

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 échanges¹. 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 Belgique².

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'OCDE³. 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 entreprises⁴.

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 famille⁵. 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).

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^{re} 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.

Table des matières

Résumé	9
Introduction	15
Chapitre 1. Le défi à venir	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
Chapitre 2. Travailler après 50 ans	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
Chapitre 3. Désincitations au travail et obstacles à l'emploi	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
Chapitre 4. Supprimer les désincitations au travail et offrir plus de choix dans les décisions en matière de retraite et de travail	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
Chapitre 5. Modifier l'attitude des employeurs et les pratiques en matière d'emploi	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
Chapitre 6. Améliorer l'employabilité	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
Chapitre 7. Remarques de conclusion sur la mise en œuvre des politiques	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
Bibliographie	157

Liste des encadrés

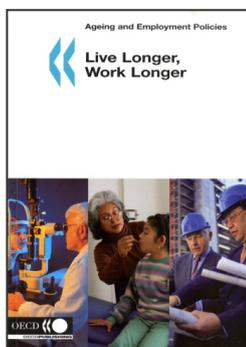
Encadré 1.1.	Les trois « P » face au vieillissement de la population	25
Encadré 3.1.	Les principaux facteurs qui déterminent les décisions en matière de travail et de retraite	53
Encadré 3.2.	Dispenses de recherche d'emploi pour les seniors au chômage	62
Encadré 3.3.	La productivité diminue-t-elle avec 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



Extrait de :
Live Longer, Work Longer

Accéder à cette publication :
<https://doi.org/10.1787/9789264035881-en>

Merci de citer ce chapitre comme suit :

OCDE (2006), « Améliorer l'employabilité », dans *Live Longer, Work Longer*, Éditions OCDE, Paris.

DOI: <https://doi.org/10.1787/9789264035898-7-fr>

Cet ouvrage est publié sous la responsabilité du Secrétaire général de l'OCDE. Les opinions et les arguments exprimés ici ne reflètent pas nécessairement les vues officielles des pays membres de l'OCDE.

Ce document et toute carte qu'il peut comprendre sont sans préjudice du statut de tout territoire, de la souveraineté s'exerçant sur ce dernier, du tracé des frontières et limites internationales, et du nom de tout territoire, ville ou région.

Vous êtes autorisés à copier, télécharger ou imprimer du contenu OCDE pour votre utilisation personnelle. Vous pouvez inclure des extraits des publications, des bases de données et produits multimédia de l'OCDE dans vos documents, présentations, blogs, sites Internet et matériel d'enseignement, sous réserve de faire mention de la source OCDE et du copyright. Les demandes pour usage public ou commercial ou de traduction devront être adressées à rights@oecd.org. Les demandes d'autorisation de photocopier une partie de ce contenu à des fins publiques ou commerciales peuvent être obtenues auprès du Copyright Clearance Center (CCC) info@copyright.com ou du Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC) contact@cfcopies.com.