

## 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.