustifiée pour sortir prématurément du marché du travail.

Le chapitre 3 a montré comment les retraites mais aussi d'autres prestations sociales et régimes d'imposition peuvent influencer l'incitation relative d'une personne d'un âge donné à partir à la retraite ou à rester sur le marché du travail. En règle générale, les pouvoirs publics aimeraient infléchir davantage ces incitations dans le sens d'un maintien en activité, tant pour contenir le coût global des retraites que pour accroître l'offre de travail. S'il est légitime d'agir de la sorte, c'est que les systèmes actuels ont souvent des effets pervers du fait qu'ils pénalisent les travailleurs en réduisant leur patrimoine-retraite attendu si ceux-ci continuent à travailler au-delà d'un âge donné<sup>1</sup>.

Les pays peuvent-ils adopter des politiques qui réduisent les désincitations au travail tout en offrant plus de choix aux individus dans la transition du travail à la retraite ? Aujourd'hui, un grand nombre de pays procèdent à des réformes en profondeur de leurs régimes de retraite, dans le but principalement de les rendre plus viables financièrement, mais aussi également afin de prolonger les durées d'activité. Ce chapitre commence par envisager quelques-uns des effets de la réforme des retraites sur les incitations concernant le profil temporel de la cessation d'activité (section 1). Il examine ensuite les réformes d'autres prestations sociales pour les seniors d'âge actif (section 2) et passe en revue diverses mesures propres à moduler les voies d'accès à la retraite (section 3). Quelques réflexions sur les choix qui s'offrent aux pouvoirs publics sont présentées en guise de conclusion (section 4).

Les politiques affectant les incitations lors du passage à la retraite doivent chercher à concilier les différents objectifs de l'action publique. D'une part, les pensions de retraite doivent être suffisantes pour assurer aux retraités un niveau de vie adéquat, mais d'autre part, elles doivent aussi être financièrement soutenables et ne pas inciter indûment à cesser le travail prématurément. Il faut également aider des travailleurs dont les préférences et les besoins sont différents à s'engager dans la retraite par des voies différentes tout en fixant des limites absolues à leur choix de départ anticipé à la retraite. Même si ce choix privé est entièrement financé par une diminution de la pension, il peut avoir des conséquences négatives pour la collectivité, soit que les personnes concernées se retrouvent en situation de pauvreté et deviennent admissibles aux prestations sous conditions de ressources soit à travers leur impact négatif sur l'offre de travail. Ainsi, les axes d'action évoqués ci-dessous doivent être interprétés dans le contexte des différentes priorités de chaque pays, mais aussi des points forts et des points faibles des systèmes actuels. Néanmoins, le message qui se dégage de l'examen qui suit est clair : désormais, de nombreux pays mettent en oeuvre un large éventail de mesures afin d'atténuer les désincitations au travail pour les seniors.

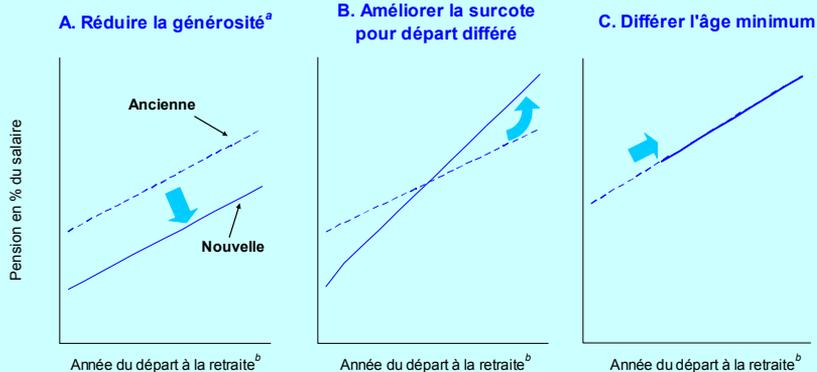
## 1. Réforme des retraites et choix du moment du départ à la retraite

Sur les vingt dernières années, la plupart des pays de l'OCDE ont considérablement réformé leurs systèmes de retraite. Dans certains cas, le changement a été un processus lent et évolutif ; dans d'autres, il a consisté en une réforme radicale et unique. La principale motivation de ces réformes était d'ordre fiscal ; leur objectif était d'améliorer la viabilité financière et l'accessibilité des régimes publics de retraite. Mais il était également d'accroître les incitations au travail. Le changement le plus répandu affectant directement les incitations au travail a été la fermeture ou la restriction de l'accès aux dispositifs de préretraite. Mais des mesures générales visant à réduire les promesses de pension via « l'effet-revenu » décrit au chapitre 3, affecteront également l'incitation à un départ anticipé à la retraite. Des changements affectant les droits à pension et l'âge de départ à la retraite ont été mis en oeuvre dans de nombreux pays de l'OCDE ; pour une discussion de l'impact de ces mesures sur les incitations au travail, voir l'encadré 4.1.

### Encadré 4.1. Réformes des régimes de retraite et incitations au travail

Comme on l'a vu au chapitre 3, plusieurs caractéristiques, en particulier les règles relatives à l'âge de départ à la retraite, le niveau global et le taux d'acquisition des droits en fonction de l'ancienneté ou de l'âge ont une incidence sur la date à laquelle les personnes décident de cesser de travailler. Dans ce contexte, on dispose en gros de trois mesures pour accroître l'incitation à travailler plus longtemps, comme le montre le graphique 4.1.

Graphique 4.1. Réformer les pensions pour réduire l'incitation au départ anticipé à la retraite : trois stratégies



- Il convient de noter que le scénario A pourrait se produire en cas de réduction générale des taux de remplacement ou de relèvement de l'âge normal de départ à la retraite, de sorte que les personnes doivent travailler plus longtemps pour avoir droit à la même prestation.
- Ce graphique examine les incitations du point de vue d'un individu donné : « quel sera le montant de ma pension si je prends ma retraite aujourd'hui ou si je la prends dans un an ». Les effets de l'âge et de l'ancienneté sont ainsi conjugués.

Une première solution (A sur le graphique 4.1) consiste à réduire les droits à pension et les coûts en réduisant la générosité de la pension si la retraite est prise à un âge donné. Cela peut se faire, par exemple, en diminuant la valeur de la pension versée à l'âge officiel de départ à la retraite bien que les personnes soient autorisées à maintenir le montant de leur pension en travaillant plus longtemps. Inversement, il est possible de maintenir le montant de la pension de base mais de relever l'âge officiel de départ à la retraite, ce qui permet aux seniors de partir à la retraite à l'âge officiel antérieur mais en percevant une pension moindre. Dans les faits, le résultat de ces deux mesures est le même. Une autre solution consiste à ajuster les exigences en matière de cotisations requises de sorte qu'un grand nombre de personnes devront travailler plus longtemps pour s'assurer une retraite à taux plein.

Un deuxième type de mesure consiste à maintenir l'âge officiel de départ à la retraite et le niveau de la pension de retraite à cet âge mais en introduisant un système de primes et de pénalités plus fortes établies sur la base du moment du départ à la retraite. On peut, par exemple, prévoir des pénalités plus fortes pour un départ anticipé et des primes plus élevées pour un départ différé. Dans la mesure où, par le passé, peu de pays avaient un système d'ajustements dits « actuariellement équivalents » (c'est-à-dire qui tiennent pleinement compte de la période plus courte/plus longue pendant laquelle on peut s'attendre à ce que le retraité touche sa pension s'il commence à la toucher plus tard/plus tôt), cela milite fortement en faveur d'une réforme dans ce sens. Il convient de noter qu'il est possible d'instaurer un système de compensation plus marquée entre le moment du départ à la retraite et le montant des prestations de retraite sans nécessairement accroître ou diminuer la générosité globale du régime.

Une troisième solution consiste à relever l'âge minimum auquel les prestations peuvent être touchées. Cela peut contribuer à préserver l'offre de main-d'œuvre, en particulier lorsqu'un grand nombre de personnes profitent d'une mise à la retraite anticipée. Il convient de noter que si cela ne se traduit pas nécessairement par une économie puisqu'en principe les personnes partant en retraite anticipée pourraient voir leur pension réduite pour financer le coût intégral du fait qu'elles la toucheront plus longtemps, en pratique, les pensions pour retraite anticipée n'ont pas fait l'objet de réductions actuarielles intégrales. Et même si c'était le cas, les faibles pensions qui seraient versées

seraient probablement insuffisantes pour mettre un grand nombre de seniors à l'abri de la pauvreté ; il en résulterait donc des dépenses publiques supplémentaires en termes de prestations d'aide sociale. Ainsi, en réalité, une restriction de l'âge minimum de départ à la retraite anticipée peut, bien souvent, supprimer le coup de fouet donné au patrimoine-retraite de ceux qui partent en retraite anticipée et supprimer une incitation perverse à cesser de travailler.

En pratique, les trois stratégies présentées au graphique 4.1 ont été couramment utilisées dans les pays de l'OCDE, les réformes impliquant bien souvent l'utilisation combinée de ces stratégies. Le tableau 4.1 résume les réformes opérées récemment dans ce sens. Tous les changements présentés ont en commun de réduire la possibilité pour les individus de sortir de la population active de manière anticipée sans supporter au moins en partie le coût que cela implique.

### *Réduire les droits à prestations*

Des contraintes politiques ont poussé les gouvernements des pays de l'OCDE à durcir les conditions ouvrant droit aux pensions et à réduire indirectement les droits à prestations au lieu de réduire directement le montant des pensions.

De nombreux pays ont modifié le nombre d'années de gains utilisé pour le calcul des pensions (tableau 4.1). Certains régimes mesuraient les gains individuels sur un certain nombre (limité) de dernières années de travail ou sur un certain nombre de meilleures années. Lorsque la rémunération augmente avec l'âge, les systèmes qui retiennent les gains des dernières années de travail donnent des prestations supérieures à celles obtenues avec des systèmes incluant les premières années. Le fait de ne prendre qu'un petit nombre d'années incite les travailleurs à partir à la retraite dès qu'ils atteignent leur pic de rémunération, ce qui intervient bien souvent avant l'âge normal de départ à la retraite. Dans le passé, les pensions publiques étaient habituellement calculées sur la base des gains des dernières années. Aujourd'hui, la plupart des pays de l'OCDE prennent les gains de l'ensemble de la vie active<sup>2</sup>.

Les pensions de retraite ont été également réduites en modifiant la manière dont les salaires gagnés dans le passé sont pris en compte dans le calcul des prestations. Dans tous les régimes publics de retraite des pays de l'OCDE liés aux gains antérieurs, ces gains sont réévalués pour prendre en compte l'évolution du niveau de vie entre le moment où les droits à pension sont acquis et le moment où les travailleurs les font valoir. Si, à l'évidence, une telle valorisation n'est pas nécessaire dans les systèmes se fondant sur le salaire final, de telles dispositions sont courantes dans les régimes de retraite à prestations définies où la mesure des gains utilisée dans la formule d'établissement des prestations est calculée sur une période plus longue. La majorité des pays de l'OCDE ayant des systèmes de retraite liés aux gains valorisent les gains passés conformément à la progression des salaires dans l'ensemble de l'économie. Toutefois, plusieurs pays de l'OCDE sont passés récemment d'une valorisation sur la base des salaires à une valorisation sur la base des prix (par exemple, la France en 1993) ou à une formule mixte associant les salaires et les prix (par exemple, la Finlande). Le changement peut avoir un impact important sur le niveau des prestations selon le différentiel d'inflation entre les salaires et les prix.

De nombreux pays ont changé le mode d'indexation des pensions en cours de paiement. On entend par indexation l'actualisation des pensions en cours de paiement à partir du moment où le retraité fait valoir ses droits. La plupart des pays de l'OCDE sont passés récemment (ou passent actuellement) d'une indexation des pensions sur les salaires à une indexation totale ou partielle sur les prix. Cela signifie que le pouvoir d'achat des retraites est préservé mais que les retraités ne participent pas à l'augmentation de niveau de vie que connaissent les travailleurs.

Tableau 4.1. Exemples de mesures de réforme des retraites affectant le choix du moment du départ à la retraite

A. En réduisant la générosité de la pension pour une personne partant à la retraite à un âge donné et ayant un nombre donné d'années de cotisations

Pays	Réforme	Personnes concernées	Période
<i>(i) En relevant l'âge officiel de départ à la retraite</i>			
Allemagne	Age initial : ramené de 63 à 62 ans Age initial : de 60 à 62 ans	Hommes Femmes	D'ici à 2010 2011-2016
Australie	Age officiel : de 60 à 65 ans Age initial : de 55 à 60 ans (pour les régimes professionnels obligatoires)	Femmes Tout le monde	1995-2014 2015-2025
Autriche	Age officiel : de 60 à 65 ans Age initial : de 60 à 62 ans Age initial : de 55 à 62 ans	Femmes Hommes Femmes	2023-2033 2000-2005 2000-2027
Belgique	Age officiel : de 60 à 65 ans	Femmes du secteur privé	1997-2009
Corée	Age officiel : de 60 à 65 ans Age initial : de 55 à 60 ans	Tout le monde Tout le monde	2013- 2033 2013- 2033
Danemark	Age officiel : ramené de 67 à 65 ans, mais associé à d'autres mesures indiquées ci-dessous	Tout le monde	2004
États-Unis	Age officiel : de 65 à 67 ans pour une pension à taux plein	Tout le monde	2000-2027
Italie	Age officiel : de 60 à 65 ans Age officiel : de 55 à 60 ans	Hommes Femmes	A partir de 1992 A partir de 1992
Japon	Age officiel : de 60 à 65 ans pour une retraite à taux uniforme Age officiel : de 60 à 65 ans pour une retraite à taux uniforme Age officiel : de 60 à 65 ans pour une retraite liée aux gains antérieurs Age officiel : de 60 à 65 ans pour une retraite liée aux gains antérieurs	Hommes Femmes Hommes Femmes	2001-2013 2006-2018 2013-2025 2018-2030
République tchèque	Age officiel : de 60 à 63 ans Age officiel : de 53-57 à 59-63 ans	Hommes Femmes	1996-2012 1996-2012
Royaume-Uni	Age officiel : de 60 à 65 ans Age initial : de 60 à 65 ans (pension crédit)	Femmes Hommes	2010-2020 2010-2020
Suisse	Age officiel : de 62 à 64 ans	Femmes	2000-2005
<i>(ii) Autres mesures réduisant le taux global de remplacement si le comportement en matière de retraite est inchangé</i>			
Allemagne	Réduction progressive des taux de remplacement du premier pilier via une formule d'indexation	Tout le monde	En cours
Autriche	La nouvelle formule (calcul sur une moyenne de 40 ans plutôt que sur les 15 meilleures années) réduit les taux de remplacement	Tout le monde	2003-2038
Finlande	Le multiplicateur de l'espérance de vie réduira la pension à un âge donné afin de refléter l'allongement de l'espérance de vie	Tout le monde	A partir de 2010
France	Augmentation des cotisations requises pour une retraite à taux plein en fonction de l'évolution de l'espérance de vie. Augmentation progressive (des 10 aux 25 meilleures années) du nombre d'années retenues pour le calcul des droits à pension.	Tout le monde Tout le monde	2008-2020 1993-2008
Italie	Les nouveaux comptes notionnels donneront des revenus moindres pour un âge de retraite donné au fur et à mesure que s'allongera l'espérance de vie	Tout le monde	En cours
Suède	Passage d'un calcul sur la base des 15 meilleures années à un calcul sur la base de l'ensemble de la vie active ; réduction des taux de remplacement dans un premier temps et application de coefficients d'ajustement pour refléter l'espérance de vie	Tout le monde	A partir de 1999

Tableau 4.1. Exemples de mesures de réforme des retraites affectant le choix du moment du départ à la retraite (suite)

## B. En augmentant les primes et les pénalités liées au choix du moment du départ à la retraite

Pays	Réforme	Personnes concernées	Période
Allemagne	Pension inférieure de 3.6 % pour un départ à la retraite à 63-64 ans ; supérieure de 6 % pour chaque année au-delà de 65 ans	Tout le monde	1997-2004
Australie	Prime forfaitaire pour un départ différé d'au maximum cinq ans	Tout le monde	1998
Autriche	Majoration de 2 à 4 % par an de la pénalité pour départ anticipé à la retraite	Tout le monde	1997
Belgique	Pension plus élevée pour un départ différé après 60 ans dans le secteur public ; jusqu'à 9 % pour un départ à 65 ans	Tout le monde	2001
Danemark	Réduction de la pension d'environ 10 % pour un départ à la retraite entre 60 et 62 ans	Tout le monde	1999
	Prime forfaitaire pour une poursuite de l'activité entre 62 et 65 ans	Tout le monde	1999
	Pension plus élevée pour un départ différé après 65 ans (p. ex. +7 % pour un départ à 66 ans)	Tout le monde	2004
Espagne	Pension supérieure pour un départ à la retraite après 65 ans : 2 % pour chaque année supplémentaire sans aucun plafond (pour les personnes ayant à leur actif 35 années de cotisations).	Tout le monde	2002
Finlande	Flexibilité de l'âge de départ à la retraite entre 62 et 68 ans (prime de 7.2 % pour un départ différé à 63 ans et de 4.5 % pour un départ après 68 ans).	Tout le monde	2005
France	Surcote de 3 % pour chaque année de départ différé au-delà de 60 ans (pour ceux ayant déjà acquis une pension à taux plein).	Tout le monde	2004
	Les travailleurs peuvent toucher une partie de leur retraite tout en continuant à travailler dans le cadre d'un départ en retraite progressif	Tout le monde	2005
Italie	Réductions actuariellement équivalentes à partir de 57 ans	Tout le monde	2015-2033 <sup>a</sup>
Royaume-Uni	Pension supérieure pour un départ à la retraite entre 65 et 70 ans (passant de 7.5 % à 10.4 % pour chaque année supplémentaire, avec en plus l'option d'un montant forfaitaire)	Tout le monde	2005
Suède	Flexibilité de l'âge de départ à la retraite à partir de 61 ans avec un système de primes/pénalités calculées sur une base actuarielle (pour les personnes ayant à leur actif 35 années de cotisations à la sécurité sociale).	Tout le monde	1999

## C. En restreignant les options pour un départ anticipé à la retraite

Pays	Réforme	Personnes concernées	Quand
Autriche	De 60 à 61.5 ans	Hommes	2000-2002
	De 55 à 56.5 ans	Femmes	2000-2002
	De 56.5 à 61.5 ans	Femmes	2018-2034
Belgique	35 années au lieu de 30 de cotisations exigées pour un départ à la retraite à 60 ans	Tout le monde	1997-2005
Italie	Pensions de vieillesse pour les salariés à partir de 57 ans ou avec 40 années de cotisations (auparavant à partir de 54-56 ans ou avec 37 années de cotisations)	Tout le monde	2002-2008

a) Pour une carrière complète démarrée à 20 ans, en supposant un départ à la retraite à 57 ans

Source : Série de publications de l'OCDE *Vieillesse et politiques de l'emploi*.

### ***Relever l'âge de départ à la retraite***

*Une tendance générale au relèvement de l'âge officiel de départ à la retraite qui concerne plus particulièrement les femmes*

La tendance globale est à un relèvement de l'âge normal de départ à la retraite à 65 ans ou à un âge proche lorsque celui-ci est inférieur. En Australie, en Autriche, en Belgique et au Royaume-Uni, l'âge de départ à la retraite des femmes est passé de 60 à 65 ans pour s'aligner sur celui des hommes. En Suisse, l'âge de départ à la retraite des femmes a été également relevé. Alors que les schémas d'activité des hommes et des femmes convergent dans de nombreux pays, et au vu d'une égalité de traitement à d'autres égards, une différence persistante entre l'âge de départ à la retraite respectif des hommes et des femmes semble difficile à justifier, quoique l'Italie, par exemple, ait maintenu cette différence en dépit d'une réforme générale de son régime de retraite et d'un relèvement de l'âge de départ à la retraite pour les deux sexes. La République tchèque, le Japon, la Corée et les États-Unis ont également relevé l'âge officiel de départ à la retraite des hommes et des femmes qui, dans ces pays, était déjà identique. Seul le Danemark a ramené récemment de 67 à 65 ans l'âge officiel de départ à la retraite.

Ces relèvements ne forcent pas nécessairement les personnes à travailler jusqu'à un âge plus avancé, dans la mesure où ils sont souvent associés à des possibilités de départ anticipé à la retraite pour un montant de pension moindre. En outre, tout dépend si le taux d'acquisition du droit à pension est lui aussi modifié. Aux États-Unis, par exemple, un maximum de 35 années de gains est pris en compte pour le calcul de la retraite de la sécurité sociale, de sorte que l'augmentation de l'âge de la retraite n'augmentera pas les droits à pension. Toutefois, un relèvement de l'âge officiel de départ à la retraite peut avoir un impact important sur le comportement en matière de retraite, comme le montre l'expérience de la Nouvelle-Zélande (pays qui n'est pas concerné par cet examen). Dans ce pays, l'âge officiel de départ à la retraite est passé rapidement de 60 à 65 ans entre 1992 et 2001. Suite à la réforme, les taux d'activité des personnes de 60 à 64 ans ont fortement augmenté, passant de 33 % à 69 % pour les hommes et de 16 % à 46 % pour les femmes entre 1991 et 2004.

*Certains pays choisissent de restreindre l'âge de départ à la retraite autorisé mais certains ont également accru la flexibilité*

Pour atteindre un objectif global d'augmentation des taux d'emploi parmi les groupes plus âgés, il ne suffit peut-être pas de renforcer les incitations à un départ plus tardif à la retraite. L'une des mesures centrales des réformes opérées dans un grand nombre de pays a été une limitation des possibilités de départ anticipé à la retraite et non pas seulement une réduction du montant de la pension pour ceux qui font ce choix. Certains éléments indiquent qu'un grand nombre de personnes choisissent de prendre leur retraite dès qu'elles le peuvent. Si ce choix peut être perçu comme légitime pour les personnes, la possibilité d'un départ anticipé à la retraite peut également influencer le comportement de l'employeur et donc contribuer à une sortie prématurée et involontaire de ces personnes du marché du travail. En outre, un départ anticipé à la retraite peut avoir un impact négatif important sur leur niveau de vie à la retraite.

C'est ce type de raison qui a conduit à relever l'âge minimum de départ à la retraite et à supprimer certains types particuliers de possibilités de départ anticipé à la retraite, comme le montre la dernière partie du graphique 4.1 (p. 91). Jusqu'ici, ces restrictions ont

été relativement prudentes ; on a commencé par éliminer certaines possibilités de départ vers l'âge de 60 ans voire plus tôt. Les mesures de ce type sont particulièrement efficaces lorsqu'elles sont associées à une limitation des autres possibilités de sortie anticipée de la vie active telles que les prestations pour longue maladie ou invalidité et les allocations de chômage décrites dans la suite de ce chapitre. Au fur et à mesure que les pays commencent à sortir d'une culture dans laquelle l'attente d'une possibilité de départ anticipé à la retraite est perçue comme un droit, il se peut qu'ils deviennent plus aventureux dans ce sens. Cela vaut tant pour les régimes publics que pour les régimes privés obtenant des aides indirectes de l'État. Ce dernier type d'aide, habituellement sous la forme d'une exonération d'impôt sur les cotisations de retraite aux régimes privés, peut se justifier car il est socialement souhaitable que les personnes épargnent pour se constituer elles-mêmes les revenus de leurs années de retraite, mais aussi pour éviter une double imposition de ces revenus : première imposition lors de leur acquisition et deuxième imposition lors de leur prélèvement sous la forme d'une rente de retraite. L'imposition d'un âge minimum pour toucher les prestations des régimes privés contribue à les distinguer des dégrèvements fiscaux dont bénéficie l'épargne ordinaire ; le Royaume-Uni et l'Australie ont récemment relevé ce minimum (de 50 à 55 ans en 2010 et de 55 à 60 ans sur la période 2015-2025, respectivement) pour encourager un départ à la retraite plus tardif.

En revanche, certains pays ont pris des mesures pour offrir non pas moins mais plus de choix quant à l'âge de départ à la retraite. L'Espagne, la Suède et la Suisse, par exemple, ont accru les possibilités de départ anticipé à la retraite, mais aussi de départ différé dans les régimes publics. Elles l'ont fait dans le cadre d'incitations plus fortes à choisir une date différée quoique pas toujours sur une base actuariellement équivalente. Pour ces pays, et pour d'autres, il sera important d'évaluer les résultats de ces changements sur leur comportement effectif en matière de retraite.

Lorsqu'on fixe des limites absolues inférieures pour l'âge de départ à la retraite, l'un des risques potentiels est que certaines personnes ayant des métiers pénibles peuvent avoir de bonnes raisons d'être admises à prendre leur retraite plus tôt que d'autres, en particulier dans les métiers peu qualifiés où l'on commence habituellement à travailler relativement jeune. Par ailleurs, la tendance observée dans un grand nombre de pays (par exemple la France et l'Italie), a été de faire bénéficier de dérogation de ce type un nombre croissant de métiers et de maintenir la dérogation même lorsque le changement technologique a rendu le travail moins pénible physiquement. Il n'existe pas de solution parfaite au problème, mais une alternative à la création de dérogations ad hoc est de permettre le départ à la retraite sur la base des cotisations, du moins pour partie, plutôt que sur la seule base de l'âge. En France, par exemple, les réformes ont porté à 40 le nombre d'années de cotisations requises pour une pension à taux plein, tout en accordant une dérogation par rapport à l'âge minimum de départ à la retraite de 60 ans à ceux qui ont commencé à travailler très jeunes.

*Les réformes les plus radicales établissent plus clairement au niveau individuel une interaction entre l'espérance de vie, l'âge de départ à la retraite et la viabilité financière*

Les régimes publics de retraite traditionnels, mais aussi de nombreux régimes privés professionnels, ont formulé des prestations en termes de garanties établies dans certains cas sur la base du dernier salaire. L'évolution de l'accès à ces garanties n'est pas transparente pour l'utilisateur. Cette forme de régime diffère des régimes privés souscrits à titre individuel et des régimes professionnels à cotisations définies dans lesquels les

prestations dépendent des performances des fonds de pension plutôt que de garanties préétablies. Face aux menaces que l'évolution démographique fait peser sur la viabilité des régimes publics, une solution consiste à faire en sorte que les pensions de retraite soient plus clairement liées à deux réalités économiques : le montant effectif investi par un individu et l'état des finances du régime au moment où les pensions sont versées. Ces conditions peuvent donner à l'usager le sentiment qu'un régime public s'apparente davantage à un régime à cotisations définies qu'à un régime à prestations définies, même si la principale source de paiement des pensions continue de reposer sur la répartition plutôt que sur la capitalisation.

L'Italie et la Suède ont adopté un modèle dit de système notionnel à cotisations définies offrant une certaine flexibilité en matière de choix de retraite. L'encadré 4.2 présente un exemple de caractéristiques d'un tel modèle. Dans la mesure où ces systèmes imitent les systèmes effectifs à cotisations définies, ils comportent probablement des incitations plus fortes au maintien dans l'emploi puisque les droits à pension continuent à s'accroître avec le maintien dans l'emploi. En outre, des pays comme la Finlande, l'Italie et la Suède ont mis en place des mécanismes d'ajustement continu des droits à pension au fur et à mesure de l'allongement de l'espérance de vie probable dans l'avenir.

#### Encadré 4.2. Principales caractéristiques du système notionnel de retraite à cotisations définies en vigueur en Suède

Un taux de cotisation fixé à 18.5 % des gains assure aux personnes une pension liée aux gains antérieurs.

Les personnes se constituent des comptes notionnels dont les montants s'accumulent selon la moyenne mobile de croissance réelle des salaires sur trois ans.

Les prestations sont établies sur la base des gains tout au long de la vie et de l'âge au moment du départ à la retraite mais aussi de l'espérance de vie avec un système de garantie incorporée pour éviter les pensions très faibles. La retraite liée aux gains antérieurs peut être prise dès 61 ans (65 ans dorénavant pour la retraite minimum garantie); aucune limite d'âge supérieure ne frappe l'accumulation de droits à pension ultérieurs sur les revenus gagnés au-delà de cet âge.

Le système est financé pour l'essentiel (86.5 %) par un régime de répartition; le reste est pré-financé. Ainsi, les « comptes » ne reposent pas essentiellement sur les fonds investis mais font également appel aux gains des générations futures.

Un ajustement de la formule d'indexation est prévu pour assurer la viabilité du système si les passifs excèdent les actifs du régime.

Un grand nombre de pays doivent avoir pour objectif à long terme de faire en sorte que les ajustements soient plus endogènes au régime de retraite. Comme le montre l'encadré 4.2, la Suède s'est déjà engagée sur cette voie en liant les prestations de retraite à l'évolution de l'espérance de vie et en autorisant la modification de la formule d'indexation dans l'éventualité où un changement de contexte ferait peser un risque de déficit sur le système. La Finlande et l'Allemagne ont elles aussi modifié les paramètres de leur système de retraite pour tenir compte de l'allongement prévu de la longévité. Toutefois, de nombreux pays qui réforment actuellement leurs régimes de pension n'intègrent pas ces ajustements futurs. Cela pourrait poser problème parce que des changements ad hoc par le biais d'une réforme ultérieure des régimes de retraite peuvent demander beaucoup de temps et de courage politique, et parce que les projections actuelles de l'espérance de vie dans l'avenir sont imprécises et risquent de sous-estimer les progressions futures.

Lorsque les pays ajustent les prestations pour refléter leur viabilité, il est particulièrement important qu'ils trouvent un juste équilibre entre l'élément garantie et l'élément incitation des régimes de retraite. Un premier pilier de soutien des pensions doit assurer des revenus minimums ou ciblés pour éviter la pauvreté. Toutefois, des premiers piliers mal conçus ou excessivement complexes peuvent avoir, pour les salariés à faible revenu, un impact négatif sur l'incitation à épargner et à continuer à travailler. En revanche, des systèmes associant des pensions minimum ou ciblées et des piliers obligatoires ou quasi obligatoires (par exemple Australie et Danemark) peuvent, en principe, produire des incitations fortes dans les segments à cotisations définies du système, sous réserve qu'une fois ces segments parvenus à maturité, ils soient suffisamment importants pour primer sur la retraite minimum – voir, par exemple, l'encadré 4.3.

#### Encadré 4.3. **Les piliers du système de retraite australien séparent l'aspect protection de l'aspect incitation**

Le premier « pilier » du système australien, la pension de vieillesse, sert essentiellement à garantir un niveau de vie minimum mais pour la plupart des personnes il n'est pas censé constituer la principale composante du revenu au moment de la retraite. Il ne représente qu'environ un tiers du salaire moyen pour un travail à plein temps. Depuis 1992, la garantie de retraite (*Superannuation Guarantee*) constitue, pour la plupart des personnes, un deuxième pilier. Les employeurs doivent participer à ce système ou payer des charges qui sont supérieures aux cotisations. En conséquence, le nombre de travailleurs relevant de régimes professionnels est passé de 39 % en 1986 à plus de 90 % aujourd'hui. La plupart des systèmes de retraite reposent sur un principe d'accumulation plutôt que de prestations définies, ce qui incite les personnes à travailler plus longtemps, en particulier du fait que la plupart des personnes dépendent désormais de ces systèmes et qu'un travailleur sur trois dépend d'un troisième niveau d'épargne et de retraite privée et non pas simplement de la pension de retraite. Toutefois, ces incitations sont compensées par l'âge relativement bas de l'accès actuel à la retraite (55 ans, mais porté à 60 ans entre 2015 et 2025) et par le barème de réduction de la pension de vieillesse de base en fonction des autres revenus, y compris les autres prestations de retraite.

#### *Corriger les incitations au départ à la retraite*

Ce n'est que depuis peu que les incitations au départ à la retraite incorporées aux régimes publics sont au cœur du débat sur la réforme des retraites. Dans de nombreux pays, le mode de calcul des pensions avant la réforme des systèmes de retraite dissuadait les seniors de rester sur le marché du travail : en effet, les allocations n'étaient guère (voire pas) réduites en cas de départ anticipé et le fait de travailler au-delà de l'âge officiel de départ à la retraite n'augmentait pas le montant de la pension, même lorsque les travailleurs continuaient à cotiser.

Afin d'éviter ces distorsions, il faut ajuster les paramètres du système de retraite. Les allocations de préretraite doivent être réduites d'un montant correspondant au montant inférieur de cotisations acquitté par le travailleur et à l'allongement de la période sur laquelle le travailleur percevra sa pension de retraite. Dans ces conditions, le moment auquel les travailleurs choisissent de partir à la retraite n'aurait aucune incidence financière pour eux. Un départ anticipé à la retraite se traduirait par un niveau annuel de pension moindre, tandis qu'un départ différé à la retraite se traduirait par un niveau plus élevé de pension.

Ces dernières années, les pénalités pour départ anticipé à la retraite ou décotes et les primes pour départ différé ou surcotes ont augmenté dans un certain nombre de pays. En général, les décotes sont moins élevées que les surcotes. De plus, les pays diffèrent

grandement par leurs incitations à travailler une année supplémentaire. Le Royaume-Uni a fortement majoré la prime qui récompense la poursuite du travail entre 65 et 70 ans ; dans le même temps, il a accordé aux personnes la possibilité de percevoir cette prime sous la forme d'un montant forfaitaire plutôt que d'une pension majorée, ce qui la rendrait plus attractive encore pour certaines personnes. Les pays qui offrent aux seniors des taux d'acquisition des droits plus élevés sont la Finlande (où ces taux augmentent de façon progressive, passant de 1.5 % jusqu'à 52 ans, à 1.9 % jusqu'à 62 ans et 4.5 % pour les travailleurs ayant entre 63 et 67 ans) et le Luxembourg (où ce taux varie entre 1.85 % et 2.05 % pour les travailleurs de plus de 55 ans ayant à leur actif un grand nombre d'années de cotisations).

Ces incitations seront-elles suffisantes pour encourager les personnes à rester plus longtemps en activité ? Ici, plusieurs facteurs sont à prendre en compte. Un premier facteur repose sur le nombre de personnes ayant effectivement le choix de continuer à travailler au-delà de l'âge normal de départ à la retraite. Les possibilités qui leur sont offertes sur le marché du travail sont traitées aux chapitres 5 et 6.

Un deuxième facteur est d'établir si les montants de la surcote et de la décote reflètent entièrement la durée plus courte attendue de perception d'une pension. La plupart des pays n'y sont pas parvenus : dans les calculs qu'ils font pour l'ensemble des pays de l'OCDE, Queisser et Whitehouse (2006) estiment ainsi que dans un régime de retraite à prestations définies, l'ajustement actuariellement équivalent à opérer pour une année de travail supplémentaire serait en moyenne de 5.2 % et de 4.6 % respectivement pour les hommes et les femmes, à l'âge de 55 ans, et passerait aux alentours de 8.5 % pour les deux sexes à l'âge de 69 ans. Apparemment, un petit nombre de pays, parmi lesquels le Royaume-Uni, récompensent déjà à ce taux un départ différé à la retraite, et même à un taux supérieur à partir de certains âges, mais un grand nombre de pays sont bien loin de le faire. Toutefois, si cela signifie que dans un grand nombre de cas, la valeur actuelle nette escomptée du patrimoine-retraite diminue lorsqu'on travaille plus longtemps, les individus ne tiennent pas toujours pleinement compte de ce calcul théorique lorsqu'ils prennent la décision de partir à la retraite. Sans doute sont-ils aussi influencés, à moment-là, par le fait de pouvoir tout simplement disposer ou non d'un niveau de revenu qui leur assurera une retraite confortable.

Un troisième facteur est donc l'âge jusqu'auquel les personnes doivent travailler pour s'assurer le niveau de retraite auquel elles aspirent. Les taux de remplacement à l'âge officiel de départ à la retraite varient : de 40 % dans certains pays, ils atteignent 90 % dans d'autres (voir le graphique 4.1 plus haut). Les personnes relevant de systèmes plus généreux seront probablement moins affectées par les incitations à travailler plus longtemps. A titre d'exemple, les primes offertes pour un maintien dans l'emploi au-delà de 65 ans seront probablement plus attractives pour un travailleur australien ou britannique, pour qui le régime public de pension constitue un soutien inadéquat que pour un travailleur allemand qui obtient déjà un taux de remplacement supérieur aux deux tiers du revenu tiré de son travail s'il prend sa retraite à 63 ans. Lorsqu'ils réforment leurs systèmes de retraite pour les rendre plus incitatifs, les pouvoirs publics doivent considérer simultanément l'ampleur et le niveau de la compensation entre l'âge de départ à la retraite et le taux de remplacement.

### *Mettre en oeuvre les réformes*

*La mise en oeuvre des réformes peut prendre de nombreuses années ; il est possible d'accélérer certaines d'entre elles*

Réformer des régimes de retraite n'est jamais un processus rapide dans la mesure où des individus qui se sont attendus pendant leur vie active à toucher un montant donné ne doivent pas, au seuil de la retraite, être soumis à un changement soudain de règles. Aussi, toute réforme doit inévitablement s'étaler sur un certain nombre d'années. Toutefois, quelques uns des changements nécessaires les plus radicaux actuellement mis en oeuvre dans les systèmes de retraite s'opèrent sur une période probablement plus longue que nécessaire. L'Autriche, l'Italie et la Corée, par exemple, n'auront achevé leurs réformes actuelles qu'aux alentours de 2030. Cette extrême lenteur pourrait compromettre les réformes du fait en partie que l'épargne nécessaire à la viabilité financière du système risque de ne pas arriver assez tôt et que les hypothèses sur lesquelles se fondent les réformes risquent de ne plus être d'actualité avant même que les réformes soient achevées.

Concernant la caractéristique particulière examinée ici, à savoir la nécessité de différer le moment du départ à la retraite du fait de l'allongement de l'espérance de vie, la lenteur excessive des réformes des régimes de retraite risque de creuser un décalage avec l'évolution démographique. Pour mettre le problème en perspective, il est intéressant d'observer que les réformes italiennes, imaginées dans les années 90 et qui devraient être achevées vers 2030, retarderont de cinq ans l'âge de départ à la retraite mais que, selon les prévisions, l'allongement de l'espérance de vie des Italiens sur la période devrait être supérieur à sept ans et que, comme indiqué ci-dessus, ce chiffre pourrait bien être sous-estimé. Bien entendu, d'autres aspects de la réforme rendront nécessaires jusqu'à un certain point des ajustements ultérieurs fondés sur l'évolution prévue de l'espérance de vie, mais il est difficile de faire des projections précises sur une période aussi longue. La viabilité des systèmes futurs dépendra, dans une large mesure, du fait que les réformes structurelles faciliteront ou non les corrections « en cours de route » sur la base de l'évolution démographique. Mais, dans le même temps, l'accélération de certaines réformes pourrait rendre moins difficile le financement de systèmes qui deviennent non viables et il convient de noter que certains pays arrivent à opérer les changements sur 10 à 20 ans plutôt que sur 30 à 40 ans.

*Réformer les mesures incitatives des régimes de retraite et faire changer les cultures en matière de retraite*

Ce bref survol des réformes des mesures incitatives des régimes de retraite affectant le choix du moment du départ à la retraite a montré que certains pays cherchent à changer non seulement l'économie mais la psychologie de leurs systèmes. Ils ont reconnu la nécessité de changer une culture qui commençait à voir dans le départ anticipé en retraite pratiquement un droit et dans laquelle les personnes n'étaient guère encouragées à faire le lien entre les pensions qu'elles touchent, leurs propres antécédents de travail et leur espérance de vie, et a fortiori la viabilité financière de l'ensemble du système.

Deux types de changements de culture sont nécessaires. L'un est l'acceptation du fait qu'il n'est pas possible de partir de plus en plus tôt à la retraite et qu'à l'avenir un grand nombre de personnes devront travailler plus longtemps compte tenu de l'allongement de l'espérance de vie. Ce type de changement commence à rendre politiquement possible une restriction de l'âge donnant accès à une préretraite. Toutefois, un deuxième changement

de culture plus radical suppose que les personnes soient davantage sensibilisées au problème et qu'elles supportent une partie du coût de l'évolution démographique et de son incidence sur l'équilibre des retraites, en commençant à penser en termes de moment à partir duquel un départ à la retraite est financièrement viable et non plus seulement à partir duquel il est permis. A cela s'ajoute la nécessité de diffuser régulièrement aux travailleurs des informations sur la valeur actualisée de leurs droits à pension de sorte qu'ils puissent prendre eux-mêmes des mesures pour économiser davantage, si nécessaire.

Dans des pays où le montant de la pension ne varie guère en fonction de l'âge du départ à la retraite, les personnes se sont accoutumées à envisager de prendre leur retraite dès que la réglementation les y autorise et il est probable que, dans un premier temps, elles continueront de le faire même si cela signifie une réduction du niveau de leur pension. Par ailleurs, des réformes radicales présentant moins la pension de retraite comme un droit que comme une conséquence d'un comportement économique et de la démographie pourrait encourager les personnes à réfléchir davantage à l'incidence du choix du moment de leur départ à la retraite. Les systèmes notionnels à cotisations définies et la disposition relative à l'ajustement des pensions en fonction de l'évolution de l'espérance de vie illustrent ces changements. En principe, dès que les personnes commenceront à réfléchir différemment aux conséquences d'un départ anticipé à la retraite, il sera moins risqué de les autoriser à partir dans la mesure où le nombre de personnes choisissant de partir à la retraite dès qu'elles en auront la possibilité, sera vraisemblablement moindre.

Dans ce contexte, il sera intéressant d'observer les conséquences sur le comportement de deux approches différentes actuellement mises en oeuvre dans différents pays. Qui relèvera le plus l'âge moyen de départ à la retraite : un pays concentrant ses efforts sur les restrictions d'âge mais ayant un système moins tranché de primes et de pénalités fondé sur l'âge et le départ à la retraite ou un pays ayant une fourchette plus large d'âges autorisés mais des incitations plus fortes à un départ à la retraite différé ? Les complexités dues à la diversité de la gamme des politiques et aux incertitudes liées à leurs causes et à leurs effets risquent d'empêcher d'apporter une réponse claire et nette à cette question ; il conviendra toutefois d'évaluer l'impact des réformes en cours en ayant la question présente à l'esprit.

## **2. Réduire les incitations (autres que les pensions) au départ anticipé à la retraite**

Les efforts visant à modifier les incitations au départ anticipé à la retraite par une réforme des pensions ne pourront aboutir s'ils sont minés par d'autres régimes d'imposition et de prestations encourageant les personnes à quitter prématurément le monde du travail. En particulier, les prestations de longue maladie et d'invalidité et les allocations de chômage peuvent fournir des formules alternatives pour un départ effectif anticipé à la retraite, notamment lorsqu'il est relativement facile d'y avoir accès et de continuer à les percevoir pour les personnes en marge du marché du travail. En outre, les régimes d'imposition influent sur la prime au travail par rapport au départ à la retraite, les personnes pour lesquelles les revenus du travail sont assez lourdement imposés étant davantage incitées à accepter un niveau de retraite donné.

Le tableau 4.2 présente quelques exemples d'efforts pour s'attaquer aux incitations, autres que les pensions, à une sortie prématurée du monde du travail. Jusqu'ici, ces efforts ont été essentiellement hésitants et d'une portée limitée contrairement à certains changements radicaux actuellement initiés au niveau des pensions elles-mêmes.

Tableau 4.2. Exemples nationaux de changements affectant les incitations (autres que les pensions) à rester en activité

Pays	Problème	Mesure	Période
Danemark	Les plus de 50 ans perçoivent des pensions d'invalidité moins justifiées du point de vue médical.	La nouvelle pension d'invalidité ne peut être accordée sur une base de plein temps qu'aux personnes ayant une capacité à travailler réduite de manière permanente et ne pouvant plus travailler à mi-temps ou prendre un emploi subventionné.	2003
Finlande	Les demandes d'allocations de chômage passent de 10 % à 50 ans à 24 % à 59 ans ; ensuite, c'est la pension de chômage qui prend le relais. Les demandes de pensions d'invalidité passent de 8 % à 22 % entre 50 et 60 ans. Pour les 60-64 ans, 10 % de ceux qui ont pris leur retraite perçoivent une pension de préretraite et 20 % une pension d'invalidité.	Élimination progressive du système des pensions de chômage.  Abolition de la pension pour départ anticipé à la retraite mais assouplissement des conditions médicales requises pour percevoir une pension d'invalidité.	2009-2014
Italie	En 1980, la proportion de la population d'âge actif bénéficiant de pensions d'invalidité était plus élevée que dans tout autre pays de l'OCDE.	Accès aux prestations sérieusement limité et axé uniquement sur des problèmes physiques et psychologiques particuliers. Le pourcentage du PIB dépensé au titre de ces prestations a fortement chuté dans les années 1990 alors qu'il augmentait ailleurs.	À partir des années 80
Norvège	Les prestations d'assurance-maladie sont de plus en plus utilisées comme une étape vers les pensions d'invalidité permanente.	Mise en place de pensions d'invalidité temporaire d'une durée de un à quatre ans.	2004
Pays-Bas	Des pensions d'invalidité généreuses et faciles d'accès génèrent un pourcentage de personnes demandant à en bénéficier parmi les plus élevés de la zone OCDE.	Un filtrage intensif des entrants et d'autres réformes du système d'assurance parvient à réduire les flux entrants.	Réformes en cours.
Royaume-Uni	Prestation d'invalidité : une voie de sortie précoce pour une grande partie de la population, avec plus d'un million de personnes de 50 ans faisant valoir leurs droits à une pension publique de vieillesse	Mesures d'activation pour les demandeurs invalides plus plans prospectifs pour un nouveau système imposant que 80 % des demandeurs cherchent du travail ou voient leurs prestations réduites.	Projets pilotes en cours.
Suède	Forte augmentation du nombre de demandes de pensions pour longue maladie et de bénéficiaires de pensions d'invalidité depuis la fin des années 90.	Diverses initiatives (p.ex. restriction des droits à pension d'invalidité pour des raisons liées au marché du travail) mais aucune ne semble endiguer l'augmentation du nombre de dossiers traités.	Depuis les années 90.

Source : Série de publications de l'OCDE *Viellissement et politiques de l'emploi*.

En dépit du désir de réduire le recours aux prestations d'assurance-maladie et aux pensions d'invalidité pour un départ anticipé à la retraite, les pays dans lesquels ce phénomène paraît le plus répandu n'ont généralement pas réussi à en restreindre l'accès ou à limiter les taux de remplacement de façon décisive (OCDE, 2003f). Un petit nombre d'exceptions sont toutefois à signaler. L'Italie, par exemple, qui avait en 1980 le nombre le plus élevé de bénéficiaires de ces prestations mais qui a ensuite verrouillé l'accès à celles-ci compte désormais un nombre relativement faible de personnes qui en fait la demande. Le Canada et les Pays-Bas ont, eux aussi, réussi à réduire sensiblement le nombre de travailleurs âgés demandant à bénéficier de pensions d'invalidité (quoique avec certains renversements de tendance dans le cas des Pays-Bas) et la proportion de la population des 50-64 ans bénéficiant de ces prestations a considérablement chuté dans ces deux pays depuis le début des années 90. Certains pays, comme le Royaume-Uni, ont tenté de réduire partiellement les flux entrants par des procédures d'évaluation plus rigoureuses. Le Danemark a abandonné son système antérieur d'assouplissement du degré d'invalidité nécessaire pour que des personnes de 50 ans et plus aient accès aux prestations et ses nouvelles pensions d'invalidité prennent en compte l'impact permanent sur la capacité à travailler et l'existence d'une forme quelconque d'emploi protégé. Toutefois, en règle générale, les pays ont jugé difficile de promulguer des mesures risquant de pénaliser, ou d'apparaître comme pénalisant ceux qui sont véritablement trop malades ou invalides pour travailler, ce qui est politiquement délicat. Ils ont eu tendance à manier la carotte plutôt que le bâton pour orienter vers l'activité les travailleurs bénéficiant de ces prestations ; plutôt que de réduire leurs prestations, ils ont imaginé des mesures visant à les aider à avoir accès à des emplois. Un problème inhérent à ce type de stratégie est la difficulté de prendre des mesures préventives pour stopper le flux des personnes venant à bénéficier de ces prestations, dans la mesure où il est difficile d'identifier, à un stade précoce du processus, les groupes à risque. Un autre est le fait qu'une fois les personnes hors de l'emploi, leur réintégration dans la vie active devient difficile et coûteuse.

Certains pays ont fait des progrès un peu plus prometteurs en matière de réduction de l'utilisation des allocations de chômage comme une forme d'assistance durable aux seniors effectivement sortis du marché du travail. Certains, comme l'Australie et les Pays-Bas par exemple, ont réduit l'ampleur de la dispense de l'obligation de recherche d'emploi pour les chômeurs âgés (voir encadré 2.2). Toutefois, si des réductions du chômage de longue durée ne sont obtenues que parce que les pensions d'invalidité deviennent un mécanisme alternatif de sortie du marché du travail, on n'aura guère avancé. Tout pays doit donc examiner l'interaction entre les différents types de prestations et de pensions. Le cas de la Finlande, où les réformes ont fermé ou restreint certaines voies d'accès à la préretraite mais pas toutes, en est une bonne illustration (encadré 4.4).

Pourquoi les pays ont-ils si peu progressé dans la gestion des prestations d'assurance-maladie, des pensions d'invalidité et des allocations de chômage pour les seniors ? L'explication la plus évidente est que ces prestations sont conçues pour des personnes vulnérables et que toute restriction décisive risque de frapper des individus en situation de précarité : la résistance politique au changement peut donc être importante. Pour remédier à ce problème, les pays doivent concevoir des prestations répondant fortement aux besoins sociaux tout en offrant des incitations appropriées au travail pour ceux qui sont à même de travailler. Une solution consiste à chercher à maintenir l'intégrité des pensions d'invalidité en rendant leur accès plus difficile pour les travailleurs ayant été en situation de chômage de longue durée ou de longue maladie. Le Royaume-Uni propose actuellement de faire une nouvelle distinction entre différents types d'incapacité en réservant un type de prestation à

une minorité en très grande difficulté et en faisant plus fortement pression sur les autres pour qu'ils réintègrent le monde du travail. Par ailleurs, il se pourrait que dans certains pays, la liste des invalidités s'allonge, dans une certaine mesure, après le relèvement de l'âge de départ à la retraite dans le cadre des réformes des régimes de retraite en raison de la prévalence plus grande des incapacités parmi les plus âgés.

#### Encadré 4.4. **Restreindre les voies d'accès à un départ anticipé à la retraite : l'exemple de la Finlande**

De nombreux pays ont tenté de restreindre les voies d'accès à un départ anticipé à la retraite, par le biais des pensions ou des prestations, mais toutes les réformes ne vont pas dans ce sens. En Finlande, par exemple :

- La préretraite individuelle pour cause de maladie entre 60 et 64 ans a été abolie.
- La pension de chômage est supprimée de manière progressive sur la période 2009-2014.
- L'accès au « tunnel du chômage » qui permet de pérenniser les prestations pour les chômeurs de longue durée a été reporté de 55 à 57 ans.
- Mais les règles régissant l'accès à une pension d'invalidité sont actuellement assouplies entre 60 et 64 ans.

Le risque pour la Finlande est qu'en restreignant certaines voies d'accès à la préretraite, elle ait accru la pression exercée sur les régimes restants comme l'invalidité. Il semble que dans les années 90, des possibilités accrues de pensions de chômage aient partiellement freiné le déclin des pensions d'invalidité. A l'avenir, cette substitution pourrait se produire en sens inverse étant donné que les critères d'évaluation de l'invalidité des travailleurs âgés sont actuellement assouplis.

De nombreux pays doivent maintenant reconnaître que s'ils ne s'occupent pas du problème des incitations au départ anticipé à la retraite à côté de celles liées aux pensions, l'efficacité des réformes de leurs régimes de retraite pourrait s'en trouver compromise. L'expérience passée montre que lorsqu'une voie de sortie du marché du travail est rendue plus restrictive, les pressions exercées sur d'autres voies augmentent. C'est ce qui s'est passé dans certains pays, par exemple, avec un glissement des allocations de chômage de longue durée vers des prestations d'assurance-maladie et d'invalidité. De la même façon, le relèvement de l'âge minimum requis pour toucher une pension pourrait accroître le nombre de personnes recourant avant cet âge aux prestations d'assurance-maladie. Lorsqu'ils réduisent les possibilités de préretraite, les pouvoirs publics doivent donc simultanément examiner les autres voies d'accès à un revenu pour les personnes de ces tranches d'âge.

### 3. **Flexibilité dans l'accès à la retraite**

Le choix du moment où les personnes sortent du marché du travail dépend non seulement des incitations au travail ou au départ à la retraite à un moment donné mais également du déroulement de leur vie professionnelle sur une période de temps. Un grand nombre de personnes ne souhaitent pas quitter brutalement un emploi à plein temps et préféreraient que ce départ s'étale sur une certaine période. La possibilité de le faire dépendra dans une large mesure de la bonne volonté des employeurs et de la capacité des travailleurs à négocier de nouvelles formes de travail par le biais de différents contrats de travail ou encore d'accords de travail temporaire ou de missions de conseil. Toutefois, les pouvoirs publics

peuvent y contribuer en facilitant, et éventuellement en encourageant des formules flexibles de passage du travail à la retraite.

Le problème central est ici d'établir dans quelle mesure les dispositions fiscales permettent et/ou rémunèrent le travail à temps partiel pendant une période intermédiaire entre un travail à plein temps et une retraite totale. Les systèmes de retraite peuvent restreindre de diverses façons les possibilités de travail à temps partiel en fin de carrière, en particulier :

- En restreignant le droit pour les personnes de toucher tout ou partie de leur retraite alors qu'elles continuent de travailler. Cela peut limiter inutilement les possibilités de travail à temps partiel de personnes qui auraient besoin d'un complément de leur rémunération à temps partiel pour que cette option soit financièrement viable pour elles. Le Royaume-Uni, par exemple, est en train de supprimer une restriction qui empêche les personnes de toucher une pension professionnelle d'un employeur pour lequel elles continuent à travailler.
- En pénalisant les personnes qui travaillent à temps partiel du point de vue de leurs droits à pension définitifs. Ce peut être le cas dans les systèmes de retraite fondés sur le dernier salaire si les personnes rétrogradent en termes de salaire et donc voient leur dernier salaire, sur lequel leur pension de retraite est calculée, sérieusement amputé. Une manière d'éviter cela consiste à calculer la retraite de base sur la rémunération moyenne sur toute la vie et non pas sur le dernier salaire<sup>3</sup>. Comme le montre le tableau 4.1 ci-dessus, des pays comme l'Autriche et la Suède ont adopté ce système.

Dans tous les pays, un objectif fondamental devrait être d'éviter les situations qui découragent le travail à temps partiel, en particulier en se basant sur un schéma de retraite « couperet » dans lesquels les personnes passent instantanément d'un travail à plein temps à plus de travail du tout. Les réformes en cours au Royaume-Uni sont en train de supprimer cette anomalie dénoncée depuis un certain nombre d'années, à savoir les restrictions frappant le droit pour les régimes privés de retraite de verser des prestations à des personnes qui continuent à exercer leur activité. Aux États-Unis, les dispositions du Code des impôts font que les employeurs risquent d'être exposés à des procédures juridiques longues et coûteuses s'ils réembauchent l'un de leurs retraités avec un contrat de travail à temps partiel. Une justification à de telles restrictions peut être d'empêcher que les systèmes de retraite soient utilisés pour véhiculer une épargne défiscalisée dont les prestations peuvent être perçues que la personne soit ou non retraitée. Mais cette justification ne prend pas en compte l'aspiration d'un grand nombre de travailleurs à un départ à la retraite progressif et définit la retraite en termes de tout ou rien. Sous réserve qu'une pension soit prélevée principalement sous la forme d'une rente plutôt que sous celle d'un montant forfaitaire, la formule peut être envisagée comme un moyen plus flexible de remplacer la perte de revenu via un retrait partiel ou total ultérieur de la vie professionnelle plutôt que seulement comme un revenu d'une retraite à taux plein.

Deux pays, la Finlande et la Suède, sont allés plus loin ces dernières années, ne se limitant pas à créer un climat permissif mais accordant des aides pour encourager les seniors à travailler à temps partiel (encadré 4.5). Toutefois, si ces initiatives peuvent avoir encouragé certains travailleurs âgés à différer leur départ à la retraite, leur incidence sur l'offre globale de travail, en termes de nombre d'heures travaillées, n'est pas aussi évidente.

#### Encadré 4.5. Les retraites à temps partiel : l'expérience de la Finlande et de la Suède

En *Finlande*, la retraite à temps partiel est devenue une formule de plus en plus prisée pour passer en douceur du travail à la retraite. En 2001, 6 % des personnes âgées de 56 à 64 ans percevaient une retraite à temps partiel. La formule permet aux travailleurs de 56 ans et plus de percevoir, par le biais de leur régime de retraite, 50 % de la perte de revenu due à une réduction de leur temps de travail. Les travailleurs à temps partiel de cette tranche d'âge obtiennent également l'acquisition intégrale de leurs droits de retraite futurs. Les enquêtes montrent que la plupart des personnes percevant ce paiement passent ultérieurement à une retraite intégrale, ce qui prouve que cela contribue à encourager les travailleurs âgés à sortir progressivement de la population active. Toutefois, il n'est pas certain que cet encouragement augmente effectivement l'offre de travail au lieu de la réduire. Une étude a donné à penser que si ce programme n'avait pas été mis en place, la moitié des bénéficiaires auraient travaillé à plein temps (Takala, 2003). L'intérêt d'un tel système pour dissuader les personnes de partir en retraite anticipée doit donc être comparé à son impact négatif sur le nombre d'heures travaillées par des personnes qui auraient de toute façon continué à travailler, auquel s'ajoute le coût fiscal. À partir de 2005, la retraite à temps partiel ne sera possible qu'à partir de 58 ans pour les personnes n'ayant pas accumulé l'intégralité de leurs droits à pension.

En *Suède*, les préoccupations relatives à cet impact négatif ont entraîné le remplacement en 2001 d'une pension partielle subventionnée par des conditions plus neutres qui permettent aux personnes qui souhaitent travailler à temps partiel de le faire sans les subventionner indûment. Les résultats des enquêtes effectuées dans les années 90 ont montré un intérêt croissant pour le travail à temps partiel associé à la liquidation d'une retraite. Pourtant, les recherches montrent que dans les années 90 il n'y a pas eu de corrélation positive forte entre le nombre des bénéficiaires d'une pension partielle et les taux d'emploi. La Suède s'est interrogée sur l'opportunité de primes très généreuses au travail à temps partiel, ce qui peut au mieux avoir essentiellement un effet d'aubaine et au pire réduire le nombre d'heures travaillées globalement. En Suède, les nouvelles dispositions en matière de retraite ne permettent de toucher une pension partielle relativement généreuse que dans le secteur étatisé. Mais, en outre, les dispositions réformées des retraites accessibles à tous les travailleurs autorisent ces derniers à liquider une partie de leur retraite de manière anticipée alors qu'ils travaillent encore. Dans ce cas, toutefois, aucune aide particulière de l'État n'encourage les personnes à opter pour cette option. Au contraire, les travailleurs devront eux-mêmes mettre en balance l'intérêt d'un travail à temps partiel avec un complément qui peut le rendre financièrement viable, et l'incidence future sur leur retraite à taux plein de la prise anticipée d'une partie de leur retraite avec une réduction actuarielle. Autrement dit, il appartient aux intéressés de prendre une décision économique dûment pesée et pas aux pouvoirs publics d'encourager une option particulière.

Un certain nombre d'autres pays ont mis en place une série de mesures de départ à la retraite progressif, principalement sous la forme d'aides versées par le biais d'un système d'assurance aux personnes réduisant leur temps de travail. Toutefois, la plupart de ces mesures ne sont guère utilisées, du fait essentiellement qu'elles ne génèrent pas un revenu suffisamment différent de celui d'une retraite à taux plein pour être financièrement attractives comparé à la valeur du temps de loisirs perdu. Toutefois, le fait que seule la coûteuse générosité des pensions partielles finlandaises et suédoises ait été suffisamment attractive pour que celles-ci soient utilisées pour faire la jonction avec la retraite ne signifie pas qu'il soit justifié de subventionner aussi fortement le travail à temps partiel. La mise en place de pensions partielles doit plutôt être associée à des réductions des incitations à un départ intégral à la retraite, décrites antérieurement dans ce chapitre. En particulier, pour les personnes n'ayant pas atteint l'âge officiel de départ à la retraite, des pénalités plus fortes pour les personnes prenant une retraite anticipée totale rendront plus attractive une retraite à temps partiel cumulée avec un travail à temps partiel. Cette formule peut constituer une solution intermédiaire entre la poursuite à contrecœur d'une

activité pour s'assurer une retraite à taux plein et le départ intégral du travail à un âge auquel la pension est sérieusement réduite.

Ainsi, les formules flexibles, comme les nouvelles approches en matière de pension, supposent un changement de culture, dans lequel les personnes sont confrontées à un éventail d'options et voient les conséquences financières pour elles-mêmes de l'option qu'elles choisissent. Dans ce scénario, les personnes optent pour la retraite partielle et le travail à temps partiel non pas parce que c'est une aubaine qu'il ne faut pas laisser passer car elle rapporte presque autant qu'un travail à plein temps mais parce qu'elles ont pris une décision dûment pesée consistant à prélever une partie de son patrimoine retraite avant une retraite à taux plein et à le cumuler avec des gains réduits. Il y a lieu de penser qu'un grand nombre de personnes apprécieraient cette flexibilité, sous réserve que les options leur étant proposées leur permettent de générer par cette méthode des revenus suffisants pour s'en sortir financièrement. Le succès des retraites partielles dépendra donc, in fine, de l'impact qu'elles auront sur les taux de remplacement et de leur attractivité par rapport à une retraite à taux plein. Chaque pays devra élaborer avec soin ces incitations comparatives et les prendre en compte s'il veut imaginer des voies flexibles d'accès à la retraite qui soient bien acceptées tout en restant abordables.

#### **4. Trouver le juste équilibre**

Dans le domaine des retraites, il existe de multiples possibilités de réforme et chaque pays doit donc trouver la solution la plus appropriée compte tenu de sa propre situation et des arbitrages qu'il entend opérer pour assurer un niveau de revenu adéquat aux retraités, rendre le travail suffisamment attrayant et veiller en même temps à ce que le système reste financièrement supportable. Tôt ou tard, cependant, tous les pays devront faire face à une progression substantielle et inéluctable de la longévité. Et si les individus vivent plus longtemps, il faudra bien faire en sorte qu'ils travaillent également plus longtemps, sauf à remettre en cause la générosité et la viabilité des systèmes de retraite en vigueur. Mais pour encourager les travailleurs âgés à rester plus longtemps en activité, il faudra supprimer non seulement tout ce qui peut être financièrement pénalisant, dans le système de retraite, pour les années de travail supplémentaires, mais aussi les désincitations au travail que renferment les autres branches du système de prélèvements et de prestations. Enfin, l'un des objectifs de la réforme devrait être de donner aux seniors une plus grande liberté de choix quant au moment de prendre leur retraite et à la possibilité de le faire abruptement ou progressivement. Toute mesure qui viserait à favoriser une transition plus progressive entre le travail et la retraite – surtout si elle suppose des subventions publiques pour réduire le temps de travail – devra cependant faire l'objet d'une évaluation rigoureuse au regard de ses effets nets escomptés sur l'offre de travail effective des travailleurs âgés.

### Notes

1. Cela ne signifie pas une réduction in fine du niveau de la pension annuelle d'un travailleur mais plutôt une réduction de la valeur nette actualisée du flux attendu de prestations sur sa durée de vie. Pour préserver le patrimoine-retraite d'une personne restant en activité au-delà de l'âge minimum de la retraite, les droits acquis correspondant à la projection de leur niveau de pension doivent être suffisamment élevés pour compenser une diminution du nombre escompté d'années de retraite.
2. Toutefois, plusieurs pays de l'OCDE calculent toujours les prestations de retraite sur la base des gains d'un nombre moindre d'années. C'est le cas de la France (qui est en train de passer à 25 années), de la Norvège (20 meilleures années), de l'Espagne (15 dernières années) et de la Grèce (cinq dernières années). Tous les autres pays de l'OCDE prennent des périodes de 30 à 40 ans ou les gains moyens sur l'ensemble de la vie active. En Autriche, par exemple, la réforme des retraites opérée en 2003 a allongé la période servant de base au calcul des prestations, qui est passée des 15 meilleures années à 40 années. La Finlande est en train de passer des 10 dernières années à l'ensemble de la vie active ; il en va de même pour la Hongrie et le Portugal.
3. La rémunération moyenne sur toute la vie chutera également si un travailleur prend un emploi moins bien rémunéré en fin de carrière mais beaucoup moins que dans le cas de calculs sur la base du dernier salaire.

## *Chapitre 5*

### **Modifier l'attitude des employeurs et les pratiques en matière d'emploi**

*Messages clés* : La réticence des employeurs à embaucher et garder des seniors reflète en partie une discrimination liée à l'âge. Il y a donc lieu d'engager des campagnes d'information, d'énoncer des lignes directrices et d'adopter des lois interdisant toute discrimination liée à l'âge. Cependant, il y a aussi d'autres facteurs, plus objectifs, qui motivent le comportement des employeurs. Il peut s'agir, par exemple, des salaires à l'ancienneté ou d'une législation stricte en faveur de la protection de l'emploi. Il faudra prendre en compte tous ces facteurs pour encourager les employeurs à offrir davantage de possibilités d'emploi aux seniors. Cela nécessitera aussi un changement d'attitude de la part des syndicats et des seniors eux-mêmes.

S'il est vrai que les seniors ont généralement la possibilité de choisir de partir ou non à la retraite, leurs possibilités de rester en activité dépendent néanmoins en grande partie des employeurs. Les individus changent en vieillissant. Leur capacité d'effectuer de longues heures de travail peut s'amoinrir et ils peuvent souhaiter modifier à certains égards leur façon de travailler et le type de travail qu'ils effectuent. Mais ce sont, dans une grande mesure, les employeurs qui décident si les exigences du poste peuvent changer avec le travailleur ou si, comme c'est souvent le cas, elles restent inchangées, contraignant les plus âgés à devoir choisir entre la retraite et un emploi qu'ils trouvent de moins en moins satisfaisant. Ce sont aussi les employeurs qui décident si un travailleur âgé est recruté sur tel ou tel poste. Les obstacles à l'embauche risquent d'obliger les seniors à choisir leur nouvel emploi dans une palette limitée de propositions.

Dans les pays considérés, les responsables publics ont, en gros, adopté deux voies pour encourager les employeurs à garder et embaucher des seniors : premièrement, comme on le verra dans la section 1, ils se sont attaqués à la discrimination liée à l'âge et aux attitudes négatives des employeurs ; et, deuxièmement, comme on le verra dans la section 2, ils se sont préoccupés des facteurs objectifs qui peuvent motiver les décisions d'embauche et de licenciement des employeurs. Au nombre des facteurs objectifs, on citera le rapport entre la productivité des seniors et leur coût, et le rôle des règles pour la protection de l'emploi. La dernière section récapitule un certain nombre d'enseignements généraux à l'intention des responsables publics et insiste sur la nécessaire coopération entre les pouvoirs publics, les employeurs et les syndicats.

## 1. Modifier l'attitude des employeurs

Il y a, en gros, deux façons d'essayer de lutter contre la discrimination liée à l'âge et de modifier les attitudes négatives des employeurs à l'égard des seniors. Il y a, premièrement, une approche volontaire articulée autour de campagnes d'information et de lignes directrices. Et il y a, deuxièmement, une approche qui passe par des lois interdisant la discrimination liée à l'âge dans l'emploi. Les mesures que les pays ont prises, inspirées de l'une ou l'autre de ces approches, sont présentées de façon succincte au tableau 5.1. Dans les pays considérés, les deux approches ont souvent été associées. Chacune présente ses avantages et ses faiblesses.

### *Campagnes d'information et lignes directrices*

Plusieurs pays ont engagé de grandes campagnes d'information officielles pour lutter contre les préjugés concernant l'âge dans le milieu de travail. On citera notamment l'Australie, la Finlande, les Pays-Bas, la Norvège et le Royaume-Uni. Dans certains cas, des lignes directrices ont été énoncées, à l'intention des employeurs, concernant les bonnes attitudes et les pratiques exemplaires, et il a aussi été engagé des campagnes générales de sensibilisation sur la problématique du vieillissement de la population et le travail. La campagne *Age Positive*, au Royaume-Uni, est un exemple à signaler (voir encadré 5.1). On en a un autre exemple important avec les campagnes finlandaises d'information qui ont été lancées dans le cadre du Programme national finlandais en faveur des seniors, qui a adopté ce slogan : « L'expérience est une richesse nationale » (voir encadré 6.5, p. 142).

Tableau 5.1. Mesures destinées à lutter contre la discrimination liée à l'âge

Pays	Campagnes d'information et lignes directrices	Loi contre la discrimination liée à l'âge et autres dispositions
Allemagne	Campagne d'information lancée par la principale organisation patronale (initiative <i>Pro Age</i> pour sensibiliser l'opinion et encourager les pratiques exemplaires).	Une LDA sera introduite d'ici la fin 2006. La retraite obligatoire est autorisée après 65 ans.
Australie	Campagnes d'information et lignes directrices émanant des organismes publics et des organisations patronales et syndicales.	LDA au niveau fédéral (depuis 2004) et au niveau des États. La retraite obligatoire n'est généralement pas admise.
Autriche	Site web mis en place à l'initiative des organisations patronales et syndicales.	LDA depuis 2004. Le départ à la retraite obligatoire est admis une fois atteint l'âge d'accès à la pension (65 ans pour les hommes, 60 ans pour les femmes).
Belgique		LDA depuis 2004. Retraite obligatoire non admise dans le secteur privé.
Canada		LDA à la fois au niveau fédéral et au niveau provincial. La retraite obligatoire est admise sauf dans certaines provinces.
Corée	Lignes directrices concernant le maintien dans l'emploi des travailleurs au-delà de l'âge obligatoire de la retraite.	Pas de LDA.
Danemark	Campagne d'information lancée par la principale organisation patronale (initiative <i>Pro Age</i> pour sensibiliser l'opinion et encourager les pratiques exemplaires).	LDA depuis 2004. Retraite obligatoire autorisée à partir de 65 ans ou plus tôt s'il y a des justifications objectives.
Espagne		Discrimination liée à l'âge, au travail, interdite par la constitution de 1978 et l'Article 17 du Code du travail. Retraite obligatoire autorisée à 65 ans sous certaines conditions.
États-Unis	Campagne publique de sensibilisation ( <i>National Employ Older Workers Week</i> ) et récompenses décernées annuellement par l'AARP (une ONG qui représente les seniors) aux employeurs qui ont l'attitude la plus positive à l'égard de la main-d'œuvre âgée.	LDA au niveau fédéral (depuis 1967) et au niveau des États. La retraite obligatoire n'est généralement pas autorisée.
Finlande	Campagnes d'information menées par les pouvoirs publics et les organisations patronales et syndicales (dans le cadre du Programme national en faveur des seniors).	Retraite obligatoire autorisée dans le secteur public.
France		LDA depuis 2001. Retraite obligatoire autorisée à partir de 65 ans ou plus tôt sous certaines conditions.
Irlande	Campagnes d'informations lancées par la principale organisation patronale (y compris l'initiative <i>Pro Age</i> pour sensibiliser l'opinion et encourager les pratiques exemplaires).	LDA depuis 1998. Retraite obligatoire autorisée.
Italie		Pas de législation spécifique en dehors de la protection contre la discrimination qu'instituent la Constitution et le Code du travail.
Japon	Lignes directrices concernant les limites d'âge dans les offres d'emploi et le maintien dans l'emploi des travailleurs ayant entre 60 et 65 ans.	Pas de LDA. Les entreprises ne sont pas autorisées à imposer une retraite obligatoire avant 60 ans; la limite sera portée à 65 ans en 2010.
Luxembourg	Campagne publique contre tous les types de discrimination au travail.	Une LDA sera introduite d'ici la fin 2006.
Norvège	Campagne d'information encouragée par les pouvoirs publics menée par une ONG ( <i>National Initiative for Senior Workers</i> ).	LDA introduite en 2004. Les travailleurs ne perdent pas automatiquement leur droit à conserver leur emploi lorsqu'ils atteignent l'âge officiel de la retraite, fixé à 67 ans, mais les conventions collectives autorisent les départs à la retraite obligatoires.
Pays-Bas	Un groupe d'action <i>Grey at Work</i> a été mis en place par le gouvernement pour tenter de modifier les attitudes et les pratiques des employeurs. Campagnes menées par les principales organisations patronales et syndicales pour sensibiliser l'opinion et encourager les pratiques exemplaires (Agenda 2002 et initiative <i>Pro Age</i> , par exemple).	LDA depuis 2004. Retraite obligatoire autorisée à partir de 65 ans ou plus tôt si elle est justifiée par des critères objectifs (à partir de fin 2006).
République tchèque		LDA depuis 2001. Retraite obligatoire autorisée.
Royaume-Uni	Campagne d'information à l'initiative du gouvernement ( <i>Age Positive</i> ) et lignes directrices. Une structure patronale, l' <i>Employers Forum on Age</i> , s'efforce de montrer aux employeurs les avantages d'une main-d'œuvre diverse en termes d'âge.	Une LDA sera introduite d'ici la fin 2006. La retraite obligatoire sera autorisée à partir de 65 ans.
Suède		Une LDA sera introduite d'ici la fin 2006. La retraite obligatoire est autorisée à partir de 67 ans.
Suisse		Pas de LDA autre que la protection contre la discrimination liée à l'âge prévue par la Constitution. Retraite obligatoire autorisée.

LDA = Loi contre la discrimination liée à l'âge.

ONG = organisation non gouvernementale.

Source : Série de publications de l'OCDE *Vieillesse et politiques de l'emploi*.

### Encadré 5.1. **Encourager les bonnes pratiques sur le lieu de travail : l'exemple du Royaume-Uni avec la campagne *Age Positive* et des lignes directrices dans ce sens**

Le gouvernement britannique mène depuis 1999 une campagne d'information connue sous l'appellation *Age Positive* pour lutter contre la discrimination fondée sur l'âge et mettre en avant les avantages de la diversité du point de vue de l'âge dans le milieu de travail. Le gouvernement britannique a aussi diffusé un ensemble de lignes directrices (on a parlé, initialement, d'un *Code of Practice on Age Diversity in Employment*) pour aider les employeurs à percevoir les avantages, pour leur entreprise, d'une main-d'œuvre diverse du point de vue de l'âge, et pour promouvoir les pratiques optimales.

#### **Campagne *Age Positive***

La campagne *Age Positive* vise à montrer les avantages d'une main-d'œuvre diverse du point de vue de l'âge, tant pour les entreprises que pour les individus. Les employeurs sont encouragés à prendre des décisions en matière de recrutement, de formation et de maintien dans l'emploi sans faire de discrimination en fonction de l'âge. On vise aussi à aider les employeurs à se préparer en prévision de la législation qui, en 2006, interdira toute discrimination liée à l'âge dans l'emploi. Pour faire passer le message, on s'appuie sur des publications, des travaux de recherche, des articles dans la presse, diverses manifestations et récompenses. Un site web est spécialement dédié à cette campagne. On y trouve divers renseignements et des liens avec d'autres sources d'information sur les pratiques optimales, en direction des employeurs, et sur les questions de travail et de pension, en direction des individus. En outre, plus de 120 « champions », défenseurs d'une vision positive de l'âge, ont été identifiés – personnalités, entreprises, établissements d'enseignement, organismes de recherche et groupes d'intérêt. Ces « champions » servent d'exemple pour les autres employeurs, de par leurs propres pratiques en matière d'emploi et en travaillant en partenariat avec l'équipe chargée d'animer la campagne *Age Positive*.

#### **Diversité au travail du point de vue de l'âge – guide pratique à l'intention des entreprises**

Le gouvernement britannique a, dans un premier temps, énoncé des lignes directrices en 1999, après avoir consulté les principales organisations patronales et syndicales et diverses autres organisations non gouvernementales représentant les personnes âgées. Les lignes directrices couvrent six aspects en matière d'emploi :

- *Recrutement* – recruter sur la base des qualifications et des compétences nécessaires pour le poste.
- *Sélection* – sélectionner les candidats en fonction du mérite, en se focalisant sur les informations fournies sur les formulaires de candidature en rapport avec les qualifications et les compétences, et sur la performance lors de l'entretien d'embauche.
- *Promotion* – décider des promotions en fonction de la capacité, ou du potentiel avéré, d'accomplir une tâche.
- *Formation et développement* – encourager tous les salariés à tirer parti des possibilités de formation.
- *Suppressions de postes* – fonder les décisions sur des critères objectifs liés aux postes pour s'assurer que les compétences dont l'entreprise a besoin seront préservées.
- *Retraite* – veiller à ce que les systèmes de retraite s'appliquent équitablement, en tenant compte aussi bien des besoins individuels que des besoins de l'entreprise.

Chaque section fournit des explications détaillées, ainsi que des indicateurs pour mesurer la conformité par rapport à ces principes. On donne aussi un certain nombre d'exemples de « pratiques optimales » pris chez divers employeurs.

Source : OCDE, *Viellissement et politiques de l'emploi : Royaume-Uni*, 2004 ; [www.agepositive.gov.uk](http://www.agepositive.gov.uk)

Dans plusieurs pays, dont les Pays-Bas (voir encadré 5.2), il s'est instauré une étroite coopération entre les pouvoirs publics, les employeurs et les syndicats, pour infléchir les attitudes à l'égard de l'emploi des seniors et encourager les bonnes pratiques. Il est particulièrement important d'associer les employeurs et les syndicats au processus d'information sur les conséquences du changement démographique en termes d'emploi, étant donné la diversité des seniors et des conditions sur le lieu de travail. En fin de compte, ce sont les employeurs et les travailleurs concernés eux-mêmes qui sont le mieux à même d'adapter leurs pratiques au travail en fonction des circonstances spécifiques.

### Encadré 5.2 L'action conjointe des partenaires sociaux et de la société civile aux Pays-Bas

En juin 2001, le gouvernement a mis sur pied un groupe de travail à haut niveau sur les seniors et l'emploi pour étudier les facteurs de nature à accroître les taux d'activité dans les classes d'âge de 50 ans et plus. Composé de représentants des organisations patronales et syndicales, du secteur privé, des minorités et des associations de seniors, ainsi que de chercheurs, de responsables politiques et de personnes des médias, ce groupe a remis son rapport, intitulé *And they Worked Happily Ever After*, en décembre 2003. Dans ses conclusions au sujet des employeurs, il préconise la distribution dans les entreprises d'une liste récapitulative de 25 questions destinées à faire prendre conscience de la question du vieillissement. Autres suggestions : promouvoir en permanence les meilleures pratiques en matière de gestion des ressources humaines (sanctionnées par l'attribution du prix *Cum l'Oude*) ; encourager l'établissement de plans de carrière pour les salariés âgés de 50 ans et plus en instituant un bilan obligatoire tous les deux ans avec l'aide de conseillers et de spécialistes de la formation ; vérifier la conformité des dispositions des conventions collectives relatives à la santé, la formation et la mobilité avec la nouvelle législation interdisant la discrimination liée à l'âge.

Dans le prolongement de ces premiers travaux, le groupe d'action *Grey at Work* est maintenant chargé, depuis sa création par le gouvernement en décembre 2004 et pour une période de trois ans, de promouvoir les changements d'attitude nécessaires pour maintenir plus longtemps en activité les travailleurs âgés. La possibilité, pour ceux qui le souhaiteraient, de continuer à travailler au-delà de 65 ans doit également être discutée. Cette initiative s'accompagne d'un volet financier, doté d'un budget de 21 millions d'euros sur trois ans, dont le but est d'inciter les entreprises à se doter de politiques des ressources humaines compatibles avec le vieillissement. Les subventions sont proposées pour des projets temporaires visant les salariés âgés, qu'il s'agisse de combattre les préjugés dont ils sont victimes, d'adapter la gestion des ressources humaines à leurs besoins, de leur confier à titre expérimental de nouvelles tâches ou encore d'améliorer leurs perspectives sur le marché du travail.

### Législation contre la discrimination liée à l'âge

Pendant de nombreuses années, les États-Unis ont joué un rôle précurseur, parmi les pays de l'OCDE, en introduisant une législation spécifique pour interdire la discrimination liée à l'âge (voir encadré 5.3). Cependant, telle n'est plus, aujourd'hui, la situation, de nombreux pays ayant désormais adopté leur propre législation (tableau 5.1). Dans les pays de l'UE, cette évolution a en partie été encouragée par la directive de 2000 en faveur de l'égalité de traitement en matière d'emploi et de travail (2000/78/CE). Les pays de l'UE doivent adopter les dispositions législatives, réglementaires et administratives nécessaires pour se conformer à la directive d'ici 2006 au plus tard (voir encadré 5.3), mais ils conservent une grande latitude quant à la façon de transposer la directive dans le droit national<sup>1</sup>. Dans certains autres pays comme le Japon et la Corée, on s'est plutôt fondé sur des lignes directrices que sur des lois interdisant purement et simplement la discrimination liée à l'âge.

### Encadré 5.3. **Législation contre la discrimination liée à l'âge aux États-Unis et en Europe**

#### ***L'Age Discrimination in Employment Act* aux États-Unis**

Cette loi, initialement introduite en 1967, protège les personnes âgées de 40 ans et plus contre la discrimination en matière d'emploi liée à l'âge. Elle interdit toute discrimination fondée sur l'âge dans les conditions d'emploi ou avantages liés à l'emploi – embauche, licenciement, promotion, mise à pied, rémunération, prestations, fonctions et formation. La loi s'applique aux employeurs de 20 salariés ou plus, y compris l'administration au niveau des États et au niveau local. Elle s'applique aussi aux agences de l'emploi et aux organisations syndicales, ainsi qu'à l'administration fédérale.

La loi interdit généralement d'exprimer des préférences d'âge ou de faire figurer des limites ou indications d'âge dans les descriptions de fonctions ou dans les offres d'emploi. Une description de fonctions ou une offre d'emploi ne peut spécifier une limite d'âge que dans les rares cas où l'âge peut être considéré, de bonne foi, comme une exigence du poste, nécessaire au bon accomplissement des tâches.

La loi initialement adoptée a été modifiée en 1978 : la limite supérieure définissant la catégorie de salariés protégée a été portée à 70 ans, ce qui élimine l'idée de retraite obligatoire pour la plupart des travailleurs avant cet âge. La loi a de nouveau été modifiée en 1986: elle interdit, de fait, la notion de retraite obligatoire dans la plupart des emplois en éliminant toute limite d'âge supérieure.

#### **La Directive de l'Union européenne en faveur de l'égalité de traitement en matière d'emploi et travail (2000/78/CE)**

Avant la fin de 2006, tous les pays de l'UE devront s'être dotés d'une législation interdisant toute discrimination liée à l'âge, conformément à la directive européenne de 2000 en faveur de l'égalité de traitement en matière d'emploi et de travail. La directive vise à interdire la discrimination, à la fois directe et indirecte, et elle ne couvre pas seulement la discrimination liée à l'âge mais aussi la discrimination liée à la religion, aux convictions, au handicap et à l'orientation sexuelle. Il est stipulé dans la directive qu'« une discrimination indirecte se produit lorsqu'une disposition, un critère ou une pratique apparemment neutre est susceptible d'entraîner un désavantage particulier pour des personnes d'une religion ou de convictions, d'un handicap, d'un âge ou d'une orientation sexuelle donnés, par rapport à d'autres personnes ». A la différence de la loi en vigueur aux États-Unis, la directive européenne interdit la discrimination à tout âge.

La législation contre la discrimination liée à l'âge n'est pas la panacée qui permettrait d'empêcher toute forme de discrimination liée à l'âge. L'expérience des États-Unis tend à indiquer que, si une législation permet de mettre fin aux pratiques discriminatoires les plus manifestes consistant, par exemple, à faire figurer un âge limite dans les offres d'emploi, elle ne saurait éradiquer totalement la discrimination liée à l'âge. Par ailleurs, ce type de législation constitue aussi une forme de législation sur la protection de l'emploi et elle peut donc avoir des effets analogues sur l'emploi. D'un côté, dans la mesure où la législation contre la discrimination liée à l'âge élève le coût effectif du licenciement des seniors, les employeurs étant tenus de s'y conformer, elle peut encourager le maintien dans l'emploi des plus âgés. Mais, d'un autre côté, ce type de législation peut dissuader les employeurs d'embaucher des seniors, d'autant que la discrimination est sans doute plus difficile à établir en matière d'embauche qu'en matière de licenciement. Ces effets peuvent être d'autant plus importants aux États-Unis que, dans ce pays, la législation fait référence aux travailleurs âgés de 40 ans et plus, ce qui peut induire des effets de substitution/déplacement entre travailleurs âgés et travailleurs jeunes. Les données empiriques les plus récentes concernant l'impact de la législation contre la discrimination liée à l'âge, aux États-Unis, sur l'emploi des seniors tendent à montrer que les deux facteurs jouent, mais que l'impact positif du côté du maintien dans

l'emploi est statistiquement plus significatif et plus net que l'impact négatif du côté des embauches (Adams, 2004).

A propos de la législation, se pose aussi la question de savoir si la mise à la retraite d'office doit être autorisée ou doit être purement et simplement interdite. Même dans les pays où une législation contre la discrimination est en place, les mises à la retraite d'office sont généralement autorisées à l'âge officiel d'ouverture des droits à pension, ou plus tôt si elle sont prévues dans les conventions collectives ou justifiées par des critères objectifs.

Il y a des arguments pour et contre les mises à la retraite d'office. Dans les pays où la mise à la retraite d'office est encore autorisée, les employeurs se sont souvent montrés favorables à cet état de fait mais, dans certains cas, les syndicats eux aussi y ont été favorables, craignant que la suppression de cette disposition ne donne le signal d'un mouvement plus général de relèvement de l'âge d'ouverture des droits à une pension de retraite. En principe, la mise à la retraite d'office devrait être interdite, car elle représente une pratique discriminatoire fondée sur l'âge qui peut empêcher certains seniors de continuer de travailler s'ils le souhaitent. Mais, dans la pratique, la question est plus complexe en raison des interactions entre la retraite obligatoire et d'autres règles, en matière de protection de l'emploi, par exemple. Aux États-Unis, l'abolition de la retraite obligatoire a apparemment eu un effet favorable sur le maintien dans l'emploi des seniors<sup>2</sup>. Cependant, on se trouve là dans le contexte de règles de protection de l'emploi relativement légères, ce qui peut rendre, pour les employeurs, le licenciement de travailleurs âgés beaucoup plus facile que dans d'autres pays où la protection de l'emploi est beaucoup plus stricte et où, en l'absence de retraite obligatoire, il peut être difficile, pour les employeurs, de licencier des travailleurs âgés qui ne sont plus suffisamment performants. Le mieux, en ce cas, n'est peut-être pas de maintenir la notion de retraite obligatoire mais de se demander si les règles mêmes de protection de l'emploi ne sont pas trop rigides en ce qui concerne l'emploi des seniors (voir ci-dessous). Dans certains pays comme l'Autriche, le Japon, la Corée et l'Espagne, où l'ancienneté continue de jouer un grand rôle dans la fixation des salaires, un ajustement plus important encore sera peut-être nécessaire. Avant que la mise à la retraite d'office par l'employeur puisse être interdite, il faudra peut-être que les salaires des travailleurs s'alignent plus étroitement sur leur productivité à tout âge et que des procédures d'évaluation des performances adéquates soient mises en place, car les entreprises se trouveront plus démunies pour obtenir que les travailleurs âgés dont le salaire excède la production quittent l'entreprise à un âge déterminé (voir ci-dessous).

Savoir dans quelle mesure il convient d'interdire les formes de discrimination indirectes est un autre aspect difficile. Par exemple, les pratiques en matière d'emploi fondées sur l'ancienneté dans l'entreprise pourraient être jugées discriminatoires, les plus âgés étant plus susceptibles que les jeunes d'avoir une longue ancienneté, en moyenne. Dans le même temps, alors que la législation vise à interdire la discrimination aussi bien à l'embauche qu'au licenciement, la plupart des plaintes déposées dans le contexte de la législation contre la discrimination liée à l'âge aux États-Unis concernent des cas de licenciement<sup>3</sup>. Il est fondamentalement plus difficile d'apporter la preuve d'une discrimination à l'embauche que d'une discrimination en cas de licenciement, et c'est sans doute plus difficile encore si on ne peut pas invoquer des éléments indirects en montrant qu'en dépit d'une apparente neutralité la politique d'une entreprise en matière d'emploi fait apparaître des disparités dans les embauches en fonction de l'âge. La législation en vigueur aux États-Unis n'exclut pas expressément la discrimination

indirecte alors que la directive européenne interdit expressément la discrimination aussi bien directe qu'indirecte liée à l'âge.

La législation contre la discrimination liée à l'âge ne doit pas être considérée isolément car les lois interdisant la discrimination pour d'autres motifs ont aussi un impact sur les possibilités d'emploi qui s'offrent aux seniors. Par exemple, la fréquence du handicap augmente avec l'âge, de sorte que la législation interdisant la discrimination motivée par le handicap aura aussi des conséquences pour un petit nombre, non négligeable, de seniors. C'est de nouveau aux États-Unis qu'ont été réalisés les travaux les plus importants concernant l'effet sur l'emploi de la législation contre la discrimination dans ce domaine, après qu'a été introduite la loi interdisant la discrimination fondée sur le handicap (Americans with Disabilities Act ou ADA), en 1990. Aux États-Unis, la loi sur le handicap non seulement interdit la discrimination contre les personnes handicapées en matière d'embauche, de licenciement, de promotion et de salaire, mais oblige aussi les employeurs de faire des efforts raisonnables pour accueillir leurs salariés handicapés. Toutefois, les données empiriques sont ambiguës quant à l'effet de la loi sur le taux d'emploi des personnes handicapées, les résultats dépendant de la façon dont cette catégorie de travailleurs est identifiée (Kruse et Schur, 2003).

### *Persuasion ou contrainte*

D'un côté, la législation contre la discrimination liée à l'âge peut constituer un message clair indiquant que ce type de discrimination ne saurait être tolérée, mais elle peut être moins efficace si elle ne va pas de pair avec des campagnes d'information et des lignes directrices destinées à aider les employeurs à appliquer des pratiques optimales en matière d'emploi du point de vue de la diversité des âges et à sensibiliser les seniors eux-mêmes à leurs droits dans ce domaine. D'un autre côté, les campagnes d'information et lignes directrices peuvent aussi ne pas être très efficaces, à elles seules, pour modifier le comportement des employeurs si elles ne s'appuient pas sur des sanctions en cas de discrimination à l'encontre des travailleurs au motif de l'âge. Le mieux est sans doute de combiner les deux approches. Dans le même temps, sans doute convient-il d'avoir une vision plus large de la problématique de l'âge au travail et de l'envisager dans la perspective, plus vaste, de la diversité des âges. La société civile a aussi beaucoup contribué, dans plusieurs pays, à sensibiliser l'opinion à la problématique du vieillissement et de l'activité.

### *Mettre l'accent sur la diversité des âges*

S'il faut combattre la discrimination liée à l'âge, il faut considérer que ce n'est qu'un élément d'une stratégie plus vaste consistant à montrer les avantages d'une main-d'œuvre diverse du point de vue de l'âge et à encourager les employeurs à adopter des pratiques en matière d'emploi qui conviennent aussi bien aux jeunes qu'aux plus âgés. De nombreuses études tendent à montrer que les travailleurs âgés et les plus jeunes ont, les uns et les autres, leurs forces et leurs faiblesses – très clairement, ce qui fait la force des seniors, c'est avant tout leur maturité et leur expérience, tandis que les travailleurs jeunes ont sans doute, pour leur part, des qualifications plus actuelles et sont sans doute mieux à même d'effectuer des tâches physiquement pénibles ou stressantes. Ces différences peuvent générer des externalités positives dans la main-d'œuvre entre travailleurs de différentes générations. Les seniors peuvent faire profiter les plus jeunes de leur expérience tandis que les plus jeunes peuvent partager avec leurs aînés leur connaissance des nouvelles

techniques de production et des nouvelles façons de travailler, ce qui contribue à améliorer la productivité des uns et des autres. Cela met en lumière les avantages qu'il y a à attendre de la diversité des âges au travail. Par ailleurs, à mesure que les travailleurs avancent en âge, leurs besoins et leurs responsabilités familiales évoluent. Ce ne sont pas seulement les plus âgés qui peuvent avoir des besoins particuliers concernant les modalités et le rythme du travail ; les jeunes, eux aussi, peuvent avoir leurs besoins spécifiques, liés à la difficulté de concilier responsabilités professionnelles et obligations familiales, ou peuvent avoir besoin d'un mentor, sous une forme ou sous une autre. En mettant l'accent sur la diversité des âges plutôt que simplement sur les besoins des seniors, on réduit aussi le risque de faire apparaître les travailleurs âgés comme un groupe marqué par un stigmate ou de renforcer l'idée, fautive, selon laquelle ils seraient moins productifs et auraient besoin d'une protection particulière. La campagne Age Positive qui a été lancée au Royaume-Uni s'inspire de cette approche (voir encadré 5.1, p. 112).

### *Le rôle de la société civile*

Dans nombre des pays considérés, les organisations non gouvernementales (ONG) ont joué un rôle de plus en plus actif auprès des pouvoirs publics et des employeurs pour les amener à lever les obstacles à l'emploi des seniors, s'attachant par ailleurs à comprendre quelles sont les raisons pour lesquelles ces obstacles existent et quelles peuvent être les solutions. Dans quelques pays, les ONG sont devenues un partenaire incontournable pour les pouvoirs publics, pour la mise en œuvre de leur stratégie visant à encourager les seniors à se maintenir plus longtemps en activité. L'organisation la plus importante dans ce domaine, de par le nombre de ses adhérents, est l'AARP qui a initialement été créée pour représenter les Américains à la retraite mais qui représente aujourd'hui les intérêts de tous les Américains âgés de 50 ans et plus, qu'ils continuent de travailler ou qu'ils soient à la retraite. L'AARP a joué un rôle très important de sensibilisation à la problématique du vieillissement et d'encouragement auprès des employeurs en décernant annuellement des récompenses à ceux qui ont les meilleures pratiques en matière d'emploi qui accompagnent le vieillissement. Des organisations de même type, représentant les seniors, existent dans la plupart des autres pays considérés, et une structure, la Plate-forme AGE, a été mise en place pour représenter ces organisations au niveau de l'Union européenne. La plupart de ces organisations défendent, de façon générale, les intérêts des seniors, qu'il s'agisse d'emploi, de pension, de logement, de soins et services de longue durée ou de santé. Cependant, dans plusieurs pays, il existe des ONG qui se polarisent plus étroitement sur la problématique de l'emploi des seniors. Par exemple, au Royaume-Uni, il a été créé un réseau pour l'emploi et la formation des personnes du troisième âge (Third Age Employment Network ou TAEN) dont l'objectif est de promouvoir de meilleures opportunités d'emploi et de formation pour les plus âgés et, chose tout à fait unique parmi les pays considérés, les employeurs ont lancé un forum, l'Employers Forum on Age, pour sensibiliser l'opinion à la question du vieillissement (OCDE, 2004d). Aux Pays-Bas, plusieurs ONG s'efforcent de promouvoir la participation des seniors à la vie active – on peut citer des initiatives comme Age Proof ou Netherlands Platform for Older People in Europe (NPOE) (OCDE, 2005a).

## **2. S'attaquer aux facteurs objectifs qui réduisent la demande**

Au chapitre 3, l'idée a été avancée que l'un des facteurs qui peuvent dissuader les employeurs d'embaucher ou de garder des seniors, c'est simplement que ces derniers coûtent trop cher par rapport à leur productivité. Dans ce contexte, les pays ont pris

diverses mesures, qu'il s'agisse de subventions salariales ou de modifications des pratiques de fixation des salaires.

### *Aligner les coûts sur la productivité*

Rares sont les pays où les salaires augmentent fortement avec l'âge qui ont directement essayé de modifier les pratiques de fixation des salaires dans le secteur privé pour encourager la demande de main-d'œuvre âgée. La Corée constitue une exception : les pouvoirs publics y encouragent les employeurs et les syndicats à adopter un système de « pic salarial » dans lequel il y aura flexibilité à la baisse des salaires des travailleurs au-delà d'un certain âge en échange d'une plus grande sécurité d'emploi. Cependant, dans d'autres pays, diverses mesures ont eu des effets indirects sur la structure salariale au fil du temps. En Suède, par exemple, la fixation des salaires dans le secteur public a évolué au fil du temps d'un système fondé sur l'ancienneté à un système prenant davantage en compte les qualifications et la performance individuelles.

Plutôt que de tenter d'agir sur les pratiques de fixation des salaires, de nombreux pays ont introduit diverses formes de subventions salariales (voir tableau 5.2) qui, en fin de compte, visent à aligner plus étroitement le coût de la main-d'œuvre âgée sur sa productivité. Dans certains pays, il s'est agi d'une mesure de subvention salariale spéciale ciblée sur les plus âgés ou de mesures visant des publics divers dont, éventuellement, les seniors (qui, souvent, bénéficient de conditions d'éligibilité particulières ou plus généreuses). Dans d'autres pays, la mesure a pris la forme d'une réduction des cotisations de sécurité sociale à la charge de l'employeur.

Les programmes de création d'emplois dans le secteur public ont aussi été une source importante d'emplois pour les seniors en Corée et aux États-Unis. En Corée, les autorités ont eu recours à de vastes programmes d'intérêt public, après la crise financière de 1997, pour offrir un emploi à un grand nombre de seniors (OCDE, 2000). Aux États-Unis, le Senior Community Service Employment Program (SCSEP) permet de placer les personnes titulaires de faibles revenus âgées de 55 ans et plus (priorité étant donnée aux personnes de 65 ans et plus) sur des emplois à temps partiel subventionnés d'intérêt local, mais l'objectif est de placer 35 % des participants sur des emplois non subventionnés.

Cependant, les systèmes de subventions salariales et de création d'emplois essentiellement axés sur les seniors soulèvent un certain nombre de problèmes du point de vue de leur efficacité. Premièrement, ils peuvent engendrer d'importants effets d'aubaine (en ce sens qu'une grande partie des travailleurs donnant lieu au versement d'une subvention auraient été embauchés de toute façon) et effets de substitution/déplacement (le fait de subventionner l'emploi de certaines catégories de travailleurs engendre une perte d'emploi ou de débouchés pour d'autres catégories de travailleurs non concernées par la mesure). Comme on l'a souligné au chapitre 2, les seniors constituent un groupe extrêmement divers. Par conséquent, les mesures de subvention qui ne prennent en compte que l'âge, comme c'est le cas pour certains dispositifs en Autriche et en Corée, risquent d'être des dispositifs trop sommaires qui auront sans doute un effet net sur l'emploi limité pour un coût non négligeable. Deuxièmement, les subventions en faveur des seniors en tant que tels risquent d'entraîner une stigmatisation et de renforcer les attitudes négatives des employeurs à l'égard de ce groupe. Une subvention salariale accordée uniquement en fonction d'un critère d'âge risque donc de ne pas être une mesure très efficace, à la différence d'une subvention ciblée plus étroitement sur les seniors en chômage de longue durée ou à faible revenu.

Tableau 5.2. Subventions salariales incitant à embaucher ou maintenir au travail des seniors

Pays	Description de la mesure
Allemagne	Une aide à l'insertion ( <i>Eingliederungszuschüsse</i> ) est accordée aux employeurs qui embauchent des travailleurs âgés de 50 ans et plus qui sont restés au chômage pendant au moins 6 mois. L'aide représente 50 % du salaire au maximum pendant une période pouvant aller jusqu'à 3 ans.
Autriche	Les employeurs sont exonérés à titre permanent des cotisations d'assurance chômage (3.25 % du salaire) en cas d'embauche de travailleurs âgés de 50 ans et plus. Cette exonération constitue le premier volet d'un système de bonus-malus en vertu duquel les employeurs doivent acquitter une pénalité en cas de licenciement de travailleurs de plus de 50 ans. Les cotisations de sécurité sociale à la charge de l'employeur sont aussi réduites pour l'ensemble des seniors (58 ans et plus pour les hommes et 56 ans et plus pour les femmes) dans une proportion allant jusqu'à 12.7 % du salaire brut pour les travailleurs âgés de 60 ans et plus. D'autres mesures de subventions salariales allant jusqu'à 100 % du salaire et pour des périodes allant jusqu'à deux ans existent aussi pour certaines catégories de demandeurs d'emploi âgés, outre d'autres catégories.
Belgique	Les employeurs qui embauchent des demandeurs d'emploi âgés de 50 ans ou plus, qui sont restés au chômage pendant au moins six mois, peuvent bénéficier d'une réduction de 50 % des cotisations de sécurité sociale la première année suivant le recrutement, après quoi ils peuvent bénéficier d'une réduction de 25 % sans limite de durée.
Corée	<i>Subvention destinée à promouvoir l'emploi d'un grand nombre de travailleurs âgés.</i> Pour qu'une entreprise puisse bénéficier de cette subvention, la proportion de travailleurs âgés de 55 ans et plus dans son effectif (hors travailleurs à temps partiel) doit excéder un certain niveau (anciennement 6 %), tel que déterminé par le Ministère du travail en fonction du type d'activité. La subvention, en 2004, était de 150 000 wons par trimestre (environ 2.4 % du salaire moyen par mois). Elle est versée pour chaque travailleur âgé au-delà du quota, dès lors qu'il a travaillé plus d'un an dans l'entreprise. Elle peut être versée pendant 5 ans. <i>Subvention destinée à promouvoir l'embauche de travailleurs âgés.</i> Pour pouvoir bénéficier de cette subvention, l'entreprise doit embaucher un chômeur âgé (50 ans et plus) inscrit comme demandeur d'emploi auprès du service public de l'emploi depuis au moins trois mois. L'entreprise ne doit procéder à aucun licenciement pour raison économique durant les trois mois précédant et les six mois suivant sa demande de subvention. La subvention, en 2004, était de 300 000 wons par mois (environ 14 % du salaire moyen). Elle est versée pendant six mois (un an pour les petites et moyennes entreprises du secteur manufacturier). <i>Subvention destinée à promouvoir le retour à l'emploi des travailleurs âgés.</i> Peuvent bénéficier de cette subvention les entreprises qui continuent d'employer ou embauchent des travailleurs à la retraite. L'âge de la retraite doit être fixé au-dessus de 57 ans et les travailleurs donnant lieu au versement de la subvention doivent avoir travaillé plus de 18 mois avant la retraite. La subvention, en 2004, était de 300 000 wons par mois (environ 14 % du salaire moyen). Elle est versée pendant six mois (un an pour les petites et moyennes entreprises du secteur manufacturier). <i>Subvention pour l'emploi de travailleurs dans la force de l'âge et de travailleurs âgés après qu'ils ont achevé une formation.</i> Pour pouvoir bénéficier de cette subvention, l'entreprise doit embaucher un chômeur de 40 ans ou plus ayant achevé une formation de retour à l'emploi à l'intention des chômeurs ou un autre type de formation défini par le Ministère du travail. L'employeur ne doit procéder à aucun licenciement pour motif économique durant les trois mois précédant ou les six mois suivant la demande de subvention. La subvention ne peut être accordée qu'aux entreprises comptant au maximum 500 salariés. En 2004, elle était de 600 000 wons par mois durant les trois premiers mois, de 400 000 wons durant les trois mois suivants et de 200 000 wons durant les six derniers mois (soit environ 28 %, 19 % et 9 %, respectivement, du salaire moyen).
Danemark	En vertu du dispositif <i>Service Jobs Scheme</i> , les communes qui embauchent des personnes de plus de 48 ans qui sont restées au chômage pendant au moins 18 mois bénéficient d'une subvention salariale, sans limite de durée, de 100 000 couronnes par an
Espagne	Des mesures de réduction des cotisations de sécurité sociale ont été introduites pour les entreprises qui embauchent des seniors sans emploi : pour les 45-54 ans, 50 % la première année et 45 % pendant la durée restante du contrat pour les hommes et 60 % et 55 % respectivement pour les femmes ; pour les 55-64 ans, 55 % et 50 % respectivement pour les hommes et 65 % et 60 % respectivement pour les femmes. Les entreprises qui emploient des salariés de 60 ans et plus justifiant d'au moins 5 ans d'ancienneté bénéficient également de cotisations de sécurité sociale réduites.
Finlande	Les entreprises privées et les communes peuvent bénéficier de subventions pendant 6 mois si elles emploient des personnes âgées de 55 à 59 ans récemment entrées dans le chômage.
France	Les employeurs qui embauchent un chômeur de 50 ans ou plus (outre d'autres catégories) peuvent bénéficier du contrat Initiative Emploi. La mesure consiste en une exonération des cotisations patronales de sécurité sociale sur le salaire minimum, ce qui représente environ 40 % du salaire minimum brut. L'exonération dure 24 mois en cas de contrat permanent et est définitive pour les personnes âgées de 50 à 64 ans handicapées ou au chômage ou bénéficiaires de l'aide sociale depuis plus d'un an.
Italie	Les employeurs qui embauchent des seniors sont exonérés des cotisations d'assurance sociale pendant un an.
Japon	Une subvention peut être accordée aux employeurs qui ou bien conservent des effectifs âgés ou bien embauchent des seniors. La subvention, en cas de maintien en emploi d'effectifs âgés, s'échelonne entre 250 000 et 500 000 yen. Les employeurs qui relèvent l'âge de mise à la retraite d'office ou qui instaurent un système de continuité d'emploi peuvent bénéficier de subventions allant de 500 000 de yen à 3 millions de yen sur une période pouvant aller jusqu'à cinq ans. Les employeurs qui emploient plus de 15 % de personnes âgées de 60 à 64 dans leur effectif total peuvent bénéficier d'une aide de 15 000 yen par mois. Dans les petites et moyennes entreprises, les effectifs de personnes de 60 à 64 ans, au-delà du seuil de 15 %, peuvent donner lieu à une aide de 20 000 yen pendant une période pouvant aller jusqu'à cinq ans.

Tableau 5.2. **Subventions salariales incitant à embaucher ou maintenir en place des seniors** (suite)

Pays	Description de la mesure
Luxembourg	Des incitations financières sont accordées aux employeurs pour embaucher des chômeurs de plus de 50 ans.
Norvège	Les cotisations de sécurité sociale à la charge de l'employeur sont réduites pour tous les travailleurs âgés de 62 ans et plus, dans la proportion de 4 points de pourcentage (autrement dit elles sont ramenées de 12.8 % à 8.8 %).
Pays-Bas	Depuis le 1er janvier 2004, les employeurs sont dispensés de payer la part fixe de la cotisation au régime d'invalidité pour tous leurs salariés existants de 55 ans et plus et pour tous les nouveaux embauchés de 50 ans et plus. Pour bénéficier de cette exonération, la condition à remplir pour l'employeur est que l'employé n'ait pas été embauché dans les six mois suivant la fin d'un précédent contrat de travail avec l'entreprise.
Suède	Le dispositif des subventions spéciales en faveur de l'emploi consiste en une subvention pour les employeurs qui embauchent des personnes de 57 ans et plus au chômage depuis au moins deux ans. La subvention est versée pendant 24 mois au maximum et couvre jusqu'à 75 % du salaire dans la limite d'un plafond (en gros, la moitié du salaire moyen d'un travailleur à plein temps). En 2001, 1 900 personnes environ seulement ont été concernées par ce dispositif.

Source : Série de publications de l'OCDE *Vieillesse et politiques de l'emploi*.

### *Les deux volets de l'équation productivité/coût des seniors*

Réformer les pratiques de fixation des salaires de manière à mieux refléter la performance individuelle et accorder des subventions salariales et des aides à l'emploi sont deux stratégies qui contribuent à abaisser le coût de la main-d'œuvre âgée. Cependant, pour qu'il y ait une meilleure corrélation entre la productivité des seniors et leur coût, on peut aussi chercher à élever leur productivité effective en les aidant à acquérir de nouvelles qualifications et à réactualiser leurs compétences anciennes. Cet aspect est examiné au chapitre suivant, en même temps que diverses mesures destinées à améliorer l'employabilité des seniors.

### *Protéger les seniors*

Dans nombre des pays considérés, les seniors sont déjà mieux protégés que les plus jeunes par la législation pour la protection de l'emploi du fait des dispositions liées à l'ancienneté. Par exemple, les travailleurs qui ont beaucoup d'ancienneté (et qui ont donc toutes chances d'être âgés) bénéficient souvent d'un délai de préavis plus long en cas de licenciement, ainsi que d'indemnités de licenciement plus généreuses<sup>4</sup>. Parfois, par exemple en Autriche et en Norvège, ces dispositions sont directement liées à l'âge. En Suède, on applique le principe du dernier entré-premier sorti ; cela signifie que les seniors, qui justifient d'une plus grande ancienneté que les plus jeunes, sont mieux protégés en cas de licenciement.

Les conséquences d'une perte d'emploi sont aussi, dans plusieurs pays européens, quelque peu adoucies pour les plus âgés dans la mesure où ceux-ci bénéficient d'allocations de chômage plus généreuses que les plus jeunes ou ont accès à des systèmes de préretraite.

En dépit de cette protection accrue, on a pu craindre, dans plusieurs des pays considérés, que les seniors ne supportent l'essentiel des licenciements en cas de restructuration dans une entreprise ou de faillite. En outre, c'est pour eux qu'il est le plus difficile de retrouver du travail. Les données présentées au chapitre 2 tendent aussi à indiquer que si les travailleurs âgés sont un peu moins susceptibles que les plus jeunes de perdre leur emploi, ils ont aussi plus de difficultés à retrouver un emploi s'ils perdent leur emploi et ils subissent alors une perte de revenu plus importante. Cet état de fait a amené certains gouvernements à imposer des contraintes particulières aux entreprises qui licencient des seniors, en leur imposant de payer une taxe ou des cotisations de sécurité sociale majorées (Autriche, Finlande, France et Espagne, par exemple) ou en leur faisant supporter tout ou partie du coût de services d'outplacement destinés à aider les travailleurs à retrouver un emploi (Belgique et Corée, par

exemple). Cependant, une mesure qui renchérit le coût effectif de licenciement des plus âgés peut aussi entraîner une baisse du taux d'embauche de cette catégorie de travailleurs, faisant qu'il devient plus difficile pour les demandeurs d'emploi âgés de trouver du travail.

Il n'a pas été réalisé beaucoup d'évaluations de l'efficacité de ces mesures pour ce qui est de protéger l'emploi des seniors. L'une des rares mesures qui ait fait l'objet de plusieurs études est la contribution Delalande, en France, qui vise les licenciements de travailleurs de plus de 50 ans (voir encadré 5.4). Les résultats de ces études sont généralement concordants, montrant que si la contribution Delalande n'a apparemment pas notablement contribué à réduire les licenciements de travailleurs âgés, elle a en revanche eu un impact négatif sur l'embauche de cette catégorie de travailleurs, jusqu'à la réforme de 1992 qui a exonéré les employeurs du paiement de la contribution en cas de licenciement d'un travailleur qui avait déjà 50 ans ou plus lorsqu'il a été embauché.

Par conséquent, la dynamique possible des interventions gouvernementales doit être prise en compte en ce qui concerne l'impact sur les flux sur le marché du travail et les gains nets en résultant en termes d'emploi pour les seniors. Plus généralement, les mesures qui visent à amener les employeurs à internaliser le coût des pertes d'emploi ne devraient pas être fondées sur le seul critère d'âge car elles risquent non seulement d'amenuiser les perspectives d'emploi des groupes mêmes qu'elles cherchent à protéger mais peuvent aussi entraîner des effets de substitution qui nuiront aux perspectives d'emploi d'autres catégories de travailleurs également.

### 3. Encourager les employeurs à aider les seniors

Les employeurs représentent une partie du problème de l'emploi des seniors en ceci qu'ils ont une attitude négative à leur égard et ont recours aux préretraites et à la mise à la retraite d'office bien avant l'âge officiel de la retraite. Cependant, ils sont aussi un élément très important de la solution. Des campagnes d'information bien articulées, impliquant la participation des employeurs, tant au stade de la conception qu'au stade de la mise en œuvre, associées à des législations adéquates interdisant la discrimination liée à l'âge, peuvent contribuer à modifier l'attitude des employeurs et à les rendre plus enclins à employer des seniors. Cependant, cela ne saurait suffire, car il y a aussi un certain nombre de facteurs objectifs auxquels il faut s'attaquer. Premièrement, il faut que le coût de la main-d'œuvre âgée soit davantage en rapport avec sa productivité. Les salaires à l'ancienneté peuvent être un élément négatif à cet égard, alors que des mesures bien ciblées de subvention à l'emploi permettront de mieux aligner le coût de la main-d'œuvre âgée sur sa productivité, surtout s'agissant de travailleurs peu qualifiés. Deuxièmement, il faut trouver le juste équilibre entre deux préoccupations, protéger l'emploi des seniors et améliorer leur mobilité dans l'emploi, qu'il s'agisse d'augmenter les taux d'embauche des demandeurs d'emploi âgés ou les changements d'emploi des plus âgés.

Cependant, les mesures gouvernementales ne peuvent avoir qu'un impact limité sur les pratiques des employeurs car, dans une économie de marché, elles ne peuvent contraindre directement les employeurs à embaucher ou à garder des seniors. Il faut plutôt s'appuyer sur des leviers plus indirects pour encourager les employeurs à agir dans ce sens. Certains des obstacles à l'embauche et au maintien dans l'emploi des seniors – salaires à l'ancienneté, âge obligatoire de la retraite, âge à la mise à la retraite d'office – ayant été mis en place par des conventions collectives, il importe aussi de rechercher l'implication active et la coopération à la fois des employeurs et des syndicats pour les amener à adopter des pratiques en matière d'emploi plus cohérentes avec le vieillissement.

## Encadré 5.4. Pénalités pour les employeurs en cas de licenciement de travailleurs âgés : l'expérience française

### La contribution Delalande

Pour tout licenciement de travailleurs âgés de 50 ans ou plus (à l'exclusion d'une fin de contrat temporaire) qui donne lieu à une demande d'allocations chômage, les employeurs sont tenus d'acquitter une taxe, la contribution Delalande, dont le produit sert au financement de l'assurance chômage (UNEDIC). Cela doit permettre de compenser le fait qu'en moyenne les seniors perçoivent des allocations chômage pendant plus longtemps que les travailleurs plus jeunes. Le montant de la contribution est modulé en fonction de l'âge auquel le licenciement intervient. Depuis 1999, le montant de la contribution a doublé pour les entreprises de plus de 50 salariés. En 2005, la contribution représentait au maximum 12 mois de salaire pour un travailleur ayant 56-57 ans, dans les entreprises de 50 salariés ou plus, et 6 mois de salaire dans les entreprises plus petites. Behaghel *et al.* (2004) estiment que, pour ce groupe d'âge, c'est près du double du montant que les entreprises doivent payer, en moyenne, en indemnités de licenciement.

Cette taxe a été introduite en 1987 et couvrait initialement les travailleurs de 55 ans et plus. Depuis juillet 1992, elle couvre les licenciements de travailleurs âgés de 50 ans et plus, à l'exception de ceux qui avaient déjà 50 ans lorsqu'ils ont été embauchés et qui sont restés inscrits comme demandeurs d'emploi plus de trois mois. Depuis août 2003, l'exonération a été étendue aux travailleurs âgés de 45 ans et plus au moment de leur embauche.

Dans certaines situations, l'employeur peut être exonéré du paiement de la contribution. En 2003, un tiers environ de l'ensemble des licenciements potentiellement concernés par la taxe (autrement dit, hors fins de contrat temporaire) en ont été exonérés, essentiellement parce qu'il s'agissait de licenciements pour faute grave ou pour inaptitude physique. La taxe donne lieu à remboursement si le travailleur est réinséré dans l'emploi avec un contrat permanent dans un délai de trois mois après la fin du préavis.

### L'impact de la contribution Delalande sur l'emploi des seniors

En théorie, l'impact net de la contribution Delalande sur l'emploi des seniors est ambigu. D'un côté, la mesure devrait avoir un impact positif en réduisant les licenciements de travailleurs âgés et, par conséquent, en augmentant leur maintien dans l'emploi. Mais, d'un autre côté, elle peut avoir un impact négatif en réduisant l'embauche de travailleurs âgés, les employeurs anticipant un surcoût en cas de licenciement. Cet impact négatif sur les embauches a été la principale raison de la réforme de 1992 qui a exonéré du paiement de la contribution les licenciements de travailleurs qui avaient 50 ans ou plus au moment de leur embauche (45 ans ou plus à partir de 2003). Il peut aussi y avoir des effets de substitution/déplacement, les licenciements augmentant juste avant 50 ans, âge à partir duquel la taxe s'applique (ou à un âge plus avancé, juste avant que la pénalité ne devienne plus lourde) et les embauches dans ce groupe d'âge (et en dessous de 45 ans après la réforme de 2003) risquant aussi d'en pâtir.

Behaghel *et al.* (2004) se sont efforcés d'estimer empiriquement l'impact effectif de la contribution Delalande sur l'emploi des seniors. En ce qui concerne l'impact de la contribution sur les licenciements, la conclusion est qu'elle n'a sans doute eu, au mieux, qu'un impact marginal sur le maintien dans l'emploi des seniors. En ce qui concerne l'embauche, la contribution a apparemment eu, dans un premier temps, un impact négatif sur l'embauche des seniors, qui a ensuite été atténué par la réforme de 1992. Cependant, les auteurs n'ont pu établir dans quelle mesure l'amélioration du taux d'embauche juste après 50 ans par rapport au taux d'embauche juste avant 50 ans reflète une augmentation des embauches de travailleurs âgés ou une diminution des embauches de travailleurs plus jeunes (il peut y avoir eu effet de substitution). La contribution Delalande peut aussi avoir un effet négatif sur la mobilité du travail. Après la réforme de 1992, les seniors jouissent, de fait, d'une plus grande sécurité d'emploi en restant dans la même entreprise s'ils ont été embauchés avant 50 ans plutôt que d'aller vers un nouvel emploi qui ne leur permettrait plus d'être couverts par le mécanisme de la contribution Delalande, ce qui pourrait les exposer à un risque accru de licenciement. Les travailleurs risquent donc d'hésiter davantage à changer d'emploi. Cependant, jusqu'à présent, cette possibilité n'a pas été étudiée de façon empirique.

### Notes

1. Par exemple, ils ne sont pas obligés de supprimer totalement toute notion de retraite obligatoire et peuvent, dans certaines circonstances, accepter des limites d'âge pour certains dispositifs en matière d'emploi et d'aide sociale.
2. Les données empiriques concernant l'impact de la législation contre la discrimination liée à l'âge sur l'emploi des américains âgés sont examinées rapidement dans OCDE (2005b).
3. Voir tableau 4.3, p. 125 dans OCDE (2005b).
4. Ces dispositions sont exposées plus en détail dans OCDE (2004i).



## *Chapitre 6*

### **Améliorer l'employabilité**

*Messages clés* : Des compétences à jour, un bon accès aux services de l'emploi et de meilleures conditions de travail : trois critères d'employabilité fondamentaux qui influenceront sur la capacité des seniors à trouver et à conserver un emploi ainsi que sur leurs décisions en matière de retraite. Ces trois aspects gagneront en importance à mesure que les travailleurs seront de plus en plus nombreux à avancer en âge et à prolonger leur vie active. Là encore, la responsabilité des changements doit être répartie entre les pouvoirs publics, les employeurs, les syndicats et les travailleurs eux-mêmes.

Améliorer les incitations financières au prolongement de la vie active et sensibiliser les employeurs à l'intérêt d'avoir une main-d'œuvre plus diversifiée du point de vue de l'âge sont des mesures utiles, mais non suffisantes. Comme indiqué dans le chapitre 3, les travailleurs sont incités à prendre précocement leur retraite lorsqu'ils souffrent de problèmes de santé, n'ont pas les compétences recherchées par les employeurs ou endurent des conditions de travail pénibles. De même, faute de pouvoir accéder à des services d'emploi et des conseils d'orientation professionnelle de qualité, les seniors sont limités dans leurs possibilités de poursuivre leur activité. Tous ces aspects affectent « l'employabilité » des travailleurs en fin de carrière.

Ce chapitre inventorie les différentes mesures adoptées par les pays examinés pour améliorer l'employabilité des seniors : promotion de la formation (section 1) ; amélioration de l'aide aux chômeurs âgés à la recherche d'un emploi (section 2) ; et amélioration des conditions de travail (section 3). Il se conclut sur quelques remarques générales à l'intention des pouvoirs publics (section 4).

## 1. Promouvoir une culture de la formation

La mise à niveau des compétences est une condition importante de l'amélioration des perspectives d'emploi des seniors. En général, les groupes âgés de la population active ont un niveau de formation initiale inférieur à celui des travailleurs plus jeunes. Or, ils suivent également moins de formations que leurs cadets. Lutter contre ce double désavantage est un défi redoutable pour les pays, et aucun n'a encore trouvé de solution idéale en la matière. Toutefois, les pays commencent à expérimenter des mesures visant à améliorer la formation des adultes en général et à rendre la formation plus attrayante et plus accessible pour les seniors. Il appartient maintenant aux pouvoirs publics d'étoffer et coordonner ces mesures pour les intégrer au sein d'une stratégie multiple qui permette à ce groupe de combler ses lacunes sur le plan des connaissances et des qualifications.

Il pourrait s'avérer nécessaire de mettre en œuvre cette stratégie à plusieurs niveaux simultanément. L'un des changements dont les effets positifs se manifesteront à très long terme est le relèvement du niveau d'études de la population adulte, qui résultera en particulier d'une hausse du taux d'achèvement du second cycle des études secondaires et des études supérieures chez les personnes qui sont jeunes aujourd'hui. Un moyen plus rapide et plus direct de combler le retard éducatif des groupes âgés actuels consisterait à établir à leur intention des programmes de développement des compétences de base. Pour la formation liée à l'emploi également, une distinction peut être opérée entre les mesures qui contribueront à améliorer la situation des seniors de demain et celles qui œuvrent au profit des seniors d'aujourd'hui. Bien qu'elles soient, dans un premier temps, plus souvent utilisées par les jeunes adultes que par les plus âgés, les mesures visant à relever l'accès global aux formations professionnelles peuvent produire d'importants effets à long terme sur les seniors. Si de plus amples segments de la population active – et notamment les personnes ayant un niveau d'études relativement faible – prennent l'habitude de se former et d'améliorer continuellement leurs compétences, il leur sera plus facile de poursuivre cette démarche une fois passé le cap de la cinquantaine ou de la soixantaine. Cela étant, les efforts d'amélioration des taux d'accès doivent également cibler les seniors d'aujourd'hui, en s'attachant à éliminer certains des obstacles qui, semble-t-il, empêchent de nombreuses personnes de suivre des formations liées à l'emploi lorsqu'elles avancent en âge. Les faits montrent qu'il s'agit là d'une tâche plus ardue.

### ***Le niveau d'éducation des générations âgées augmentera dans les prochaines années***

Du fait de l'expansion rapide des systèmes de formation initiale au cours des dernières décennies, les générations les plus âgées, qui ont effectué leur scolarité à une époque plus ancienne, sont aujourd'hui beaucoup moins qualifiées en moyenne que les jeunes générations. La contrepartie positive est que le nombre de personnes de plus de 50 ans ayant un faible niveau d'éducation ne pourra que diminuer. Quoi qu'il en soit, l'amélioration du niveau d'éducation est un processus lent par nature. Il est donc impératif – et, qui plus est, tout à fait possible – de développer le capital humain des adultes les moins instruits à travers différents types de formation tout au long de la vie.

### ***Approches ciblées d'amélioration des compétences de base***

Pour les autorités des pays désireux d'améliorer le niveau de compétences de leur population adulte, une première tâche consiste à élargir l'accès aux compétences de base, notamment les capacités de lecture et d'écriture, qui conditionnent l'acquisition ultérieure de savoirs complémentaires. Certains pays ont prêté beaucoup plus d'attention aux formations dites de la deuxième chance que d'autres : dans certains pays nordiques, par exemple, tous les adultes ont la possibilité de suivre des cours du deuxième cycle de l'enseignement secondaire dans des établissements municipaux où ils acquièrent des qualifications équivalentes à celles des jeunes. Des pays tels que la Norvège ont entrepris de moderniser ces systèmes (voir encadré 6.1) en prenant conscience que la qualité de la conception des formations et la reconnaissance des compétences acquises par les individus hors du système scolaire pouvaient largement influencer sur leur participation à la formation et que les participants ne devaient pas être traités comme de simples écoliers.

#### **Encadré 6.1. La réforme des compétences en Norvège**

Aux termes d'un accord conclu entre le gouvernement et les partenaires sociaux à la fin des années 90, la Norvège a lancé une réforme des compétences dont l'objectif principal est d'assurer la satisfaction du besoin croissant de compétences, mais aussi d'encourager plus de formation chez les seniors. Cette réforme s'adresse aux adultes non diplômés (pourvus ou non d'un emploi), aux seniors qui n'ont pas eu accès à l'enseignement lorsqu'ils étaient jeunes et aux immigrants adultes dont les diplômes ne sont pas reconnus en Norvège. Ses principales mesures sont les suivantes :

- L'institution d'un droit légal à une formation de la deuxième chance pour tous les adultes qui n'ont pas le niveau d'études primaires ou secondaires (premier ou deuxième cycle). Dans la mesure du possible, les méthodes d'enseignement s'appuient sur les acquis antérieurs et sont adaptées aux besoins des participants. Des efforts ont été mis en œuvre pour élaborer de nouveaux modèles de pédagogie adaptés aux adultes.
- La mise en place d'un système national d'homologation des compétences non formelles, en vue d'obtenir leur reconnaissance dans le milieu professionnel et le système éducatif. La plupart des bénéficiaires de ce système l'utilisent dans l'enseignement secondaire du deuxième cycle, mais une minorité a pu accéder, grâce à lui, à des études universitaires ou supérieures, en particulier dans les domaines de la santé et de l'enseignement.
- L'institution d'un droit à congé de formation pour les adultes qui travaillent depuis au moins trois ans. Selon leur niveau de ressources, les bénéficiaires peuvent recevoir une bourse de l'État, mais le remboursement éventuel des frais de subsistance est négocié entre le salarié et l'employeur. Les formations postsecondaires doivent obligatoirement être liées à l'emploi pour bénéficier de ce régime.

Une question importante, pour qui envisage d'améliorer les compétences de la vaste proportion de la population adulte susceptible de tirer profit d'une telle mesure, est de déterminer les groupes à cibler. Dans bien des cas, les pouvoirs publics privilégient les catégories qui souffrent de handicaps évidents sur le marché du travail, tels que les chômeurs. Il est également possible de cibler les immigrants ou les adultes qui ont effectué leur scolarité à une époque où les possibilités d'apprendre étaient moins nombreuses. Néanmoins, quelques pays se sont dotés de dispositifs à couverture relativement étendue, qui ambitionnent de « cibler » de larges pans de la population adulte.

En Espagne, par exemple, l'accord national sur la formation continue a fixé un ensemble de priorités et d'objectifs spécifiques pour l'amélioration des compétences des travailleurs âgés de 45 ans et plus, des femmes et des travailleurs peu qualifiés (OCDE, 2003b). Au Royaume-Uni, dans le cadre de l'initiative *New Deal for Skills*, diverses mesures de soutien personnalisé sont mises à l'essai pour aider les personnes qui sont hors du marché du travail à acquérir les compétences nécessaires pour y entrer et y progresser.

### ***Promouvoir la formation au sein de la population adulte***

En marge de la promotion de l'apprentissage des compétences de base et de formations de rattrapage, les pays ont adopté tout un arsenal de mesures qui encouragent la participation des adultes aux formations, dans l'objectif principal d'instiller une culture de l'apprentissage tout au long de la vie. Les types de formation concernés vont du développement et de la mise à jour des compétences sur le lieu de travail à la formation des adultes, en passant par la formation professionnelle et l'apprentissage. Dès lors que l'on place la formation dans la perspective du cycle de vie, il apparaît que les interventions visant à corriger la faible participation des seniors aux formations ne doivent pas être circonscrites à ces seules tranches d'âge. L'expérience acquise par les travailleurs au début de leur vie professionnelle influencera leurs décisions et leur situation futures sur le marché du travail. Par exemple, les travailleurs qui, à mi-carrière, ont de nombreuses possibilités d'améliorer leurs compétences ou d'en acquérir de nouvelles, pourront être mieux placés sur le marché du travail lorsqu'ils seront plus âgés. Certains pays ont adopté des initiatives intéressantes à cet égard, en s'efforçant d'aider les individus à prendre en charge leur parcours de formation tout au long de leur vie, dans le cadre de comptes individuels de formation (OCDE, 2005j).

Il est rare que les conventions collectives portant sur l'amélioration de la formation s'adressent spécifiquement aux seniors, même si certaines conventions récentes contiennent à la fois des dispositions générales et spécifiques en la matière. Par exemple, un accord conclu en France en 2003 prévoit spécifiquement la possibilité pour les plus âgés d'effectuer un bilan de compétences pour évaluer leurs besoins de formation, cette clause s'inscrivant dans un ensemble de dispositions plus générales promouvant l'accès à la formation à tous les âges (voir encadré 6.2). Signe que les pays accordent désormais une priorité plus haute aux investissements dans la formation, plusieurs des pays qui appliquent aux entreprises des taxes les obligeant à affecter un pourcentage donné de leur masse salariale à la formation ont relevé le niveau de ces prélèvements récemment, tandis que d'autres ont institué une mesure de ce type. Dans la première catégorie se trouve la France (encadré 6.2) et dans la seconde l'Italie, qui a institué un « fonds interprofessionnel » équivalent à 0.3 % de la masse salariale (OCDE, 2004f).

### Encadré 6.2. **Promouvoir la formation parmi les travailleurs expérimentés : l'exemple du nouvel accord français**

En France, les partenaires sociaux ont conclu en septembre 2003 un accord national interprofessionnel relatif à l'accès des salariés à la formation tout au long de la vie professionnelle. En vertu de cet accord, les contributions financières dues par les entreprises de plus de 10 salariés sont passées de 1.5 à 1.6 % de la masse salariale, tandis que celles des petites entreprises ont été plus fortement majorées, grimant de 0.25 à 0.55 %. Certaines des mesures novatrices de l'accord portent sur les travailleurs âgés ou expérimentés, tandis que d'autres sont plus générales :

- Les salariés justifiant de plus de 20 ans d'expérience professionnelle et ceux âgés de 45 ans révolus et occupant leur emploi actuel depuis plus d'un an pourront bénéficier d'un « bilan de compétences » et d'un accès prioritaire aux certifications reconnaissant leur expérience professionnelle.
- Les salariés ayant au moins deux années d'ancienneté pourront bénéficier d'un entretien professionnel dans l'entreprise.
- Les salariés pourront établir un « passeport formation » qui recensera leurs connaissances, leurs compétences et leurs aptitudes professionnelles, acquises par la formation ou par l'expérience professionnelle.
- Les salariés ayant plus de 12 mois d'ancienneté dans leur entreprise accumulent un crédit de 20 heures de formation par année travaillée (droit individuel à la formation). Ce crédit peut être utilisé pendant ou en dehors du temps de travail. Les salariés qui perdent leur emploi peuvent utiliser la valeur du crédit accumulé pour effectuer un bilan de compétences.

### ***La formation des seniors : nécessité de cibler les incitations et d'adapter les méthodes d'enseignement***

De manière générale, les seniors constituent le groupe dans la population adulte qui utilise le moins les mesures destinées à améliorer leur formation. On est donc fondé à se demander s'il est possible d'accroître la participation de ce groupe à la formation.

Une première option consiste à encourager la formation en multipliant les incitations. Les Pays-Bas ont expérimenté cette méthode en décidant, en 1998, d'accorder aux entreprises des allègements fiscaux plus généreux au titre de la formation, en particulier pour les salariés de plus de 40 ans. Après qu'un rapport réalisé à la demande du ministère des Finances en 2001 eut conclu que l'effet de l'allègement fiscal sur le comportement des entreprises était faible, cette mesure a été supprimée en 2004. Le rapport montrait en effet que le déficit de participation observé chez les travailleurs peu qualifiés et les travailleurs âgés s'expliquait en partie par les préférences des individus eux-mêmes. Toutefois, les données recueillies depuis lors révèlent que cette faible participation tient à un ensemble de facteurs complexes, parmi lesquels la difficulté qu'éprouvent les travailleurs peu instruits à négocier avec leur employeur le contenu et la qualité des programmes de formation.

L'expérience néerlandaise vient corroborer les résultats obtenus par d'autres pays : il ne suffit pas d'étoffer les incitations financières à la formation – il faut également s'intéresser au contexte dans lequel intervient la formation et à certaines de ses caractéristiques. Comme l'illustre l'exemple norvégien décrit dans l'encadré 6.1, la formation des seniors peut nécessiter de créer de nouvelles formes d'homologation et

d'adapter les méthodes d'enseignement. Par ailleurs, il est sans doute utile de moduler l'horizon temporel des formations destinées à des travailleurs dont la durée de vie active prévue est plus courte que la moyenne. Cela signifie qu'il faut mettre en place des sessions de formation plus souples et plus courtes ou plus modulaires pour les plus âgés, en particulier des formations qui s'appuient sur les aptitudes et compétences existantes des participants, qui n'ont pas toujours été reconnues dans leur parcours antérieur. A cet égard, les formations extrêmement souples et modulaires assurées par les *Colleges of Technical and Further Education* en Australie offrent un modèle plus prometteur que certains des systèmes de formation professionnelle plus normalisés existants. Il va sans dire que le départ différé à la retraite contribuera à augmenter les retombées nettes potentielles de la formation. Par ailleurs, l'employeur peut supposer et doit garder à l'esprit qu'en moyenne, un travailleur de 50 ans restera dans le même emploi pendant une période beaucoup plus longue qu'une personne de 20 ans.

***Au vu des résultats obtenus, il ne suffit pas d'offrir aux seniors la possibilité de se former***

Les résultats des initiatives qui se sont attachées à renforcer la participation des seniors montrent, d'une part, qu'il ne suffit pas de proposer des formations pour qu'elles soient suivies, et d'autre part, que la participation aux formations n'a pas toujours de retombées positives nettes sur le marché du travail. Les résultats varient en fonction du type d'intervention. Ainsi :

- Un grand nombre d'études revues par l'OCDE parviennent à la conclusion que la formation des travailleurs occupant déjà un emploi a un effet positif au sens où elle aide les bénéficiaires à conserver leur emploi. En outre, la formation contribue à améliorer le degré perçu de sécurité de l'emploi (OCDE, 2004a). Pour cette catégorie, l'un des obstacles majeurs à la participation est le manque de temps. Dans l'Enquête finlandaise sur la formation des adultes, par exemple, ce facteur est cité plus fréquemment que le manque de formations adéquates proposées. En conséquence, il serait peut-être important de faire en sorte que les travailleurs pourvus d'un emploi aient suffisamment de temps pour se former, afin d'éviter qu'il ne leur faille « attendre » de perdre leur emploi pour entamer cette démarche.
- La contribution des formations pour aider les chômeurs à retrouver un emploi n'est pas toujours positive lorsque les résultats sont mesurés à court terme et comparés à ceux d'un groupe de profil similaire n'ayant participé à aucune formation. Toutefois, lorsqu'ils sont mesurés sur une plus longue période, les résultats peuvent se révéler très positifs (OCDE, 2005k). En outre, les formations dont le contenu est clairement lié au marché du travail local sont probablement plus bénéfiques, mais les résultats obtenus doivent être mis en balance avec les effets d'aubaine, souvent importants.

Les programmes adoptés par les pays ont abouti à des résultats contrastés :

- En République tchèque, 70 % environ des seniors qui ont participé à ces programmes avaient retrouvé un emploi un an après avoir achevé leur formation (OCDE, 2004h). Cependant, seuls un petit nombre de seniors ont pris part aux programmes.
- En Espagne, un programme « d'ateliers pour l'emploi » offre une formation et une expérience professionnelle pratique aux demandeurs d'emploi à risque. En 2004, 28 % des participants au programme avaient plus de 45 ans. La moitié des participants trouvent un emploi dans les six mois qui suivent la fin de leur formation.

- En Suède, en revanche, le dispositif de garantie d'activité, qui donne aux chômeurs la possibilité de suivre une formation, ne semble guère produire de résultats pour les seniors. Parmi les personnes âgées de 50 à 64 ans qui ont quitté le programme entre août 2000 et février 2002, une sur huit seulement a trouvé un emploi régulier par la suite (OCDE, 2003a).

Ces résultats inégaux montrent combien la conception des programmes est importante. A ce propos, une revue des études d'évaluation des effets des programmes du marché du travail (par exemple Martin et Grubb, 2001) laisse à penser que les formations ciblées et dispensées pour une large part en milieu de travail ont de fortes probabilités de réussite.

Il est difficile d'évaluer le rôle que peut jouer la formation dans le retour à l'emploi des personnes économiquement inactives. Cela s'explique en partie par le fait que, la participation aux programmes étant rarement obligatoire, les personnes qui s'inscrivent sont généralement celles qui envisagent leurs perspectives d'emploi avec le plus d'enthousiasme et d'optimisme. Pour ce groupe, l'attitude vis-à-vis du travail est cruciale. Cela étant, il ressort d'un grand nombre d'études que les personnes qui suivent des formations attachent plus d'importance au fait d'être actif et, selon leurs propres indications, présentent de meilleures perspectives d'emploi. Il est donc possible que la formation ait un effet stimulant.

Toutefois, parmi les chômeurs âgés qui prennent part aux programmes du marché du travail, beaucoup n'éprouvent probablement qu'un intérêt limité pour la formation. Au Royaume-Uni, les subventions de formation proposées dans le cadre de l'initiative *New Deal 50 Plus* sont peu utilisées. Au Japon, le gouvernement a voulu encourager « l'auto-formation » en instituant en 1998 la prestation d'éducation et de formation, qui couvre une partie des coûts. Toutefois, parmi les travailleurs qui ont profité de cette mesure, les plus âgés étaient sous-représentés. Le faible taux d'utilisation de ces subventions semble dénoter une réticence généralisée, de la part des seniors, à prendre l'initiative de leur formation, à moins qu'il ne reflète le caractère inadapté des cours disponibles.

Ces données pourraient signaler l'existence d'un problème du côté de la demande, qui doit être résolu en coordination avec les politiques liées à l'offre. Les pays devront absolument agir sur les deux fronts du marché de la formation s'ils veulent progresser davantage qu'ils ne l'ont fait jusqu'à présent dans la mise en œuvre de programmes susceptibles d'attirer les seniors et d'améliorer leur situation sur le marché du travail. Cela étant, il faut savoir que les mesures qui cherchent à promouvoir le développement effectif du capital humain des seniors n'ayant reçu au préalable qu'une éducation ou une formation limitées se heurtent nécessairement à des limites. Il est donc important que ce processus de développement démarre à un stade beaucoup plus précoce de la vie professionnelle et qu'il s'inscrive dans la durée. Autrement dit, c'est un véritable investissement dans la formation tout au long de la vie qui s'impose.

### ***Les approches doivent être diversifiées***

En résumé, le déclin de l'incidence de la formation chez les travailleurs à mesure qu'ils avancent en âge est un phénomène qui participe de plusieurs facteurs, auxquels il convient d'apporter des réponses différenciées. Premièrement, ce déclin peut être dû au fait que les seniors ne sont pas supposés rester un grand nombre d'années auprès de leur employeur actuel ou sur le marché du travail en général. Dans ce cas, le meilleur moyen de promouvoir la formation est à l'évidence d'essayer de maintenir les seniors dans leur emploi actuel et de

prolonger la durée de leur vie active. Deuxièmement, si l'incidence de la formation est faible chez les plus âgés, ce peut être parce qu'elle l'est chez les travailleurs en général ou dans certains groupes tels que les travailleurs peu qualifiés. Dans ce cas, les pouvoirs publics doivent se concentrer plus spécifiquement sur les obstacles institutionnels à la formation tout au long de la vie et, le cas échéant, envisager des mesures spéciales pour promouvoir la formation des groupes les plus défavorisés. Certains pays gagneraient à améliorer la coordination des formations au niveau de leur mise en œuvre et il pourrait être particulièrement indiqué d'adopter une approche fondée sur le cycle de vie pour ce faire. L'action devrait se concentrer de préférence sur les travailleurs les plus jeunes, car s'ils peuvent être incités à participer davantage aux formations, cela aura pour effet non seulement d'améliorer leur situation immédiate et future sur le marché du travail mais aussi d'augmenter leurs chances de suivre des formations dans la suite de leur carrière. Les travailleurs en fin de carrière ayant eu peu de contacts avec la formation dans leur parcours professionnel antérieur seront peut-être plus difficiles à motiver. Cela étant, la formation des seniors soulève des questions spécifiques en termes d'organisation et de contenu des cours. Ils accepteront plus volontiers de se former s'ils ont accès à des sessions plus courtes qui s'appuient sur les aptitudes et l'expérience acquises, qui présentent des liens plus étroits avec le monde du travail et qui laissent aux participants une plus grande latitude en termes d'organisation et de rythme d'apprentissage.

## 2. Améliorer les services de l'emploi pour les seniors

Les réformes des systèmes de retraite et des dispositifs de garantie de revenu en faveur d'un allongement de la durée de vie active et la promotion auprès des employeurs des avantages d'avoir une main-d'œuvre plus diversifiée du point de vue de l'âge sont certes utiles pour maintenir les travailleurs plus âgés en activité, mais elles ne suffisent pas. Si les pouvoirs publics limitent les possibilités de quitter le marché du travail en durcissant les conditions de départ en préretraite et d'accès aux prestations d'invalidité et autres prestations non liées à l'emploi, il est probable qu'un nombre croissant de seniors deviendront chômeurs en cas de perte de leur emploi. Dans ces conditions, il est essentiel que ces chômeurs âgés soient incités à chercher du travail activement et qu'en contrepartie, les pouvoirs publics mettent à leur disposition des services de l'emploi, des conseils d'orientation professionnelle et des incitations au réemploi appropriés pour les aider dans leurs démarches – l'approche dite des « obligations réciproques ». Cette section décrit la manière dont les pays participants ont appliqué cette approche, y compris l'expérience qu'ils ont retirée de leurs efforts pour satisfaire les besoins spécifiques des plus âgés en matière de services de l'emploi.

A l'évidence, s'ils veulent encourager les départs différés à la retraite, les pouvoirs publics devront faciliter la mobilité des seniors, dont beaucoup auront envie ou seront contraints de changer de poste. Pour rendre leur sortie du marché du travail plus progressive, certains travailleurs voudront passer d'un emploi à temps plein à un emploi à temps partiel, tandis que d'autres pourront être encouragés à s'établir à leur compte. La souplesse inhérente à ces deux formes d'emploi est de nature à prolonger la durée de la vie active. Enfin, les personnes qui souhaiteraient conserver un emploi à temps plein pourront solliciter des services d'orientation professionnelle qui les dirigeront, le cas échéant, vers un programme d'éducation et de formation. Cela pose la question du volume global de ressources dont disposent les pays pour financer les services de l'emploi nécessaires à la réalisation de l'objectif d'augmentation du taux d'activité des seniors. Dans la majorité des pays de l'OCDE, les dépenses consacrées aux politiques actives du marché du travail en pourcentage du PIB ont décliné ces dernières années.

Pour atteindre leurs objectifs en matière d'emploi des plus âgés dans ce contexte de restriction des ressources, les pays de l'OCDE ont institué différentes mesures – transfert de la responsabilité des programmes du marché du travail, obligation pour tous les chômeurs de chercher activement un emploi, création de nouvelles agences pour faciliter le ciblage des services spécialisés et élimination (ou projets d'élimination) des mesures passives encourageant les départs en préretraite – qui leur permettent de consacrer les ressources ainsi libérées à des mesures actives d'aide à l'embauche des seniors.

### ***Le principe des obligations réciproques devrait être appliqué***

Dans certains pays, l'exemption dont bénéficie les chômeurs âgés eu égard à l'obligation de recherche d'emploi accroît probablement pour eux le risque de rester au chômage (voir encadré 2.2). Aujourd'hui cependant, ayant constaté que la participation aux programmes d'emploi tend à décliner avec l'âge, ces pays admettent qu'il leur faut éliminer ces exemptions et certains ont mis ce constat en pratique. Il n'en demeure pas moins que même dans les pays où l'obligation de recherche d'emploi pour les chômeurs âgés existe déjà, des efforts plus soutenus doivent être entrepris pour la faire appliquer.

L'obligation de recherche d'emploi doit être mise en œuvre dans le contexte d'une stratégie d'obligations réciproques consistant à offrir aux demandeurs d'emploi des services et des prestations appropriés en échange de leurs efforts pour trouver du travail. De nombreux pays ont opté pour une stratégie de priorité à l'emploi – c'est-à-dire consistant à aider dans un premier temps le demandeur d'emploi à trouver un travail adapté, puis à améliorer ses compétences pour cet emploi particulier. En l'occurrence, le Service public de l'emploi (SPE) commence par dispenser des conseils en recherche d'emploi, avant de proposer au bénéficiaire des services de placement intensifs ou plus approfondis (voir OCDE, 2005k, chapitre 4). Quelques pays ont poussé plus loin cette approche en combinant l'aide au placement avec une forme de subvention salariale, notamment pour les demandeurs d'emploi âgés, arguant du fait que cette catégorie souffre de désavantages significatifs sur le marché du travail.

### ***Les mesures ciblées peuvent avoir leur utilité***

Même dans les pays où les chômeurs âgés sont soumis à une obligation effective de recherche d'emploi, les chances de retrouver du travail apparaissent plus réduites pour ce groupe que pour les demandeurs d'emploi plus jeunes. Qui plus est, les chômeurs âgés qui parviennent à retrouver un emploi sont plus susceptibles de percevoir une rémunération inférieure à leur nouveau poste que leurs homologues d'âge intermédiaire. Étant donné que le nombre de chômeurs âgés devrait augmenter sous l'effet du vieillissement de la population active, les autorités devront veiller à mieux satisfaire leurs besoins si elles veulent accroître sensiblement le taux d'emploi de ce groupe.

Ce constat amène à se demander s'il ne faudrait pas des mesures ciblées pour améliorer les perspectives de réemploi des demandeurs d'emploi âgés. Plusieurs arguments militent en ce sens. Tout d'abord, ces mesures se justifient par le fait que les plus âgés sont sous-représentés dans les programmes existants et qu'ils ont des besoins particuliers. Par exemple, leurs compétences sont parfois obsolètes et ils peuvent avoir des difficultés à s'adapter aux nouvelles technologies ou à se déplacer dans les régions qui créent des emplois. Par ailleurs, les employeurs ne sont pas toujours enclins à embaucher des seniors et les services publics de l'emploi rechignent eux-mêmes parfois à déployer des efforts importants pour « activer » ce groupe. Cela signifie qu'il est possible

de cibler plus étroitement les programmes actifs du marché du travail pour les adapter aux besoins spécifiques et compétences des seniors. Mais les mesures ciblées présentent aussi des inconvénients potentiels, car elles sont susceptibles d'accentuer les préjugés négatifs sur l'employabilité des seniors.

### *Programmes d'activation*

Plusieurs pays de l'OCDE ont commencé à expérimenter des programmes ciblés ou spécialisés à l'attention des plus âgés. Le dispositif *New Deal 50 Plus* au Royaume-Uni est à cet égard exemplaire. Cette initiative montre l'utilité de faire appel à des conseillers qualifiés et motivés, pouvant consacrer davantage de temps au suivi personnalisé (encadré 6.3). Le *New Deal 50 Plus* s'inscrit dans la stratégie britannique de remise au travail (*Welfare to Work*), qui rend le retour à l'emploi financièrement plus avantageux. Les résultats des évaluations du *New Deal 50 Plus* sont mitigés. Selon certaines estimations, moins de 25 % des participants auraient renoué avec les allocations après coup. Selon d'autres, le programme aurait engendré des effets d'aubaine importants, au sens où plus de la moitié des participants escomptaient de toutes façons retrouver du travail (OCDE, 2004d).

#### Encadré 6.3. Le programme *New Deal 50 Plus* au Royaume-Uni

**Éligibilité :** il s'agit d'un programme volontaire destiné aux personnes de 50 ans et plus qui perçoivent des prestations depuis au moins six mois et sont actuellement titulaires d'une garantie de revenu, d'une allocation de demandeur d'emploi, d'une prestation d'invalidité, d'une allocation pour incapacité grave ou de plusieurs de ces prestations.

**Prestations non pécuniaires :** les participants au programme disposent d'un conseiller personnel, qu'ils rencontrent à l'agence pour l'emploi locale. Ces conseillers apportent à leurs interlocuteurs des formes de soutien très diverses : ils élaborent à leur attention un plan d'action, rédigent des CV et des lettres de candidature, les aident à chercher un emploi et organisent des formations et d'autres activités à participation libre susceptibles d'améliorer leur employabilité.

**Incitations financières :** jusqu'à une date récente, lorsqu'ils réussissaient à décrocher un emploi rémunéré, les participants se voyaient accorder une aide à l'emploi (*Employment Credit*), payée directement par leur conseiller personnel. La somme était versée en trois fois sur une période pouvant aller jusqu'à 52 semaines. Toutefois, ce crédit, sous cette forme, a été supprimé en avril 2003 et les prestations financières relèvent désormais du *Working Tax Credit* (WTC). Les personnes âgées de 50 ans et plus qui travaillent plus de 16 heures par semaine perçoivent l'élément « *50 Plus* » du WTC pendant 52 semaines. Au-delà de cette période, les travailleurs faiblement rémunérés qui effectuent au moins 30 heures par semaine continuent de percevoir les prestations WTC de base.

**Formation :** lorsqu'ils prennent un emploi, les bénéficiaires ont droit à une subvention de formation, qu'ils peuvent utiliser pour améliorer leurs compétences existantes et en acquérir de nouvelles et ainsi améliorer leurs chances de conserver leur poste.

### *Prestations liées à l'exercice d'un emploi*

Dans quelques pays comme l'Allemagne, le Japon, le Royaume-Uni et les États-Unis, les seniors bénéficient directement d'un complément de salaire (« prestation liée à l'exercice d'un emploi ») s'ils trouvent un emploi ou s'ils se maintiennent en activité (voir tableau 6.1). Les dispositifs existants en Allemagne et aux États-Unis sont très semblables : ils permettent aux chômeurs qui retrouvent un travail de bénéficier d'un supplément représentant 50 % de l'écart de salaire entre leur ancien emploi et leur nouvel emploi (dans la limite d'un plafond). Au Japon, les travailleurs ne bénéficient d'un

complément que s'ils subissent une baisse de revenu de 25 % ou plus par rapport au revenu qu'ils percevaient à 60 ans. En outre, ils ne doivent pas demander à bénéficier d'allocations de chômage. Concrètement, tous ces dispositifs peuvent impliquer une aide d'autant plus importante que les travailleurs avaient des gains élevés avant de devenir chômeurs et risquent donc de subir une baisse notable de revenu en acceptant un nouvel emploi. D'un côté, cela peut créer un effet d'aubaine si ces travailleurs sont aussi ceux qui étaient le plus susceptibles de retrouver du travail, même en l'absence de toute aide. D'un autre côté, dans un pays comme l'Allemagne où les allocations de chômage assurent un taux de remplacement des gains plutôt élevé pour les chômeurs de longue durée, cela peut contribuer à inciter ces travailleurs à accepter une offre d'emploi qui implique pour eux une baisse importante de salaire par rapport à l'emploi qu'ils occupaient auparavant. Le dispositif japonais qui prévoit un taux de subvention d'autant plus important que la baisse de revenu est importante peut aussi dissuader les travailleurs d'essayer de trouver un emploi mieux rémunéré.

Tableau 6.1. Mesures d'aide à l'emploi des seniors

Pays	Description de la mesure
Allemagne	Les travailleurs âgés de 50 ans et plus qui connaissent une période de chômage bénéficient d'une garantie de salaire qui représente 50 % de la différence nette entre leur salaire avant et après la période de chômage. Ce complément de salaire est non imposable et non soumis à cotisations sociales. En outre, les cotisations au titre de la pension de retraite sont portées à 90 % des cotisations qui étaient versées liées à l'emploi antérieur. Les bénéficiaires de la mesure doivent conserver un droit (résiduel) à au moins 180 jours d'allocations de chômage et la garantie de salaire leur est accordée pour la période résiduelle pour laquelle ils conservent un droit aux allocations de chômage. Le dispositif ne sera plus accessible à de nouveaux entrants à compter du 31 décembre 2005.
Autriche	Les personnes âgées de 50 ans et plus au chômage depuis au moins un an peuvent bénéficier d'un complément de retour à l'emploi (environ 160 euros par mois en 2003) dès lors qu'elles acceptent un emploi, à plein temps ou à temps partiel. Il s'agit d'un montant fixe et la mesure est renouvelable tous les 12 mois tant que la personne continue d'occuper un emploi. Les chômeurs âgés de 45 ans et plus qui acceptent un nouvel emploi moins bien rémunéré que leur emploi précédent conservent un droit à indemnisation – si jamais ils perdent ce nouvel emploi – sur la base de leur salaire antérieur, plus élevé.
États-Unis	En vertu du dispositif <i>Alternative Trade Adjustment Assistance</i> , les travailleurs âgés de 50 ans et plus peuvent percevoir 50 % de la différence entre leur nouveau salaire et leur ancien salaire, dans la limite de 10 000 dollars sur deux ans. Pour en bénéficier, les travailleurs âgés doivent avoir perdu leur emploi pour des raisons liées aux échanges et ils doivent avoir retrouvé un emploi à plein temps dans un délai maximum de 26 semaines après avoir perdu leur emploi précédent.
Japon	Tous les travailleurs âgés de 60 à 64 ans qui connaissent une baisse de salaire de 25 % ou plus (15 % jusqu'en 2003) par rapport au salaire qu'ils percevaient à 60 ans ont droit à une prestation de poursuite d'activité qui représente jusqu'à 15 % de leur salaire du moment (25 % jusqu'en 2003) et peut être versée pendant deux ans au maximum. Si les travailleurs perçoivent des allocations de chômage avant de retrouver un emploi pour un salaire moindre, le bénéfice de la prestation est perdu ou sa durée est réduite.
Royaume-Uni	Dans le cadre du dispositif <i>New Deal 50 Plus</i> , les personnes âgées de 50 ans et plus qui ont perçu des prestations pendant au moins six mois ont droit à une prestation liée à l'exercice d'une activité pendant une période pouvant aller jusqu'à 52 semaines si elles travaillent plus de 16 heures par semaine. La prestation consiste en un complément « <i>50 Plus</i> » (jusqu'à 32 livres par semaine) qui vient s'ajouter à la prestation générale liée à l'exercice d'une activité au profit des travailleurs à faibles revenus.

Source : Série de publications de l'OCDE *Vieillesse et politiques de l'emploi*.

L'approche adoptée au Royaume-Uni est, là encore, fort différente. La subvention en faveur de l'emploi est plus généreuse pour les travailleurs à bas salaire, son montant étant d'autant plus élevé que les revenus du ménage sont bas. En outre, elle ne peut concerner que des travailleurs ayant bénéficié d'une mesure de garantie de revenu pendant six mois ou plus, de sorte qu'elle permet un ciblage plus précis et est moins exposée au risque

d'induire des effets d'aubaine que les dispositifs correspondants en Allemagne, au Japon et aux États-Unis, où il n'y a pas de délai d'attente avant de pouvoir bénéficier de la prestation liée à l'emploi. Le dispositif appliqué aux États-Unis est de conception beaucoup plus étroite que les dispositifs appliqués en Allemagne et au Japon puisqu'il vise uniquement les travailleurs victimes de suppressions d'emploi du fait des échanges<sup>1</sup>. Les quatre dispositifs présentent tous le risque de permettre aux employeurs d'offrir des salaires inférieurs à ce qu'ils auraient normalement dû proposer.

Comme on l'a vu au chapitre 5, plusieurs pays accordent aussi des subventions salariales aux employeurs pour l'emploi de travailleurs âgés (voir tableau 5.2, p. 119). Dans quels cas les subventions salariales accordées aux employeurs sont-elles un instrument mieux adapté pour aider les seniors que les dispositifs qui consistent à faire bénéficier les seniors eux-mêmes d'un complément de revenu ou d'une prestation liée à l'exercice d'une activité ? Sur un plan théorique, Orszag et Snower (2003) font valoir que les prestations liées à l'exercice d'une activité au profit des travailleurs à bas salaires sont un moyen plus efficace de promouvoir l'emploi si le groupe visé risque de se trouver prisonnier d'emplois sans perspectives avec un profil salarial plat. Tel semble bien être la situation d'une proportion importante de travailleurs âgés ou de demandeurs d'emploi âgés pour qui il est particulièrement difficile, selon le cas, de conserver leur emploi ou de retrouver un emploi. Cela étant, il serait souhaitable d'avoir des informations de meilleure qualité sur les taux de participation et les évaluations des dispositifs existants, dont on sait peu de choses.

#### *Décentralisation et spécialisation*

Certains pays de l'OCDE s'orientent vers une approche plus décentralisée des services de l'emploi. Dans ce contexte, l'externalisation des services de réintégration est une tendance dominante des réformes du SPE en cours en Australie et aux Pays-Bas depuis le début de 2002. Dans ces pays, les demandeurs d'emploi de plus de 50 ans forment un groupe cible distinct dans les procédures de sous-traitance, et aux Pays-Bas, ce sont des organismes de réinsertion spécialisés qui s'occupent de ces cas difficiles et des divers problèmes qu'ils posent sur le marché de l'emploi.

Compte tenu des difficultés que connaissent les plus âgés pour trouver un emploi en Corée et au Japon, les autorités des deux pays ont renforcé leur SPE en lui adjoignant des agences spécialisées dans l'aide aux demandeurs d'emploi (occupés ou non) seniors. Le service public de l'emploi coréen s'est considérablement étendu en tout juste deux ans, avec la création d'organismes spéciaux d'aide aux demandeurs d'emploi âgés (Aged Service Centres et Manpower Banks for Older Workers). Néanmoins, ces structures interviennent essentiellement sur le créneau restreint des groupes très âgés qui recherchent un emploi dans un éventail limité de métiers. En Corée, le taux de placement (c'est-à-dire le pourcentage de demandeurs d'emploi inscrits qui sont placés auprès d'un employeur) ne décline pas aussi vite avec l'âge que dans les autres pays de l'OCDE. Les autorités coréennes envisagent maintenant la possibilité de sous-traiter à des agences privées d'emploi certains services de placement axés sur les demandeurs d'emploi âgés ayant des besoins particuliers.

Au Japon, le nouveau dispositif institutionnel d'aide au réemploi des seniors comprend les structures suivantes :

- *Des forums d'échange d'expériences professionnelles*, qui aident les salariés d'âge moyen ou élevé dans leurs recherches d'emploi, en collaboration étroite avec les Banques de talents.

- *Des centres d'utilisation de l'expérience professionnelle des plus âgés*, qui fournissent gratuitement des services de placement et de missions temporaires aux personnes âgées de 60 ans et plus.
- *Un centre de la sécurité de l'emploi dans l'industrie*, qui offre des services de placement aux travailleurs d'âge moyen ou élevé.
- *Des centres/guichets d'aide aux plus âgés*. Ces bureaux implantés dans chaque préfecture ont pour mission d'aider les travailleurs d'âge moyen ou élevé à élaborer leur plan de carrière.

Après la mise en œuvre de cette approche plus ciblée, les taux de placement se sont légèrement améliorés dans le groupe des travailleurs âgés de 60 à 64 ans. Cependant, en l'absence d'évaluations rigoureuses, il est impossible de déterminer quelle part de ces améliorations supposées est à mettre au compte de la nouvelle approche.

### *Incitations au placement*

Les organismes de placement des seniors opèrent de la même manière que leurs homologues qui s'occupent des demandeurs d'emploi plus jeunes ; la seule différence est que les premiers doivent déployer davantage d'efforts pour aider leurs clients à trouver un emploi. De nos jours encore, les employeurs ont souvent besoin d'arguments pour embaucher un senior. Aider les seniors sans emploi, qui comptent dans leurs rangs un grand nombre de chômeurs de longue durée et de personnes en invalidité, demandent beaucoup de temps au SPE et aux autres prestataires de services. Il est important d'éviter « l'écrémage » (positif ou négatif), qui s'opère au détriment des demandeurs d'emploi les plus difficiles à placer. Les autorités devront adopter une série de mesures complémentaires combinant des incitations financières pour les prestataires à des dispositifs d'étalonnage, de contrôle et de suivi des performances. Elles devront également créer des garde-fous pour garantir le traitement équitable de l'ensemble des demandeurs d'emploi – c'est-à-dire pour éviter que les prestataires ne favorisent leurs clients les plus rentables.

La création d'indicateurs de performance qui récompensent le placement des personnes souffrant de handicaps au regard de l'emploi, telles que les plus âgés, pourrait encourager le SPE à consacrer davantage de temps à cette catégorie de travailleurs et, par voie de conséquence, contribuer à l'amélioration de leur situation sur le marché du travail. Au Royaume-Uni, par exemple, les agences pour l'emploi se voient attribuer un certain nombre de points lorsqu'elles parviennent à placer un demandeur d'emploi. Compte tenu du nombre élevé de seniors qui perçoivent une allocation d'invalidité dans ce pays, les agences pour l'emploi reçoivent davantage de points lorsqu'elles parviennent à placer l'un d'eux auprès d'un employeur et sont par la suite mieux placées pour solliciter des ressources supplémentaires. Dans le *Job Network* australien, qui sera décrit plus longuement ci-dessous, les demandeurs d'emploi les plus difficiles à placer (par exemple, les plus âgés) se voient affecter un coefficient de pondération plus élevé dans le *Job Seeker Classification Instrument*, ce qui permet en principe de les orienter au plus vite vers des services d'aide plus intensive. Cela signifie qu'un prestataire du *Job Network* qui parvient à placer un chômeur âgé recevra à ce titre une somme potentiellement plus importante et se verra attribuer une note plus élevée dans le processus d'évaluation, ce qui est crucial pour être retenu dans l'appel d'offres suivant et pouvoir continuer d'exercer.

### *Approches novatrices*

Le modèle le plus novateur, eu égard au rôle prépondérant qu'il attribue au secteur privé, est peut-être l'*Active Participation Model* (APM), introduit en Australie en 2003. En 1998, le SPE financé par l'État a été remplacé par le *Job Network* – un réseau national constitué d'environ 200 organismes des secteurs privé, associatif et public. Les contrats de services d'emploi sont adjugés aux membres du réseau par appel d'offres à la concurrence. En général, tous les demandeurs d'emploi doivent satisfaire les critères du test d'activité, y compris les plus âgés. Il leur est également demandé de signer un accord d'activité les engageant à participer à une activité appropriée selon des critères quantitatifs suffisants pour satisfaire leur part des obligations réciproques. Toutefois, pour les personnes de 50 ans et plus, ces critères sont adaptés et définis conjointement avec le conseiller personnel dans le cadre de leur *participation agreement*, qui tient compte des compétences, des aptitudes et des objectifs du demandeur d'emploi. Celui-ci est tenu de rencontrer régulièrement son conseiller. En général, les demandeurs d'emploi âgés (c'est-à-dire de 50 ans et plus) sont censés chercher du travail. En outre, les demandeurs doivent consacrer 150 heures par semestre à des activités liées à l'emploi, afin de pouvoir démontrer qu'ils déploient des efforts raisonnables pour s'acquitter de leurs obligations aux termes de leur *participation agreement*. Ces activités, qui incluent la participation à des formations, aux missions du *Job Network*, à des services de réinsertion ou d'emploi des personnes invalides, à des travaux bénévoles ou d'intérêt collectif agréés ou encore à des activités de planification financière ou de conseil, sont censées améliorer les perspectives d'emploi à long terme des participants.

De leur côté, les prestataires du *Job Network* doivent garantir la fourniture d'un certain niveau de service. Ils ont ainsi l'obligation de tenir compte de la situation et de l'environnement du demandeur d'emploi et d'adapter les services offerts tant aux besoins du demandeur qu'aux emplois disponibles.

Compte tenu de la diversité des profils des seniors (sexe, niveau de compétences, état de santé, etc.), de nombreux pays ont adopté une approche intégrée et individualisée pour les services d'emploi des seniors, en leur apportant notamment un soutien intensif passant par l'accès à un conseiller personnel et des services d'orientation professionnelle. Cependant, les taux de réemploi des plus âgés restent inférieurs à ceux des travailleurs plus jeunes. Les auteurs du rapport *Job Network Evaluation – Stage 3* laissent entendre que les demandeurs d'emploi âgés et les prestataires du *Job Network* qui les accompagnent ont souvent des difficultés à décrocher un entretien d'embauche ou un emploi, et que pour cette catégorie, la reconversion est parfois jugée trop difficile ou coûteuse ou la motivation des intéressés insuffisante.

L'Autriche offre un exemple digne d'intérêt d'organisme d'aide au réemploi des plus âgés. Créée en 1997, *Flexwork* est l'une des agences de travail temporaire sans but lucratif qui sont apparues ces dernières années dans le pays pour aider les travailleurs expérimentés qui souhaitent trouver un emploi sans emprunter les voies d'accès habituelles. Elle s'est avérée particulièrement efficace auprès des chômeurs à la recherche d'un emploi permanent après avoir occupé des postes temporaires.

Plusieurs régions d'Italie offrent des incitations financières pour encourager l'emploi des seniors dans les « services sociaux de solidarité », c'est-à-dire les services à la collectivité et de proximité. La demande pour ce type de service augmente en effet rapidement, notamment du fait du vieillissement démographique.

### *Nouveaux concepts basés sur le Web*

En juillet 2002, l'Australie a institué le *Mature Age Toolbox*, dont le but est d'aider non pas les demandeurs d'emploi mais les prestataires de services d'emploi. Il s'agit d'un module de ressources accessible par Internet qui offre aux membres du *Job Network* des idées pour accompagner les demandeurs d'emploi âgés et élaborer de nouvelles méthodes d'aide à la recherche d'emploi plus adaptées à cette catégorie de personnes. L'outil comprend également des données et des statistiques, des études de cas, des supports pédagogiques et des informations sur les moyens de changer les comportements des employeurs et sur d'autres thèmes pertinents. Le *Mature Age Toolbox* a obtenu un immense succès auprès des prestataires du *Job Network* et il est maintenant question de l'étoffer et de l'actualiser.

L'*Office of Disability Employment Policy* du ministère du Travail des États-Unis a récemment lancé le *Job Accommodation Network* (JAN), qui fournit des informations sur l'aménagement des postes de travail (c'est-à-dire l'adaptation du milieu de travail aux besoins des travailleurs en invalidité) et sur les possibilités de travailler en indépendant ou de créer une petite entreprise, l'objectif étant de faciliter l'embauche et le maintien dans l'emploi des personnes en invalidité, parmi lesquelles peuvent figurer de nombreux seniors. Les services offerts sont les suivants :

- solutions personnalisées en matière d'aménagement des postes de travail ;
- aide technique concernant l'application de l'*Americans with Disabilities Act* (ADA) et autres lois sur le handicap ; et
- informations sur les possibilités de travailler en indépendant.

Les groupes d'employeurs eux-mêmes devraient être encouragés à créer des sites Web spécialisés où figureraient des informations sur les meilleures pratiques existantes en matière de gestion de la diversité des âges dans l'entreprise et des outils permettant aux employeurs d'évaluer leur propre performance en termes de pratiques d'emploi cohérentes avec le vieillissement. Ces informations pratiques seraient particulièrement utiles aux petites et moyennes entreprises. Il manque souvent aux petites entreprises les connaissances et les ressources nécessaires pour satisfaire leurs besoins d'embauche, et plus que d'autres catégories d'établissements, il peut être difficile de les convaincre de changer d'attitude vis-à-vis des seniors. Le site créé par la principale organisation patronale autrichienne, la Fédération autrichienne des employeurs, diffuse ce type d'information et pourrait à ce titre servir de modèle.

### *Projets pilotes récents*

L'Australie, la République tchèque et le Canada ont expérimenté de nouvelles approches pilotes pour améliorer l'accès des seniors aux services de l'emploi. Dans le cadre de sa *Mature Age Employment and Workforce Strategy*, l'Australie a récemment introduit un nouveau programme à l'attention des demandeurs d'emploi et des travailleurs âgés qui se concentrera sur dix régions en 2004/05. Cette initiative baptisée *Jobwise Outreach* comprend les mesures suivantes :

- Les *Jobwise Labor Market Update Seminars* s'adressent aux membres du *Job Network* et à d'autres intermédiaires, à qui ils permettent d'améliorer leur connaissance des questions démographiques et d'intervenir plus efficacement sur les marchés du travail locaux.

- Des *Jobwise Workshops* seront organisés à l'échelon national à l'attention des demandeurs d'emploi et des travailleurs âgés, pour les informer de la nature changeante du marché du travail (y compris des marchés locaux), des stratégies de recherche d'emploi les plus efficaces et des mesures d'aide disponibles.
- Les *Jobwise Self Help Groups* sont des réseaux de demandeurs d'emploi âgés qui se réunissent pour échanger leurs expériences, s'apporter un soutien mutuel, peaufiner leurs techniques de recherche d'emploi et améliorer leurs choix professionnels.

Cette initiative très récente n'a pas encore été évaluée, même sommairement. Néanmoins, l'expérience de l'Australie en matière de services de l'emploi pourrait bien contenir un message implicite. En attribuant un rôle prépondérant aux organismes privés et à d'autres entités dans la prestation des services d'emploi, attribués par contrat avec les autorités fédérales, le système australien possède une souplesse dont sont dépourvus les systèmes des autres pays de l'OCDE. Ce pays est incontestablement à l'avant-garde pour ce qui est d'élaborer et mettre en œuvre des idées et des approches novatrices en matière d'aide aux travailleurs sans emploi.

En Espagne, les travailleurs de certains secteurs et les travailleurs indépendants sont exonérés de cotisations sociales dès lors qu'ils ont plus de 65 ans. Il s'agit là d'une initiative intéressante compte tenu du potentiel que présente l'emploi indépendant pour les seniors.

En juin 1999, le Canada a annoncé le lancement de l'initiative des projets pilotes pour les seniors pour aider les travailleurs âgés de 55 ans et plus qui ont perdu leur emploi à réintégrer le marché du travail et protéger l'emploi des plus âgés menacés de licenciement (OCDE, 2005). Au total, ce sont plus de 100 projets pilotes qui ont été mis en œuvre pour expérimenter des mesures et des approches novatrices visant à satisfaire les besoins des seniors sur le marché du travail. Chaque projet devait poursuivre au moins l'un des objectifs définis par l'initiative (encadré 6.4).

#### Encadré 6.4. L'initiative des projets pilotes pour les travailleurs âgés au Canada

Cette initiative poursuit plusieurs objectifs :

**Sensibilisation et promotion** : éradiquer les obstacles systémiques et les préjugés existants à l'encontre de l'embauche de travailleurs expérimentés et sensibiliser les employeurs aux avantages compétitifs qu'ils représentent.

**Prévention** : soutenir les projets ou les mesures qui offrent des solutions de substitution au licenciement et faciliter la création de mécanismes de détection rapide des cas de licenciement.

**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 pour cette catégorie.

**Activité sur le marché du travail** : faciliter le passage de la vie active à la retraite pour les travailleurs âgés en leur proposant des formations de reconversion dans le secteur de l'économie sociale ; en les aidant à trouver, dans leur région, un emploi ne nécessitant pas une formation longue ni un niveau d'éducation préalable élevé ; et proposer des solutions de remplacement à la garantie de revenu pour certains travailleurs âgés qui ont un niveau d'éducation limité et vivent dans une région où peu d'emplois sont créés.

Les mécanismes d'évaluation de ces projets pilotes sont encore limités et ne permettent pas, pour l'instant, de déterminer ce qui marche ni pourquoi. Néanmoins, dès lors que l'ensemble des Provinces et Territoires aura accompli leurs évaluations, une évaluation globale sera entreprise. On dispose d'ores et déjà de quelques informations qualitatives préliminaires sur différents groupes témoins répartis dans plusieurs régions du pays. Premièrement, les participants aux programmes et services destinés aux seniors soutiennent massivement ces initiatives. Deuxièmement, un consensus se dégage quant à la nature des barrières à l'emploi rencontrées par les plus âgés, le manque de formations formelles spécifiques étant le principal obstacle cité. Les seniors attribuent le manque de possibilités de formation adaptées d'une part aux perceptions négatives des employeurs quant à leur propre prédisposition à se former, et d'autre part au fait que, selon les personnes interrogées, les employeurs rechignent à investir dans la formation des plus âgés, dont ils n'attendent pas un rendement élevé. Enfin, pour récapituler les points forts et les points faibles de cette initiative pilote, les participants estiment avoir eu accès à de bonnes formations générales et spécifiques mais auraient souhaité que les programmes fassent une plus large part aux formations et que celles-ci soient plus longues.

### 3. **Améliorer les conditions de travail et la santé**

Sachant que de nombreux seniors citent les problèmes de santé comme l'une des raisons qui les poussent vers la retraite, l'amélioration des conditions de travail contribuera largement à promouvoir l'allongement de la durée de vie active. Il existe dans chaque pays des réglementations et des procédures qui garantissent le respect de normes minimales en matière de conditions de travail. Or, ces mesures se concentrent de plus en plus sur les besoins des seniors et sur les moyens d'améliorer leurs conditions de travail.

#### *Programmes spécifiques à l'attention des seniors*

L'initiative la plus connue dans ce domaine est le programme national en faveur des seniors mis en œuvre en Finlande entre 1998 et 2002. Il s'agissait en fait d'un programme-cadre recouvrant une série de mesures ciblées à la fois sur le grand public et sur les employeurs – campagnes d'information, projets de recherche, projets pilotes et programmes spécifiques ayant vocation à améliorer « l'aptitude au travail » des plus âgés au travers de mesures de réinsertion, de formation et d'amélioration de la santé et de la sécurité au travail. Par la suite, d'autres programmes ont pris le relais, tels que le programme VETO (encadré 6.5).

Il est difficile d'évaluer dans quelle mesure les programmes finlandais ont effectivement contribué à prolonger la vie active. Ils se sont certes accompagnés d'une forte augmentation du taux d'emploi des seniors, mais une partie de cette hausse peut être mise au compte de la reprise de l'économie finlandaise après la profonde récession du début des années 90. Le programme national en faveur des seniors a été évalué par plusieurs institutions, dont la Commission européenne à travers l'examen par les pairs, qui évalue les mesures adoptées par les différents pays en vue de la mise en œuvre de la stratégie européenne pour l'emploi. Les examinateurs ont salué la diversité et la large couverture des mesures incluses dans le programme ainsi que le consensus qui s'est dégagé parmi l'ensemble de ses parties prenantes. Néanmoins, il leur a paru difficile de tirer des conclusions définitives concernant l'impact du programme sur la situation des seniors sur le marché du travail en termes d'indicateurs comme le taux d'emploi et l'âge moyen de retraite.

### Encadré 6.5. Les initiatives multiples de la Finlande en faveur de la prolongation de la vie active

Peu après la fin de la récession économique du milieu des années 90, le gouvernement finlandais a lancé une série de programmes axés sur l'amélioration de l'aptitude au travail et des conditions de travail dans la perspective de prolonger la vie active des individus (OCDE, 2004e).

#### Le programme national en faveur des seniors

Le plus connu et le plus étendu des programmes publics finlandais à l'attention des seniors avait pour objectif d'améliorer les perspectives d'emploi et l'aptitude au travail des personnes âgées de plus de 45 ans, qu'elles exercent ou non un emploi. Proposé par une commission spéciale en 1996, le programme a été mis en œuvre entre 1998 et 2002 par le ministère des Affaires sociales et de la Santé, le ministère du Travail et le ministère de l'Éducation. Les priorités du programme ont évolué au fil du temps. Pendant la phase initiale, la plupart des mesures ont porté sur les aménagements de la législation et les campagnes d'information. La phase intermédiaire a été consacrée aux projets de recherche et de développement, et la phase finale à la formation du personnel d'encadrement et à l'aménagement des lieux de travail.

#### Le programme pour le bien-être en milieu de travail

Ce programme, qui a couru de 2000 à 2003, est intervenu à quatre niveaux : diffusion d'informations et promotion des bonnes pratiques ; travaux de recherche et application de leurs résultats ; soutien et financement des projets de développement ; et suivi de la législation. Son principal objectif était d'inciter les travailleurs à rester actifs plus longtemps.

#### Le programme d'amélioration des lieux de travail

Lancé en 1996 par le ministère du Travail en collaboration avec les partenaires sociaux, ce programme fournit un soutien spécialisé aux entreprises qui s'efforcent d'améliorer la qualité de vie sur le lieu de travail. Le programme a été reconduit au-delà de 2003, date à laquelle il devait s'achever initialement.

#### Le programme VETO

Introduit par le ministère des Affaires sociales et de la Santé en 2003, VETO s'appuie sur les acquis des programmes précédents. Il s'est fixé pour missions de faire en sorte que les personnes puissent participer pleinement à la vie professionnelle, de les encourager à prolonger leur vie active et de promouvoir la qualité des emplois. Le programme courra jusqu'en 2007.

Parmi les mesures prises dans les autres pays, on peut citer « l'Initiative en faveur d'une nouvelle qualité de travail » en Allemagne (*Initiative Neue Qualität der Arbeit*, INQA), qui fait intervenir les autorités fédérales et régionales, les partenaires sociaux, les organismes d'assurance sociale et diverses fondations et entreprises (OCDE, 2005m). Son objectif est d'améliorer les conditions de travail des seniors et des travailleurs plus jeunes dans le cadre d'un effort visant à promouvoir la compétitivité sur le lieu de travail. C'est dans ce contexte qu'a été lancée la campagne intitulée « A trente ans, quarante ans, cinquante ans et plus : la santé au travail au fil des années ». En 2003, le gouvernement fédéral belge a institué un fonds spécial de 5 millions d'euros pour subventionner les employeurs désireux d'améliorer les conditions de travail de leurs salariés âgés de 55 ans et plus (OCDE, 2003c). En France, l'une des grandes priorités de l'Agence nationale pour l'amélioration des conditions de travail (ANACT), dans le cadre de son contrat de progrès 2004-2008 avec les pouvoirs publics, est de favoriser une bonne gestion des âges dans les entreprises. L'ANACT est un réseau géré conjointement par l'État et les organisations d'employeurs et de salariés, qui a pour but, par le biais de ses associations régionales, de conseiller les entreprises, de mettre au point des méthodes innovantes pour intégrer le changement technologique, social et organisationnel, et de diffuser les pratiques les plus performantes dans ses domaines de compétence (OCDE, 2005f).

### *Stratégies générales d'amélioration de la santé et de la sécurité au travail*

Tous les pays de l'OCDE s'efforcent d'améliorer les normes de santé et de sécurité au travail, de diffuser les pratiques exemplaires et d'effectuer des recherches pour identifier les domaines où de nouvelles améliorations sont possibles. L'Australie, par exemple, a adopté une stratégie générale comportant des objectifs quantitatifs de réduction des accidents de travail (encadré 6.6). La Finlande a elle aussi assigné plusieurs objectifs quantitatifs à son programme VETO, dont une diminution de la fréquence des accidents du travail et de la prévalence des maladies professionnelles de 40 % entre 2002 et 2010 et une réduction des absences au travail dues à la maladie de 15 % entre 2002 et 2007.

#### **Encadré 6.6. La stratégie nationale australienne d'amélioration de la santé et de la sécurité au travail**

En mai 2002, l'Australie a lancé la *National Occupational Health and Safety (OHS) Strategy 2002-2012* dans le but d'améliorer les conditions de santé et de sécurité de l'ensemble des travailleurs. Cette stratégie a été signée par les autorités fédérales et les États, la Chambre de commerce et d'industrie et l'*Australian Council of Trade Unions*, qui se sont engagés à travailler en coopération sur des priorités nationales d'amélioration de la santé et de la sécurité au travail. La stratégie fixe deux objectifs à atteindre à l'échelon national (à partir de l'année de référence 2002) :

- réduire l'incidence des décès liés au travail de 10 % d'ici le 30 juin 2007 et de 20 % d'ici le 30 juin 2012 ; et
- réduire l'incidence des accidents de travail de 20 % d'ici le 30 juin 2007 et de 40 % d'ici le 30 juin 2012.

Cinq priorités nationales ont été définies pour atteindre ces objectifs : réduire les risques d'incidence et de gravité élevées ; renforcer la capacité des entreprises et des travailleurs à gérer efficacement la santé et la sécurité au travail ; lutter plus efficacement contre les maladies professionnelles ; éliminer les facteurs de risque au stade de la conception ; et renforcer l'influence des pouvoirs publics sur les résultats obtenus en matière de santé et de sécurité du travail. Cette stratégie nationale fera l'objet d'un suivi et d'un examen continu, et les priorités seront modifiées ou adaptées si la réalisation des deux objectifs l'exige.

#### *Développer la prévention et améliorer la santé au travail*

La prévention est un autre moyen important de promouvoir l'allongement de la durée de vie active. Il s'agit non seulement de réduire les risques de maladies professionnelles et d'accidents du travail, mais aussi de s'attaquer aux facteurs extérieurs à l'environnement professionnel qui peuvent compromettre la santé, par exemple l'obésité et la consommation de tabac et d'alcool. On peut supposer, par ailleurs, que l'amélioration de la gestion de pathologies comme le diabète ou l'anxiété et la dépression contribuerait à relever le taux d'activité de l'ensemble des travailleurs – les jeunes comme les plus âgés. Ainsi, l'un des objectifs du programme finlandais VETO (voir encadré 6.4) est de faire baisser la consommation de tabac et d'alcool par habitant par rapport aux niveaux de 2002.

#### *Aider les travailleurs ayant une aptitude professionnelle réduite à rester actifs*

Les seniors qui ont exercé pendant de nombreuses années un emploi physiquement pénible ou les soumettant à un stress considérable ne sont pas toujours capables de poursuivre leur carrière au même poste. Cependant, comme on l'a vu dans le chapitre 4,

la solution consistant à encourager une sortie définitive du marché du travail via l'octroi d'une allocation de retraite anticipée ou d'une pension n'est pas satisfaisante. En fait, les chômeurs âgés présentant un aptitude réduite au travail mais non admissibles à une pension de retraite devraient être pris en charge par le régime de chômage standard (s'ils sont sans emploi) ou par le régime d'invalidité, qui les aiderait par le biais de mesures spéciales à trouver un emploi adapté. Ces dispositions pourraient inclure une aide plus intensive à la recherche d'emploi, des mesures de réinsertion ou une forme quelconque de subvention à l'emploi leur permettant de prendre un travail à temps partiel. Par exemple, le taux de décote appliqué au montant des allocations de chômage à partir d'un certain niveau de revenu pourrait être réduit, pour ne pas dissuader les chômeurs à accepter un travail à temps partiel.

Au Danemark, les personnes qui présentent certaines formes d'incapacité de travail ont accès à des emplois spéciaux (« *flexjobs* »), où elles ont la possibilité d'effectuer un temps partiel ou un temps plein aménagé tout en percevant une rémunération correspondant à un temps plein (OCDE, 2005h). De son côté, l'employeur reçoit une subvention au titre du temps non travaillé. Le problème du dispositif danois est que les employeurs n'ont pas particulièrement intérêt à recruter à temps partiel un travailleur invalide de préférence à un travailleur valide. En outre, lorsque l'embauche de travailleurs supplémentaires implique des coûts fixes substantiels, il peut être plus onéreux de recruter deux salariés à temps partiel qu'un salarié à temps plein, ce qui n'incite pas les employeurs à utiliser ce dispositif.

La gestion des absences pour cause de maladie est également importante non seulement en raison des coûts potentiels que représentent pour l'entreprise et la collectivité les indemnités à verser, mais aussi parce que ces absences peuvent conduire à une sortie prématurée du marché du travail. C'est dans cet esprit que le gouvernement norvégien a signé avec les partenaires sociaux, en octobre 2001, un accord pour une « meilleure intégration sur le lieu de travail » qui vise à réduire les absences pour maladie et les entrées en invalidité en aidant les seniors et les travailleurs à capacité fonctionnelle réduite à trouver du travail et à se maintenir en activité (OCDE, 2004a).

#### *Internaliser le coût des accidents de travail*

Pour aider les employeurs à s'acquitter de l'une de leurs missions essentielles, qui est d'améliorer l'employabilité et la capacité de travail de leurs salariés, il est crucial de leur adresser des incitations financières appropriées. Une option consiste à établir les primes d'assurance contre les accidents de travail selon le risque ou selon les antécédents. A l'heure actuelle, la plupart des pays examinés appliquent, sous une forme ou une autre, ce type de calcul des primes, même si ce n'est pas le cas en Autriche et en Belgique<sup>2</sup>.

Le principe de la tarification selon les antécédents pourrait également être étendu aux cotisations sociales servant à financer les prestations d'invalidité. Une grande partie des incapacités dont sont atteints les plus âgés – en particulier celles dues au stress – sont liées à l'environnement de travail et résultent de conditions de travail médiocres ou de la non prise en compte du bien-être du salarié sur le lieu de travail. Il serait donc justifié que les employeurs ayant généré un nombre disproportionné de prestations d'invalidité contribuent pour une plus grande part au régime d'invalidité. En Finlande, les primes d'assurance liées à l'octroi de prestations d'invalidité sont déjà tarifées en fonction des antécédents, mais tel qu'il a été indiqué dans le chapitre 3, ce système a pour effet de majorer les coûts non salariaux du recrutement de seniors, qui sont exposés à un risque supérieur d'invalidité, et pourrait donc dissuader les employeurs d'embaucher des

seniors. Par conséquent, dans toute forme de tarification basée sur les antécédents, il serait préférable de neutraliser l'effet de la structure des âges du personnel des entreprises pour éliminer toute désincitation à l'embauche ou à l'emploi de seniors.

### ***Donner une plus grande latitude pour choisir le temps de travail***

Plusieurs initiatives ont été mises en œuvre dans le but de faciliter la transition entre le travail à plein temps et la retraite à plein temps. Conscient que les seniors, en particulier, aimeraient pouvoir réduire leur temps de travail à l'approche de la retraite, le gouvernement fédéral belge a introduit un système de crédit-temps qui permet aux travailleurs âgés d'au moins 50 ans de passer d'un temps plein à un temps partiel et, pour compenser la diminution des revenus, de percevoir une indemnité jusqu'à l'âge de la retraite. Toutefois, s'il peut encourager certains seniors à différer leur départ à la retraite, ce dispositif pourrait également inciter de nombreux travailleurs qui auraient continué à travailler à temps plein à réduire leur temps de travail. Ce type de mesure risque donc de réduire l'offre de travail des seniors au lieu de l'accroître.

L'Autriche et l'Allemagne ont introduit des dispositifs qui permettent aux seniors de passer d'un emploi à temps plein à un emploi à temps partiel subventionné pendant une durée déterminée. Cependant, les bénéficiaires de ces régimes peuvent choisir de travailler à temps plein pendant la première moitié de la période et d'arrêter complètement de travailler pendant la seconde moitié. Étant donné que la plupart des participants ont choisi cette option, ces dispositifs exercent *de facto* la fonction d'un dispositif de préretraite et non pas d'un dispositif de départ graduel en retraite – ce qui était leur objectif premier.

Comme on l'a vu dans le chapitre 3, les régimes professionnels de retraite peuvent également limiter les possibilités d'aménagement du temps de travail. C'est ce qui a incité le gouvernement britannique à modifier en 2004 la réglementation des régimes professionnels de retraite, pour permettre aux travailleurs d'accéder à leurs prestations de retraite tout en continuant à travailler à temps partiel pour le même employeur. En novembre 2004, l'*Internal Revenue Service* aux États-Unis a proposé que l'*Internal Revenue Code* soit modifié de manière à autoriser les régimes de retraite à verser une fraction des prestations accumulées par les salariés avant qu'ils n'atteignent l'âge normal de la retraite prévu par le régime, en contrepartie d'une réduction de 20 % ou plus du temps de travail.

### ***Raccourcir la durée du travail là où elle est particulièrement élevée***

Parmi les pays où la durée du travail est particulièrement longue, certains ont entrepris de réduire le nombre moyen d'heures de travail. En 1992, le Japon a adopté des mesures visant à raccourcir la semaine de travail standard progressivement entre 1994 et 1997 pour l'amener à 40 heures, tout en prévoyant un certain nombre de dérogations. Le gouvernement japonais s'est également fixé pour objectif de ramener la durée annuelle du travail à 1 800 heures par salarié. Le nombre annuel moyen d'heures de travail effectuées par les travailleurs japonais a considérablement baissé depuis 1988, mais, à 1 816 heures par salarié en 2004, il reste élevé par rapport aux moyennes de la plupart des autres pays de l'OCDE<sup>3</sup>. Plus récemment, en 2003, le gouvernement coréen a annoncé son intention de ramener la semaine de travail standard de 44 à 40 heures et d'encourager les salariés à utiliser davantage leurs droits à congés. Ces changements seront mis en œuvre progressivement entre 2004 et 2011 à des rythmes variables selon les secteurs et la taille des entreprises<sup>4</sup>.

*Laisser à l'ensemble des travailleurs une plus grande liberté pour choisir leurs horaires de travail*

Plus généralement, ce n'est pas seulement aux seniors qu'il faut laisser plus de choix dans l'aménagement de leur temps de travail, mais aussi à d'autres groupes tels que les femmes, qui ont des responsabilités familiales importantes. Les personnes qui effectuent des heures de travail longues et hors des créneaux horaires habituels peuvent avoir du mal à concilier vie professionnelle et vie de famille<sup>5</sup>. La série de l'OCDE *Bébés et employeurs – Comment réconcilier travail et vie de famille* (OCDE, 2002, 2003e, 2004j et 2005c) décrit plus en détail les mesures qui permettraient d'éliminer ces obstacles et, de manière plus générale, d'atteindre un meilleur équilibre entre travail et responsabilités familiales. Comme l'a montré le chapitre 3, en aidant les femmes à intégrer le marché du travail lorsqu'elles sont jeunes, on contribuera probablement à accroître leur participation à un âge plus avancé.

#### 4. **Elargir la perspective**

Améliorer l'employabilité des seniors est un objectif qui appelle un certain nombre d'observations. Premièrement, il est indispensable de se placer dans la perspective du cycle de vie. Il est évident, en effet, que l'expérience acquise en début de vie professionnelle aura une incidence sur les décisions et les évolutions ultérieures en matière d'emploi. Ainsi, les travailleurs qui auront eu de nombreuses possibilités d'améliorer leurs compétences ou d'en acquérir de nouvelles en milieu de carrière seront probablement en meilleure position sur le marché du travail à un âge plus avancé. De même, en améliorant la santé et la sécurité au travail pour les travailleurs de tous âges, on aidera les futures générations de seniors à se maintenir plus longtemps dans l'emploi. Par conséquent, une partie des politiques publiques destinées à encourager des départs à la retraite plus tardifs devraient en fait être axées sur les travailleurs plus jeunes. Deuxièmement, on n'encourage pas assez la mobilité professionnelle des seniors. Cela signifie qu'il convient d'améliorer les services de l'emploi pour aider les travailleurs âgés à retrouver du travail ou à créer leur propre entreprise, et de développer les services de conseil en gestion de carrière à tous les stades de la vie professionnelle. En contrepartie de cet accompagnement plus intensif, il faudrait s'abstenir, en règle générale, de dispenser les seniors de l'obligation de rechercher activement un emploi ou d'accepter les offres convenables qui leur sont proposées. Enfin, il est important de reconnaître que les seniors forment un groupe extrêmement divers du point de vue aussi bien des préférences en matière d'emploi et de retraite que des perspectives professionnelles. C'est pourquoi l'âge ne devrait être qu'un facteur parmi d'autres et non le seul facteur pris en compte pour définir quel doit être le public cible de telle ou telle mesure dans le domaine de l'emploi. Autrement, les politiques adoptées risquent d'être inefficaces et coûteuses, et qui plus est de faire croire à tort que les travailleurs âgés sont généralement moins productifs que les travailleurs plus jeunes. Gérer la diversité des âges dans l'intérêt de tous devrait être un objectif prioritaire pour les pouvoirs publics, les employeurs et les syndicats.

## Notes

1. Encore que, comme signalé dans OCDE (2005b), le dispositif américain peut entraîner des inégalités de traitement entre les différentes catégories de travailleurs âgés. Par exemple, les travailleurs âgés victimes de suppression d'emploi pour des raisons qui ne sont pas directement liées aux échanges ne pourront pas prétendre au complément de salaire. Et pourtant, ils seront peut-être tout aussi pénalisés que ceux qui perdront leur emploi pour des raisons liées aux échanges, en ce sens que l'acceptation d'un nouvel emploi impliquera peut-être pour eux une perte de salaire importante. En outre, la participation au programme est très limitée. Selon le ministère du Travail des États-Unis, pendant l'exercice budgétaire 2003, 42 travailleurs seulement ont pris part au nouveau programme de garantie du salaire.
2. Le gouvernement belge a néanmoins annoncé que dans le cadre de son plan d'action pour la réduction des accidents du travail (PhARAon), institué en 2004, il envisageait la possibilité d'introduire une forme de tarification selon les risques dans les primes d'assurance contre les accidents de travail.
3. La diminution de la durée annuelle moyenne du travail au Japon peut être attribuée en partie à l'augmentation substantielle de l'incidence du travail à temps partiel et à la morosité de la situation économique, qui a conduit à une réduction du nombre d'heures supplémentaires effectuées. Par ailleurs, les campagnes d'information lancées par le gouvernement pour encourager les travailleurs à prendre davantage de congés semblent avoir eu peu d'effets puisqu'en moyenne, les salariés ont utilisé moins de 50 % des congés payés annuels auxquels ils avaient droit en 2004.
4. Voir l'encadré 5.2, p. 131 dans OCDE (2004c) pour de plus amples détails.
5. D'après les résultats présentés dans le chapitre 1 de OCDE (2004i), le pourcentage de travailleurs déclarant avoir du mal à concilier leurs horaires de travail avec leur vie familiale et sociale est beaucoup plus élevé parmi les travailleurs qui ont des enfants, qui effectuent un nombre d'heures de travail élevé, qui exercent une activité intensive, qui travaillent hors des heures normales (c'est-à-dire le soir, la nuit ou le week-end) ou dont les horaires de travail sont variables et imprévisibles. La proportion est beaucoup plus faible chez les travailleurs qui sont plus libres de choisir leurs horaires de travail et chez les travailleurs âgés par rapport aux plus jeunes (même une fois neutralisés des facteurs tels que la présence d'enfants, le statut au regard de l'emploi, la durée du travail et autres aménagements du temps de travail).



## *Chapitre 7*

### **Remarques de conclusion sur la mise en œuvre des politiques**

*Messages clés* : Si l'on veut que le travail soit attractif et rémunérateur pour les seniors, il faut agir sur de multiples fronts : renforcer les incitations au travail, encourager les employeurs à embaucher et à garder des seniors, et améliorer l'employabilité de ces derniers. Cela suppose une action globale et coordonnée pour élaborer et mettre en œuvre des politiques et des mesures compatibles avec le vieillissement dans le domaine de l'emploi, en concertation avec les pouvoirs publics, les employeurs, les syndicats et la société civile.

Dans ce rapport, on préconise d'agir selon trois grands axes : faire que les incitations soient appropriées ; modifier les pratiques en matière d'emploi pour faciliter l'embauche et le maintien dans l'emploi des seniors ; et améliorer l'employabilité. L'expérience tirée des examens par pays montre, toutefois, qu'il faut aussi être attentif à la mise en œuvre des politiques.

## 1. Adopter une démarche globale

Il y a clairement avantage à agir sur tous les fronts car les seniors se heurtent souvent à toutes sortes de mécanismes désincitatifs vis-à-vis de l'activité et d'obstacles à l'emploi qui jouent tant du côté de la demande que du côté de l'offre de travail. Par exemple, une réforme des retraites sera sans doute moins efficace pour encourager des départs à la retraite plus tardifs si d'autres voies d'accès, financièrement attrayantes, aux cessations anticipées d'activité subsistent. Mais, si l'on ferme ces autres voies d'accès, il faudra que les agences pour l'emploi, publiques et privées, apportent une aide accrue aux seniors, surtout à ceux qui ont les plus grandes difficultés à se maintenir dans l'emploi. Il faudra aussi étendre les possibilités d'emploi, de façon plus générale, pour les travailleurs à mesure qu'ils avancent en âge, en s'attaquant aux obstacles qui, du côté des employeurs, freinent l'emploi des plus âgés.

Cependant, une grande partie des réformes, jusqu'à présent, ont porté sur les systèmes de retraite et de préretraite. Ces réformes ont généralement été suivies par des mesures spécifiques, plus limitées, visant à améliorer les possibilités d'emploi pour les seniors. La Finlande et la Norvège constituent des exceptions notables à cet égard. Ces deux pays ont d'abord tenté de mettre en œuvre un programme plus vaste de mesures destinées à modifier les attitudes et les pratiques des employeurs et à améliorer l'employabilité des plus âgés. C'est ensuite qu'ils ont engagé ou projeté une réforme des retraites.

Dans quelques pays de l'OCDE, comme l'Australie, la Corée et le Royaume-Uni, les mesures destinées à encourager une plus grande participation des seniors à la vie active ont été intégrées dans une stratégie plus vaste d'accompagnement du vieillissement démographique (voir encadré 7.1). Cela peut être une approche intéressante à adopter pour d'autres pays également, car cela peut être un moyen de s'assurer de la cohérence et de la coordination des politiques destinées à faire face au vieillissement. Cela peut aussi être un moyen de sensibiliser, plus généralement, aux enjeux et aux opportunités que représente le vieillissement, et d'élargir le débat public sur les mesures qu'il convient de prendre, par-delà la seule réforme des retraites. Cependant, concevoir une stratégie plus vaste n'est pas la panacée, et ce ne sera une démarche très efficace que si se trouvent réunies un certain nombre de conditions : i) toutes les parties prenantes doivent s'engager pleinement en faveur de la stratégie ; ii) il faut que des mécanismes d'évaluation adéquats existent, pour mesurer ce qui marche ; et iii) il faut que soient clairement définis des objectifs appropriés au regard desquels mesurer les progrès.

### Encadré 7.1. Stratégies nationales face au vieillissement

#### Australie

La *National Strategy for an Ageing Australia* a été lancée en 2001 par le gouvernement fédéral. Cette initiative vise à sensibiliser davantage la communauté australienne à l'impact probable du vieillissement de la population et à conseiller le gouvernement sur les réponses politiques à apporter au problème à court, moyen et long terme dans le cadre d'un effort national et coordonné. Les objectifs de cette stratégie sont : i) créer un système viable de pensions de retraite assurant à tous les Australiens âgés un revenu de retraite adéquat, soutenant et encourageant les contributions individuelles à une épargne retraite tout au long de la vie professionnelle ; ii) lever les obstacles à un maintien dans la vie active des plus âgés ; iii) faire en sorte que la société australienne ait une image positive des seniors ; et iv) encourager et d'aider les personnes tout au long de leur vie à vieillir en bonne santé et de promouvoir un système de services de soins aux personnes âgées de niveau international. Le document énonçant cette stratégie établit un suivi régulier des progrès accomplis en matière de réalisation des objectifs de la stratégie nationale ; il prévoit notamment que, tous les trois ans, le Bureau des Australiens âgés (*Office for Older Australians*) fera un rapport au Parlement du Commonwealth. Le document établit également que les orientations fixées par la stratégie nationale devront être évaluées à intervalles réguliers afin de veiller à ce qu'elles demeurent pertinentes.

#### Corée

Sous la responsabilité du Bureau de la Présidence coréenne a été créé en octobre 2003 un groupe d'étude spécial sur la population et le vieillissement de la société, qui a publié, en janvier 2004, un rapport sur les politiques à mettre en oeuvre face à la baisse de la natalité et au vieillissement de la population. En février 2004 a été créé le Comité de la Présidence sur le vieillissement et la société future, composé de 10 ministres concernés et de 13 représentants des différents instituts universitaires et de recherche. La mission de ce Comité est de conseiller le Président sur les politiques à mettre en oeuvre à moyen et long terme pour prédire et préparer les changements économiques et sociaux qu'engendrera dans l'avenir une baisse du taux de natalité et un vieillissement rapide de la population de manière à accroître la compétitivité nationale et la qualité de vie des populations. Les travaux de ce Comité se concentrent essentiellement sur les problèmes suivants : i) faire remonter le taux de fécondité et fournir une aide à l'accueil des enfants de manière à rétablir une structure plus équilibrée de la population ; ii) accroître la participation des femmes et des seniors à la vie économique ; et iii) étendre le système actuel de protection sociale tout en se concentrant sur l'efficacité de son coût et l'adaptation de la gestion de l'activité économique et industrielle à la nouvelle structure de la population afin d'améliorer la qualité de vie des personnes.

#### Royaume-Uni

En mars 2005, le gouvernement britannique a exposé sa stratégie face au vieillissement de la population dans un document intitulé *Opportunity Age: Meeting the Challenges of Ageing*. Cette stratégie a deux objectifs : i) se préparer efficacement au renversement de la pyramide des âges qui va prendre de l'ampleur entre maintenant et 2050 et ii) aider à répondre aux aspirations de tout un chacun pour eux-mêmes et pour leur famille, de vivre mieux et plus longtemps. Elle vise plus spécifiquement à : i) accroître les taux d'emploi et obtenir une plus grande flexibilité pour les plus de 50 ans qui continuent de travailler, gérer leurs problèmes éventuels de santé et permettre de concilier un engagement professionnel et un engagement familial (ou autre) ; ii) permettre aux seniors de jouer un rôle pleinement actif dans la société, de disposer d'un revenu adéquat et d'un logement décent ; et iii) permettre aux individus de conserver leur indépendance et leur autonomie au fur et à mesure qu'ils avancent en âge même s'ils sont limités par les problèmes de santé qui peuvent survenir avec l'âge. Le gouvernement s'est fixé pour objectif un taux d'emploi global de 80 % dont un million supplémentaire de travailleurs âgés. Il envisage également d'élaborer, de publier et de revoir périodiquement un ensemble simple et transparent de résultats et d'indicateurs afin d'évaluer les progrès vers une meilleure qualité de vie des seniors.

*Source* : Ministère australien de la Santé et du Vieillissement (2002) ; site web du Comité sur le vieillissement et la société future de la Présidence coréenne, [www.cafs.go.kr](http://www.cafs.go.kr) ; Ministère britannique du Travail et des Retraites (2005).

De même, le contexte général n'est pas sans importance. Un contexte général favorable profitera à tout le monde, et si l'on parvient à stimuler la croissance de l'emploi grâce à des réformes judicieuses des marchés des produits et des marchés du travail, et grâce à des politiques macroéconomiques saines, cela améliorera les perspectives d'emploi pour les seniors, et cela aidera peut-être à faire accepter certaines réformes destinées précisément à encourager les travailleurs âgés à différer leur départ à la retraite. En renforçant l'intégration des femmes jeunes au marché du travail, les politiques destinées à faciliter l'articulation entre vie professionnelle et vie familiale pourront aussi aider à élever le taux d'activité des futures cohortes de femmes âgées. Ces politiques pourront aussi permettre aux hommes et aux femmes plus âgés à concilier travail et soins aux proches.

Enfin, il faudrait aussi avoir un plus grand souci de l'avenir. Les systèmes de retraite, par exemple, devraient être aménagés pour pouvoir mieux faire face à un futur allongement (non anticipé) de la longévité. Des politiques sont également nécessaires en réponse aux bouleversements qui se produisent sur le marché de travail, et comme on l'a vu au chapitre 2, pour tenir compte du fait que les seniors de demain ne seront pas nécessairement les mêmes que ceux d'aujourd'hui. Les services de l'emploi publics et privés risquent en effet d'être de plus en plus sollicités par un nombre croissant de seniors, à la fois plus instruits et plus mobiles, qui auront besoin de leur aide pour trouver des emplois et gérer leur carrière. D'autre part, les femmes représenteront probablement une part plus importante de la population âgée au travail, et elles pourraient avoir besoin d'aides supplémentaires pour rester plus longtemps sur le marché du travail, surtout dans les pays où l'âge de départ à la retraite des femmes va être progressivement relevé et aligné sur celui des hommes.

## 2. Dissiper les idées fausses

Il faut dissiper un certain nombre d'idées fausses quant aux capacités des seniors et quant à la façon dont le marché du travail fonctionne, car ces idées fausses risquent d'entraver les efforts de réforme et de freiner l'adoption de pratiques en matière d'emploi pour accompagner le vieillissement.

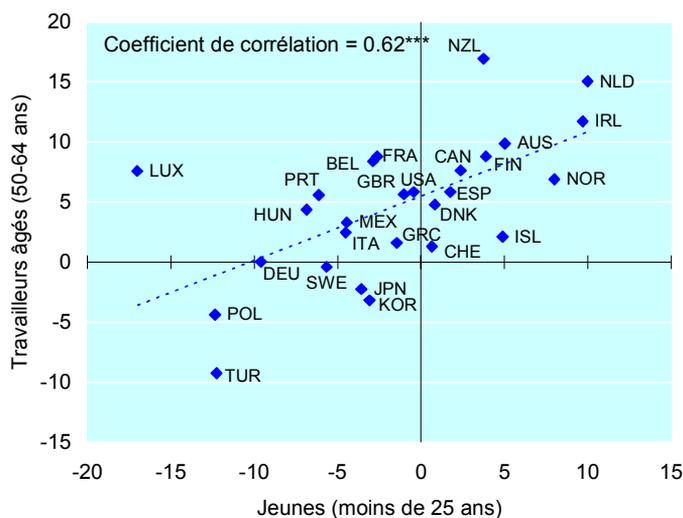
En premier lieu, l'argument est souvent avancé que moins d'emplois pour les travailleurs âgés signifie plus d'emplois pour les jeunes. Il y aurait un nombre fixe d'emplois à répartir et les travailleurs seraient parfaitement substituables entre eux. En réalité, ni l'une ni l'autre de ces assertions n'est vraie ; il n'est pas nécessairement aisé de substituer des jeunes à leurs aînés et les coûts permettant de subventionner les cessations anticipées d'activité peuvent se traduire par une réduction des possibilités d'emploi pour les jeunes en raison de l'alourdissement des charges fiscales sur le travail pour financer ces coûts. En fait, au niveau des pays de l'OCDE, on observe une corrélation non pas négative mais positive entre les variations du taux d'emploi des jeunes et de celui des travailleurs âgés (graphique 7.1)<sup>1</sup>.

On exprime aussi, parfois, un certain scepticisme quant à la capacité des plus âgés de se maintenir dans l'emploi. On peut avoir le sentiment que la capacité de travail se dégrade forcément avec l'âge. Comme on l'observe au chapitre 3, il se produit, de fait, une certaine diminution des capacités physiques et cognitives à mesure que l'on avance en âge. Mais ce déclin est souvent compensé par les changements que les travailleurs âgés eux-mêmes opèrent dans leur façon de travailler, ou peut l'être moyennant des ajustements relativement mineurs dans l'environnement de travail. En fait, diverses études montrent que les seniors et les jeunes ont chacun leurs forces et leurs faiblesses et que les uns et les autres ont quelque chose à apporter – la force la plus évidente des

seniors étant leur maturité et leur expérience. Il faut avoir une diversité des âges dans l'entreprise pour pouvoir exploiter toutes les richesses que représentent les différentes catégories de travailleurs.

Graphique 7.1. **Plus d'emplois pour les travailleurs âgés ne signifie pas moins d'emplois pour les jeunes**

Variation en points de pourcentage des taux d'emploi, 1992-2002



\*\*\* statistiquement significatif au seuil de 1 %.

Source : Estimations de l'OCDE à partir des statistiques de l'OCDE sur la population active.

L'un des arguments avancés pour justifier les retraits précoces de l'activité est l'intensité des emplois d'aujourd'hui. Pourtant, les données limitées dont on dispose tendent à indiquer que ce sont les emplois plus ordinaires, sans autonomie, plutôt que les emplois très stressants, sur lesquels il y a des cessations anticipées d'activité. Les politiques publiques doivent répondre aux difficultés que les travailleurs rencontrent pour continuer d'occuper leur emploi en leur offrant davantage de possibilités de mobilité professionnelle et de reconversion plutôt qu'en leur proposant des retraites anticipées.

Enfin, d'aucuns craignent que les réformes ne visent, en fait, à réduire la protection sociale. En réalité, ainsi que le montre le chapitre 1, c'est l'absence de réformes qui mettra en danger la pérennité des budgets publics et qui risquera, à terme, d'entraîner une réduction drastique de la protection sociale.

### 3. Lier plus étroitement les politiques aux faits

Il est important également, dans l'optique de la mise en œuvre des politiques, de suivre et d'évaluer les mesures qui sont prises. Il a été observé, pour de nombreux pays, que les données qui seraient nécessaires pour évaluer ce qui marche font défaut. De façon générale, on manque d'études qui aient tenté d'estimer, en les mettant en rapport avec le profil d'âge, les retombées de la formation des adultes ou l'impact net sur l'emploi et les salaires de la participation à des programmes actifs du marché du travail. Par exemple, on n'a pas d'estimations de l'impact net sur l'emploi et, par conséquent, de l'effet d'aubaine induit par le programme au Royaume-Uni pour les travailleurs âgés, le *New Deal 50+*. De même, en Finlande, il est difficile d'apprécier l'impact net des divers programmes en faveur des travailleurs âgés. Cela tient en partie au fait que

ces programmes ont été introduits au niveau national, de sorte qu'il n'a pas été possible de considérer un groupe témoin pendant une phase initiale de pilotage, dans un nombre limité de zones<sup>2</sup>.

Le lien entre la santé, les conditions de travail et la retraite demande aussi à être approfondi. Dans l'idéal, cela suppose de pouvoir s'appuyer sur des enquêtes longitudinales réalisées sur la base d'échantillons assez nombreux. Et c'est pourquoi la plupart des études, à ce jour, portent sur les États-Unis, où diverses grandes enquêtes longitudinales ont été réalisées, et sur les pays nordiques, où des bases importantes de données administratives sont accessibles aux chercheurs, et, souvent, appariées à des données d'enquête<sup>3</sup>. Cependant, des études transversales des conditions de travail peuvent aussi apporter des informations intéressantes mais, en dehors de l'Europe, elles ne sont pas fréquentes.

#### **4. Faire des défis une opportunité**

Au final, le vieillissement de la population est à la fois un défi et une opportunité. Il peut exercer une pression accrue sur les dépenses publiques et freiner la croissance économique. Mais le défi sera plus facile à relever si le potentiel de ressources en main-d'œuvre que représente la population âgée est mieux mobilisé. En fait, de nombreux les seniors préféreraient continuer de travailler si les incitations appropriées, les politiques et les pratiques au travail étaient bien en place. Plusieurs facteurs sont d'ores et déjà à l'œuvre : ils vont dans le sens d'une amélioration des possibilités d'emploi pour les seniors et, dans plusieurs pays, la tendance à des départs à la retraite toujours plus précoces a été stoppée et s'est même, en partie, inversée. Les facteurs qui sont à l'œuvre sont notamment une élévation du niveau moyen de formation des plus âgés et une diminution des métiers manuels ainsi que la volonté délibérée des pouvoirs publics d'encourager les seniors à continuer de travailler. Le réel enjeu, pour tous les pays de l'OCDE, sera de veiller à ce que ce processus ne soit pas entravé, et à ce que les gains futurs de longévité se traduisent par des opportunités nouvelles pour les seniors, qui auront la perspective de vivre plus longtemps des années gratifiantes, dans l'emploi et à la retraite. Cela nécessitera l'implication et la coopération des pouvoirs publics, des employeurs, des syndicats et de la société civile, pour que puisse être adopté et mis en œuvre un nouvel ensemble de politiques et de pratiques en matière d'emploi pour accompagner le vieillissement.

## Notes

1. La corrélation positive peut aussi refléter une sensibilité à la conjoncture des taux d'emploi pour les deux groupes et demanderait certainement plus d'analyse.
2. Comme on le signale dans OCDE (2005k, encadré 5.2), pour pouvoir analyser l'effet net d'un programme sur le marché du travail, il faut pouvoir se référer, d'une manière ou d'une autre, à un groupe témoin qui n'a pas participé au programme. Pour ce faire, il y a trois façons de procéder : i) on peut répartir les individus, de façon aléatoire, entre ceux qui participeront et ceux qui ne participeront pas au programme ; ii) on peut procéder à une comparaison non expérimentale des résultats pour ceux qui ont participé au programme et pour ceux qui n'y ont pas participé, en faisant intervenir des variables de contrôle économétriques pour tenir compte des biais de sélection ; ou iii) on peut réaliser des études pilotes, le programme étant mis en œuvre dans certaines zones mais pas dans d'autres, ce qui permet d'observer et de comparer les résultats.
3. Aux États-Unis, les enquêtes que l'on peut exploiter sont notamment l'enquête Health and Retirement Survey (HRS) et l'étude Panel Study of Income Dynamics (PSID). Au Royaume-Uni, il y a eu les études fort connues Whitehall Studies (I et II) mais ces études datent un peu aujourd'hui et elles ne portaient que sur les fonctionnaires.



## *Bibliographie*

- Adams, S. (2004), « Age Discrimination Legislation and the Employment of Older Workers », *Labour Economics*, vol. 11, n° 2, pp. 219-241.
- Aubert, P. (2005), « Les salaires des seniors sont-ils un obstacle à leur emploi ? », *Les salaires en France*, INSEE, juin.
- Australian Department of Health and Ageing (2002), « The National Strategy for an Ageing Australia: An Older Australia, Challenges and Opportunities for All », édition réimprimée avec amendements (1<sup>re</sup> édition en 2001), Canberra.
- Australian Productivity Commission (2005), « Economic Implications of an Ageing Australia », Research Report, Productivity Commission, Canberra.
- Bassanini, A., A.L. Booth, G. Brunello, M. De Paola et E. Leuven (2005), « Workplace Training in Europe », IZA Discussion Paper, n° 1640, IZA, Bonn, août.
- Behaghel, L. et N. Greenan (2005), « Training and Age-Biased Technical Change: Evidence from French Micro Data », CREST Working Papers, n° 6, INSEE, Paris, janvier.
- Behaghel, L., B. Crépon and B. Sédillot (2004), « Contribution Delalande et transitions sur le marché du travail », *Economie et Statistique*, n° 372, pp. 61-88.
- Blau, D. et R. Riphahn (1999), « Labor Force Transitions of Older Married Couples in Germany », *Labour Economics*, vol. 6, n° 2, pp. 229–251.
- Blekesaune, M. et P.E. Solem (2005), « Working Conditions and Early Retirement: A Prospective Study of Retirement Behavior », *Research on Aging*, vol. 27, n° 1, pp. 3-30.
- Blöndal, S. et S. Scarpetta (1998), « The Retirement Decision in OECD Countries », OECD Economics Department Working Papers, n° 98, OCDE, Paris.
- Bound, J., M. Schoenbaum, T. Stinebrickner et T. Waidmann (1999), « The Dynamic Effects of Health on the Labor Force Transitions of Older Workers », *Labour Economics*, vol. 6, n° 2, pp. 179-202.
- Burniaux, J-M., R. Duval et F. Jaumotte (2003), « Coping with Ageing: a Dynamic Approach to Quantify the Impact of Alternative Policy Options on Future Labour Supply in OECD Countries », OECD Economics Department Working Papers, n° 371, OCDE, Paris.
- Commission européenne (CE) (2005), « Green Paper on an EU Approach to Managing Economic Migration », COM(2004) 811 final, Commission européenne, Bruxelles.
- Cremer, H. et P. Pestieau (2003), « The Double Dividend of Postponing Retirement », *International Tax and Public Finance*, vol. 10, pp. 419-434.

- Crépon, B. et P. Aubert (2003), « Productivité et salaire des travailleurs âgés », *Économie et Statistique*, n° 368, pp. 157-185.
- Daniel, K. et W.S. Siebert (2004), « Does Employment Protection Reduce the Demand for Unskilled Labor? », IZA Discussion Papers, n° 1290, IZA, Bonn, septembre.
- Duval, R. (2003), « The Retirement Effects of Old-Age Pension and Early Retirement Schemes in OECD Countries », OECD Economics Department Working Papers, n° 370, OCDE, Paris.
- Dygaló, N. (2003), « Mid-career Productivity and Employment after the Age of Fifty », manuscrit non publié, Université de Cornell, New York.
- Finnish Prime Minister's Office (2005), « Finland for People of All Ages – Government Report on the Future: Demographic Trends, Population Policy, and Preparation for Changes in the Age Structure », Finnish Prime Minister's Office, Publications 34/2004, Helsinki.
- Gautié, J. (2004), « Les travailleurs âgés face à l'emploi », *Économie et Statistique*, n° 368.
- Gruber, J. et D. Wise (eds.) (1999), *Social Security and Retirement around the World*, University of Chicago Press, Chicago et Londres.
- Gruber, J. et D. Wise (dir. pub.) (2004), *Social Security and Retirement around the World: Micro-Estimation*, University of Chicago Press, Chicago et Londres.
- Guillemard, A. (2003), *L'âge de l'emploi. Les sociétés à l'épreuve du vieillissement*, Armand Colin, Paris.
- Gustman, A.L. et T.L. Steinmeier (2004), « Minimum Hours Constraints, Job Requirements and Retirement », NBER Working Paper n° 10876, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA, octobre.
- Hellerstein, J.K. et D. Neumark (2004), « Production Function and Wage Equation Estimation with Heterogeneous Labor: Evidence from a New Matched Employer-Employee Data Set », NBER Working Paper n° 10325, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA, février.
- Hirsch, B.T., D.A. MacPherson et M.A. Hardy (2000), « Occupational Age Structure and Access for Older Workers », *Industrial and Labour Relations Review*, vol. 53, n° 3, pp. 401-418.
- Hoj, J. et S. Toly (2005), « The Labour Market Impact of Rapid Ageing of Government Employees: Some Illustrative Scenarios », OECD Economics Department Working Papers, n° 441, OCDE, Paris.
- Jimenez-Martin, S., J. Labeaga et M. Martínez Granado (1999), « Health Status and Retirement Decisions for Older European Couples », IRISS Working Paper Series, n° 1999-01, CEPS/INSTEAD, Luxembourg.
- Kerkhofs, M., M. Lindeboom et J. Theeuwes (1999), « Retirement, Financial Incentives and Health », *Labour Economics*, vol. 6, n° 2, pp. 203-227.
- Kruse, D. et L. Schur (2003), « Employment of People with Disabilities following the ADA », *Industrial Relations*, vol. 42, n° 1, pp. 31-66, janvier.
- Lazear, E.P. (1979), « Why Is There Mandatory Retirement? », *Journal of Political Economy*, vol. 87, n° 6, pp. 1261-1284.

- Lazear, E.P. (1981), « Agency, Earnings Profiles, Productivity, and Hours Restrictions », *American Economic Review*, vol. 71, n° 4, pp. 606-620.
- Lazear, E.P. (1986), « Retirement From the Labour Force », in O. Ashenfelter et R. Layard (dir. pub.), *Handbook of Labour Economics*, North Holland, Amsterdam, pp. 305-355.
- Martin, J.P. et D. Grubb (2001), « What works and for whom: A review of OECD countries' experiences with active labour market policies », *Swedish Economic Policy Review*, vol. 8, n° 2, pp. 9-56.
- OCDE (1998), *Perspectives de l'emploi*, OCDE, Paris.
- OCDE (1999), *Perspectives de l'emploi*, OCDE, Paris.
- OCDE (2000), *Literacy in the Information Age: Final Report of the International Adult Literacy Survey*, OCDE, Paris.
- OCDE (2001), *Perspectives économiques*, vol. 2001/1, n° 69, OCDE, Paris.
- OCDE (2002), *Bébés et employeurs – Comment réconcilier travail et vie de famille : Australie, Danemark et Pays-Bas*, vol. 1, OCDE, Paris.
- OCDE (2003a), *Vieillesse et politiques de l'emploi : Suède*, OCDE, Paris.
- OCDE (2003b), *Vieillesse et politiques de l'emploi : Espagne*, OCDE, Paris.
- OCDE (2003c), *Vieillesse et politiques de l'emploi : Belgique*, OCDE, Paris.
- OCDE (2003d), *Vieillesse et politiques de l'emploi : Suisse*, OCDE, Paris.
- OCDE (2003e), *Bébés et employeurs – Comment réconcilier travail et vie de famille : Autriche, Irlande et Japon*, vol. 2, OCDE, Paris.
- OCDE (2003f), *Transformer le handicap en capacité : promouvoir le travail et la sécurité des personnes handicapées*, OCDE, Paris.
- OCDE (2004a), *Vieillesse et politiques de l'emploi : Norvège*, OCDE, Paris.
- OCDE (2004b), *Vieillesse et politiques de l'emploi : Japon*, OCDE, Paris.
- OCDE (2004c), *Vieillesse et politiques de l'emploi : Corée*, OCDE, Paris.
- OCDE (2004d), *Vieillesse et politiques de l'emploi : Royaume-Uni*, OCDE, Paris.
- OCDE (2004e), *Vieillesse et politiques de l'emploi : Finlande*, OCDE, Paris.
- OCDE (2004f), *Vieillesse et politiques de l'emploi : Italie*, OCDE, Paris.
- OCDE (2004g), *Vieillesse et Politiques de l'Emploi : Luxembourg*, OCDE, Paris.
- OCDE (2004h), *Vieillesse et politiques de l'emploi : République tchèque*, OCDE, Paris.
- OCDE (2004i), *Perspectives de l'emploi*, OCDE, Paris.
- OCDE (2004j), *Bébés et employeurs – Comment réconcilier travail et vie de famille : Nouvelle-Zélande, Portugal, Suisse*, vol. 3, OCDE, Paris.
- OCDE (2005a), *Vieillesse et politiques de l'emploi : Pays-Bas*, OCDE, Paris.
- OCDE (2005b), *Vieillesse et politiques de l'emploi : États-Unis*, OCDE, Paris.

- OCDE (2005c), *Bébés et employeurs – Comment réconcilier travail et vie de famille : Canada, Finlande, Suède et Royaume-Uni*, vol. 4, OCDE, Paris.
- OCDE (2005d), *Les pensions dans les pays de l'OCDE : panorama des politiques publiques*, OCDE, Paris.
- OCDE (2005e), *Vieillesse et politiques de l'emploi : Autriche*, OCDE, Paris.
- OCDE (2005f), *Vieillesse et politiques de l'emploi : France*, OCDE, Paris.
- OCDE (2005g), *Vieillesse et politiques de l'emploi : Irlande*, OCDE, Paris.
- OCDE (2005h), *Vieillesse et politiques de l'emploi : Danemark*, OCDE, Paris.
- OCDE (2005i), *Vieillesse et politiques de l'emploi : Australie*, OCDE, Paris.
- OCDE (2005j), *Promouvoir la formation des adultes*, OCDE, Paris.
- OCDE (2005k), *Perspectives de l'emploi*, OCDE, Paris.
- OCDE (2005l), *Vieillesse et politiques de l'emploi : Canada*, OCDE, Paris.
- OCDE (2005m), *Vieillesse et politiques de l'emploi : Allemagne*, OCDE, Paris.
- Oliveira Martins, J., F. Gonand, P. Antolin, C. de la Maisonneuve et K. Yoo (2005), « The Impact of Ageing on Demand, Factor Markets and Growth », OECD Economics Department Working Papers n° 420, OCDE, Paris.
- Orszag, J.M. et D.J. Snower (2003), « Designing Employment Subsidies », *Labour Economics*, vol. 10, n° 5, pp. 557–572.
- Penner, R.G., P. Perun et C.E. Steuerle (2002), « Legal and Institutional Impediments to Partial Retirement and Part time Work by Older Workers », Urban Institute Research Report, Urban Institute, Washington, D.C.
- Queisser, M. et E. Whitehouse (2006), « Neutral, Fair or Something Else? A taxonomy of actuarial concepts used in pension-system design », OECD Social, Employment and Migration Working Papers, OCDE, à paraître.
- Salthouse, T.A. (1984), « Effects of Age and Skill in Typing », *Journal of Experimental Psychology*, vol. 13, pp. 345-371.
- Schils, T. (2005), *Early Retirement Patterns in Europe: A Comparative Panel Study*, Dutch University Press, Amsterdam.
- Skirbekk, V. (2003), « Age and Individual Productivity: A Literature Survey », Max-Planck Institute for Demographic Research Working Paper, WP 2003-028, Max-Planck Institute for Demographic Research, Rostock, Allemagne, août.
- Takala, M. (2003), « Research on Part-time Pensions 2001 », document non publié, Helsinki.
- UK Department of Work and Pensions (2005), *Opportunity Age: Meeting the Challenges of Ageing in the 21st Century*, TSO (The Stationery Office), Norwich.
- Volkoff, S., A.-Fr. Molinié et A. Jolivet (2000), « Efficaces à tout âge : vieillissement démographique et activités de travail », Dossier du Centre d'Études de l'Emploi, n° 16, France.

LES ÉDITIONS DE L'OCDE, 2, rue André-Pascal, 75775 PARIS CEDEX 16  
IMPRIMÉ EN FRANCE  
(81 2006 02 2 P) ISBN 92-64-03589-3 - n° 54940 2006

# Viellissement et politiques de l'emploi

## Vivre et travailler plus longtemps

Notre époque est marquée par un vieillissement rapide de la population. Pourtant, un grand nombre de politiques, pratiques et attitudes, découragent les personnes âgées de travailler, que ce soit dans le domaine social ou en matière d'emploi. Ces politiques et attitudes ne sont plus adaptées à la réalité, elles doivent être révisées. Elles empêchent non seulement les travailleurs âgés de choisir quand et comment prendre leur retraite mais elles sont aussi onéreuses pour les entreprises, l'économie et la société. Si rien n'est fait pour promouvoir de meilleures perspectives d'emploi pour les travailleurs âgés, le nombre de retraités en proportion de la population active aura doublé d'ici une cinquantaine d'années dans les pays de l'OCDE. Les niveaux de vie seront menacés et de très fortes pressions s'exerceront sur le financement des systèmes de protection sociale. Face à ces sombres perspectives, il convient de faire de l'emploi une option plus attrayante et plus gratifiante pour les travailleurs âgés. Premièrement, de fortes incitations financières doivent être associées au prolongement de la vie active et les dispositifs qui favorisent financièrement une cessation anticipée d'activité doivent être supprimés. Deuxièmement, les méthodes de recrutement et de fixation des salaires doivent être adaptées, de sorte que les employeurs soient davantage incités à embaucher et à maintenir dans l'emploi des travailleurs âgés. Troisièmement, il convient d'apporter à ces derniers l'aide et les encouragements dont ils ont besoin pour améliorer leur employabilité. Enfin, un changement d'attitude majeur à l'égard de la poursuite de la vie active au-delà de 50 ans sera nécessaire de la part des employeurs comme des travailleurs âgés.

Ce rapport constitue une contribution importante à la définition de politiques et de pratiques nouvelles destinées à accompagner le vieillissement dans le domaine de l'emploi. Il met à profit les principaux enseignements tirés des 21 examens nationaux qui ont été publiés séparément dans la série « Ageing and Employment Policies/Vieillissement et politiques de l'emploi » de l'OCDE.

Allemagne  
Australie  
Autriche  
Belgique  
Canada  
Corée  
Danemark  
Espagne  
États-Unis  
Finlande  
France

Irlande  
Italie  
Japon  
Luxembourg  
Norvège  
Pays-Bas  
République tchèque  
Royaume-Uni  
Suisse  
Suède

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

<http://www.sourceocde.org/emploi/9264035893>

<http://www.sourceocde.org/finance/9264035893>

<http://www.sourceocde.org/questionssociales/9264035893>

Les utilisateurs ayant accès à tous les ouvrages en ligne de l'OCDE peuvent également y accéder via :

<http://www.sourceocde.org/9264035893>

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](mailto:SourceOECD@oecd.org).

[www.oecd.org](http://www.oecd.org)



ISBN 92-64-03589-3  
81 2006 02 2 P

