



Bureau
international
du Travail

Genève

Rapport IV

L'emploi et la protection sociale face à la nouvelle donne démographique



Conférence
internationale
du Travail

102^e session, 2013

Conférence internationale du Travail, 102^e session, 2013

Rapport IV

L'emploi et la protection sociale face à la nouvelle donne démographique

Quatrième question à l'ordre du jour

Bureau international du Travail Genève

ISBN 978-92-2-226861-0 (imprimé)
ISBN 978-92-2-226862-7 (pdf Web)
ISSN 0251-3218

Première édition 2013

Les désignations utilisées dans les publications du BIT, qui sont conformes à la pratique des Nations Unies, et la présentation des données qui y figurent n'impliquent de la part du Bureau international du Travail aucune prise de position quant au statut juridique de tel ou tel pays, zone ou territoire, ou de ses autorités, ni quant au tracé de ses frontières.

La mention ou la non-mention de telle ou telle entreprise ou de tel ou tel produit ou procédé commercial n'implique de la part du Bureau international du Travail aucune appréciation favorable ou défavorable.

Les publications du Bureau international du Travail peuvent être obtenues dans les principales librairies ou auprès des bureaux locaux du BIT. On peut aussi se les procurer directement, de même qu'un catalogue ou une liste des nouvelles publications, à l'adresse suivante: Publications du BIT, Bureau international du Travail, CH-1211 Genève 22, Suisse, ou par e-mail: pubvente@ilo.org ou par notre site Web: www.ilo.org/publns.

Table des matières

	<i>Page</i>
Introduction	1
Chapitre 1. L'évolution du marché du travail dans le nouveau contexte démographique: Le cadre général	5
1.1. Les tendances démographiques mondiales et régionales	6
Les tendances mondiales	6
Les tendances régionales	10
1.2. Evolution globale de la main-d'œuvre	21
Les tendances de l'évolution de la main-d'œuvre	21
Le taux d'activité	22
Le chômage	25
Education, compétences et évolution de la main-d'œuvre	27
La sécurité du revenu et le taux d'activité des personnes âgées.....	28
L'évolution des migrations.....	30
Urbanisation et vieillissement de la population en zone rurale	31
Les crises économiques.....	32
Chapitre 2. Conséquences économiques et sociales de la nouvelle donne démographique.....	35
2.1. Les effets sur le développement économique	35
Les dividendes démographiques: Une chance à saisir?.....	36
Les pays en phase «déficitaire» du cycle de vie	37
2.2. La pauvreté et l'économie informelle.....	39
2.3. Les pénuries de main-d'œuvre et de compétences.....	45
2.4. Education et formation	47
2.5. Productivité du travail et revenus	49
2.6. Modèles de retraite	51
2.7. La protection sociale	55
La crise actuelle et la sécurité sociale	55
Accès à la sécurité sociale: Inégalités entre hommes et femmes.....	58
Prestations de vieillesse et d'invalidité	59
Accès des personnes âgées à une protection sociale de la santé et aux soins de longue durée.....	60
2.8. La durabilité des systèmes de sécurité sociale	61

	<i>Page</i>
Chapitre 3. Les mesures à prendre	65
3.1. Approche par le cycle de vie et perspective intergénérationnelle	65
Le cercle vertueux de l'emploi, de la sécurité sociale et du développement économique	65
Promouvoir le plein emploi productif tout au long de la vie	67
Assurer une sécurité sociale suffisante et pérenne pour tous	83
Recourir aux normes internationales du travail et au dialogue social	96
3.2. Politiques pour les travailleurs âgés	103
Promouvoir les pratiques non discriminatoires assurant la mixité et la gestion des âges	103
Politiques actives du marché du travail	106
Adapter le temps de travail, la vie professionnelle et l'organisation du travail	112
Assurer un milieu de travail sûr et salubre	114
Assurer des soins de santé et des soins de longue durée aux personnes âgées	115
Des approches globales	117
Chapitre 4. La marche à suivre: Un cadre intégré pour le travail décent face au défi démographique.....	121
4.1. Les défis fondamentaux et les solutions à envisager	121
4.2. Les éléments d'un cadre intégré permettant de maintenir un niveau élevé d'emploi et de protection sociale pendant toute la crise et au-delà.....	123
Agir sur la demande pour favoriser l'emploi	124
Créer des emplois décents et étendre la protection sociale dans les pays à taux de fertilité élevés et à population en croissance rapide	125
Gérer les pénuries de main-d'œuvre et de compétences et assurer la pérennité financière des systèmes de sécurité sociale dans les pays vieillissant	126
Les mesures destinées aux travailleurs âgés.....	127
4.3. Mesures de suivi éventuelles de l'OIT dans le cadre intégré du travail décent	128
Chapitre 5. Points suggérés pour la discussion.....	131
Annexe. Instruments de l'OIT ayant trait au changement démographique	133

Introduction

1. A sa 310^e session (mars 2011), le Conseil d'administration du Bureau international du Travail (BIT) a décidé d'inscrire à l'ordre du jour de la 102^e session (2013) de la Conférence internationale du Travail (CIT) une discussion générale, fondée sur une approche intégrée, sur l'emploi et la protection sociale dans le nouveau contexte démographique¹.

2. Le nouveau contexte démographique a pour principale caractéristique la tendance, inévitable et irréversible, au «vieillissement de la population», résultante de la baisse des taux de mortalité et de fécondité et de l'accroissement de la longévité. Ce phénomène est le fruit de progrès sociaux et économiques importants pour l'ensemble de l'humanité et il faut s'en féliciter. Pourtant, cette évolution structurelle globale peut se révéler problématique pour la société et pour le monde du travail en particulier. A l'échelle planétaire, le taux d'accroissement de la population se ralentit, mais l'augmentation de la population mondiale prévue pour les quatre prochaines décennies – plus de 2 milliards d'habitants supplémentaires – n'en demeure pas moins un véritable défi. Le nombre des personnes âgées de 60 ans et plus augmente plus vite que celui de tout autre groupe d'âge, et il aura triplé, à peu de chose près, entre aujourd'hui et 2050. D'après les chiffres et informations analysés dans le présent rapport, cette transition démographique se produit dans tous les pays et toutes les régions, industrialisés et en développement, mais à un rythme différent et dans un avenir plus ou moins proche.

3. L'évolution de la structure par âge de la population peut avoir des conséquences importantes sur le développement économique, sur les marchés du travail et sur le bien-être dans des contextes de développement différents. Elle peut entraîner des pénuries de main-d'œuvre et de qualifications, des baisses de productivité et d'innovation et des lacunes, en matière de protection sociale et d'autres services, pour une population de plus en plus âgée. Le rapport analyse ces conséquences et les orientations stratégiques actuellement appliquées ou envisagées, surtout dans les pays industrialisés, dans lesquels la transition démographique est la plus avancée. Sont également étudiées les difficultés engendrées par cette transition dans les pays en développement. Ces pays doivent se préparer au vieillissement de leur population alors même qu'ils subissent une crise profonde en termes de possibilités d'emploi décent et productif, notamment pour les jeunes femmes et les jeunes hommes, ainsi que des niveaux élevés de pauvreté et de précarité.

4. Dans le monde entier, l'opinion publique est de plus en plus consciente des difficultés causées par la transition démographique et de leur interdépendance. Elle comprend de mieux en mieux que les faits qui se produisent dans une région donnée

¹ Cette discussion générale, initialement inscrite à l'ordre du jour de la 98^e session (2009) de la CIT, a été reportée par le Conseil d'administration, qui a décidé en mars 2009 de permettre à la Conférence d'examiner les incidences de la crise économique et financière mondiale pour le monde du travail. La discussion qui a eu lieu lors de la Conférence de 2009 a abouti à l'adoption du Pacte mondial pour l'emploi et d'un ensemble d'orientations de l'OIT face à la crise financière mondiale.

entraînent des répercussions sur d'autres régions, par exemple en termes de mouvements de population et de migrations de main-d'œuvre.

5. La crise financière mondiale et les perspectives de ralentissement économique durable, en 2013 et au-delà, ont des conséquences néfastes sur l'emploi et le sous-emploi pour diverses catégories de population. Elles font peser des pressions financières sur les systèmes de sécurité sociale. Les recettes fiscales et les entrées de cotisations diminuent alors même qu'il faut s'attendre à une augmentation des dépenses liées aux prestations. Les réflexions sur les orientations à prendre en sont d'autant plus ardues.

6. Le présent rapport part du principe que les défis lancés par cette transition démographique peuvent être relevés. Il démontre qu'il convient de penser l'évolution démographique dans une perspective globale et à long terme. Les diverses orientations possibles doivent tenir compte des complémentarités entre les politiques de l'emploi et de la protection sociale pour tous les groupes d'âge et tout au long de la vie. Elles devraient tabler sur la solidarité entre les générations ainsi que sur la coopération entre les pays. Le rapport montre aussi que la réflexion sur les diverses options permettant de faire face à des tendances structurelles telles que le vieillissement de la population ne devrait pas être guidée par la vision cyclique et à court terme dictée par la crise.

7. Cette approche intégrée destinée à affronter les incidences du changement démographique sur l'emploi et la protection sociale est encadrée par l'Agenda du travail décent et par les principes de la Déclaration de 2008 sur la justice sociale pour une mondialisation équitable ainsi que sur le Pacte mondial pour l'emploi (2009). Le Pacte a démontré la pertinence d'une panoplie de mesures intégrée et cohérente. La recommandation (n° 202) sur les socles de protection sociale, 2012, ainsi que l'appel à l'action pour combattre la crise mondiale de l'emploi à laquelle les jeunes sont confrontés offrent des cadres stratégiques nouveaux et utiles pour agir et mettre en place des mesures intégrées couvrant l'ensemble du cycle de vie et des générations.

8. L'une des principales conséquences de ce changement démographique est le nombre croissant de personnes âgées au sein de la population. C'est pourquoi le rapport met plus particulièrement l'accent sur les politiques touchant ce groupe d'âge.

9. Dès sa fondation, l'OIT s'est intéressée au vieillissement. Les premiers instruments, qu'elle a adoptés dans les années trente et révisés en 1967, visaient à garantir l'assurance-invalidité, vieillesse et survivants². En 1962, le rapport du Directeur général à la Conférence³ faisait état de la précieuse contribution des travailleurs âgés à l'économie et à la société.

10. La question des travailleurs âgés a de nouveau été inscrite à l'ordre du jour de la Conférence internationale du Travail en 1979⁴. L'année suivante, celle-ci a adopté l'instrument le plus complet sur le sujet, à savoir la recommandation (n° 162) sur les travailleurs âgés, 1980, qui a pour but de protéger le droit de ces travailleurs à l'égalité de traitement et indique les mesures à prendre pour répondre à leurs besoins.

² Voir convention (n° 128) concernant les prestations d'invalidité, de vieillesse et de survivants, 1967.

³ BIT: *Les aspects sociaux de l'âge: Emploi et retraite*, rapport du Directeur général à la Conférence internationale du Travail, 46^e session, Genève, 1962.

⁴ BIT: *Travailleurs âgés: travail et retraite*, rapport VI(2), CIT, 65^e session, Genève, 1979, http://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/1979/79B09_80.pdf.

11. Ce rapport fait aussi écho à la résolution de l'Assemblée générale des Nations Unies concernant la suite donnée à la deuxième Assemblée mondiale sur le vieillissement ⁵. La résolution invite les organes et organismes des Nations Unies «à inscrire le vieillissement, selon qu'il conviendra, dans les mesures à prendre au titre des objectifs de développement convenus au niveau international, y compris ceux qui figurent dans la Déclaration du Millénaire, en particulier celui qui concerne l'élimination de la pauvreté», et les prie «d'inscrire la question du vieillissement dans leurs programmes de travail, en tenant compte des différences entre les sexes».

12. Plus de trente ans se sont écoulés depuis la première Assemblée mondiale sur le vieillissement (Vienne, 1982) et plus de dix années depuis la deuxième (Madrid, 2002). Le Plan d'action international de Vienne sur le vieillissement a beaucoup contribué à faire comprendre les problèmes que le vieillissement démographique pose à toutes les sociétés et aussi le parti qu'elles peuvent en tirer. La deuxième assemblée mondiale s'est penchée sur des aspects nouveaux et a adopté le Plan d'action international de Madrid qui préconise des changements dans les comportements, les politiques et les pratiques à tous les niveaux. Ce plan a pour objet de «faire en sorte que tous puissent vieillir dans la sécurité et la dignité et participer à la vie de leurs sociétés en tant que citoyens disposant de tous les droits». En 2012, dix ans après l'adoption du plan d'action de Madrid, les progrès réalisés dans sa mise en œuvre ont été examinés, avec entre autres la contribution de l'OIT ⁶.

13. Le présent rapport, destiné à faciliter la discussion générale lors de la Conférence, se compose de quatre chapitres. Le premier passe en revue les tendances et perspectives mondiales et régionales de la démographie, de la population active et des taux de dépendance, qui déterminent les marchés du travail et les systèmes de transferts sociaux partout dans le monde, dans les pays industrialisés comme dans les pays en développement. Le deuxième présente les principales répercussions sociales et économiques du changement démographique dans des contextes différents de développement et à des stades divers de la transition démographique, lesquels varient sensiblement selon les pays et leur stade de développement. Le troisième chapitre décrit les mesures prises et d'autres solutions envisageables. Il insiste sur la nécessité d'améliorer les perspectives de travail décent pour tous les groupes de la population en âge de travailler tout en mettant en place une protection sociale plus étendue afin de fournir des transferts sociaux adaptés et durables ainsi que des pensions décentes. Le quatrième chapitre récapitule les principales conclusions et propose un éventail de mesures que pourrait prendre le Bureau pour soutenir l'élaboration des politiques par les mandants dans le domaine des transitions démographiques. Les conséquences de la crise financière et économique mondiale sont évoquées dans l'ensemble du rapport.

⁵ Nations Unies: *Suite donnée à la deuxième Assemblée mondiale sur le vieillissement*, résolution 58/134, adoptée par l'Assemblée générale, 58^e session, New York, 2004 (document A/RES/58/134).

⁶ UNFPA: *Ageing in the Twenty-First Century: A Celebration and a Challenge* (New York, 2012).

Chapitre 1

L'évolution du marché du travail dans le nouveau contexte démographique: Le cadre général ¹

14. La structure par âge de la population mondiale subit actuellement une profonde transformation. Il y aura en 2030 davantage de personnes âgées de plus de 60 ans que d'enfants de moins de 10 ans, et les trois quarts des personnes âgées vivront dans les pays en développement. Ce phénomène de vieillissement de la population se produit lorsque l'âge médian d'un pays s'élève, en raison de la baisse des taux de natalité et de mortalité qui accompagne le développement du pays (encadré 1.1). En outre, comme les femmes continuent à vivre plus longtemps que les hommes, la féminisation de la population âgée se poursuivra.

Encadré 1.1

Les phases des transitions démographiques

Avant l'ère moderne, les taux de fécondité et de mortalité étaient très élevés et entraînaient, de manière générale, des taux de croissance démographique faibles et constants. Avec l'industrialisation, les tendances démographiques passent par des stades différents: dans une première phase, les taux de natalité élevés entraînent une augmentation de la population. On peut observer une baisse des taux de mortalité, en particulier de la mortalité infantile. Il en découle un accroissement de la proportion de jeunes dans la population. Lors de la phase suivante, la baisse de la fécondité entraîne une diminution de la proportion d'enfants et, avec l'entrée dans l'âge actif des nombreux jeunes nés au cours de la première phase, la proportion d'adultes en âge de travailler s'accroît. Cette phase est temporaire, elle dure en règle générale entre une quarantaine et une cinquantaine d'années. Au cours de la phase suivante, la fécondité et la mortalité poursuivent leur déclin, alors que la longévité augmente. En outre, l'importante population en âge de travailler vieillit. Tout cela accroît la proportion de personnes âgées: c'est le phénomène que l'on appelle «vieillissement de la population». Cette période au cours de laquelle la proportion de personnes âgées est très élevée est, elle aussi, temporaire. Au stade final, les faibles taux de natalité et de mortalité, associés à des taux de fécondité eux aussi réduits, conduisent à une croissance démographique constante mais très modeste, voire à une baisse de la population.

¹ Les informations démographiques et les projections de population proviennent du Réseau d'information des Nations Unies sur la population (Division de la population de l'ONU): <http://www.un.org/popin/data.html>. La période de projection s'achève en 2050. Etant donné que l'évolution future est incertaine, des variantes ont été formulées. On trouvera un résumé des principales hypothèses qui ont servi à calculer les résultats dans la publication des Nations Unies *World Population Prospects: The 2010 Revision*, Division de la population, Département des affaires économiques et sociales (New York, 2011). Voir <http://esa.un.org/unpd/wpp/index.htm>. Sauf mention contraire dans le présent chapitre, les estimations, les chiffres et les tableaux du présent chapitre sont basés sur des projections de population reposant sur la variante moyenne.

Les données relatives à la main-d'œuvre ainsi que les projections jusqu'en 2020 sont tirées de: BIT, Economically Active Population, Estimates and Projections (6^e édition, oct. 2011), consultable à l'adresse http://laborsta.ilo.org/applv8/data/EAPEP/eapep_E.html. On trouvera de plus amples informations sur la méthode et le modèle de projection à l'adresse: http://laborsta.ilo.org/applv8/data/EAPEP/v6/ILO_EAPEP_methodology_2011.pdf.

15. Le présent chapitre brosse un tableau d'ensemble des tendances et des perspectives démographiques mondiales et régionales. Il aborde aussi les conséquences des changements démographiques sur la main-d'œuvre ainsi que d'autres facteurs qui influent sur la composition de celle-ci: évolution des taux d'activité, niveaux de revenu, niveaux d'instruction et de qualification, migrations, crises économiques et urbanisation. Le cadre général sera ainsi posé, permettant de mieux comprendre les liens entre l'évolution de la démographie et celle du marché du travail, ainsi que leurs conséquences pour l'emploi et les systèmes de transferts sociaux.

1.1. Les tendances démographiques mondiales et régionales

Les tendances mondiales

16. La population mondiale va poursuivre sa croissance, passant de 6,9 à 9,3 milliards de personnes en 2050, malgré la tendance à la baisse de la fécondité. A l'échelle mondiale, le taux de fécondité totale, qui était de 2,5 enfants par femme en 2005-2010, devrait tomber à 2,2 en 2045-2050.

17. Au cours des décennies à venir, l'augmentation de la population mondiale sera concentrée dans des régions peu développées. La population des régions développées devrait rester pour ainsi dire inchangée jusqu'en 2050².

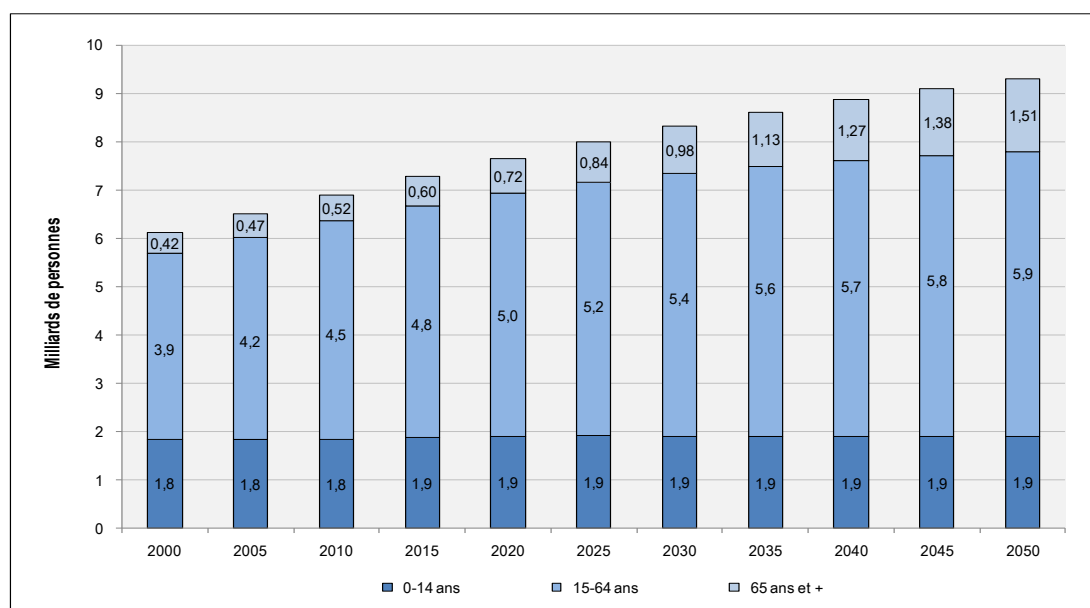
18. La situation démographique mondiale est déterminée dans une large mesure par l'augmentation notable de la longévité et par la baisse de la fécondité, tendances qui devraient se poursuivre, à des degrés divers, dans la plupart des pays.

19. Alors que certains pays en développement disposent encore d'une cohorte importante de jeunes, qui peut constituer un défi ou une chance à saisir pour le développement économique, tous les pays développés sont dans une situation inverse, avec une population jeune qui se réduit et une population âgée qui augmente. Au cours des décennies à venir, ce schéma de vieillissement va toucher presque tous les pays.

20. Dans ce contexte, il est intéressant de noter que le nombre de personnes de moins de 15 ans va se stabiliser dans les décennies à venir, après avoir augmenté de 30 pour cent depuis 1970. A titre de comparaison, la population en âge de travailler (de 15 à 64 ans) augmentera de 30 pour cent, tandis que la population des personnes de plus de 65 ans sera presque multipliée par trois, passant à près de 1,5 milliard d'ici à 2050 (figure 1.1).

² D'après la classification des Nations Unies, les régions développées sont toutes les régions d'Europe plus l'Amérique du Nord, l'Australie/Nouvelle-Zélande et le Japon. Les «régions peu développées» sont toutes les régions d'Afrique, d'Asie (à l'exclusion du Japon), d'Amérique latine et des Caraïbes plus la Mélanésie, la Micronésie et la Polynésie. La catégorie des «pays les moins avancés» a été définie par l'Assemblée générale des Nations Unies en 2003; elle se compose de 50 pays, dont 34 pays d'Afrique, 10 pays d'Asie, un pays d'Amérique latine et des Caraïbes et cinq pays de l'Océanie.

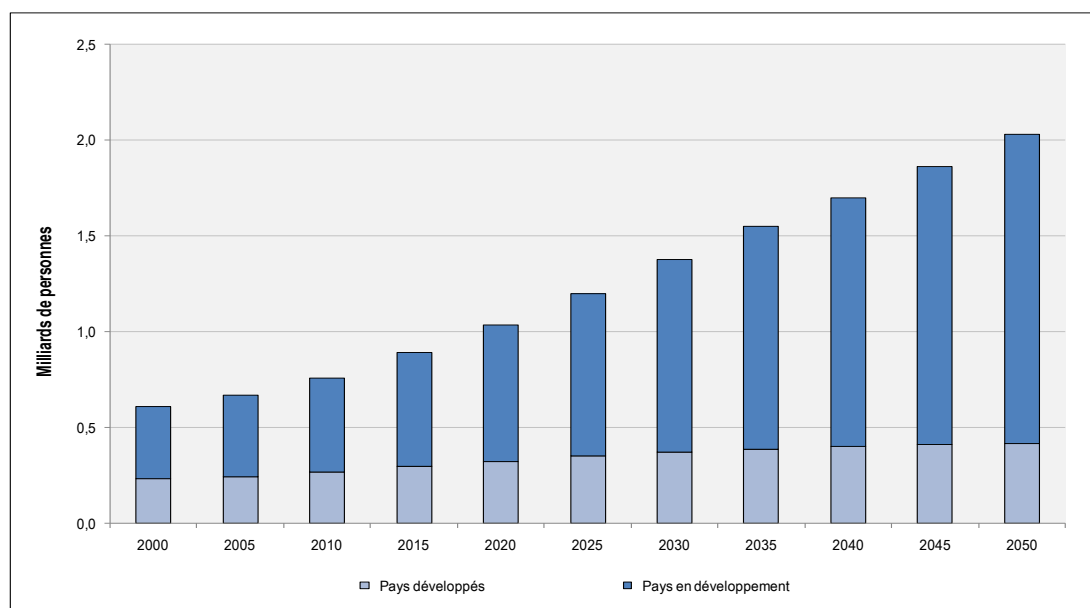
Figure 1.1. Le nombre des plus de 65 ans va presque tripler
Population mondiale totale par groupe d'âge, 2000-2050



Source: Nations Unies: *World Population Prospects*, op. cit.

21. La majorité des personnes âgées du monde vivent aujourd'hui dans les pays en développement. En 2005, 63,5 pour cent des personnes de 60 ans ou plus vivaient dans le monde en développement. D'ici à 2050, les trois quarts de la population âgée vivront dans les pays en développement (figure 1.2; voir l'encadré 1.2 en ce qui concerne la définition de «personne âgée»).

Figure 1.2. D'ici à 2050, les trois quarts des personnes âgées vivront dans des pays en développement
Population de 60 ans et plus par région, 2000-2050



Source: Nations Unies: *World Population Prospects*, op. cit.

Encadré 1.2

La définition de la personne âgée

Il n'existe pas de définition des Nations Unies pour le terme «âgé» et il n'existe pas non plus de définition du BIT pour les «travailleurs âgés». Toutefois, les Nations Unies désignent (uniquement à des fins de comparaison démographique) les personnes de 60 ans et plus comme «personnes âgées». Cette classification a aussi été utilisée dans le Plan d'action international de Madrid sur le vieillissement en 2002.

La recommandation (n° 162) sur les travailleurs âgés, 1980, définit les travailleurs âgés comme «tous les travailleurs qui, parce qu'ils avancent en âge, sont susceptibles de rencontrer des difficultés en matière d'emploi et de profession». Dans la plupart des publications statistiques de l'OIT, le groupe d'âge 15-64 ans est considéré comme la population en âge de travailler. Là encore, cette catégorie n'est définie qu'à des fins de comparaison et ne tient pas compte des différences qui existent entre les pays en ce qui concerne l'âge de départ à la retraite.

Aux fins du présent rapport, les mentions de «personne âgée», «travailleur âgé», etc., doivent être comprises en fonction du contexte et de la pertinence des considérations en question pour tel ou tel sous-groupe de personnes plus avancées en âge.

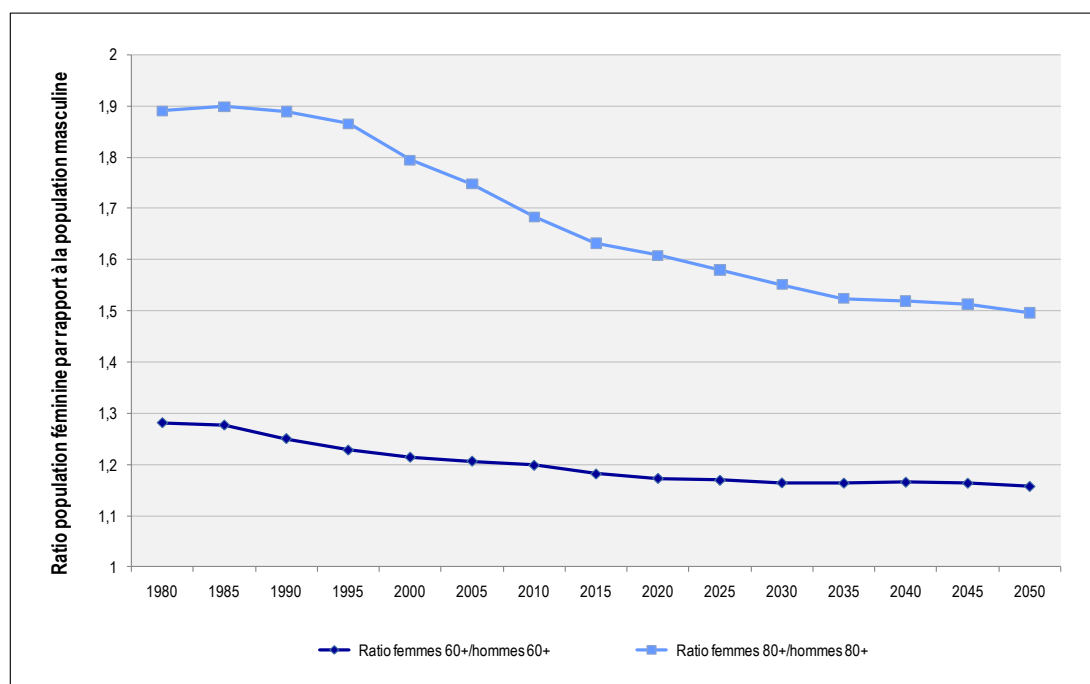
22. Du fait du vieillissement démographique, la proportion de la population de plus de 60 ans passera de 10 pour cent de la population totale en 2000 à 21,8 pour cent en 2050 (voir figure 1.1).

23. Un autre aspect qui mérite d'être mentionné est le vieillissement progressif de la population âgée elle-même. A l'échelle mondiale, le groupe d'âge qui augmente le plus rapidement est celui des personnes de 80 ans et plus. Ce groupe des «personnes très âgées» devrait presque quadrupler au cours des quatre prochaines décennies.

24. La féminisation de la population âgée représente une autre caractéristique importante des tendances actuelles du vieillissement. Les femmes vivent et continueront à vivre plus longtemps que les hommes. A l'échelle mondiale, elles représentent aujourd'hui 54,5 pour cent de la population âgée de 60 ans et plus (voir figure 1.3). Dans certains pays, comme la Chine et l'Inde, où les familles préfèrent avoir des garçons, la féminisation des groupes d'âge avancé va marquer le pas et pourrait même laisser la place à une domination masculine au sein de la population âgée.

Figure 1.3. La féminisation de la population âgée

Ratio de la population féminine mondiale par rapport à la population masculine par groupes d'âge avancé, 1980-2050

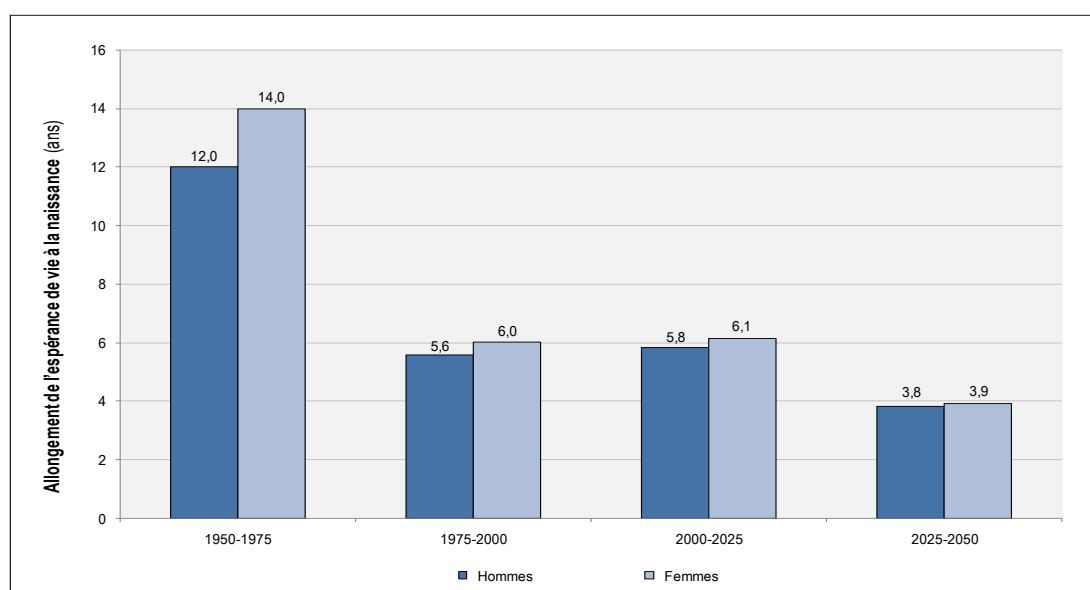


Source: Nations Unies: *World Population Prospects*, op. cit.

25. L'amélioration à venir de facteurs qui influent sur la mortalité va entraîner la poursuite de l'allongement de l'espérance de vie (voir figure 1.4). Il devrait être d'environ six ans pour les hommes comme pour les femmes entre 2000 et 2025, et de trois ans et demi entre 2025 et 2050.

Figure 1.4. Nous vivrons plus longtemps

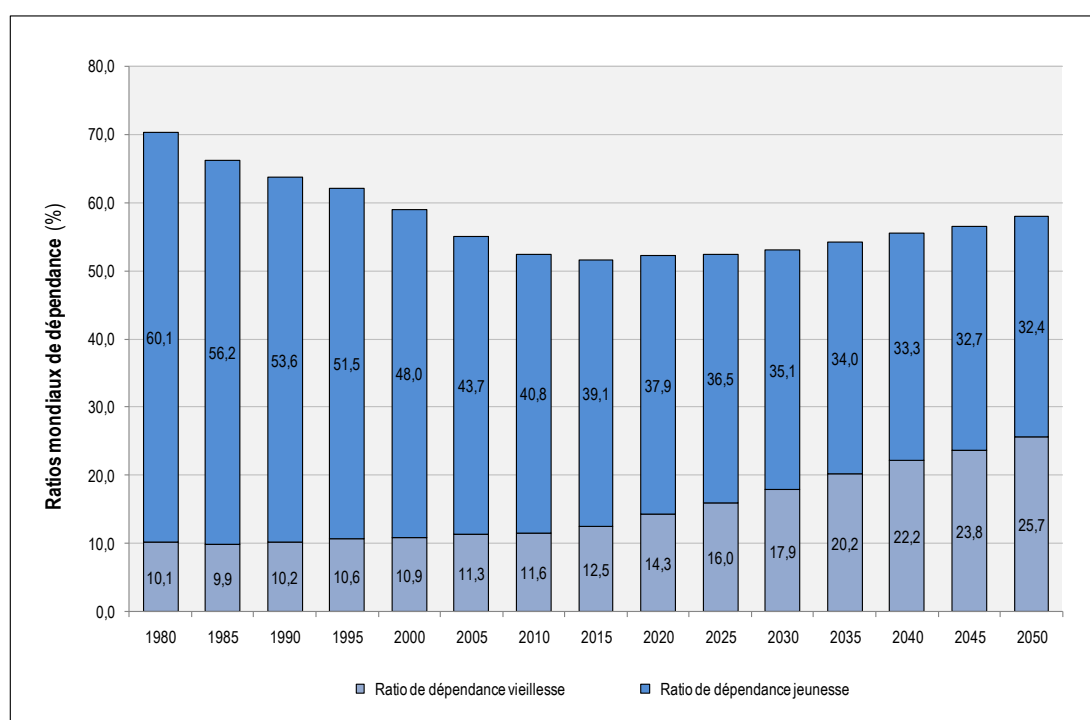
Allongement de l'espérance de vie à la naissance, population mondiale, 1950-2050



Source: Nations Unies: *World Population Prospects*, op. cit.

26. Aujourd'hui, comme le montre la figure 1.5, les enfants constituent la grande majorité de la population mondiale, exception faite de la population en âge de travailler. Dans les années à venir, la proportion d'enfants va se rapprocher de celle des personnes âgées. Le ratio global entre les personnes qui ne sont pas en âge de travailler et celles qui sont en âge de travailler (que l'on appelle aussi le ratio de dépendance économique) reprendra sa progression après 2015. En 2050, pour quatre personnes en âge de travailler, il y aura six personnes dépendant du revenu de ces quatre personnes.

Figure 1.5. Davantage de personnes âgées dépendantes et moins d'enfants à charge
Ratios mondiaux de dépendance totale par groupe d'âge, 1980-2050



Source: Nations Unies: *World Population Prospects*, op. cit.

Les tendances régionales³

27. La population évolue de manière comparable dans toutes les régions mais le rythme et l'ampleur du changement varient considérablement de l'une à l'autre. Les pays développés sont plus avancés dans la transition démographique, de même que la Chine; la population de ces pays devrait demeurer nettement plus âgée que celle des pays en développement dans leur ensemble⁴. En 2050, la proportion de personnes âgées sera supérieure à 30 pour cent de la population dans 64 pays.

28. Même à l'intérieur des groupes de pays développés et peu développés, les différences sont considérables (voir figure 1.6). Au sein des pays développés, des pays tels que la Fédération de Russie, le Japon, le Portugal et la Suisse connaissent un vieillissement rapide, alors que cette tendance est beaucoup plus lente, par exemple, aux Etats-Unis. Au sein du groupe des pays peu développés, ce sont surtout les pays les plus

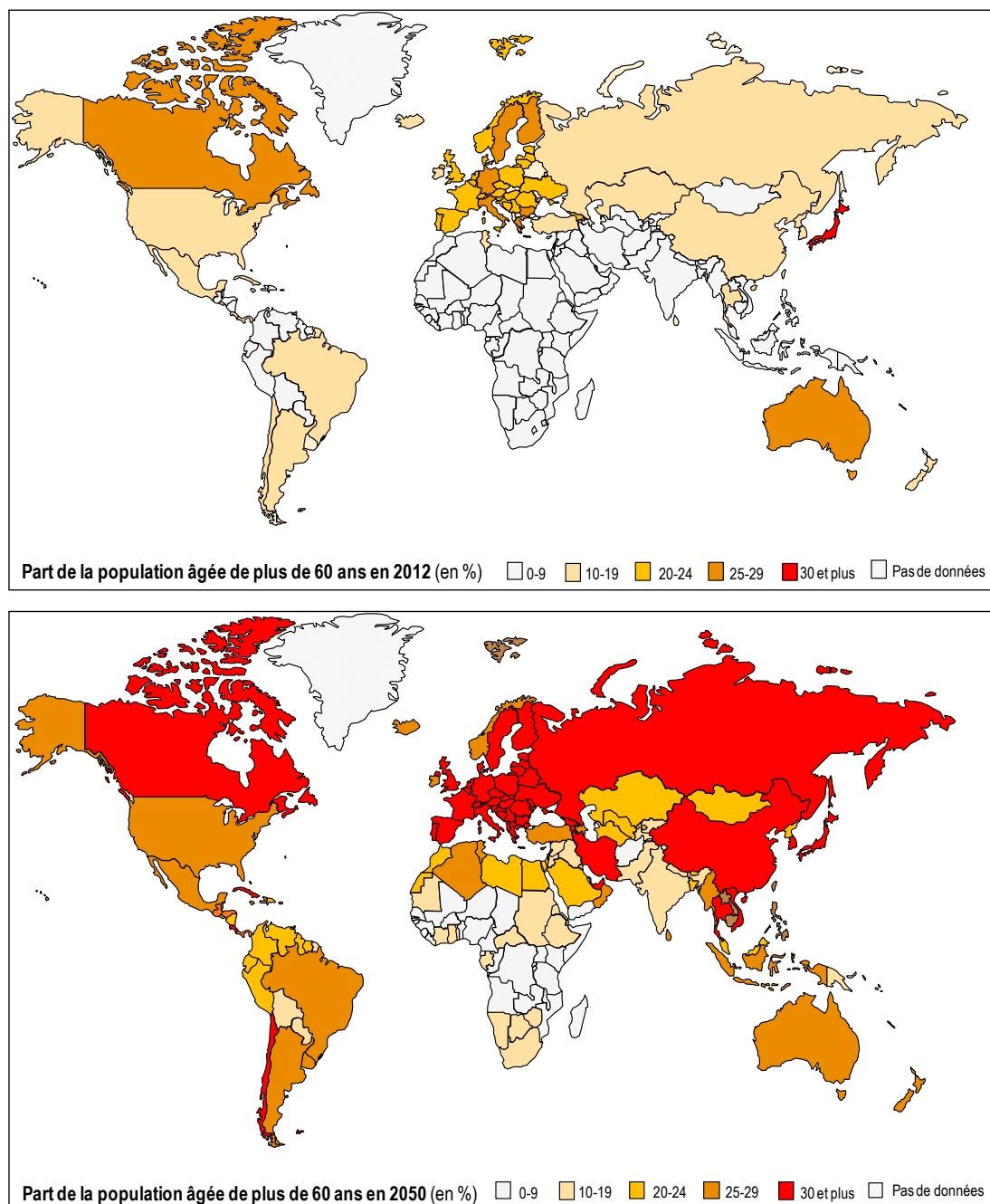
³ Les expressions «régions développées» et «régions peu développées» correspondent aux classifications du BIT et de l'ONU.

⁴ Nations Unies: *World population ageing*, New York, 2009, p. 11.

pauvres d'Asie et d'Afrique subsaharienne qui se trouvent encore aux phases précoces de la transition démographique, avec une proportion de jeunes particulièrement élevée.

Figure 1.6. Un monde qui vieillit rapidement

Part de la population âgée de plus de 60 ans en 2012 et en 2050

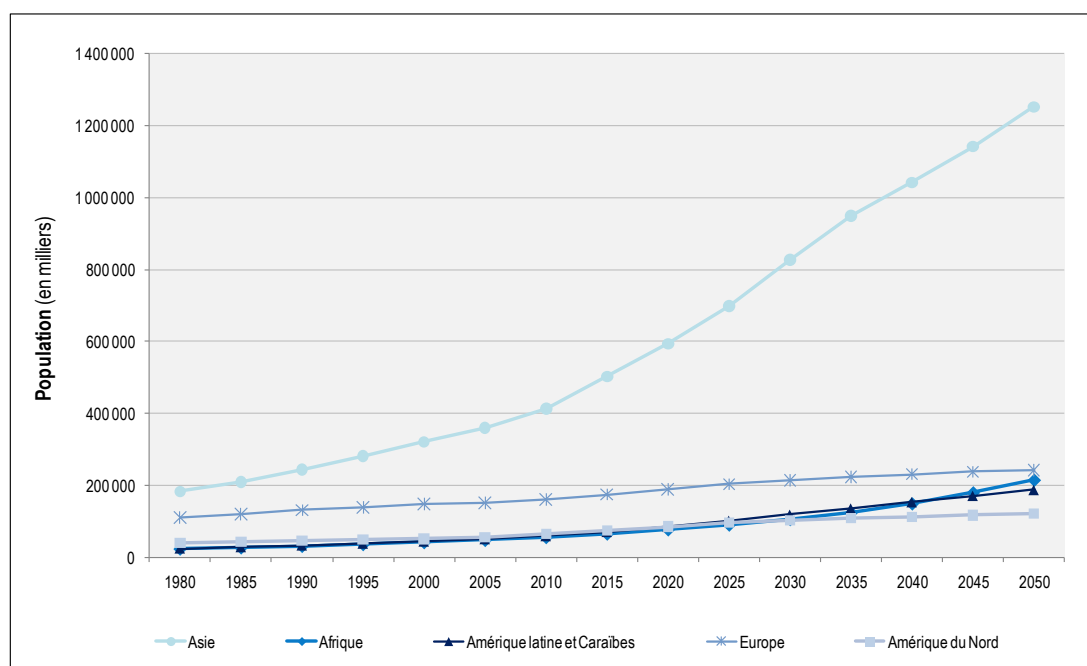


Source: UNFPA, *Ageing in the Twenty-First Century*, p. 22.

29. Plus d'un cinquième de la population des régions développées est actuellement âgé d'au moins 60 ans et, d'ici à 2050, cette proportion devrait être proche d'un tiers. Dans les régions peu développées, les personnes âgées représentent aujourd'hui 8 pour cent de la population et devraient en représenter un cinquième d'ici à 2050.

30. La majorité des personnes âgées resteront majoritairement concentrées dans les pays en développement (voir figure 1.7). En 2050, 79 pour cent de la population âgée de 60 ans et plus se trouveront dans les pays en développement, surtout en Asie. A cette date, 32 pays devraient compter plus de 10 millions de personnes de 60 ans et plus, dont cinq pays avec plus de 50 millions de personnes âgées: la Chine (440 millions), l'Inde (316 millions), les Etats-Unis (111 millions), l'Indonésie (72 millions) et le Brésil (64 millions).

Figure 1.7. En 2050, la grande majorité des personnes âgées vivra en Asie
Population âgée de 60 ans et plus par région géographique, 1980-2050

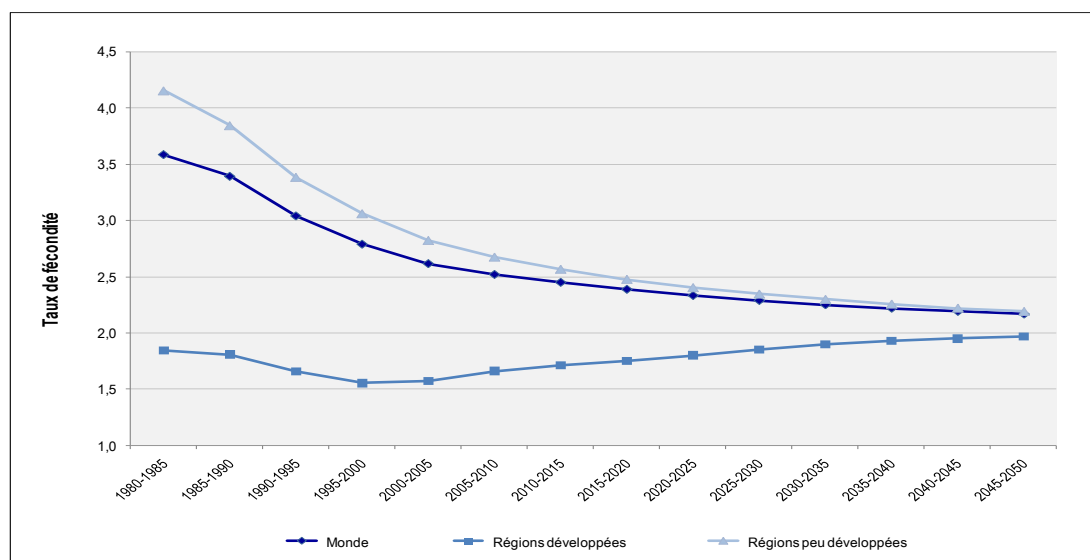


Source: Nations Unies: *World Population Prospects*, op. cit.

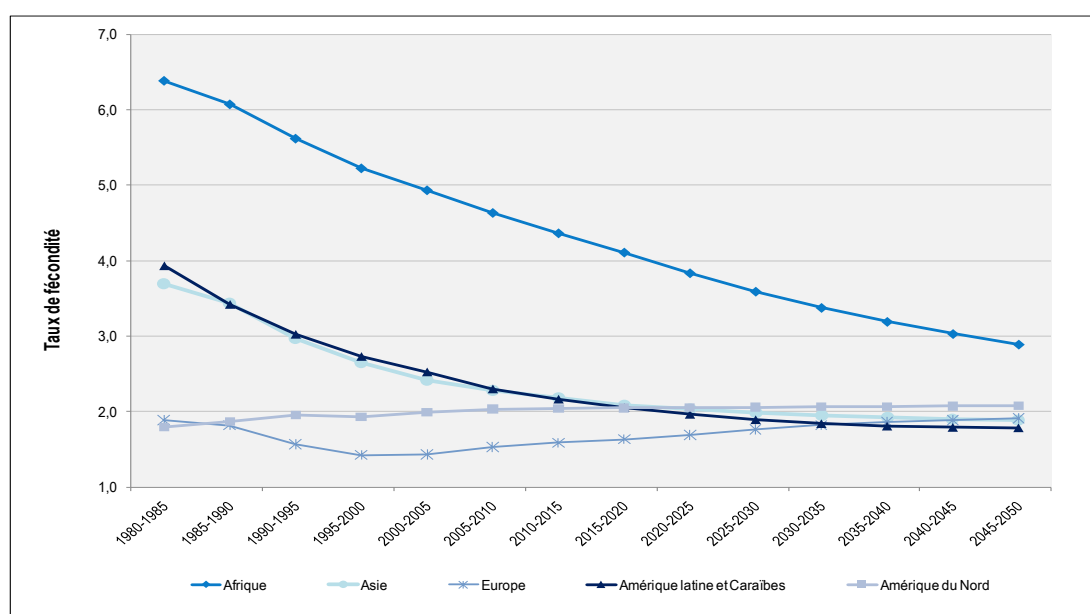
31. L'âge médian de la population mondiale devrait passer de 28 ans actuellement à 38 ans en 2050⁵. L'âge médian dans les régions développées est de plus de 13 ans supérieur à celui des régions peu développées, et de 20 ans plus élevé que dans les pays les moins avancés.

32. La baisse de la fécondité est l'une des causes principales du vieillissement démographique. Dans les régions développées, l'indice synthétique de fécondité pour la période 2005-2010 est estimé à 1,7 enfant par femme, c'est-à-dire moins que le niveau de 2,1 nécessaire pour garantir le remplacement de la population. Il devrait augmenter à 2,0 de 2045 à 2050. Dans les régions peu développées, cet indice devrait baisser de 2,7 à 2,2 au cours de cette période (figure 1.8).

⁵ La moitié de la population est plus jeune que l'âge médian et la moitié plus âgée.

Figure 1.8. La convergence des taux de fécondité**Indice synthétique de fécondité par région, 1980-2050**Source: Nations Unies: *World Population Prospects*, op. cit.

33. Presque tous les pays développés ont aujourd'hui des taux de fécondité inférieurs au seuil de renouvellement des générations⁶. Tel est déjà le cas aussi pour quelques autres pays en Asie, comme la République de Corée (1,3 en 2005) et la Chine (1,64 en 2005). Comme le montre la figure 1.9, l'Afrique est la seule région qui devrait connaître en 2045-2050 un taux de fécondité nettement supérieur au seuil de renouvellement des générations.

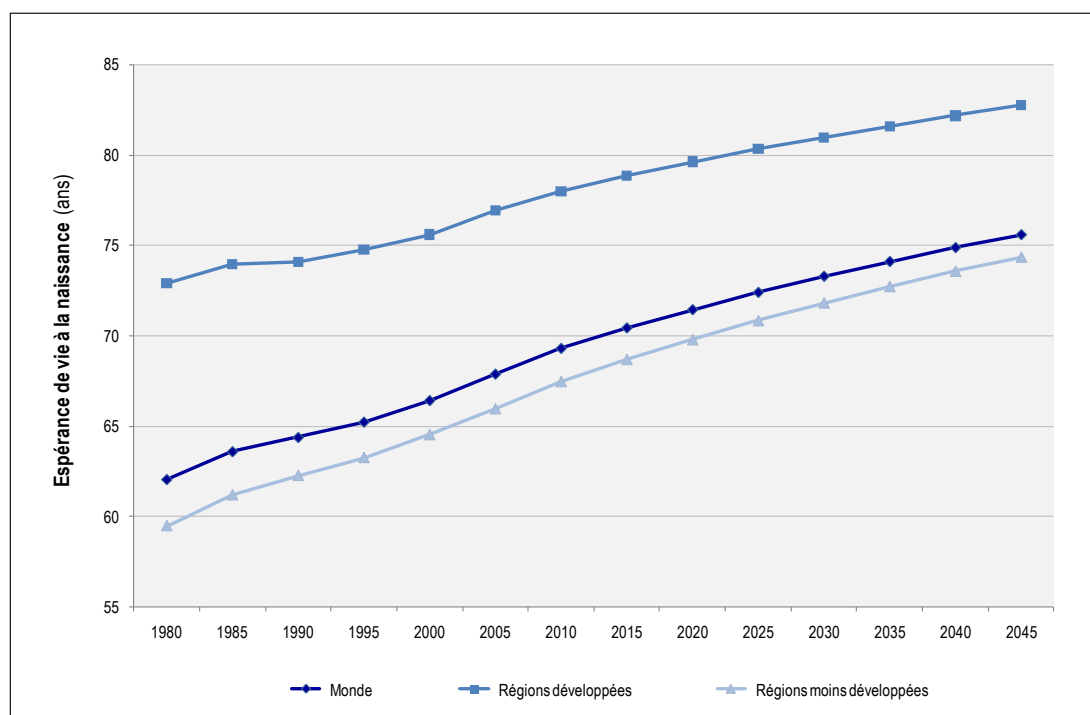
Figure 1.9. L'Afrique a les taux de fécondité les plus élevés**Indice synthétique de fécondité par région géographique, 1980-2050**Source: Nations Unies: *World Population Prospects*, op. cit.

⁶ Nations Unies: *World population ageing*, New York, 2009, p. 4.

34. L'espérance de vie à la naissance (figure 1.10), qui est le deuxième facteur du vieillissement démographique, devrait augmenter dans toutes les régions du monde en raison de l'amélioration des niveaux de vie (et en particulier de l'accès aux services de santé), qui réduira la mortalité. Dans les pays développés, l'espérance de vie des hommes et des femmes connaîtra une augmentation plus faible (mais avec un point de départ beaucoup plus élevé), de 7,1 ans entre 2000 et 2050, passant de 75,6 ans à 82,7 ans. Dans les pays en développement, elle augmentera de 9,9 ans au cours de la même période, passant de 64,5 ans en 2000 à 74,4 ans en 2050.

Figure 1.10. La durée de la vie continue à augmenter

Espérance de vie à la naissance, régions développées et peu développées, 1980-2050



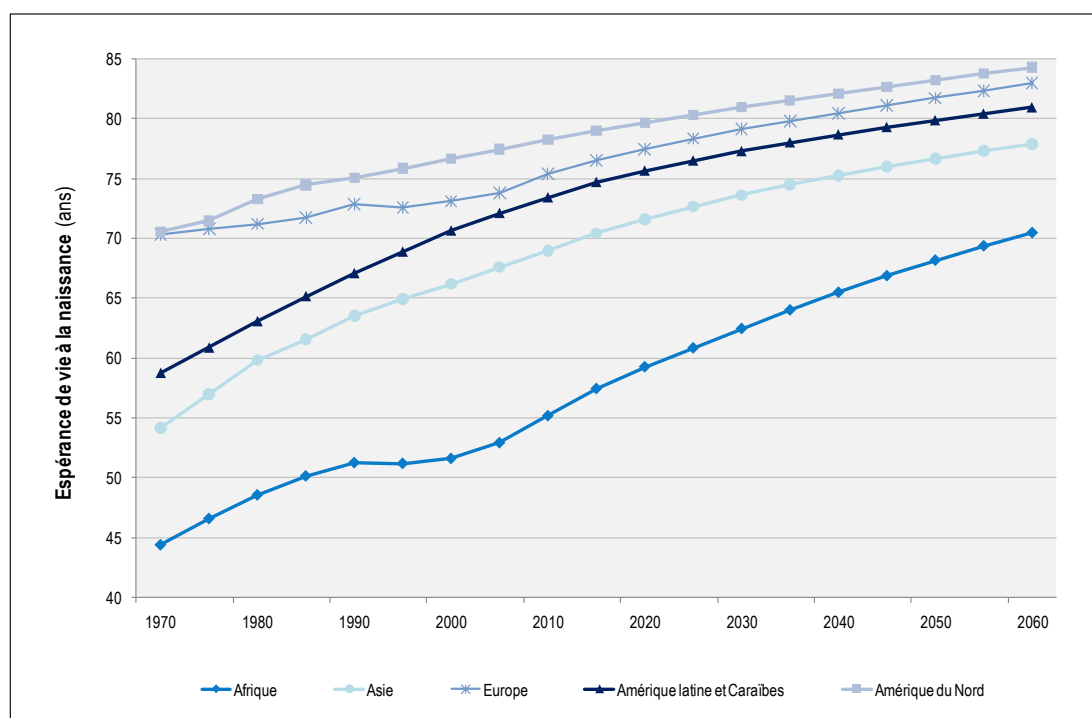
Source: Nations Unies: *World Population Prospects*, op. cit.

35. La figure 1.11 décrit l'évolution projetée de l'espérance de vie par région géographique.

36. Bien que l'espérance de vie des femmes soit plus longue que celle des hommes, l'écart à la naissance est en train de diminuer dans les régions développées (figure 1.12). Ailleurs, l'écart augmente légèrement entre 2010 et 2050.

Figure 1.11. La convergence de l'espérance de vie

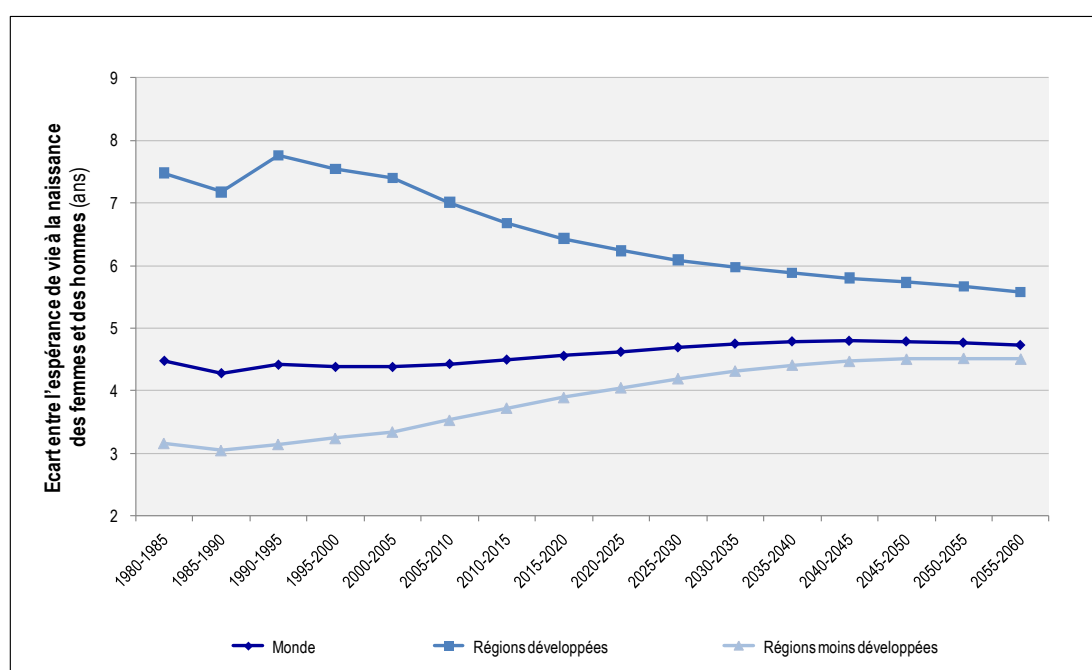
Espérance de vie à la naissance par région géographique, 1970-2050



Source: Nations Unies: *World Population Prospects*, op. cit.

Figure 1.12. Les femmes vivent plus longtemps que les hommes

Ecart entre l'espérance de vie à la naissance des femmes et des hommes, 1980-2050 (durée de vie)



Source: Nations Unies: *World Population Prospects*, op. cit.

37. Alors que la mortalité est faible et continue à diminuer dans le monde développé, elle a stagné ou augmenté dans plusieurs pays de l'Europe du Sud-Est et de la CEI, en grande partie à cause de la détérioration de la situation sociale et économique et, dans certains cas, à cause de la propagation du VIH/sida. Parmi les régions développées, c'est en Europe orientale – où elle se raccourcit depuis la fin des années quatre-vingt – que l'espérance de vie à la naissance est la plus faible, bien que, dans certains pays, elle semble repartir à la hausse depuis peu. L'espérance de vie à la naissance enregistrée dans la région pendant la période 2005-2010, soit 68,6 ans, est plus courte que pendant la période 1960-1965 (69,3 ans).

38. L'espérance de vie varie aussi, et de plus en plus, selon les strates socio-économiques. Aux Etats-Unis, en 1980, l'espérance de vie à la naissance du groupe disposant du quintile de revenu le plus élevé était de 2,8 ans plus longue que celle du groupe au quintile de revenu le plus bas. En 2000, cet écart était passé à 4,5 ans. En 1980, la différence entre l'espérance de vie à l'âge de 65 ans des catégories socio-économiques les plus aisées et les plus modestes était de 0,3 an alors qu'en 2000 elle était de 1,6 an, ce qui représente plus de 80 pour cent de l'allongement de l'espérance de vie moyenne à l'âge de 65 ans au cours de la période considérée⁷. Des tendances similaires ont été observées dans d'autres pays où les inégalités de revenus se sont accrues au cours des dernières décennies. D'autres pays semblent obtenir de meilleurs résultats en termes d'espérance de vie pour l'ensemble des groupes socio-économiques, notamment ceux qui, comme la France, l'Allemagne et le Canada, sont dotés de programmes de sécurité sociale de grande ampleur en matière de pensions et de santé.

39. Dans plusieurs pays, notamment en Afrique subsaharienne, le VIH/sida exerce un profond impact sur la situation démographique. En 2011, le nombre de personnes contaminées par le VIH dans le monde s'élevait à 34 millions, dont 23,5 millions en Afrique subsaharienne, 4 millions en Asie du Sud et du Sud-Est, 1,6 million en Amérique latine et dans les Caraïbes et 1,4 million en Europe orientale, en Asie centrale et en Afrique du Nord. Plus des trois quarts des décès causés par le sida en 2010 se sont produits en Afrique subsaharienne⁸.

40. Dans ces pays, l'hypothèse générale d'un allongement régulier de l'espérance de vie ne s'applique pas car, au contraire, l'accroissement de la mortalité dû au sida a fortement raccourci l'espérance de vie (tableau 1.1). En Afrique australe, l'espérance de vie devrait chuter, passant de 62 ans en 1990-1995 à 53,8 ans en 2010-2015, et ne devrait pas retrouver son niveau du début des années quatre-vingt-dix avant 2045. Néanmoins, comme ces pays ont un taux de fécondité relativement élevé, leur population continuera à s'accroître.

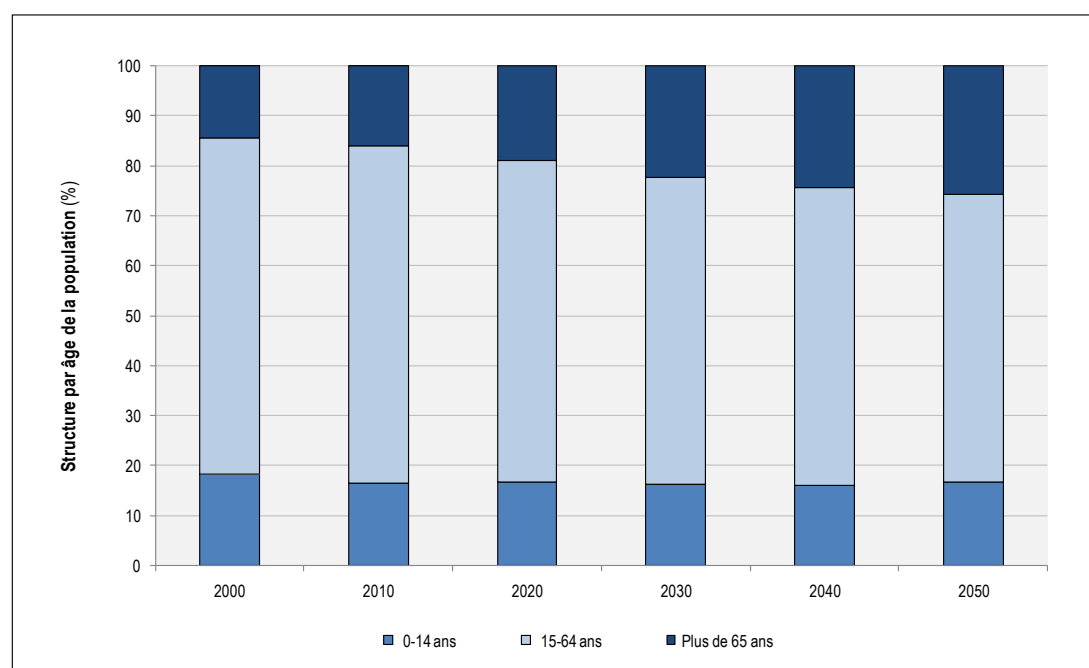
⁷ United States Congressional Budget Office, consultable à l'adresse www.cbo.gov/ftpdocs/91xx/doc9104/04-17-LifeExpectancy_Brief.pdf.

⁸ ONUSIDA: *Global Report: UNAIDS Report on the Global AIDS Epidemic 2012* (Genève, 2012).

Tableau 1.1. Répercussions du sida sur l'espérance de vie dans certains pays d'Afrique et d'Asie, 2009

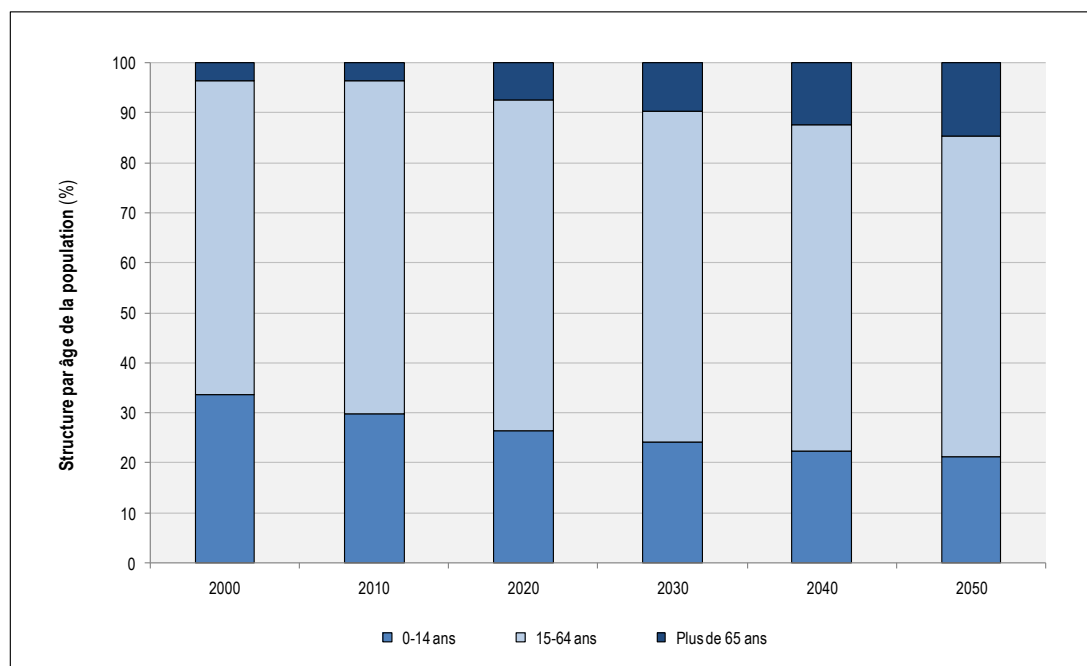
	Prévalence du VIH en 2009 dans la population de 15 à 49 ans (en pourcentage)	Espérance de vie des hommes et des femmes à la naissance, 2010-2015 (en années)		Diminution de l'espérance de vie (en pourcentage)
		Sans sida (en années)	Avec sida (en années)	
Zimbabwe	14,3	67,5	53,5	-21
Botswana	24,8	69,6	52,7	-24
Lesotho	23,6	64,1	49,1	-15
Namibie	13,1	71,3	62,7	-12
Afrique du Sud	17,8	65,8	53,8	-18
Swaziland	25,9	63,7	49,2	-23
Inde	0,3	66,5	66	-1
Thaïlande	1,3	75,6	74,4	-2

Source: Nations Unies: *World Mortality Report 2011*, Département des affaires économiques et sociales, Division de la population.

Figure 1.13 a) et b). Plus de personnes âgées et moins de jeunes dans toutes les régions**a) Structure par âge de la population des régions développées, 2000-2050**

Source: Nations Unies: *World Population Prospects*, op. cit.

b) Structure par âge de la population des régions peu développées, 2000-2050

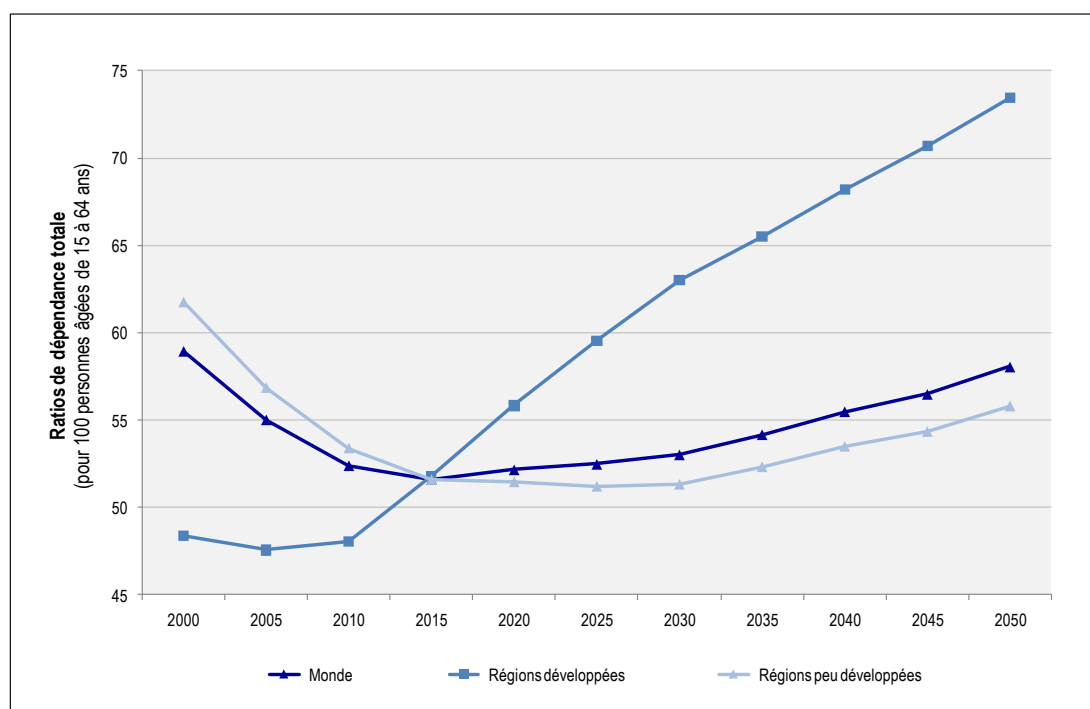


Source: Nations Unies: *World Population Prospects*, op. cit.

41. La transition démographique aura des effets importants sur le nombre de personnes qui dépendent du revenu d'autres personnes et, par conséquent, sur les systèmes de transferts sociaux. Les pays devront, à terme, faire face à des problèmes de redistribution.

42. Dans les régions peu développées, l'augmentation du nombre des personnes âgées est presque équilibrée par la diminution du nombre des enfants (figure 1.13 b)), ce qui se traduit par une faible augmentation du ratio de dépendance. Dans les régions développées, les taux de fécondité relativement bas entraînent une augmentation du nombre total de personnes qui ne sont pas en âge de travailler (figure 1.13 a)) et, par conséquent, une hausse des ratios de dépendance, comme le montre la figure 1.14. La forte augmentation du ratio de dépendance s'explique avant tout par le nombre croissant de personnes âgées.

Figure 1.14. Après 2015, la proportion des personnes en âge de travailler décline
Ratios de dépendance totale, 2000-2050



Source: Nations Unies: *World Population Prospects*, op. cit.

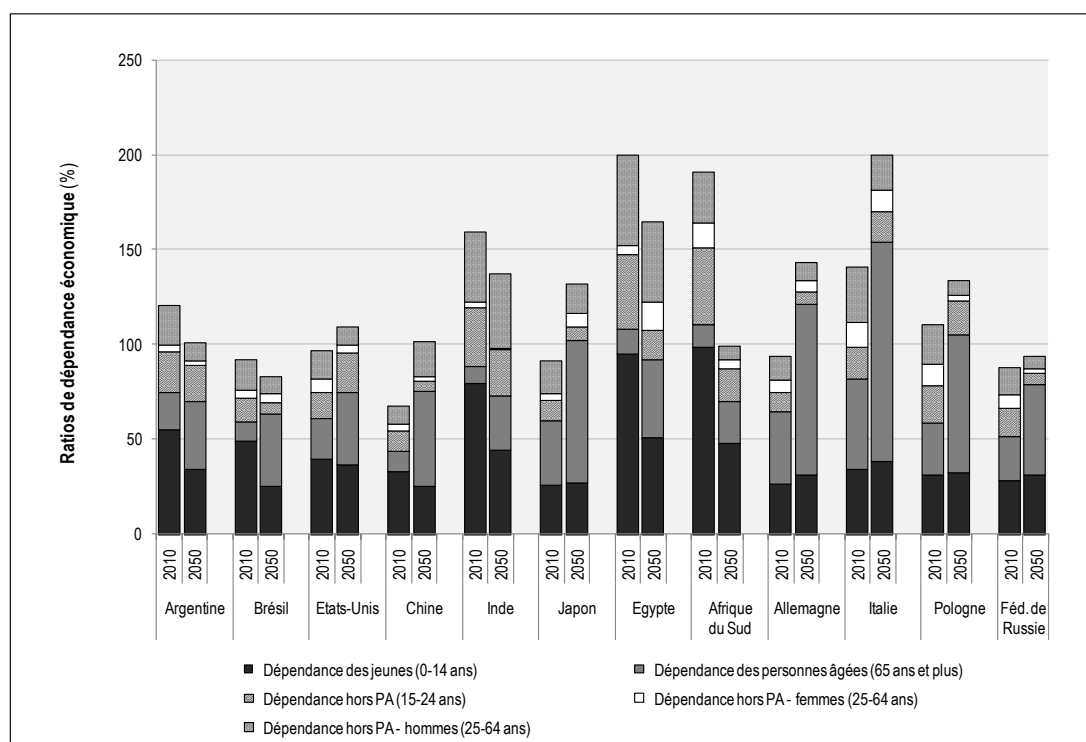
43. Le ratio de dépendance n'est pas seulement fonction de l'âge, mais aussi de la situation d'une population en terme d'emploi et de revenus. Tout d'abord, dans la plupart des pays, les gens ne cessent pas automatiquement toute activité économique à un âge précis. En outre, tous les membres de la population en âge de travailler ne sont pas actifs sur le plan économique, en particulier parmi les femmes. De la même manière, avec l'allongement de la formation professionnelle, un nombre croissant de jeunes adultes restent plus longtemps dans le système éducatif et, de ce fait, hors du marché du travail (ce qui prolonge la période de dépendance bien au-delà de la fin de l'adolescence). Il convient aussi de tenir compte du fait que les chômeurs, qui par définition sont comptabilisés comme faisant partie de la main-d'œuvre, sont aussi des personnes dépendantes qui ont besoin d'être soutenues. Dans les pays ayant un fort taux de chômage, c'est un facteur qui changerait considérablement le tableau. Enfin, si les données étaient disponibles, les personnes qui travaillent mais qui ne gagnent pas assez pour sortir de la pauvreté devraient aussi être considérées comme des personnes dépendantes. Là encore, ce facteur modifierait considérablement le ratio de dépendance, tout au moins dans les pays les moins avancés (encadré 1.3).

Encadré 1.3**Un examen plus approfondi du ratio de dépendance dans 12 pays**

Le ratio de dépendance économique est un indicateur précieux des effets que les changements démographiques peuvent exercer sur le développement socio-économique. Dans sa version la plus rudimentaire, ce ratio exprime le rapport entre le nombre de personnes appartenant à des groupes d'âge dépendants (par exemple les enfants de moins de 15 ans et les personnes de plus de 64 ans) et le nombre de personnes en âge de travailler (par exemple de 15 à 64 ans). Il exprime le nombre de personnes appartenant aux groupes d'âge dépendants pour 100 personnes en âge de travailler. Dans de nombreux pays, ce ratio est supérieur à 100, ce qui indique que les personnes dépendantes sont plus nombreuses que les personnes en âge de travailler.

Le BIT a étudié l'évolution des ratios de dépendance économique de manière plus approfondie dans six pays peu développés et dans six pays industrialisés, en tenant compte de la diversité constatée dans la composition de leur population en âge de travailler. Comme le montre la figure 1.15, la dépendance économique totale devrait continuer à augmenter sensiblement dans tous les pays industrialisés d'ici à 2050, tandis qu'elle devrait rester stable ou inchangée dans les pays en développement étudiés (Afrique du Sud, Argentine, Brésil, Egypte et Inde), sauf en Chine, où la population vieillit rapidement. On observe toutefois, dans tous les pays, des changements structurels au sein des groupes de personnes dépendantes; le groupe des personnes âgées dépendantes croît partout. Dans la plupart des pays, la part des hommes en âge de travailler qui sont en situation de dépendance devrait fortement se réduire. L'Egypte est l'une des exceptions, en raison de l'augmentation du taux d'inactivité des hommes causée par la détérioration du marché du travail.

Figure 1.15. Ratios de dépendance économique, 2010 et 2050, dans 12 pays



PA: Population active.

Source: Calculs des auteurs.

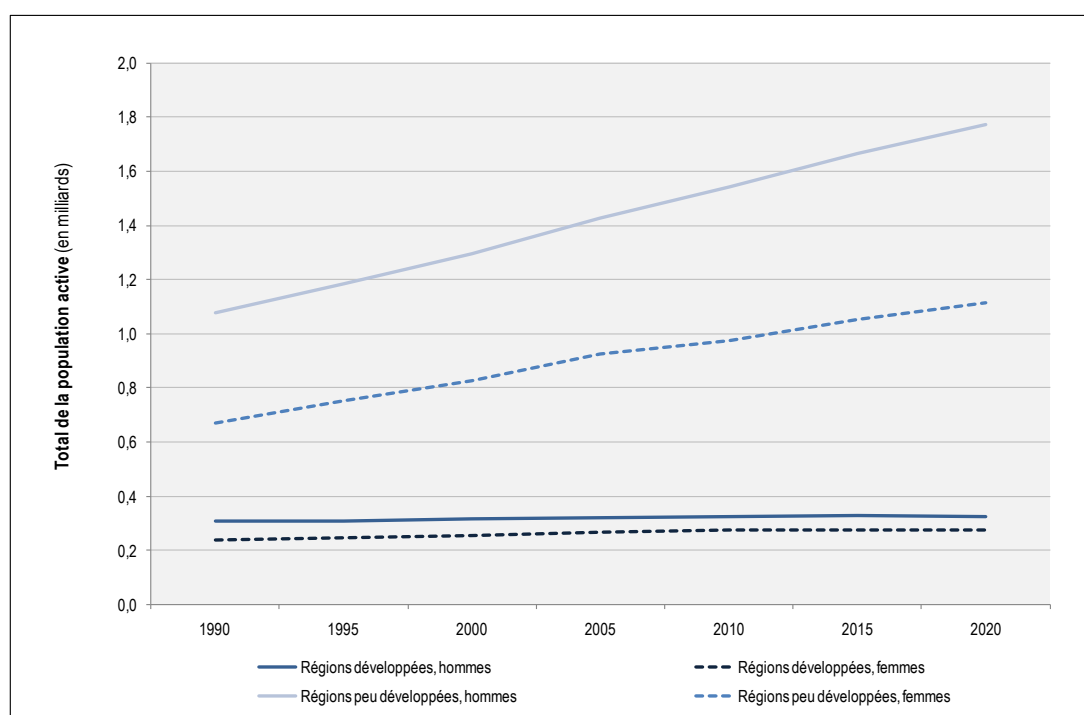
1.2. Evolution globale de la main-d'œuvre

Les tendances de l'évolution de la main-d'œuvre

44. Les changements démographiques entraînent des conséquences importantes pour la population active, qui va continuer à croître à l'échelle mondiale. En 2020, le monde comptera environ 420 millions d'actifs de plus qu'en 2010.

45. La population active évolue différemment d'une région et d'un pays à l'autre, selon les tendances démographiques. Sa croissance sera particulièrement forte dans les régions peu développées (figure 1.16). Dans les régions développées, la population active totale devrait connaître une faible augmentation au cours des dix prochaines années.

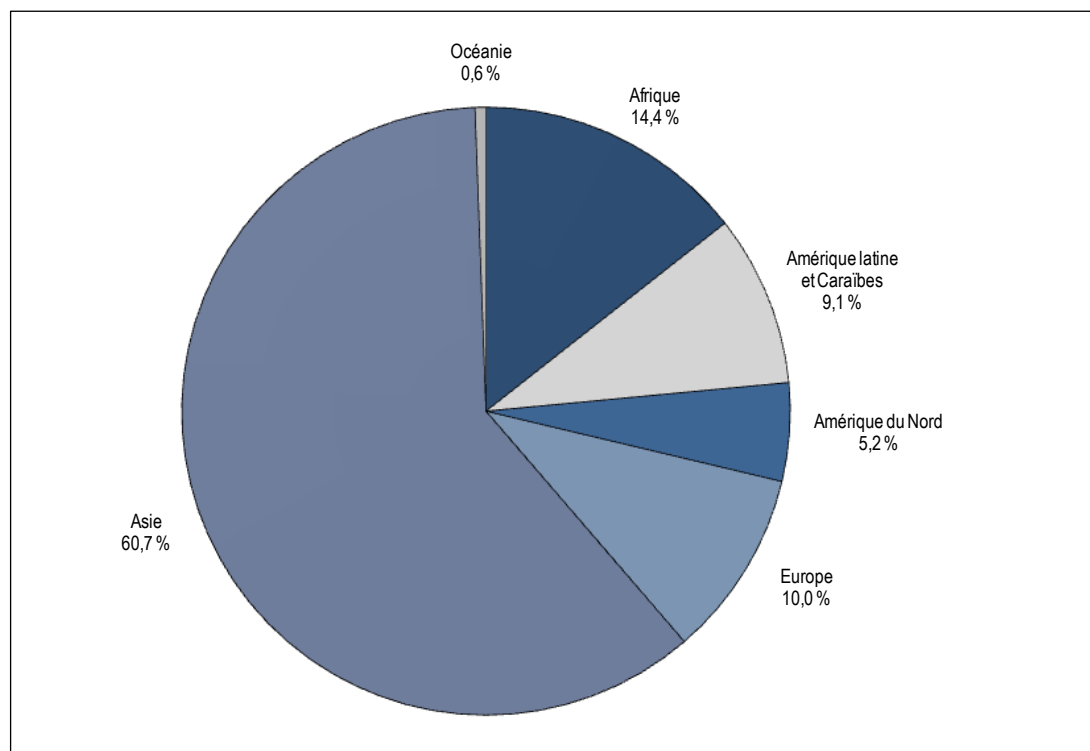
Figure 1.16. Population active des régions développées et peu développées, ventilée par sexe (en milliards), 1990-2020



Source: Calculs réalisés à partir de Laborsta (BIT), en utilisant la classification régionale du Département des affaires économiques et sociales de l'ONU.

46. Quant à la répartition régionale de la population active, la figure 1.17 montre qu'en 2020 la majorité de la population active mondiale vivra en Asie, suivie de l'Afrique.

Figure 1.17. Répartition de la population active mondiale par région géographique, 2020 (estimation)



Source: BIT: Laborsta.

47. C'est en Asie – et plus particulièrement en Asie orientale, en raison de l'essor de la population active chinoise – que la population active devrait augmenter le plus entre 1985 et 2020. La Chine devrait compter en 2020 quelque 820 millions d'actifs.

48. La population active augmentera rapidement dans la plupart des pays africains et en particulier dans ceux d'Afrique de l'Est. En revanche, celle des pays d'Afrique australe augmentera moins vite en raison des effets dévastateurs du VIH/sida. En Amérique latine, dans les Caraïbes et en Amérique du Nord, la population active devrait continuer à croître, mais à un rythme plus lent. En Europe, la croissance de la population active ralentira nettement et le nombre d'hommes actifs diminuera, principalement en raison d'une spectaculaire contraction de la population active de l'Europe orientale et de la Fédération de Russie en particulier.

Le taux d'activité

49. Le volume de la main-d'œuvre est déterminé non seulement par les tendances démographiques, mais aussi par le fait que seul un nombre déterminé de personnes en âge de travailler travaillent réellement ou sont à la recherche d'un emploi (les deux groupes qui définissent la population active; voir aussi les commentaires ci-dessus sur les ratios de dépendance). C'est ce que mesure le taux d'activité. Ce taux varie selon les groupes de population, et comprendre ces variations peut permettre de modifier ces schémas si les changements démographiques l'exigent.

50. Dans le monde entier, et à l'échelle de chaque région, le taux d'activité des hommes est plus élevé que celui des femmes, tous groupes d'âge confondus. Globalement, le taux d'activité des femmes est resté stable, autour de 52 pour cent, au

cours des vingt dernières années ⁹, principalement en raison des diverses traditions culturelles et normes sociales et de l'absence de possibilités pour les femmes de concilier obligations professionnelles et familiales. Néanmoins, la participation des femmes à l'activité économique a fortement augmenté dans plusieurs régions, comme en Amérique latine, du fait de l'élargissement des possibilités offertes aux femmes, de barrières culturelles moins infranchissables, de meilleurs services de garde d'enfants, etc. Cette augmentation pourrait aussi s'expliquer par la croissance générale de l'emploi dans la région depuis quelques années et par le point de départ bas constitué par les faibles taux d'activité des femmes pendant les années quatre-vingt.

51. De plus, le taux d'activité varie considérablement selon les groupes d'âge. Ce sont les jeunes et les personnes âgées qui ont les taux d'activité les plus faibles (figure 1.16).

52. Le taux d'activité des jeunes a fortement diminué au cours des dernières décennies dans toutes les régions et cette tendance devrait se poursuivre, surtout chez les jeunes hommes (figure 1.18). Cette baisse a probablement plusieurs causes, et notamment le fait que davantage de jeunes font des études et qu'ils les prolongent. Elle est aussi due au découragement dans les pays dont le marché du travail se porte mal ¹⁰. Tel est notamment le cas au Moyen-Orient, en Europe centrale et en Europe du Sud-Est (hors UE), dans la CEI et en Afrique du Nord.

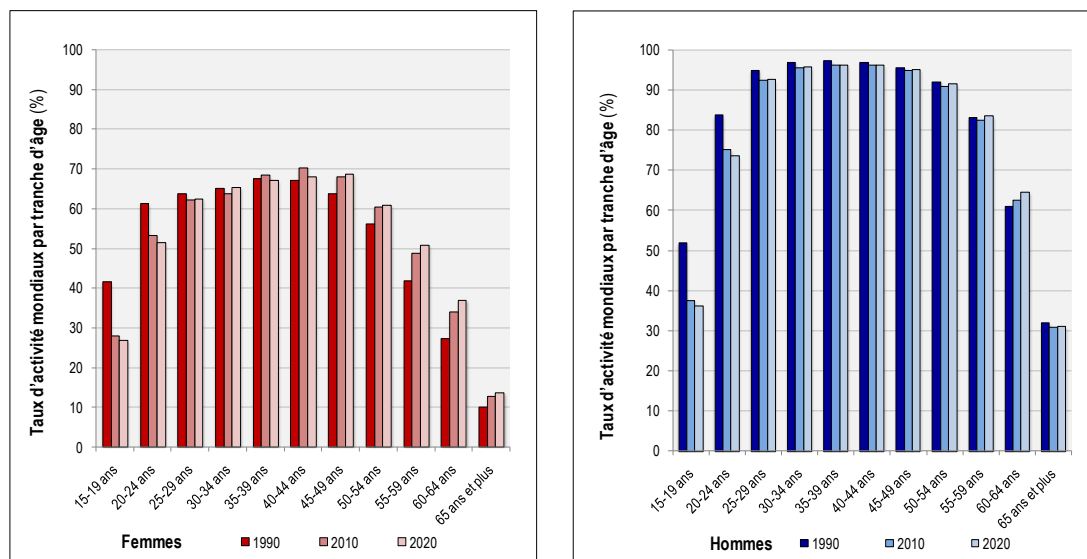
53. Les taux d'activité des femmes âgées ont augmenté et devraient continuer à augmenter, tandis que ceux des hommes ont légèrement baissé au cours des vingt dernières années; ils devraient cependant croître légèrement pour les hommes âgés de 45 ans et plus (figures 1.18 et 1.19).

54. Dans les régions développées, et particulièrement en Europe, les taux d'activité des personnes âgées, et surtout des femmes, sont parmi les plus bas du monde, bien qu'ils augmentent. Cela reste vrai bien que les taux d'activité des femmes âgées aient nettement augmenté entre 1990 et 2005 et devraient continuer à croître pour le groupe d'âge 55-64 ans, contrairement aux taux d'activité des hommes. Cette tendance est particulièrement marquée en Australie et en Nouvelle-Zélande.

⁹ Pour plus d'informations, voir BIT: *Global Employment Trends for Women* (Genève, 2012).

¹⁰ Pour une analyse approfondie du taux d'activité des jeunes et du marché du travail des jeunes, voir BIT: *Global employment trends for youth: 2011 Update* (Genève, 2011), consultable à l'adresse http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/---emp_elm/---trends/documents/publication/wcms_165455.pdf.

Figure 1.18. Taux d'activité mondiaux par tranche d'âge, hommes et femmes (1990, 2010 et 2020), en pourcentage

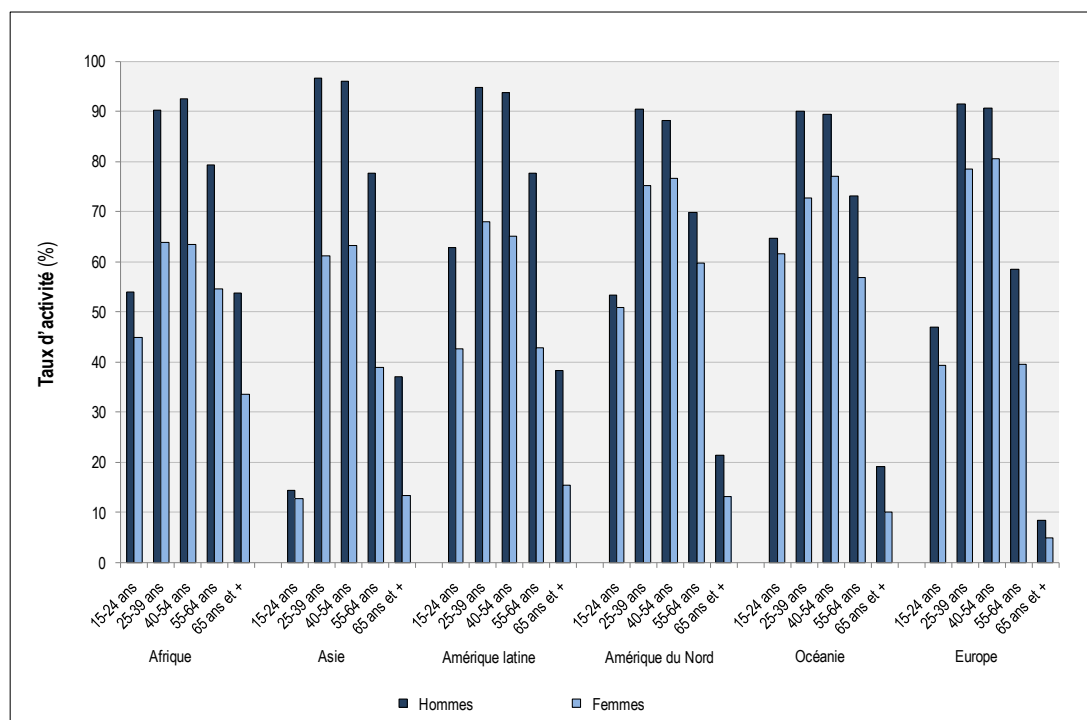


Source: BIT, Laborsta.

55. Bien que les taux d'activité par âge et par sexe évoluent de façon différente selon le niveau de développement des régions et des pays, et du fait des différences culturelles et des traditions, les groupes d'âge actif de 25 à 39 ans et de 40 à 54 ans sont ceux qui ont les taux d'activité les plus élevés dans toutes les régions (figure 1.18).

Figure 1.19. Les groupes d'âge qui ont le plus fort taux d'activité

Taux d'activité par région géographique, groupe d'âge et sexe, 2010 (en pourcentage)



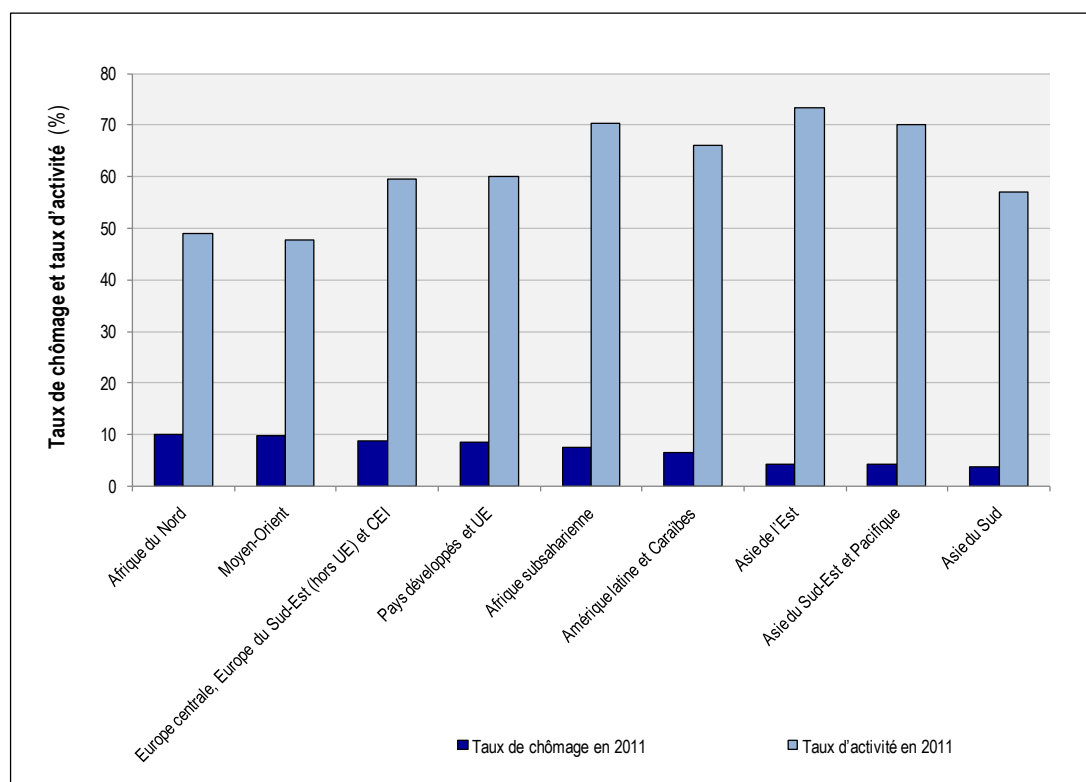
Source: BIT: Laborsta.

56. Dans certains pays, la tendance à la baisse du taux d'activité des hommes âgés est le signe que des travailleurs qui peuvent se le permettre ont choisi de se retirer de la vie active avant l'âge légal de la retraite en raison d'incitations financières qui ont rendu celle-ci plus attrayante que le travail ¹¹.

Le chômage

57. Bien qu'il n'y ait pas de corrélation directe entre taux d'activité et niveau de chômage, les pays où le chômage est plus élevé, et surtout ceux où il croît rapidement, tendent à avoir des taux d'activité plus faibles, principalement parce que les gens quittent le marché du travail en raison du manque de possibilités de trouver un emploi. C'est particulièrement vrai pour les groupes d'âge plus jeunes et plus âgés. On le constate aussi dans les tendances régionales de la figure 1.19, à l'exception des deux régions les plus pauvres, l'Afrique subsaharienne, où les taux d'activité sont élevés alors que le chômage y est relativement important, et l'Asie du Sud, où les taux de chômage comme les taux d'activité sont faibles.

Figure 1.20. Taux de chômage et taux d'activité dans différentes régions, 2011



Source: BIT: *Global Employment Trends Model 2013*, Genève.

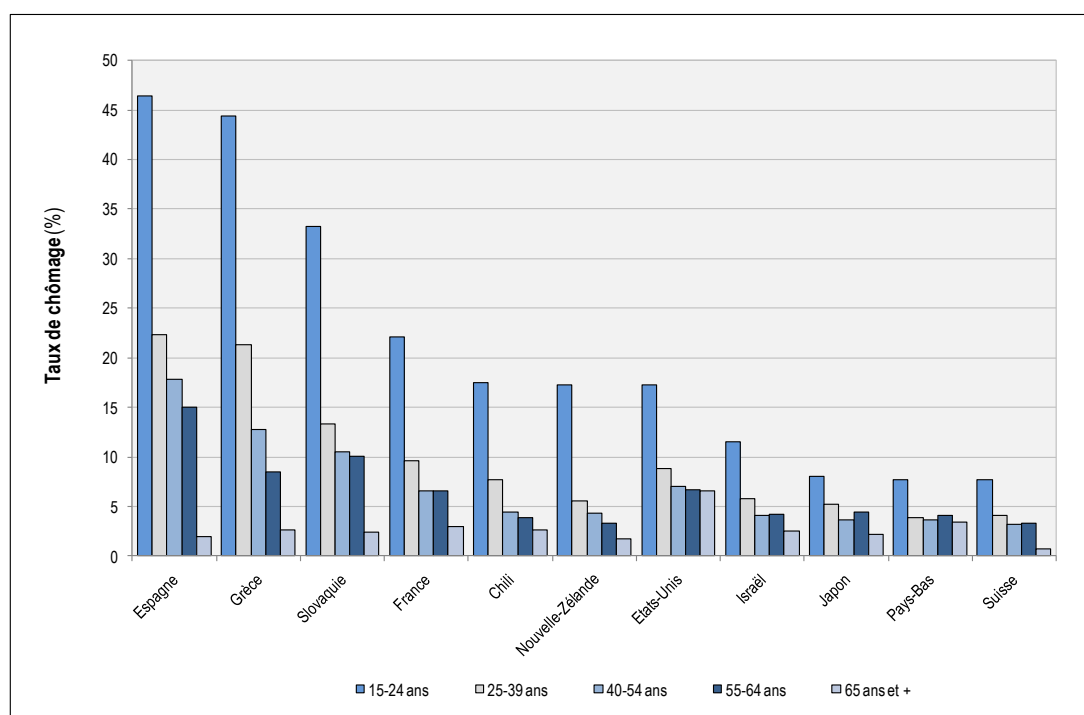
¹¹ Le présent rapport ne décrit pas l'évolution des années quatre-vingt, mais l'Europe orientale a connu, entre 1980 et 2005, une baisse particulièrement marquée des taux d'activité des hommes âgés de 55 à 64 ans, due en grande partie à des départs à la retraite anticipés involontaires imposés par des plans de restructuration économiques. Voir P. Auer et M. Fortuny: *Ageing of the labour force in OECD countries: Economic and social consequences* (Genève, BIT, 2000), et M. Fortuny, A. Nesporova et N. Popova: *Employment promotion policies for older workers in the EU accession countries, the Russian Federation and Ukraine*, Employment Paper 2003/50, Secteur de l'emploi (Genève, BIT, 2003).

58. Les taux de chômage diminuent sensiblement avec l'âge (voir figure 1.21 pour certains pays de l'OCDE). Toutefois, le fait que le taux de chômage des travailleurs âgés soit bas ne signifie pas nécessairement qu'ils risquent moins que les jeunes de perdre leur emploi, mais peut-être qu'ils ont davantage tendance à abandonner la vie active en cas de suppression d'emplois. De plus, beaucoup de travailleurs âgés sont actuellement écartés du marché du travail et préfèrent prendre leur retraite que d'affronter la honte du chômage. Qui plus est, même si leur taux de chômage est bas, ils sont plus souvent victimes du chômage de longue durée, une tendance qui se renforce dans la plupart des pays de l'OCDE (voir figure 1.22 pour quelques-uns d'entre eux). Dans ce cas, ils ont tendance à se décourager et à quitter le marché du travail.

59. Dans certains pays, le chômage des travailleurs âgés s'est accru. En Amérique latine, par exemple, il apparaît clairement que le chômage des personnes âgées est faible, mais en augmentation. Ainsi, en Argentine, il a augmenté de 10 points de pourcentage entre 1990 et 2003. Par ailleurs, la part des travailleurs âgés dans l'économie informelle s'est accrue dans la plupart des pays d'Amérique latine (à l'exception du Chili, du Panama et du Brésil)¹².

Figure 1.21. Le taux de chômage baisse avec l'âge, mais pas toujours pour de bonnes raisons

Taux de chômage par âge dans certains pays de l'OCDE, 2011 (en pourcentage)

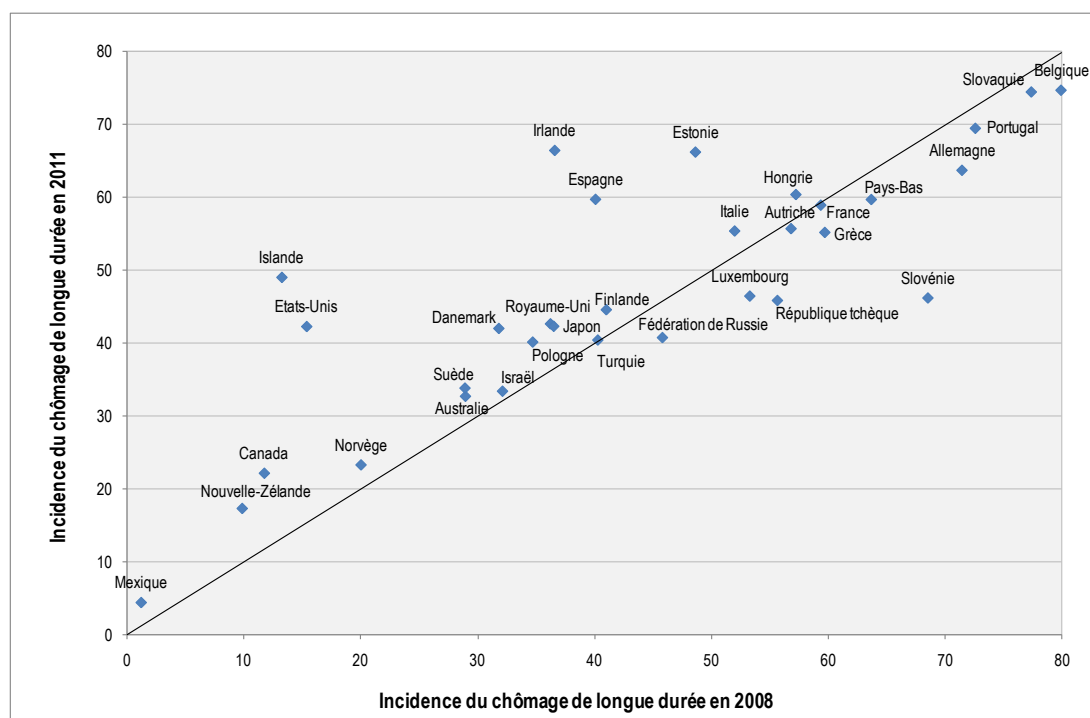


Note: Pour l'Espagne, les données concernent le groupe d'âge des 16-25 ans.

Source: <https://stats.oecd.org/>, statistiques du marché du travail par âge et par sexe. Données téléchargées le 26 novembre 2012.

¹² F. Bertanou (dir. de publication): *Envejecimiento, empleo y protección social en América Latina* (Santiago de Chile, OIT, 2006).

Figure 1.22. Incidence du chômage de longue durée parmi les travailleurs âgés dans certains pays de l'OCDE, 2008 par rapport à 2011 (pourcentage de chômeurs)



Note: Proportion de chômeurs de longue durée (un an et plus) par rapport aux travailleurs au chômage de 55 ans et plus. Les pays situés au-dessus de la diagonale ont connu une augmentation du chômage de longue durée.

Source: <https://stats.oecd.org/>, statistiques sur le chômage par durée. Données téléchargées le 26 novembre 2012.

Education, compétences et évolution de la main-d'œuvre

60. Les adultes qui consacrent du temps à l'instruction et à la formation ont, en moyenne, davantage de chances d'être économiquement actifs et d'échapper au chômage¹³.

61. En Hongrie, une étude a montré que 62 pour cent des travailleurs de 45 à 64 ans qui ont achevé leurs études secondaires travaillent¹⁴. Ce chiffre monte à 75 pour cent pour les diplômés du supérieur. En République tchèque, le taux d'activité des travailleurs âgés varie très fortement en fonction du niveau d'instruction¹⁵. Même dans les pays pauvres, le taux d'activité augmente avec le niveau d'instruction. En Inde, par exemple, 25 pour cent des personnes âgées analphabètes travaillent, alors que c'est le cas de 50 pour cent des personnes âgées possédant un diplôme technique ou qui ont fait des études universitaires supérieures ou de troisième cycle.

62. Dans l'UE-25, le niveau de qualification est déterminant pour l'emploi des travailleurs âgés. Dans toutes les tranches d'âge, le taux d'activité est beaucoup plus important chez les personnes ayant un niveau d'instruction élevé, la corrélation entre le niveau de formation et le taux d'activité étant plus marquée chez les femmes que chez

¹³ Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail (Eurofound): *Working conditions of an ageing workforce* (Dublin, 2008), p. 49.

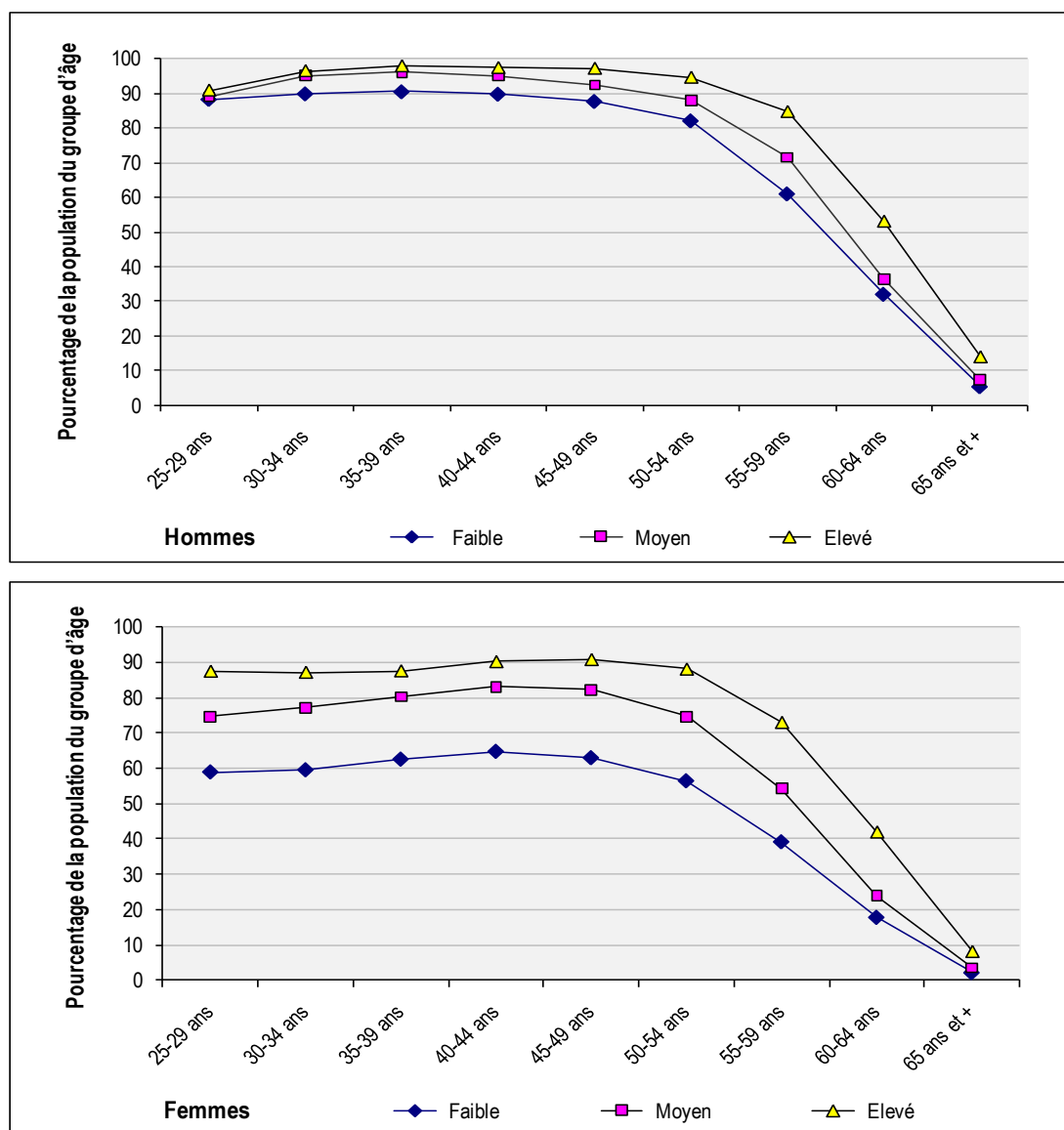
¹⁴ Eurofound: *Employment of older workers and lifelong learning*, disponible à l'adresse www.eurofound.europa.eu/ewco/2005/09/HU0509NU01.htm.

¹⁵ OCDE: *Ageing and employment policies: Czech Republic* (Paris, 2004).

les hommes. Pour ces derniers, la différence de taux d'activité entre les personnes peu qualifiées et les personnes très qualifiées augmente généralement avec l'âge, l'écart étant maximal (plus de 20 points de pourcentage) dans les tranches d'âge 55-59 ans et 60-64 ans.

Figure 1.23. Le taux d'activité augmente avec le niveau de qualifications

Taux d'activité par tranche d'âge de cinq ans selon le sexe et le niveau de formation dans l'UE-25, 2006



Source: Commission européenne: *L'emploi en Europe 2007*.

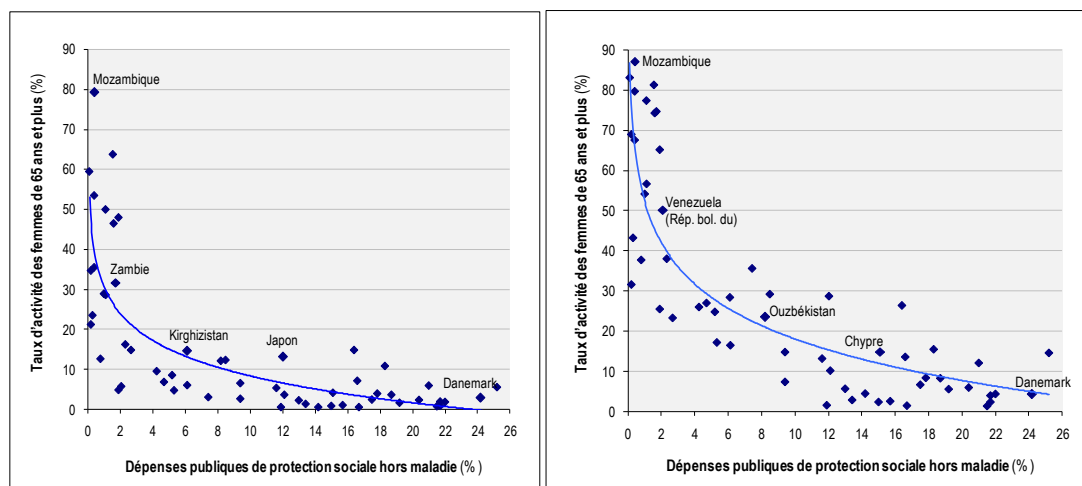
La sécurité du revenu et le taux d'activité des personnes âgées

63. Il existe incontestablement un lien entre taux d'activité et couverture sociale. La figure 1.24 met en évidence la corrélation entre le taux d'activité des hommes et des femmes de plus de 65 ans et les dépenses publiques consacrées à la protection sociale hors soins de santé (dans lesquelles le poste des pensions de retraite occupe la première place). Le taux d'activité des personnes âgées diminue dans les pays dans lesquels ces dépenses sont le plus élevées. Il est à noter que les taux d'activité des hommes réagissent

d'avantage à l'évolution des dépenses que ceux des femmes, ce qui pourrait s'expliquer par le fait que les hommes perçoivent des prestations plus généreuses que les femmes.

Figure 1.24. Le taux d'activité est plus élevé quand la protection est faible

Corrélation entre taux d'activité de la population de plus de 65 ans et dépenses publiques de protection sociale (hors maladie) pour certains pays, en pourcentage du PIB (2005)

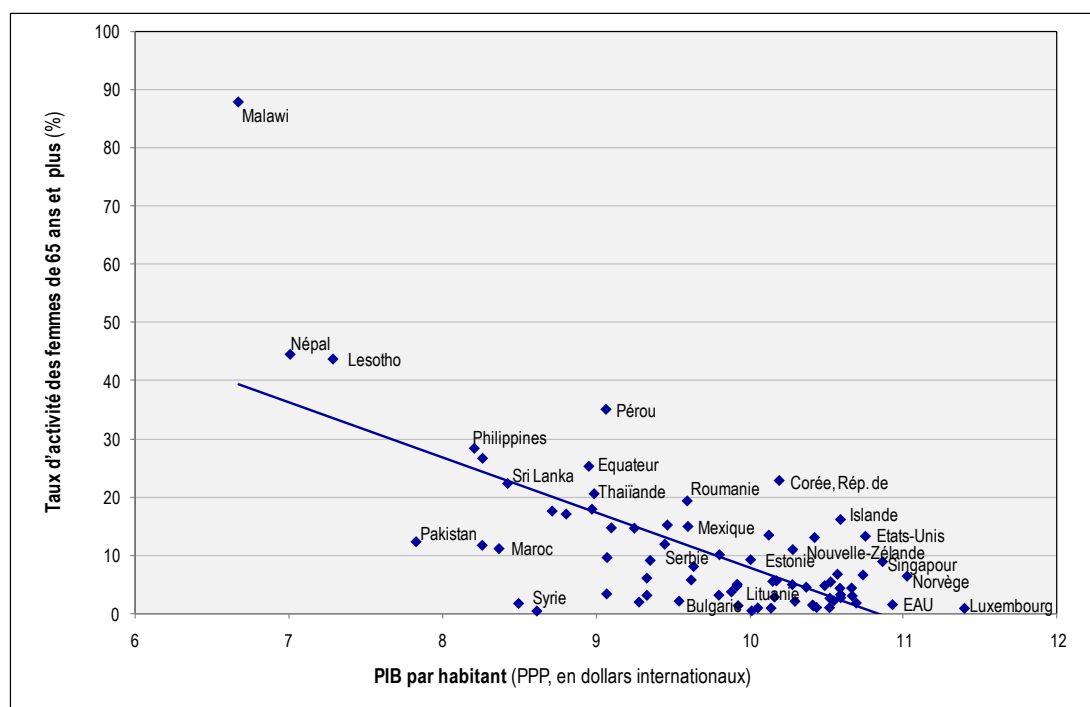


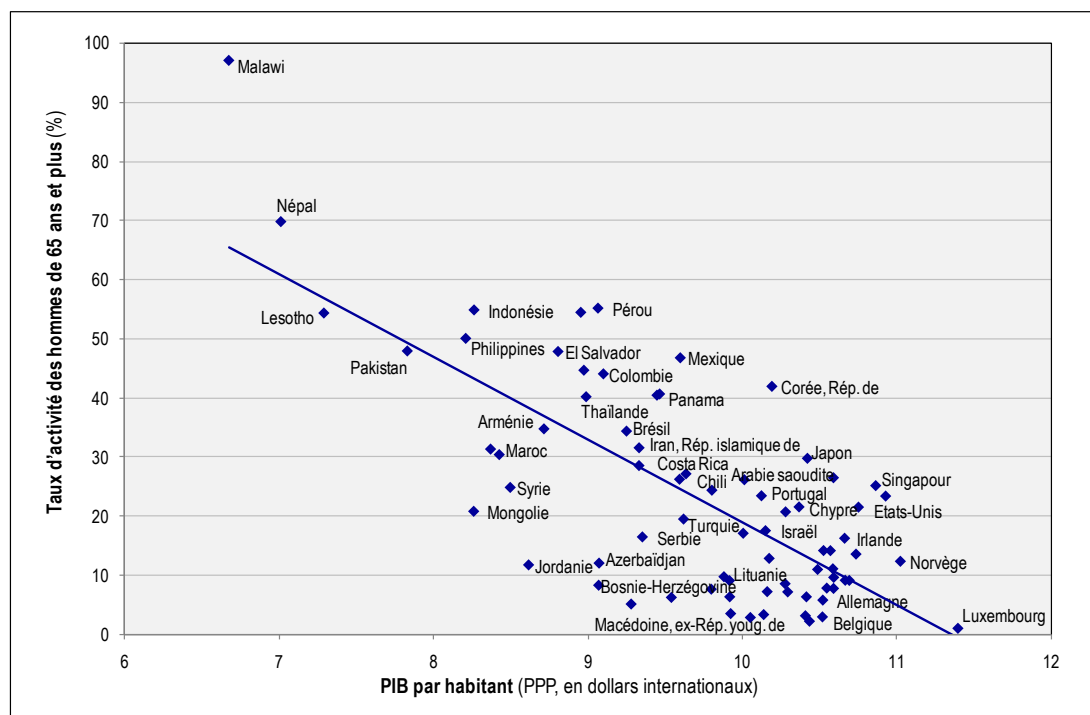
Source: BIT: Laborsta, données publiques hors maladie; calculs des auteurs.

64. Il existe aussi une corrélation patente entre taux d'activité et niveau de revenus. La figure 1.25 montre que plus le PIB par habitant est élevé, moins il est nécessaire pour les personnes âgées de plus de 65 ans de travailler.

Figure 1.25. Quand le PIB par habitant est bas, les personnes âgées doivent travailler

Corrélation entre taux d'activité de la population de plus de 65 ans et PIB par habitant (2008)





Source: BIT: Laborsta 2012.

65. C'est dans les pays en développement que le taux d'activité de la population âgée est le plus élevé, essentiellement parce que les personnes âgées continuent à travailler pour gagner de quoi vivre. Dans ces pays, beaucoup de personnes âgées travaillent dans l'économie informelle en raison de l'absence ou de la modicité des prestations de vieillesse. L'Afrique est la région où le taux d'activité des personnes âgées est le plus important.

66. Les taux d'activité des femmes âgées sont hauts dans les pays en développement, sauf dans la région du Moyen-Orient et de l'Afrique du Nord. Les taux d'activité des femmes de plus de 65 ans sont particulièrement élevés dans les pays de l'Asie du Sud-Est (20 pour cent et plus). En Amérique latine, l'augmentation du taux d'activité des femmes de 55 à 64 ans est frappante. En Amérique du Sud, elle a été de plus de 16,5 points de pourcentage depuis la période allant de 1990 à 2005 et la tendance demeure à la hausse. Le taux d'activité des femmes âgées dans les sous-régions les plus pauvres de l'Afrique est aussi très élevé (plus de 70 pour cent pour les 55-64 ans en Afrique de l'Est, par exemple). La pauvreté des femmes âgées ou le veuvage les contraint à continuer de travailler, principalement dans l'économie informelle.

L'évolution des migrations

67. Dans de nombreux pays, les migrations sont un facteur qui exerce une influence importante sur la composition de la main-d'œuvre. Près de 214 millions de personnes – environ 3,1 pour cent de la population mondiale –, c'est-à-dire plus du double qu'il y a vingt-cinq ans, vivent en dehors de leur pays d'origine. Sur ces 214 millions de personnes, environ 105 millions sont économiquement actives¹⁶. Le nombre des migrants a augmenté avec le temps.

¹⁶ BIT: *Migrations de main-d'œuvre*, Conseil d'administration, 316^e session, Genève, nov. 2012, document GB.316/POL/1.

68. Entre 2005 et 2050, le nombre d'entrées nettes de migrants internationaux dans les régions développées devrait atteindre 103 millions. Il est intéressant de relever que ce chiffre compense le déclin démographique naturel, évalué à 74 millions de personnes, dans les régions développées qui accueilleront ces migrants¹⁷.

69. En 2005, 62 millions de personnes ont émigré de pays en développement dans des pays développés, mais presque autant – 61 millions – ont émigré d'un pays peu développé dans un autre.

70. Au cours de la période 2005-2050, les principaux pays d'immigration internationale nette seront, selon les projections annuelles: l'Allemagne (150 000), l'Australie (100 000), le Canada (200 000), l'Espagne (123 000), les Etats-Unis (1,1 million), l'Italie (139 000) et le Royaume-Uni (130 000). Les principaux pays d'émigration nette seront, selon les mêmes projections: la Chine (–329 000), l'Inde (–241 000), l'Indonésie (–164 000), le Mexique (–306 000), les Philippines (–180 000) et le Pakistan (–167 000).

Urbanisation et vieillissement de la population en zone rurale

71. En 2030, plus de la moitié de la population du monde vivra en milieu urbain. La croissance de la population devrait désormais se concentrer presque exclusivement dans ces zones. D'ici à 2030, la population urbaine du monde devrait atteindre 4,9 milliards d'habitants, tandis que la population rurale devrait diminuer de 28 millions d'habitants. En outre, c'est dans les régions qui sont aujourd'hui les moins urbanisées, comme l'Afrique de l'Est, que le rythme de l'urbanisation sera le plus rapide. La population urbaine de l'Afrique et de l'Asie devrait doubler entre 2000 et 2030, et un grand nombre de ces habitants des villes seront pauvres¹⁸.

72. Certaines conséquences sur la composition de la main-d'œuvre rurale sont déjà visibles: dans de nombreux pays, la proportion de petits exploitants agricoles âgés augmente. Les jeunes adultes migrent vers les centres urbains en quête de possibilités d'emploi et d'éducation. Au Mozambique, 70 pour cent des membres du syndicat des petits exploitants agricoles ont plus de 45 ans¹⁹, tandis que, aux Philippines, l'âge moyen des agriculteurs est de 57 ans. Dans les Caraïbes, l'âge moyen d'un agriculteur atteint aujourd'hui 62 ans.

73. Dans les pays en développement, les personnes âgées ont des taux d'activité très différents selon qu'elles vivent dans des zones urbaines ou dans des zones rurales. En Chine, par exemple, le taux d'activité baisse avec l'âge dans les zones urbaines qui bénéficient d'une certaine protection sociale. En revanche, dans les zones rurales, où la participation au système de retraite est faible, les taux d'activité des personnes âgées demeurent élevés, à 80 pour cent (55-59 ans), 66 pour cent (60-64 ans) et 28 pour cent (65 ans et plus)²⁰. On ignore encore si la nouvelle loi adoptée en 2010 sur le système de pension pour les habitants de campagnes, qui prévoit d'accorder des prestations de

¹⁷ BIT: «Conclusions sur une approche équitable pour les travailleurs migrants dans une économie mondialisée», rapport de la Commission des travailleurs migrants, *Compte rendu provisoire* n° 22, CIT, 92^e session, Genève, 2004.

¹⁸ UNFPA: *Etat de la population mondiale 2007 – libérer le potentiel de la croissance urbaine*, disponible à l'adresse http://www.unfpa.org/webdav/site/global/shared/documents/publications/2007/swp2007_fre.pdf.

¹⁹ Voir <http://www.unac.org.mz>.

²⁰ OCDE: *China in the 2010s: Rebalancing Growth and Strengthening Social Safety Nets*, OECD contribution to the China Development Forum, Beijing, 2010, table 4, p. 16.

retraite à tous les travailleurs ruraux à partir de 60 ans, modifiera les taux d'activité des personnes âgées vivant en zone rurale.

Les crises économiques

74. Les crises et les chocs économiques font sentir leurs effets sur les marchés du travail. Dans toutes les crises, les travailleurs les plus durement touchés sont les plus jeunes et les plus âgés. Bien souvent, ils sont les premiers à perdre leur emploi et les derniers à réintégrer le marché du travail. Ceux qui parviennent à conserver un emploi sont souvent contraints d'accepter des contrats plus précaires et des conditions de travail plus dures.

75. La crise économique et financière actuelle est l'exemple le plus récent de ce phénomène. C'est dans les pays de l'OCDE qu'elle a frappé le plus durement et qu'elle continue à produire ses effets les plus marqués: d'une part, le vieillissement de la population y est très avancé et, d'autre part, les jeunes y éprouvaient des difficultés, même avant que n'éclate la crise, à entrer dans la vie active.

76. Des efforts considérables ont été accomplis pour analyser les conséquences de la crise sur les jeunes. Ils ont conduit à une série de mesures, à l'échelle nationale et internationale, comme l'Appel à l'action de l'OIT ²¹ adopté par la Conférence internationale du Travail en 2012 ²².

77. L'analyse des répercussions de la crise sur les personnes âgées n'a pas retenu la même attention. Pourtant, les faits montrent que l'emploi des travailleurs âgés a pâti de manière particulièrement intense du fait de la crise, en termes quantitatifs comme en termes qualitatifs. La hausse du taux de chômage de ces travailleurs n'a pas été plus forte que celle d'autres classes d'âge (sauf aux Etats-Unis), en revanche la durée du chômage est beaucoup plus élevée pour eux, et il est fort probable qu'ils demeurent sans emploi même lorsque l'heure de la reprise aura sonné. Les données concernant l'Australie montrent que 45 pour cent des personnes âgées de 55 ans et plus sont restées sans emploi pendant plus d'une année, par rapport à 35 pour cent pour le groupe des 35 à 44 ans. Aux Etats-Unis, la durée moyenne du chômage pour les travailleurs de 16 à 24 ans était en 2010 de 23,3 semaines, contre 35,5 semaines pour les travailleurs de 55 ans et plus ²³. Il en est résulté un sentiment marqué de découragement chez les travailleurs de plus de 55 ans, qui en 2009 constituaient 15 pour cent de l'ensemble des travailleurs découragés, alors que, en été 2010, ce pourcentage était passé à près de 24 pour cent.

78. L'emploi à temps partiel subi s'est aussi développé, tout spécialement parmi les travailleurs âgés. Les emplois à temps partiel sont souvent de type occasionnel, sans congés payés annuels ni congés de maladie, et avec une sécurité de l'emploi réduite; ils sont aussi, en règle générale, moins bien rémunérés que des emplois permanents ²⁴. L'emploi indépendant – qui est souvent, en temps de crise, l'unique possibilité restante,

²¹ BIT: *La crise de l'emploi des jeunes: Appel à l'action*, résolution et conclusions de la 101^e session de la CIT, Genève, 2012, disponible à l'adresse http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_187079.pdf.

²² Voir aussi BIT: *Global Employment Trends for Youth: 2011 Update*, 2011 et *Global Employment Trends for Youth 2012*, 2012. BIT et OCDE: *Aider les jeunes à prendre un meilleur départ, Note de politique générale pour la Réunion des ministres du Travail et de l'Emploi du G20*, Paris et Genève, 2011.

²³ S. Bisom-Rapp et coll.: «Decent Work, Older Workers and Vulnerability in the Economic Recession: a comparative study of Australia, the United Kingdom and the United States», *Employee Rights and Employment Policy Journal*, vol. 15, n° 1, 2011, pp. 43-121.

²⁴ Tel n'est naturellement pas le cas de tous les emplois à temps partiel, qui la plupart du temps sont volontaires et donnent souvent pleine satisfaction aux travailleurs.

alors qu'il est particulièrement difficile de gérer une entreprise en temps de récession – a lui aussi gagné du terrain. Aux Etats-Unis, en 2007, la proportion d'indépendants parmi les travailleurs âgés (sans compter les agriculteurs) atteignait 10 pour cent; en 2010, ce chiffre avait passé à 10,5 pour cent.

79. Il semble aussi que la récession ait fortement grossi les rangs des personnes qui occupent des emplois décrits comme temporaires ou liés à un projet précis (prestataires de services indépendants, travailleurs saisonniers). Le développement des formes atypiques d'emploi, en particulier les emplois occasionnels et à temps partiel, a nettement réduit l'impact de la réglementation du travail, entraînant un élargissement des écarts de salaires et créant un terrain propice aux pratiques d'exploitation.

80. Bien que les pays à faible revenu aient été moins durement touchés par la crise économique actuelle, tel n'a pas toujours été le cas, comme l'a montré la crise qui a frappé l'Asie à la fin des années quatre-vingt-dix. En outre, d'autres régions connaissent d'autres types de crise, comme le Moyen-Orient et l'Afrique du Nord, par exemple, où les bouleversements politiques entraînent un ralentissement considérable de l'économie, et où la situation, déjà difficile, des jeunes et des personnes âgées s'est détériorée encore davantage.

81. Dans les pays à revenu faible ou intermédiaire, les personnes âgées ont, à l'instar des jeunes, encore moins de possibilités de s'adapter au changement de contexte économique que dans les pays plus développés. Elles sont donc confrontées à des difficultés particulières en temps de difficultés économiques. En l'absence de protection sociale et de mesures urgentes et temporaires d'aide sociale, que l'on appelle souvent des «filets de sécurité sociale», les travailleurs âgés sont souvent particulièrement mal outillés pour faire face aux changements.

82. Avant même l'irruption de la crise économique et financière, la nécessité de créer des possibilités d'emploi décent était déjà un défi que peu de pays parvenaient à relever. Les taux de chômage des jeunes étaient beaucoup plus élevés que ceux des adultes et la pauvreté des personnes âgées était à la hausse dans de nombreux pays. Une série de crises survenues dans le monde – au nombre desquelles la crise des prix des produits alimentaires, la crise économique et financière, les crises dues aux catastrophes naturelles, aux guerres et aux bouleversements politiques – ont conduit à une situation où, selon les estimations du BIT, le monde est confronté au «défi urgent» de créer 600 millions d'emplois productifs au cours des dix années à venir pour susciter une croissance durable et préserver la cohésion sociale. A l'échelle de la planète, 200 millions de personnes sont sans emploi, sans compter les millions de personnes supplémentaires qui entreraient sur le marché du travail si des emplois étaient disponibles. Même dans l'hypothèse optimiste d'une croissance du PIB de 4 pour cent par an dans le monde entier pendant les années à venir, le nombre total de personnes sans emploi augmenterait encore de 6 millions d'ici à 2016²⁵. Or, selon les dernières estimations du FMI, il est plus probable que la crise économique se poursuive au-delà de 2013, avec des taux de croissance économique nettement plus faibles dans la plupart des pays, spécialement au sein de l'OCDE. Voilà qui réduira davantage encore les chances de trouver des emplois décents pour les groupes vulnérables.

²⁵ BIT: *Tendances mondiales de l'emploi 2012 – Prévenir une aggravation de la crise de l'emploi*, Genève, 2012.

Chapitre 2

Conséquences économiques et sociales de la nouvelle donne démographique

83. Ce chapitre passe en revue les répercussions potentielles des changements démographiques sur le développement économique, sur l'emploi et sur la protection sociale dans des pays qui se trouvent à des stades divers de la transition démographique. Il montre que le comportement économique est fortement lié au cycle de vie: en termes de consommation et d'épargne, les personnes se comportent différemment au cours des diverses phases de leur existence et, par conséquent, l'évolution de la structure démographique exerce un effet important sur le développement économique et social. Qui plus est, les changements attendus dans la composition de la main-d'œuvre du fait du vieillissement de la population ont des incidences importantes sur l'emploi, par exemple en termes de pénuries de compétences, de besoins d'éducation et de formation, et de productivité et de revenus. Enfin, l'évolution de la structure démographique peut peser sur les institutions qui garantissent la sécurité économique et du revenu et qui fournissent des services adaptés à une société vieillissante – en particulier les systèmes de soins de santé, de soins à long terme et de retraite – et entraîner des conséquences pour les modèles de retraite.

2.1. Les effets sur le développement économique

84. Les modifications dans la structure des âges entraînent des conséquences sur l'économie car le comportement économique des personnes évolue avec l'âge. Le cycle de vie peut être divisé en trois phases: celle qui précède l'entrée sur le marché du travail, la carrière professionnelle et celle qui suit la fin de la vie active. Pendant la première et la dernière phase, les personnes consomment davantage qu'elles ne produisent alors que, durant la deuxième phase, elles produisent plus qu'elles ne consomment. La durée de chaque phase, qui varie d'une personne à l'autre, est influencée par de nombreux facteurs non biologiques: la structure économique de la société, la structure des ménages, les programmes publics destinés aux enfants et aux personnes âgées, les possibilités d'éducation, le différentiel de taux de fécondité entre les personnes pauvres et les autres, les besoins et les attentes des familles et la santé, entre autres.

85. Pendant la première et la dernière de ces trois phases, les personnes se trouvent dans une phase que l'on pourrait appeler «déficitaire» puisque leur consommation est supérieure au revenu de leur travail. La consommation, dans ces deux phases, est financée principalement par des transferts entre les générations, privés ou publics, qui jouent un rôle crucial pour redistribuer les ressources des personnes en âge de travailler aux enfants et aux personnes âgées. Le déficit global dépend du nombre de personnes concernées par chaque phase. Lorsque la population vieillit, l'effectif de personnes se trouvant dans la troisième phase va vraisemblablement grossir, ce qui entraîne une aggravation du déficit.

Les dividendes démographiques: Une chance à saisir?

86. Dans un nombre croissant de pays en développement, la baisse de la fécondité et l'accroissement de la longévité font que le pourcentage d'enfants commence à diminuer, alors que celui des adultes en âge de travailler augmente. Si cette main-d'œuvre élargie accède à un emploi productif, il en résultera un «excédent» lié au cycle de vie (une baisse du ratio de dépendance). Cette situation est particulièrement propice au développement, car elle accroît les possibilités d'épargne et d'investissement, alors même que la pression se relâche en ce qui concerne les dépenses d'éducation. La baisse du ratio de dépendance dégage des ressources pour les investissements privés et publics dans le capital humain et le capital physique. Le revenu par habitant peut alors connaître une croissance vigoureuse; c'est ce qu'on appelle le «premier dividende démographique».

87. Ce premier dividende s'exprime par la croissance du PIB générée par les travailleurs supplémentaires. Qui dit davantage de travailleurs dit production accrue, davantage d'épargne et, si l'épargne est convertie en investissements nationaux, accumulation de capital (humain et matériel). Chaque travailleur dispose ainsi d'un capital accru pour son activité future, ce qui entraîne une augmentation de la production. La croissance économique redouble, l'épargne augmente, de même que les recettes du gouvernement et, par conséquent, la capacité budgétaire de financer les politiques publiques s'accroît. Cette conjoncture propice a été observée pour la première fois dans le monde en développement au cours des années soixante-dix, en Amérique latine, en Asie de l'Est et du Sud-Est, dans les îles du Pacifique ainsi qu'au Moyen-Orient et en Afrique du Nord. Cette première période devrait durer une cinquantaine d'années, avec toutefois des écarts considérables d'un pays à l'autre. La Chine constitue une exception notable car, du fait de sa politique de l'enfant unique et de son développement socio-économique, elle a achevé sa transition démographique en une vingtaine d'années. Ce créneau s'est ensuite ouvert en Asie du Sud (aux alentours de 1985) et en Afrique subsaharienne (aux alentours de 1995). La première période au cours de laquelle ces régions tireront profit de ce dividende devrait durer plus longtemps, entre soixante et quatre-vingts ans ¹.

88. Pour tirer parti des possibilités offertes par ce dividende démographique et réussir à maintenir un taux de croissance économique durablement élevé, il est essentiel de favoriser le plein emploi productif. Ce dividende augmente dans la mesure où l'économie est capable de créer des emplois productifs pour la population en âge de travailler, dont les rangs ne cessent de grossir. Le principal écueil à surmonter est donc le manque général d'emplois productifs. Partout dans le monde, les pays échouent à tirer parti du dividende démographique parce qu'une proportion importante de leur main-d'œuvre est à la recherche d'un emploi ou se compose de travailleurs faiblement qualifiés, occupant des emplois peu productifs et de qualité médiocre dans l'économie informelle et percevant une rémunération très modeste. La crise économique et financière mondiale a encore aggravé cette situation. Le BIT estime que la crise a provoqué une hausse du nombre de chômeurs de 27 millions entre 2007 et 2012, dont 14 millions dans les pays développés et dans l'UE et 7 millions en Asie de l'Est, 3 millions en Amérique latine et dans les Caraïbes et 1 million en Asie du Sud. Le nombre total de chômeurs devrait augmenter dans toutes les régions au cours des cinq prochaines années, à l'exception des pays développés et de l'UE, et de l'Europe centrale et du Sud-Est (hors UE) et de la CEI, où leur nombre devrait faiblement diminuer. Le

¹ R. Lee et A. Mason: *Population aging, wealth, and economic growth: Demographic dividends and public policy*, WESS background paper (New York, Nations Unies, 2007).

taux de chômage des jeunes devrait demeurer au-dessus de son niveau – déjà élevé – d’avant la crise². Le découragement – les personnes qui n’ont pas d’emploi et qui ne suivent pas de formation – a fortement augmenté pendant la crise, puisque l’on compte 29 millions d’actifs en moins en 2011 que ce à quoi on s’attendait au regard des tendances d’avant la crise³, ce qui sous-entend que les chiffres actuels du chômage mondial sous-estiment l’ampleur de la détresse sur les marchés du travail.

89. Outre le premier dividende démographique, un second dividende peut apparaître. L’allongement de l’espérance de vie à la naissance touchant des cohortes plus nombreuses de personnes âgées peut entraîner une augmentation de l’épargne tout au long du cycle de vie permettant de financer la consommation au cours de la vieillesse, ce qui accroît la capacité d’investissement. Ce phénomène, dit deuxième dividende démographique, apparaît à condition que les conditions institutionnelles et politiques incitent les personnes, les entreprises et les gouvernements à accumuler le capital. Contrairement au premier, le deuxième dividende n’est pas transitoire, puisque le vieillissement peut produire une augmentation permanente de capital par travailleur et donc de revenu par habitant; théoriquement, il peut augmenter encore proportionnellement à l’allongement de l’espérance de vie.

90. Ces dividendes démographiques ne se matérialisent pas automatiquement; ils exigent des institutions et des politiques permettant de traduire l’évolution de la structure démographique en développement économique. C’est pourquoi la période de dividende offre une «chance à saisir» plutôt qu’une garantie d’élévation du niveau de vie. Pour prendre un exemple, le schéma et le niveau de croissance économique dépendent non seulement du volume de richesses accumulées, mais également de sa répartition et de sa redistribution par voie de transferts.

Les pays en phase «déficitaire» du cycle de vie

91. Lorsque la transition démographique parvient à un stade avancé, le ratio de dépendance commence à augmenter (c’est-à-dire que le nombre de personnes âgées s’accroît par rapport à la population en âge de travailler), ce qui élève le nombre de personnes vivant dans une phase de cycle de vie «déficitaire». Il en résulte des conséquences importantes sur les finances publiques (spécialement pour les transferts et les services destinés aux personnes âgées), sur la croissance économique et sur la pauvreté.

92. On considère généralement que le taux global d’épargne, en pareil cas, baissera parce que la part des personnes qui ont vocation à épargner diminue alors que la part des personnes à excédent de dépenses augmente, comme le laisse supposer l’hypothèse du cycle de vie. Cette évolution conduira à un ralentissement de la croissance économique, du fait des mécanismes exposés dans les paragraphes ci-dessus. Pour l’UE-25 tout entière, le taux de croissance annuel moyen du PIB devrait diminuer de 1 pour cent durant la période 2010-2050 à cause du vieillissement de la population et de la réduction concomitante de la population en âge de travailler⁴. Toutefois, le vieillissement de la population comporte une deuxième composante capitale, à savoir l’allongement de l’espérance de vie, et ce phénomène pourrait entraîner une élévation du taux d’épargne, dans la mesure où les personnes anticipent une retraite plus longue devant être financée

² BIT: *Tendances mondiales de l’emploi 2012 – Prévenir une aggravation de la crise de l’emploi* (Genève, 2012).

³ *Ibid.*, p. 10.

⁴ Commission européenne: *Europe’s demographic future: Facts and figures on challenges and opportunities* (Bruxelles, 2007).

en partie par leur épargne privée. Les effets de ces deux tendances sur l'épargne – et par voie de conséquence sur l'investissement, l'accumulation de capital et en dernière analyse la croissance économique – se compensent donc mutuellement. Toutefois, dans le contexte actuel de faibles taux d'intérêt, il est peu probable que l'éventuelle épargne supplémentaire pourrait soutenir les investissements considérables dans les infrastructures publiques qui seraient nécessaires pour accroître la demande globale, et par là relancer la croissance.

93. Lorsqu'une population vieillit, le volume de la main-d'œuvre décroît. Les pays dans cette situation devront donc tabler davantage sur la croissance de la productivité que sur les nouveaux entrants sur le marché du travail, même si le nombre de nouveaux entrants peut être accru en encourageant un taux d'activité plus élevé de certains groupes précis (femmes, personnes handicapées) et en gérant les flux migratoires. Par exemple, selon des calculs effectués par les Nations Unies, toutes choses étant égales par ailleurs, le Japon devrait assurer une croissance de la productivité de la main-d'œuvre de 2,6 pour cent par an pour maintenir une augmentation du revenu annuel par habitant de 2 pour cent au cours des cinquante prochaines années, et compenser ainsi l'incidence négative d'une main-d'œuvre restreinte. Plus de 80 pour cent de cette augmentation serviraient à contrebalancer l'incidence du vieillissement de la population sur la croissance. Il en va de même, mais dans une moindre mesure, pour d'autres économies à la population vieillissante telles que l'Italie, l'Allemagne et les Etats-Unis.

94. Les conséquences économiques du vieillissement de la population apparaissent aussi dans les projections à long terme de dépenses publiques en matière d'éducation, de soins de santé et de pensions. Le vieillissement entraîne des pressions supplémentaires non négligeables pour financer les soins de santé publics et les pensions. Il mène aussi, parallèlement, à une certaine réduction des pressions pour financer l'éducation. Les soins de santé représentent un défi budgétaire de taille, et les dépenses devraient croître dans un proche avenir, en raison de la proportion croissante de personnes âgées dans la population, d'une part, et de leur recours croissant aux services de santé officiels, d'autre part. Quant aux pensions, leur financement constitue déjà une préoccupation importante pour de nombreux pays, et l'augmentation des dépenses à ce titre plane sur les perspectives budgétaires des pays où la population vieillit. En ce qui concerne l'éducation, la réduction de la population en âge scolaire offre une occasion sans précédent d'accroître les investissements par élève sans augmenter l'enveloppe globale des dépenses d'éducation.

95. Ces tendances auront des répercussions sur la pauvreté. Les transferts publics jouent un rôle important pour combattre la pauvreté et les inégalités. Au Brésil, par exemple, c'est grâce au système de retraite que la pauvreté a été presque éradiquée chez les personnes âgées; en outre, la croissance vigoureuse du niveau plancher des prestations (égal au salaire minimal) a été plus rapide que celle des prestations de retraite plus élevées, ce qui a réduit les inégalités⁵. Cet exemple montre que si les gouvernements, dans des sociétés qui vieillissent rapidement, ne peuvent faire face au coût additionnel des soins de santé et des pensions, il en résultera des conséquences sur la pauvreté et les inégalités. Le risque est bien réel, car de nouvelles tentatives de limiter les dépenses sociales et les dépenses publiques totales ont vu le jour dans le sillage de la crise financière et économique mondiale de 2008. Il est donc difficile de déterminer avec certitude dans quelle mesure les systèmes de protection sociale pourront, à l'avenir, continuer à jouer efficacement leur rôle de prévention de la pauvreté.

⁵ M. Gragnolati et coll.: *Growing Old in an Older Brazil; Implications of Population Aging on Growth, Poverty, Public Finance and Service Delivery, Directions in Development* (Washington, DC, Banque mondiale, 2011).

96. En outre, les choix qui s'offrent aux gouvernements en matière de financement des dépenses budgétaires liées au vieillissement entraînent des conséquences, tant sur le plan de l'accumulation du capital que sur celui de la croissance économique. Il y a essentiellement trois manières de répondre à la demande accrue de dépenses au titre des prestations de sécurité sociale. La première consiste à augmenter les niveaux généraux d'imposition pour couvrir les dépenses croissantes de sécurité sociale. Cette mesure est souvent jugée néfaste pour la capacité d'épargne des contribuables, mais on considère qu'elle permet de maintenir le pouvoir d'achat des bénéficiaires de prestations et de stimuler ainsi la consommation et la croissance économique. Une autre manière de procéder consiste à réduire les prestations de sécurité sociale pour relâcher la pression budgétaire, ce qui entraîne des conséquences sur les capacités de consommation et d'épargne des personnes qui perçoivent les prestations, et ralentit le développement économique. La troisième méthode table sur le financement par voie d'emprunt, pour éviter au gouvernement d'accroître la charge fiscale ou de réduire les prestations. En l'absence de croissance économique additionnelle, cependant, cette méthode revient à rejeter le fardeau budgétaire sur les générations futures. Le résultat de chacune de ces options de financement dépend d'un large éventail de facteurs et reflète dans une grande mesure la politique économique de chaque pays. Elles ont à l'évidence des effets importants sur les conséquences positives ou non du dividende démographique. Il est donc nécessaire d'adopter un dosage judicieux de mesures afin de limiter les problèmes intergénérationnels.

2.2. La pauvreté et l'économie informelle

97. Lorsqu'une personne avance en âge, le revenu de son travail représente une proportion toujours plus faible de son revenu total. En Amérique latine et dans les Caraïbes, par exemple, le revenu du travail des jeunes adultes représente en moyenne 90 pour cent environ de leur revenu total, tandis que pour les personnes de plus de 60 ans ce pourcentage tombe à 44 pour cent (53 pour cent pour les hommes et 26 pour cent pour les femmes)⁶.

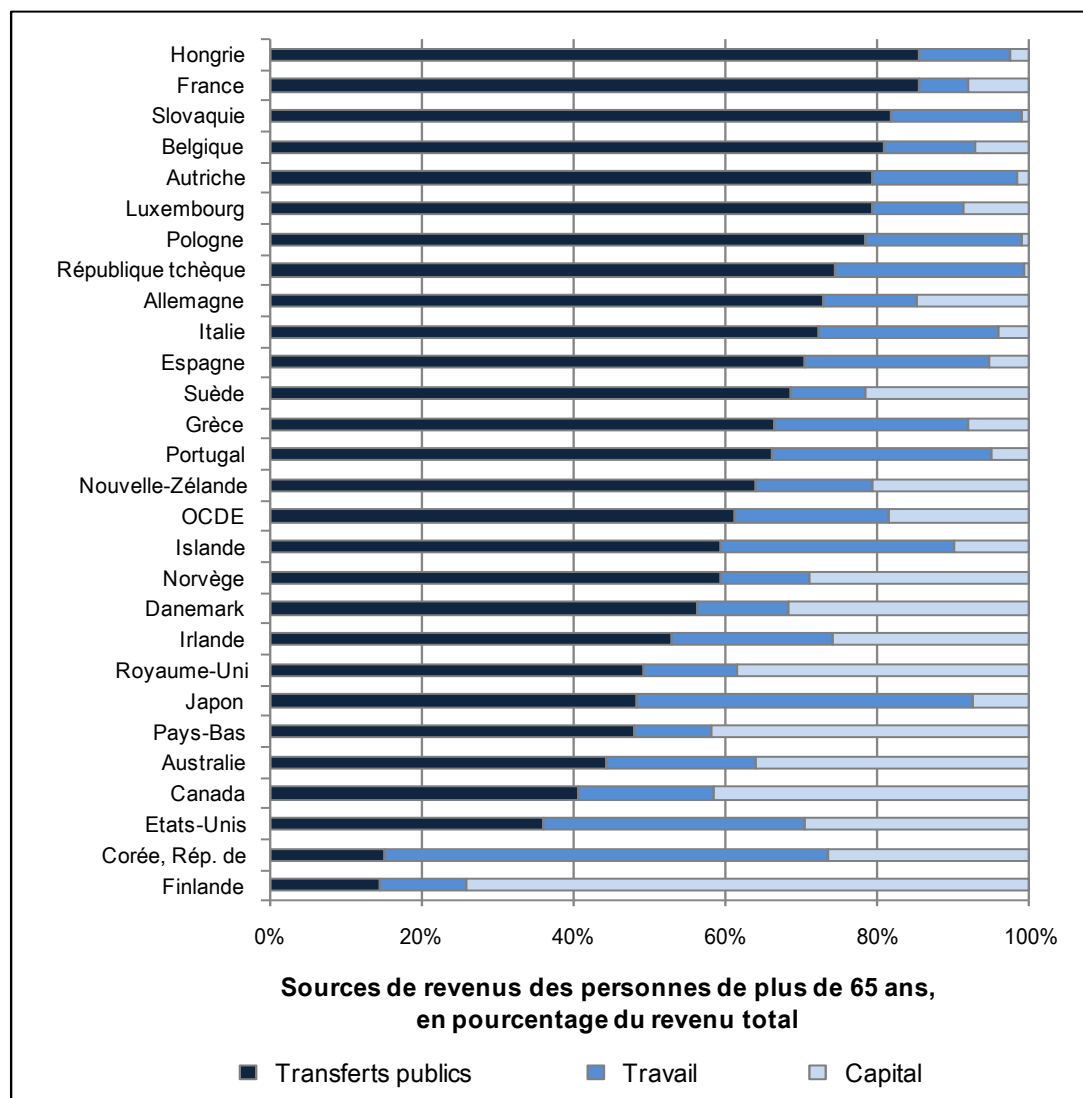
98. Presque partout, les personnes âgées comptent, en termes de revenu, sur une combinaison de capitaux fixes – dans bien des cas de maigres économies –, de programmes gouvernementaux, généralement sous forme de pensions, et d'aide de membres de leur famille. Cependant, dans les pays en développement – et tel est de plus en plus le cas aussi dans les pays développés –, la sortie de la vie active est progressive sans jamais être totale. Les données concernant l'Amérique latine et les Caraïbes, par exemple, montrent que le revenu du travail des personnes âgées demeure important: une personne de 60 ans gagne encore, en moyenne, deux tiers du revenu d'un adulte moyen âgé de 30 à 49 ans, et une personne de 70 ans gagne encore plus du tiers d'un adulte dans la force de l'âge⁷. Dans certains pays de l'OCDE, comme le Japon ou les États-Unis, les revenus du travail des personnes de plus de 65 ans restent élevés (figure 2.1). Le fait de dépendre des revenus du travail est particulièrement délicat pour un travailleur âgé lorsque le marché du travail ne fournit même pas assez d'emplois formels pour les jeunes. Ceux qui ont, tout au long de leur carrière professionnelle, travaillé dans l'économie informelle ont toutes les chances d'y demeurer, avec un risque élevé de rester pauvre ou de le devenir. Même ceux qui ont travaillé dans le secteur formel,

⁶ D. Cotlear (dir. de publication): *Population Ageing: Is Latin America Ready? Directions in Development* (Washington, DC, Banque mondiale, 2011).

⁷ *Ibid.*

cependant, peuvent avoir du mal, l'âge venant, de continuer à y travailler; ils risquent d'être précipités dans le secteur informel.

Figure 2.1. Sources de revenus des personnes âgées, pays de l'OCDE, 2009



Source: OCDE: *Les pensions dans les pays de l'OCDE 2009: Panorama des systèmes de retraite, 2009.*

99. Toutes ces sources de revenu sont-elles suffisantes pour maintenir les personnes âgées hors de la pauvreté, ou y en a-t-il d'autres qui sont davantage susceptibles de réduire la pauvreté et la dépendance à l'égard du secteur informel? Tout d'abord, l'épargne est particulièrement vulnérable à l'inflation ou aux crises financières. Qui plus est, dans la plupart des pays en développement, les travailleurs ruraux, les indépendants et les personnes qui dépendent d'activités génératrices de revenus dans l'économie informelle comptent sur des systèmes d'épargne et de soutien non officiels, comme des modèles d'épargne rotative, des associations de crédit, des sociétés de secours mutuels et des sociétés funéraires. La plupart du temps, tout cela ne suffit pas, et les gens continuent à travailler dans l'économie informelle aussi longtemps qu'ils en sont physiquement capables. Dans de nombreux pays à revenu intermédiaire, les programmes de sécurité du revenu alimentés par l'épargne individuelle n'ont pas atteint leurs objectifs, sauf pour les travailleurs qui jouissent d'un emploi stable et d'une capacité contributive suffisante. Tel n'est pas le cas des travailleurs atypiques (à temps partiel ou sous contrat temporaire), ni

des travailleurs engagés dans l'économie informelle, ni des travailleurs faiblement rémunérés.

100. Comme nous l'avons vu au chapitre 1, c'est dans les pays en développement que le taux d'activité de la population âgée est le plus élevé, essentiellement parce que les personnes âgées continuent à travailler pour gagner de quoi vivre, la plupart du temps dans l'économie informelle. L'absence de couverture de sécurité sociale (qui est l'une des caractéristiques essentielles de l'économie informelle) pousse les personnes âgées à continuer de travailler. Le taux d'activité des femmes âgées est très élevé, en particulier dans les pays à faible revenu. Ces femmes, qui n'ont pas ou peu accumulé de biens tout au long de leur existence – qu'il s'agisse d'économies, d'un logement, de bétail ou de terres –, sont contraintes dans leur vieillesse par la pauvreté ou par le veuvage de continuer de travailler longtemps, principalement dans l'économie informelle, avec une sécurité du revenu des plus précaires. L'absence de possibilités d'emploi décent tout au long de la vie professionnelle est le principal problème à surmonter pour éviter ce niveau élevé de travail des personnes âgées dans le secteur informel.

101. Dans les pays où les programmes de sécurité du revenu sont insuffisants ou à couverture limitée, le taux de pauvreté est nettement plus élevé⁸. Dans les pays en développement, les pensions – lorsqu'elles existent – ont tendance à être modestes et la couverture très ponctuelle. L'économie informelle, en particulier, se caractérise en général par l'absence de systèmes de retraite, et comme c'est elle qui crée la majorité des emplois dans les pays en développement, il en découle que la plupart des gens n'ont pas de retraite. L'économie informelle gagnant du terrain dans les zones urbaines, la pauvreté des personnes âgées dans ces zones a aussi de fortes chances d'augmenter. Dans les zones urbaines d'Indonésie et de République de Corée, moins de 35 pour cent des hommes et moins de 15 pour cent des femmes bénéficient d'une pension⁹. En Amérique latine, moins de 40 pour cent des adultes âgés perçoivent une retraite. Pour remédier au problème de la couverture insuffisante, certains pays instaurent des pensions sociales, ou de subsistance, qui sont des systèmes non contributifs. Ils ont des effets notables dans la réduction de la pauvreté et peuvent aussi réduire les inégalités entre personnes âgées, comme dans l'État plurinational de Bolivie, au Brésil, au Botswana et en Afrique du Sud. Dans la plupart des cas, cependant, les prestations sont trop faibles et la couverture trop réduite pour préserver les personnes âgées de la pauvreté. En Asie occidentale, les systèmes de retraite, lorsqu'ils existent, offrent généralement des taux de remplacement de 60 pour cent du revenu pour une carrière moyenne d'une durée de trente ans¹⁰. Une étude portant sur 15 pays d'Afrique subsaharienne a comparé les taux nationaux de pauvreté avec ceux des ménages comprenant des personnes âgées dans les pays dépourvus de système de retraite. Les différences de taux de pauvreté étaient significatives dans neuf pays: les ménages comprenant des personnes âgées étaient plus pauvres que les autres¹¹.

⁸ OCDE: *Panorama des pensions 2011: Les systèmes de retraite dans les pays de l'OCDE et du G20* (Paris, éditions OCDE, 2011).

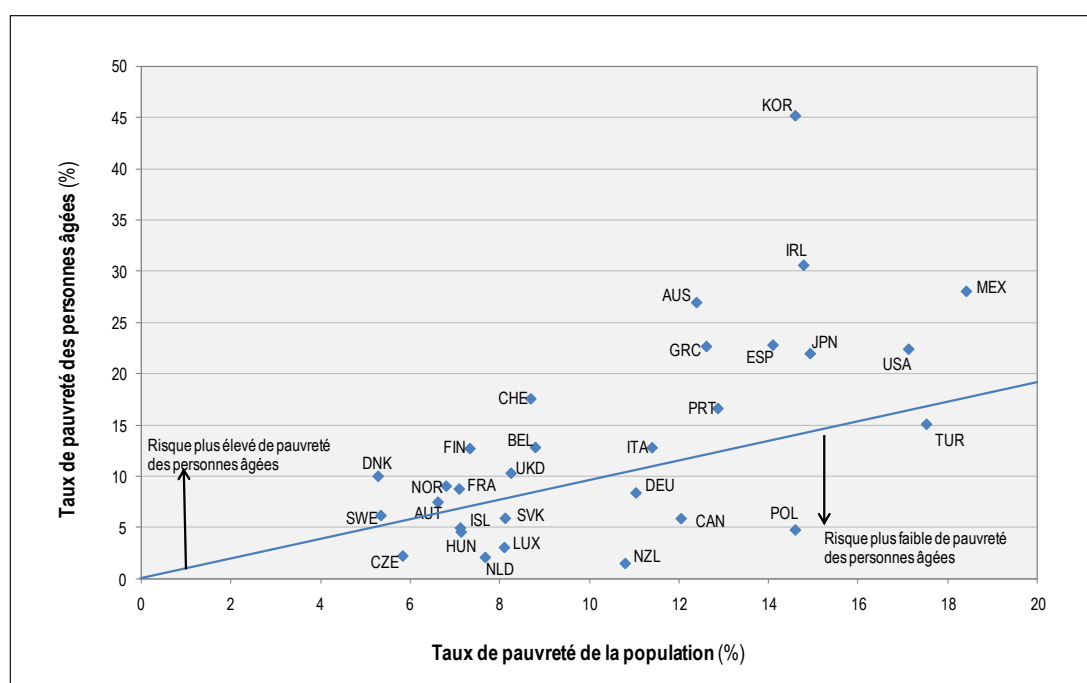
⁹ J. Giles, D. Wang et W. Cai: «The Labor Supply and Retirement Behavior of China's Older Workers and Elderly in Comparative Perspective», chapitre 6 dans l'ouvrage publié sous la direction de J.P. Smith et M. Majmundar: *Aging in Asia: Findings from New and Emerging Data Initiatives* (Washington, DC, The National Academies Press, 2012).

¹⁰ Organisation des Nations Unies, Département des affaires économiques et sociales: Commission économique et sociale pour l'Asie occidentale (New York, 2008).

¹¹ N. Kakwani et K. Subbarao: *Aging and Poverty in Africa and the Role of Social Pensions*, Social Protection Discussion Paper Series (Washington, DC, Banque mondiale, 2005).

102. Dans certains pays développés, comme les Etats-Unis, le Japon ou le Royaume-Uni, les systèmes publics de retraite n'offrent pas un revenu suffisant, à la retraite, à la majeure partie des personnes concernées (voir figure 2.2). La situation diffère beaucoup entre les hommes et les femmes. Au Royaume-Uni, 30 pour cent seulement des femmes ont droit à une pension de base complète versée par l'Etat, contre 85 pour cent des hommes. Bien que la période de cotisation donnant droit à une pension d'Etat complète ait été réduite à partir de 2010, il reste un grand nombre de personnes âgées, des femmes en majorité, qui tombent dans la pauvreté à la retraite¹². Dans l'UE-27, quelque 14 pour cent des hommes retraités et 16,6 pour cent des femmes retraitées étaient considérés en 2009 comme exposés au risque de pauvreté¹³. En Fédération de Russie, à compter de 2006, les prestations moyennes versées par le système public de retraite sont tombées en-dessous du niveau minimal de subsistance officiel du pays¹⁴. Le gouvernement russe a, pour contrer ce problème, augmenté à plusieurs reprises depuis 2009 le montant des retraites, et en 2010 le taux moyen de remplacement atteignait déjà 40,2 pour cent¹⁵.

Figure 2.2. Pauvreté monétaire des personnes âgées dans les pays du G20



Source: OCDE: *Panorama des pensions 2011: Les systèmes de retraite dans les pays de l'OCDE et du G20*, 2011.

¹² S. Bisom-Rapp et coll., *op. cit.*

¹³ Commission européenne: *Active Ageing and Solidarity between Generations: A Statistical Portrait of the European Union 2012*, Statistical Office of the European Communities (Eurostat) (Luxembourg, Eurostat statistical books, 2012).

¹⁴ N. Eberstadt et H. Groth: «La Fédération de Russie face aux défis du vieillissement et de la sécurité sociale dans un contexte de crise démographique», *Revue internationale de sécurité sociale*, vol. 63, n° 3-4, 2010.

¹⁵ F. Eich et coll.: «Reforming the public pension system in the Russian Federation», *IMF Working Paper*, document WP/12/201 (FMI, Washington, DC, 2012).

103. Pour les personnes âgées, la première source de soutien financier a toujours été la famille, tout spécialement en l'absence de système de protection sociale, mais ces liens commencent à se relâcher. Avec l'urbanisation croissante et les ravages du VIH/sida, les systèmes traditionnels de protection sociale, sous forme d'espèces ou d'aide émanant tant de la famille élargie que de sources au sein de la communauté, se désagrègent de plus en plus. De fait, dans certaines sociétés, en particulier celles qui subissent la pandémie de VIH/sida, mais aussi dans des pays à revenu élevé comme le Japon, les rôles ont été inversés: les parents âgés s'occupent de plus en plus de leurs petits-enfants, et les personnes âgées continuent, même à plus de 80 ans, à transférer des ressources aux générations plus jeunes ¹⁶.

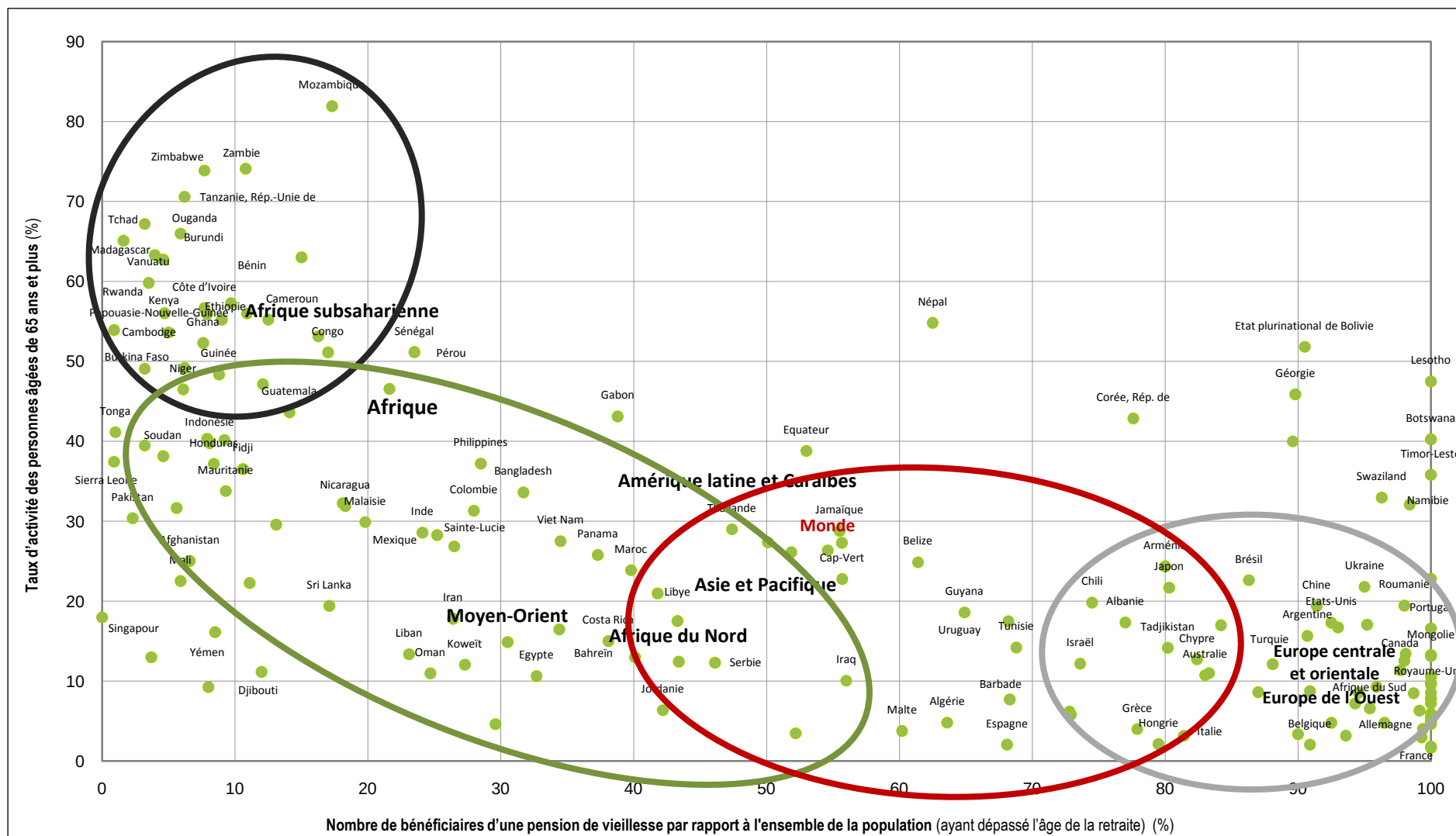
104. Du fait des lacunes ou de l'absence de systèmes de retraite, de l'effondrement des mécanismes de soutien familiaux et d'un niveau d'épargne insuffisant, la probabilité s'accroît de voir les travailleurs âgés occuper des types d'emploi vulnérables, qui aggraveront leur vulnérabilité, ou tabler sur des activités génératrices de revenu dans l'économie informelle. Comme le montre la figure 2.3, c'est dans la région de l'Afrique subsaharienne que les taux d'activité sont les plus élevés, car c'est là que la couverture des bénéficiaires de prestations de vieillesse est en général la plus faible. En Inde, la grande majorité des personnes âgées sont des travailleurs indépendants et occasionnels. Bien que cette tendance générale concerne à la fois les femmes et les hommes âgés, la majorité des travailleurs indépendants sont des hommes, tandis que la majorité des travailleurs occasionnels sont des femmes ¹⁷. En Chine, d'après des enquêtes récentes menées en milieu urbain, l'emploi informel gagne du terrain sur le marché du travail en milieu urbain, ce qui n'est pas sans conséquences négatives sur les personnes âgées et en particulier sur les femmes âgées ¹⁸.

¹⁶ A. Nabalamba et M. Chikoko: *Ageing Population Challenges in Africa*, AfDB Chief Economist Complex, vol. 1, Issue 1 (Tunis, Banque africaine de développement, 2011).

¹⁷ S. Rajan: *Demographic ageing and employment in India*, ILO Asia-Pacific Working Paper Series (Bangkok, OIT, 2010).

¹⁸ D.U. Yang et Wang Meiyang: *Demographic ageing and employment in China*, Employment Working Paper n° 57 (Genève, BIT, 2010).

Source: BIT SSI Laborsta (*World Social Security Report 2012*, à paraître).



105. Un système de pensions plus étendu et plus généreux, offrant des prestations aux cotisants comme aux non-cotisants, exerce un effet positif sur les taux de pauvreté et sur les taux d'activité des personnes âgées. Ainsi, le taux de pauvreté diminue de manière significative en Chine pour les personnes âgées qui bénéficient d'une pension¹⁹. Un système généreux de ce type exerce aussi des effets positifs sur la pauvreté des autres groupes. Quatre des cinq pays d'Afrique australe qui sont dotés d'un régime de pension sociale universel – Afrique du Sud, Botswana, Lesotho et Maurice – progressent davantage que leurs voisins vers la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement dans le domaine de la lutte contre la pauvreté et la faim, de l'enseignement primaire et de l'égalité entre garçons et filles dans l'éducation primaire. En Namibie, on a constaté que, dans les foyers comptant une personne âgée percevant une pension sociale, les dépenses d'éducation et de santé des enfants sont plus élevées. Il en va de même en Zambie et au Mozambique, où les transferts d'argent aux personnes âgées se traduisent par de plus grosses dépenses d'éducation pour les enfants. L'idée d'allouer une plus grande partie de ressources publiques à des transferts en espèces aux personnes âgées, l'une des principales formes de prestations incluses dans la recommandation (n° 202) concernant les socles nationaux de protection sociale, 2012. Dans les pays d'Amérique du Sud dotés de systèmes relativement développés (Argentine, Brésil, Chili et Uruguay), la proportion de pauvres chez les personnes âgées est beaucoup plus faible que la moyenne nationale²⁰.

106. Au niveau mondial, près de 80 pour cent de la population n'est pas suffisamment protégée pendant la vieillesse contre les risques touchant à la santé, au handicap et au revenu. Ainsi, dans les seuls pays à revenu faible et moyen, près de 342 millions de personnes âgées ne bénéficient pas de la sécurité du revenu. Elles seront 1,2 milliard d'ici à 2050 si l'on n'étend pas les mécanismes actuels destinés à assurer un revenu aux personnes âgées.

2.3. Les pénuries de main-d'œuvre et de compétences

107. L'évolution démographique actuelle risque d'engendrer des pénuries de main-d'œuvre. Plusieurs pays, en particulier des pays industrialisés, sont de plus en plus préoccupés par la perspective d'une pénurie de main-d'œuvre causée par le vieillissement rapide de la population. Ainsi, les pays européens pourraient connaître de fortes pénuries de main-d'œuvre après 2018, lorsque le nombre de personnes âgées de 20 à 59 ans se contractera brutalement, tandis que le groupe des 60 à 69 ans continuera à grossir pendant encore une vingtaine d'années. Le vieillissement ne sera plus compensé par le taux d'activité croissant des femmes et des travailleurs âgés. Selon la Commission européenne, le taux d'emploi des travailleurs âgés atteindra 59 pour cent en 2025 pour l'UE-25, contre 47 pour cent en 2010 selon les estimations²¹. Le degré de pénurie de main-d'œuvre varie au sein de l'Union européenne (UE). Le problème prend rapidement de l'ampleur dans les pays où le chômage est faible. Aux Pays-Bas, par exemple, la demande sur le marché pourrait créer 600 000 emplois nouveaux d'ici à l'année 2015, alors que les nouveaux arrivants sur le marché du travail, si l'on en croit les données démographiques, ne seront que 225 000. En revanche, dans les pays qui connaissent un

¹⁹ *Ibid.*

²⁰ L. Gasparini et coll.: *Poverty among the elderly in Latin America and the Caribbean* (La Plata, CEDLAS, 2007), p. 33.

²¹ Eurofound: *Demographic change and work in Europe* (Dublin, 2010), http://www.eurofound.europa.eu/ewco/surveyreports/EU0902019D/EU0902019D_2.htm.

chômage élevé persistant dû à la crise économique et financière mondiale, il peut sembler paradoxal de se préoccuper d'une pénurie de main-d'œuvre. Si la question demeure une tendance structurelle, elle ne constitue pas une priorité en termes de politique ²².

108. Les pénuries de main-d'œuvre seront particulièrement marquées dans des secteurs qui exigent des compétences particulières. Dans certains secteurs, comme les soins de santé, l'éducation et les transports, les signaux d'alerte sont déjà déclenchés. C'est ainsi que, en Allemagne, près d'un million d'emplois sont actuellement vacants, faute de main-d'œuvre qualifiée. Près d'une entreprise allemande sur deux cherche du personnel qualifié, souvent dans l'industrie manufacturière et les services. Le vieillissement rapide de la population menace d'aggraver la pénurie de main-d'œuvre qualifiée dans plusieurs autres secteurs au cours des années à venir ²³. En Suède, la pénurie de main-d'œuvre frappe déjà certains secteurs économiques, comme la construction et l'industrie mécanique. Pour de nombreuses entreprises, cette pénurie se traduit par une perte de rentabilité et de compétitivité. Les employeurs de Hongrie, Lettonie, Lituanie, Pologne, Roumanie et République tchèque ont fait état d'un manque de travailleurs qualifiés, qui constitue un obstacle majeur à la croissance des entreprises dans l'industrie manufacturière et la construction ²⁴. Aux Etats-Unis, des pénuries vont apparaître d'ici à 2030, au fur et à mesure des départs à la retraite des membres de la génération du «baby boom» dans certaines professions exigeant des compétences spécifiques. Plus de trois millions de travailleurs au bénéfice d'une formation universitaire courte ²⁵ feront défaut en 2018 ²⁶. Selon des projections récentes, il pourrait manquer 22 millions de travailleurs qualifiés à la Chine en 2020, malgré les investissements considérables que réalise aujourd'hui le pays dans l'éducation ²⁷.

109. Les pays tant développés qu'en développement doivent surmonter d'importants problèmes dus à la pénurie de personnel qualifié dans le domaine de la santé. Dans les pays en développement, notamment ceux à faible revenu, la pénurie de qualifications dans le domaine de la santé se fait déjà sentir et empirera, car ces pays auront aussi besoin de davantage de professionnels pour les maladies chroniques. Dans les pays développés, la demande de personnel spécialisé dans les hôpitaux et les services prodiguant des soins de longue durée est en augmentation du fait du vieillissement de la population. L'OMS estimait en 2006 le déficit des effectifs à 4,3 millions de travailleurs pour l'ensemble du monde ²⁸. Sur les 57 pays où la carence était jugée critique, 36 étaient des pays d'Afrique subsaharienne. La dernière décennie a vu se produire une augmentation rapide des migrations du personnel de santé, notamment dans la plupart

²² *Global Population Ageing: Peril or Promise?* Global Agenda Council on Ageing Society (Genève, Forum économique mondial, 2012), chap. 10.

²³ Bundesministerium des Innern (ministère fédéral de l'Intérieur): *Demografiebericht – Bericht der Bundesregierung zur demografischen Lage und künftigen Entwicklung des Landes (Kurzfassung)* (nov. 2011). Voir http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Themen/Politik_Gesellschaft/DemographEntwicklung/demografiebericht_kurz_en.pdf?__blob=publicationFile.

²⁴ P. Mitra: *Innovation, inclusion and intervention. From transition to convergence in Eastern Europe and the former Soviet Union* (Washington, DC, Banque mondiale, 2008).

²⁵ On entend par là un diplôme universitaire de premier cycle décerné au terme d'études qui durent généralement deux ans.

²⁶ D.H. Neumark, P. Johnson et M. Cuellar Mejia: *Future Skill Shortages in the U.S. Economy?*, NBER Working Paper n° 17213, 2012.

²⁷ «Skilled workers shortfall of 40m forecast», *Financial Times* (Londres), 18 nov. 2012.

²⁸ OMS: *Travailler ensemble pour la santé – rapport sur la santé dans le monde 2006* (Genève, 2006), p. 13.

des pays de l'OCDE. Malgré des tendances récentes qui montrent des signes de stabilisation ou de déclin dans un petit nombre de pays, les migrations de personnels de santé vers les pays de l'OCDE continuent à augmenter de manière globale. Les pays de l'OCDE doivent poursuivre les efforts entrepris récemment afin de mieux former et retenir le personnel. Si les migrations peuvent les aider à faire face à des pénuries à court terme, elles ne sauraient constituer une solution crédible à des tendances de plus long terme ²⁹.

110. Les carences de compétences ne se limiteront pas aux catégories les plus qualifiées du marché du travail. Les emplois de l'avenir ne se limiteront pas à ceux qui seront créés par une augmentation de la demande ou à de nouveaux débouchés; ils comporteront également, ce que l'on oublie souvent, des emplois laissés vacants à la suite de départs en retraite. Certains postes peuvent être supprimés à l'occasion du départ à la retraite du titulaire, mais pour la plupart d'entre eux, tel ne sera pas le cas. Par leur nature, ces emplois s'apparentent davantage à la structure existante du marché du travail que les emplois nouvellement créés; ils reproduisent le modèle qui prévaut parmi ceux qui arrivent au terme de leur vie professionnelle. Ce fait a des conséquences importantes pour les politiques du marché du travail, comme les systèmes de mentorat et les contrats intergénérationnels ³⁰.

2.4. Education et formation

111. Le vieillissement a des conséquences importantes sur les possibilités d'amélioration de l'éducation et de la formation en cours d'emploi. Lorsque les effectifs des classes d'âge jeunes (15 à 24 ans) décroissent, il devient plus facile de financer des politiques permettant de renforcer les qualifications des jeunes et, par conséquent, de faciliter le passage de l'école à la vie active, à condition que des emplois soient disponibles.

112. Le vieillissement de la population a aussi des effets sur les investissements en matière d'éducation en modifiant les choix individuels. Selon la théorie du capital humain, dans les sociétés où l'espérance de vie à la naissance est plus élevée, la mortalité infantile plus faible et la fécondité réduite, toutes choses étant égales par ailleurs, les familles sont encouragées à investir davantage dans l'éducation. Par conséquent, les prochaines générations devraient être plus instruites et plus productives que les précédentes, à condition que le système fournisse une éducation de bonne qualité pour tous. Des populations actives mieux formées sont plus faciles à recycler lorsqu'elles avancent en âge et franchissent l'âge de la productivité maximale. Une population plus âgée exige davantage de ressources pour financer la reconversion d'une proportion plus importante des travailleurs âgés. Il est d'autant plus important, dans ces conditions, que ces travailleurs appelés à connaître un recyclage reçoivent une instruction de qualité dans leur jeunesse.

113. Dans la plupart des pays, cependant, les personnes âgées – les femmes étant à cet égard plus désavantagées que les hommes – sont moins instruites que leurs homologues plus jeunes. Une étude portant sur 13 pays en développement ³¹ montre que, en 2000, 80

²⁹ OCDE: *International Migration of Health Workers: Improving International Co-Operation to Address the Global Health Workforce Crisis*, Policy Brief, fév. 2010.

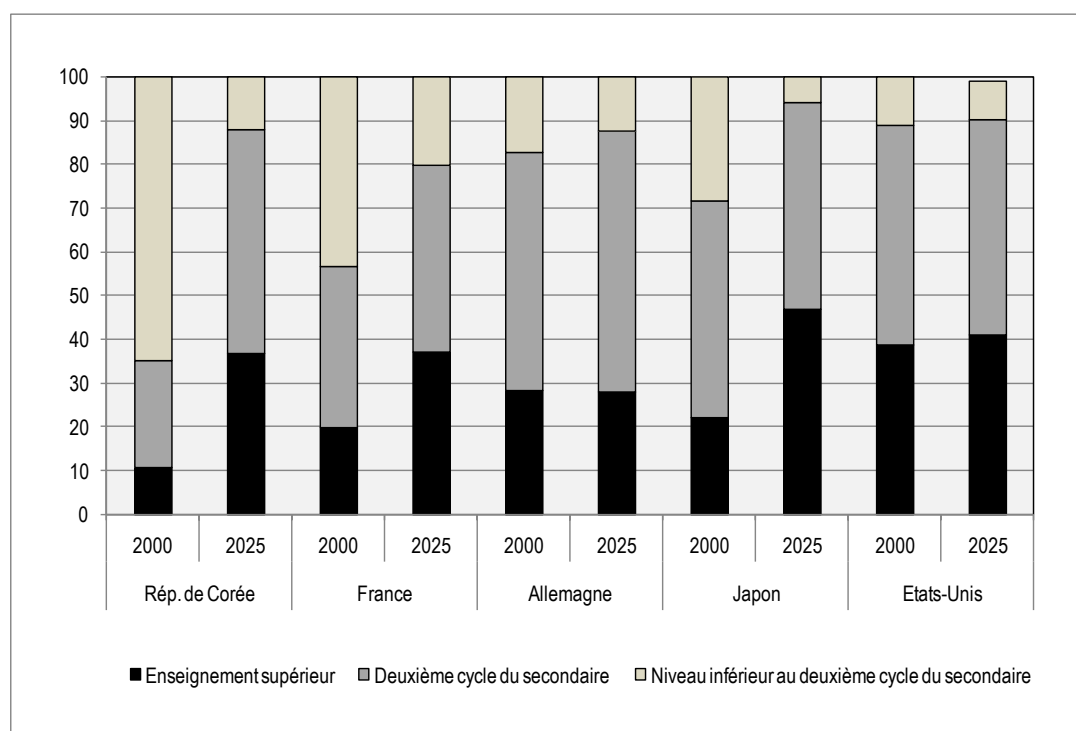
³⁰ Commission européenne: *The implication of demographic trends for employment and jobs*, Final Report (Royston, Hertfordshire, Alphametrics Ltd, 2005).

³¹ A. Hermalin, M.B. Ofstedal et R. Tesfai: *Future characteristics of the elderly in developing countries and their implications for policy*, Comparative Study of the Elderly in Asia, Research Report 06-62 (Ann Arbor, Centre d'étude de l'Université du Michigan, 2006).

à 90 pour cent des personnes âgées avaient un niveau d'éducation correspondant tout au plus au primaire. De plus, le niveau d'instruction des femmes âgées était généralement plus faible que celui de leurs homologues masculins, avec un écart substantiel en Chine, en Inde, en République de Corée, à Taïwan (Chine) et au Viet Nam. Les seuls pays où moins de 30 pour cent des hommes âgés avaient un niveau d'instruction supérieur au primaire étaient la République de Corée, les Philippines et Taïwan (Chine). S'agissant encore des femmes âgées, c'était aux Philippines qu'elles étaient les plus nombreuses (22 pour cent) à avoir atteint un niveau supérieur au primaire. Toutefois, le niveau d'instruction de la population âgée va beaucoup évoluer entre 2000 et 2045, et c'est en Egypte, en République de Corée, à Singapour et à Taïwan (Chine) qu'il augmentera le plus. En Amérique latine et dans les Caraïbes, près de 90 pour cent des personnes âgées sont sans qualification au Salvador, au Guatemala, en Haïti, au Honduras et au Nicaragua.

114. Le niveau d'instruction des jeunes générations croît rapidement; ainsi, dans l'avenir, comme le montre la figure 2.4, les travailleurs âgés atteindront des niveaux plus élevés qu'aujourd'hui, ce qui pourrait engendrer des gains de productivité importants et améliorer les perspectives d'emploi des personnes âgées.

Figure 2.4. Pourcentage de la population active âgée de 50 à 64 ans, par niveau d'instruction, dans certains pays, 2000-2025 (en pourcentage)



Source: OCDE; 2005, *op. cit.*

115. Les personnes âgées suivent moins d'activités de formation que leurs homologues plus jeunes. Une enquête sur la formation continue en Allemagne a conclu que ce phénomène est lié non pas à l'âge en soi, mais plutôt au niveau de qualification préalable. Ce sont principalement les travailleurs âgés peu qualifiés qui ne bénéficient pas d'une formation, alors que la participation des travailleurs hautement qualifiés augmente à

partir de 50 ans³². Les faits laissent à penser que les travailleurs âgés jugent souvent plus utile d'offrir une instruction et une formation à leurs enfants plutôt que d'en bénéficier eux-mêmes³³.

116. On prend souvent prétexte de la brièveté de la période qui précède le départ à la retraite des travailleurs âgés pour justifier le refus d'investir dans leur formation. Or, en raison du taux élevé de rotation des salariés jeunes, on peut s'attendre à ce que, en moyenne, une personne de 50 ans garde plus longtemps un emploi donné qu'un jeune de 20 ans.

2.5. Productivité du travail et revenus

117. Les effets du vieillissement de la population sur la productivité, au niveau macroéconomique, ne sont pas univoques. La productivité progresse, entre autres choses, grâce aux avancées de la connaissance, et elle est étroitement liée à l'innovation, comme la mise au point de nouvelles méthodes de travail et de nouvelles technologies. L'innovation et la créativité sont généralement associées à la jeunesse (encadré 2.1). Un moindre pourcentage de jeunes travailleurs dans la population active peut de ce fait se traduire par un ralentissement du progrès scientifique et technologique, lequel peut être préjudiciable à la productivité. Toutefois, comme nous l'avons vu dans la section précédente, l'évolution démographique tend à encourager les familles à investir davantage dans le capital humain de leurs enfants, ce qui pourrait contribuer à équilibrer l'impact, globalement négatif, qu'une population plus âgée et moins créative pourrait exercer sur la productivité. Qui plus est, la baisse de la proportion de jeunes pourrait rendre moins onéreux les investissements publics dans l'éducation et la formation initiale, ce qui permettrait de faire du recyclage des travailleurs âgés un moyen plus efficace d'améliorer la productivité de la main-d'œuvre.

Encadré 2.1

La relation entre l'âge et la productivité

Lehman (1953) a dressé une courbe de la créativité en fonction de l'âge, qui montre que la productivité commence à croître, dans les professions créatives, vers l'âge de 20 ans, pour plafonner entre la fin de la trentaine et le milieu de la quarantaine, et commencer ensuite à décliner. Ceci étant, les conséquences du vieillissement sur la productivité dépendent du type d'activité. Dans des occupations où les capacités cognitives jouent un rôle crucial – les activités scientifiques, par exemple –, les jeunes sont en général avantagés. Dans les tâches de direction, en revanche, où l'expérience est un facteur plus important pour bien s'acquitter de sa fonction, les résultats des travailleurs âgés sont généralement au moins aussi bons que ceux de leurs collègues plus jeunes.

³² G. Bosch et S. Schief: «Older employees in Europe between “work line” and early retirement», *Transfer. The European Review of Labour and Research*, 4/07, 13(4) (Bruxelles, ETUI-REHS, 2007), p. 589.

³³ P. Auer et N. Popova: *Labour market policy for restructuring in Turkey: The need for more active policies* (Genève, BIT, 2003).

Les travailleurs âgés font souvent appel aux connaissances, aux compétences et à l'expérience professionnelle générale qu'ils ont accumulées tout au long de leur carrière professionnelle. Ils manifestent, dans leur travail, des qualités telles que l'exactitude, la fiabilité et l'aptitude au contact avec les clients et les collègues, la stabilité, moins d'absentéisme volontaire, moins de rotation, la fidélité à l'égard de l'entreprise, etc. Tant l'expérience que les travaux de recherche montrent que les employés âgés peuvent être très productifs, à condition d'occuper un poste adapté à leurs compétences personnelles.

Sources: H.C. Lehman: *Age and Achievement* (Princeton, NJ Princeton University Press, 1953); V. Skirbekk: *Age and individual productivity: A literature survey* (Rostock, Max Planck Institute for Demographic Research, 2003); G. Naegele et A. Walker: *A guide to good practice in age management* (European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions (Eurofound)) (Dublin, 2006).

118. Les nouvelles technologies sont l'un des éléments moteurs qui contribuent aux gains de productivité. Sur la question de savoir si les travailleurs âgés sont disposés à utiliser les nouvelles technologies ou en ont les capacités, les travaux dont on dispose donnent des résultats contrastés. Néanmoins, la proportion de travailleurs qui n'ont jamais utilisé un ordinateur à leur travail a considérablement baissé, surtout chez les travailleurs âgés³⁴.

119. La transition démographique pose un autre problème: le déséquilibre entre la productivité de la main-d'œuvre et le coût de celle-ci. On entend souvent dire que, si les travailleurs deviennent moins productifs et coûtent plus cher en vieillissant, il pourrait en résulter des difficultés importantes en termes de compétitivité, de rentabilité et d'investissement, en particulier dans le cadre des systèmes salariaux fondés sur l'ancienneté. Peu d'études ont été menées sur le sujet pour rendre compte de ces interactions en ce qui concerne les travailleurs de l'économie informelle et des pays en développement; en revanche, les profils âge-productivité-rémunération des salariés de la région de l'OCDE montrent que, dans certains pays, les salaires des catégories de personnes âgées augmentent plus fortement avec l'âge ou régressent très peu. Dans la mesure où le coût de la main-d'œuvre des travailleurs âgés augmente plus vite que leur productivité, les employeurs peuvent être réticents à maintenir les travailleurs dans l'emploi au-delà d'un certain âge ou à recruter des travailleurs âgés.

120. Si les travailleurs âgés coûtent plus cher, cela tient peut-être davantage aux coûts non salariaux, tels que les pensions, et à l'écart introduit par la fiscalité (le coin fiscal) qu'aux coûts salariaux en soi. En Suisse et en Finlande, les cotisations de sécurité sociale augmentent avec l'âge des travailleurs, et aux Etats-Unis les prestations fournies par l'employeur, comme l'assurance-maladie et les régimes de retraite à prestations déterminées, peuvent avec l'âge peser sensiblement sur les coûts non salariaux.

121. La rémunération varie considérablement d'un pays à l'autre, y compris à l'intérieur des régions. Dans certains pays, le système de salaires tient compte de l'ancienneté et, dans d'autres, la rémunération en fonction de l'âge reste constante, voire diminue. Le pourcentage de travailleurs âgés en activité est plus important dans ce deuxième groupe de pays. Par exemple, dans les pays d'Europe orientale, la courbe des salaires reste généralement plate tandis que, dans l'UE-15, les salaires moyens continuent d'augmenter dans la catégorie des 55-64 ans et ne diminuent qu'après 65 ans³⁵.

122. La rémunération à l'ancienneté encourage certes la fidélité des travailleurs lorsqu'ils sont jeunes, mais risque d'avoir une incidence négative sur le taux d'embauche et de maintien dans l'emploi des travailleurs âgés. En d'autres lieux, il a été observé que,

³⁴ Eurofound: *Working conditions of an ageing workforce* (Dublin, 2008).

³⁵ *Ibid.*

pour les travailleurs risquant d'être mis à pied ou licenciés, l'acceptation de salaires inférieurs en contrepartie de la sécurité de l'emploi peut se justifier. Néanmoins, l'important est d'étudier comment concevoir une structure salariale équitable, de façon à encourager la productivité des travailleurs âgés sur le lieu de travail tout en reconnaissant par ailleurs leurs besoins financiers ³⁶.

Encadré 2.2

Des recommandations tripartites pour s'écarter de la rémunération à l'ancienneté à Singapour

Soucieux d'assouplir son système de fixation des salaires fondé sur l'ancienneté, Singapour a constitué en 2004 un comité tripartite composé de représentants du gouvernement, des employeurs et des syndicats. L'assouplissement suppose que la structure salariale repose sur un plus grand nombre de composantes variables, comme les primes aux résultats. En décembre 2010, l'écart salarial pour le même emploi avait déjà été réduit ou était en passe d'être réduit à 1,5 ou moins pour 64 pour cent de la main-d'œuvre, contre 59 pour cent en 2009. En moyenne, le ratio entre le salaire le plus élevé et le salaire le plus bas pour les salariés de base est de 1,52; il est plus élevé (1,62) pour les cadres dirigeants et inférieurs. Afin de poursuivre l'évolution vers un système salarial souple, fondé sur la valeur de l'emploi et sur la contribution de l'employé, le Conseil national des salaires recommande aux entreprises de continuer à tout faire pour réduire encore l'écart salarial à moins de 1,5, en particulier lorsque la valeur de l'emploi a été augmentée par des améliorations de productivité et un relèvement des compétences. Cela peut se faire en adaptant le barème des traitements – et tout spécialement en relevant le traitement le plus bas – lorsque la valeur de l'emploi augmente. Cette mesure réduirait aussi la nécessité de procéder à des ajustements de salaire pour les employés plus âgés qui trouvent un nouvel emploi.

Source: Singapour National Wages Council Guidelines 2011/2012.
<http://www.mom.gov.sg/newsroom/Pages/PressReleasesDetail.aspx?listid=361>.

123. Comme l'âge moyen des travailleurs va continuer à augmenter dans un grand nombre de pays à revenu intermédiaire et élevé, la proportion de travailleurs qui sont à l'apogée de leurs capacités productives va se réduire. Ce scénario laisse à penser que ces pays devront redoubler d'efforts pour favoriser la croissance de la productivité du travail, ce qui exige des augmentations importantes des investissements en matière de capital humain, de recherche-développement et de capital physique.

2.6. Modèles de retraite

124. Ce que l'on entend communément par «retraite» et par «pension de retraite» a évolué au cours du siècle dernier dans les pays développés où le droit à la retraite, avec des prestations assurant la sécurité du revenu, a été accordé à la majorité de la population.

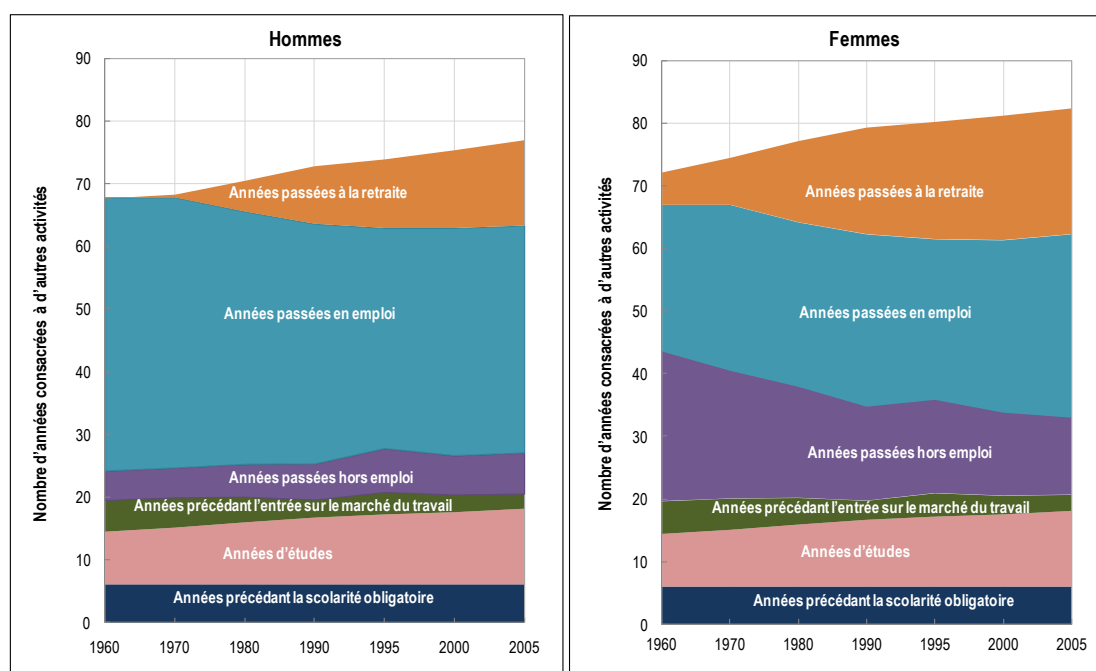
125. Il y a plus d'un siècle, lorsque les premiers régimes de retraite européens ont vu le jour, la fonction, somme toute assez limitée, des pensions de vieillesse était d'assurer un certain revenu à ceux qui n'étaient plus physiquement capables de travailler en raison de leur âge et de leur état de santé. La convention (n° 102) concernant la sécurité sociale (norme minimum), 1952, associe clairement l'âge auquel s'ouvre le droit à une pension de vieillesse (l'âge de la retraite) à la capacité de travailler: «L'âge prescrit ne devra pas dépasser 65 ans. Toutefois, un âge supérieur pourra être fixé par les autorités compétentes, eu égard à la capacité de travail des personnes âgées dans le pays dont il

³⁶ N.S. Ghosh, S. Lee et D. McCann: *Conditions of work and employment for older workers in industrialized countries: Understanding the issues* (Genève, BIT, 2006).

s'agit.» Dans les pays à revenu élevé, la retraite a peu à peu été considérée comme une période de repos et de loisirs bien méritée après des années de dur travail.

126. L'âge de la retraite effectif a commencé de reculer dans les pays à revenu élevé et certains pays à revenu intermédiaire malgré l'allongement de l'espérance de vie moyenne et l'amélioration croissante de l'état de santé de la population. Les tentatives visant à adapter les attentes des travailleurs, en ce qui concerne le moment de leur départ à la retraite, aux capacités du reste des actifs et de l'économie de subvenir à leurs besoins doivent être évaluées avec soin. La figure 2.5 illustre l'évolution, depuis 1960, du nombre d'années consacrées à divers types d'activité tout au long de la vie dans un «pays industrialisé type» selon la définition de l'OCDE.

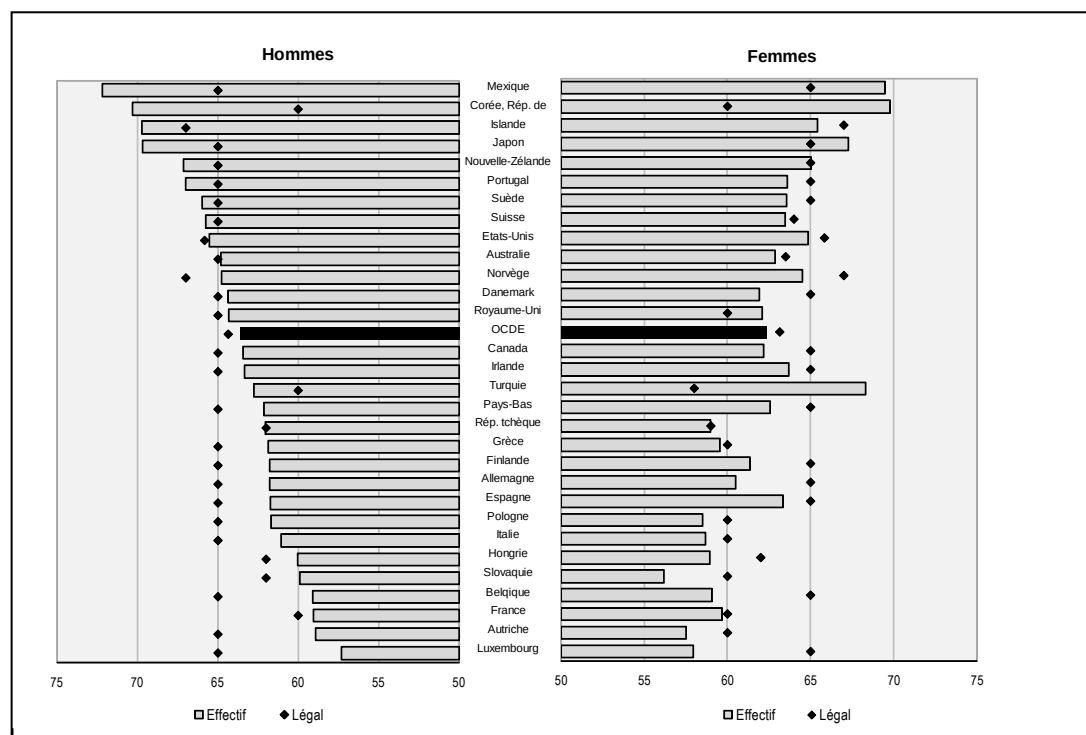
Figure 2.5. Nombre d'années consacrées à différentes activités par les hommes et les femmes d'un pays type de l'OCDE



Source: i) OCDE: *Society at a Glance 2009: OECD Social Indicators*; ii) OCDE: *Perspectives de l'emploi de l'OCDE 2006* (<http://dx.doi.org/10.1787/548526737374>).

127. Au Japon, au Royaume-Uni, en République de Corée, au Mexique et en Turquie, les hommes comme les femmes prennent leur retraite nettement plus tard que l'âge légal de départ à la retraite, tandis que, en Suisse, en Suède, au Portugal, en Nouvelle-Zélande et en Islande, cela n'est vrai que pour les hommes (figure 2.6). Cela montre l'effet concret qu'exercent les politiques publiques en matière de pensions de vieillesse sur le comportement de la population, et ceci que la couverture du système de pension public soit suffisante ou non. Lorsque les prestations sont trop faibles, les gens doivent travailler pour disposer d'un revenu suffisant pour survivre. Ces prestations doivent être revues afin de garantir des moyens d'existence.

Figure 2.6. Age effectif et âge légal de départ à la retraite dans les pays de l'OCDE
(années 2000)



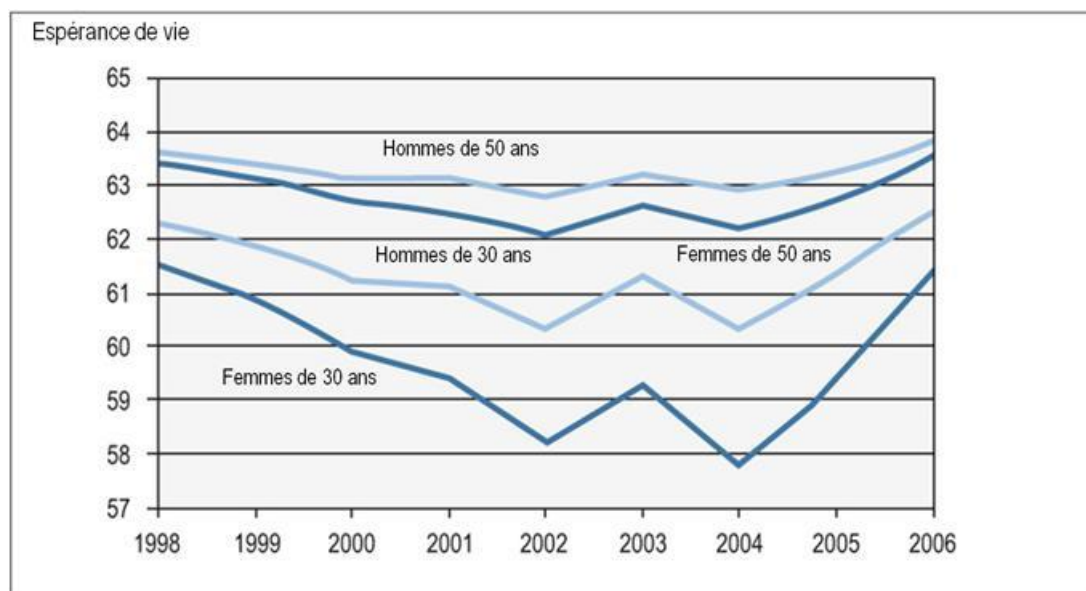
Source: OCDE: *Panorama des pensions 2011*.

128. La poursuite de l'activité professionnelle s'explique essentiellement, mais pas exclusivement, par des raisons financières. En effet, d'autres motivations d'ordre pratique ainsi que des considérations d'ordre strictement personnel influent également sur le choix que font les personnes âgées de travailler plus longtemps ou de revenir à la vie active après une période d'interruption. Un mauvais état de santé peut expliquer que l'on décide de prendre une retraite anticipée, mais les travailleurs considèrent l'amélioration de la santé et du bien-être ainsi qu'un meilleur équilibre personnel parmi les facteurs ayant pesé dans leur décision de demeurer actifs. Les relations avec les collègues et les supérieurs hiérarchiques, ainsi que le sentiment d'être apprécié et le sentiment d'appartenance, font aussi partie, selon les personnes interrogées, des avantages d'une vie active prolongée, outre le fait d'avoir plus de temps pour mieux préparer sa retraite ³⁷.

129. A partir du milieu des années quatre-vingt-dix, on observe une tendance très nette, dans les politiques publiques en matière de retraite dans le monde entier, à établir un lien entre l'âge légal de départ à la retraite et l'évolution de l'espérance de vie moyenne de la population. La Suède a été le premier pays à adopter une réforme des retraites allant dans ce sens. Elle a été suivie par plusieurs autres pays européens mais aussi par des pays en développement. Dans le nouveau système en vigueur en Suède, l'âge de départ à la retraite est souple à partir de 61 ans. L'âge de retraite d'un travailleur est calculé sur la base de l'espérance de vie établie pour chaque cohorte, selon l'année de naissance. La figure 2.7 illustre le fonctionnement du système pour les cohortes âgées de 30 ans et de 50 ans.

³⁷ Eurofound: *Employment initiatives for an ageing workforce in the EUI5* (Dublin, 2006).

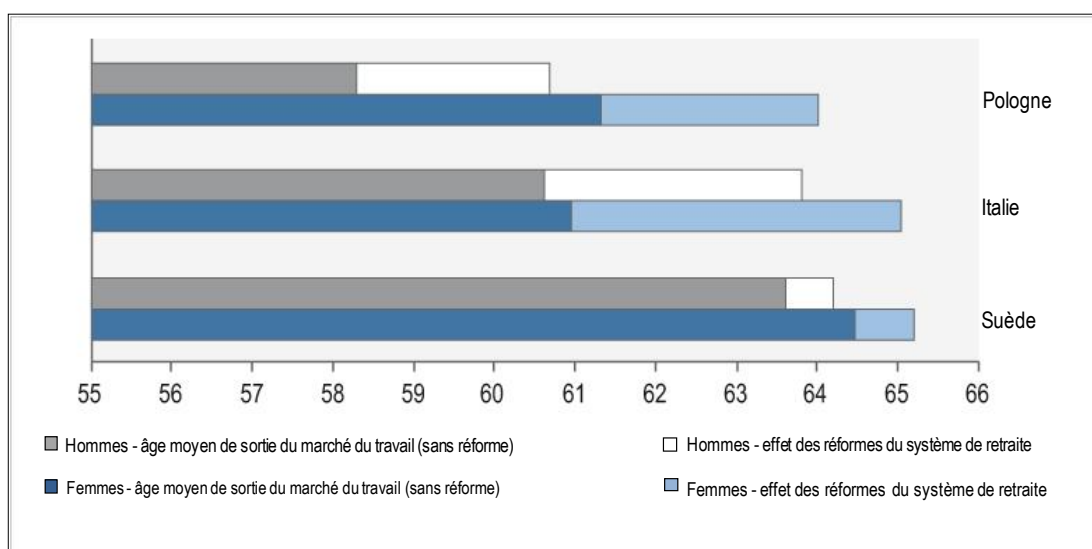
**Figure 2.7. Nouvelles dispositions sur l'âge variable de départ à la retraite:
Le mécanisme suédois d'âge de départ à la retraite souple selon
l'espérance de vie de la cohorte – exemple pour les personnes
âgées de 30 ans et de 50 ans, 1998-2006**



Source: *Expected effective retirement age in the Nordic countries*, Finnish Centre for Pensions; Statistical Report 2/2008, p. 31.

130. La situation semble relativement similaire pour les pays qui ont suivi l'exemple suédois, comme la Pologne et l'Italie (figure 2.8). Les femmes seront les plus durement touchées, puisqu'elles devraient rester sur le marché du travail pendant une période supplémentaire allant de trois à cinq ans.

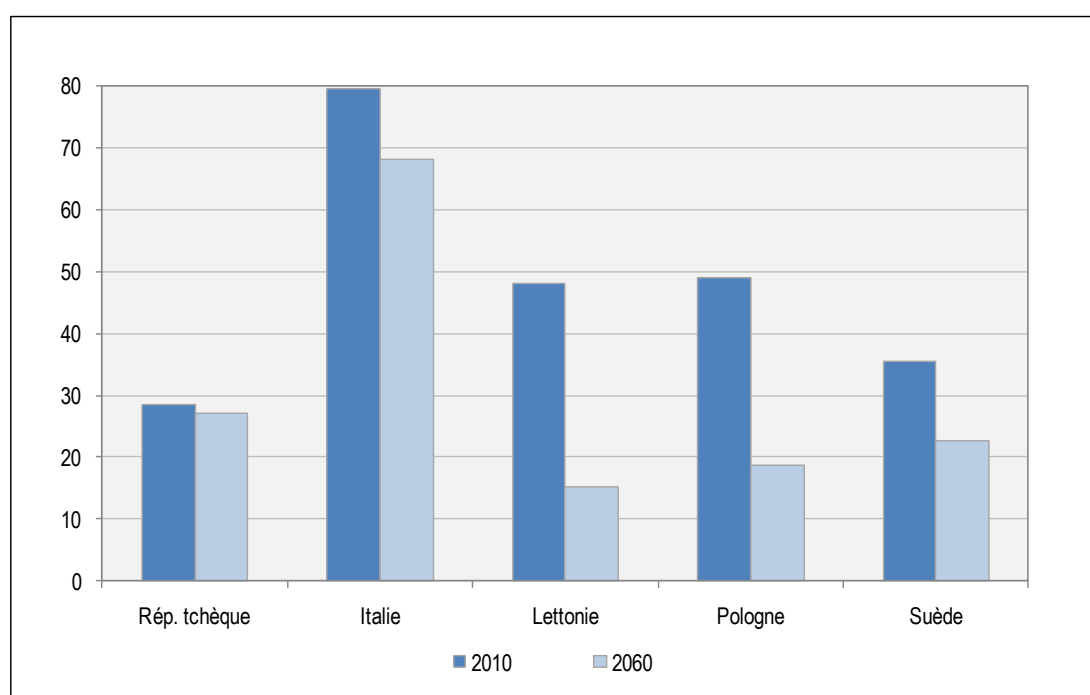
**Figure 2.8. Estimation des conséquences des réformes des systèmes de retraite
sur l'âge moyen de départ à la retraite en 2060 en Suède, en Pologne et en Italie**



Source: Banque mondiale: «Non-financial Defined Contribution Pension Schemes in a Changing Pension World», vol. 1, Progress, Lessons and Implementation, par R. Holzmann, E. Palmer et D. Robalino (dir. de publication).

131. Les réformes adoptées dans le cadre des systèmes à cotisations théoriques définies exercent aussi des effets importants sur le niveau de prestations. Selon les calculs du BIT (figure 2.9), le taux de remplacement des pensions va probablement baisser de près de 20 points de pourcentage à long terme. Les retraités seront de plus en plus nombreux à percevoir des pensions proches du minimum garanti, et ils auront probablement besoin de trouver du travail pour compléter leur revenu de remplacement trop faible. Ce phénomène risque de saper la confiance de la population à l'égard du système général de pensions de retraite. Des efforts doivent être faits pour renforcer la solidarité dans l'assise de ces systèmes publics de pensions et pour créer un environnement plus propice à l'amélioration du bien-être des personnes âgées, par des services sociaux et de santé subventionnés et par d'autres prestations en nature, comme en matière de logement.

Figure 2.9. Taux de remplacement des revenus bruts à la retraite (en pourcentage des salaires) dans divers systèmes publics de retraite à cotisations théoriques définies



Source: Calculs du BIT fondés sur «The 2012 Ageing Report – Economic and budgetary projections for the 27 EU Member States (2010-2060)», Commission européenne, 2012.

2.7. La protection sociale

La crise actuelle et la sécurité sociale

132. La crise mondiale en cours a eu des effets importants sur les conditions de retraite dans le monde entier. Dans les pays européens les plus durement touchés, par exemple, la crise de l'euro a eu des conséquences presque immédiates sur les retraités en Grèce, en Espagne, en Irlande, au Portugal, en Italie et à Chypre, où toutes les pensions ont subi des réductions. Les droits futurs à pension, que ce soit au titre des assurances sociales ou des pensions d'assistance sociale financées par l'impôt, ont aussi été réduits.

133. La lenteur de la reprise économique pèse lourdement sur ces systèmes de retraite. Les taux de chômage élevés réduisent les recettes provenant des cotisations qui sont nécessaires pour verser les prestations dans un proche avenir, tout spécialement dans les systèmes par répartition ou partiellement financés par les cotisations. Les gouvernements

qui sont contraints de recourir à l'emprunt pour financer leurs dépenses courantes sont confrontés à des pressions croissantes des marchés financiers pour mettre en œuvre des réformes face aux déficits croissants de leurs systèmes de retraite. Malgré le fait que la crise exacerbe le déséquilibre financier actuel des systèmes publics de pensions en réduisant brutalement les recettes des cotisations alors que les dépenses sont constantes ou en augmentation, ce type de réforme a des répercussions graves à long terme, puisque les travailleurs au chômage auront des pensions moins élevées lorsqu'ils prendront leur retraite. Cette tendance est particulièrement préoccupante pour les personnes occupant des formes d'emploi atypiques, comme le travail à temps partiel et le travail temporaire, qui concernent majoritairement les femmes.

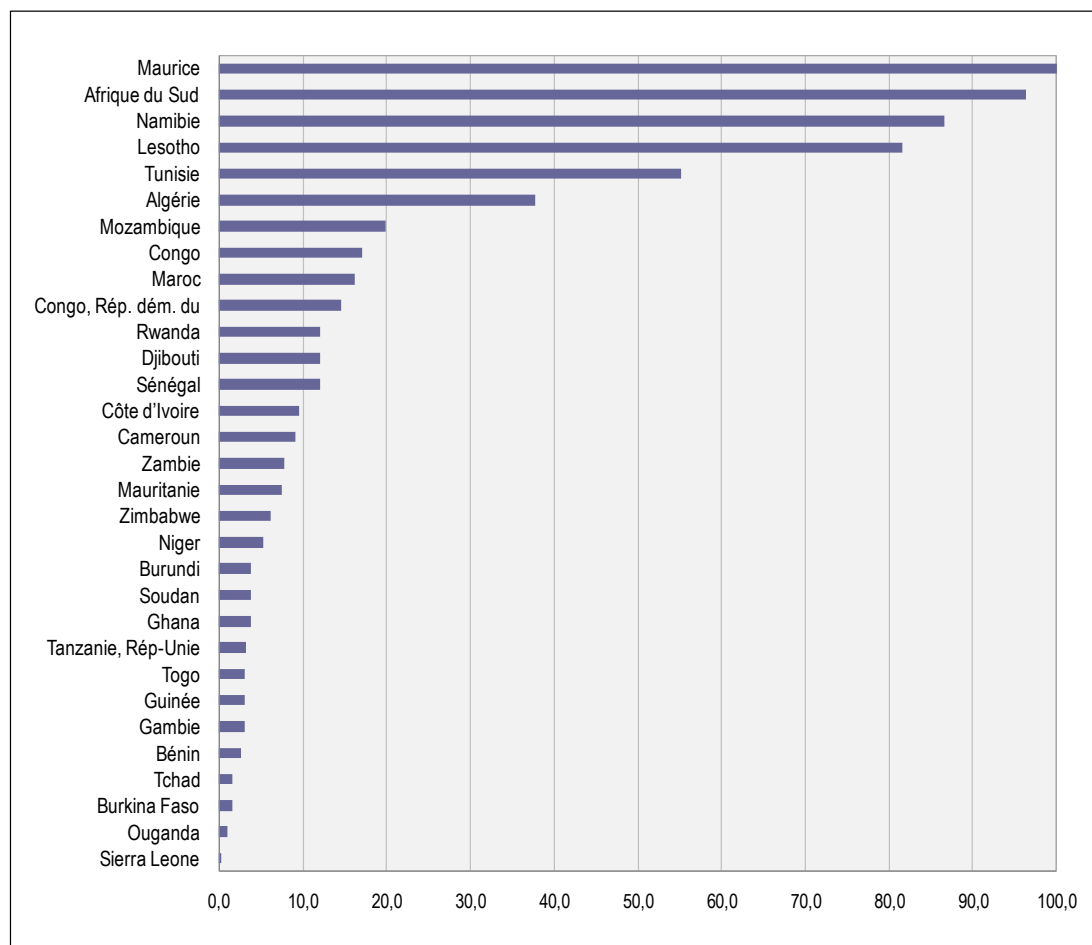
134. La crise a aussi entraîné une chute brutale de la valeur des actifs financiers, qui a des répercussions sur les pensions fondées sur les systèmes par capitalisation. Ainsi, aucun système de retraite, quelle que soit sa conception, n'a échappé à la crise. Le contexte de taux d'intérêts durablement faibles met les systèmes de retraite en difficulté et amène à se demander si les systèmes par capitalisation sont bien une méthode raisonnable pour assurer la sécurité du revenu. Pour des raisons macroéconomiques, il se peut que les systèmes par répartition soient mieux adaptés dans une telle conjoncture de faibles taux d'intérêt.

135. En revanche, dans certains pays où les dispositions de sécurité sociale en place sont limitées, les gouvernements ont réagi aux crises financières en prenant des mesures importantes pour élargir leurs systèmes de sécurité sociale à l'ensemble de la population, notamment en Amérique latine, après les crises des décennies 1990 et 2000. C'est ainsi que, au Brésil, la mise en place, après la crise financière de 1999, d'un programme non contributif et d'un programme destiné aux travailleurs ruraux a conduit à l'élargissement de la couverture des prestations de vieillesse à certains groupes de la population qui en étaient jusque-là exclus, et la croissance rapide des prestations minimales a entraîné une réduction des inégalités³⁸.

136. Les meilleurs exemples d'extension de la couverture de sécurité sociale sont donnés par les pays qui non seulement disposent de régimes contributifs pour les travailleurs de l'économie formelle, mais qui ont également mis en place un système de retraite universelle (Maurice, Namibie et Lesotho) ou d'assistance sociale applicable à une grande partie de la population (Afrique du Sud). Ces pays sont parvenus à atteindre une couverture élevée en attribuant une part importante de leurs ressources publiques à la sécurité sociale. Maurice et l'Afrique du Sud consacrent plus de 5 pour cent de leur PIB au financement de la retraite et autres prestations sociales, tandis que la majorité des pays de l'Afrique subsaharienne ne lui affectent pas plus de 1 pour cent de leur PIB, en grande partie pour financer la retraite des fonctionnaires (figure 2.10). L'enveloppe budgétaire est un facteur crucial de la capacité de l'Etat d'offrir des prestations de sécurité sociale appropriées, y compris les pensions, bien que les orientations de politique économique puissent aussi exercer des effets majeurs dans le choix d'une méthode conforme aux objectifs de la société.

³⁸ M. Gragnolati et coll., 2011, *op. cit.*

Figure 2.10. Couverture des régimes de retraite en Afrique: Nombre de personnes percevant une pension de vieillesse en pourcentage de la population âgée



Source: Calculs du BIT fondés sur les données les plus récentes tirées du *World Social Security Report 2010-11*.

137. En outre, une comparaison des situations nationales en matière de couverture, en fonction du PIB par habitant, montre que certains pays obtiennent des résultats relativement bons en termes de couverture, malgré de faibles niveaux de revenu en général. Voilà qui montre clairement que les politiques de protection sociale peuvent être élargies s'il existe une volonté politique de le faire, ce qui est souvent le cas lorsque la protection sociale est vue comme un investissement dans le développement futur du pays.

138. En Asie, les habitants de la Mongolie et de pays de la CEI bénéficient d'une couverture relativement étendue. Toutefois, le faible niveau des dépenses consacrées à la sécurité sociale dans certains de ces pays, ainsi que d'autres éléments, donnent à penser que le montant effectif des pensions est extrêmement limité et souvent insuffisant pour permettre aux personnes âgées de se maintenir au-dessus du seuil de pauvreté. Pour ce qui est du Japon, l'indicateur est inférieur à 100 pour cent, mais cela est uniquement dû au fait que de nombreux Japonais prennent leur retraite bien après 60 ans. Dans le reste de l'Asie, seule une minorité de la population accède à une pension de vieillesse. Les taux de couverture vont de 20 à 40 pour cent, sauf dans les pays de l'Asie du Sud-Est, où la couverture est encore plus restreinte. En République de Corée, un large éventail de prestations de sécurité sociale ont été introduites depuis le début des années quatre-vingt-dix, à la faveur du développement économique du pays et pour répondre aux attentes croissantes de la population en matière de sécurité sociale, grâce à la participation active des partenaires sociaux.

139. En Amérique latine et aux Caraïbes, où le principe de la sécurité sociale est établi de longue date, le taux de couverture reflète le plus souvent la proportion de personnes travaillant dans l'économie formelle (30 à 60 pour cent, sauf dans certaines îles des Caraïbes, où le secteur formel est plus important). Au Brésil, l'existence de régimes contributifs de retraite, associés à des dispositifs de protection sociale destinés aux populations rurales et financés par l'impôt, donnerait à penser qu'une majorité de Brésiliens perçoit une aide au revenu quelconque, alors qu'en fait bon nombre d'entre eux n'ont encore aucune couverture sociale. L'Etat plurinational de Bolivie, qui a mis en place un modeste régime de retraite universelle il y a plusieurs années, est également parvenu à assurer la protection sociale d'une grande partie des personnes âgées. Toutefois, il est manifeste que de nombreuses personnes restent en marge du système, alors même qu'au regard de la loi elles devraient bénéficier de prestations. Dans bien des cas, on ne tient pas suffisamment compte de leur capacité contributive lors de l'adoption de types spécifiques de systèmes de retraite, en particulier lorsqu'il s'agit de modèles basés sur l'épargne individuelle.

Accès à la sécurité sociale: Inégalités entre hommes et femmes

140. Dans la plupart des pays, l'espérance de vie des femmes est supérieure à celle des hommes. Les femmes courent donc un risque plus élevé d'insécurité du revenu durant la vieillesse. L'insécurité du revenu des femmes reflète les inégalités entre hommes et femmes en matière d'accès au marché du travail et de possibilités d'emploi, l'écart persistant entre hommes et femmes en termes de revenu, le fait qu'elles sont plus souvent que les hommes actives dans l'économie informelle, les restrictions qui pèsent sur elles quant à l'accès à la terre ou à d'autres biens ainsi qu'à l'héritage, et le partage inégal des responsabilités entre les sexes. De ce fait, de nombreuses femmes âgées, dans les pays développés comme dans les pays en développement, sont vulnérables sur le plan économique et sur le plan social. Dans de nombreux pays, elles sont contraintes de maintenir un certain niveau d'activité pour compenser la diminution du revenu familial et pallier l'absence d'un régime de retraite universelle³⁹. Les figures 1.28 et 1.29 montrent que le taux d'activité des personnes âgées semble diminuer dans les pays dans lesquels ces dépenses sont les plus volumineuses. Il est à noter que les taux d'activité des hommes réagissent davantage à l'évolution des dépenses que ceux des femmes, ce qui pourrait s'expliquer par le fait que les hommes perçoivent des prestations plus généreuses que les femmes dans les pays où des systèmes de pension existent. Quant au fait que les retraites des hommes soient plus élevées, il peut s'expliquer, dans la majorité des cas, par le fait que les femmes sont davantage sujettes que les hommes à des pauses dans leur carrière, pour s'occuper de leurs enfants, mais aussi à des formes plus précaires d'emploi à temps partiel et d'emploi temporaire.

141. Le modèle de retraite se caractérise par une forte inégalité entre les sexes. Moins représentées dans l'économie formelle, les femmes ne peuvent pas cotiser autant que les hommes à des régimes d'assurance sociale. Lorsqu'elles perçoivent une pension dans un tel régime, elle est calculée de la même façon que celle des hommes, c'est-à-dire en fonction du salaire et de la durée de cotisation. L'inégalité de traitement entre hommes et femmes naît du fait que les femmes occupent souvent des postes moins bien rémunérés que ceux occupés par des hommes. En outre, les femmes sont susceptibles d'avoir des périodes de cotisation plus courtes, soit parce qu'elles interrompent leur carrière pour s'occuper de leurs enfants ou prendre soin d'autres personnes, ou parce qu'elles sont

³⁹ BIT: *World Social Security Report 2010/11: Providing coverage in the time of crisis and beyond* (Genève, 2010). Le rapport sur la sécurité sociale dans le monde 2013 (à paraître) comprendra un chapitre sur les besoins de sécurité sociale des femmes vivant en zone rurale.

encouragées à quitter le marché du travail plus tôt que les hommes. Les systèmes de retraite fondés sur l'épargne individuelle peuvent comprendre d'autres facteurs d'inégalité entre les sexes, comme des périodes d'affiliation plus longues et le calcul des pensions sur la base de données actuarielles différentes selon le sexe, ce qui peut entraîner des pensions plus modestes ⁴⁰.

142. Là où existent des pensions d'assurance sociale, de nombreuses femmes qui n'ont pas droit à une pension suffisante dépendent de la pension de leur mari, au titre de droits à pension dérivés, qui sont généralement inférieurs aux droits à pension en nom propre, et qui sont en outre souvent subordonnés au maintien du lien conjugal, ce qui place les femmes dans une position de précarité. La figure 2.9 ci-dessus montre que la majorité des pays du G20 ont un âge légal de départ à la retraite plus proche de 65 ans et des conditions de plus grande égalité entre hommes et femmes ⁴¹.

143. Les régimes de pension non contributifs jouent un rôle important pour garantir les moyens d'existence des personnes âgées dans les pays dépourvus de systèmes de pensions d'assurance sociale, spécialement pour les femmes, qui ont tendance à être surreprésentées dans l'économie informelle ⁴². Dans de nombreuses régions du monde, les femmes ont tendance à bénéficier davantage de systèmes de pensions non contributifs qui apportent à tout le moins des moyens d'existence minimaux dans la vieillesse. Si ces régimes non contributifs peuvent jouer un rôle important dans la couverture de protection sociale des femmes, il convient de noter qu'ils offrent en général des niveaux de prestations plus faibles que les régimes contributifs, et qu'ils sont souvent soumis à des critères de ressources. Il est donc nécessaire, pour garantir aux femmes une protection sociale suffisante, d'accorder une attention appropriée à toutes les formes que peut prendre cette protection.

Prestations de vieillesse et d'invalidité ⁴³

144. Le vieillissement a inévitablement eu pour effet d'accroître la demande de prestations d'invalidité, puisque l'âge moyen de la main-d'œuvre augmente et puisque les travailleurs âgés ont une probabilité plus grande de devenir handicapés. Comme l'affirme le *Rapport mondial sur le handicap* publié par l'OMS et la Banque mondiale en 2011, le handicap fait partie de la condition humaine et chacun, ou presque, à un moment ou l'autre de la vie, souffrira d'une déficience temporaire ou permanente; quant à ceux qui parviendront à un âge avancé, ils connaîtront des difficultés fonctionnelles croissantes ⁴⁴. Les systèmes sociaux de protection et de prestations en matière de santé

⁴⁰ J. Ginn, D. Street et S. Arber (dir. de publication): *Women, Work and Pensions: International Issues and Prospects* (Buckingham, Open University Press, 2001). *Women's work and pensions: What is good, what is best? Designing gender-sensitive arrangements*, Ashgate.

⁴¹ Certains pays, comme la Lituanie, Malte, la Pologne, la République tchèque, le Royaume-Uni, la Slovaquie et l'Ukraine, augmentent progressivement l'âge du départ à la retraite des femmes afin d'atteindre l'égalité entre hommes et femmes.

⁴² Voir K. Hagemejer et V. Schmitt: «Providing Social Security in Old Age: The International Labour Organization View», dans ADB (dir. de publication): *Social protection for older persons: Social pensions in Asia* (Manille, Banque asiatique de développement, 2012), pp. 137-152, <http://www.adb.org/sites/default/files/pub/2012/social-protection-older-persons.pdf>; BIT: *Extending social security to all. A guide through challenges and options* (Genève, 2010), <http://www.socialsecurityextension.org/gimi/gess/RessFileDownload.do?resourceId=16152>.

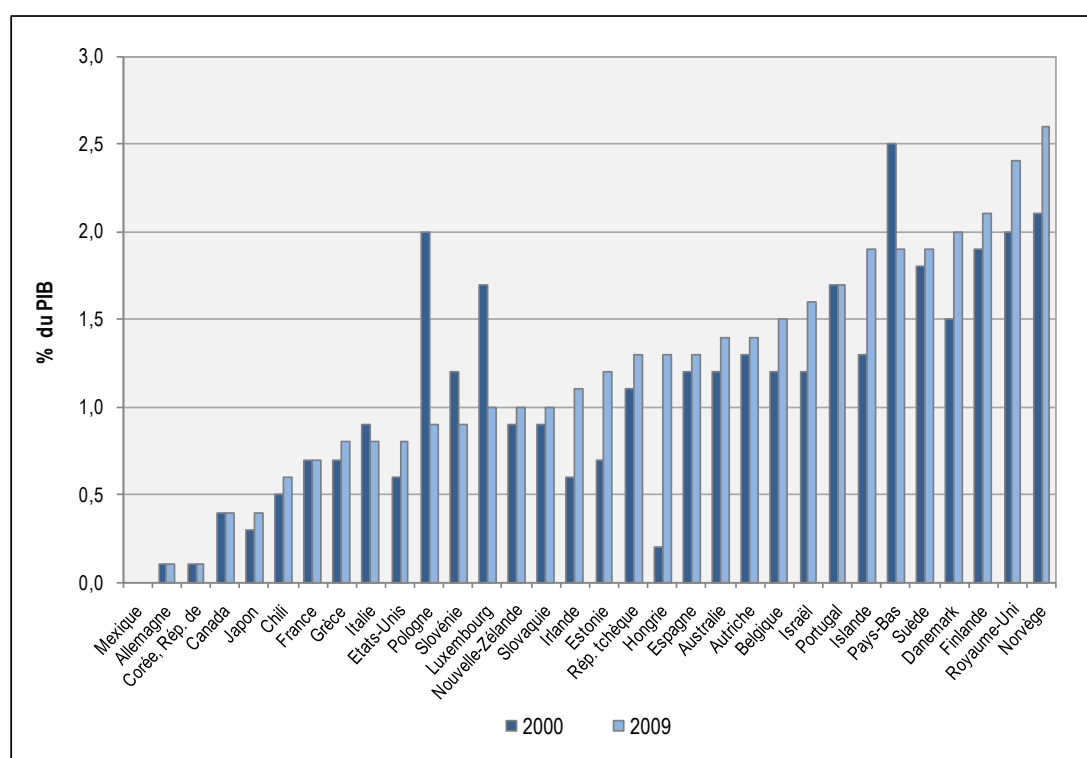
⁴³ UNFPA et HelpAge International: *Ageing in the Twenty-First Century: A Celebration and A Challenge* (New York et Londres, 2012). *Vieillir au vingt et unième siècle: Une victoire et un défi* (résumé), New York, 2012, <http://www.helpage.org/download/5059f6a23af15>; OMS et Banque mondiale: *Rapport mondial sur le handicap* (Genève, 2011), http://whqlibdoc.who.int/publications/2012/9789240688193_fre_full.pdf.

⁴⁴ OMS et Banque mondiale, 2011, *op. cit.*, p. 291.

doivent prévoir, à l'intention des personnes âgées souffrant de handicaps, des possibilités d'accéder à des centres de soins de jour, des services d'aide à domicile, des maisons de santé, des maisons de repos et des soins palliatifs.

145. Lorsque l'âge légal de départ à la retraite est reculé, il arrive que les pensions d'invalidité jouent, de facto, un rôle de substitut des prestations de chômage. Les pays de l'OCDE ont été alertés sur ce problème, car le coût du handicap se manifeste à la fois en termes de prestations et en termes de perte de productivité. Le coût des prestations d'invalidité, exprimé en pourcentage du PIB, a augmenté au cours des trente dernières années dans la plupart des pays de l'OCDE et représentait en 1999, en moyenne, 1,2 pour cent du PIB⁴⁵. Des réformes ont été introduites dans certains pays – en Pologne et aux Pays-Bas (figure 2.11), par exemple – pour réduire fortement les prestations d'invalidité. Les tentatives récentes de réduire ces prestations dans des pays où les coûts étaient jugés excessifs soulèvent la question de savoir comment prévenir les recours abusifs aux systèmes d'assurance-invalidité sans compromettre les droits légitimes des travailleurs.

Figure 2.11. Coût des prestations d'invalidité dans certains pays en 2000 et en 2009
(en pourcentage du PIB)



Source: OECD Statistical Extracts (<http://stats.oecd.org/Index.aspx?QueryId=4549>).

Accès des personnes âgées à une protection sociale de la santé et aux soins de longue durée

146. Malgré l'importance qu'ils revêtent pour les personnes âgées, les soins de santé leur restent souvent inaccessibles. Les établissements hospitaliers se situent généralement dans les centres urbains, loin des zones rurales où vit pourtant la majorité

⁴⁵ OCDE: *Transformer le handicap en capacité: Promouvoir le travail et la sécurité des revenus des personnes handicapées*, 2003, pp.16-17.

de la population âgée dans les pays en développement. Même en zone urbaine, les patients âgés sont généralement tributaires des transports publics, onéreux et peu commodes d'accès. Il est rare que les personnes âgées aient véritablement les moyens de se faire soigner, même dans les pays où la médecine est théoriquement gratuite. Lorsque des politiques de gratuité existent – par exemple au Ghana et en Thaïlande –, la désinformation, la pénurie de matériel médical et une gestion inefficace font que la plupart du temps, les personnes âgées n'en bénéficient pas.

147. Le monde en développement est confronté à un double défi de santé publique: prévenir le plus longtemps possible la survenue de maladies et fournir des services adaptés. L'accès limité aux soins de santé en général constitue un facteur de pauvreté particulièrement important dans la vieillesse. Dans de nombreux pays en développement, les dépenses de santé sont très loin de couvrir les besoins. Ainsi, dans de nombreux pays de l'Afrique subsaharienne, les dépenses par habitant affectées aux soins de santé sont inférieures à 10 dollars par an, sans compter qu'elles sont principalement destinées aux zones urbaines. Dans les pays à revenu élevé et dans de plus en plus de pays à revenu intermédiaire, le coût croissant de la santé suscite des préoccupations quant au maintien du niveau et de la qualité des soins. En outre, ces pays vont devoir accroître la capacité institutionnelle de prise en charge de longue durée et ils étudient d'ores et déjà comment articuler cette gestion avec le maintien à domicile en collaboration avec la collectivité et les familles.

148. Les pays à revenu élevé sont aux prises avec des problèmes financiers croissants dus au vieillissement de la population, à la pénurie de professionnels de santé et à la prévalence de plus en plus marquée de maladies liées au mode de vie. Les pays à revenu intermédiaire ou faible, quant à eux, connaissent généralement les problèmes suivants: insuffisance des dépenses publiques, soins de santé limités en termes d'accès et de couverture, frais élevés à la charge des patients et effets du cercle vicieux entretenu par la maladie et la pauvreté. Les résultats de travaux de recherche montrent clairement que, sans des investissements destinés à améliorer l'accès aux soins tout au long de la vie, il ne sera pas possible de prolonger l'espérance de vie en bonne santé, condition préalable à l'accroissement du taux d'activité économique dans les classes d'âge supérieures ⁴⁶.

2.8. La durabilité des systèmes de sécurité sociale

149. La capacité de financement des systèmes de protection sociale et leur viabilité financière deviennent une préoccupation majeure pour les pays, quel que soit leur stade de développement économique. Un régime modeste de protection sociale élémentaire, tel que le prévoit la recommandation (n° 202) concernant les socles nationaux de protection sociale, 2012, n'est pas inabordable, même pour les pays en développement, pour autant qu'il soit mis en place progressivement. Nombreux sont aujourd'hui ceux qui s'interrogent sur la viabilité des systèmes de sécurité sociale à un stade avancé du développement économique, notamment au vu de l'augmentation exponentielle du ratio de dépendance des personnes âgées dans les pays européens. En 2050, on comptera dans l'UE-25 deux personnes en âge de travailler pour une personne âgée, alors que ce ratio est de quatre pour un actuellement.

150. Le vieillissement de la population va entraîner une hausse des dépenses consacrées aux retraites et aux soins de santé dans les décennies à venir. Toutefois, compte tenu des mesures de consolidation des dépenses appliquées par de nombreux pays depuis vingt

⁴⁶ C. Jagger et coll.: «Inequalities in healthy life years in the 25 countries of the European Union in 2005: A cross-national meta-regression analysis», *The Lancet*, vol. 372, n° 9656, 20 déc. 2008.

ans, ce surcoût ne représentera peut-être pas – ou peut-être plus – une grave menace pour l'équilibre financier des systèmes nationaux de protection sociale. Le tableau 2.1 présente les résultats disponibles des prévisions les plus récentes du Comité de politique économique de l'UE sur le coût agrégé des principales prestations de sécurité sociale résultant du vieillissement de la population. L'expérience acquise en Amérique latine montre aussi qu'il est important de maintenir un système d'assurance sociale contributif permettant de réduire le fardeau pesant sur les programmes de transferts sociaux en espèces financés par l'impôt ⁴⁷.

Tableau 2.1. Augmentations prévues des dépenses sociales de l'UE, 2010-2060

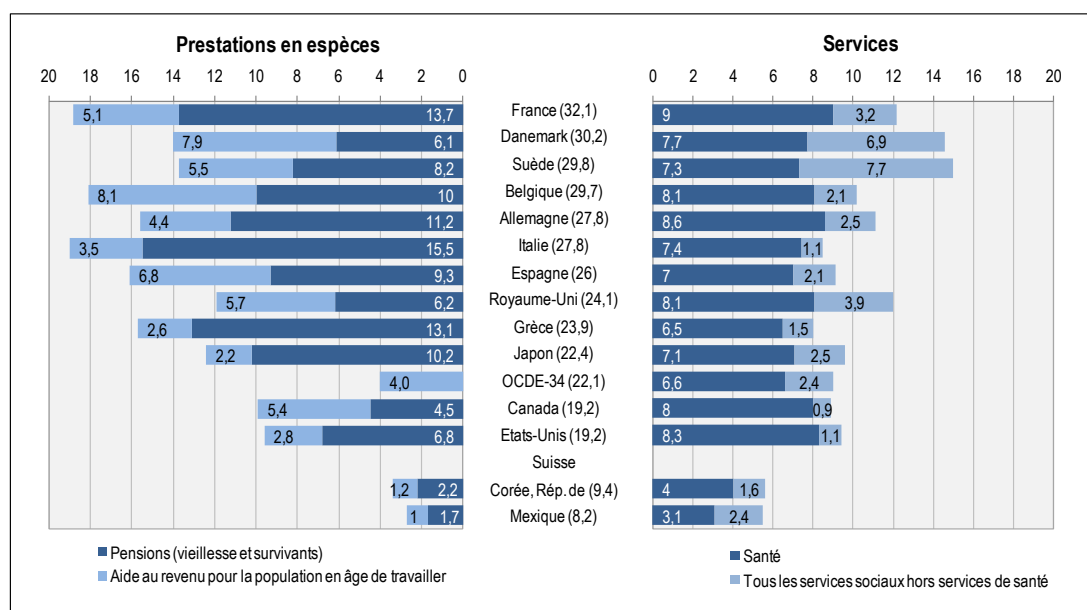
	Niveau en 2010 (en % du PIB)	2030 (Evolution depuis 2010 en points de pourcentage)	2060
Retraites	11,3	+0,6	+1,6
Soins de santé	7,1	+0,7	+1,2
Soins de longue durée	1,8	+0,5	+1,6
Chômage	1,1	+0,8	+0,4
Education	4,6	-0,2	-0,1
Total	25,9	+2,4	+4,7

Source: Commission européenne: *The 2012 Ageing Report*.

151. La majeure partie des dépenses au titre de la protection sociale sont consacrées aux pensions et aux services de santé (figure 2.12). Dans les pays nordiques, une part importante est aussi vouée aux services sociaux. Les pensions de vieillesse représentent environ les trois quarts des dépenses totales en pensions. Pour importante qu'elle soit, une augmentation moyenne des dépenses sociales publiques de 3 à 4 pour cent du PIB n'est pas ingérable. Toutefois, on observe entre les pays des différences notables, qui tiennent moins au vieillissement lui-même qu'aux spécificités des programmes, en particulier leur financement, les critères d'admissibilité prévus et la générosité des prestations. Les projections tiennent compte des effets attendus des réformes qui sont déjà inscrites dans la loi et mises en œuvre (nouvelles formules de prestations, recul de l'âge de la retraite, par exemple) ainsi que des augmentations prévues des taux d'activité et de chômage.

⁴⁷ Voir F. Bertranou et coll.: *Encrucijadas en la seguridad social argentina: reformas, cobertura y desafíos para el sistema de pensiones* (Buenos Aires, OIT-CEPAL, 2011).

Figure 2.12. Dépenses de protection sociale consacrées aux pensions et aux services sociaux



Source: Calculs effectués par le BIT.

152. L'effet de la crise sur la durabilité financière des systèmes de pensions a conduit un certain nombre de gouvernements à revenir sur des réformes déjà arrêtées. Comme le montre le tableau 2.2, la majorité des pays d'Europe centrale et orientale ont choisi de modifier l'allocation des cotisations destinées à financer les piliers entièrement capitalisés. C'est une indication d'une lacune possible dans la planification budgétaire avant l'adoption des réformes, car des réformes durables auraient dû permettre de faire face à diverses situations cycliques. Ces mesures ont un coût d'opportunité important pour les sociétés et les économies concernées (figure 2.13).

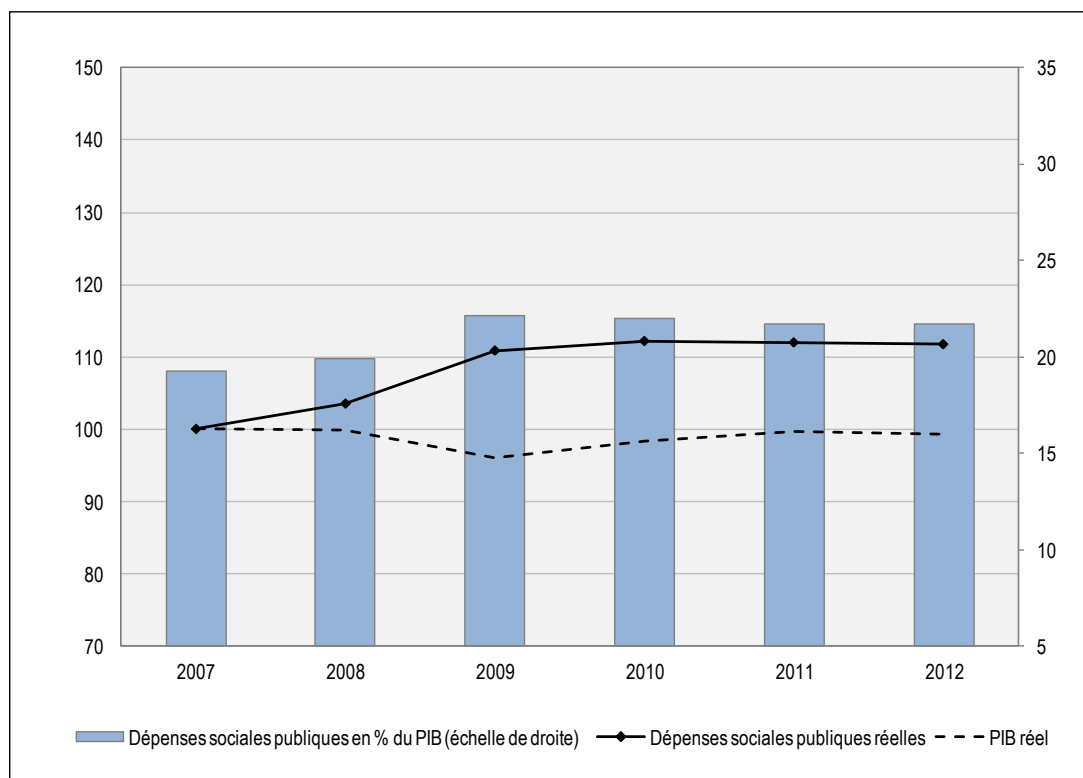
Tableau 2.2. Mesures de crise ponctuelles adoptées pour revenir sur certaines décisions de réforme du système de pensions dans certains pays d'Europe centrale et orientale

	Taux de cotisation historique au deuxième pilier avant la crise de 2008 (% du traitement brut)	Solde à financer en 2010 (% du PIB)	Mesures ponctuelles de réponse la crise, affaiblissant les pensions du deuxième pilier
Hongrie	9,5	1,2	Deuxième pilier supprimé en 2011
Pologne	7,3	1,7	Taux de cotisation de 7,3 % réduit à 2,3 % en 2011
Slovaquie	9,0	1,2	Pas de changement
Estonie	6,0	1,1	Suspension temporaire de 4 % du taux de cotisation en 2009 et 2010; rétablissement progressif après 2011, augmentation à 6 % en 2014-2017 pour compenser le taux de cotisation inférieur de 2009 à 2011
Lettonie	8,0	2,3	Taux de cotisation de 8 % réduit temporairement à 2 %
Lituanie	5,5	1,1	Taux de cotisation de 5,5 % réduit à 3 %
Bulgarie	5,0	n.d.	Report de la mise en œuvre de la décision prise avant la crise d'augmenter les taux de cotisation (2011)
Roumanie	2,0	0,4	Report de la mise en œuvre de la décision prise avant la crise d'augmenter les taux de cotisation

Source: B. Égert, B. (2012): «The Impact of Changes in Second Pension Pillars on Public Finances in Central and Eastern Europe», *OECD Economics Department Working Papers*, No. 942 (Paris, OCDE, 2012).

Figure 2.13. Les ratios dépenses sociales-PIB ont fortement augmenté au cours de la crise économique récente dans tous les pays de l'OCDE

Dépenses sociales publiques en valeur réelle et PIB réel (2007=100)
Dépenses sociales publiques en pourcentage du PIB, 2007-2012



Note: Les chiffres globaux de dépenses sociales se fondent sur des données détaillées pour 2007-2009 et sur des données nationales globales pour 2010-2020.

Source: B. Égert: «The Impact of Changes in Second Pension Pillars on Public Finances in Central and Eastern Europe», *OECD Economics Department Working Papers*, No. 942 (Paris, OCDE, 2012).

Chapitre 3

Les mesures à prendre

153. Le vieillissement démographique provoque des difficultés considérables, mais non insurmontables. Le présent chapitre présente les principales mesures qui permettent de relever ces défis ou de tirer parti des possibilités décrites au chapitre 2. Il met en évidence les interactions et synergies qui existent entre les mesures concernant l'emploi et celles qui touchent la protection sociale, ainsi que la nécessité d'adopter une stratégie de travail décent équilibrée et cohérente applicable tout au long du cycle de vie dans une perspective intergénérationnelle.

3.1. Approche par le cycle de vie et perspective intergénérationnelle

Le cercle vertueux de l'emploi, de la sécurité sociale et du développement économique

154. Le rapport entre sécurité sociale, emploi et performance économique est multidimensionnel. Comme l'a confirmé avec force la Conférence internationale du Travail en 2011 et en 2012, la sécurité sociale est un droit de la personne et une nécessité économique et sociale ¹. Les systèmes de sécurité sociale ne fonctionnent jamais aussi bien que lorsqu'ils sont bien intégrés et coordonnés aux politiques plus larges de protection sociale, d'emploi et d'économie. En outre, ces politiques et institutions publiques peuvent être conçues de sorte à servir les objectifs tant sociaux qu'économiques et se renforcer mutuellement pour ce qui est de relever le défi démographique.

155. Dans le passé, des niveaux élevés de croissance et d'emploi ont favorisé le développement de la protection sociale et des prestations sociales. La plupart des régimes d'assurance sociale sont financés par les revenus du travail et protègent contre les risques qui menacent la capacité de travailler, comme le chômage, la maladie, l'invalidité et la vieillesse. La croissance détermine les effets de la sécurité sociale et de l'emploi qui, ensemble, contribuent au développement humain et économique et font reculer la pauvreté. Cependant, la crise financière et économique mondiale et le ralentissement mondial qui en résulte pèsent sur l'emploi et sur le financement de la sécurité sociale.

156. On dit parfois que la protection du revenu en cas de chômage peut avoir des effets pervers sur le plan économique. Pourtant, au niveau macroéconomique, rien n'indique

¹ BIT: Résolution et conclusions concernant la discussion récurrente sur la protection sociale (sécurité sociale), 100^e session de la CIT (Genève, 2011); recommandation (n° 202) concernant les socles nationaux de protection sociale, 2012; BIT: *La stratégie de l'Organisation internationale du Travail: La sécurité sociale pour tous: Mettre en place des socles de protection sociale et des systèmes complets de sécurité sociale* (Genève, 2012).

que les dépenses sociales aient une incidence négative sur la performance économique et l'emploi. Au contraire, de nombreux éléments attestent des effets bénéfiques que les systèmes de protection sociale fiables peuvent avoir sur l'économie et le marché du travail. Tout d'abord, ils permettent aux chômeurs, aux handicapés, aux personnes âgées et aux autres catégories vulnérables d'avoir un revenu et contribuent à stabiliser la consommation en période de récession, apportant ainsi un soutien aux entreprises jusqu'au prochain cycle de croissance. Ensuite, les soins de santé et les dispositifs de sécurité et de santé au travail améliorent les capacités des travailleurs et par là la productivité du travail. Enfin, les services sociaux génèrent eux-mêmes de nombreux emplois, avec en général une proportion élevée d'emplois occupés par des femmes.

157. Néanmoins, le mode de financement des dépenses sociales et les incitations découlant de la structure des prestations peuvent avoir une incidence sur la performance macroéconomique et le comportement microéconomique. Le risque existe par ailleurs qu'une politique de complément de ressources généreuse en vienne à freiner l'incitation à rechercher du travail et à participer aux mesures actives du marché du travail. Comme cela a été discuté lors de la Conférence internationale du Travail de 2012 au sujet de la résolution concernant «La crise de l'emploi des jeunes: Appel à l'action», la meilleure manière de concilier ces deux orientations opposées est de lier les politiques actives et passives au moyen d'une forme de conditionnalité.

158. Il n'y a pas de contradiction entre performance économique et emploi, d'une part, et niveau décent de protection sociale, d'autre part. L'emploi renforce les perspectives de croissance et de protection sociale et réciproquement. De bons résultats économiques accompagnés par la création d'emplois décents accroissent le revenu des familles et des unités économiques, renforçant ainsi l'assiette fiscale pour financer des mesures supplémentaires de protection sociale, de promotion de l'emploi et de développement.

159. Les pays qui ont le mieux réussi à maintenir une croissance durable et à faire reculer la pauvreté ont tous des systèmes de sécurité sociale très développés. Les pays de l'OCDE, par exemple, ont assez tôt décidé d'investir lourdement dans la sécurité sociale – en règle générale, plus de 20 pour cent du PIB – dans le cadre de stratégies de croissance et de réduction de la pauvreté inscrites dans la durée. Il ressort d'études sur l'UE que de nombreux pays sont parvenus à des systèmes de sécurité sociale de grande qualité tout en obtenant une croissance économique satisfaisante². En Inde, les dépenses générales de protection sociale, calculées sur la période allant de 1973 à 1999, ont eu un impact positif considérable sur le développement économique: les politiques de sécurité sociale ont stimulé les capacités productives des pauvres, accru les revenus et promu l'emploi³. Un certain nombre de pays d'Amérique latine (Argentine, Brésil et Uruguay) ont montré qu'il était possible d'associer croissance économique vigoureuse et création d'emplois dans l'économie formelle avec le développement graduel d'un modèle de protection sociale inclusif qui alimente en retour la croissance économique en renforçant le marché intérieur.

160. Pour relever les défis lancés par les changements démographiques, il est utile d'examiner de manière plus approfondie le lien entre l'emploi et la protection sociale. L'objectif de la protection sociale doit-il être de faire en sorte que chacun dispose d'un

² M. Cichon et W. Scholz: *Social security, social impact and economic performance: A farewell to three famous myths*, document établi pour un séminaire sur le développement (Genève, sept. 2006) organisé par le DFID, GTZ et le BIT; et A. Van de Meerendonk et coll.: *Economic impacts of selected social security policies covered by international labour standards* (Genève, BIT, 2007).

³ P. Justino: «Social security in developing countries: Myth or necessity? Evidence from India», *Journal of International Development*, vol. 19, n° 3, 2007, pp. 367-382.

niveau de ressources satisfaisant ou de permettre à chacun d'obtenir des ressources satisfaisantes par son travail? Est-il légitime, par exemple, de diminuer le niveau des pensions afin d'inciter les gens à travailler? La question est d'autant plus pertinente que les travailleurs de plus de 60 ans ne sont pas tous dans la même situation face au travail. Ne serait-il pas souhaitable, à l'inverse, de maintenir un niveau de pensions satisfaisant pour tous, même si cela revient à accepter que l'incitation à demeurer actif soit moins forte?

161. Quelles sont les répercussions des mutations démographiques sur la durabilité de ce cercle vertueux qui associe protection sociale, emploi et développement? Répondre aux besoins d'une population importante de personnes âgées exige de repenser les politiques économiques et sociales nécessaires pour réaliser simultanément la croissance, l'emploi et la sécurité du revenu et pour fournir des soins de santé et d'autres services adaptés à une société vieillissante. Cela exige aussi de porter une attention accrue aux questions de durabilité financière. Le vieillissement est souvent cité comme l'une des raisons qui rendrait trop coûteux le modèle européen de l'«Etat-providence». Or des projections récentes des dépenses sociales totales de la plupart des «vieux» pays montrent que, après une période de consolidation dans les années quatre-vingt et quatre-vingt-dix et au début des années deux mille, il y a de fortes chances que la situation reste gérable.

162. Dans le contexte de la crise, certains pays sont toutefois confrontés à des défis stratégiques de taille. Ils doivent adapter leurs systèmes, leurs structures et leurs volumes de dépenses aux marges de manœuvre budgétaire auxquelles ils peuvent raisonnablement prétendre. La reprise par la promotion du plein emploi productif tout au long de la vie active est particulièrement importante pour financer les régimes de sécurité sociale et renforcer le cercle vertueux. Les réformes structurelles entreprises dans le contexte de mesures d'austérité risquent de saper la perspective à plus long terme et de retarder davantage encore la reprise économique.

163. Pour promouvoir l'emploi productif, il faut aussi renforcer les politiques facilitant la transition de l'économie informelle vers l'économie formelle. C'est particulièrement pertinent dans les pays en développement où l'emploi informel est plus fréquent, outre le fait que ces pays vont réunir les trois quarts des personnes âgées du monde. Du point de vue de la transition démographique, l'économie informelle pose deux problèmes. Premièrement, les personnes qui travaillent dans l'économie informelle ne paient d'ordinaire pas d'impôts ni de cotisations sociales, alors qu'elles sont les premières à souffrir de l'absence de couverture sociale qui en découle. Deuxièmement, comme nous l'avons vu dans les chapitres précédents, les travailleurs âgés sont généralement surreprésentés dans l'économie informelle et ils sont, de ce fait, particulièrement vulnérables. Des politiques inclusives et progressives – incluant des mesures de lutte contre l'évasion fiscale – sont essentielles pour veiller à ce que les emplois et l'activité économique générés élargissent de manière efficace et durable la marge de manœuvre budgétaire qui permettra de financer la protection sociale et de réduire la vulnérabilité des personnes âgées.

Promouvoir le plein emploi productif tout au long de la vie

164. Pour s'attaquer aux problèmes suscités par la nouvelle donne démographique, il est indispensable de promouvoir le plein emploi productif tout au long de la vie active. Il s'agit d'adopter une perspective fondée sur le cycle de vie et sur une vision intergénérationnelle, consistant à faire face au vieillissement démographique en partant du principe que les jeunes, les adultes et les personnes âgées sont simplement des

groupes qui se trouvent à des stades différents de l'existence, qui interagissent les uns avec les autres et s'influencent mutuellement.

165. Comme nous l'avons montré au chapitre 2, les pays concernés doivent créer des emplois décents et productifs pour la population en âge de travailler, qui est de plus en plus nombreuse, afin de saisir la chance qui s'offre à eux sur le plan démographique et de bénéficier d'un dividende économique. C'est une tâche de grande ampleur qui exige l'adoption de politiques macroéconomiques appropriées de relance par la demande, de promotion de l'emploi des jeunes et d'encouragement de l'apprentissage tout au long de la vie.

166. Pour les pays touchés par le vieillissement, il sera nécessaire d'accroître les taux d'activité de tous les groupes de la population, en particulier les femmes, les jeunes, les migrants, les handicapés et les travailleurs âgés. Dans les pays industrialisés, le taux d'emploi des travailleurs âgés dépend en premier lieu de la situation générale sur le marché du travail. Les pays où les taux d'emploi des personnes de 55 à 64 ans sont élevés sont généralement proches du plein emploi ⁴. Dans des périodes de crise économique, lorsque les taux d'emploi sont orientés à la baisse de manière générale, les pays ont tendance à limiter l'emploi des travailleurs âgés. Il est donc nécessaire de se doter d'une politique (macroéconomique, structurelle et sectorielle) permettant de parvenir à un plein emploi productif pour tous les groupes de la population.

167. Dans les deux groupes de pays, la priorité doit aller à des politiques globales encourageant le plein emploi productif pour tous les groupes de personnes en âge de travailler. L'Agenda global pour l'emploi de l'OIT ainsi que les conclusions de la discussion récurrente de 2010 sur l'emploi fournissent un éventail de mesures pouvant être adaptées aux conditions particulières de tel ou tel pays ⁵. Certaines des orientations les plus pertinentes en ce qui concerne le vieillissement démographique et le contexte actuel de ralentissement économique mondial sont abordées de manière plus détaillée ci-dessous.

a) *Les politiques qui agissent sur la demande*

168. Le principal obstacle à la reprise du marché du travail demeure l'effondrement de la demande globale causé par la crise économique et financière mondiale. Les taux de chômage élevés pèsent de manière directe sur les systèmes de retraite, avec la montée en flèche des ratios de dépendance. C'est donc bien du côté de la demande qu'il faut chercher la solution.

169. Des politiques macroéconomiques coordonnées de relance par la demande ont permis de stabiliser l'emploi et de limiter la hausse du chômage et de la pauvreté au cours des deux premières années qui ont suivi l'irruption de la crise économique et financière mondiale. Les trains de mesures publiques de relance mis en œuvre par un certain nombre de gouvernements afin de limiter la chute de la demande globale et de la production comprenaient des mesures encourageant les synergies entre l'emploi et la protection sociale, comme dans le Pacte mondial pour l'emploi (2009). Cette combinaison a fait ses preuves en tant que réaction à la crise. Ces politiques comprenaient entre autres des investissements dans les infrastructures publiques, une aide aux petites et très petites entreprises, l'orientation des marchés publics et de la fiscalité vers la création d'emplois et la promotion du travail décent, l'extension des

⁴ OFCE: «Emploi des seniors: Les leçons des pays de réussite», *Revue de l'OFCE* 106 (Paris, 2008).

⁵ BIT: *Agenda global pour l'emploi*, Genève, 2003 (<http://www.ilo.org/employment/areas/global-employment-agenda/lang--fr/index.htm>) et BIT: *Des politiques de l'emploi pour la justice sociale et une mondialisation équitable*, rapport VI, CIT, 99^e session, Genève, 2010.

mesures de protection aux groupes les plus vulnérables, et des investissements nécessaires dans des domaines tels que l'éducation et la santé. La crise de la dette dans les pays industrialisés a conduit à des mesures d'austérité dans de nombreux autres pays. Si la nécessité de réduire la dette publique fait largement consensus, les coupes immédiates et massives cassent des synergies utiles et risquent d'avoir des répercussions négatives à plus long terme.

170. Dans les pays en développement, si la phase de vieillissement survient dans une conjoncture économique difficile, avec une croissance économique faible ou nulle et peu d'épargne accumulée pour l'investissement, le fardeau d'une population âgée dépendante sera trop lourd pour la population économiquement active. La diversification économique et l'investissement dans les infrastructures et dans le capital humain sont indispensables, non seulement pour créer des possibilités nouvelles pour les jeunes d'aujourd'hui, mais aussi parce que les dividendes de ces investissements sont essentiels pour créer les conditions productives nécessaires afin de faire face comme il se doit au vieillissement inexorable de la société.

171. Il est particulièrement important, à cet égard, d'identifier les secteurs potentiels de croissance. S'ils peuvent varier d'un pays à l'autre, certains d'entre eux – comme les technologies de l'information et de la communication ou l'écologisation de l'économie⁶ – présentent un fort potentiel de croissance dans pour ainsi dire tous les pays. Le secteur des soins au sens large (qui englobe les soins de santé, les soins à long terme et les services sociaux) est étroitement lié aux transitions démographiques et présente un potentiel de croissance considérable pour créer de nouveaux emplois, tout en développant des services essentiels pour une population vieillissante. Comme il s'agit d'un secteur où prédominent les femmes, les investissements pourraient aussi accroître les possibilités d'emploi qui leur sont offertes. Comme nous l'avons vu au chapitre 2, la majorité des pays industrialisés sont déjà confrontés au problème du manque de personnes qualifiées pour travailler dans ce secteur et admettent que les métiers liés aux services de santé sont l'un des principaux «goulets d'étranglement» en termes d'emploi⁷.

b) *Favoriser l'emploi des jeunes*

172. L'un des éléments essentiels de l'approche intergénérationnelle fondée sur le cycle de vie est la lutte contre la crise de l'emploi des jeunes. La discussion qui s'est déroulée lors de la Conférence internationale du Travail à sa session de 2012 a permis de constater l'existence d'un consensus international sur la nécessité de mesures urgentes pour faire face à la crise sans précédent de l'emploi des jeunes qui sévit dans toutes les régions. L'Appel à l'action et les conclusions de 2012 contiennent un éventail complet de mesures potentielles pour encourager, par des méthodes diverses, la création d'emplois décents pour les jeunes: mesures macroéconomiques, politiques d'éducation et de formation, politiques du marché du travail, entrepreneuriat et promotion des droits des travailleurs. Allouer des ressources suffisantes aux politiques du marché du travail, y compris les programmes d'emplois publics, intégrer et ordonner les différents éléments des politiques actives du marché du travail pour cibler à la fois la demande et l'offre, et faciliter ainsi le passage de l'école à la vie active, sont des instruments essentiels pour favoriser l'emploi des jeunes. Faire en sorte que les jeunes bénéficient d'un traitement

⁶ Voir, pour plus de détails sur ce sujet, BIT: *Développement durable, travail décent et emplois verts*, rapport V, CIT, 102^e session, Genève, juin 2013.

⁷ Commission européenne: *Une stratégie pour des compétences nouvelles et des emplois: Une contribution européenne au plein emploi* (Strasbourg, 2010), <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0682:FIN:FR:PDF>; et *European Vacancy and Recruitment Report 2012* (Luxembourg, 2012), <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=en&catId=822&newsId=1739&furtherNews=yes>.

égal et se voient accorder des droits au travail sont aussi des éléments clés de toute stratégie de promotion de l'emploi des jeunes ⁸.

173. D'aucuns affirment qu'un taux d'emploi élevé pour les travailleurs âgés ne peut être obtenu qu'au détriment des nouveaux venus, plus jeunes, sur le marché du travail, ou vice-versa. Ce point de vue, largement accepté dans de nombreux pays, sert de justification pour mettre en place des systèmes de retraite anticipée. Les médias ont accordé une attention accrue à cet effet d'éviction dans le contexte de la crise mondiale.

174. Pourtant, les données empiriques n'étaient guère cette théorie selon laquelle l'emploi serait une quantité fixe («lump of labour») ⁹. Permettre à des travailleurs âgés de continuer à travailler ne signifie pas automatiquement que le nombre d'emplois pour les jeunes diminue. Les études internationales ¹⁰ n'ont pas apporté la preuve que l'accroissement du taux d'activité des personnes âgées réduirait les possibilités d'emploi pour les plus jeunes. Ces études ont examiné la période précédant la crise financière mondiale et, quelle que soit la probabilité de cet effet d'éviction dans une phase de croissance économique, la dynamique peut être différente dans une économie en stagnation. Une étude réalisée récemment aux Etats-Unis prend en considération la situation économique actuelle et montre une corrélation entre un taux d'emploi plus élevé des travailleurs âgés et de meilleures conditions pour les jeunes: moins de chômage, davantage d'emplois et de meilleures rémunérations. Ces tendances valent pour les hommes comme pour les femmes et pour des groupes ayant des niveaux d'instruction différents ¹¹. Le nouveau «contrat de génération», négocié par les partenaires sociaux en France, est un exemple intéressant de renforcement des relations entre l'emploi des jeunes et des personnes plus âgées (encadré 3.1) et de réponse concrète au débat sur la théorie de l'emploi comme quantité fixe.

Encadré 3.1

Le contrat de génération en France

Le contrat de génération repose sur l'idée qu'il n'y a pas de contradiction entre la promotion de l'emploi des jeunes et l'emploi des travailleurs âgés. Il a pour objet de favoriser à la fois l'emploi des jeunes et celui des seniors, tout en améliorant les transferts de compétences au sein de l'entreprise. Les partenaires sociaux sont parvenus à un accord le 19 octobre 2012, au terme de quatre cycles de négociation.

Le contrat de génération est conçu pour gérer les différences d'âge et les écarts de compétences sur le marché du travail. Ses objectifs sont triples: l'accès à un emploi permanent pour les jeunes, le maintien dans l'emploi des travailleurs de plus de 55 ans et le transfert de compétences et de connaissances.

⁸ BIT: *La crise de l'emploi des jeunes: Appel à l'action*, résolutions et conclusions de la 101^e session de la Conférence internationale du Travail (Genève, 2012), http://www.ilo.org/ilc/ILCSessions/101stSession/texts-adopted/WCMS_187079/lang--fr/index.htm.

⁹ Cette théorie a sa source dans l'ouvrage de Henry Mayhew publié en 1864, *London Labour and the London poor: The conditions and earning of those that will work, cannot work and will not work* (Londres, Charles Griffen and Cie).

¹⁰ J. Gruber et D.A. Wise (dir. de publication): *Social Security Programs and Retirement around the World: The Relationship to Youth Employment* (Chicago et Londres, The University of Chicago Press, 2010).

¹¹ A.H. Munnell et A.Y. Wu: *Are Ageing Baby Boomers Squeezing Young Workers Out Of Jobs?* IB #12-18. (Boston, Center for Retirement Research at Boston College, 2012).

Le contrat combine deux types d'instruments: une convention de génération qui lie l'entreprise et le gouvernement en matière de recrutement des jeunes ou de maintien dans l'emploi des seniors, et un accord collectif, négocié au sein de l'entreprise ou de la branche, qui fixe des objectifs en termes de création d'emplois, de dispositifs de tutorat et de transferts de compétences entre les jeunes et les seniors concernés. Il doit inclure un diagnostic, réalisé par les employeurs, sur la pyramide des âges et les rôles professionnels des jeunes et des seniors au sein de l'entreprise; des conditions d'emploi et des objectifs de création d'emplois pour les jeunes comme pour les travailleurs âgés (introduction dans l'entreprise, désignation d'un «réfèrent», suivi du développement des jeunes, articulation avec les contrats d'apprentissage et les stages, et, pour les seniors, prise en considération du parcours professionnel, conditions de travail et pénibilité, développement des compétences); l'organisation de transferts de compétences au sein de l'entreprise; et, enfin, un calendrier de mise en œuvre, une procédure d'évaluation et des indicateurs à cette fin.

Cadre réglementaire

Les entreprises de 300 salariés et plus doivent conclure un accord intergénérationnel collectif. Les manquements peuvent entraîner des pénalités définies par le législateur.

Les entreprises comptant de 50 à 299 employés reçoivent une aide financière d'un montant fixe pour les accords intergénérationnels, sous condition de négociation d'un accord ou d'un plan d'action intergénérationnel au sein de l'entreprise ou de la branche. Ces entreprises sont exonérées des sanctions prévues par le législateur.

Les entreprises comptant moins de 50 employés reçoivent une aide financière d'un montant fixe lorsqu'elles concluent des conventions de génération.

c) *Encourager l'employabilité par l'apprentissage tout au long de la vie*

175. Investir dans l'employabilité de la population active tout au long de la vie est essentiel si l'on veut atténuer les conséquences économiques et sociales du changement démographique. Les politiques publiques et les mesures adoptées au niveau de l'entreprise doivent s'adresser à la fois aux personnes qui souhaitent continuer à occuper un emploi productif – dont un grand nombre n'ont pas toujours eu accès à un enseignement de base ou à une formation appropriés – et à celles qui se préparent à entrer sur le marché du travail, afin de veiller à ce qu'elles aient les capacités nécessaires pour rester employables tout au long de leur vie professionnelle.

176. Conformément à l'approche fondée sur le cycle de vie, il convient de faire entrer le plus tôt possible les travailleurs dans un processus d'apprentissage tout au long de la vie afin d'ancrer en eux la culture de l'apprentissage. Ce n'est donc pas seulement en insistant sur la participation des travailleurs âgés que l'on réglera le problème des lacunes des intéressés en matière d'enseignement et de formation. L'expérience acquise par les travailleurs durant leur jeune âge est déterminante pour leur orientation professionnelle et leur carrière.

177. L'apprentissage tout au long de la vie est une priorité dans un nombre croissant de pays. La Commission européenne a regroupé ses diverses initiatives en la matière dans un programme unique consacré à la formation tout au long de la vie. En 2010, la participation moyenne à des activités d'apprentissage tout au long de la vie dans l'ensemble des Etats membres de l'UE était de 9,1 pour cent, tandis que l'objectif de l'UE pour l'année 2020 est de 15 pour cent. Le Conseil Education de l'UE a adopté en novembre 2011 un Agenda européen renouvelé dans le domaine de l'éducation et de la formation des adultes. Certains pays, comme la Finlande, la Suède, l'Autriche et la Slovaquie, ont des mesures très vigoureuses d'apprentissage tout au long de la vie, tandis

que dans d'autres pays, comme le Royaume-Uni et l'Irlande, l'appui à ces mesures a été réduit à cause des contraintes budgétaires.

178. Au Portugal, l'un des objectifs de la Stratégie nationale pour la vieillesse active est d'encourager l'accès des travailleurs âgés à l'éducation et à la formation. Deux instruments essentiels ont été identifiés à cette fin: i) l'accès à des conditions préférentielles des travailleurs âgés et moins qualifiés aux systèmes d'éducation et de formation professionnelles, dans le cadre de l'initiative «Nouvelles opportunités», et aux cours de formation professionnelle pour adultes; et ii) des programmes de conseil et de formation pour les PME afin d'aider les travailleurs âgés des PME à tirer parti des possibilités de formation. Cependant, les premiers résultats de l'initiative «Nouvelles opportunités» montrent un pourcentage très faible de travailleurs de plus de 55 ans parmi les candidatures.

179. La Chine s'est lancée dans la création d'un système d'apprentissage tout au long de la vie depuis que le 16^e Congrès national du Parti communiste chinois a préconisé cette mesure en 2002. Le gouvernement mexicain reconnaît lui aussi l'importance de l'apprentissage tout au long de la vie, mais la mise en œuvre soulève encore des difficultés; il faut dans un premier temps résoudre les problèmes du système éducatif et coordonner les diverses parties prenantes¹². Il sera peut-être nécessaire de définir des politiques de substitution pour améliorer l'employabilité des travailleurs indépendants et des travailleurs actifs dans le secteur informel.

180. Un certain nombre de pays ont jeté les bases légales nécessaires pour fournir éducation et formation professionnelles pour les adultes et les travailleurs âgés (la Pologne a ainsi adopté en décembre 2008 un amendement à la loi sur la promotion de l'emploi et des institutions du marché du travail)¹³.

181. Pour encourager l'apprentissage tout au long de la vie, on peut, à titre de bonnes pratiques, ne pas fixer de limite d'âge pour l'accès à l'apprentissage en entreprise et à la formation; considérer la formation comme faisant partie intégrante du plan de carrière et pas seulement comme se rattachant à un emploi spécifique; lier la formation au parcours de vie de l'individu; organiser le travail de manière à favoriser l'apprentissage et le développement des qualifications, par exemple dans le cadre d'équipes réunissant des personnes d'âges différents; et mettre à profit les qualifications des travailleurs âgés pour former d'autres seniors et des jeunes et pour constituer un vivier de compétences¹⁴.

182. Les partenaires sociaux ont un rôle essentiel à jouer dans la structuration de l'apprentissage tout au long de la vie. La Pologne et le Portugal ont concentré une partie de leurs stratégies sur la formation des employeurs à la problématique de la participation des travailleurs âgés à cet apprentissage. Les accords bipartites et tripartites conclus dans ce domaine se multiplient. Aux Pays-Bas, les partenaires sociaux sont convenus de prendre des mesures pour renforcer, d'ici à 2020, le taux d'activité des travailleurs âgés de 50 ans et plus¹⁵. Dans de nombreux pays, comme par exemple en Malaisie et à Singapour¹⁶, la négociation collective et le dialogue social avec les gouvernements ont conduit à la création de fonds spécialement consacrés au financement de l'apprentissage

¹² G. Alvarez-Mendiola: «Lifelong learning policies in Mexico: Context, challenges and comparisons», *Compare*, vol. 36, n° 3, sept. 2006, pp. 379-399.

¹³ L. Engelen: *Employment policies to promote active ageing* (Rome, Observatoire européen de l'emploi, 2012).

¹⁴ Eurofound: *A guide to good practice in age management* (Dublin, 2006), p. 10.

¹⁵ <http://www.oecd.org/els/employmentpoliciesanddata/OlderWorkersNetherlands.pdf>

¹⁶ BIT: *Lifelong learning in Asia and the Pacific*, réunion tripartite régionale de l'OIT, Bangkok, 2003, p. 14.

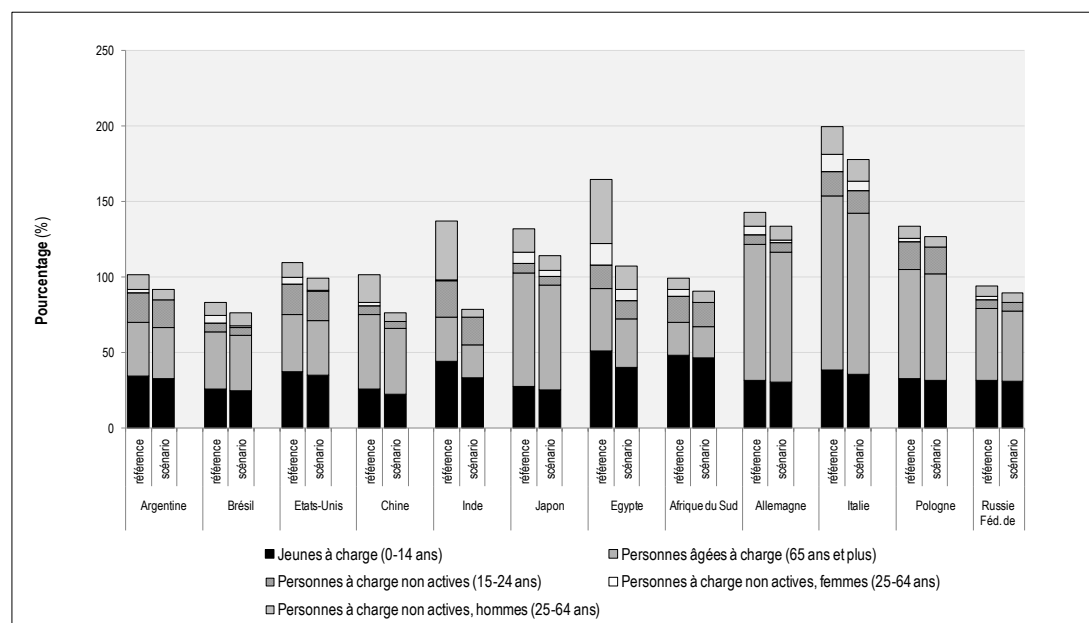
tout au long de la vie et de la formation. Les conventions collectives prévoient des clauses de non-discrimination pour la formation – tel est le cas par exemple de celles qui prévoient que l'âge ne peut être invoqué pour exclure les travailleurs âgés de la formation – ou ciblent spécifiquement les travailleurs âgés. Au Canada, la Commission des relations de travail de l'Ontario a conclu en 2011 qu'un article d'une convention collective qui prévoyait un traitement plus favorable pour les électriciens de plus de 50 ans constituait une infraction au Code des droits humains de la province. Cette décision pourrait entraîner des modifications aux clauses visant exclusivement les travailleurs âgés.

d) *Accroître le taux d'activité des femmes*

183. Accroître la participation des femmes au marché du travail peut constituer une mesure importante pour faire face à la transition démographique. Cela peut compenser la baisse de la population en âge de travailler induite par le vieillissement et éviter une hausse importante du taux de dépendance des personnes âgées. En Egypte, en Inde et en Afrique du Sud, le ratio de dépendance pourrait être divisé par deux, à peu de chose près, si le taux d'activité des femmes atteignait 90 pour cent de celui des hommes (figure 3.1).

Figure 3.1. L'accroissement du taux d'activité contribue à éviter des ratios de dépendance intenable

Ratios de dépendance économique en 2050, sur la base de projections de main-d'œuvre reflétant des politiques inchangées («référence»), par rapport à des scénarios favorisant des taux d'activité plus élevés

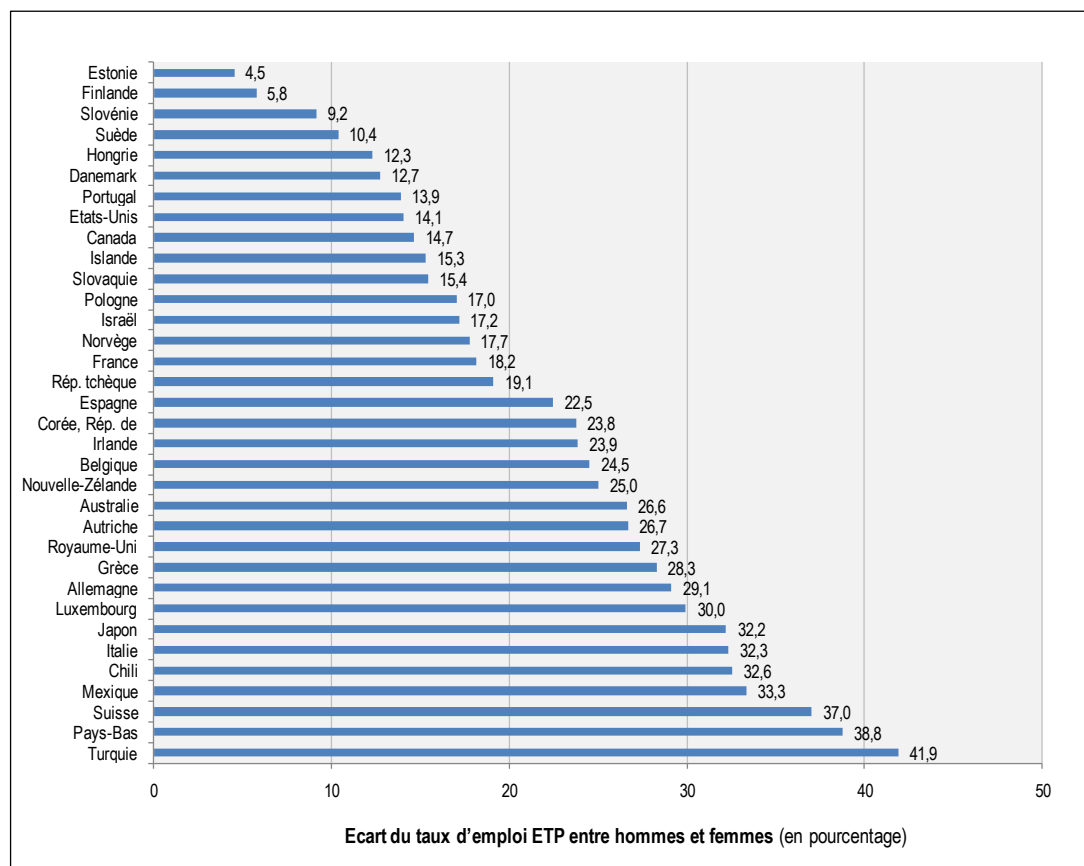


Note: Cette figure illustre les effets qu'entraîneraient l'accroissement du taux d'activité des femmes à 90 pour cent de celui des hommes et l'accroissement du taux d'activité des hommes de 10 pour cent sur les taux de dépendance économique.

Source: Simulations du BIT.

184. Il est possible d'améliorer les taux de participation des femmes, car les écarts entre hommes et femmes sont toujours importants dans la plupart des pays. Dans les pays de l'OCDE, l'écart entre les taux d'emploi équivalent plein temps des hommes et des femmes peut atteindre 42 points de pourcentage, tandis que dans 18 des 34 pays de l'OCDE pour lesquels on dispose de données, il dépasse 22 points de pourcentage (figure 3.2).

Figure 3.2. Pour de nombreux pays de l'OCDE, la marge de progression des taux d'activité des femmes reste importante



Note: ETP signifie «équivalent temps plein». On entend par salarié à plein temps une personne qui travaille habituellement plus de 30 heures par semaine dans son emploi principal. Les données ne comprennent que les personnes qui déclarent leurs heures habituelles. Les chiffres remontent à 2009, sauf pour Israël (2007) et le Chili (2008).

Source: OCDE, *Perspectives de l'emploi de l'OCDE*, 2010.

185. L'UE s'est clairement fixé pour objectif d'augmenter le taux d'activité des femmes. La stratégie Europe 2020 vise des taux généraux d'emploi de 75 pour cent pour le groupe d'âge de 20 à 64 ans. En 2011, le taux d'emploi des femmes était de 58,5 pour cent pour l'UE-27, contre 70,1 pour cent pour les hommes. Comme la population active va se réduire, l'accroissement du taux d'activité et du taux d'emploi des femmes est essentielle pour atteindre l'objectif.

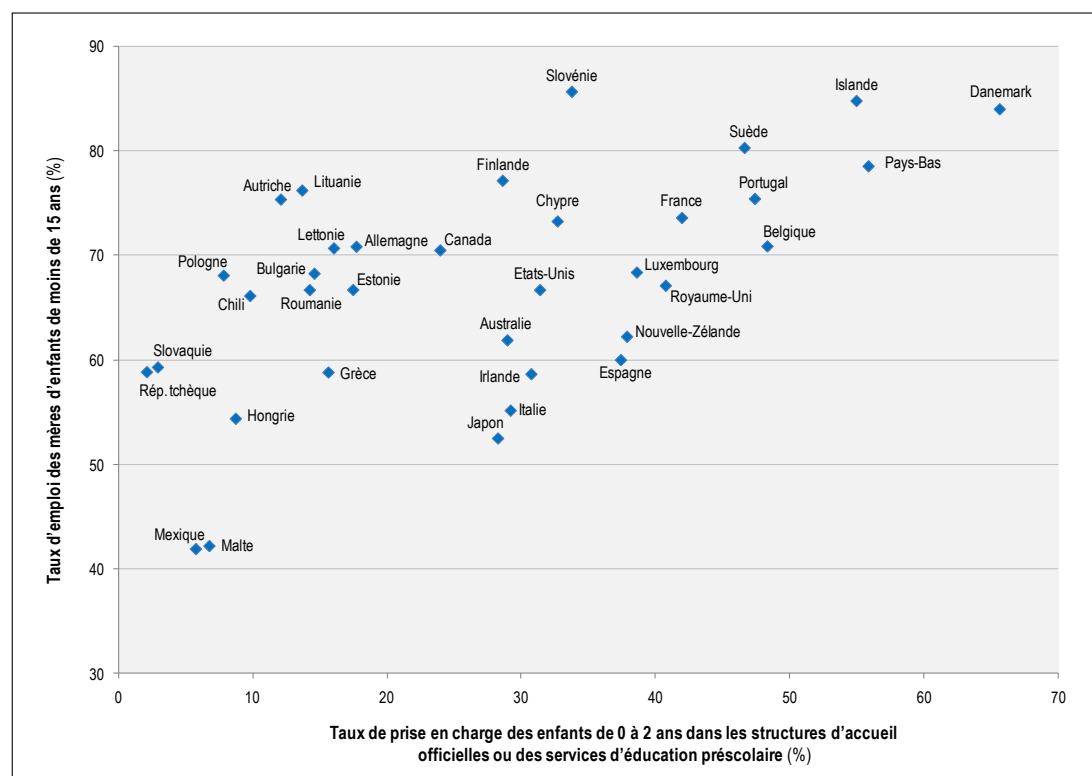
186. La parentalité est l'un des principaux facteurs qui sous-tendent les écarts de taux d'emploi entre hommes et femmes. Peu de progrès ont été effectués à cet égard dans l'offre de services de garde d'enfants pour atteindre les objectifs définis à Barcelone. En 2010, seuls 10 Etats membres de l'UE ont atteint ou dépassé l'objectif d'une couverture de 33 pour cent pour les enfants de moins de 3 ans, et 10 Etats ont atteint l'objectif d'un taux de couverture de 90 pour cent pour les enfants entre l'âge de 3 ans et l'âge de la scolarité obligatoire ¹⁷.

187. On sait que les pays de l'OCDE qui ont adopté des politiques facilitant l'emploi régulier des hommes et des femmes, grâce par exemple à une aide de l'Etat dans certains domaines (prise en charge des enfants, horaires de travail flexibles et mesures financières incitant les parents à prendre un travail), sont aussi ceux dont les taux

¹⁷ http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/themes/23_labour_market_participation_of_women.pdf

d'emploi des mères de famille sont les plus élevés (figure 3.3). Dans le contexte de la crise économique mondiale tout particulièrement, la gestion de la demande et l'existence de possibilités d'emploi décent pour les femmes sont des conditions préalables importantes pour accroître le taux d'activité des femmes.

Figure 3.3. Dans les pays de l'OCDE, le soutien aux services de garde d'enfants encourage les mères à prendre un emploi



Note: Le taux d'emploi des mères concerne l'année 2009; les taux de prise en charge des enfants de 0 à 2 ans dans des structures d'accueil officielles ou des services d'éducation préscolaire concerne l'année 2008.

Source: Base de données de l'OCDE sur la famille, consultée le 23 octobre 2012.

188. Dans les pays en développement, la situation est différente; la principale difficulté consiste ici à améliorer la qualité du travail effectué par les femmes plutôt que les taux d'activité. Toutefois, dans la région du Moyen-Orient et de l'Afrique du Nord ainsi que dans quelques autres pays, comme en Inde, le problème est d'accroître à la fois la participation des femmes au marché du travail et la qualité des emplois. L'amélioration des niveaux d'instruction des femmes afin d'accroître le rôle des femmes sur le marché du travail sera le facteur clé pour les pays en développement au cours des années à venir.

189. La protection sociale – y compris la protection de la maternité – et les soins aux enfants influent aussi sur le taux d'activité des femmes dans les pays en développement. Les gouvernements et les employeurs de ces pays doivent trouver des moyens d'améliorer les possibilités pour les mères d'avoir accès à des structures d'accueil des enfants pour réduire l'effet négatif qu'exercent les soins aux enfants sur la participation des femmes à l'emploi salarié¹⁸. Dans des régions comme l'Amérique latine, où le taux

¹⁸ Voir, par exemple, C. Ackah, C. Ahiadeke et A. Fenny: *Determinants of Female Labour Force Participation in Ghana*, Global Development Network (GDN) Research Paper n° 14, 2009; et M.Z. Faridi, I.S. Chaudhry et M. Anwar, «The Socio-Economic and Demographic Determinants of Women Work Participation in Pakistan: Evidence from Bahawalpur District», *South Asian Studies*, vol. 24, n° 2, 2009, pp. 351-367.

d'activité des femmes a considérablement augmenté au cours des dix dernières années, le programme «Le Chili grandit avec toi» – un système intégré d'interventions sociales pour venir en aide aux enfants et aux familles depuis la naissance jusqu'à la fin de la scolarité – est un bel exemple de réussite. En mettant l'accent sur l'accès universel aux garderies d'enfants et à l'éducation préscolaire pour les enfants pauvres, ainsi que sur le renforcement de la législation et des normes de protection de la maternité et de la paternité, ce programme vient en aide aux mères qui travaillent au sein des tranches les plus pauvres de la population ¹⁹.

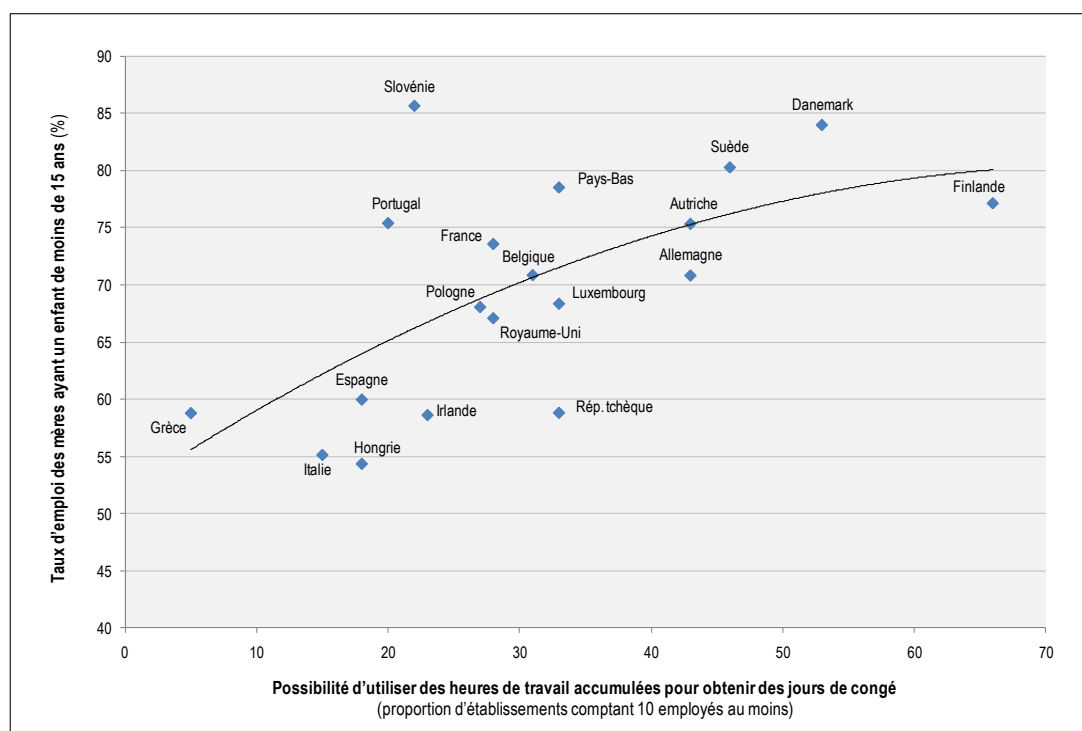
190. Un accroissement du taux d'activité des femmes favoriserait grandement le développement économique dans le contexte actuel de rapides changements démographiques, mais à la condition que les emplois offerts aux femmes soient des emplois décents. Si l'activité accrue des femmes devait conduire à un accroissement du chômage, de l'emploi à temps partiel subi, du travail temporaire ou du travail dans l'économie informelle, les effets positifs de l'accroissement du taux d'activité risqueraient d'être limités. Il est essentiel de mettre à disposition davantage d'emplois décents, plus de protection sociale, d'éducation de qualité et de services de soins tout au long de la vie.

Promouvoir les pratiques professionnelles favorables à la famille

191. Il apparaît clairement que des pratiques professionnelles favorables à la famille sont indispensables pour accroître les taux de fécondité et d'activité des femmes et pour favoriser l'équilibre entre travail et vie familiale.

192. Le déclin spectaculaire de la fécondité dans beaucoup de pays développés est dû, dans une large mesure, à une adaptation insuffisante aux changements survenus dans la vie professionnelle des hommes et des femmes. Dans la plupart des pays, les possibilités de concilier le travail et la vie de famille demeurent limitées, alors même que l'expérience montre qu'elles encouragent la participation des femmes au marché du travail (figure 3.4). Les pratiques favorables à la famille les plus répandues au niveau des entreprises sont le travail à temps partiel, la possibilité de prendre des jours de congé pour s'occuper d'un enfant malade et, dans une moindre mesure, le congé parental payé par l'employeur.

¹⁹ Chile Crece Contigo, <http://www.crececontigo.cl/>.

Figure 3.4. Les horaires variables facilitent l'emploi des mères dans les pays de l'OCDE

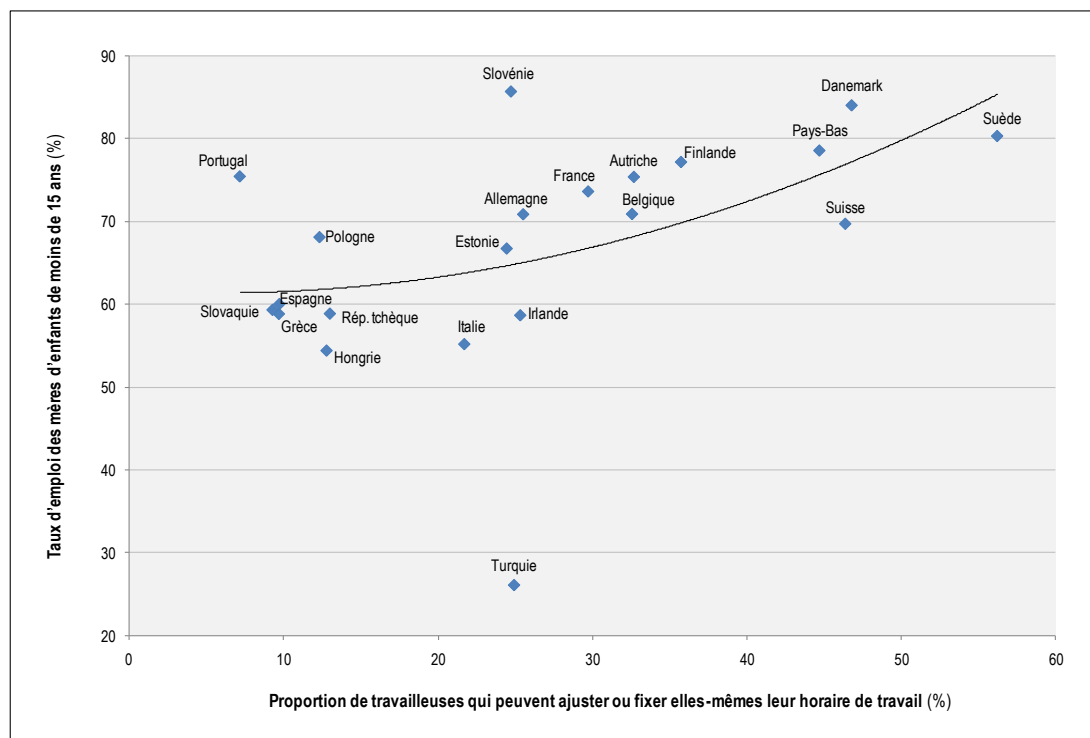
Note: Taux d'emploi des mères et possibilité d'utiliser des heures de travail accumulées pour obtenir des jours de congé, année 2009.

Source: Base de données de l'OCDE sur la famille, consultée le 23 octobre 2012.

193. Le temps de travail joue un rôle déterminant pour les personnes qui souhaitent concilier travail et vie familiale, comme le montre la figure 3.5. Toutefois, si le travail à temps partiel peut être utile à court terme – par exemple lorsqu'un individu souhaite combiner son travail et ses obligations familiales –, il peut s'avérer contre-productif à long terme²⁰. Le travail à temps partiel peut en effet comporter des inconvénients en termes de perspectives de carrière et de sécurité sociale, surtout à l'âge de la vieillesse. Selon des données allemandes, les personnes (des femmes en majorité) qui réduisent leur temps de travail ou qui s'arrêtent de travailler temporairement ou définitivement pour s'occuper de membres de leurs familles (enfants ou parents âgés) voient leurs perspectives d'emploi et leurs droits à pension s'amenuiser lorsqu'elles cherchent à se réinsérer sur le marché du travail.

²⁰ BIT: *Equilibre entre vie professionnelle et vie privée*, Conseil d'administration, 312^e session, Genève, nov. 2011, document GB.312/POL/4; et OCDE: *Assurer le bien-être des familles* (Paris, 2011).

Figure 3.5. Les lieux de travail favorables à la famille favorisent l'emploi des mères dans les pays de l'OCDE



Note: Le «taux d'emploi des mères» et la «proportion de travailleuses qui peuvent ajuster ou fixer elles-mêmes leur horaire de travail» concernent l'année 2009.

Source: Base de données de l'OCDE sur la famille, consultée le 23 octobre 2012.

194. Certains pays ont commencé à introduire dans la législation les pratiques favorables à la famille qui existaient déjà dans de nombreuses entreprises. De toute évidence, les employeurs ont un rôle essentiel à jouer dans ce domaine, comme le montrent plusieurs initiatives prises dans des entreprises. Etant donné les pressions concurrentielles auxquelles sont soumises les entreprises, les employeurs doivent percevoir les mesures à prendre comme compatibles avec un haut niveau de productivité et de compétitivité. Les gouvernements ont aussi un rôle de premier plan à jouer pour formuler le dosage optimal de mesures concernant la réglementation, l'éducation, les incitations financières et le soutien à la recherche. Lorsque les services de soins aux enfants sont conçus de manière à répondre aux besoins des parents qui travaillent et sont intégrés dans un cadre de partenariat qui englobe les collectivités locales, les institutions de sécurité sociale, les employeurs, les syndicats, les ONG et les parents qui travaillent, les avantages sont considérables pour les familles, pour la société et pour l'économie ²¹. Les exemples de services sociaux solides et viables, et en particulier de structures d'accueil pour enfants, répondant aux besoins des travailleurs atypiques et à faible revenu, sont de plus en plus nombreux ²².

195. Ce sont surtout les pays développés qui ont pris des mesures pour équilibrer la vie familiale. Cependant, dans certains pays en développement, la structure familiale subit aujourd'hui des changements aussi rapides qu'importants et cette question est en train de

²¹ C. Hein et N. Cassirer: *Workplace solutions for childcare* (Genève, BIT), 2010. Résumé en français: Les solutions de garde d'enfants sur le lieu de travail.

²² BIT: *Equilibre entre vie professionnelle et vie privée*, Conseil d'administration, 312^e session, Genève, nov. 2011, document GB.312/POL/4.

devenir une priorité pour les pouvoirs publics. Ainsi, au Brésil, l'augmentation du taux d'activité des femmes et le déclin de la fécondité font que les femmes sont de moins en moins disponibles pour s'occuper des personnes âgées et des enfants dépendants²³. La politique publique doit, par conséquent, redéfinir la répartition des responsabilités familiales. Le Brésil a ainsi pris des mesures pour promouvoir l'égalité de chances et de traitement entre hommes et femmes²⁴.

196. Les mesures relevant de la législation du travail ou des conventions collectives telles que le congé de maternité assorti de la sécurité de l'emploi pour les mères enceintes facilitent l'équilibre entre le travail et la famille. Cependant, la législation du travail ne s'applique qu'aux personnes engagées dans une relation de travail et les allocations ne sont généralement payées que pendant la grossesse et la période de l'accouchement, ce qui ne facilite pas le maintien d'un équilibre entre le travail et la famille pendant toute la vie professionnelle. Quant aux horaires souples, ils ne sont que rarement appliqués dans les entreprises réglementées et, par conséquent, la mesure n'a pas beaucoup d'impact.

e) *Les migrations internationales*

197. Les migrations de remplacement, à savoir les migrations internationales nécessaires pour compenser la diminution de la population en âge de travailler dans les sociétés vieillissantes, constituent désormais une question importante de politique générale. Les migrations sont aussi liées aux besoins de services de soins à long terme dans les pays où la main-d'œuvre est trop coûteuse et où aucun dispositif public n'est en place pour ce type de soins (comme l'Italie ou l'Allemagne).

198. L'évolution démographique et les pénuries de main-d'œuvre ont suscité une demande croissante de travailleurs qualifiés à l'échelle mondiale. L'hémorragie de travailleurs hautement qualifiés dans certains secteurs tels que la santé, l'enseignement ou l'agriculture peut freiner la réalisation des objectifs de développement, surtout dans les petits pays en développement sources d'émigration. L'impact de cette «fuite des cerveaux» varie toutefois selon la situation particulière du pays d'origine (par exemple, taille de la population et niveau de développement), les branches d'activité ou les professions concernées ainsi que le type de migration (temporaire, permanente, circulaire). Pour certains pays, la fuite des cerveaux s'est parfois transformée en «importation de cerveaux», grâce aux investissements des migrants, à la mise en réseau de contacts et de projets, au transfert de connaissances et à d'autres formes de collaboration entre émigrés et pays d'origine²⁵.

199. Il ne faut cependant pas perdre de vue que les migrations ne peuvent représenter, dans le meilleur des cas, qu'une solution partielle aux problèmes que pose le vieillissement de la population. L'argument selon lequel l'accueil de travailleurs migrants peut être l'une des stratégies pour réduire certains des effets potentiellement négatifs du vieillissement démographique est fondé sur les deux caractéristiques principales des flux migratoires: la jeunesse des migrants au moment où ils quittent leur pays et leur taux d'activité élevé dans le pays d'accueil. L'afflux d'immigrés jeunes

²³ B. Sorj: *Reconciling work and family: Issues and policies in Brazil*, Conditions of Work and Employment Series No. 8 (Genève, BIT, 2004).

²⁴ Le Code civil brésilien reconnaît l'égalité totale des droits et des obligations des époux et élargit le concept de famille en y incluant les familles monoparentales et les unions non maritales stables en tant qu'entités familiales reconnues par l'Etat.

²⁵ Forum mondial sur la migration et le développement (FMMD): *Migration hautement qualifiée: Equilibrer les intérêts et les responsabilités* (Bruxelles, 2007), p. 3.

permet d'accroître la proportion des personnes actives par rapport aux retraités, et ainsi d'améliorer la pérennité des systèmes de retraite. Sur le marché du travail, les immigrés peuvent apporter les compétences et les capacités correspondant aux emplois destinés aux jeunes travailleurs, sans diminuer la demande élevée pour les emplois complémentaires qui exigent des travailleurs plus âgés. Des immigrés jeunes peuvent aussi accroître la productivité et protéger la rémunération des travailleurs du pays en occupant des emplois et des professions qui ont besoin de travailleurs jeunes, et en complétant la productivité des travailleurs plus âgés, qui conservent des fonctions de supervision et d'organisation²⁶. Cependant, si les migrants sont jeunes lorsqu'ils arrivent, ils vont avancer en âge s'ils demeurent dans le pays d'accueil. Par conséquent, pour que les flux migratoires ralentissent le vieillissement démographique, il faut qu'ils restent constants sur de longues périodes²⁷.

200. Les programmes de migration provisoires sont une réponse de plus en plus fréquente à l'évolution démographique et à la demande croissante de main-d'œuvre dans les pays d'accueil. Bien encadrés et gérés, ces programmes peuvent apporter d'importants avantages tant aux pays d'accueil qu'aux migrants et aux pays d'origine²⁸. Les migrants bénéficient d'un statut légal et les pays d'origine profitent des envois de fonds et du retour final des migrants, à condition que l'expérience qu'ils ont acquise à l'étranger puisse s'avérer productive dans leur propre pays. Les pays d'accueil obtiennent les travailleurs dont ils ont besoin et ils peuvent multiplier les bénéfices tirés de la migration en permettant aux migrants de séjourner suffisamment longtemps pour épargner²⁹.

201. Les accords bilatéraux ou multilatéraux entre pays peuvent favoriser les migrations régionales et encourager la migration circulaire ou le retour des migrants dans leur pays d'origine. Plusieurs pays ont signé de tels accords, dont certains semblent avoir été efficaces³⁰. Tous les accords disponibles traitent de l'assistance mutuelle des services gouvernementaux pour gérer les prestations de sécurité sociale, de l'égalité de traitement des travailleurs, de la possibilité de percevoir les prestations de sécurité sociale quel que soit le lieu de résidence, de la totalisation, aux fins du calcul des prestations, des périodes d'assurance des personnes ayant cotisé aux systèmes de sécurité sociale de deux pays et du paiement proportionnel des prestations par les deux pays pour obtenir une prestation de sécurité sociale complète pour le travailleur. Certains de ces accords abordent des questions spécifiques au marché du travail, comme le recrutement de travailleurs étrangers, leurs droits lorsqu'ils travaillent dans le pays d'accueil et les droits des travailleurs étrangers d'envoyer des fonds dans leur pays d'origine. Ces fonctions sont importantes pour les travailleurs migrants, et la capacité des gouvernements de les coordonner est cruciale elle aussi. En outre, dans un grand nombre de ces accords

²⁶ G. Peri: «Immigration and Europe's demographic problems: Analysis and policy considerations», *CESifo DICE*, vol. 9, n° 4, 2011.

²⁷ *Global Population Ageing: Peril or Promise?* op. cit., chap. 20.

²⁸ La migration circulaire, en particulier, a été citée comme un moyen important d'aboutir à une situation triplement gagnante pour les pays d'accueil, pour les pays d'origine des migrants et pour les migrants eux-mêmes. La Commission européenne a élaboré d'importantes initiatives et recommandations pour favoriser la «migration circulaire» et la «circulation des cerveaux». Voir Commission des communautés européennes: *Migration et développement: Des orientations concrètes*, document COM(2005) 390 final, Bruxelles, 2005, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2005:0390:FIN:FR:PDF>.

²⁹ Nations Unies: *Migrations internationales et développement*, rapport du Secrétaire général, Assemblée générale, 60^e session, point 54 c) de l'ordre du jour, document A/60/871 (New York, 18 mai 2006), paragr. 84.

³⁰ OCDE: *International Migration of Health Workers: Improving International Co-Operation To Address The Global Health Workforce Crisis*, Policy Brief, fév. 2010.

bilatéraux de sécurité sociale, la couverture de sécurité sociale dépasse le domaine des pensions de retraite pour inclure les prestations en cas de maladie, de maladie professionnelle, d'accident du travail, d'invalidité, de décès et les prestations pour survivants, voire les prestations de maternité. L'accès des travailleurs migrants – et tout spécialement des travailleurs domestiques étrangers – à ces types de prestations est vital, tant il est vrai que les migrants légaux eux-mêmes peuvent être exposés à des conditions de travail mauvaises ou dangereuses, ou avoir besoin de soins médicaux à un moment ou à un autre pendant la période où ils travaillent hors de leur pays. En outre, en créant des conditions leur permettant de participer à des systèmes de retraite, on peut aider les travailleurs migrants à conserver leur indépendance financière s'ils choisissent de regagner leur pays d'origine lorsqu'ils arrivent à l'âge de la retraite ³¹.

202. Certes, les migrations ne constituent pas la seule solution au vieillissement de la population, mais des politiques et des programmes migratoires bien gérés dans le cadre d'un partenariat international constituent une partie de la solution et peuvent être profitables à la fois aux pays de départ et aux pays d'accueil. Le Cadre multilatéral pour les migrations de main-d'œuvre adopté par l'OIT constitue la pierre angulaire du plan d'action de l'OIT sur les migrations de main-d'œuvre ³². Ce cadre examine les grands problèmes auxquels sont confrontés les responsables des politiques migratoires aux niveaux national et international et qui font l'objet de demandes d'assistance.

f) *L'option de travailler plus longtemps*

203. Dans le contexte du vieillissement démographique, l'allongement de la vie active et l'accroissement du taux d'emploi des travailleurs âgés figurent parmi les objectifs prioritaires des pays concernés. Dans la plupart des pays développés, la prolongation de la vie active est considérée non seulement comme un moyen important de préserver les systèmes de sécurité sociale, mais aussi comme une réponse à la transformation de la structure par âge de la population active.

204. Selon certains, retarder l'âge de départ à la retraite entraînerait un accroissement de la population en âge de travailler et par conséquent de la production. L'augmentation des cotisations et le nombre réduit de pensionnés permettraient tout à la fois d'équilibrer les systèmes de retraite, de maintenir le niveau relatif des pensions et de réduire le poids toujours croissant des retraites dans le PIB. Cet argument, cependant, pourrait être fallacieux, car retarder l'âge de la retraite ne suffirait pas à compenser la baisse du nombre de travailleurs: les travailleurs âgés (qui n'ont pas encore atteint l'âge légal de la retraite) doivent occuper un emploi décent et productif; or, bien souvent, tel n'est pas le cas. Comme nous l'avons vu au chapitre 1, les travailleurs âgés sont souvent pris au piège du chômage de longue durée ou de l'emploi vulnérable, et cette situation est aggravée par la crise mondiale.

205. Tous les pays européens mettent en œuvre des réformes similaires: suppression progressive des plans d'incitation au départ anticipé à la retraite (retraite anticipée, pensions d'invalidité accordées pour raisons économiques, exemption de la recherche d'un emploi), accroissement de l'âge légal de départ à la retraite, allongement de la durée requise de la carrière professionnelle et modification des règles de calcul des

³¹ N. Ghosheh: «Protecting the housekeeper: Legal agreements applicable to international migrant domestic workers», *The International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations* 25, No. 3, 2009, pp. 301-325.

³² Le *Cadre multilatéral de l'OIT pour les migrations de main-d'œuvre: Principes et lignes directrices non contraignants pour une approche des migrations de main-d'œuvre fondée sur les droits* a été adopté à la suite d'une réunion tripartite d'experts tenue à Genève du 31 octobre au 2 novembre 2005. Voir http://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/2006/106B09_105_fren.pdf.

pensions pour les rendre moins attrayantes en cas de départ anticipé et pour inciter à retarder le départ à la retraite. L'objectif de l'UE, qui avait décidé qu'en 2010 la moitié au moins de la population de l'UE âgée de 55 à 64 ans devrait avoir un emploi, a été atteint dans certains Etats membres de l'UE mais pas dans d'autres. Cependant, en moyenne, le taux d'emploi de cette classe d'âge s'est accru au cours des dix dernières années. Un certain nombre de pays de l'UE envisagent ouvertement de relever l'âge légal de départ à la retraite au-delà de 65 ans, ce que certains ont déjà fait (figure 3.6).

206. Les stratégies destinées à allonger la vie active présentent un double risque: d'une part, celui de voir un grand nombre des travailleurs âgés qui n'ont plus de droit à la retraite connaître une longue période de chômage mal indemnisé et prendre leur retraite avec une pension médiocre; d'autre part, celui de créer des inégalités entre les travailleurs manuels – incapables de prolonger leur activité à cause de leur épuisement physique ou parce que leur secteur est en déclin – et les cadres, tirant parti des mesures d'incitation pour prolonger leur carrière³³. Ces risques doivent être maîtrisés par des politiques spécifiquement conçues à cette fin, comme l'explique la section 3.2.

207. Dans un certain nombre de pays européens, des réformes récentes ont instauré un lien solide entre le niveau des pensions et le moment du départ à la retraite (âge ou durée de la carrière) pour inciter les travailleurs à retarder leur retraite. Parallèlement, les pays qui ont eu le plus de succès disposent d'une sécurité sociale suffisante pour éviter que les travailleurs âgés demeurent au chômage sans espoir de trouver un emploi ou sans la capacité physique de retrouver du travail³⁴. La Finlande a appliqué une méthode très complète pour encourager un vieillissement actif et pour allonger la vie active. Elle n'est pas spécifiquement axée sur des classes d'âge précises, mais s'attaque aux difficultés que présente l'extension et la défragmentation des carrières professionnelles en général, en développant la qualité de la vie active et en mobilisant l'ensemble des travailleurs³⁵.

208. Dans certains pays non membres de l'OCDE, le faible niveau des pensions versées par l'Etat incite fortement les personnes qui ont dépassé l'âge de départ à la retraite à continuer à travailler. Cependant, les personnes âgées ont souvent peu de chances de trouver un emploi dans l'économie formelle, et la très grande majorité des personnes qui ont besoin de travailler sont des indépendants, la plupart du temps dans le secteur informel. Tel est par exemple le cas en Géorgie, où 88 pour cent des pensionnés qui travaillent sont des indépendants. Pour combattre ce problème, le gouvernement a adopté une stratégie nationale pour l'emploi des travailleurs âgés, qui comprend les éléments suivants: a) libre choix de travailler pour les retraités; b) incitation à travailler: la pension de vieillesse minimale est complétée par un montant supplémentaire déterminé en fonction de l'ancienneté; un retraité peut recevoir l'intégralité de sa pension en sus de son salaire, sauf pour les fonctionnaires – cependant, si un retraité employé dans le secteur public travaille dans le secteur de la science ou de l'éducation, il perçoit l'intégralité de sa pension en sus de son salaire; c) création d'un cadre favorable à l'emploi des personnes âgées en garantissant l'égalité dans la participation au monde du travail et dans les conditions de travail³⁶.

³³ OFCE, 2008, *op. cit.*

³⁴ Voir OFCE, *op. cit.*, pour des informations détaillées sur les mesures prises par des pays européens.

³⁵ L. Engelen, 2012, *op. cit.*

³⁶ Commission économique des Nations Unies pour l'Europe, «Age-friendly employment: policies and practices», *UNECE Policy Brief on Ageing* n° 9 (Genève, janv. 2011), p. 6.

Assurer une sécurité sociale suffisante et pérenne pour tous

209. La recommandation de l'OIT (n° 202) sur les socles de protection sociale, 2012, adoptée par la Conférence internationale du Travail à sa 101^e session en juin 2012, fournit aux Etats Membres des orientations leur permettant de poursuivre l'extension de la couverture de sécurité sociale et de mettre en place des systèmes complets de sécurité sociale. La recommandation n° 202 s'inscrit dans la continuité des efforts déployés sur le plan international, en l'occurrence à travers la Déclaration de 1998 sur les principes et droits fondamentaux au travail, afin de renforcer le cadre juridique des droits au travail.

210. La crise mondiale et ses conséquences sur la pauvreté et les marchés du travail ont eu pour effet de placer au cœur des débats la nécessité de l'extension de la protection sociale, comme en témoigne la convergence de vues des dirigeants du G20 lors de leurs réunions de novembre 2011 à Cannes et de mai 2012 à Guadalajara touchant la nécessité de mieux protéger les travailleurs, facteur nécessaire pour assurer une croissance stable³⁷. L'accessibilité économique des systèmes de sécurité sociale a été largement débattue dans le contexte global des mutations économiques; la pérennité de ces systèmes suscite des préoccupations en raison de l'augmentation attendue des ratios de dépendance économique, tous les pays étant touchés par le vieillissement de la population. Ce problème peut être maîtrisé dans le cadre de systèmes organisés de façon appropriée et de processus de réforme gérés avec soin, équilibrant équitablement les besoins sociaux et les exigences financières et budgétaires et ancrés dans un processus de dialogue social fondé sur toutes les informations voulues.

211. Afin d'encourager l'allongement de la vie active, pour réduire le fardeau financier que le système de retraite fait peser sur les finances publiques, certains pays ont introduit une certaine flexibilité dans le choix de l'âge de départ à la retraite. Au Canada, par exemple, il est possible de partir à la retraite à partir de 60 ans, avec une pension réduite (jusqu'à 30 pour cent de moins, c'est-à-dire en moyenne 0,5 point de pourcentage par mois d'anticipation de la retraite à compter de l'âge de 65 ans), ou à l'inverse de retarder le départ à la retraite jusqu'à l'âge de 70 ans, avec dans ce cas des prestations améliorées (jusqu'à 30 pour cent de plus, avec en moyenne 0,5 point de pourcentage pour chaque mois supplémentaire de vie active après l'âge de 65 ans). Les retraités peuvent continuer à cotiser volontairement à une caisse de pension entre 65 et 70 ans et améliorer ainsi leurs prestations.

a) *Des garanties élémentaires de sécurité sociale durant la vie entière*

212. Dans la plupart des pays, la vieillesse est un facteur essentiel de pauvreté, spécialement pour les femmes. Or la pauvreté dans la vieillesse met en difficulté non seulement les personnes âgées elles-mêmes, mais des ménages entiers. Lorsque les personnes âgées ne bénéficient pas d'un revenu de transfert, le revenu du ménage doit être partagé entre un nombre supérieur de personnes, ce qui abaisse la consommation par tête. Le coût de la santé, systématiquement supérieur à la moyenne pour les personnes âgées, produit le même effet systémique. Ainsi, les charges démographiques internes à la famille et l'évolution démographique ont une incidence marquée sur le niveau de bien-être de toutes les catégories de la population, et en particulier sur les personnes âgées, qui ont en général des besoins plus importants de soins de santé et de services sociaux. Ces considérations devraient être au cœur de la réflexion lorsqu'il s'agit de formuler les priorités et objectifs nationaux en matière de protection sociale.

³⁷ Conclusions des ministres du Travail et de l'Emploi du G20, Cannes, novembre 2011, et G20 Labour and Employment Ministers' Conclusions, Guadalajara, Mexique, 17-18 mai 2012.

213. Depuis trop longtemps, le débat sur l'interaction entre les variations démographiques et la sécurité sociale se limite exclusivement à la maîtrise des coûts. De la même façon, on a longtemps négligé le fait qu'un ensemble de garanties de base contribue à atténuer les répercussions des chocs démographiques et économiques (y compris la hausse des prix des denrées alimentaires); ce dernier élément est cependant reconnu sur le plan international, grâce à la recommandation n° 202.

214. Au cours des dernières années, de nombreux pays ont redoublé d'efforts pour mettre en place des régimes de sécurité sociale destinés à garantir à l'ensemble de la population ne serait-ce qu'un niveau minimal de sécurité sociale. Ces efforts comprennent, entre autres, des mesures destinées à garantir aux personnes âgées une sécurité minimale du revenu grâce à des régimes de pension sociale non contributifs – soumis ou non à condition de ressources – comme il en existe par exemple en Afrique du Sud, au Brésil, dans l'Etat plurinational de Bolivie, au Mexique, à Maurice, en Namibie et au Népal. Ces régimes de pension sociale contribuent de manière importante à garantir ne serait-ce qu'une sécurité minimale du revenu, spécialement pour les personnes âgées – les femmes en particulier – qui n'ont pas eu la possibilité de s'ouvrir des droits suffisants à une pension au cours de leur vie professionnelle.

215. Dans une étude portant sur 12 pays à faible revenu, le BIT a estimé que le coût immédiat d'un ensemble de prestations élémentaires de protection sociale représenterait entre 0,6 et 1,5 pour cent du PIB annuel. Le coût de ces pensions n'augmenterait que modérément au cours des trente prochaines années, malgré le vieillissement de la population, ce qui s'explique en partie par le fait que ces pays, qui ont pour la plupart des taux de fécondité élevés, ont des populations relativement jeunes ³⁸.

216. Alors que certains pays s'emploient à étendre l'assurance sociale en la combinant avec l'assistance sociale, d'autres permettent aux pauvres d'être assurés en subventionnant leur affiliation à l'assurance sociale. D'autres encore cherchent à mettre en place des régimes universels financés par l'impôt. Chaque approche possède ses avantages et ses inconvénients, et chacune dépendra du passé et des valeurs nationales.

217. Les garanties élémentaires de sécurité sociale sont aussi manifestes dans les pays industrialisés dotés de mécanismes de protection sociale efficaces. Plusieurs cas de pratiques recommandables pourraient être mis en avant, comme la garantie d'un revenu de base pour tous les groupes vulnérables ayant un revenu insuffisant, prévue par presque tous les pays européens ainsi que par le Canada et l'Australie. En outre, l'aide indirecte au revenu grâce à la mesure, envisagée en France, consistant à subventionner les entreprises qui conservent des travailleurs âgés, représente une façon innovante de cibler les groupes les plus vulnérables. Il demeure néanmoins des lacunes en ce qui concerne les garanties élémentaires dans les pays industrialisés, à savoir pour la sécurité du revenu des enfants, nombreux à vivre dans des conditions de pauvreté, en particulier dans les ménages monoparentaux. Cette situation, si rien n'est fait, entraîne une grande pauvreté durant la vieillesse, spécialement pour les femmes divorcées, qui ne parviennent pas à accumuler suffisamment de droits en matière d'assurance sociale ni d'épargne personnelle.

218. Les systèmes de transferts en espèces non contributifs peuvent être encouragés dans le contexte des discussions nationales sur le socle de protection sociale, mais uniquement si cela ne sape pas la nécessité d'encourager des arrangements permettant d'obtenir des pensions plus élevées par des systèmes contributifs, car ceux-ci sont

³⁸ BIT: *Can low-income countries afford basic social security?* Social Security Policy Briefings, Paper 3, Département de la sécurité sociale (Genève, 2008).

souvent perçus comme la manière la plus sûre d'apporter une protection sociale à des niveaux supérieurs au seuil de pauvreté. En outre, les systèmes contributifs peuvent réduire la nécessité de verser des prestations dans le cadre de régimes universels financés par l'impôt.

b) Des politiques multiples pour garantir la sécurité du revenu

219. Seules des prestations conçues de manière à protéger effectivement ceux qui en ont besoin donneront aux cotisants et aux contribuables la volonté de financer les mesures correspondantes, surtout dans le cadre de systèmes contributifs. Les mesures inadaptées, la mauvaise gestion et la défiance à l'égard des institutions publiques ont souvent menacé la pérennité des systèmes de protection sociale.

220. Au nombre des principes éprouvés qui doivent guider la conception des mécanismes de sécurité du revenu figure la nécessité de mettre l'accent sur la fonction de consommation des pensions de vieillesse (comme cela a été mentionné plus haut). Il faut aussi y inclure l'aspect de mutualisation des risques, étant donné l'inconnue constituée par le risque de longévité et la nécessité de la redistribution, pour qu'un niveau minimal de prestations à tout le moins aille aux groupes les plus vulnérables, c'est-à-dire les personnes qui ont un faible revenu et les personnes dont la carrière professionnelle est interrompue par le chômage et les années passées à s'occuper des enfants. En outre, il y a lieu d'intégrer avec soin l'objectif de l'Etat, touchant son rôle consistant à prévenir et à soulager la pauvreté par la redistribution des ressources. C'est d'abord aux personnes les plus nécessiteuses, ainsi qu'à celles qui exercent des formes non conventionnelles de travail, que doivent être garanties les prestations. Ce sont souvent les femmes qui sont le plus touchées par ces situations de vulnérabilité. C'est pourquoi les politiques de l'emploi doivent être intégrées avec les politiques de protection sociale. Un minimum de prestations doit être garanti même aux personnes justifiant de carrières professionnelles ou de périodes de résidence plus courtes que la durée prescrite. La convention n° 102 fournit à cet égard des indications claires sur les exigences minimales.

221. A l'évidence, un régime de pension reposant uniquement sur les revenus ou les cotisations, comme le système de compte individuel à cotisations définies souvent conçu sur le modèle chilien, sera incapable de servir à lui seul les pensions «actuariellement équitables» ou «actuariellement neutres» qui sont attendues aux fins de la mutualisation des risques et de la redistribution. Il est indispensable d'ouvrir des droits à pension qui ne relèvent pas d'un tel régime pour les groupes qui ont travaillé dans un cadre atypique et qui ne peuvent peut-être pas justifier d'une carrière complète, et qui n'ont pas une capacité contributive suffisante.

222. Dans tous les pays, il semble que la majeure partie des réformes récentes des systèmes contributifs tendent à modifier l'âge auquel il devient possible d'avoir droit à une pension de retraite, l'objectif principal étant de rétablir la pérennité financière des régimes à long terme. Or il est important que les gouvernements offrent aussi des mesures incitatives aux employeurs et aux travailleurs afin d'élargir la portée d'autres types de mécanismes garantissant la sécurité du revenu, relevant d'initiatives privées, pour que toutes les personnes qui gagnent un revenu puissent compter, dans leur vieillesse, sur un niveau de vie qui ne soit pas trop éloigné de celui qui était le leur avant la retraite. Il est essentiel de faire en sorte, en pareil cas, que les frais administratifs des régimes privés simples soient modérés, afin de ne pas leurrer les participants à de tels régimes, qui dans bien des cas n'ont pas une connaissance suffisante des instruments financiers. Dans les pays en développement, l'offre de telles options par des entités privées est souvent limitée, et il arrive qu'aucune possibilité ne soit offerte. En attendant

qu'un secteur d'assurance privé dûment réglementé soit en place, il est essentiel que le système public de sécurité sociale offre la plupart des possibilités permettant de garantir aux personnes qui ont eu un emploi rémunéré, à tous les niveaux, des moyens d'existence d'un niveau raisonnable dans la vieillesse.

223. Dans bien des cas, le meilleur moyen d'étendre l'assurance sociale aux personnes à faible revenu serait de subventionner d'une manière ou d'une autre les cotisations ou les prestations servies. Cela se fait habituellement par le biais d'une pension minimale, d'une formule de redistribution des prestations applicables à un régime de prestations définies ou de la prise en compte dans la durée de cotisation des périodes pendant lesquelles certaines catégories d'affiliés n'auront pas cotisé, sous forme de crédits spéciaux de contributions. Il pourrait aussi être envisagé de subventionner les cotisations de certaines catégories d'affiliés. Même un régime de pension basé sur une cotisation définie autorise dans une certaine mesure une redistribution des hommes cotisants aux femmes cotisantes si les pensions sont calculées en utilisant des tables de mortalité unisexe, en plus des garanties habituelles de rendement minimal des placements pour protéger les personnes assurées contre le risque de placement qui est essentiellement supporté par les travailleurs individuels.

224. Compléter le montant de la pension la plus modeste servie par un régime de pension financé par les cotisations pour qu'il soit égal à un montant minimal garanti peut parfois se faire en recourant au budget de l'Etat, mais seulement au profit de ceux qui ont cotisé le nombre d'années minimal requis (comme au Chili ou en Pologne). Une telle méthode n'est pas recommandée sur le plan de l'équité, car cela signifie que l'ensemble de la population qui finance le budget de l'Etat – par exemple par la TVA – subventionne les affiliés à un système de sécurité sociale qui souvent, pour diverses raisons, ne couvre pas l'ensemble de la population. Un autre exemple de ce type de mesures, particulièrement utiles dans les pays qui ont une couverture complète, consiste à payer les cotisations (là encore au moyen des recettes générales) de certaines catégories d'affiliés au cours d'une période déterminée (par exemple, congé de maternité ou congé parental, comme c'est le cas en Suède et dans une moindre mesure en Pologne). On pourrait aussi envisager de subventionner pour les petits salaires la part de la cotisation qui est à la charge du salarié ou celle qui est à la charge de l'employeur, de manière à augmenter les droits à pension.

225. La redistribution entre affiliés d'un régime contributif ne devrait pas porter préjudice à ceux-ci et ils ne seront pas dissuadés de continuer à cotiser dans la mesure où ils l'accepteront. Si le versement de subventions extérieures aux affiliés d'un régime peut, dans une certaine mesure, avoir des effets positifs sur les affiliés et inciter ces derniers à cotiser, le procédé pose d'importantes questions d'équité dès lors que l'affiliation au régime n'est pas universelle, comme indiqué plus haut. Il est important de tenir compte des différences d'espérance de vie liées aux risques associés à des travaux présentant des risques pour la santé, qui ont une incidence sur l'espérance de vie de certains groupes. Un certain nombre de pays prévoient encore des âges de départ à la retraite plus bas pour les travailleurs exposés à des risques sanitaires, comme la Chine, où ces travailleurs ont droit à une pension entière cinq ans plus tôt que les autres travailleurs. Il est indispensable de concevoir des mécanismes pour tenir dûment compte de facteurs aussi importants, afin de garantir l'équité entre les groupes professionnels et, indirectement, entre les diverses classes sociales.

226. L'autre moyen de garantir des moyens d'existence minimaux consiste soit à servir une rente universelle à tous les résidents remplissant des critères précis (ayant, par exemple, atteint un âge déterminé), soit à verser une pension d'assistance sociale soumise à condition de ressources à tous ceux dont le revenu est inférieur à un seuil

déterminé. Ces pensions sont parfois qualifiées de «pensions sociales», car elles représentent le moyen le plus efficace de protéger tous ceux qui ne peuvent être couverts par les régimes financés contributifs.

227. Les normes de l'OIT prévoient tant des pensions universelles que des pensions soumises à condition de ressources comme moyens de garantir des moyens d'existence minimaux. Beaucoup préfèrent la solution de la pension universelle à la fixation d'un plafond de ressources, non seulement parce qu'elle est bien plus simple et moins coûteuse à gérer et à mettre en pratique, mais surtout parce qu'elle constitue le moyen le plus équitable d'assurer à chacun des moyens d'existence minimaux pour sa retraite, en évitant la stigmatisation et l'exclusion que provoque souvent la soumission à condition de ressources. Des systèmes mixtes, comportant différents «niveaux» ou «piliers», ont fait leur apparition presque partout.

c) *Evolution récente des politiques des retraites*

228. Le paysage global des régimes de pension a changé de manière spectaculaire au cours du siècle dernier. La plupart des réformes récentes ont été motivées par la nécessité de trouver un nouvel équilibre face à la montée des taux de dépendance.

Encadré 3.2

Bref historique du débat sur la réforme des retraites

Jusqu'au début des années quatre-vingt-dix, le développement des systèmes de retraite reposait largement sur les conceptions de type européen remontant à Bismarck et Beveridge. Des fonds de prévoyance ont par exemple été créés dans de nombreux pays du Commonwealth. En Amérique latine, de nombreux pays ont adopté des mécanismes d'assurance sociale pour des groupes professionnels spécifiques, en particulier pour les fonctionnaires, les militaires et la police, tandis que dans les pays du Maghreb des systèmes relativement complets ont été mis en place. Dans les pays communistes, les systèmes de retraite étaient souvent organisés à travers les entreprises d'Etat.

Au début des années quatre-vingt-dix, le modèle de réforme préconisé par la Banque mondiale portait essentiellement sur la «deuxième composante» du régime de retraite à piliers multiples, constituée de retraites par capitalisation intégrale gérée par des institutions privées, afin de favoriser le développement économique. Ces mesures s'inscrivaient dans le cadre des principaux objectifs des systèmes de retraite, à savoir encourager l'aide au revenu pour les personnes âgées par des mesures qui renforcent parallèlement la croissance en augmentant l'épargne nationale.

Vers la fin des années quatre-vingt-dix, les critiques se concentrèrent sur le fait qu'il était de plus en plus incertain que le préfinancement national des régimes de retraite préserve effectivement les pensions des effets du vieillissement de la population, d'une mauvaise gouvernance ou des chocs économiques. Quant à l'impact sur la croissance, aucune preuve concluante n'avait été apportée. Il a été montré que les régimes de retraite par répartition et les systèmes par capitalisation nécessitaient une bonne gouvernance et une croissance économique stable pour garantir leur viabilité. La privatisation n'améliorait pas en soi la qualité de la gouvernance. Les réformes systémiques occultaient souvent le fait que le montant réel des prestations servies se réduisait avec le temps. On a aussi montré que le financement de la transition des régimes par répartition posait des problèmes budgétaires transitoires dans la plupart des pays.

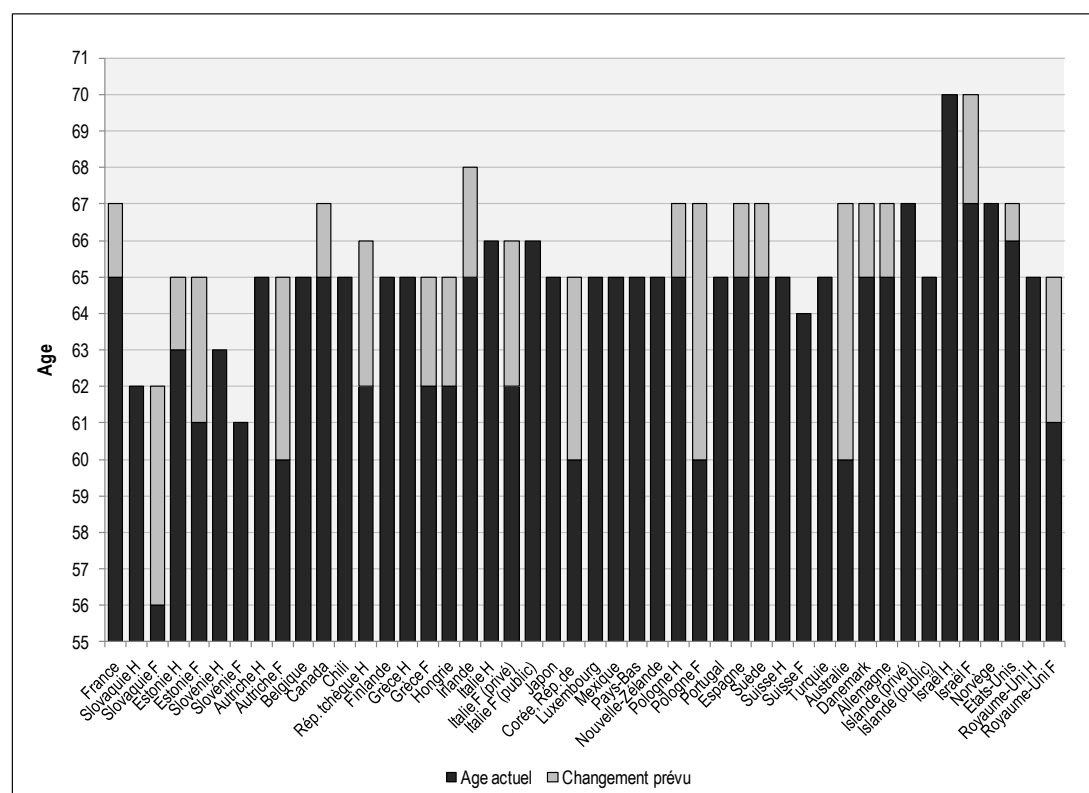
La position du BIT concernant le système de retraite à plusieurs piliers souligne l'importance de l'adéquation des niveaux de prestations (pour apporter une sécurité de revenu aux personnes âgées et donc leur donner le droit à une retraite accessible), l'importance de l'extension de la couverture (avec pour objectif ultime de la rendre universelle) et du rôle de la bonne gouvernance, qui sont des conditions indispensables au bon fonctionnement de tous les systèmes de retraite. L'essentiel de la position du BIT est que le BIT n'est pas disposé à accepter des systèmes ne pouvant garantir aux assurés qui ont une période complète de cotisation que des prestations correspondant tout juste au seuil de pauvreté. Etant donné que les taux minimaux de remplacement exigés par la convention de l'OIT (n° 102) concernant la sécurité sociale (norme minimum), 1952, sont proches du seuil de pauvreté relatif national, le BIT a maintenu sa position.

La plupart des pays ont procédé à des réformes de leur système de retraite dans les années quatre-vingt-dix et les années deux mille. Onze autres pays d'Amérique latine ont inclus un volet d'épargne obligatoire dans leurs systèmes de retraite. La première vague de réformes systémiques du modèle des retraites en Amérique latine a été suivie par des réformes dans 13 pays d'Europe centrale et orientale et d'Asie centrale, qui ont opté pour des systèmes à plusieurs piliers qui étaient essentiellement des versions à plus petite échelle des réformes d'Amérique latine.

La crise de 2008 a conduit à un nouveau tournant dans l'histoire des réformes des retraites. L'Argentine et l'Etat plurinational de Bolivie ont fait marche arrière, abrogeant les réformes basées sur des comptes individuels notionnels, tandis que dans certains pays d'Europe centrale et orientale un débat est en cours sur le redimensionnement du volet privé des systèmes de retraite.

Un certain nombre de pays européens, comme l'Allemagne et la France, mais aussi le Canada, ont procédé à des réformes portant sur les paramètres, tout en conservant le principe de base de leurs systèmes de retraite par répartition, sans changer radicalement le modèle de la sécurité de revenu pour la vieillesse. Ces réformes ont généralement reculé l'âge du départ à la retraite, modifié les conditions d'éligibilité, réduit les droits à prestations moyennant la révision des règles d'indexation, et ajouté un nouveau pilier (privé) aux systèmes de retraite. La Suède, la Pologne et l'Italie ont introduit des réformes qui, tout en préservant le caractère de répartition du principal régime de retraite, instituaient parallèlement le principe de cotisations définies notionnelles pour définir le niveau des prestations futures.

229. Les réformes systémiques (encadré 3.2) n'entraînent pas automatiquement de modification du niveau des dépenses. Comme indiqué plus haut, de nombreux pays ont réagi avec fermeté au cours des dernières décennies et réduit les dépenses actuelles et futures liées aux pensions en réduisant la durée et les montants des prestations. En ce qui concerne les prestations de chômage, c'est la plupart du temps la durée des prestations qui a été raccourcie. Dans de nombreux pays de l'OCDE, la tendance à l'abaissement de l'âge réel de départ à la retraite a commencé à s'inverser et une large gamme de pays prévoient de relever encore l'âge légal de départ à la retraite (figure 3.6).

Figure 3.6. La tendance croissante à la hausse de l'âge légal de départ à la retraite

Source: Calculs du BIT.

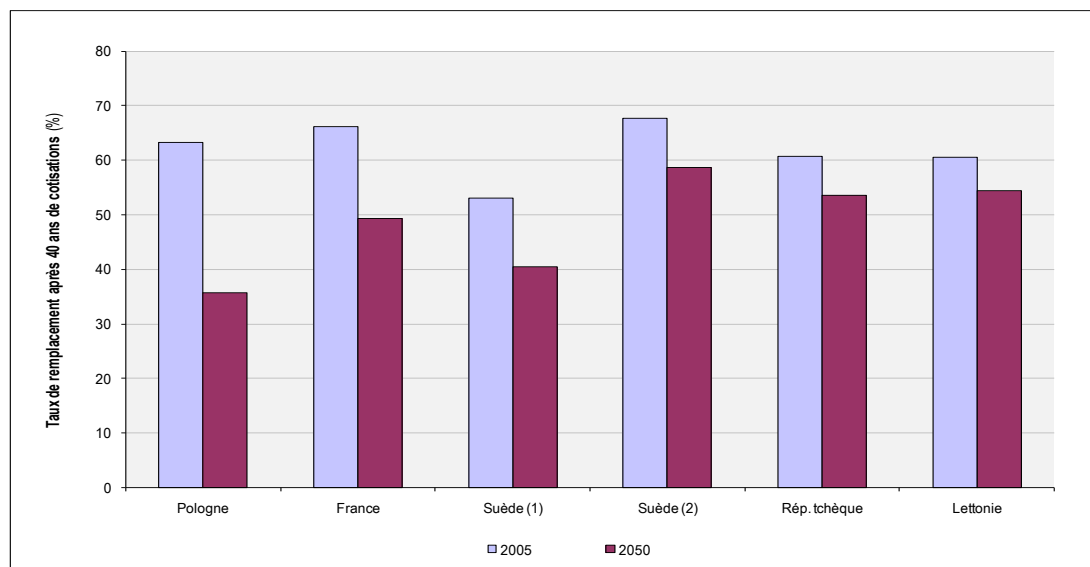
230. La plupart des réformes récentes des systèmes de retraite adoptées depuis l'irruption de la crise financière et économique mondiale de 2008 dans les pays touchés par cette crise ont modifié l'âge légal de départ à la retraite de la manière indiquée dans la figure 3.6. Le contexte général des mesures d'austérité a entraîné une adoption plus rapide que jamais par le passé de ces réformes touchant l'âge de la retraite.

231. Il est avéré que, dans les pays de la «vieille Europe», les gouvernements ont aussi réagi en diminuant les montants des prestations, en particulier des prestations de retraite; c'est vraisemblablement ce qui explique que les projections des dépenses sociales, dans de nombreux pays européens, ne font plus état de tendances explosives. Les figures 3.7 et 3.8 donnent les taux de remplacement des revenus théoriques dans certains Etats membres de l'UE, qui figurent dans les rapports publiés par ces mêmes pays sur leur stratégie nationale en matière de pensions. Ces figures font clairement ressortir une baisse de ces taux, et celle-ci ne touchera pas seulement les pays qui se sont lancés dans les réformes dites du modèle – à moins que les affiliés ne cotisent sensiblement plus longtemps et qu'ils ne prennent leur retraite que beaucoup plus tard. Les exemples de la France et de la République tchèque montrent que même les réformes dites paramétriques abaissent de manière considérable les futurs taux de remplacement.

232. La méthode générale utilisée pour faire face à la réduction des recettes consiste à réduire le montant des prestations. Dans bien des cas, ces coupes ne font qu'exacerber les incertitudes dans lesquelles sont plongées les personnes les plus durement touchées par les processus d'ajustement mondiaux et nationaux. Les turbulences attendues sur les marchés du travail nationaux – du fait de l'évolution du partage du travail sur un marché du travail de plus en plus mondialisé –, conjuguées aux effets de la crise financière mondiale sur l'emploi, risquent d'avoir pour conséquence de multiples interruptions de

carrière professionnelle pour de nombreuses personnes. Ces carrières risquent d'être caractérisées par des périodes de chômage ou des périodes de recyclage rendues indispensables par les nouvelles conditions du marché du travail. Les personnes ayant des carrières interrompues (c'est-à-dire des carrières marquées par des périodes plus longues de chômage imputables, entre autres, à une volatilité accrue du marché du travail) devront très probablement, à l'avenir, se contenter de taux de remplacement qui ne correspondront plus aux prescriptions des conventions de l'OIT.

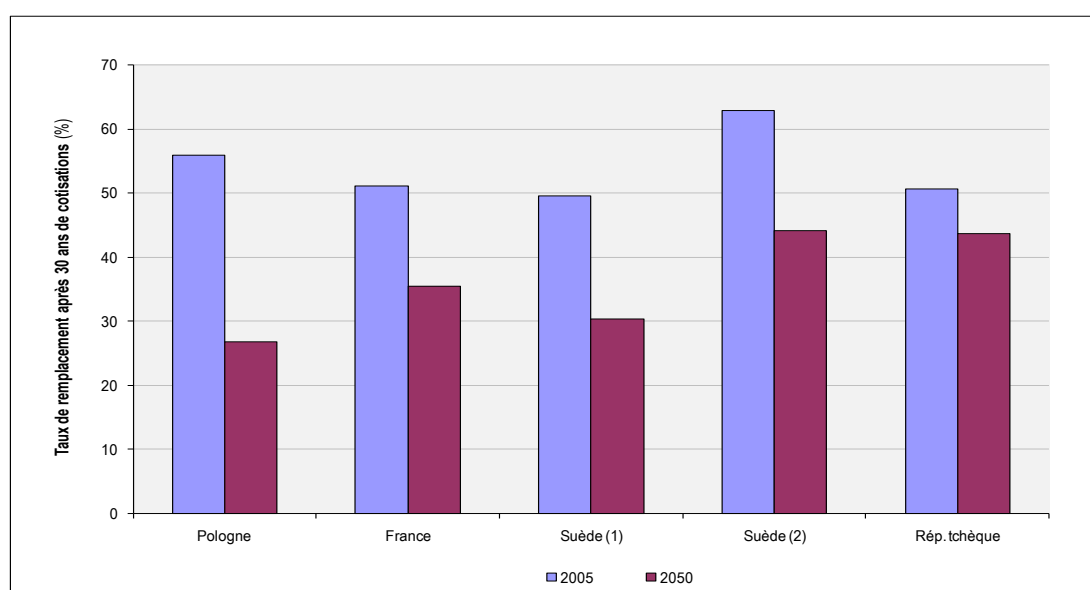
Figure 3.7. Taux de remplacement des revenus bruts théoriques dans certains Etats membres de l'UE: Gains moyens, 40 années de cotisations, départ à la retraite à 65 ans



Notes: Suède (1): régime national des pensions seulement; Suède (2): y compris régimes professionnels complémentaires.

Source: BIT/SECSOC, analyse comparative des données incluses dans les rapports nationaux de stratégie en matière de pensions.

Figure 3.8. Taux de remplacement des revenus bruts théoriques dans certains Etats membres de l'UE sélectionnés: Gains moyens, 30 années de cotisations (carrières interrompues)



Note: Suède (1): régime national des pensions seulement; Suède (2): y compris régimes professionnels complémentaires.

Source: BIT/SECSOC, analyse comparative des données incluses dans les rapports nationaux de stratégie en matière de pensions.

233. Les figures 3.9 et 3.10 reproduisent les calculs de l'OCDE qui confirment l'effet des réformes sur les montants attendus des prestations à l'avenir. Tous les travailleurs subissent une réduction spectaculaire des taux de remplacement de leurs pensions. Plus déconcertant encore est le fait que le fossé entre les taux de remplacement des pensions de l'ensemble des personnes rémunérées avant la réforme et les taux de remplacement des pensions des personnes à faible revenu semble s'être encore élargi dans de nombreux pays, un phénomène qui devrait inciter à accorder plus d'importance aux politiques de développement poursuivies par l'OIT visant à ce que les réformes des pensions produisent des résultats satisfaisants sur le plan social.

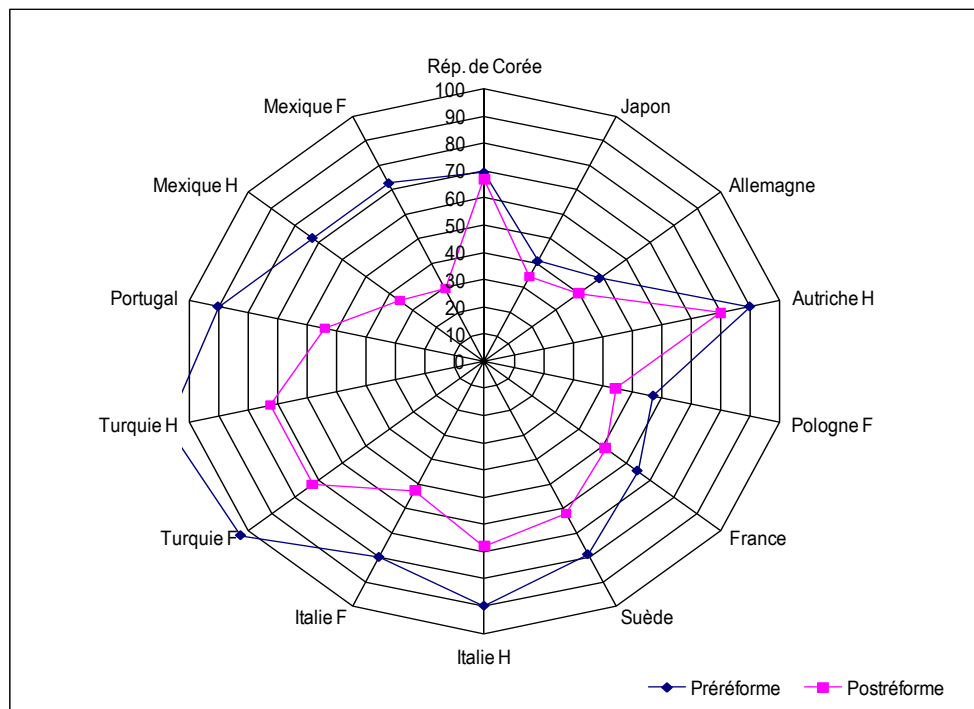
234. Dans les pays à faible revenu, les régimes contributifs (financés par les cotisations) des travailleurs de l'économie formelle englobent rarement les travailleurs de l'économie informelle. Dans les pays à revenu intermédiaire, d'Amérique latine par exemple, la couverture du régime formel des pensions n'a pas été étendue, même si on est passé à des régimes reposant sur des cotisations définies. C'est l'une des raisons qui expliquent la prééminence des régimes de pension non contributifs et des régimes financés par l'impôt aujourd'hui en Amérique latine ³⁹.

235. Dans d'autres pays à revenu intermédiaire, comme la Tunisie et la République de Corée, on a pu voir une extension de la couverture des régimes de pension contributifs qui désormais sont aussi complétés par des régimes financés par l'impôt. Dans les pays à haut revenu, les montants des prestations de retraite servies par les régimes contributifs obligatoires n'ont, en règle générale, pas suivi l'évolution des salaires et, dans certains cas, pas même celle de l'inflation. La couverture des régimes de retraite contributifs reste incomplète, en particulier pour les bénéficiaires qui ont eu une carrière fragmentée, les femmes, les travailleurs indépendants, les travailleurs de l'économie informelle, et qui ont des difficultés à remplir les conditions pour l'ouverture de leurs droits ⁴⁰.

³⁹ F. Bertranou et coll.: «Financement des pensions par l'impôt et réduction de la pauvreté en Amérique latine: Les impacts en Argentine, au Brésil, au Chili, au Costa Rica et en Uruguay», *Revue internationale de sécurité sociale*, vol. 57, n° 4 (Genève, AISS, 2004), pp. 3-21.

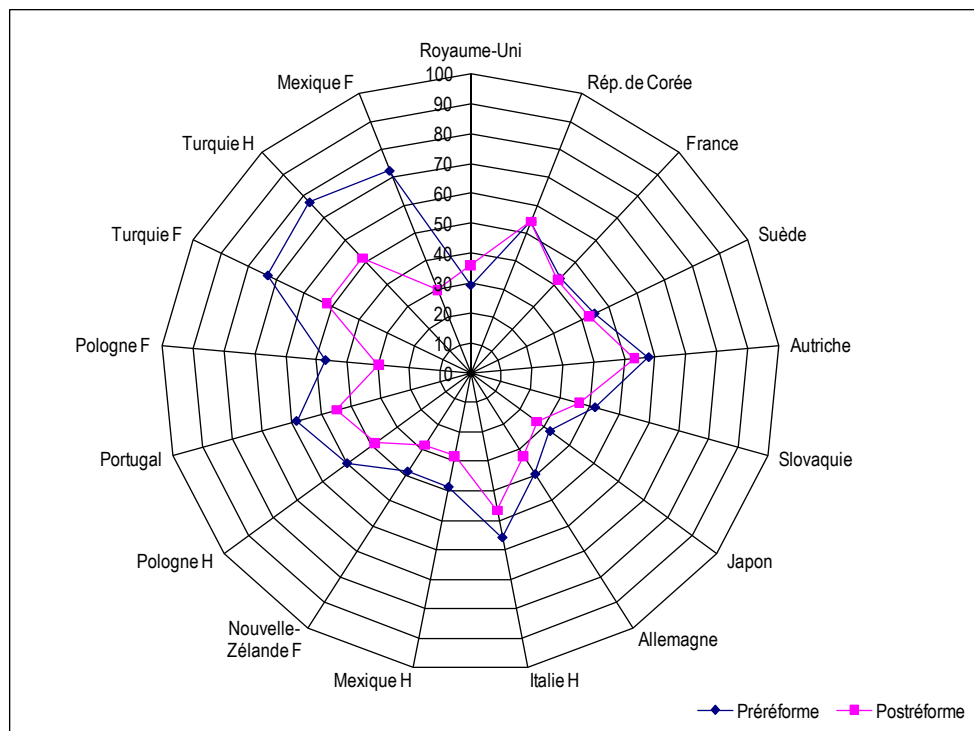
⁴⁰ N. Barr: *Strategic policy directions for social policy*, communication présentée à la cinquième Conférence internationale d'étude de la sécurité sociale, AISS, Varsovie, 5-7 mars 2007.

Figure 3.9. Effets des réformes des pensions sur les taux de remplacement des pensions – pour tous les bénéficiaires



Source: OCDE: *Les pensions dans les pays de l'OCDE: Panorama des politiques publiques* (Paris, 2007).

Figure 3.10. Effets des réformes des pensions sur les taux de remplacement des pensions des travailleurs percevant un faible revenu



Source: OCDE, 2007, *op. cit.*

236. Au cours des vingt à trente dernières années, la tendance a donc été de recourir de plus en plus aux régimes de pension aux fins d'assistance sociale financés par l'impôt ⁴¹. Historiquement, il existait déjà d'importants régimes de pension contributifs obligatoires dans tous les pays à haut revenu ainsi que dans la majeure partie des pays à revenu intermédiaire avant que l'Etat ne se résolve, en dernier ressort, à mettre en place des régimes de pension financés par l'impôt. La difficulté est donc de concevoir et de gérer le lien entre les régimes de sécurité sociale financés par l'impôt et les régimes contributifs de manière que l'existence de pensions sociales ne dissuade pas les travailleurs de continuer à contribuer au développement à long terme de mécanismes de pensions contributifs financièrement viables. Par ailleurs, il est impératif de définir des politiques dans le domaine des pensions qui tiennent compte des conditions socio-économiques générales, notamment de la nécessité de soutenir la famille, de la situation du travailleur dans l'emploi, mais aussi de son épargne et autres avoirs personnels, tels qu'un logement.

d) *Priorité aux résultats en matière sociale et à la nécessité de mesurer les résultats*

237. L'enseignement à tirer en dernière analyse de cette crise prolongée est qu'il demeure nécessaire de garantir un minimum de sécurité de revenu pour les personnes âgées sous une forme ou une autre de garantie étatique d'un niveau de pension minimal et, de préférence, un taux de remplacement global minimal pour chaque personne. Ces garanties minimales peuvent être intégrées dans tous les systèmes de retraite, qu'ils soient à plusieurs niveaux ou à un seul niveau, et qu'ils soient capitalisés ou non. Les orientations fournies dans la recommandation n° 202 comprennent une garantie de sécurité élémentaire de revenu pour les personnes âgées, inscrite dans les socles nationaux de protection sociale (paragr. 5 d)). Cette garantie de base en matière de sécurité sociale devrait fournir une sécurité du revenu se situant au moins à un niveau minimal défini à l'échelon national, ce qui devrait permettre aux personnes âgées de vivre dignement. Les niveaux minimaux définis à l'échelon national peuvent correspondre aux seuils de pauvreté, à des seuils de revenu définis pour l'octroi de l'assistance sociale ou à d'autres seuils comparables établis par la législation ou la pratique nationales, et ils devraient être périodiquement réexaminés, dans le cadre d'une procédure transparente, avec les organisations représentatives des employeurs et des travailleurs et en consultation avec d'autres organisations pertinentes et représentatives de personnes concernées. Les niveaux de prestations et de référence prévus dans la convention (n° 102) concernant la sécurité sociale (norme minimum), 1952, qui devraient être appliqués à titre de minimum pour les pays qui ont ratifié la convention, peuvent servir de référence aux autres pays afin d'arrêter les niveaux des garanties élémentaires de sécurité de revenu pour les personnes âgées.

238. Dans cet esprit, le mandat de l'OIT en matière de politique des retraites, tel qu'établi par sa Constitution et ses conventions et recommandations, implique la promotion de dix garanties de base des systèmes nationaux de pensions de sécurité sociale (encadré 3.3).

⁴¹ W. van Ginneken: «L'extension de la sécurité sociale: Concepts, grandes tendances et problèmes de politique générale», *Revue internationale de sécurité sociale*, vol. 60, n° 2-3, AISS, Genève, 2007, pp. 43-63.

Encadré 3.3

Dix principes de base pour les systèmes nationaux de pension de sécurité sociale

- 1) **Une couverture universelle:** Chacun devrait se voir garantir au moins un niveau minimal de protection du revenu durant la vieillesse.
- 2) **Des prestations en tant que droit:** Les droits à pension devraient être définis dans la législation nationale. La loi devrait préciser la gamme, les conditions d'attribution et le niveau des prestations, ainsi que les procédures de plainte et de recours.
- 3) **Une protection contre la pauvreté:** Les systèmes de pensions devraient offrir des garanties de prestations minimales sûres qui protègent efficacement les personnes contre la pauvreté, la vulnérabilité et l'exclusion sociale, et permettent de vivre dignement.
- 4) **La sécurité du revenu et un revenu suffisant:** Les personnes âgées devraient bénéficier d'une sécurité élémentaire de revenu, se situant au moins à un niveau minimal défini à l'échelle nationale. Les personnes dont les revenus sont égaux ou inférieurs au salaire de référence devraient se voir garantir une pension égale à 40 pour cent au moins de leur revenu avant la retraite après trente années de cotisations (conformément à la convention n° 102 de l'OIT).
- 5) **Une équivalence actuarielle des cotisations d'assurance sociale et du montant des pensions:** Un taux de remplacement minimal pour tous les cotisants reflétant dûment le niveau des cotisations versées devrait être garanti.
- 6) **La garantie d'un taux de rendement minimal de l'épargne:** La valeur réelle des cotisations versées dans des plans d'épargne devrait être protégée.
- 7) **L'égalité et l'équité entre les sexes:** Les politiques en matière de pensions devraient respecter les principes de non-discrimination, d'égalité entre hommes et femmes et de prise en compte des besoins spécifiques. Les conditions d'octroi des prestations devraient être valables pour les deux sexes et équitables pour les parents qui travaillent, sans distinction de sexe.
- 8) **Un financement équilibré:** Les systèmes de pension devraient être financés de façon durable sur les plans financier, budgétaire et économique, compte dûment tenu de la justice sociale, de l'équité et de la solidarité sociale, de façon à éviter toute incertitude quant à leur viabilité financière à long terme.
- 9) **La responsabilité budgétaire:** Les régimes de pensions ne devraient pas ôter toute marge de manœuvre budgétaire pour d'autres prestations sociales. Les retraites devraient s'inscrire dans une stratégie nationale d'extension de la sécurité sociale visant à combler les lacunes de protection par des régimes appropriés et coordonnés de manière efficace, reflétant les priorités et les capacités budgétaires du pays.
- 10) **La responsabilité de l'Etat:** L'Etat devrait rester le garant ultime du droit à la sécurité du revenu dans la vieillesse et d'un accès à des pensions adéquates.

239. L'OIT a toujours soutenu le principe selon lequel la retraite devrait être flexible et comporter un élément de choix individuel. Il reste que la décision de partir à la retraite peut ne pas être entièrement volontaire soit parce que les entreprises obligent les travailleurs à partir, soit parce que ceux-ci ne sont plus en état de travailler. Ces travailleurs devraient pouvoir partir à la retraite à des conditions acceptables et avec une pension de retraite décente. Il importe donc d'établir un équilibre délicat entre, d'une part, les intérêts et les besoins financiers des personnes âgées et, d'autre part, la nécessité de maintenir les dépenses des systèmes de retraite à un niveau qui soit acceptable pour la population active. Un grand nombre des pays qui se trouvent à un stade plus avancé du vieillissement démographique ont déjà entrepris de définir un ensemble de règles stipulant un ratio juste entre la période moyenne par cohorte (et probablement par groupe professionnel) passée à la retraite et la période d'activité sur le marché du travail. Tel est

le cas de la plupart des pays européens nordiques, le modèle suédois étant le principal précurseur d'un grand nombre de réformes menées dans d'autres pays. Les départs anticipés seraient possibles en «achetant» des années supplémentaires de retraite au moyen d'une réduction du montant de la pension ou du paiement, par les employeurs qui souhaitent se séparer de travailleurs avant qu'ils n'aient atteint l'âge de la retraite, du coût actuariel réel aux caisses de retraite.

240. Il existe d'autres moyens d'équilibrer les objectifs sociaux et financiers. L'introduction d'un âge minimal de départ à la retraite et d'incitations économiques fortes à cotiser plus longtemps est devenue une caractéristique marquante de toutes les réformes des systèmes de pensions des deux dernières décennies – soit en renforçant la relation entre les montants des prestations et des cotisations versées dans le cadre de régimes à prestations définies, soit en remplaçant totalement ou partiellement des systèmes à prestations définies par des systèmes à contributions définies (financés par répartition comme les systèmes à cotisations théoriques définies ou entièrement provisionnés).

241. Il reste que les réformes de ce type doivent inclure des solutions basées sur la solidarité pour assurer la sécurité du revenu durant la vieillesse à ceux qui, pour une raison ou une autre, ont interrompu leur carrière. On citera en particulier – essentiellement, mais pas uniquement – les solutions compensant la situation défavorable des femmes sur le marché du travail qui ont occupé moins longtemps un emploi formel, parce qu'elles se sont occupées de leurs enfants, et qui ont souvent perçu des salaires inférieurs, en moyenne, à ceux des hommes. Les réformes doivent également viser à assurer une protection aux personnes qui ont connu de longues périodes de chômage dans leur vie professionnelle. Cela est possible avec des pensions de base universelles complétées par des mesures subventionnant les cotisations pour les périodes consacrées à l'éducation des enfants, ou encore à un travail reproductif et productif non rémunéré, et pour les périodes de chômage involontaires.

242. Il pourra en émerger une pyramide de systèmes de retraite, cadrant avec les caractéristiques du développement national et dont la construction sera progressive, avec notamment les éléments suivants:

- l'introduction de pensions universelles ou sociales à un stade précoce du développement économique mais visant toutefois à atteindre une couverture de 100 pour cent de la population;
- un régime d'assurance sociale obligatoire pour tous les travailleurs de l'économie formelle et les travailleurs de l'économie informelle qui pourront en faire partie;
- un régime volontaire comprenant des pensions professionnelles et d'autres arrangements privés volontaires;
- un régime de sécurité du revenu hors pension de retraite pendant la vieillesse finançant diverses prestations en dehors de la pension afin de garantir une certaine sécurité du revenu pour les personnes âgées (garantie de logement, accès à des avoirs financiers et autres, et accès à des soins de longue durée et à des soins de santé abordables).

Recourir aux normes internationales du travail et au dialogue social

a) *Les normes internationales du travail*

243. L'OIT dispose d'un large éventail de conventions et de recommandations pertinentes dans le contexte de l'évolution démographique et qui peuvent être utiles pour guider les décisions sur les orientations à prendre et les processus de réforme (voir annexe). Ces instruments sont aussi des garanties pour les travailleurs et leurs familles. A ce titre, ils ont un rôle essentiel à jouer dans le consensus général qu'il est nécessaire d'atteindre pour adopter ces politiques nationales et les mettre en œuvre en tenant compte du nouveau contexte démographique.

244. Les conséquences du vieillissement sur le monde du travail et sur les mécanismes de protection sociale ont été abordées de manière directe et spécifique dans la recommandation (n° 162) sur les travailleurs âgés, 1980. Cette recommandation est articulée autour des principaux thèmes jugés pertinents pour répondre efficacement aux difficultés qui surgissent dans ce domaine: i) égalité de chances et de traitement; ii) mesures de protection de l'emploi; et iii) préparation et accès à la retraite. Ces questions sont aussi abordées dans un certain nombre d'autres normes de l'OIT appartenant aux deux catégories suivantes: égalité et non-discrimination dans l'emploi et la profession; sécurité sociale, emploi et compétences.

245. La question de l'âge doit être analysée du point de vue de la promotion de l'égalité de chances et de traitement. La recommandation n° 162 dispose que les problèmes des travailleurs âgés devraient être traités dans le contexte d'une stratégie globale et équilibrée de plein emploi. Chaque pays devrait prendre des mesures pour empêcher toute discrimination en matière d'emploi et de profession à l'égard des travailleurs âgés, dans le cadre d'une politique nationale visant à promouvoir l'égalité de chances et de traitement pour les travailleurs, quel que soit leur âge.

246. La convention fondamentale de l'OIT sur l'égalité et la non-discrimination, la convention (n° 111) concernant la discrimination (emploi et profession), 1958, ne mentionne pas l'âge parmi les motifs de discrimination qu'elle énumère, mais elle prévoit la possibilité de spécifier des motifs supplémentaires de discrimination – tels que l'âge – après consultation des organisations représentatives d'employeurs et de travailleurs et d'autres organismes appropriés. Une fois reconnue, par la législation ou par d'autres moyens, comme motif supplémentaire de discrimination interdit, toute distinction, exclusion ou préférence fondée sur l'âge sera considérée comme une discrimination, sauf si l'âge est considéré comme une qualification exigée pour un emploi déterminé (article 1, paragraphe 2, de la convention n° 111). En outre, pour lutter effectivement contre les inégalités de fait dont peuvent souffrir les travailleurs âgés ou jeunes, certains pays ont prévu des mesures spéciales, notamment des mesures positives, dans leur Constitution ou la législation du travail, conformément à l'article 5 de la convention. La recommandation (n° 166) sur le licenciement, 1982, dispose que l'âge ne devrait pas constituer un motif valable de licenciement sous réserve de la législation et de la pratique nationales en ce qui concerne la retraite.

247. La tendance générale a clairement été d'intégrer dans la législation nationale un large éventail de motifs de discrimination interdits, y compris l'âge réel ou supposé, la santé, le handicap, le statut VIH et le sida, le statut dans l'emploi, la nationalité, l'orientation sexuelle et l'identité de genre. Au cours des quinze dernières années, des progrès réguliers et rapides ont été relevés dans l'adoption de dispositions légales interdisant la discrimination fondée sur l'âge. Si un certain nombre de pays ont inscrit cette interdiction dans leur Constitution, le motif de l'âge a dans la plupart des cas été

inclus dans la législation générale du travail ou dans des lois portant spécifiquement sur l'égalité ou la lutte contre la discrimination. Dans certains pays, la législation prévoit spécifiquement que les «sentences» et les accords d'entreprise doivent inclure des dispositions interdisant la discrimination fondée sur l'âge. Il est important de souligner à cet égard que les politiques et outils de mise en valeur des ressources humaines, tels que les prévoient les instruments pertinents de l'OIT, complètent l'interdiction de la discrimination fondée sur l'âge afin d'accroître l'employabilité des travailleurs âgés. Dans la pratique, la discrimination fondée sur l'âge s'observe aussi en rapport avec l'âge de départ obligatoire à la retraite et avec les conditions d'emploi des travailleurs jeunes et âgés. La tendance actuelle dans la plupart des pays industrialisés est d'adopter une conception plus souple de l'âge de départ obligatoire à la retraite, contrairement aux cas où il peut être légalement mis un terme à la relation d'emploi dès que l'âge de départ à la retraite est atteint.

248. Les normes de l'OIT en matière de sécurité sociale adoptées depuis les années cinquante, et en particulier la convention (n° 102) concernant la sécurité sociale (norme minimum), 1952, et la récente recommandation (n° 202) concernant les socles nationaux de protection sociale, 2012, fournissent un cadre de référence international en ce qui concerne la gamme et les niveaux de prestations de sécurité sociale qui sont nécessaires et suffisants afin d'assurer le maintien et la sécurité du revenu, ainsi que l'accès aux soins de santé tout au long de la vie, y compris durant la vie active et dans la vieillesse.

249. L'évolution démographique soulève un autre enjeu important, celui de permettre aux personnes âgées, durant leur vie active, de préserver leur employabilité, et ce qu'elles aient un emploi ou qu'elles soient en quête d'un emploi. La sécurité sociale joue à cet égard un rôle clé, et elle est largement reconnue comme une condition d'une vieillesse active. Cette préoccupation est pleinement prise en compte dans la convention (n° 168) sur la promotion de l'emploi et la protection contre le chômage, 1988, et dans la recommandation n° 176 qui l'accompagne, ainsi que dans la recommandation (n° 195) sur la mise en valeur des ressources humaines, 2004. La convention n° 168 est fondée sur la reconnaissance du rôle clé que joue la promotion de l'emploi pour faire face aux pressions démographiques pesant sur les systèmes de sécurité sociale. Pour que les pressions démographiques sur les systèmes de sécurité sociale restent supportables à l'avenir, une croissance économique durable et des taux élevés d'activité pour tous les groupes d'âge sont une condition nécessaire. La recommandation n° 202, qui encourage la cohérence entre les politiques de sécurité sociale et les autres politiques publiques (par exemple celles qui favorisent la formation professionnelle, les qualifications et l'employabilité, réduisent la précarité et promeuvent l'emploi stable), et la complémentarité avec les politiques actives du marché du travail (y compris par la formation professionnelle ou d'autres mesures), fournit aussi des orientations précieuses à cet égard.

250. La convention (n° 122) sur la politique de l'emploi, 1964, est un instrument essentiel, particulièrement pertinent pour les pays souhaitant élaborer des politiques de l'emploi répondant à leurs besoins, y compris dans le contexte du vieillissement. La convention n° 122, qui est une convention de gouvernance, peut servir d'outil de base pour aider les Etats Membres à formuler des politiques actives de l'emploi et à mettre en œuvre des mesures du marché du travail aptes à cibler des catégories vulnérables de travailleurs tels que les travailleurs âgés. La convention (n° 142) sur la mise en valeur des ressources humaines, 1975, complétée par la recommandation (n° 195) sur la mise en valeur des ressources humaines, 2004, joue aussi un rôle important pour concevoir et exécuter avec succès des politiques et programmes de formation efficaces visant les travailleurs âgés. La convention n° 142 appelle spécifiquement les pays à

progressivement étendre, adapter et harmoniser leurs divers systèmes de formation professionnelle pour répondre aux besoins des adolescents et des adultes, tout au long de leur vie, à tous les niveaux de qualification professionnelle et de responsabilité. La recommandation (n° 198) sur la relation de travail, 2006, vise à accorder une protection aux travailleurs vulnérables pour lesquels il existe une incertitude quant à l'existence d'une relation de travail, notamment les travailleuses, les jeunes travailleurs, les travailleurs âgés et les travailleurs de l'économie informelle. Les autres instruments pertinents relatifs à la promotion de l'emploi pour les travailleurs âgés comprennent la convention (n° 88) sur le service de l'emploi, 1948, la convention (n° 159) sur la réadaptation professionnelle et l'emploi des personnes handicapées, 1983, et la convention (n° 181) sur les agences d'emploi privées, 1997.

251. La transition entre la vie active et la retraite («entre la vie professionnelle et un régime de libre activité») est abordée dans la Partie IV de la recommandation n° 162⁴². Cette transition doit être progressive, prévoir le départ volontaire à la retraite et être associée à des dispositions permettant d'assouplir l'âge de la retraite, donnant ainsi à tout un chacun une plus grande liberté de décider à quel âge il souhaite cesser de travailler. Dans un certain nombre de pays, cet objectif a été atteint en introduisant dans la législation des dispositions de retraite flexible, par exemple la retraite anticipée volontaire, la retraite différée ou la retraite progressive, avec une flexibilité accrue concernant l'âge d'admission à pension de vieillesse, en fonction de divers critères spécifiques conçus afin de tenir compte de la situation concrète des personnes concernées, comme les travaux pénibles et insalubres ou le chômage de longue durée.

252. Les sociétés vieillissantes sont confrontées à un autre problème important en matière de politique sociale: comment assurer un niveau de revenu suffisant à toutes les personnes âgées sans peser trop lourdement sur les capacités des générations plus jeunes. Les normes de l'OIT en matière de sécurité sociale – plus précisément les conventions n°s 102 et 128 et la recommandation n° 131 – prévoient le paiement de pensions, c'est-à-dire de prestations à long terme, en cas de vieillesse, d'invalidité ou de décès du soutien de famille, à des niveaux garantis, subordonnées à l'accomplissement d'une période déterminée de cotisation, et devant être adaptées à intervalles réguliers pour préserver le pouvoir d'achat du pensionné. La recommandation n° 202 complète ce cadre en appelant à garantir la sécurité élémentaire de revenu pour toutes les personnes âgées. Elle agit donc comme un rempart contre la pauvreté, la vulnérabilité et l'exclusion sociale dans la vieillesse pour les personnes qui ne sont pas couvertes par un régime de pension contributif et qui n'ont pas non plus de droits à une pension dans le cadre de ces régimes. Elle couvre aussi les pensionnés dont les prestations sont compromises par les pertes financières du fonds, dont les pensions ne sont pas régulièrement adaptées à l'évolution du coût de la vie, ou dont les pensions sont tout bonnement insuffisantes pour donner un accès effectif aux biens et aux services nécessaires et pour permettre de vivre dignement. Les normes de l'OIT en matière de sécurité sociale offrent ainsi un ensemble complet de références et un cadre pour la création, le développement et le maintien de régimes de pension de vieillesse au plan national.

253. Etant donné les difficultés de financement et de viabilité auxquelles se heurtent les systèmes de sécurité sociale dans le contexte de l'évolution démographique, l'Etat a un rôle vital à jouer pour prévoir à long terme l'équilibre entre ressources et dépenses, afin de garantir que les institutions respectent leurs obligations à l'égard des personnes âgées. La responsabilité générale et principale de l'Etat, établie par les conventions de l'OIT

⁴² http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:12100:0::NO::P12100_INSTRUMENT_ID,P12100_LANG_CODE:312500,fr:NO

relatives à la sécurité sociale, et réaffirmée récemment avec vigueur par la recommandation n° 202, tiendra sans nul doute une place importante dans la manière dont les gouvernements seront tenus responsables, à l'avenir, de la pérennité des systèmes nationaux de sécurité sociale face, entre autres, à l'évolution démographique.

254. La question du vieillissement est particulièrement préoccupante pour les travailleurs migrants et leurs familles. Cette catégorie de travailleurs est prise en considération, de manière générale, dans un grand nombre de conventions et de recommandations, en vue de garantir le maintien de leurs droits acquis et des droits qu'ils sont en voie d'acquérir (voir annexe).

255. Etant donné le rôle essentiel que jouent les normes internationales du travail pour les mandants de l'OIT, en les aidant à gérer les changements démographiques et à protéger les groupes de la population les plus concernés par cette évolution, une initiative visant à accroître le nombre de ratifications des conventions pertinentes pourrait être un élément important du suivi du présent rapport. Une autre mesure de suivi pourrait être, pour le Bureau, de faire mieux connaître la recommandation (n° 162) sur les travailleurs âgés, 1980, et de renforcer les capacités la concernant. La discussion pourrait aussi fournir l'occasion de réfléchir aux perspectives de révision de la recommandation n° 162 afin d'adopter un nouvel instrument sur l'emploi et la protection sociale dans le nouveau contexte démographique.

b) *Le dialogue social*

256. Le dialogue social a un rôle crucial à jouer pour faciliter une meilleure gestion du changement démographique et pour combattre la discrimination liée à l'âge. Il n'existe pas de modèle unique qui pourrait être prescrit dans ce domaine, et chaque pays doit aborder ces questions en accord avec ses propres conditions économiques et sociales, ses traditions et ses perspectives culturelles. Le dialogue social fournit le cadre dans lequel il est possible de formuler pleinement ces besoins et de faire émerger un consensus.

257. L'évolution démographique préoccupe au plus haut point les partenaires sociaux dans presque toutes les régions du monde. L'UE, par exemple, a lancé un programme d'activités techniques de grande envergure sur la base duquel se déroule un dialogue social régulier pour répondre aux grandes préoccupations des travailleurs et des employeurs européens⁴³. Deux grands accords ont été adoptés par les partenaires sociaux au sein de l'UE: le Cadre d'actions pour le développement des compétences et des qualifications tout au long de la vie (2005) et l'Accord-cadre sur des marchés du travail inclusifs (2010). Ce dernier tient compte du fait que l'inclusion est un élément crucial de la réponse de l'Europe aux enjeux de l'évolution démographique, de la baisse de la population en âge de travailler et de la pérennité des systèmes de protection sociale.

258. Pour que le dialogue soit efficace, certaines conditions préalables doivent absolument être réunies. Il faut notamment que le gouvernement soit animé de la volonté politique d'associer les partenaires sociaux à l'élaboration et à l'application de politiques appropriées pour traiter les problèmes liés aux changements démographiques, et que des capacités et des compétences techniques soient disponibles au sein de toutes les parties pour soutenir la mise au point et la mise en œuvre de ces politiques.

259. Il est prouvé que les partenariats et le dialogue social sous leurs diverses formes, qui ne devraient pas être limitées au contexte spécifique de la négociation collective tripartite, accroissent l'efficacité des solutions identifiées, spécialement en ce qui

⁴³ UNICE/UEAPME/CEEP/CES: *Programme de travail des partenaires sociaux européens 2006-2008* (Bruxelles, 2006).

concerne l'efficacité et la couverture des systèmes de protection sociale. Certes l'Etat, les travailleurs et les employeurs sont les partenaires principaux, mais ce partenariat devra s'élargir afin de promouvoir en particulier la protection sociale pour les travailleurs à bas revenu, indépendants et dans l'économie informelle, pour que la sécurité sociale devienne plus efficace⁴⁴. De nombreuses ONG sont actives dans ce domaine et doivent être incluses dans le processus. Elles peuvent apporter une base de connaissances considérable. Parmi les exemples notables comptant un nombre de membres exceptionnellement élevé, on peut citer l'AARP⁴⁵ et AGE Platform Europe⁴⁶.

260. Les activités de recherche menées par le BIT permettent d'affiner la compréhension du rôle du dialogue social dans le domaine de la couverture de sécurité sociale liée à l'âge, plus précisément dans les réformes des systèmes nationaux de retraite⁴⁷. La gamme de pays dans lesquels le dialogue social a fourni une assise solide pour bâtir des systèmes nationaux de retraite robustes s'est élargie. L'expérience acquise, notamment au Canada, en Finlande, au Danemark et en Suède pendant la profonde récession des années quatre-vingt-dix, démontre clairement que les réformes ayant fait l'objet d'une négociation ont invariablement mieux fonctionné, particulièrement en temps de crise.

261. Le traitement approprié et équitable des femmes, aussi bien dans les politiques du marché du travail que dans les systèmes de sécurité sociale, constitue un enjeu sociétal et économique de grande ampleur. Le dialogue social devrait offrir le cadre le plus efficace au sein duquel un accord peut être atteint sur les moyens d'améliorer la qualité et le nombre des emplois féminins et de promouvoir l'égalité de chances et de traitement entre hommes et femmes. Les questions spécifiques à traiter dans ce cadre comprennent l'amélioration des dispositions sur le congé parental et les possibilités données aux parents de s'occuper de leurs enfants, et la fourniture de prestations universelles, accessibles, de haute qualité et abordables en matière de soins aux enfants et aux personnes âgées, afin de permettre un meilleur équilibre entre les responsabilités professionnelles et familiales.

262. La gestion des migrations est un autre domaine dans lequel le dialogue social est vital. De fait, les politiques relatives aux migrations de main-d'œuvre sont susceptibles de bénéficier d'un large soutien si elles sont élaborées avec la participation pleine et entière des acteurs concernés, qui représentent les intérêts des personnes les plus directement touchées, dans les pays d'origine comme dans les pays de destination⁴⁸.

263. Le dialogue social et la négociation collective sont essentiels pour susciter un intérêt général pour l'éducation et la formation ainsi que la culture d'apprentissage, conforter l'adhésion à la réforme des systèmes de formation et renforcer les stratégies d'apprentissage tout au long de la vie.

⁴⁴ BIT: *Sécurité sociale: Questions, défis et perspectives*, rapport VI, CIT, 89^e session, Genève, 2001.

⁴⁵ Depuis 1999, cette association, qui s'appelait à l'origine *American Association of Retired Persons* (Association américaine des retraités), ne se fait plus désigner officiellement que sous son sigle (AARP) pour montrer qu'elle a élargi la portée de son action au-delà des seuls retraités américains.

⁴⁶ <http://www.age-platform.eu/fr>

⁴⁷ H. Sarfati et Y. Ghellab: *The political economy of pension reforms in times of global crisis: State unilateralism or social dialogue*, publication conjointe du Département des relations professionnelles et des relations d'emploi (DIALOGUE) et du Département de la sécurité sociale (SECSOC) (Genève, BIT, 2012).

⁴⁸ BIT: *Une approche équitable pour les travailleurs migrants dans une économie mondialisée*, rapport VI, CIT, 92^e session, Genève, 2004.

264. Le dialogue social est non moins crucial pour favoriser une répartition équitable et efficace des fruits d'une meilleure productivité, un enjeu capital pour les pays engagés dans la transition démographique ⁴⁹.

265. La santé et la sécurité au travail est une question importante qui doit être incluse dans les conventions collectives. Les organisations d'employeurs et de travailleurs peuvent apporter leur expérience du milieu du travail dans l'élaboration des politiques et des programmes de prévention, qui devraient tenir compte des besoins particuliers des travailleurs âgés.

266. Le dialogue social et les conventions collectives devraient aborder les questions relatives au temps de travail et à l'organisation du travail. Ces questions peuvent être réglées, entre autres, par des accords négociés de flexibilisation du travail, dans le cadre d'une gamme étendue de formes novatrices d'organisation du travail.

267. L'expérience de la Finlande (encadré 3.4) montre qu'il est possible de traiter la question du vieillissement de manière à ce que tout le monde soit gagnant. Elle souligne la nécessité d'un engagement des gouvernements en faveur d'une politique volontariste et à long terme, fondée sur le partenariat social et sur une large sensibilisation de la population. Il est remarquable que ce résultat ait pu être obtenu dans un contexte de restructuration économique d'envergure, au lendemain d'une profonde récession et avec une hausse exponentielle du chômage.

268. La crise financière et économique mondiale, en provoquant une hausse rapide des déficits et de l'endettement publics, a exacerbé les tensions, tout spécialement en ce qui concerne les systèmes de retraite, poussant les gouvernements à accélérer le processus de réforme afin de restaurer la pérennité de ces systèmes, sans toujours accorder l'attention nécessaire à des aspects tels que la couverture et l'adéquation de ces systèmes. Des pressions sont aussi exercées par les institutions internationales – le Fonds monétaire international (FMI), la Banque mondiale, l'UE et l'Organisation pour la coopération et le développement économiques (OCDE) –, dont les recommandations poussent les gouvernements à lancer des réformes importantes, souvent dans la précipitation. Ces réformes, qui concernent notamment les systèmes de retraite, sont souvent axées sur la maîtrise des coûts et moins sur la limitation de l'impact négatif que ces mesures peuvent avoir sur le plan social. Cette manière de faire ne permet pas la consultation effective des partenaires sociaux et des autres parties prenantes. Même dans les pays qui ont traditionnellement traité ces questions grâce à des systèmes éprouvés de dialogue social, les tensions ont été vives.

⁴⁹ BIT: *Améliorer les aptitudes professionnelles pour stimuler la productivité, la croissance de l'emploi et le développement*, rapport V, CIT, 97^e session, Genève, 2008.

Encadré 3.4

Finlande: Relever le défi du vieillissement grâce aux consultations tripartites

En 1990, la Finlande présentait le taux de retraite anticipée le plus élevé de tous les pays nordiques, avec un taux d'emploi qui atteignait à peine 47 pour cent pour les hommes âgés de 55 à 65 ans. Afin d'inverser cette tendance, le gouvernement et les partenaires sociaux se sont entendus sur une stratégie nationale quinquennale, lancée en 1998, qui avait pour objectif de changer les mentalités de tous les acteurs à l'égard des personnes avançant en âge, en faisant de celles-ci un atout pour la société, en préservant leur état de santé et leur capacité de travail, en améliorant leurs conditions de travail, en encourageant la retraite partielle par des subventions à l'emploi et en aidant les chômeurs âgés à retrouver du travail. Cette stratégie a permis de transformer notamment les attitudes à l'égard des travailleurs âgés. La tendance à la retraite anticipée a été inversée, et l'âge de départ effectif à la retraite s'est accru d'un an et demi, augmentant le taux d'emploi des travailleurs âgés de 10 points de pourcentage entre 2000 et 2005.

En 2003, le gouvernement finlandais et les partenaires sociaux ont adopté une loi modifiant le système de pensions du secteur privé afin de décourager la retraite anticipée. La réforme prévoit davantage de souplesse dans le choix de l'âge de départ à la retraite, en récompensant les personnes qui choisissent de continuer à travailler, en limitant les options de retraite anticipée, en abrogeant certains types de préretraite, en élevant l'âge limite pour la pension de vieillesse de 60 à 62 ans et en introduisant un âge de départ à la retraite souple, entre 63 et 68 ans (au lieu de 65 ans). Cette loi a nettement amélioré les taux actuariels de calcul des pensions pour les personnes choisissant de travailler au-delà de 63 ans. Dans la plupart des entreprises, les employeurs comme les travailleurs ont accueilli favorablement l'assouplissement de l'âge de départ à la retraite, en particulier dans le secteur public et dans les grandes entreprises.

Par la suite, les partenaires sociaux sont convenus, afin de garantir le financement futur des pensions liées aux revenus, d'accroître les cotisations en 2007 et en 2008.

La stratégie adoptée par la Finlande montre la nécessité d'un effort continu, cohérent et profond à long terme pour adapter le système de protection sociale et pour changer les mentalités face aux difficultés que suscite le vieillissement de la population.

Source: H. Sarfati et Y. Ghellab, *op. cit.*

269. La Grèce subit actuellement des pressions financières et économiques extrêmes. De ce fait, bien que les mécanismes de dialogue social aient été mis à contribution, leur influence sur les résultats actuels est minime. En Suède ainsi que dans d'autres pays européens, certains considèrent que les systèmes de dialogue social, traditionnellement solides, ont été, dans une certaine mesure, court-circuités dans le dernier cycle de réformes du système de pensions.

270. On peut aussi relever quelques expériences positives. En France, les systèmes de dialogue social tripartite ont été préservés dans une large mesure, même si la tension induite par la crise financière s'est exprimée dans des manifestations de rue. A Singapour, une Commission tripartite sur l'employabilité des travailleurs âgés a été créée en mai 2007. Deux de ses recommandations sont consacrées à la lutte contre la discrimination fondée sur l'âge. La première préconise la création d'une coalition tripartite pour des pratiques équitables en matière d'emploi, qui devrait associer les pouvoirs publics, les syndicats et le patronat et viser la promotion de pratiques justes et équitables en matière d'emploi. La seconde appelle à l'examen d'une loi prévoyant le

retour à l'emploi des travailleurs de 62 ans et plus, d'ici à 2011 ⁵⁰. En Chine, les progrès accomplis récemment en matière de sécurité sociale, notamment dans les domaines de la santé et des pensions, ont fait l'objet de discussions et de consultations avec les partenaires sociaux.

3.2. Politiques pour les travailleurs âgés

271. La recommandation (n° 162) sur les travailleurs âgés, 1980, aborde des questions liées à l'égalité de chances et de traitement, la protection de l'emploi, la rémunération, la préparation et l'accès à la retraite, et à la promotion de différentes méthodes d'application des politiques et des lois susceptibles de mener à des conditions de travail et d'emploi décentes pour les travailleurs âgés.

272. L'allongement de la vie active ne convient pas nécessairement à tout le monde. Premièrement, il y a les personnes âgées en mauvaise santé qui ont passé toute une vie à travailler dans des conditions pénibles ou qui ont de longues périodes de cotisation. Les aspects qualitatifs de l'organisation du travail et la santé constituent des déterminants importants de la participation des travailleurs de plus de 50 ans au marché du travail ⁵¹. Pour travailler plus longtemps, une personne doit être en bonne santé, accepter l'idée de travailler plus longtemps et avoir la possibilité de le faire. Les conditions de travail des travailleurs âgés, la sécurité et la santé au travail, les possibilités de formation tout au long de la vie ainsi que des horaires et des modalités de travail adéquats tout au long du cycle de vie sont autant d'éléments qui jouent un rôle déterminant à cet égard.

Promouvoir les pratiques non discriminatoires assurant la mixité et la gestion des âges

273. En raison de l'opinion, parfois préconçue, que la société s'en fait, les travailleurs les plus âgés sont largement pénalisés dans l'accès à l'emploi et souvent victimes d'une discrimination directe ou indirecte.

274. Des campagnes de sensibilisation lancées par les pouvoirs publics, les partenaires sociaux et les médias peuvent contribuer à faire reculer la méfiance et les a priori à l'encontre des travailleurs âgés. Les gouvernements de plusieurs pays, comme l'Australie, la Finlande, la Norvège, les Pays-Bas et le Royaume-Uni, ont sponsorisé de vastes campagnes d'information pour inciter les employeurs à surmonter leur réticence à recruter ou conserver un personnel âgé. Au Royaume-Uni, la campagne *Age Positive* comporte des travaux de recherche et des publications, des articles dans la presse, des manifestations spéciales, des prix et un site Web spécialement destiné à la diffusion des idées promues. Elle a débouché en outre sur la désignation de 120 «champions», autant de personnalités, entreprises, établissements universitaires, instituts de recherche et groupes de pression s'étant distingués par leurs pratiques exemplaires. En Australie, des programmes ont été conçus pour sensibiliser les employeurs à la valeur des travailleurs âgés ⁵². En 2006, le gouvernement de la Géorgie a mis en œuvre une stratégie destinée à valoriser l'emploi des personnes âgées en luttant contre la discrimination et les préjugés négatifs concernant l'activité professionnelle des personnes de plus de 65 ans ⁵³.

⁵⁰ S. Thangavelu: *Country study on the promotion of decent work for older persons in the formal and informal economy – Case of Singapore* (Singapour, Université nationale, 2008).

⁵¹ T. Debrand et P. Lengagne: *Organisation du travail et santé des seniors en Europe*, Institut de recherche et documentation en économie de la santé (IRDES), (Paris, 2008); J. Paz, *op. cit.*

⁵² S. Bisom-Rapp et coll., *op. cit.*

⁵³ Commission économique des Nations Unies pour l'Europe, *op. cit.*

275. Des mesures et aménagements au niveau de l'entreprise peuvent aussi être très utiles pour faire tomber les idées préconçues. Les programmes de mixité des âges lancés à l'échelon de l'entreprise offrent un moyen constructif et tourné vers l'avenir de lutter contre la discrimination fondée sur l'âge. Un nombre croissant d'entreprises gèrent déjà leurs besoins en personnel dans une perspective à long terme et considèrent les travailleurs âgés comme un atout au sein d'effectifs présentant une bonne mixité des âges, qui offrent à l'entreprise des compétences variées et complémentaires. Les programmes axés sur la diversité inscrivent le principe de l'égalité des chances au cœur de la gestion des ressources humaines et de la gestion des âges. En outre, mettre l'accent sur la diversité des âges et non plus simplement sur les besoins des travailleurs âgés, c'est éviter de renforcer l'idée préconçue selon laquelle ils sont moins productifs. Veiller à la mixité des âges et à la constitution d'effectifs très diversifiés, c'est pour les employeurs s'assurer l'accès à un réservoir de main-d'œuvre plus étendu, voire s'ouvrir de nouveaux débouchés commerciaux et s'adapter plus vite à l'évolution du marché ⁵⁴.

276. On entend par «gestion des âges» les diverses dimensions permettant de gérer les ressources humaines au sein des organisations, en mettant explicitement l'accent sur le vieillissement et aussi, plus généralement, sur l'administration globale du vieillissement de la main-d'œuvre par des politiques publiques ou par la négociation collective ⁵⁵. Les bonnes pratiques en matière de gestion des âges ont été définies comme les mesures propres à éliminer les barrières entre les âges ou à promouvoir la diversité des âges.

277. Les pratiques non discriminatoires assurant la mixité et la gestion des âges sont des outils de gestion importants et sont essentielles pour améliorer le rendement et la productivité. Parallèlement, la législation interdisant la discrimination fondée sur l'âge est cruciale pour assurer l'égalité des chances.

278. La législation sur la discrimination liée à l'âge a pour objet de régler un certain nombre de problèmes importants qui touchent les travailleurs âgés sur le marché du travail et sur leur lieu de travail. Elle devrait faire en sorte que l'âge ne soit pas un facteur dans le recrutement ni dans le licenciement de travailleurs âgés. Cette législation est importante par ailleurs pour contribuer à faire en sorte que les travailleurs âgés ne se voient pas refuser des perspectives de formation ou de promotion pour des raisons strictement liées à l'âge. En ce sens, la législation sur la discrimination liée à l'âge définit les droits et responsabilités des organisations et des travailleurs âgés qui devraient guider le comportement de toutes les parties concernées.

279. Les pays sont de plus en plus nombreux à promulguer des lois interdisant la discrimination fondée sur l'âge. Ils sont une trentaine ⁵⁶ à s'être dotés d'une forme ou d'une autre de législation interdisant ou rendant explicitement illégales des formes de discrimination directe ou indirecte fondée sur l'âge ⁵⁷.

⁵⁴ M. Fortuny, A. Nesporova et N. Popova: *Employment promotion policies for older workers in the EU accession countries, the Russian Federation and Ukraine*, Employment Paper 2003/50 (Genève, BIT, 2003), pp. 62-63.

⁵⁵ A. Walker: *Combating Age Barriers in Employment – European Research Report* (Dublin, European Foundation, 1997).

⁵⁶ Afrique du Sud, Allemagne, Arménie, Australie, Autriche, Belgique, Chypre, Danemark, Espagne, Estonie, Etats-Unis, Finlande, France, Grèce, Guyana, Hongrie, Irlande, Italie, Lettonie, Lituanie, Luxembourg, Malte, République de Moldova, Norvège, Nouvelle-Zélande, Pays-Bas, Pologne, Portugal, Roumanie, Royaume-Uni, Fédération de Russie, Sainte-Lucie, Slovaquie, Slovénie, Suède et République tchèque.

⁵⁷ N. Ghosh: *Age discrimination and older workers: Theory and legislation in comparative context*, Conditions of Work and Employment Series No. 20 (Genève, BIT, 2008).

280. Parmi les pays de l'OCDE, les Etats-Unis sont les premiers à s'être dotés d'un texte interdisant la discrimination fondée sur l'âge, avec une loi qui couvre les travailleurs à partir de 40 ans ⁵⁸, sans limite d'âge supérieure. Ce texte interdit la discrimination liée à l'âge dans l'emploi et vise à promouvoir l'accès à l'emploi en vertu des capacités plutôt que de l'âge. Il exclut cependant de son champ d'application les entreprises de moins de 20 salariés. La République de Corée a adopté une loi instituant des mesures d'action positive rendant obligatoire la présence d'une proportion de 3 pour cent au moins de plus de 55 ans dans les effectifs des entreprises. En outre, la loi relative à la promotion de l'emploi des personnes âgées dresse une liste de 77 activités pour lesquelles la priorité doit être accordée aux candidats les plus âgés ⁵⁹.

281. Une directive du Conseil européen (2000/78/CE), adoptée en 2000 et portant création d'un cadre général en faveur de l'égalité de traitement en matière d'emploi et de travail, couvre un certain nombre de motifs de discrimination, y compris l'âge. Cette directive fait obligation à tous les Etats Membres de se doter d'une loi interdisant la discrimination, directe ou indirecte, fondée sur l'âge ou sur d'autres motifs dans le monde du travail. Elle couvre l'emploi, les activités non salariées et la profession ainsi que la formation et l'orientation professionnelles. Se pose toutefois la question du contrôle de l'application de ce texte. Dans certains cas, les mesures prises ont été de pure forme, les dispositions superficielles et les partenaires sociaux peu coopératifs ⁶⁰. Le Royaume-Uni a cherché à combattre les problèmes liés à la discrimination dont font l'objet les travailleurs âgés par un texte réglementaire de 2006 sur l'emploi et l'âge incorporé dans la loi sur l'égalité de 2010. La Norvège, de manière similaire, a cherché à combattre la discrimination dans sa loi sur le cadre de travail, texte qui exige aussi l'adaptation du lieu de travail aux salariés âgés. La loi norvégienne sur les congés annuels accorde aux salariés de plus de 60 ans une semaine supplémentaire de congés annuels pour compenser les effets de l'épuisement ⁶¹. Alors que la majorité des pays européens ont adopté des lois contre la discrimination liée à l'âge, certains autorisent les employeurs (tel est le cas par exemple en Irlande) ou les conventions collectives (comme en Espagne) à fixer un âge obligatoire de départ à la retraite. En outre, dans certains pays, les contrats de travail se terminent automatiquement lorsqu'un salarié atteint un certain âge (les lois de la Finlande et du Luxembourg), tandis que, dans d'autres, l'employeur peut, lorsqu'un salarié atteint un certain âge, le licencier sans autre motif. Ce type de licenciement est licite en Italie, aux Pays-Bas, en Roumanie et en Suède. D'autres pays encore appliquent toujours un âge obligatoire de départ à la retraite, malgré le fait qu'ils aient adopté des lois mettant en œuvre la directive européenne sur la discrimination.

282. Les Principes directeurs et le Plan d'action de l'Union africaine sur le vieillissement, adoptés à l'issue de la 38^e session ordinaire de l'Assemblée des chefs d'Etat et de gouvernement de l'Organisation de l'unité africaine (OUA) en juillet 2002, recommandent que les Etats Membres reconnaissent les droits fondamentaux des personnes âgées et s'engagent à abolir toutes les formes de discrimination fondées sur l'âge. Plusieurs mesures sont préconisées, dont la révision de la législation existante (dispositions sur la propriété, les droits fonciers, l'héritage et la sécurité sociale en particulier) et l'adoption de nouveaux textes législatifs pour assurer que les personnes

⁵⁸ La loi des Etats-Unis sur la discrimination fondée sur l'âge dans l'emploi est l'une des rares qui contient une définition des termes «travailleur âgé».

⁵⁹ Nations Unies: *World Economic and Social Survey 2007: Development in an ageing world*, Département des affaires économiques et sociales (New York, 2007), p. 62.

⁶⁰ Eurofound, 2006, *op. cit.*

⁶¹ L. Engelen, 2012, *op. cit.*, p. 33.

âgées, et surtout les femmes, sont traitées de façon équitable dans la loi et le droit coutumier.

283. Les lois antidiscrimination prévoient souvent la possibilité d'appliquer des politiques légitimes de discrimination positive, en particulier en matière d'âge, si les moyens sont appropriés et nécessaires. On trouve un exemple de ce type de politique en Slovaquie où les travailleurs âgés bénéficient indirectement d'un traitement préférentiel accordé (comme le stipule la loi) aux personnes considérées comme «désavantagées» parmi les demandeurs d'emploi, et où toute personne de plus de 50 ans à la recherche d'un emploi est classée dans cette catégorie ⁶².

284. La discrimination fondée sur le sexe et la discrimination fondée sur l'âge peuvent coexister, se conjuguant en outre avec d'autres types de discrimination liée par exemple à l'origine raciale ou ethnique. Certaines formes de discrimination qui touchent les femmes tout au long de leur vie peuvent être aggravées avec le temps du fait d'une discrimination liée à l'âge ⁶³. Au sein de l'UE-15, près de 23 pour cent des femmes qui déclarent avoir été la cible d'une discrimination fondée sur l'âge font état parallèlement d'une discrimination fondée sur le sexe.

285. Il existe de même un lien entre la discrimination fondée sur l'âge et la discrimination fondée sur le handicap. Etant donné que les personnes âgées risquent davantage d'être handicapées, la législation interdisant la discrimination fondée sur le handicap protégera une minorité non négligeable de travailleurs d'âge avancé.

286. Pour résumer, des efforts proactifs, entrepris de concert par l'ensemble des principaux acteurs intéressés, peuvent grandement contribuer à la lutte contre les préjugés et obstacles qui nuisent à l'amélioration de l'emploi des travailleurs âgés.

Politiques actives du marché du travail

287. Les politiques actives du marché du travail comprennent la formation, les subventions accordées à la création d'emplois dans le secteur privé, l'aide pour la recherche d'emploi et la création directe d'emplois.

a) *Education, formation et perfectionnement des compétences*

288. La recommandation (n° 195) sur la mise en valeur des ressources humaines, 2004, appelle les Etats Membres à «promouvoir l'accès à l'éducation et à la formation tout au long de la vie des personnes ayant des besoins spécifiques identifiés dans chaque pays, telles que [...] les travailleurs âgés...». Les conclusions sur les compétences en vue de stimuler la productivité, la croissance de l'emploi et le développement ⁶⁴ appellent les gouvernements à «fournir, dans le cadre d'une formation tout au long de la vie, [...] des mesures actives concernant le marché du travail telles que des programmes de formation visant les travailleurs âgés». Elles appellent également les partenaires sociaux à apporter une contribution «en fournissant des ensembles coordonnés de mesures en faveur de l'emploi des personnes âgées, notamment l'actualisation permanente des compétences, en particulier dans le domaine des nouvelles technologies».

⁶² L. Engelen, 2012, *op. cit.*, p. 33

⁶³ BIT: *ABC des droits des travailleuses et de l'égalité entre hommes et femmes*, deuxième édition (Genève, 2007), p. 196.

⁶⁴ BIT: *Améliorer les aptitudes professionnelles pour stimuler la productivité, la croissance de l'emploi et le développement*, rapport V, Conférence internationale du Travail, 97^e session, Genève, 2008.

289. Les pays dans lesquels les travailleurs âgés suivent davantage qu'ailleurs des activités de formation continue, formelle ou informelle (Danemark, Finlande, Norvège, Pays-Bas, Suède et Royaume-Uni), sont parmi les plus compétitifs. Lorsque travail et études sont étroitement intégrés, lorsque les travailleurs âgés sont spécifiquement ciblés pour participer à des programmes de formation liés à l'emploi et conçus pour cette phase de la vie et lorsqu'une gestion des âges cohérente est en place, le pourcentage de personnes âgées dans la main-d'œuvre est manifestement plus élevé ⁶⁵.

290. En Amérique latine, Porto Rico, El Salvador et le Mexique ont élaboré des programmes de formation destinés spécifiquement aux travailleurs âgés. Au Mexique, l'Institut national pour les personnes âgées (INAPAM) a mis au point un programme de formation pour les adultes âgés qui souhaiteraient reprendre une activité, et il a en outre créé, en collaboration avec le Secrétariat au développement social et le Fonds des entreprises sociales, un fonds destiné aux personnes âgées qui souhaiteraient créer une entreprise ⁶⁶.

291. Le rythme du progrès technique exige un renouvellement et une mise à jour permanents des compétences. Aux Etats-Unis, le Senior Community Service Employment Program, administré par le ministère du Travail, dispense une formation, en particulier des cours d'informatique, aux travailleurs de 55 ans et plus dont le revenu est bien inférieur au seuil de pauvreté fédéral ⁶⁷. SeniorNet est une autre initiative novatrice qui permet d'aider les personnes âgées à acquérir des compétences en informatique. C'est une organisation à but non lucratif, regroupant des adultes de 50 ans et plus qui utilisent l'informatique dans 240 «centres d'apprentissage» à travers les Etats-Unis et dans d'autres pays, comme l'Australie et la Nouvelle-Zélande.

292. La participation des travailleurs âgés à des activités d'éducation et de formation est particulièrement forte dans les pays scandinaves, où le principe de l'apprentissage tout au long de la vie fait partie intégrante des politiques nationales d'éducation et du marché du travail (voir figure 3.11). L'une des caractéristiques marquantes de l'éducation dans ces pays est qu'elle accompagne les diverses phases de la vie, en tablant sur la mise à niveau constante des qualifications tout au long de la carrière professionnelle de la personne. Les taux élevés de formation reposent sur un dialogue social bien développé et sur la participation des partenaires sociaux tant à la définition du cadre juridique qu'aux possibilités de formation en cours d'emploi. A l'inverse, dans un grand nombre d'autres pays européens, les politiques d'apprentissage tout au long de la vie sont encore en développement (comme en Autriche, où une stratégie nationale intégrée d'apprentissage tout au long de la vie est en passe d'être lancée). Dans ces pays, les taux de formation des travailleurs âgés sont nettement inférieurs à ceux des travailleurs qui sont au milieu de leur carrière. Les travailleurs âgés pâtissent d'un fort désavantage concurrentiel, ce qui renforce les clichés touchant leur profil en matière de qualifications ⁶⁸. La figure 3.11 montre que, dans la plupart des pays, la participation des femmes aux activités de formation est beaucoup plus élevée que celle des hommes parmi les travailleurs âgés.

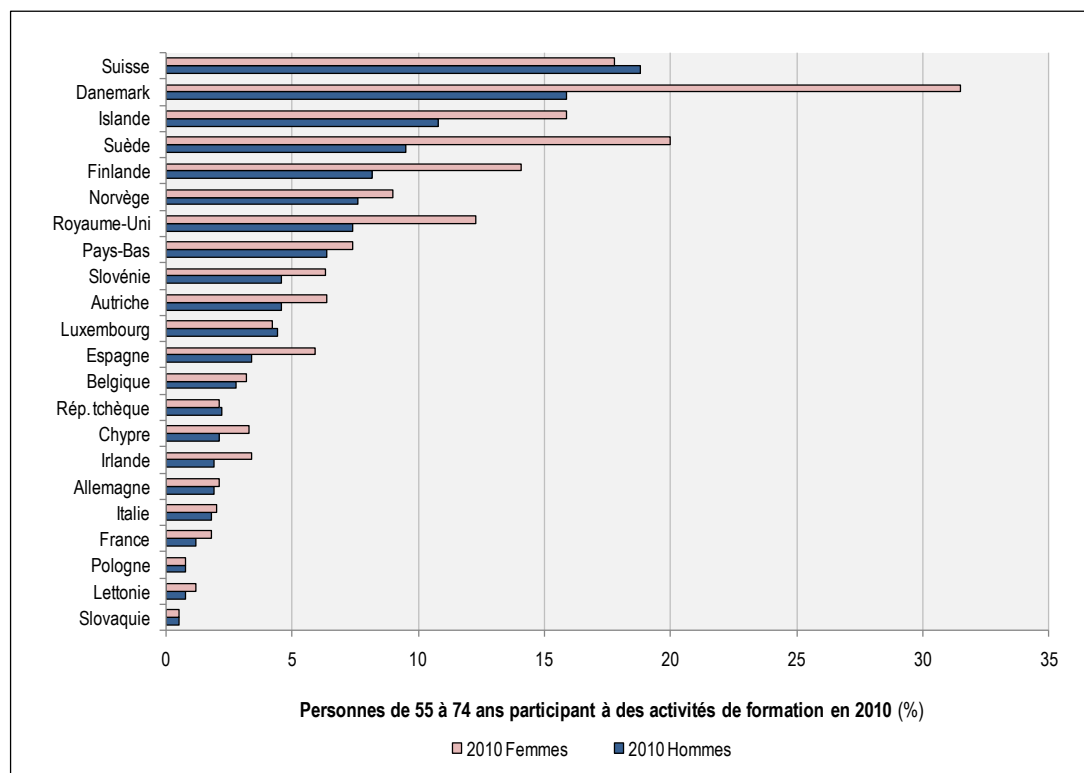
⁶⁵ W. Pramstrahler: «Lifelong learning and work quality: Two approaches for coping with demographic change», *Sociologia del lavoro* n° 125 (2012).

⁶⁶ J. Paz, 2010, *op. cit.*

⁶⁷ L. Eyster, R. Johnson et E. Toder: *Current strategies to employ and retain older workers* (Washington, DC, The Urban Institute, 2008).

⁶⁸ D. Hofäcker: *Globalization and the Labour Market Situation of Older Workers: Exploring Trends, Challenges and Strategies for Adaptation*. Thematic Review Seminar on «Employment policies to promote active ageing» (Bruxelles, 11 juin 2012).

Figure 3.11. Pourcentage des personnes de 55 à 74 ans participant à des activités de formation (formelle ou non formelle) en 2010, dans divers pays



Note: L'indicateur relatif à la formation (formelle et non formelle) couvre l'éducation et la formation formelle et non formelle dispensée dans les systèmes scolaires et universitaires, mais aussi dans des cours, séminaires, ateliers, etc., hors éducation formelle, et quel qu'en soit le thème.

Source: CEE-ONU, 2012: *Synthesis Report on the implementation of the Madrid International Plan of Action on Ageing in the UNECE Region*, document préparé pour la Conférence ministérielle sur le vieillissement de Vienne (19 et 20 septembre 2012).

293. L'une des manières de procéder consiste à généraliser les prestations liées au travail sous forme de crédits individuels à investir dans la formation, qui amélioreraient les compétences et l'employabilité des travailleurs âgés moins qualifiés. En Europe, les mesures de financement mises en œuvre pour aider les adultes à suivre des activités de formation comprennent des crédits individuels de formation, des systèmes de chèques-formation et des pauses de carrière. Ce type de mesure constitue une incitation financière aux adultes pour qu'ils investissent dans le maintien et l'amélioration de leurs compétences en suivant des formations pour adultes. «Bildungskonto» en Autriche, «Opleidingscheques» en Belgique, congé individuel de formation en France ou «WeGebAU» en Allemagne sont quatre exemples parmi bien d'autres de mécanismes de financement à disposition des salariés peu qualifiés pour améliorer leur formation et leur employabilité, donnant la priorité aux travailleurs âgés ⁶⁹.

b) *Inciter les employeurs à maintenir dans l'emploi ou à recruter des travailleurs âgés*

294. Les subventions publiques aux employeurs se répartissent en deux grandes catégories. De nombreux pays subventionnent l'engagement ou le réengagement des travailleurs âgés en réduisant ou en éliminant les cotisations de l'employeur au système national d'assurance ou de sécurité sociale. Ainsi, les employeurs espagnols se voient

⁶⁹ B.J. Hake: *The role of public employment services in extending working lives: Sustainable employability for older workers* (Bruxelles, Commission européenne, 2011; document de synthèse).

accorder une réduction allant de 40 à 100 pour cent de leurs cotisations à la sécurité sociale selon l'âge du travailleur qu'ils embauchent. La deuxième catégorie de subventions concerne les cas dans lesquels l'Etat contribue directement aux coûts liés à l'embauche de travailleurs âgés. Elle comprend diverses formes de paiement, dont les primes fixes, les subventions salariales et le transfert de prestations de chômage, et semble assez appréciée parmi les Etats membres de l'UE.

295. En Pologne, les employeurs ont le choix entre des réductions standard de leurs cotisations de sécurité sociale ou un remboursement forfaitaire pouvant atteindre 1 075 euros ⁷⁰. A titre d'exemple parlant, on peut citer les bons d'intégration par subvention salariale au titre desquels les entreprises allemandes qui engagent un travailleur âgé de plus de 50 ans se voient accorder une subvention qui peut atteindre 50 pour cent du salaire; pour les personnes handicapées, cette subvention peut même aller jusqu'à 70 pour cent du salaire. Des primes annuelles sont offertes aux entreprises qui emploient des travailleurs âgés: en Espagne, 1 300 à 1 500 euros par an pour l'embauche d'un travailleur de plus de 45 ans avec un contrat à durée indéterminée; en France, 2 000 euros par an pour l'engagement d'un travailleur de ce groupe d'âge ⁷¹. En Suède, le programme New Start Jobs comprend une clause qui réduit la charge fiscale des employeurs pendant une durée égale à la période de chômage qu'a connue un travailleur nouvellement engagé. Par ailleurs, les employeurs sont dispensés de cotiser au régime public d'invalidité pour les travailleurs qui atteignent l'âge de 65 ans, ce qui constitue un allègement fiscal indirect ou une subvention salariale pour l'embauche de travailleurs de plus de 65 ans et aussi pour les indépendants actifs au-delà de cette limite d'âge, ce qui encourage l'emploi et le travail indépendant des plus de 65 ans ⁷².

296. En Argentine, la réforme du Code du travail menée en 2000 comporte des mesures d'allègement des cotisations de sécurité sociale pour les cas où un travailleur en période d'essai obtient un contrat permanent. Ces allègements sont plus importants lorsque le bénéficiaire de ce nouveau contrat est une femme chef de famille, un travailleur âgé de 45 ans, ou plus, ou un jeune travailleur âgé de 24 ans, ou moins. Le *Programa de Inserción Laboral* (Programme d'insertion dans le marché du travail) offre une subvention salariale afin d'encourager l'entrée sur le marché du travail des personnes âgées de plus de 45 ans. Le programme visait initialement les bénéficiaires de l'assurance-chômage; il offre un équivalent de subvention salariale pour tous les groupes d'âge, mais, pour les personnes de 45 ans et plus, les prestations sont prolongées de trois mois. Toutefois, les effets sur les personnes de plus de 50 ans restent limités, et le programme n'a pas fait l'objet d'une évaluation.

297. Depuis la fin des années quatre-vingt-dix, le gouvernement de la Chine, confronté à des licenciements massifs et à la progression rapide, en parallèle, du chômage urbain, a adopté une série de politiques actives du marché du travail destinées aux travailleurs âgés (définis comme les travailleuses de plus de 40 ans et les travailleurs de plus de 50 ans). Les entreprises qui engagent un travailleur âgé pour une période d'au moins trois ans bénéficient de subventions d'assurances sociales. Le montant est calculé sur la base des cotisations de retraite, d'assurance médicale et d'assurance-chômage payées par l'employeur. En outre, des dégrèvements d'impôts plafonnés sont accordés aux

⁷⁰ D. Hofäcker, 2012, *op. cit.*

⁷¹ *Ibid.*

⁷² L. Engelen, 2012, *op. cit.*

entreprises qui engagent des travailleurs âgés qui sont restés sans emploi pendant plus d'une année ⁷³.

c) *Des avantages fiscaux pour l'emploi: Rendre rentable l'emploi des travailleurs âgés*

298. Ces subventions ne doivent pas nécessairement aller à l'employeur, surtout lorsque la résistance ou les réticences viennent davantage du travailleur que de l'employeur. Toute une série de mesures d'incitation fiscale peuvent être utilisées pour encourager les travailleurs âgés à continuer à travailler ou à reprendre un emploi.

299. De manière générale, les systèmes d'incitation fiscale encourageant l'emploi sont trop rares. Lorsqu'ils existent, ils comprennent des prestations complémentaires subordonnées à l'exercice d'un emploi, des exonérations de cotisations à l'assurance-chômage et des crédits d'impôt supplémentaires, ou encore des émoluments individuels. L'Allemagne, l'Autriche et la Belgique sont des exemples de pays dans lesquels les travailleurs âgés sans emploi peuvent percevoir des prestations complémentaires. En Allemagne, des prestations complémentaires sont accordées aux travailleurs de plus de 50 ans qui acceptent de toucher un salaire réduit afin d'échapper au chômage. Ils peuvent percevoir 50 pour cent de la différence nette de salaire pendant la première année et 30 pour cent l'année suivante. Le nombre de travailleurs âgés percevant des prestations subordonnées à l'exercice d'un emploi a presque doublé pour atteindre 19 900 en 2010 ⁷⁴. Au Royaume-Uni, dans le cadre du *New Deal 50 Plus programme*, les personnes de 50 ans et plus qui ont perçu des prestations en fonction de leurs revenus pendant au moins six mois ont droit à un complément de revenus d'activité pendant une période pouvant aller jusqu'à 52 semaines lorsqu'elles obtiennent un travail de plus de 16 heures par semaine. Ce complément est plus élevé pour ceux dont le revenu familial est faible ⁷⁵.

300. Le Danemark offre une prime exonérée d'impôts aux travailleurs qui renoncent à profiter de leur retraite anticipée volontaire et qui continuent à travailler jusqu'à l'âge de 65 ans. Dans le même esprit, les travailleurs belges qui continuent à travailler après l'âge de 62 ans perçoivent une prime journalière de 2,21 euros. D'autres pays autorisent les personnes qui touchent déjà une pension de retraite normale ou anticipée à percevoir un revenu complémentaire grâce à un emploi rémunéré, jusqu'à un certain plafond de revenu. Ce genre de système encourage les personnes âgées à continuer à travailler et à accumuler des revenus supplémentaires pour assurer leur sécurité financière dans la vieillesse, mais il peut aussi contribuer à réduire l'emploi informel parmi les travailleurs âgés ⁷⁶.

301. Les subventions accordées aux travailleurs âgés, considérés comme une catégorie à part entière, risquent cependant de renforcer la résistance des employeurs à l'embauche ou au maintien dans l'emploi d'une personne âgée. Le critère de l'âge ne suffit pas. Les salariés âgés sont différents, par exemple en termes de formation et de qualifications mais aussi en termes d'état de santé, et ils ne sont pas tous nécessairement en mesure de prolonger leur activité professionnelle. Ils diffèrent aussi en ce qui concerne leur orientation professionnelle et leurs plans concernant leur retraite. L'application aveugle

⁷³ BIT: *China: From an active employment policy to employment promotion law*, Département des politiques de l'emploi (Genève, 2011).

⁷⁴ L. Engelen, 2012, *op. cit.*

⁷⁵ OCDE, *op. cit.*, 2006, pp. 125-126.

⁷⁶ D. Hofäcker, 2012, *op. cit.*

d'une seule et même méthode – traiter tous les travailleurs âgés comme un groupe homogène et leur appliquer à tous les mêmes mesures – risquerait de désavantager certains groupes parmi eux. Les mesures prises doivent donc être affinées pour répondre aux besoins des différents groupes de travailleurs âgés ⁷⁷. Il est particulièrement difficile de répondre spécifiquement aux besoins de ceux qui sont désavantagés sur le marché du travail, tels que les personnes âgées handicapées ou au chômage et les immigrants. Une subvention salariale destinée aux travailleurs âgés à faible revenu, peu qualifiés ou chômeurs de longue durée, par exemple, pourrait être une méthode plus appropriée. A titre d'exemple, la réforme de la formation introduite en Norvège s'adresse aux adultes qui n'ont pas suivi l'enseignement de type classique, aux personnes âgées qui n'ont pas été scolarisées lorsqu'elles étaient jeunes et aux immigrants adultes dont les qualifications ne sont pas reconnues dans le pays ⁷⁸.

d) *Orientation professionnelle et conseils*

302. La recommandation (n° 162) sur les travailleurs âgés, 1980, demande aux Etats Membres de prendre toutes mesures appropriées «pour s'assurer que les services d'orientation, de formation et de placement fournissent aux travailleurs âgés les facilités, les conseils et l'aide dont ils peuvent avoir besoin pour bénéficier pleinement de l'égalité de chances et de traitement».

303. Les entreprises et les organisations qui sont suffisamment grandes pour offrir des services d'orientation professionnelle et des conseils en interne sont beaucoup plus à même d'aider les travailleurs âgés, de manière à réduire le risque de déplacement auquel ils sont exposés, ce qui est encore plus appréciable lorsqu'il existe des possibilités de redéploiement et de reconversion au sein même de l'entreprise. Toutefois, lorsque sa taille ne permet pas à l'entreprise d'offrir des services d'orientation professionnelle et de reconversion en son sein, elle devrait envisager sérieusement de faire appel à des services extérieurs. Les services publics de l'emploi et les agences d'emploi privées peuvent être mis à contribution. Il est capital d'assurer un accès équitable à des services de l'emploi de qualité, qui peuvent influencer sur la capacité des travailleurs âgés de trouver et de garder un emploi.

304. Les services publics de l'emploi peuvent conseiller les travailleurs âgés qui souhaitent créer leur propre entreprise. Pour certains travailleurs âgés, qui ont le capital et la motivation nécessaires non seulement pour continuer de travailler, mais aussi pour passer d'un emploi salarié à un emploi indépendant, cette option peut présenter un certain intérêt. Pour les entrepreneurs qui veulent passer de l'économie informelle à l'économie formelle, des conseils en gestion financière, marketing et techniques de vente peuvent faire toute la différence entre la réussite et l'échec.

305. Aux Etats-Unis, les centres d'orientation professionnelle à guichet unique et le Senior Community Service Employment Program fournissent une aide pour la recherche d'emploi aux travailleurs âgés. Au Japon, l'Association pour le développement de l'emploi des citoyens âgés, présente sur tout le territoire du pays, aide entre autres les cols blancs âgés qui sont au chômage dans le cadre du projet d'échanges sur la carrière. Le succès de ce programme est attribué en grande partie aux échanges d'expériences entre ses participants ⁷⁹.

⁷⁷ D. Hofäcker, 2012, *op. cit.*

⁷⁸ Ce programme, lancé à la fin des années quatre-vingt-dix, est un accord passé entre le gouvernement et les partenaires sociaux, qui vise principalement à satisfaire la demande croissante de compétences mais aussi à encourager les travailleurs âgés à participer à une formation.

⁷⁹ H. Naganawa: «Re-employment of older white-collar workers», *Special Topic*, vol. 41, n° 2, fév. 2002.

306. Les femmes âgées ont souvent la possibilité de bénéficier d'une orientation professionnelle spéciale et d'une aide à la recherche d'emploi adaptée à leurs besoins. On mentionnera à ce propos le programme mis en place à Singapour pour encourager les femmes âgées à reprendre la vie professionnelle. Le programme du Congrès national des syndicats (NTUC) pour le retour des femmes au travail deviendra bientôt un programme national axé sur l'orientation professionnelle, la formation et les conseils aux femmes qui travaillent ⁸⁰.

Encadré 3.5

Des pactes pour l'emploi des travailleurs âgés en Allemagne

En Allemagne, le ministère fédéral du Travail et des Affaires sociales a lancé un programme national «Perspectives 50 plus – Pactes pour l'emploi des seniors dans les régions». En 2011 a commencé la troisième phase de programmation, qui se terminera en 2015. Quelque 78 pactes régionaux pour l'emploi ont été conclus à ce jour; les partenaires comprennent les agences pour l'emploi et une variété de parties prenantes locales et d'acteurs clés tels que les entreprises, les chambres d'industrie et de commerce et nombre d'associations, de syndicats, de collectivités locales, de centres de formation, d'églises et de prestataires de services sociaux. Les mesures introduites comprennent la formation à l'informatique et à la candidature aux offres d'emploi, les stages et les aides à l'emploi. En 2011, plus de 200 000 des 550 000 chômeurs de longue durée âgés ont exercé une activité et 70 000 d'entre eux ont obtenu un emploi sur le marché du travail ordinaire. Une évaluation de la première phase du programme, qui date de 2007, a montré que le succès de l'initiative repose sur une combinaison de conseils personnalisés et de tutorat ainsi que sur l'établissement de contacts proactifs avec les entreprises. Les petites entreprises apprécient hautement la qualité du processus de présélection des candidats pour les offres d'emploi. L'évaluation a révélé que le programme est perçu positivement tant par les chômeurs de longue durée âgés que par les employeurs.

Source: Commission européenne: Bilan de l'Observatoire européen de l'emploi: les politiques de l'emploi en faveur du vieillissement actif 2012 (Luxembourg, 2012), p. 29.

307. L'orientation professionnelle et les conseils sont importants pour les travailleurs âgés qui ont des décisions à prendre au sujet de leur retraite et se trouvent face à différentes options, telles qu'un départ progressif à la retraite ou une retraite à temps partiel. Il est par exemple important que ces travailleurs soient au courant des effets qu'aura une retraite flexible sur leur rémunération nette et leurs droits à pension avant leur départ. La recommandation n° 162 préconise la mise en place de programmes de préparation à la retraite auxquels soient associées des organisations d'employeurs et de travailleurs représentatives.

Adapter le temps de travail, la vie professionnelle et l'organisation du travail

308. Le temps de travail est une dimension importante des conditions d'emploi décent des travailleurs âgés, et la flexibilité du temps de travail est un outil important pour promouvoir une vieillesse active ⁸¹. Les faits montrent que, dans les pays de l'UE, la réduction de la durée du travail contribuerait de manière générale à améliorer le taux d'activité des personnes âgées. Les pays où la part des travailleurs âgés dans l'emploi à temps partiel est élevée ont des taux d'emploi élevés pour la tranche d'âge de 55 à

⁸⁰ S. Thangavelu, 2008, *op. cit.*

⁸¹ Age and the workforce, IDS HR Studies, n° 948 (août 2011); Commission économique des Nations Unies pour l'Europe, *op. cit.*

64 ans⁸². Cependant, même si l'existence d'aménagements qui permettent de réduire le temps de travail des travailleurs âgés paraît théoriquement être une mesure positive, les travaux de recherche du BIT montrent que cette mesure peut avoir des conséquences non souhaitées et, par exemple, pousser ceux qui, autrement, garderaient un travail à temps plein à prendre un travail à temps partiel, et même marginaliser et stigmatiser les travailleurs âgés sur le lieu de travail⁸³. Une évaluation du système autrichien de travail à temps partiel pour les travailleurs âgés, qui permet des options flexibles de départ à la retraite, l'objectif étant d'augmenter l'offre de main-d'œuvre, a montré que les travailleurs âgés passaient volontiers d'un emploi à temps plein à un emploi à temps partiel s'ils en avaient la possibilité et que l'effet global de la promotion du temps partiel sur l'offre totale de main-d'œuvre des travailleurs âgés était négatif⁸⁴. Qui plus est, selon l'OCDE⁸⁵, si la réduction du temps de travail est fortement subventionnée, elle risque d'entraîner une diminution plutôt qu'une augmentation de l'offre effective de travail des travailleurs âgés. La Finlande et la Suède ont accordé des subventions pour encourager le travail à temps partiel. Cependant, même si ces initiatives ont incité certains travailleurs âgés à reporter leur départ à la retraite, leur impact sur l'offre totale de main-d'œuvre en termes d'heures de travail effectuées est moins clair.

309. Il est admis que les mesures destinées à favoriser l'activité des personnes âgées dans leur ensemble devraient introduire une certaine flexibilité dans le temps de travail et l'organisation du travail. Toutefois, les mesures axées sur l'âge ne sont pas toujours souhaitables ni efficaces. Les capacités physiques et mentales des travailleurs âgés, de même que leurs préférences et attitudes à l'égard du travail, dépendent de leur situation passée et présente. Par conséquent, des formules permettant aux travailleurs d'adapter leur temps de travail devraient être proposées à tous les stades de la vie professionnelle et pas uniquement à la fin.

310. On tient souvent pour acquis que le problème qui consiste à concilier les responsabilités professionnelles et familiales cesse d'exister lorsque les enfants, devenus adultes, quittent le foyer familial. Or, du fait de la conjoncture économique, les travailleurs âgés font toujours face, dans de nombreux pays, à ce type de difficulté. Tel est particulièrement le cas des femmes âgées, qui jouent souvent un rôle important en s'occupant de leurs petits-enfants⁸⁶. En l'absence de politiques de la famille applicables aux travailleurs âgés, ce type de choix peut avoir des conséquences sur les salaires perçus dans l'emploi, à court terme, et sur les cotisations de retraite, à plus long terme.

311. Il est particulièrement important de déterminer jusqu'à quel point les contraintes en termes de durée du travail dissuadent les travailleurs âgés de continuer à travailler ou de reprendre le travail, surtout au-delà de l'âge normal de départ à la retraite. La progression, au cours de ces dernières années, du travail à temps partiel serait donc un facteur important à prendre en considération si l'on veut répondre aux souhaits de travailleurs âgés qui, sans cela, ne travailleraient pas.

⁸² Commission européenne: *Employment in Europe 2007* (Bruxelles, 2007).

⁸³ A. Jolivet et S. Lee, *op. cit.*, 2004.

⁸⁴ N. Graf et coll. (2009): «Labour Supply Effects of a Subsidised Old-Age Part-Time Scheme in Austria», IZA Discussion Paper. <http://ftp.iza.org/dp4239.pdf>.

⁸⁵ OCDE, 2006, *op. cit.*

⁸⁶ N.S. Ghosheh, S. Lee et D. McCann: *Conditions of work and employment for older workers in industrialized countries: Understanding the issues*, Conditions of Work and Employment Series No. 15 (Genève, BIT, 2006).

312. En ce qui concerne les formes atypiques d'aménagement du temps de travail, certaines conviennent mieux aux travailleurs âgés que d'autres. Le travail posté, par exemple, n'est sans doute pas recommandé pour les travailleurs de plus de 50 ans, qui peuvent avoir davantage de mal à récupérer du stress causé par des horaires de travail variables. Part ailleurs, les nouvelles technologies pourraient être utilisées pour offrir de meilleures conditions de travail.

Assurer un milieu de travail sûr et salubre

313. Comme l'indique la recommandation (n° 162) sur les travailleurs âgés, 1980, les mesures visant à permettre aux travailleurs âgés de continuer à exercer un emploi doivent être élaborées dans le cadre d'une politique nationale d'amélioration de la sécurité et de la santé de tous les travailleurs à tous les stades de la vie active. De nombreux pays ont élaboré des politiques et des lois sur la sécurité et la santé au travail sur la base du principe de prévention. Le cadre d'action proposé est de plus en plus souvent basé sur l'évaluation des risques pour tous les travailleurs, associée à des mesures graduelles de prévention, dont la première est l'élimination du risque. Il s'agit d'un concept important car, pour devenir un «travailleur âgé», il faut avoir survécu à l'état de «jeune travailleur». En Europe, par exemple, les travailleurs de la tranche d'âge 18-24 ans ont au moins 50 pour cent de risques supplémentaires d'être blessés sur le lieu de travail que les travailleurs âgés. Les jeunes travailleurs risquent aussi davantage de contracter une maladie professionnelle⁸⁷. Les problèmes de sécurité et de santé au travail des jeunes sont particulièrement graves dans les pays en développement où le seul nombre des enfants et des jeunes qui travaillent dans des secteurs dangereux les rend particulièrement vulnérables.

314. De leur côté, les travailleurs âgés perdent parfois certaines de leurs facultés physiques, comme la force musculaire, mais ils compensent en général par des stratégies acquises avec l'expérience et la formation. La plupart des études montrent que les travailleurs âgés ont plutôt moins d'accidents mais que ceux-ci ont souvent des conséquences plus graves, et qu'ils mettent aussi plus de temps à guérir. De plus, les types de lésions ne sont pas les mêmes chez les travailleurs jeunes et chez les travailleurs âgés. Toute personne poussée à travailler au-delà de ses limites peut être victime d'une lésion, quel que soit son âge. Une politique nationale d'amélioration du lieu de travail et de promotion de lieux de travail bien conçus profite donc à tous les travailleurs. Le but est de concevoir des postes de travail et des tâches adaptés aux besoins du travailleur. Ainsi, des conditions différentes peuvent être mises en place pour répondre aux besoins de tout travailleur, quel que soit son âge. Les travailleurs vieillissants ne devraient donc pas être considérés comme une catégorie à part car des mesures de protection trop ciblées ou trop marquées risqueraient de les marginaliser et d'affaiblir leur position.

315. Au niveau du lieu de travail, il est important d'anticiper les transformations individuelles et collectives liées à l'âge ainsi que les changements à apporter aux techniques et à l'organisation du travail pour les adapter aux nécessités du vieillissement. D'une manière générale, le déclin organique lié à l'âge est surtout sensible dans les situations extrêmes, notamment dans les environnements non réglementés ou non surveillés que l'on peut rencontrer dans les pays en développement. Lorsque l'on cherche à évaluer l'aptitude d'une personne âgée à travailler, il faut savoir que les différences entre travailleurs âgés sont plus importantes que celles entre travailleurs âgés et jeunes travailleurs.

⁸⁷ *Ibid.*

316. Le déclin de la santé ou des fonctions cognitives physiques ou sensorielles peut être atténué, prévenu ou surmonté par de simples mesures d'adaptation. Une évaluation systématique des postes occupés ou susceptibles d'être occupés par les travailleurs âgés est donc nécessaire. Une telle «évaluation des risques» permettrait d'établir un état des lieux et de préciser les priorités d'action. Il faudrait aménager les postes de travail et les conditions de travail pour les rendre aussi sûrs que possible pour les travailleurs âgés.

317. La question du vieillissement ainsi que la sécurité et la santé au travail comportent une importante dimension hommes-femmes. Tout au long de leur vie professionnelle, les femmes courent davantage le risque de travailler à temps partiel, d'être confinées à certains domaines, d'occuper des emplois peu valorisants et de gagner moins que les hommes. Autant de facteurs qui pèsent sur le bien-être des travailleuses, surtout dans les dernières années de leur vie professionnelle.

318. La forme physique des travailleurs âgés détermine aussi leur aptitude à rester au travail. Les employeurs devraient donc les aider à rester en bonne santé en leur accordant du temps, des ressources et des facilités afin qu'ils puissent se consacrer à leur santé, à l'intérieur et en dehors du lieu de travail. Les activités visant à promouvoir la santé des travailleurs réduiraient sensiblement les maladies pouvant être prévenues dans cette tranche d'âge.

Assurer des soins de santé et des soins de longue durée aux personnes âgées

319. Les services de santé et les soins de longue durée peuvent être financés par diverses ressources (publiques, internationales, privées, cotisations) et peuvent être fournis par divers prestataires (publics, privés, ONG, etc.).

320. Dans les pays développés comme dans les pays en développement, on utilise déjà simultanément divers mécanismes de financement pour fournir une couverture universelle à la population sur la base de paniers de prestations adaptés aux besoins. Dans les pays en développement à revenu intermédiaire, la marge de manœuvre est sans doute plus large pour combiner régimes sociaux et régimes privés d'assurance-maladie en vue d'assurer une couverture universelle, incluant même les personnes âgées n'ayant jamais été assurées auparavant. Pour les pays en développement à faible revenu toutefois, il faudra aussi une combinaison de mécanismes public et privé pour développer les systèmes de soins de santé; mais, si le financement de ce développement risque de compromettre d'autres objectifs sociaux, un financement externe sera nécessaire pour la mise sur pied d'un système de soins de santé autonome.

321. L'expérience et les données recueillies dans le monde entier montrent qu'il n'y a pas de modèle unique et parfait pour offrir un accès universel à une protection sociale de la santé et à une protection des soins de longue durée. Les pays utilisent divers moyens de création de ressources, de mise en commun des risques, de prestation et de financement des soins de santé. L'expérience montre également que la protection sociale évolue au fil des années, voire des décennies, et est influencée par l'évolution économique et historique, les valeurs sociales et culturelles, le contexte institutionnel ainsi que l'engagement et la volonté politiques qui prévalent au sein des pays. De plus, la plupart des systèmes de financement nationaux de la santé sont basés sur plusieurs options de financement qui couvrent des sous-groupes de population distincts ou des groupes qui se chevauchent, alors que d'autres sous-groupes sont laissés sans aucune couverture.

322. Dans le contexte de l'évolution démographique, les indications fournies dans la recommandation n° 202 de l'OIT, qui dispose que tous les résidents et enfants devraient avoir accès à un ensemble de biens et services définis à l'échelle nationale comme étant des soins de santé essentiels, qui réponde aux critères de disponibilité, d'accessibilité, d'acceptabilité et de qualité. Ces garanties élémentaires de sécurité sociale devraient permettre aux personnes ayant besoin de soins de santé de ne pas être confrontées à une charge trop lourde ni à un risque accru de pauvreté résultant des conséquences financières de l'accès aux soins de santé essentiels. Cela est particulièrement important non seulement pour répondre aux besoins de santé des personnes âgées, mais aussi pour promouvoir la santé à tout âge et pour limiter les effets des changements démographiques sur la santé de la population et sur les systèmes de santé.

323. Le BIT⁸⁸ suggère de coordonner tous les mécanismes de financement au sein d'un pays pour accroître le volume de ressources et grouper les risques pour les soins de santé universels. Toutefois, cet accroissement ne devrait pas être absorbé par un accroissement équivalent des coûts de transaction et des frais administratifs.

324. Une approche pragmatique visant à rationaliser l'utilisation des différents mécanismes de financement en vue de promouvoir la couverture universelle et l'égalité d'accès devrait être élaborée en trois étapes: i) dresser l'inventaire des mécanismes de financement qui existent dans un pays donné; ii) évaluer, dans un second temps, les déficits d'accès et de couverture qui subsistent; iii) établir un plan de couverture qui permette de combler les lacunes de façon efficiente et efficace.

325. Dans ce contexte, l'Etat devrait jouer un rôle pivot de facilitation et de promotion et délimiter l'espace opérationnel de chaque sous-système. Cela suppose d'établir un cadre juridique inclusif pour le pays et d'adopter des mesures visant à garantir un financement suffisant et la fourniture de prestations complètes à l'ensemble de la population. Ce cadre légal devrait aussi réglementer l'assurance-maladie privée facultative, y compris les régimes communautaires, et comporter, le cas échéant, un certain nombre de règles permettant de garantir une bonne gouvernance et une protection efficace. Un tel cadre implique l'adoption d'une approche de la protection sociale de la santé *fondée sur les droits*, qui tienne compte des besoins et de la capacité contributive, réalisant ainsi l'objectif qui consiste à intégrer la partie de la population qui ne bénéficie pas d'une couverture sociale.

326. Lors de l'établissement du plan de couverture, *tous les types de mécanismes de financement* – notamment toutes les formes de régimes obligatoires et facultatifs, les régimes à but lucratif et non lucratif, les régimes publics et privés allant des services nationaux de santé aux régimes communautaires – devraient être envisagés s'ils contribuent à l'objectif de la couverture universelle et de l'accès égal de l'ensemble de la population aux services essentiels.

327. Le plan de couverture devrait être accompagné d'un *budget national de santé* global ou inclure un tel budget afin de pouvoir déterminer et projeter – sur la base d'un compte national de la santé – le montant total des ressources disponibles, par exemple des impôts, cotisations et primes, pour financer les soins de santé. Il faudrait aussi qu'il comporte une estimation des dépenses des divers sous-systèmes.

328. S'il est évident que les personnes âgées consomment plus de soins de santé par habitant que les jeunes, il conviendrait d'éviter les politiques tendant à augmenter la part relative du financement des soins de santé par leurs revenus. Lorsqu'elles étaient actives,

⁸⁸ BIT: *Social health protection: An ILO strategy towards universal access to health care*, Social Security Policy Briefings, Paper No. 1 (Genève, 2008).

les personnes âgées ont financé les soins de santé des générations précédentes, et elles devraient pouvoir bénéficier des mêmes dispositions à leur tour. Les dépenses de santé ne devraient pas devenir un fardeau indu pour les personnes âgées car elles compromettraient ainsi le niveau de sécurité du revenu assuré par les systèmes de retraite nationaux.

Des approches globales

329. Les pays qui ont obtenu les meilleurs résultats ont adopté une approche globale afin d'assurer une présence accrue et soutenue des travailleurs âgés à la main-d'œuvre active. Les meilleures stratégies pour assurer des possibilités d'emploi décentes aux travailleurs âgés, dans une perspective à long terme, consistent à intégrer des travailleurs qui en sont à des stades divers de leur carrière professionnelle plutôt que de prendre des mesures visant des groupes d'âge spécifiques. Certains aspects importants de ces méthodes peuvent s'inspirer de l'expérience de pays qui ont mis en place des programmes complets (voir encadrés 3.6 et 3.7). Le gouvernement du Canada a lancé, dans ce domaine, l'Initiative ciblée pour les travailleurs âgés (ICTA), qui a continué à fournir des emplois et une aide au revenu à des travailleurs âgés sans emploi tout au long de la crise. L'ICTA est un programme d'emploi à frais partagés entre le gouvernement du Canada et les provinces et territoires, qui propose une palette de services d'aide à l'emploi aux travailleurs âgés sans emploi dans les collectivités vulnérables afin de les aider à réintégrer le marché du travail⁸⁹.

Encadré 3.6

Les politiques de l'Espagne en faveur des travailleurs âgés

1. **Encourager des conditions de travail saines et sûres.** L'objectif est d'évaluer les risques spécifiques encourus par les travailleurs âgés et de renforcer la formation et la diffusion d'informations sur des conditions de travail plus saines.
2. **Renforcer la flexibilité interne des entreprises, spécialement pour les travailleurs âgés.** En effet, 25,9 pour cent d'entre eux ne quitteraient pas le marché du travail s'ils avaient la possibilité de réduire leur temps de travail. Le rôle du dialogue social est essentiel pour concevoir des arrangements adaptés aux capacités et aux besoins des travailleurs âgés.
3. **Réadapter les services publics de l'emploi aux besoins des travailleurs âgés au chômage** afin d'améliorer leur employabilité et de nouer des liens plus solides entre les instances chargées de l'emploi, des services sociaux et de la formation.
4. **Encourager le transfert d'expérience en matière d'emploi indépendant entre les travailleurs âgés et les jeunes travailleurs et entrepreneurs.** La stratégie prévoit aussi d'améliorer les mesures d'incitation financières à l'emploi indépendant et de stimuler les transferts d'expérience aux jeunes entrepreneurs.
5. **Combattre la discrimination liée à l'âge au sein des entreprises.** La stratégie appelle les entreprises à tabler sur les valeurs positives associées au maintien des travailleurs âgés dans le marché du travail.

Source: L. Engelen, 2012, *op. cit.*

330. Le dialogue social est sans doute un véhicule essentiel pour mettre à l'ordre du jour la question du vieillissement actif. Dans ce contexte, le fait de rapprocher les processus de décision des travailleurs eux-mêmes a été identifié – aux Pays-Bas ou à Singapour, par exemple (encadré 3.7) – comme une avancée importante.

⁸⁹ Pour plus d'informations, voir http://www.rhdcc.gc.ca/fra/emploi/mesures_emploi/travailleurs_ages/index.shtml et BIT/OCDE: Note de politique G20 Fiches pays Canada, <http://www.oecd.org/fr/els/48723934.pdf>.

Encadré 3.7

Vieillesse de la population et productivité à Singapour

En 2007, le gouvernement et les partenaires sociaux ont adopté quatre objectifs: élargir les possibilités d'emploi pour les travailleurs âgés, améliorer la compétitivité des travailleurs âgés en termes de coût, renforcer leurs compétences et améliorer l'image des travailleurs âgés.

Mesures législatives: afin d'inciter les entreprises à réengager des travailleurs âgés, le groupe de travail a émis en 2010 des directives tripartites à ce sujet. Ces directives expliquent comment planifier le réemploi et préparer les employés à leur réengagement, comment rédiger des contrats de réembauche et comment aider les employés qui remplissent les conditions requises, mais dont l'employeur n'est pas en mesure de les réembaucher.

Mesures de soutien aux employeurs: subventions pour aider les entreprises à mettre en place des politiques et des procédures avant la promulgation de la législation en 2012; paiements à titre d'aide à l'emploi, en dernier recours, aux travailleurs qui remplissent les conditions requises, lorsque les employeurs ne sont pas en mesure de les réengager; programmes de formation pour les entreprises afin de les aider à apporter des ajustements à leurs politiques du personnel aux fins de réemploi.

Mesures pour améliorer l'employabilité des travailleurs âgés: subventionner la mise à niveau des compétences et la formation professionnelle ou la formation de reconversion afin de les rendre accessibles et abordables pour les travailleurs; accroître la capacité et la qualité des infrastructures d'éducation et de formation grâce au lancement, en 2008, du Plan directeur pour l'éducation et la formation continues; encourager les femmes qui ne travaillent pas à réintégrer la main-d'œuvre grâce à la création, en 2007, d'un groupe tripartite chargé d'élargir les choix offerts aux femmes en matière d'emploi; encourager les personnes de plus de 55 ans à continuer à travailler en versant un complément de salaire plus important à celles d'entre elles qui sont faiblement rémunérées.

Source: Asian Productivity Organisation: *Population Ageing and productivity in Asian Countries* (Tokyo, 2011).

331. Une approche globale comprend les composantes suivantes:

- ❑ insister sur des conditions de travail sûres et saines;
- ❑ adapter le temps de travail, la vie professionnelle et l'organisation du travail pour permettre aux travailleurs âgés de continuer leur activité, tout en mettant en place parallèlement des mesures d'appui aux employeurs pour ce faire;
- ❑ améliorer la capacité des services publics d'emploi de répondre aux besoins des travailleurs âgés;
- ❑ identifier des moyens d'améliorer l'employabilité des travailleurs par l'apprentissage tout au long de la vie et par des initiatives en matière de progression de carrière;
- ❑ combattre les préjugés et la discrimination liés à l'âge et améliorer les attitudes à l'égard des personnes âgées en général.

332. De plus en plus d'entreprises prennent conscience des capacités et des atouts comparatifs des travailleurs âgés, mais elles sont aussi confrontées à la nécessité de maintenir la productivité de leur main-d'œuvre alors que l'âge moyen de celle-ci augmente; nombre d'entre elles ont mis en place des approches globales pour relever ce défi et saisir les possibilités offertes par un personnel composé de tous les groupes d'âge (encadré 3.8).

Encadré 3.8

Pratiques optimales au sein de l'entreprise: L'exemple de Lanxess

En Allemagne, Lanxess a mis en place un programme qui repose sur cinq piliers:

- a) **Un programme d'épargne complémentaire** qui encourage les employés à économiser, avec la possibilité de convertir en épargne une partie des primes et des congés non utilisés. Ces ressources peuvent être utilisées à des fins diverses, y compris pour une retraite flexible, un travail à temps partiel, un congé sabbatique, etc.
- b) **Un programme de formation continue** à la disposition de tous les employés, quel que soit leur âge. L'entreprise planifie ses activités de formation professionnelle en se fondant sur une analyse démographique détaillée, unité par unité. Au sein de l'entreprise, la formation est conçue comme la responsabilité mutuelle de l'employé et de l'employeur.
- c) **Un examen des conditions de travail.** Lanxess repense, par exemple, son système de travail posté, afin que les travailleurs âgés puissent plus facilement continuer à travailler en équipe.
- d) **La gestion de la santé.** Ce domaine comprend des questions telles que le bien-être, l'instauration d'une culture de la santé et la prise de conscience personnelle.
- e) **L'équilibre entre travail et vie familiale.** Outre l'accueil des enfants – l'entreprise dispose de son propre jardin d'enfants en Allemagne –, les soins aux personnes âgées sont une priorité non moins importante. Un programme déployé dans toute l'entreprise permet aux employés de réduire leur horaire de travail, à des conditions financières avantageuses, s'ils doivent s'occuper de parents âgés. Ce programme prévoit aussi l'octroi aux employés de prêts spéciaux pour leur permettre de payer des soins aux personnes âgées s'ils choisissent de conserver leur emploi.

Source: J.R. Beard et coll. (dir. de publication): *Global Population Ageing: Peril or Promise* (Genève, Forum économique mondial, 2012).

Chapitre 4

La marche à suivre: Un cadre intégré pour le travail décent face au défi démographique

333. La transition démographique est le fruit du succès des politiques sociales et sanitaires. Si le taux de croissance de la population ralentit à l'échelle mondiale, l'augmentation de la population prévue pour les quatre prochaines décennies – plus de 2 milliards d'habitants supplémentaires – n'en demeure pas moins un défi considérable. Le nombre des personnes de 60 ans et plus augmente aujourd'hui plus vite que celui de tout autre groupe d'âge; il sera multiplié par trois, ou presque, entre aujourd'hui et 2050.

334. En 2030, la planète comptera davantage de personnes âgées de plus de 60 ans que d'enfants de moins de 10 ans, et 73 pour cent des personnes âgées vivront dans des pays en développement. Aujourd'hui, une personne âgée sur cinq seulement perçoit une pension, ne serait-ce qu'une pension de base, et la pérennité financière ainsi que l'équilibre démographique des systèmes existants sont déjà en péril.

335. Le présent chapitre récapitule les problèmes principaux que pose la transition démographique et les mesures qui pourraient permettre de faire face au changement. Il affirme que la promotion du plein emploi productif pour toutes les personnes en âge de travailler, associée à l'extension à l'ensemble de la population de mesures de sécurité sociale financièrement viables, est la clé pour faire face comme il convient à l'impact qu'exercent sur le marché du travail les bouleversements démographiques rapides de notre époque. Ce sont les prémisses d'un cadre intégré du travail décent qui devrait englober l'ensemble du cycle de vie et favoriser la solidarité entre les générations.

4.1. Les défis fondamentaux et les solutions à envisager

336. La croissance démographique, l'explosion de la population jeune, le vieillissement, les migrations et l'urbanisation sont les tendances mondiales qui caractérisent le contexte démographique nouveau du XXI^e siècle, comme le souligne le rapport publié en juin 2012 par l'équipe spéciale des Nations Unies, *Realising the future we want for all*¹.

337. Les sociétés en phase de transition démographique sont confrontées à deux tâches de grande ampleur. Elles doivent tout d'abord créer des emplois productifs et décents pour atténuer les effets de la transition démographique sur les niveaux de revenus. Les enseignements tirés de l'expérience des pays émergents et des pays à revenu élevé montrent combien il est important de tirer parti de la période pendant laquelle une forte proportion de la population totale est en âge de travailler, tandis que la charge de la

¹ Equipe spéciale du système des Nations Unies sur l'agenda de développement post-2015, *Realising the future we want for all: Report to the Secretary-General*. Il s'agit du premier rapport émanant du système des Nations Unies sur le programme de développement pour l'après-2015, http://www.un.org/millenniumgoals/pdf/Post_2015_UNTTreport.pdf.

dépendance est faible. Cette période dure généralement environ quarante ans, ce qui permet de mettre en place des systèmes de sécurité sociale sans avoir à subir la pression financière qu'exerce le vieillissement démographique. En second lieu, les sociétés doivent redistribuer une proportion suffisante du revenu national des actifs aux catégories inactives ou moins actives de la population afin de permettre aux bénéficiaires de mener une vie digne. Mettre en place des systèmes de sécurité sociale complets, y compris des socles de protection sociale pour tous, tout en créant parallèlement des possibilités d'accès à l'emploi et à des moyens de subsistance, contribuerait dans une large mesure à assurer à toutes les classes d'âge l'accès à un revenu.

338. Il importe de reconnaître et de combattre la discrimination et l'exclusion auxquelles peuvent être exposées les personnes âgées. Même dans des pays dont la population est jeune, les effets démographiques de la migration, de l'urbanisation et du VIH/sida bouleversent la situation des personnes âgées et font sentir leurs effets sur les structures familiales, les systèmes de santé, l'approvisionnement alimentaire et la vulnérabilité aux catastrophes de nombreux pays ². Le maintien du niveau de croissance économique par habitant et du bien-être dans les pays développés exige des mesures permettant de grossir les rangs de la main-d'œuvre. Les gains de productivité sont essentiels eux aussi, mais ils ne suffiront pas, à eux seuls, pour répondre aux besoins d'un nombre croissant de personnes dépendantes.

339. Les cadres nationaux et internationaux actuels de développement ne sont que trop rarement fondés sur une philosophie du cycle de vie. Il est essentiel d'investir dans le développement humain – éducation, formation, apprentissage tout au long de la vie – durant toute l'existence. En veillant à ce que tous les groupes d'âge de la population en âge de travailler aient accès à des emplois décents et à des moyens de subsistance, les pays pourront tirer parti de leur dividende démographique, qu'il s'agisse d'un grand nombre de jeunes ou d'un dividende lié au vieillissement.

340. En outre, des systèmes de sécurité sociale complets qui assurent au minimum une sécurité élémentaire de revenu pour tous tout au long du cycle de vie, comme le stipule la recommandation sur les socles de protection sociale, sont un élément clé des cycles de développement vertueux décrits au chapitre 3. En l'absence de revenus de transfert, de nombreux enfants doivent commencer à travailler très jeunes, et les travailleurs âgés doivent continuer à travailler à un âge avancé, même si cela nuit à la santé de ces deux catégories de population. Il n'est guère surprenant que leur productivité soit considérée par certains comme relativement faible. C'est la raison pour laquelle l'extension de la sécurité sociale pour fournir à tout le moins un socle de protection pour tous est une mesure essentielle. Les simulations, mais aussi un ensemble croissant de données factuelles, montrent que même les pays en développement les plus pauvres peuvent se permettre de mettre en place un régime de sécurité sociale à large couverture. Des systèmes de sécurité sociale bien conçus et correctement gérés investissent dans les hommes et les femmes pendant toute leur vie pour leur permettre de mener une vie digne et productive.

341. Pour faire face aux défis mentionnés ci-dessus, il est nécessaire d'adopter une approche intégrée visant à promouvoir l'emploi décent, fondée sur les principes transversaux suivants:

- a) Les mesures concernant l'emploi et la protection sociale doivent impérativement être liées et complémentaires afin de se renforcer mutuellement; cette approche

² HelpAge International, *Building a future for all ages: Creating an age-inclusive post-2015 development agenda*, document de travail, oct. 2012.

globale est encore plus évidente dans le contexte de l'évolution démographique et de la crise économique et financière.

- b) Il est crucial d'adopter une perspective à long terme, intergénérationnelle et portant sur tout le cycle de vie. Le fait de concentrer les efforts sur des groupes particuliers – les jeunes, les femmes et les travailleurs âgés, par exemple – et de définir des indicateurs prioritaires en fonction de ces groupes ne correspond pas aux réalités démographiques. Il s'agit d'adopter une approche axée sur le cycle de vie. Les mesures ne doivent pas être conçues à partir d'une liste toujours plus longue de «groupes vulnérables», mais plutôt être souples et adaptées à la manière dont des facteurs tels que l'âge, le sexe et le lieu de vie des personnes influent sur l'égalité, sur l'accès au revenu et sur la protection sociale, ainsi que sur la jouissance des droits au travail tout au long de la vie. Si les grands objectifs ne devraient pas être définis en fonction des classes d'âge, les indicateurs de suivi et d'évaluation devraient permettre de mesurer la réalisation de ces grands objectifs pour des personnes qui en sont à des stades différents de l'existence, y compris grâce à la ventilation des données par âge et par sexe.
- c) Les défis démographiques varient d'un pays à l'autre, raison pour laquelle les pays doivent concevoir des mesures adaptées à leur profil démographique. Les interventions exigent une combinaison de politiques et de mesures qui doit être formulée en fonction du contexte national et local.
- d) La recherche de solutions novatrices et adaptées à chaque contexte nécessite une base d'informations solide et définie d'un commun accord, et il se peut que des choix difficiles doivent être faits pour diverses options de politique. Seul un dialogue social mené en connaissance de cause peut permettre d'y parvenir.

4.2. Les éléments d'un cadre intégré permettant de maintenir un niveau élevé d'emploi et de protection sociale pendant toute la crise et au-delà

342. Dans les pays développés comme dans les pays en développement, les politiques qui s'attaquent aux problèmes posés par la transition démographique devraient être axées sur la création d'emplois productifs et la promotion du travail décent. Les politiques macroéconomiques et d'emploi ont un rôle fondamental à jouer à cet égard. Il importe par ailleurs de prendre des mesures pour créer sur le lieu de travail les conditions qui permettront à des personnes de tout âge de devenir de plus en plus économiquement actives, de pouvoir et de souhaiter maintenir leur activité ou accroître leur productivité de sorte qu'un niveau de vie décent puisse être partagé avec celles qui ne peuvent pas, ou ne devraient pas, être contraintes de travailler.

343. L'emploi renforce les perspectives de croissance et de protection sociale, et réciproquement. La création d'emplois décents accroît le revenu des familles et des unités économiques, augmente la production et l'assiette fiscale pour le financement de mesures supplémentaires de protection sociale, de mesures du marché du travail et d'autres mesures de développement. Dans le contexte actuel de crise, ces liens deviennent d'autant plus importants. Les politiques macroéconomiques de relance par la demande ont réussi à stabiliser les niveaux d'emploi et à limiter la montée du chômage et de la pauvreté pendant les deux premières années qui ont suivi l'irruption de la crise économique et financière mondiale. Aujourd'hui, cependant, la crise de l'endettement et les prévisions d'un ralentissement économique durable ont conduit à la mise en œuvre de mesures d'austérité dans un grand nombre de pays. Si l'on s'accorde généralement sur le

fait que la dette doit être maîtrisée sur le long terme, procéder sans délai à des coupes claires présente le risque de briser des synergies précieuses, causant de nouvelles pertes d'emplois et des pressions supplémentaires sur le financement de la protection sociale. La situation actuelle de crise ne devrait pas être utilisée pour mettre en œuvre des réformes qui auront des répercussions à long terme allant à l'encontre des visées originelles des politiques nationales de protection sociale qui ont été bâties au fil du temps.

344. La crise économique et financière actuelle risque ainsi de compromettre ou de retarder les politiques qui contribuent à maîtriser la transition démographique. Afin d'atténuer l'impact de la crise financière et économique sur l'emploi et sur la société, le BIT a identifié un certain nombre de mesures à court et à moyen terme à envisager, y compris celles qui concernent le dosage de mesures macroéconomiques permettant de promouvoir l'emploi et la protection sociale³.

Agir sur la demande pour favoriser l'emploi

345. Des politiques appropriées de relance par la demande sont nécessaires pour créer des emplois en quantité suffisante car l'effondrement de la demande globale dû à la crise économique et financière mondiale demeure le principal obstacle à la reprise du marché du travail. Un cadre macroéconomique favorable à l'emploi, qui encourage les investissements dans les infrastructures et dans le capital humain, les entreprises durables et une distribution équitable des revenus, peut soutenir efficacement la création d'emplois décents, comme l'affirment les conclusions de la discussion récurrente sur l'emploi qui a eu lieu lors de la 99^e session de la Conférence internationale du Travail en 2010.

346. La diversification économique et l'investissement dans les infrastructures et dans le capital humain sont indispensables non seulement pour créer des possibilités nouvelles pour les jeunes d'aujourd'hui, mais encore parce que les dividendes de ces investissements sont essentiels pour créer les conditions de production nécessaires afin de faire face, comme il se doit, au vieillissement inexorable de la société.

347. Il est particulièrement important d'identifier des secteurs de croissance. Le secteur des soins à la personne présente un potentiel important de création de nouveaux emplois, tout en développant des services essentiels pour des populations vieillissantes.

348. La sécurité sociale doit être considérée comme un investissement dans le capital humain et non comme un coût. Les régimes de sécurité sociale investissent dans les hommes et les femmes pendant toute leur vie pour leur permettre de mener une vie digne et productive. Chaque régime de prestations sociales doit garantir dans tous les pays, y compris les pays en développement, un niveau minimal de sécurité du revenu à tous et permettre aux travailleurs de prendre leur retraite à un certain âge. Cela permet d'éviter la pauvreté liée à la vieillesse et de faire reposer la prise en charge des personnes âgées sur la solidarité au lieu de laisser les familles assumer la charge inégale que représente l'entretien de la génération plus âgée.

349. Les dépenses publiques au titre de programmes d'emploi et de dispositifs de garantie pour l'emploi temporaire ainsi que les programmes exceptionnels de travaux publics et d'autres dispositifs de création d'emplois directs, s'ils sont bien ciblés et

³ BIT: *Surmonter la crise: Un Pacte mondial pour l'emploi*, Conférence internationale du Travail, 98^e session, Genève, 2009; *Des politiques de l'emploi pour la justice sociale et une mondialisation équitable*, rapport VI, Conférence internationale du Travail, 99^e session, Genève, 2010; *La sécurité sociale pour la justice sociale et une mondialisation équitable*, rapport VI, Conférence internationale du Travail, 100^e session, Genève, 2011.

englobent également l'économie informelle, constituent des mesures importantes qui méritent d'être envisagées. Accroître les investissements dans les infrastructures, la recherche-développement et les services publics est aussi une mesure importante pour créer des emplois et stimuler une activité économique soutenue.

Créer des emplois décents et étendre la protection sociale dans les pays à taux de fertilité élevés et à population en croissance rapide

350. Les pays dotés d'une population jeune et dans lesquels la proportion d'adultes en âge de travailler augmente ne percevront de dividende démographique que s'ils parviennent à créer des emplois productifs pour cette population en âge de travailler qui est en pleine expansion. Si une proportion importante de la main-d'œuvre est formée de travailleurs peu qualifiés, occupant des emplois de qualité médiocre dans l'économie informelle, percevant des salaires très bas, ou si une partie importante de la population est au chômage, découragée ou exclue du marché du travail, ces personnes ne contribueront que très faiblement à la croissance économique. Pour tirer parti des possibilités offertes par la transition démographique et pour maintenir un taux de croissance économique élevé et constant, le plein emploi productif de toutes les personnes en âge de travailler revêt une importance cruciale.

351. La discrimination basée sur le sexe constitue une violation des droits de l'homme qui entraîne un gaspillage de talent préjudiciable à la productivité et à la croissance économique. Les possibilités de croissance gâchées du fait de la sous-utilisation des capacités des femmes ne se retrouveront pas facilement. Créer des possibilités de travail plus nombreuses et de meilleure qualité pour les femmes dans ce contexte est donc un facteur essentiel pour faire face à la transition démographique.

352. La création d'emplois productifs en nombre suffisant pour les jeunes est une autre mesure clé. Il est crucial de mettre en œuvre rapidement les interventions énumérées dans l'Appel à l'action adopté par la 101^e session de la Conférence internationale du Travail en 2012.

353. Faciliter la transition de l'économie informelle vers l'économie formelle est un autre domaine d'action primordial. La résolution et les conclusions concernant le travail décent et l'économie informelle adoptées par la Conférence en 2002 ainsi que la discussion sur l'élaboration de politiques et les bonnes pratiques recouvrant plusieurs domaines, qui a suivi cette adoption ⁴ –, y compris les discussions sur la sécurité sociale lors des Conférences de 2011 et de 2012 –, fournissent un cadre d'action qui peut être adapté à des conditions spécifiques.

354. Les régimes d'assurance sociale, souvent fondés sur le principe des droits acquis, devraient être complétés par un volet s'appuyant sur la solidarité sociale. Cela permettrait d'éviter des pertes de prestations aux personnes qui suivent une formation professionnelle ou pendant d'autres périodes de reconversion, ou qui se mettent à leur compte à titre d'essai, les marchés du travail exigeant aujourd'hui de chacun beaucoup de souplesse. Il y a lieu de réfléchir à des méthodes spéciales octroyant des crédits d'assurance sociale.

⁴ BIT: *L'économie informelle: Permettre une transition vers la formalisation*, document de travail, Colloque interrégional tripartite sur l'économie informelle, Genève, 2007.

Gérer les pénuries de main-d'œuvre et de compétences et assurer la pérennité financière des systèmes de sécurité sociale dans les pays vieillissant

355. Les pays touchés par le vieillissement démographique où la population en âge de travailler se contracte doivent soit tabler sur la croissance de la productivité pour surmonter les pénuries de main-d'œuvre, soit encourager l'entrée sur le marché du travail de groupes qui ne sont pas encore pleinement actifs.

- a) **La participation des femmes au marché du travail** peut grandement contribuer à réduire la pénurie de main-d'œuvre causée par la transition démographique, à condition que les emplois qui leur sont offerts soient des emplois décents. Des mesures doivent être prises pour améliorer la situation des femmes dans le monde du travail. Les mesures qui visent à concilier vie professionnelle, vie privée et vie familiale jouent un rôle déterminant dans l'augmentation du taux d'activité des femmes et dans la promotion de l'égalité entre les sexes, tout en constituant un facteur essentiel de la qualité du travail. Les dispositions relatives aux régimes d'assurance sociale doivent répondre à la situation spécifique des femmes, surtout de celles qui ont un emploi temporaire ou quittent le marché du travail pour s'occuper de leurs enfants.
- b) Pour accroître l'activité générale, il faut mettre à profit les talents des **personnes handicapées** (dont beaucoup sont d'un âge avancé) et accroître leur participation. Dans ce contexte, les politiques et programmes qui visent les personnes handicapées, et en particulier un cadre législatif et social favorable, revêtent donc une importance extrême. Le Recueil de directives pratiques du BIT sur la gestion du handicap sur le lieu de travail donne aux employeurs des indications sur la procédure à suivre pour adopter une stratégie positive de gestion des questions liées au handicap sur le lieu de travail.
- c) La migration peut être une option permettant de compenser la baisse de la population en âge de travailler dans des sociétés vieillissantes. Cependant, les migrations causent également de sérieux problèmes. Beaucoup de travailleurs migrants, surtout des travailleurs peu qualifiés, sont victimes de graves abus et d'exploitation. Les femmes, qui émigrent de plus en plus de leur propre chef et représentent aujourd'hui près de la moitié de tous les migrants internationaux, sont confrontées à des problèmes spécifiques de protection. Une approche des migrations de main-d'œuvre fondée sur les droits et qui tient compte des besoins du marché du travail national, telle qu'elle est présentée dans le cadre multilatéral de l'OIT pour les migrations de main-d'œuvre, peut être un outil efficace de lutte contre les pénuries de main-d'œuvre sur les marchés du travail nationaux dans des pays qui connaissent un vieillissement rapide de la population.
- d) Dans de nombreux pays, la prolongation de la vie professionnelle et l'augmentation du taux d'emploi des personnes âgées figurent en bonne place parmi les préoccupations politiques. Cependant, des mesures complémentaires appropriées doivent être mises en place pour promouvoir l'emploi productif et le travail décent parmi les personnes âgées qui souhaitent poursuivre leur activité.
- e) Les sociétés doivent redéfinir les règles concernant le moment du départ à la retraite. Ces règles doivent tenir compte du ratio entre la durée moyenne de la retraite et la période passée sur le marché du travail par différentes cohortes et par diverses catégories professionnelles, ainsi que de l'état de santé et de l'espérance de vie de ces divers groupes.

- f) Offrir des garanties de prestations minimales dans les pays où les caisses de retraite ou les caisses d'assurance maladie risquent de ne plus disposer de fonds suffisants est essentiel pour assurer une protection adéquate des travailleurs et examiner comment mieux protéger l'épargne des travailleurs dans la conception de régimes futurs. De la même manière, assurer une couverture adéquate aux travailleurs temporaires et non réguliers est une mesure importante.
- g) Investir dans l'employabilité dans un cadre qui favorise l'apprentissage tout au long de la vie: L'éducation, la formation et l'apprentissage tout au long de la vie créent un cercle vertueux permettant d'accroître la productivité, d'augmenter le nombre des emplois de meilleure qualité et de favoriser la croissance des revenus et le développement. Cependant, dans la plupart des pays, les personnes âgées ont un niveau d'éducation plus bas et suivent moins de stages de formation par rapport aux personnes plus jeunes, et les femmes âgées sont plus défavorisées que les hommes âgés. Les mesures adéquates prises pour faire face au problème posé par le faible niveau d'éducation et de formation des travailleurs âgés ne devraient pas être seulement axées sur la participation de cette classe d'âge. L'expérience des travailleurs plus jeunes aura une influence déterminante sur leurs décisions et leurs réalisations professionnelles lorsqu'ils seront plus âgés. Le concept d'apprentissage tout au long de la vie est particulièrement pertinent. Des services de l'emploi publics et privés tenant compte de la problématique hommes-femmes, bien conçus et axés sur les travailleurs âgés, peuvent être d'une grande utilité.
- h) Rechercher l'équilibre entre l'objectif de régimes de sécurité sociale abordables et celui de niveaux de prestations suffisants: Il faut éviter de mettre en œuvre des réformes ayant des effets durables dans une phase de récession cyclique comme la phase actuelle. Il serait préférable de reconsidérer les objectifs du système global de sécurité sociale, comprenant des volets non contributifs et contributifs, avant que ne survienne une crise, lorsque les points de vue de toutes les parties peuvent être dûment pris en considération aux fins de la planification nationale.

Les mesures destinées aux travailleurs âgés

356. Une approche globale des besoins des travailleurs âgés pourrait se composer des éléments suivants:

- ❑ insister sur des conditions de travail sûres et saines;
- ❑ adapter le temps de travail, la vie professionnelle et l'organisation du travail pour permettre aux travailleurs âgés de continuer leur activité tout en mettant en place parallèlement des mesures d'appui aux employeurs pour ce faire;
- ❑ améliorer la capacité des services publics d'emploi de répondre aux besoins des travailleurs âgés;
- ❑ améliorer l'employabilité par l'apprentissage tout au long de la vie et par des initiatives en matière de progression de carrière;
- ❑ combattre les préjugés et la discrimination liés à l'âge et améliorer les attitudes à l'égard des personnes âgées en général.

4.3. Mesures de suivi éventuelles de l'OIT dans le cadre intégré du travail décent

357. Chaque pays doit adopter sa propre politique qui lui permettra d'assurer un juste équilibre entre les intérêts de la société dans son ensemble et les intérêts de groupes spécifiques. Les politiques et stratégies nationales qui en résultent devraient prendre comme principe directeur la Déclaration sur la justice sociale pour une mondialisation équitable, adoptée en 2008 à la 97^e session de la Conférence. La reconnaissance de deux principes fondamentaux qui définissent l'Agenda du travail décent est au premier rang des objectifs de la Déclaration de 2008: l'universalité des objectifs de l'OIT et la reconnaissance du caractère indivisible de ces objectifs qui, aux termes de la Déclaration, sont «indissociables, interdépendants et se renforcent mutuellement», et le fait que l'incapacité à promouvoir l'un de ces objectifs entrave les progrès réalisés en vue d'atteindre les autres.

358. L'OIT pourrait fournir un soutien sous différentes formes:

- a) Aider les Membres à améliorer leurs bases de données et d'information sur l'évolution du marché du travail et la performance des systèmes nationaux de protection sociale. Ces systèmes d'information permettent d'élaborer des politiques et d'en assurer le suivi en se fondant sur des données probantes.
- b) Collecter systématiquement des informations ventilées par âge sur le marché du travail.
- c) Entreprendre des travaux supplémentaires de recherche et d'analyse sur la transition démographique, sur son incidence et sur les politiques à adopter pour y faire face.
- d) Intégrer les questions soulevées par la transition démographique dans tous ses programmes et cadres actuels dans le contexte de l'Agenda du travail décent et dans un cadre d'ensemble cohérent, comme le demande la Déclaration de 2008 sur la justice sociale.
- e) Approfondir la recherche en matière de politiques, y compris l'évaluation basée sur des données probantes des liens entre l'emploi et la protection sociale, aux niveaux microéconomique et macroéconomique.
- f) Accroître le nombre de ratifications des conventions de l'OIT qui concernent directement l'élaboration de politiques nationales relatives à l'évolution démographique, comme cela a été examiné au chapitre 3.
- g) Fournir une assistance technique à l'élaboration de plans d'action nationaux concernant le vieillissement et les travailleurs âgés sur la base d'instruments existants de l'OIT. Ces plans d'action devraient être élaborés sur la base de consultations tripartites et pourraient faire l'objet, à titre facultatif, d'examens collégiaux organisés par le Bureau.
- h) Veiller à ce que les conclusions de la discussion générale soient dûment prises en considération par l'Equipe spéciale du système des Nations Unies sur l'Agenda de développement post-2015 afin que les nouveaux objectifs reflètent l'approche de l'OIT fondée sur les droits. Les questions relatives à l'évolution de la population sont importantes pour l'agenda de l'emploi et de la protection sociale dans le contexte des changements démographiques. Elles ont été définies, en termes généraux, autour de quatre très grandes tendances, à savoir la croissance

démographique (les considérations relatives à la fécondité), le vieillissement, l'urbanisation et les migrations.

- i) Donner suite, dans le cadre de l'approche axée sur le cycle de vie, à l'Appel à l'action pour l'emploi des jeunes, conformément à la stratégie pour 2012-2017 approuvée par le Conseil d'administration en novembre 2012 ⁵.
- j) Apporter une assistance technique à la mise en place de mesures pour assurer la sécurité de revenu, la protection sociale de la santé ainsi que des politiques actives du marché du travail pour les personnes âgées dans les Etats Membres de l'OIT, sur la base de la recommandation n° 202 et d'autres conventions internationales, telles que la convention n° 102 et la convention n° 128.
- k) Etudier les effets sociaux à long terme de la crise sur les régimes de sécurité sociale, et plus précisément les lourdes conséquences sociales immédiates et futures des mesures d'austérité instaurées dans la région de l'UE, ainsi que les effets, pour l'ensemble de la population, de la modification des droits à pension ⁶. Six pays sont envisagés, à savoir Chypre, l'Espagne, la Grèce, l'Irlande, l'Italie et le Portugal.
- l) Lancer une initiative afin d'augmenter le nombre de ratifications des conventions pertinentes, de mieux faire connaître la recommandation (n° 162) sur les travailleurs âgés, 1980, et de renforcer les capacités dans ce domaine.

⁵ BIT: *Questions découlant des travaux de la Conférence internationale du Travail à sa 101^e session (2012): Suivi de l'adoption de la résolution – La crise de l'emploi des jeunes: Appel à l'action*, document GB.316/INS/5/2, 316^e session du Conseil d'administration, Genève, nov. 2012.

⁶ Voir la décision prise par le Conseil d'administration du BIT à sa 316^e session (nov. 2012) sur la stratégie du Bureau jusqu'en 2019 pour établir des socles de protection sociale et des systèmes de sécurité sociale complets.

Chapitre 5

Points suggérés pour la discussion

359. La Conférence voudra peut-être examiner les points suivants:

1. Quels sont les défis majeurs posés par la transition démographique et quelles en sont les principales implications sur les plans économique et social, dans les pays développés et en développement de différentes régions?
2. Quelle combinaison de politiques économiques, sociales et relatives au marché du travail peut garantir des niveaux élevés dans les domaines de l'emploi, de la sécurité du revenu et de l'égalité entre les sexes tout au long de la vie?
3. A la lumière des défis relevés au point 1, les stratégies à mettre en place devraient viser à:
 - a) lutter contre la discrimination fondée sur l'âge;
 - b) favoriser l'adoption des nouvelles technologies, la santé préventive et la sécurité, et l'apprentissage tout au long de la vie;
 - c) garantir des lieux de travail, des conditions de travail, des temps de travail et une organisation du travail qui soient adéquats; et
 - d) maintenir des niveaux élevés de productivité malgré le vieillissement et la diminution de la main-d'œuvre?
4. Comment pourrait-on promouvoir et soutenir l'économie des soins?
5. Comment les gouvernements, les organisations d'employeurs et de travailleurs et le tripartisme renforcé peuvent-ils le mieux contribuer à l'élaboration et à la mise en œuvre de stratégies opportunes et appropriées?
6. Comment le Bureau peut-il soutenir les efforts déployés par les mandants pour élaborer des stratégies et des plans d'action, et contribuer à l'élaboration de stratégies internationales?

Annexe

Instruments de l'OIT ayant trait au changement démographique

1. Conventions

Convention n°	Titre	Nombre de ratifications
Sécurité sociale		
Convention n° 102	Concernant la sécurité sociale (norme minimum), 1952 (Parties II, III, IV, V, VI, IX, X)	44
Convention n° 121	Sur les prestations en cas d'accidents du travail et de maladies professionnelles, 1964 [tableau I modifié en 1980]	24
Convention n° 130	Concernant les soins médicaux et les indemnités de maladie, 1969	15
Convention n° 168	Sur la promotion de l'emploi et la protection contre le chômage, 1988	7
Sécurité sociale pour les travailleurs migrants		
Convention n° 118	Sur l'égalité de traitement (sécurité sociale), 1962	37
Convention n° 157	Sur la conservation des droits en matière de sécurité sociale, 1982	4
Egalité de chances et de traitement		
Convention n° 111	Concernant la discrimination (emploi et profession), 1958	168
Convention n° 156	Sur les travailleurs ayant des responsabilités familiales, 1981	40
Emploi		
Convention n° 122	Sur la politique de l'emploi, 1964	98
Convention n° 159	Sur la réadaptation professionnelle et l'emploi des personnes handicapées, 1983	80
Convention n° 181	Sur les agences d'emploi privées, 1997	21
Politique sociale		
Convention n° 117	Sur la politique sociale (objectifs et normes de base), 1962	32
Travailleurs migrants		
Convention n° 97	Sur les travailleurs migrants (révisée), 1949	48
Convention n° 143	Sur les travailleurs migrants (dispositions complémentaires), 1975	23

2. Recommandations

Recommandation n°	Titre
Sécurité sociale	
Recommandation n° 67	Sur la garantie des moyens d'existence, 1944
Recommandation n° 69	Sur les soins médicaux, 1944
Recommandation n° 121	Sur les prestations en cas d'accidents du travail et de maladies professionnelles, 1964
Recommandation n° 131	Concernant les prestations d'invalidité, de vieillesse et de survivants, 1967
Recommandation n° 134	Concernant les soins médicaux et les indemnités de maladie, 1969
Recommandation n° 202	Sur les socles de protection sociale, 2012
Recommandation n° 167	Sur la conservation des droits en matière de sécurité sociale, 1983
Travailleurs âgés	
Recommandation n° 162	Sur les travailleurs âgés, 1980
Egalité de chances et de traitement	
Recommandation n° 165	Sur les travailleurs ayant des responsabilités familiales, 1981
Emploi	
Recommandation n° 166	Sur le licenciement, 1982
Recommandation n° 169	Concernant la politique de l'emploi (dispositions complémentaires), 1984
Recommandation n° 176	Sur la promotion de l'emploi et la protection contre le chômage, 1988
Recommandation n° 188	Sur les agences d'emploi privées, 1997
Recommandation n° 195	Sur la mise en valeur des ressources humaines, 2004
Recommandation n° 198	Sur la relation de travail, 2006
Travailleurs migrants	
Recommandation n° 86	Sur les travailleurs migrants (révisée), 1949
Recommandation n° 151	Sur les travailleurs migrants, 1975