

Regard CFFP

LES MESURES DESTINÉES AUX EMPLOYEURS INCITANT À L'EMBAUCHE DE TRAVAILLEURS ÂGÉS

Regard CFFP R2021/14

PIERRE TIRCHER

NOVEMBRE 2021



UNIVERSITÉ DE
SHERBROOKE

REMERCIEMENTS

La Chaire de recherche en fiscalité et en finances publiques de l'Université de Sherbrooke tient à remercier de son appui renouvelé le ministère des Finances du Québec et désire lui exprimer sa reconnaissance pour le financement dont elle bénéficie afin de poursuivre ses activités de recherche.

MISSION DE LA CHAIRE DE RECHERCHE EN FISCALITÉ ET EN FINANCES PUBLIQUES

La Chaire de recherche en fiscalité et en finances publiques (CFFP) a été mise sur pied le 15 avril 2003. Sa mission est à la fois de développer la recherche multidisciplinaire et de diffuser des connaissances sur les enjeux socioéconomiques relatifs à la politique fiscale et aux finances publiques.

Pour plus de détails sur la CFFP, visitez son site Internet à l'adresse : <http://cftp.recherche.usherbrooke.ca>.

Pierre Tircher est étudiant au doctorat à l'École des relations industrielles à l'Université de Montréal.

L'auteur collabore aux travaux de la Chaire de recherche en fiscalité et en finances publiques, qu'il remercie pour l'appui financier qui a rendu possible la réalisation de cette étude.

Chaire de recherche en fiscalité et en finances publiques

École de gestion, Université de Sherbrooke

2500, boul. de l'Université

Sherbrooke (Québec) J1K 2R1

cftp.eg@USherbrooke.ca

Merci de citer ainsi :

Pierre TIRCHER (2021), *Les mesures destinées aux employeurs incitant à l'embauche de travailleurs âgés*, Regard CFFP n° R2021-14, Chaire de recherche en fiscalité et en finances publiques, 17 p.

TABLE DES MATIÈRES

| | |
|---|-----------|
| Mise en contexte | 1 |
| 1. La théorie | 2 |
| 2. Les mesures québécoises | 4 |
| 2.1 Le programme Subvention salariale pour personnes expérimentées | 4 |
| 2.2 Le crédit d'impôt remboursable pour les PME favorisant le maintien en emploi des travailleurs d'expérience | 5 |
| 3. Les mesures à l'international..... | 8 |
| 3.1 Deux rapports | 8 |
| 3.2 Les évaluations scientifiques des mesures destinées aux entreprises..... | 10 |
| 4. Analyse comparative..... | 14 |
| 5. Pistes de réflexion et remarques finales..... | 15 |
| 6. Bibliographie | 16 |

LISTE DES FIGURES ET DES TABLEAUX

| | |
|--|----|
| Figure 1. Montant maximal du crédit d'impôt remboursable pour les PME favorisant le maintien en emploi des travailleurs d'expérience âgés de 60 à 64 ans selon la masse salariale de l'employeur, 2020 | 7 |
| Tableau 1. Évolution des individus ayant bénéficié de la Subvention salariale pour les personnes expérimentées, nombre d'adultes distincts, 2013-2014 à 2020-2021 | 5 |
| Tableau 2. Modalités du crédit d'impôt remboursable pour les PME favorisant le maintien en emploi des travailleurs d'expérience | 6 |
| Tableau 3. Mesures destinées aux entreprises visant à stimuler la participation des travailleurs âgés, selon le pays | 9 |
| Tableau 4. Comparaison des subventions salariales québécoises, finlandaise, allemande et belge..... | 12 |

MISE EN CONTEXTE

Le phénomène du vieillissement démographique amène de nombreux pays à adapter leurs politiques actuelles ou à en créer de nouvelles afin de stimuler la participation des travailleurs âgés au marché du travail. Ainsi, depuis une dizaine d’années au Québec, on peut citer, entre autres, les changements apportés au Régime de rentes du Québec, la mise en place du crédit d’impôt pour la prolongation de carrière ainsi que des incitatifs financiers destinés aux entreprises pour stimuler la demande de travailleurs âgés. Or, ces dernières mesures semblent généralement moins étudiées ou discutées.

Le présent document propose d’effectuer une revue de littérature des mesures destinées aux entreprises afin de stimuler la participation des travailleurs expérimentés¹ au marché du travail. Après avoir présenté deux de ces mesures instaurées au Québec, ce projet a deux principaux objectifs. D’une part, de recenser et décrire brièvement des politiques mises en place dans d’autres pays ayant des objectifs similaires et, d’autre part, de faire une synthèse des évaluations scientifiques effectuées pour certaines de ces mesures. Les résultats de ces travaux seront ensuite utilisés pour analyser le possible effet des mesures québécoises et recommander de potentielles évaluations futures.

Ce document est structuré de la manière suivante. En premier lieu, nous ferons une présentation succincte des concepts théoriques sous-tendant les mesures de subventions salariales destinées aux entreprises. Par la suite, nous effectuerons une description détaillée des mesures mises en place au Québec, c’est-à-dire le programme Subvention salariale pour personnes expérimentées instauré en 2013 et un crédit d’impôt remboursable pour les PME existant depuis 2019. Puis, nous recenserons des mesures d’autres pays en nous basant sur deux documents, un du ministère fédéral Emploi et Développement Social Canada et un de la Commission européenne. Finalement, nous nous pencherons sur les travaux scientifiques ayant évalué certaines de ces mesures. À cet égard, trois études seront présentées, une première effectuée en Allemagne, une autre en Finlande et la dernière en Belgique.

¹ Le terme « travailleur expérimenté » est le vocabulaire privilégié par le gouvernement québécois pour ses mesures destinées aux travailleurs plus âgés. Dans le cas des mesures qui nous occupent dans ce travail, les politiques visent les personnes de 50 ans et plus.

1. LA THÉORIE

En présence de barrières à l'intégration en emploi pouvant être attribuables à la discrimination, les subventions salariales destinées aux entreprises peuvent théoriquement être un instrument approprié pour inciter à l'embauche des travailleurs qui y sont admissibles.

Bien que les subventions salariales puissent être destinées tant aux travailleurs qu'aux entreprises (Katz, 1998), nous traitons dans ce document exclusivement des mesures destinées aux entreprises.

En principe, il existe deux types de subventions salariales : 1) les subventions à l'embauche; 2) les subventions à l'emploi (Boockmann, 2015; Katz, 1998). Dans le premier cas, le programme vise à augmenter le nombre d'embauches en octroyant à l'entreprise un avantage financier lorsqu'elle procède à l'embauche des travailleurs admissibles à la mesure. Dans le deuxième cas, la mesure vise à augmenter l'emploi en octroyant un avantage financier dans le cas où l'entreprise emploie des travailleurs admissibles à celle-ci. Bien entendu, pour qu'un travailleur soit en emploi dans une entreprise, il faut au préalable qu'il ait été embauché. Ainsi, les subventions à l'emploi peuvent inciter simultanément les entreprises à maintenir les travailleurs visés par la mesure en emploi et à davantage en embaucher.

En théorie, ces programmes visent à réduire l'écart qui pourrait exister entre la productivité des travailleurs admissibles et leur salaire en réduisant le coût de la masse salariale nette de ces employés. Dit autrement, les subventions salariales destinées aux entreprises ont pour effet de réduire le coût net de la main-d'œuvre ciblé par la mesure, ce qui devrait alors avoir pour effet d'inciter les entreprises à employer davantage de travailleurs visés par la mesure.

Historiquement, il semblerait que les subventions salariales destinées aux entreprises aient généralement été utilisées pour favoriser les opportunités de travail des personnes à faible niveau de scolarité, considérées comme moins productives par les employeurs. Ainsi, les subventions salariales pouvaient ainsi représenter une manière de stimuler leur demande (Katz, 1998). Les résultats quant à la potentielle efficacité de ces mesures sur les travailleurs âgés sont ambigus. Certaines recensions estiment que ces subventions sont généralement efficaces pour ramener les chômeurs en emploi (Card, Kluge, & Weber, 2017). Une étude empirique observant une mesure autrichienne relevait un effet globalement positif, en particulier sur les travailleurs situés dans les groupes âgés de 45 à 54 ans (Eppel & Mahringer, 2013). En revanche, moins d'études semblent avoir analysé spécifiquement des mesures ciblées envers des travailleurs plus âgés. Par ailleurs, de nombreuses études relèvent le fait que les subventions salariales présentent le risque d'être peu efficaces et de représenter des pertes sèches (deadweight costs), car il est possible que les employeurs aient eu recours aux services des travailleurs ciblés par la subvention, que cette dernière existe ou non (Boockmann, 2015; Eppel & Mahringer, 2013; Katz, 1998), d'où l'importance de concevoir avec soin la mesure et d'évaluer son efficacité.

Théoriquement, les subventions offertes à l'embauche de travailleurs permettraient d'améliorer l'efficacité de la mesure puisque l'on s'assure qu'elle est versée dans le cas d'une création d'emploi concrète. Cependant, les subventions à l'embauche sont peu efficaces dans le cas où l'on souhaite stimuler le maintien des travailleurs en emploi.

Le Québec a mis en place, dans les dix dernières années, deux mesures destinées aux entreprises afin de les inciter à employer des travailleurs âgés. La première est le programme Subvention salariale, instauré

en 2013, dont l'objectif est d'aider à l'intégration au travail des travailleurs à risque de présenter de longues durées au chômage en subventionnant une partie de leur salaire brut. Parmi ces populations, ce programme prévoyait un volet spécifiquement destiné aux travailleurs âgés. En 2019, un autre incitatif financier destiné aux PME a également été mis en place pour réduire les cotisations sociales associées à la main-d'œuvre âgée.

À l'international, plusieurs pays européens tels que la Belgique, l'Espagne, la Grèce, le Luxembourg, la Norvège, la Pologne, le Portugal, la Roumanie, la Slovénie et la Suède se sont dotés de programmes incitatifs destinés aux entreprises pour stimuler l'embauche ou le maintien de travailleurs âgés (Commission européenne, 2012). Tout comme pour le programme québécois mis en place en 2019, ces mesures visent à réduire ou rembourser les cotisations patronales lorsque l'entreprise embauche des travailleurs âgés.

Les enquêtes et méta-analyses relèvent généralement une certaine efficacité de ce type de mesure pour améliorer l'emploi des chômeurs en général (Kluve, 2010; Martin & Grubb, 2001), mais moins de travaux se sont penchés sur le cas spécifique des travailleurs âgés. Nous recensons dans ce travail trois évaluations scientifiques, une première en Finlande, une en Belgique et une dernière en Allemagne, se penchant spécifiquement sur l'effet de subventions salariales destinées aux entreprises sur la participation de travailleurs âgés.

2. LES MESURES QUÉBÉCOISES

La présente section vise à présenter les deux mesures destinées aux entreprises afin de les inciter à employer des travailleurs âgés.

2.1 Le programme Subvention salariale pour personnes expérimentées

Le programme « Subvention salariale pour personnes expérimentées » est une mesure faisant partie du programme « Subvention salariale » mis en place en 2013 par le ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale (Québec, 2013). L'objectif de cette mesure est, entre autres, d'améliorer l'intégration durable en emploi pour les personnes à risque de chômage de longue durée et sous-représentées en emploi. Pour y parvenir, la mesure prévoit un soutien financier aux entreprises qui accueillent les travailleurs admissibles. De manière générale, le programme Subvention salariale vise à favoriser l'intégration de différentes populations telles que les personnes bénéficiaires de l'aide de dernier recours, les personnes immigrantes, les personnes handicapées et les travailleurs expérimentés (Québec, 2013). Le volet du programme Subvention salariale destiné aux travailleurs expérimentés cible plus spécifiquement les personnes de 55 ans et plus² et les personnes de 50 ans et plus prestataires de l'aide financière de dernier recours. Dans les deux cas, il faut cependant être à risque de chômage prolongé afin d'être admissible à la mesure.

Concrètement, le programme prévoit le versement à l'employeur d'une subvention salariale pour une période déterminée, dont le montant est relatif aux difficultés d'intégration du travailleur et de la nature de l'emploi. Cette subvention offre jusqu'à 50 % du salaire jusqu'à un montant maximum équivalant au salaire minimum, pour un horaire de travail d'un maximum de 40 heures par semaine. La subvention est versée pendant un maximum de 30 semaines, exceptionnellement jusqu'à 52 semaines³ (Québec, 2019a). À la subvention du salaire peuvent s'ajouter certaines dépenses ayant trait à l'intégration du travailleur telles que de la formation et de l'accompagnement. Pour les entreprises de l'économie sociale, la subvention couvre 100 % du salaire, jusqu'à concurrence du salaire minimum, en plus de fournir le remboursement des charges sociales obligatoires reliées à l'emploi. Les heures travaillées au-delà d'un horaire de 40 heures par semaine ne sont pas couvertes par la subvention.

Ainsi, pour une personne touchant le salaire minimum de 13,50 \$ l'heure, l'entreprise obtiendrait une subvention de 6,75 \$ l'heure (50 %) et pour la personne touchant 28 \$ l'heure, la subvention serait de 13,50 \$ l'heure (le plus petit entre 50 % du salaire offert et le salaire minimum). La subvention est ensuite égale au montant horaire multiplié par le nombre d'heures par semaine multiplié par 30 semaines. À cette somme pourraient s'ajouter 1 800 \$ versés à l'employeur pour de la formation et 1 500 \$ pour les frais d'accompagnement, soit un total pouvant atteindre 12 300 \$.

Initialement, ce programme se limitait à l'intégration dans des emplois à temps plein avec un horaire maximal de 40 heures par semaine (Québec, 2013). Les emplois admissibles au versement d'une subvention étaient alors des emplois qui présentaient « de bonnes possibilités de rétention en emploi au-delà de la subvention » (Québec, 2019c). En septembre 2019 cependant, le ministre du Travail, de l'Emploi

² Pour être admissible, le travailleur doit être prestataire de l'assurance-emploi, d'un programme d'aide financière de dernier recours, être sans soutien du revenu ou participant à un « Programme spécifique », qui sont des programmes établis afin d'aider les personnes et les familles qui présentent des difficultés particulières en leur accordant un soutien financier.

³ Cette exception est accordée si « les difficultés d'intégration du client le justifient et s'il est démontré qu'une durée plus longue pourra contribuer à améliorer les chances du participant de réintégrer le marché du travail ».

et de la Solidarité sociale a annoncé son intention de bonifier le programme afin de soutenir les entreprises offrant des emplois à temps partiel aux travailleurs âgés (Québec, 2019a). Cette bonification du programme a comme objectif d'aider les travailleurs expérimentés qui le souhaitent à prolonger leur carrière ou à les soutenir dans leur intégration au marché du travail. Dans son plan initial, le gouvernement québécois prévoyait que le budget affecté à cette mesure serait de 19,5 millions de dollars sur trois ans (Québec, 2013). Dans les faits, après trois ans, son coût n'excédait pas 6 millions de dollars. Depuis sa mise en place en 2013-2014 jusqu'à 2020-2021, le programme aura coûté un peu plus de 22 millions de dollars⁴. Finalement, le tableau 1 présente l'évolution des participants à ce programme depuis sa mise en place.

Tableau 1. **Évolution des individus ayant bénéficié de la Subvention salariale pour les personnes expérimentées, nombre d'adultes distincts, 2013-2014 à 2020-2021**

| | Clientèle de l'assistance sociale de 50 ans et plus | Clientèle de 55 ans et plus | Total |
|-----------|---|-----------------------------|-------|
| 2013-2014 | 110 | 310 | 420 |
| 2014-2015 | 144 | 411 | 555 |
| 2015-2016 | 196 | 489 | 685 |
| 2016-2017 | 234 | 613 | 847 |
| 2017-2018 | 233 | 645 | 878 |
| 2018-2019 | 207 | 566 | 773 |
| 2019-2020 | 141 | 676 | 817 |
| 2020-2021 | 62 | 404 | 466 |

Source : Ministère du Travail, de l'Emploi et de la Solidarité sociale - Direction de l'analyse et de l'information de gestion⁵

2.2 Le crédit d'impôt remboursable pour les PME favorisant le maintien en emploi des travailleurs d'expérience

Dans le Budget du Québec 2012-2013, le gouvernement prévoyait mettre en place une mesure permettant de réduire la taxe sur la masse salariale de la main-d'œuvre âgée afin de favoriser l'emploi des travailleurs âgés de 65 ans ou plus (Québec, 2012). Cette mesure prévoyait ainsi de compenser une portion des charges fiscales et parafiscales des entreprises privées telles que les cotisations à l'Assurance emploi, au RRQ, aux programmes de santé et sécurité au travail, au régime québécois d'assurance parentale et à la Commission des normes du travail. Cependant, cette annonce n'a pas été suivie d'une implantation. En effet, le gouvernement a annoncé dans son budget 2013-2014 qu'il préférerait reporter la mise en place de la mesure à une date ultérieure afin de faciliter l'atteinte de l'équilibre budgétaire.

Quelques années plus tard, dans son budget 2019-2020, le gouvernement québécois annonçait la mise en place du *crédit d'impôt remboursable pour les PME favorisant le maintien en emploi des travailleurs d'expérience* dont l'objectif est d'« appuyer les PME dans leurs efforts de maintien et d'incitation au retour en emploi des travailleurs d'expérience » (Québec, 2019b). Avec des coûts projetés de 26,8 millions de dollars en 2019, de 98,7 millions de dollars en 2020 et de 95,7 millions de dollars en 2021 (ministère des Finances du Québec, 2021), cette subvention salariale s'adresse aux petites et moyennes

⁴ Ces données ont été obtenues à la suite d'une demande d'accès à l'information auprès du ministère du Travail, de l'Emploi et de la Solidarité sociale.

⁵ Ces statistiques ont également été obtenues à la suite d'une demande d'accès à l'information adressée au ministère du Travail, de l'Emploi et de la Solidarité sociale.

entreprises (PME). Pour être admissible, une société doit notamment exploiter une entreprise au Québec et y avoir un établissement. Son capital versé doit être inférieur à 15 millions de dollars et le total des heures rémunérées de ses employés doit excéder 5 000⁶.

Concrètement, cette subvention salariale permet aux employeurs de réduire les frais des cotisations pour les travailleurs de 60 ans ou plus pour les mesures suivantes : Fonds des services de santé, Régime de rentes du Québec, Régime québécois d'assurance parentale et Commission des normes, de l'équité, de la santé et de la sécurité du travail.

Comme nous le présentons au tableau 2 et à la figure 1, le taux du crédit d'impôt varie en fonction, d'une part, de l'âge du particulier et, d'autre part, de la masse salariale totale de la société.

Ainsi, à l'égard d'un employé âgé d'au moins 60 ans, mais d'au plus 64 ans, une PME admissible peut bénéficier d'un crédit d'impôt lorsque sa masse salariale totale n'excède pas 1 million de dollars. Ainsi, à l'égard de cette catégorie d'employés, les cotisations de l'employeur payées ouvrent droit à un crédit d'impôt calculé au taux de 50 %, soit un crédit maximum de 1 250 \$ annuellement. Pour un employé âgé d'au moins 65 ans, le taux du crédit étant majoré à 75 %, le crédit peut atteindre 1 875 \$ annuellement.

Le taux du crédit d'impôt décroît linéairement lorsque la masse salariale totale de la société excède 1 million de dollars, sans excéder le seuil relatif à la masse salariale applicable pour l'année. Pour 2019 et 2020, le seuil relatif à la masse salariale totale est de 6 millions de dollars. Il sera de 6,5 millions de dollars pour 2021 et de 7 millions de dollars pour 2022. Il fera l'objet d'une indexation automatique à compter de 2023.

Le taux et le montant maximal du crédit d'impôt sont présentés au tableau 2.

Tableau 2. Modalités du crédit d'impôt remboursable pour les PME favorisant le maintien en emploi des travailleurs d'expérience

| Âge | Taux maximal | Montant maximal du crédit (annuel) |
|----------------|--------------|------------------------------------|
| 60-64 ans | 50 % | 1 250 \$ |
| 65 ans et plus | 75 % | 1 875 \$ |

Source : Ministère des Finances du Québec (2019), *Budget 2019-2020 – Plan budgétaire*, p. D.15-D.17.

⁶ Les sociétés du secteur primaire et secondaire n'ont pas à respecter le critère du nombre d'heures rémunérées.

Figure 1. **Montant maximal du crédit d'impôt remboursable pour les PME favorisant le maintien en emploi des travailleurs d'expérience âgés de 60 à 64 ans selon la masse salariale de l'employeur, 2020**



Source : Calculs de l'auteur.

Les différentes mesures mises en place depuis 2012, tant sur le plan de l'offre de travail que de la demande, semblent ainsi confirmer l'importance du prolongement de carrière des travailleurs âgés dans la stratégie gouvernementale de lutte contre les effets négatifs du vieillissement de la population. Les dernières années montrent également un investissement renforcé dans les mesures existantes, comme en témoignent l'intensification de l'investissement dans le CIPC depuis 2015, l'élargissement des conditions d'admissibilité du programme Subvention salariale en 2019 et la mise en place du crédit d'impôt destiné aux entreprises en 2019 également. Avec l'ajout de ces conditions d'admissibilité à la réforme du RRQ de 2014 qui permettait aux travailleurs de cumuler les rentes de ce programme à des revenus de travail, il semble donc que le Québec adopte une certaine cohérence institutionnelle vis-à-vis de l'incitation au prolongement de l'activité des travailleurs âgés en jouant simultanément sur l'offre et la demande de travail de cette population. Il s'avère donc intéressant d'évaluer l'efficacité relative de ces mesures.

3. LES MESURES À L'INTERNATIONAL

La question de la stimulation de la participation des personnes âgées au marché du travail a attiré l'attention de nombreux gouvernements et organisations supranationales. En Europe, dès 2012, un rapport présenté à la Commission européenne recensait différentes mesures visant à atteindre l'objectif d'incitation au travail des travailleurs âgés. Plus récemment au Canada, Emploi et Développement Social Canada (EDSC) s'est penché dans deux rapports, l'un en 2018 et l'autre en 2019, sur les enjeux de la participation des travailleurs âgés au marché du travail. Dans celui de 2018, il procédait à une recension des politiques publiques destinées aux entreprises et instaurées à l'international, dont l'objectif était l'augmentation de la participation des personnes âgées au travail. Ces deux rapports serviront de principales références pour notre brève présentation des mesures destinées aux entreprises ayant pour objectif l'incitation au travail des personnes âgées. Les deux premières sections se limitent à énumérer les pays recensés comme ayant mis en place des mesures, la dernière section a, quant à elle, comme objectif de synthétiser les observations de la littérature scientifique vis-à-vis de certaines de ces mesures.

3.1 Deux rapports

Dans cette section, nous nous intéressons donc à la recension des différents incitatifs destinés aux employeurs afin de retenir ou embaucher des travailleurs âgés. Selon nous, trois grandes catégories de mesures structurent les initiatives prises par les gouvernements : 1) celles ayant pour effet de réduire ou d'éliminer les cotisations sociales des employeurs; 2) celles où le gouvernement intervient pour réduire explicitement le coût et le salaire des travailleurs âgés pour les entreprises; 3) celles où le gouvernement reverse une subvention à l'entreprise au moment de l'embauche d'un travailleur admissible. Cependant, certains pays optent pour d'autres mesures qui ne se classent dans aucune de ces trois catégories.

Le rapport de la Commission européenne (2012)

Dans son rapport de 2012, l'Observatoire européen de l'emploi recensait différentes mesures mises de l'avant par les pays membres de l'Europe afin de retenir les travailleurs âgés ou de les inciter à retourner au travail. Plusieurs types de mesures sont recensées dont des mesures fiscales destinées à l'offre et à la demande de travail, mais également des mesures agissant sur les conditions dans lesquelles s'effectuent le travail, les mesures de formation continue, celles luttant contre l'âgisme ou encore les services d'emplois destinés aux personnes âgées.

Les pays ayant mis de l'avant des mesures ayant pour effet de réduire ou d'éliminer les cotisations sociales des employeurs sont le Luxembourg, la Slovénie, la Belgique, la Norvège, la Suède, la Grèce, l'Espagne, la Pologne, le Portugal et la Roumanie.

D'autre part, les gouvernements de l'Allemagne, de la Belgique, de l'Islande, de la Croatie, de l'Autriche, de la Grèce et de la Pologne préféraient intervenir dans un objectif de réduire directement le coût des travailleurs âgés.

D'autres pays, tels Malte, France, Espagne ou Islande sont également cités comme ayant mis de l'avant des mesures ne pouvant pas explicitement être placées dans l'une des deux grandes catégories. Par exemple, en France, une mesure permettait à l'entreprise de bénéficier d'un bonus financier lors de l'embauche d'au moins un an d'un travailleur de 55 ans et plus. Une mesure qui a ensuite été bonifiée et modifiée.

Le rapport d'EDSC (2018)

Le rapport d'EDSC de 2018 recense sensiblement moins de pays que le rapport de la Commission européenne, mais semble davantage s'être concentré sur les mesures ayant été évaluées, de manière scientifique ou non.

Ainsi, l'Autriche, la Belgique, Chypre, la Finlande, la France et l'Espagne ont offert des mesures relativement semblables à la subvention à l'embauche de chômeurs âgés. Dans certains cas, les conditions d'admissibilité de ces mesures sont plus restrictives afin de cibler certains types de chômeurs, par exemple ceux ayant un faible niveau de formation.

Le rapport d'EDSC (2018) signale également la présence de mesures en Finlande et en Belgique qui ont été évaluées scientifiquement et qui seront ainsi discutées plus en détail dans la prochaine section.

En résumé, le tableau 3 permet d'observer que de nombreux pays de l'OCDE ont adopté des mesures, sous une forme ou une autre, destinées aux entreprises avec comme objectif de stimuler la participation des travailleurs âgés au marché du travail. Il reste cependant à savoir si elles ont permis, ou dans quelle mesure elles ont réussi, à remplir cet objectif. La prochaine section se penche sur les évaluations scientifiques de certaines de ces mesures.

Tableau 3. Mesures destinées aux entreprises visant à stimuler la participation des travailleurs âgés, selon le pays

| | Réduction ou élimination des cotisations sociales | Réduction du coût de la main-d'œuvre | Subvention à l'embauche | Autres |
|------------|---|--------------------------------------|-------------------------|--------|
| Allemagne | | x | | |
| Autriche | | x | x | |
| Belgique | x | x | x | |
| Chypre | | | x | |
| Croatie | | x | | |
| Espagne | x | | x | x |
| Finlande | | | x | |
| France | | | x | x |
| Grèce | x | x | | |
| Islande | | x | | x |
| Luxembourg | x | | | |
| Malte | | | | x |
| Norvège | x | | | |
| Pologne | x | x | | |
| Portugal | x | | | |
| Roumanie | x | | | |
| Slovénie | x | | | |
| Suède | x | | | |

Source : Commission européenne (2012). *Employment Policies to Promote Active Ageing*. European.

3.2 Les évaluations scientifiques des mesures destinées aux entreprises

Si les deux précédents rapports nous informaient des initiatives prises par différents pays pour stimuler la participation des travailleurs âgés au marché du travail, cela ne nous informe cependant pas relativement à l'efficacité de celles-ci dans l'atteinte de cet objectif. Cette section procède à une revue des études qui ont porté sur cet aspect.

À cet égard, Boockmann (2015) a procédé à une recension des études sur les subventions salariales destinées aux entreprises et en conclut qu'elles semblent généralement inefficaces pour stimuler la participation des travailleurs âgés au marché du travail. Globalement, leur mise en place ne semble pas réellement générer d'augmentation du taux d'emploi chez ces travailleurs et représente plutôt des pertes sèches de telle sorte que ces mesures sont généralement coûteuses et peu efficaces pour réintégrer les travailleurs âgés en emploi. En revanche, elles semblent efficaces pour prévenir les dynamiques de départ à la retraite hâtive, en particulier pour les femmes. Ainsi, ces politiques semblent essentiellement être pertinentes pour maintenir en emploi des travailleurs qui étaient déjà présents dans les entreprises, mais semblent peu efficaces pour stimuler le retour en emploi de travailleurs âgés.

Dans une autre étude, Boockmann et al. (2012) évaluent la mise en place **en Allemagne** d'une subvention salariale destinée aux entreprises. Pour ce faire, ils procèdent à la méthode des différences dans les différences⁷, sur la base des dates d'anniversaire des individus, pour estimer l'effet sur le chômage des travailleurs âgés ciblés par la politique publique. La mesure évaluée est une subvention salariale destinée aux entreprises, octroyée durant une période de durée déterminée, qui rembourse une certaine portion du salaire et des cotisations sociales des employeurs. Initialement, l'âge des travailleurs admissibles à cette mesure était de 55 ans et plus, mais elle a par la suite été baissée à 50 ans et plus. Les auteurs se servent ainsi de ce changement, et d'autres, afin d'évaluer l'impact sur le chômage des travailleurs. Leur évaluation montre que la réduction du seuil d'admissibilité à 50 ans a réduit le taux de chômage des femmes uniquement. Leurs résultats indiquent une présence importante de pertes sèches, ce qui mène à un effet non significatif pour l'emploi des hommes.

Dans son étude sur une mesure⁸ semblable **en Finlande**, Huttunen et al. (2013) soulignent que les arrangements institutionnels nationaux peuvent être incohérents et ainsi réduire l'efficacité de mesures visant à stimuler la participation des travailleurs âgés. En effet, en Finlande, le gouvernement avait mis en place une subvention salariale qui versait un montant d'argent aux entreprises qui employaient des travailleurs âgés à faible salaire. Cette mesure a été évaluée non efficace pour augmenter l'emploi des travailleurs âgés ciblés. En revanche, tout comme pour Boockmann et al. (2012), la mesure aurait permis de réduire les départs hâtifs des travailleurs déjà en emploi et d'augmenter le nombre d'heures travaillées. Les auteurs expliquent ce résultat par le fait que la subvention salariale aurait théoriquement rendu plus coûteux, pour les employeurs, les dispositifs de départs hâtifs à la retraite en comparaison de la possibilité de disposer d'un travailleur âgé à temps plein subventionné.

⁷ Pour une brève explication de la méthode des différences dans les différences, voir notamment Jean-Michel Cousineau et Pierre Tircher (2021), p. 6-7.

⁸ Notons cependant que cette mesure était temporaire. Elle a été instaurée le 1^{er} janvier 2006 et n'a été en vigueur que jusqu'en décembre 2010.

Finalement, nous recensons une dernière étude qui s'est penchée sur une subvention salariale destinée aux entreprises ayant pour objectif de stimuler la participation des travailleurs âgés **en Belgique** (Albanese & Cockx, 2015). La mesure évaluée consiste à réduire les cotisations sociales des entreprises d'un montant maximum de 400 euros par trimestre pour chaque travailleur âgé de 58 ans ou plus. Le montant est modulé selon le nombre d'heures travaillées par l'employé et atteint un maximum s'il travaille à temps plein. Ce programme représentait entre 2004 et 2011 un budget total de 1,3 milliard d'euros (Albanese & Cockx, 2015). Afin d'évaluer la mesure, les auteurs utilisent les données administratives longitudinales, c'est-à-dire sur plusieurs années, des institutions publiques belges qui leur permettent d'avoir accès à l'historique sur le marché du travail des individus de l'échantillon. À partir de ces données, ils procèdent par la méthode des différences dans les différences conditionnelles qui consiste à prendre un groupe traitement, les travailleurs âgés, et un groupe contrôle, des travailleurs plus jeunes, et de comparer les résultats sur le marché du travail de ces deux groupes. Leurs résultats indiquent une influence significative et positive de la subvention salariale sur l'emploi au niveau des marges extensives, c'est-à-dire le fait de participer au marché du travail ou non, pour les travailleurs âgés à risque de partir prématurément à la retraite, avec une élasticité⁹ de l'emploi proche de 1. Au niveau des marges intensives, la mesure a également significativement et positivement augmenté le nombre d'heures travaillées, mais avec une élasticité moindre : 0,13 pour les hommes et 0,28 pour les femmes. En résumé, les auteurs ont évalué que cette mesure a davantage influencé le retour sur le marché du travail que le nombre d'heures travaillées et, dans ce dernier cas, ce sont les femmes qui ont été les plus incitées à augmenter leur nombre d'heures de travail.

Le tableau 4 synthétise les informations concernant les mesures québécoises et les mesures évaluées scientifiquement.

⁹ L'élasticité est un concept économique qui représente l'ampleur d'une réponse associée à un changement. Dans ce cas, l'élasticité mesure la réponse en termes d'activité de travail associée à la mise en place de la mesure incitative. Plus le coefficient de l'élasticité est élevé, plus la réponse est importante.

Tableau 4. Comparaison des subventions salariales québécoises, finlandaise, allemande et belge

| | Les mesures québécoises | | La mesure finlandaise (Huttunen et al., 2013) | La mesure allemande (Boockmann et al., 2012) | La mesure belge (Albanese & Cockx, 2015) |
|---|--|---|--|--|--|
| | La subvention salariale | Le crédit d’impôt destiné aux entreprises | | | |
| Mise en place | 2013 | 2019 | 2006 | 1998 | 2002 |
| Objectif | Favoriser l’intégration au travail des chômeurs de longue durée | Favoriser la participation et le maintien des travailleurs âgés en emploi dans les PME | Favoriser la participation des travailleurs âgés à bas salaire | Soutenir l’intégration de travailleurs généralement défavorisés sur le marché du travail | Augmenter le taux d’emploi des travailleurs âgés et réduire les retraites hâtives |
| Fonctionnement en bref | Rembourse une portion du salaire brut du travailleur âgé | Réduction des cotisations sociales de la main-d’œuvre âgée | Versé pour des travailleurs à temps plein gagnant un certain salaire (entre 900 et 2000€ par mois) | Rembourse une certaine portion du salaire et des cotisations sociales des employeurs pour la main-d’œuvre âgée durant une certaine période | Réduction automatique des cotisations sociales de l’employeur pour chaque employé admissible |
| Montant maximum (en \$CAN) ¹ | 50 % du salaire horaire brut jusqu’à concurrence de la valeur du salaire minimum | 65 ans et plus : 1 875 \$ par an par travailleur 60-64 ans : 1 250 \$ par an par travailleur | 340 \$ par mois 4 080 \$ par an | 50 % du salaire brut et un montant fixe pour compenser les cotisations sociales. | 615 \$ par trimestre 2 460 \$ par an Le montant est modulé selon le temps de travail de l’employé |
| Âge d’admissibilité | 55 ans et plus 50 ans et plus pour les bénéficiaires de l’AS. | 60 ans et plus | 55 ans et plus | 50 ans et plus | 58 ans et plus |
| Résultats de l’évaluation | | | Pas efficace pour augmenter l’emploi, mais a contribué à augmenter le nombre d’heures des travailleurs âgés déjà en emploi et à réduire les retraites hâtives. | Réduction du taux de chômage des femmes uniquement | Augmentation sur les marges intensives et encore davantage sur les marges extensives, seulement pour les travailleurs à risque de retraite hâtive. |

1. Le taux de change utilisé pour calculer ces montants sont ceux d’avril 2021 tel que fourni par le convertisseur de devise de la Banque du Canada. Notons cependant que les montants sont ceux annoncés dans les articles scientifiques, ceux-ci peuvent donc avoir été indexés ou modifiés depuis.

En résumé, dans les trois cas, les études ont eu recours à une forme ou une autre de la méthode des différences dans les différences pour procéder à leurs évaluations. Dans les cas finlandais et allemand, les résultats relèvent une efficacité mitigée des mesures. L'efficacité est trouvée uniquement en lien avec le maintien des travailleurs déjà en emploi pour la Finlande. Puis, pour l'Allemagne, la réduction du taux de chômage n'a été mesurée que dans le cas des femmes. En ce qui concerne la mesure belge, elle a semblé plus efficace, tant sur le plan des marges extensives qu'intensives.

4. ANALYSE COMPARATIVE

Cette recension est d’intérêt à plusieurs égards. Tout d’abord sur le plan institutionnel, car certaines des mesures évaluées scientifiquement présentent des modalités se rapprochant de celles des mesures mises en place au Québec.

À la lecture de l’étude sur la mesure allemande, on peut constater qu’elle est proche du programme québécois de Subvention salariale pour travailleurs expérimentés instauré en 2013. Dans les deux cas, le fonctionnement de la mesure consiste à rembourser jusqu’à 50 % du salaire brut du travailleur âgé. En termes d’admissibilité, la mesure allemande cible les 50 ans et plus alors que la mesure québécoise cible les 55 ans et plus ou les 50 ans et plus bénéficiaires de l’aide sociale. Notons cependant que le budget alloué et l’ampleur du programme québécois semblent largement inférieurs à ceux de la mesure allemande, de telle sorte que la mesure québécoise pourrait ne pas consister en un choc assez important pour augmenter l’emploi ou pour réduire le chômage des travailleurs âgés.

En ce qui concerne la Finlande et la Belgique, leurs mesures consistent en des subventions salariales indirectes, reversant un montant d’argent permettant de réduire le coût de la main-d’œuvre âgée, ce qui les rapprochent davantage du crédit d’impôt québécois mis en place en 2019.

Relativement à l’âge d’admissibilité, le crédit d’impôt québécois est la mesure la plus restrictive des trois, elle n’octroie un versement aux PME qu’à partir du moment où elles embauchent des travailleurs de 60 ans, alors que la mesure finlandaise le permet à partir de 55 ans (seulement pour des travailleurs à temps plein rémunérés ne dépassant pas un certain salaire), et la mesure belge à partir de 58 ans. Le fait de restreindre l’âge d’admissibilité pourrait cependant réduire les pertes sèches de la mesure et être plus intéressant sur le plan des finances publiques. Finalement, en termes de montants, la mesure québécoise est également la moins généreuse avec un montant maximum de 1 850 \$ si le travailleur est de 65 ans et plus ou 1 250 \$ pour un travailleur de 60-64 ans alors qu’il s’élève à 4 080 \$¹⁰ par an dans le cas finlandais et à 2 460 \$ par an pour la mesure belge. Il se pourrait donc que la mesure québécoise représente un incitatif financier moins important que dans le cas des autres évaluations. Soulignons par ailleurs que le poids des cotisations sociales au Québec est inférieur à la moyenne de celles des pays de l’OCDE, dont celles de la Belgique et de la Finlande (Gagné-Dubé, Godbout & St-Cerny, 2021). Il est donc fortement probable que l’efficacité d’une mesure d’allègement du poids de ces cotisations soit moins importante lorsque le poids relatif de celles-ci est inférieur.

¹⁰ Le taux de change utilisé pour calculer ces montants sont ceux d’avril 2021 tels que fourni par le convertisseur de devise de la Banque du Canada. Notons cependant que les montants convertis sont ceux des informations fournies dans les articles scientifiques d’évaluation, c’est-à-dire les montants des dates auxquelles l’évaluation a été faite.

5. PISTES DE RÉFLEXION ET REMARQUES FINALES

Dans l'état actuel, procéder à des évaluations quantitatives des mesures québécoises destinées à la demande de travail nous semble peu pertinent. En effet, comme nous l'avons soulevé, le programme Subvention salariale de 2013 n'a été utilisé que très marginalement depuis sa mise en place, ce qui suggère qu'une évaluation économétrique ne détectera vraisemblablement pas d'effet significatif sur le taux d'emploi ou le taux de chômage des personnes de 50 ans et plus. Éventuellement, une étude plus qualitative sur le rôle de cette subvention dans l'insertion en emploi des travailleurs admissibles pourrait être entreprise pour mieux comprendre dans quelle mesure et de quelle manière cette politique a pu soutenir la participation au marché du travail des bénéficiaires. En ce qui concerne le crédit d'impôt de 2019, une étude quantitative nous semble également difficile à réaliser à cet instant étant donné le faible nombre d'années passé depuis sa mise en place. Il est cependant légitime de penser qu'au vu de sa conception, celle-ci soit davantage utilisée que la subvention salariale de 2013. Ainsi, cette politique pourrait représenter un signal assez important, susceptible de stimuler l'emploi et la demande de travailleurs âgés dans les PME québécoises.

Si des évaluations quantitatives semblent difficilement envisageables à ce moment-ci, les méthodes qualitatives peuvent cependant être mobilisées, en particulier pour le programme Subvention salariale. À cet égard, nous pensons qu'il serait pertinent d'effectuer une évaluation semblable à celle dont a fait l'objet l'initiative ciblée pour les travailleurs âgés (ICTA), un projet visant à améliorer l'employabilité de travailleurs et travailleuses âgés, en particulier ceux issus de populations vulnérables (MTESS, 2017). Dans le cadre de cette évaluation, une recherche documentaire et des entrevues avec les intervenants clés dans l'insertion en emploi des travailleurs ont été effectués, de même qu'un sondage et une évaluation quantitative des données administratives.

Au vu de ce qui nous apparaît être un faible nombre de bénéficiaires, le programme Subvention salariale pour personnes expérimentées pourrait faire l'objet d'une étude détaillée comportant au moins deux volets. Un premier axé sur les travailleurs ayant bénéficié du programme afin d'évaluer si l'objectif de celui-ci est atteint, c'est-à-dire l'insertion durable en emploi et les défis qui demeurent, le cas échéant. Un deuxième volet pourrait porter sur les entreprises ayant accueilli un travailleur admissible à ce programme afin de sonder leur appréciation vis-à-vis de celui-ci. Dans ce deuxième cas, il semble important de comprendre l'enjeu financier principal qui a pu être résolu par cette mesure : le salaire, les mesures d'accompagnement du travailleur, l'adaptation du milieu de travail, etc. Cette analyse semble importante afin de comprendre si les retombées de ce programme ont été positives pour les travailleurs et les entreprises qui ont pu en bénéficier. Si tel était le cas, cela pourrait alors amener à débattre de la pertinence de faire une promotion plus étendue de ce programme afin de le faire connaître davantage ou de réfléchir à élargir quelque peu les conditions d'admissibilité pour augmenter le nombre de prestataires. Si au contraire, l'étude relevait une certaine insatisfaction vis-à-vis du programme, peut-être faudrait-il penser à modifier fondamentalement ses paramètres, voire à supprimer le programme. Dans un contexte de pénurie de main-d'œuvre, il semble, quoi qu'il en soit, important d'entamer des réflexions pour se doter d'instruments les plus à même d'attirer ou de maintenir les travailleurs plus âgés sur le marché du travail.

6. BIBLIOGRAPHIE

- ALBANESE, A. et B. COCKX (2015), « Permanent Wage Cost Subsidies for Older Workers: An Effective Tool for Increasing Working Time and Postponing Early Retirement? », *IZA Discussion Papers*, n° 8988, Institute for the Study of Labor (IZA), Bonn, en ligne : <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/110709/1/dp8988.pdf>.
- BOOCKMANN, B., A. AMMERMÜLLER, T. ZWICK et M. MAIER (2012), « Do Hiring Subsidies Reduce Unemployment Among Older Workers? Evidence from Natural Experiments », *Journal of the European Economic Association*, vol. 10, n°4, 735-764.
- BOOCKMANN, B. (2015), « The effects of wage subsidies for older workers », *IZA World of Labor* (189). doi : 10.15185/izawol.189.
- CARD, D., J. KLUVE et A. WEBER (2017), « What Works? A Meta Analysis of Recent Active Labor Market Program Evaluations », *Journal of the European Economic Association*, vol. 16, n°3, 894-931. Doi : 10.1093/jeea/jvx028 %.
- COMMISSION EUROPÉENNE (2012), *Employment Policies to Promote Active Ageing*. European Employment Observatory Review.
- COUSINEAU, Jean-Michel et Pierre TIRCHER (2021), *Une évaluation de l'effet du crédit d'impôt pour la prolongation de carrière*, cahier de recherche 2021/06, Chaire de recherche en fiscalité et en finances publiques, 20 p.
- EMPLOI-QUÉBEC (2019), *Guide des mesures et des services d'emploi*, Section 5.3 : *Subvention salariale*, Direction des mesures et des services aux individus, Gouvernement du Québec.
- EPPEL, R. et H. MAHRINGER (2013), *Do Wage Subsidies Work in Boosting Economic Inclusion? Evidence on Effect Heterogeneity in Austria*, en ligne : <<http://hdl.handle.net/10419/128998>>.
- GAGNÉ-DUBÉ, Tommy, Luc GODBOUT et Suzie ST-CERNY (2021), *Bilan de la fiscalité au Québec – Édition 2021*, cahier de recherche 2021-01, Chaire de recherche en fiscalité et en finances publiques, 106 p.
- HUTTUNEN, K., J. PIRTILÄ et R. UUSITALO (2013), « The employment effects of low-wage subsidies », *Journal of Public Economics*, 97(C), 49-60.
- KATZ, L. F. (1998), « Wage Subsidies for the Disadvantaged », In B. F. Richard & G. Peter (Eds.), *Generating Jobs* (pp. 21-53). Russell Sage Foundation.
- KLUVE, J. (2010), « The effectiveness of European active labor market programs », *Labour Economics*, vol. 17, n° 6, 904-918, en ligne : <<https://EconPapers.repec.org/RePEc:eee:labeco:v:17:y:2010:i:6:p:904-918>>.
- MARTIN, J. P. et D. GRUBB (2001), « What Works and for Whom: A Review of OECD Countries' Experiences with Active Labour Market Policies », *Swedish Economic Policy Review*, vol. 8, n°2, pp. 9-56., en ligne : doi : 10.2139/ssrn.348621.
- MINISTÈRE DE L'EMPLOI ET DE LA SOLIDARITÉ SOCIALE (2013), *Tous pour l'emploi : Une impulsion nouvelle avec les partenaires*, Direction des communications.
- MINISTÈRE DE L'EMPLOI ET DU DÉVELOPPEMENT SOCIAL CANADA (2018), *Promouvoir la participation des canadiens âgés au marché du travail*, n° de cat. SSD-202-04-18F.

MINISTÈRE DE L'EMPLOI ET DU DÉVELOPPEMENT SOCIAL CANADA (2019), *Comprendre l'incidence des politiques et programmes publics sur les décisions des travailleurs âgés relatives au marché du travail*, n° de cat. SSD-227-06-19F.

MINISTÈRE DES FINANCES DU QUÉBEC (2012), *Budget 2012-2013 - Plan budgétaire*.

MINISTÈRE DES FINANCES DU QUÉBEC (2019), *Budget 2019-2020 - Plan budgétaire*.

MINISTÈRE DES FINANCES DU QUÉBEC (2021), *Dépenses fiscales - Édition 2020*.

MINISTÈRE DU TRAVAIL, DE L'EMPLOI ET DE LA SOLIDARITÉ SOCIALE (2017), *Évaluation de l'initiative ciblée pour les travailleurs âgés, entente 2014-2017 – Fonctionnement, pertinence et effets bruts de la cohorte de participants 2014-2015*, Direction de l'évaluation, Secteur de la solidarité sociale et de l'analyse stratégique.

MINISTÈRE DU TRAVAIL, DE L'EMPLOI ET DE LA SOLIDARITÉ SOCIALE (2019), *Bonifier la subvention salariale pour travailleurs expérimentés qui souhaitent occuper un emploi à temps partiel*.