

**4^e Conférence internationale
de recherche en sécurité sociale**

Anvers, 5-7 mai 2003



"La sécurité sociale dans une société de longue vie"

**La transition travail/retraite au Québec:
une vision intégrée**

***Denis LATULIPPE, Actuaire en chef
Georges LANGIS & Réjane MONETTE***

***Régie des rentes du Québec
Canada***

Association internationale de la sécurité sociale

Programme de recherche

Case postale 1, CH-1211 Genève 22

Fax: +41 22 799 8509

e-mail: issarc@ilo.org

Web: www.issa.int

LA TRANSITION TRAVAIL /RETRAITE AU QUÉBEC UNE VISION INTÉGRÉE

Auteurs :

Georges Langis

Denis Latulippe

Réjane Monette

Synopsis

Le système québécois de protection du revenu à la retraite est un système équilibré et performant qui se compare avantageusement à celui d'autres pays. Le gouvernement a procédé récemment à d'importantes réformes visant à assurer la pérennité du Régime de rentes du Québec et à moderniser la loi d'encadrement des régimes privés de retraite. Le système demeure toutefois sous pression principalement à cause du vieillissement démographique et de la tendance des travailleurs à prendre une retraite de plus en plus hâtive. Ce rapport vise à rendre compte de la stratégie développée au Québec pour réduire les attraits de la retraite anticipée et offrir aux travailleurs plus de flexibilité dans les modalités de transition de la vie active à la retraite. Il vise aussi à situer cette démarche dans une perspective globale soucieuse d'adapter les milieux de travail au vieillissement.

TABLES DES MATIÈRES

	Page
L'ENVIRONNEMENT QUÉBÉCOIS :	
1- LE VIEILLISSEMENT DÉMOGRAPHIQUE	3
Ampleur et rythme du vieillissement	3
Impact du vieillissement sur la population active	4
Âge effectif de départ à la retraite	5
2- UN MARCHÉ DU TRAVAIL EN MUTATION	6
Entrée massive des femmes sur le marché du travail	6
Évolution de la scolarité et participation au marché du travail	6
Travail atypique chez les travailleurs âgés	7
Une plus grande ouverture envers la retraite progressive	7
En résumé	8
LA TRANSITION DE LA VIE ACTIVE À LA RETRAITE : UNE VISION INTÉGRÉE	
1- LES MESURES DE TRANSITION DANS LES RÉGIMES DE RETRAITE	9
Le Régime de rentes du Québec	9
Les régimes privés de retraite	12
2- UNE PERSPECTIVE ÉLARGIE	15
L'adaptation du milieu de travail au vieillissement de la main-d'oeuvre	15
Une stratégie gouvernementale à l'égard des travailleurs de plus de 45 ans	15
CONCLUSION : DES ATTITUDES À CHANGER	17
ANNEXE : LE SYSTÈME QUÉBÉCOIS DE PROTECTION DU REVENU À LA RETRAITE	18
BIBLIOGRAPHIE	21

L'ENVIRONNEMENT QUÉBÉCOIS :

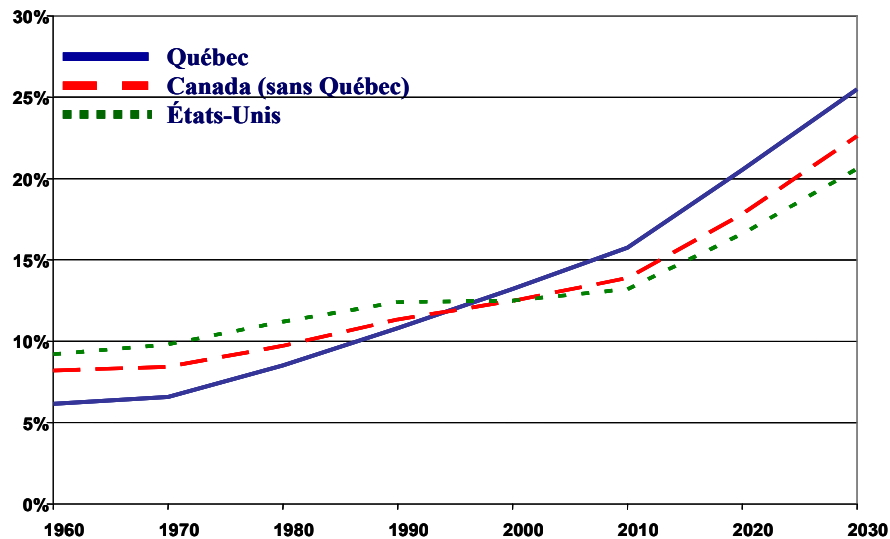
1- LE VIEILLISSEMENT DÉMOGRAPHIQUE

Toutes les sociétés développées connaîtront un vieillissement de leur population au cours des prochaines décennies. Toutefois, l'ampleur de cette transformation démographique et le rythme auquel elle s'opérera varient d'un pays à l'autre. Au Québec, l'ampleur sera importante et le rythme rapide, ce qui fait du vieillissement l'une des principales préoccupations pour la société.

Ampleur et rythme du vieillissement

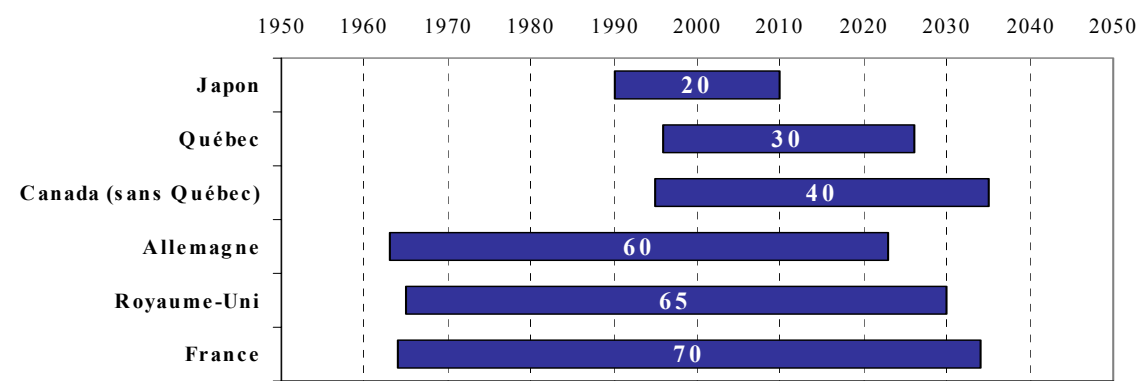
Au Québec vers les années 1960, la population âgée de 65 ans et plus représentait environ 6 % de la population totale. À cette période, ailleurs au Canada ainsi qu'aux États-Unis, les personnes âgées constituaient un groupe relativement plus important. Au milieu des années 1990, la proportion de personnes âgées était sensiblement la même au Québec, dans les autres provinces canadiennes et chez nos voisins du sud, soit environ 12 % de la population totale. Au cours des prochaines années, la proportion de personnes âgées croîtra de façon beaucoup plus importante au Québec, faisant en sorte que la population québécoise sera plus vieille que la population canadienne ou que celle des États-Unis. Il s'agit donc d'un renversement de tendance important pour le Québec par rapport au reste du Canada et aux États-Unis.

La population âgée de 65 ans ou plus en proportion de la population totale



Ailleurs au Canada, il faudra compter une quarantaine d'années pour passer de 12 % à 24 % de la population totale qui sera âgée de 65 ans ou plus alors qu'au Québec, il ne faudra qu'une trentaine d'années pour effectuer le même passage. Dans la plupart des pays d'Europe, le processus de vieillissement a commencé beaucoup plus tôt, soit au début des années 1960. Dans ces pays, la transition s'opère sur une période beaucoup plus longue, soit sur environ 70 ans. Les États-Unis n'atteignent pas le ratio de 24 % de la population âgée de 65 ans ou plus.

Nombre d'années requises pour passer de 12 % à 24 % de la population âgée de 65 ans ou plus

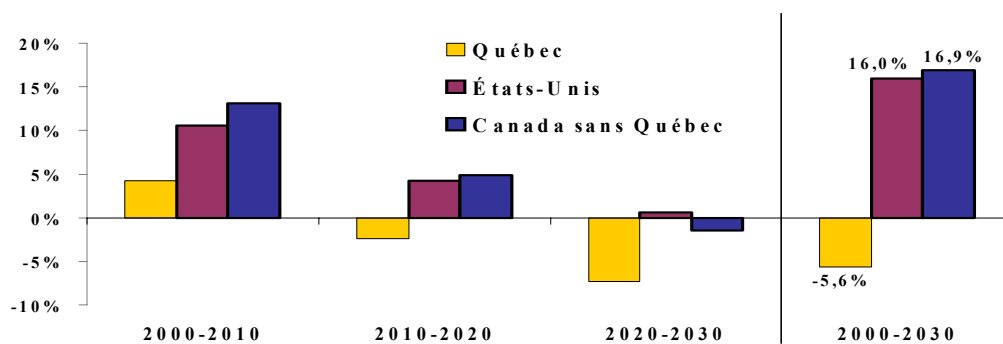


Sources: United Nations Secretariat, *World Population Prospects, The 2000 Revision*
 Statistique Canada; *Projections 2000-2051*
 Analyse actuarielle du RRQ au 31 décembre 2000

Impact du vieillissement sur la population active

Le vieillissement démographique a des répercussions sur l'évolution de la population en âge de travailler. Au Québec, la population âgée de 20 à 64 ans continuera de croître jusqu'en 2012 mais diminuera par la suite. Ailleurs au Canada, malgré un ralentissement prévu du rythme de croissance, la population en âge de travailler continuera d'augmenter jusque vers 2025. Là est le principal défi du Québec par rapport aux autres sociétés nord américaines. Pour y faire face, des mutations importantes du marché du travail seront nécessaires.

Variation de la population en âge de travailler (20-64 ans)



Sources :- Régie des rentes du Québec, 2001

- Rapport des fiduciaires de l'OASDI, Social Security Administration, 2001
- Statistique Canada, *Projections démographiques de 2001*

Âge effectif de départ à la retraite

Des études comparatives de l'âge effectif de retraite dans divers pays de l'OCDE (OCDE, 2001) indiquent que la tendance à un départ de plus en plus précoce, observée au cours des dernières décennies, semble s'être interrompue au cours de la seconde moitié des années 1990, quoique cela puisse refléter une conjoncture économique favorable. Au Québec, la tendance à une sortie de plus en plus hâtive a ralenti sans toutefois qu'on puisse affirmer qu'elle se soit arrêtée. Ainsi, l'écart observé entre l'âge moyen de retrait du marché du travail au Québec et ailleurs se creuse.

Âge moyen de retrait du marché du travail, hommes

	1970	1990	2000
Québec	64,6	61,4	60,0
Canada (sans QC)	65,1	62,3	61,4
Écart	0,5	0,9	1,4
États-Unis	65,4	64,2	63,5
Écart	0,8	2,8	3,5
G-7	65,1	62,5	61,8
Écart	0,5	1,1	1,8

Source : Travaux réalisés par la Régie des rentes du Québec

En plus d'un retrait plus hâtif du marché du travail, l'espérance de vie des retraités augmente continuellement, entraînant ainsi une hausse de la durée estimée de la retraite. Cela a entraîné une baisse du nombre d'années en activité pour chaque année à la retraite. Au Canada, par exemple, en 1950, un homme passait en moyenne 4,3 années à travailler pour chaque année à la retraite. En 1990, il ne passe plus que 2,5 années sur le marché du travail par année vécue à la retraite.

Dans le futur, si aucun mécanisme n'est prévu pour que les travailleurs âgés demeurent actifs plus longtemps, le rapport du nombre d'années en activité sur le nombre d'années à la retraite devrait diminuer puisque l'espérance de vie devrait continuer de croître. La diminution du nombre d'années passées sur le marché du travail pour chaque année vécue à la retraite devrait normalement se refléter en une hausse des coûts de la retraite.

L'ENVIRONNEMENT QUÉBÉCOIS : 2- UN MARCHÉ DU TRAVAIL EN MUTATION

En plus du vieillissement démographique, la population québécoise, tout comme les autres sociétés modernes, a connu de nombreux changements au cours des dernières décennies. Les réalités économiques et sociales actuelles sont très différentes de celles qui prévalaient en 1966, au moment où le Régime de rentes du Québec est entré en vigueur.

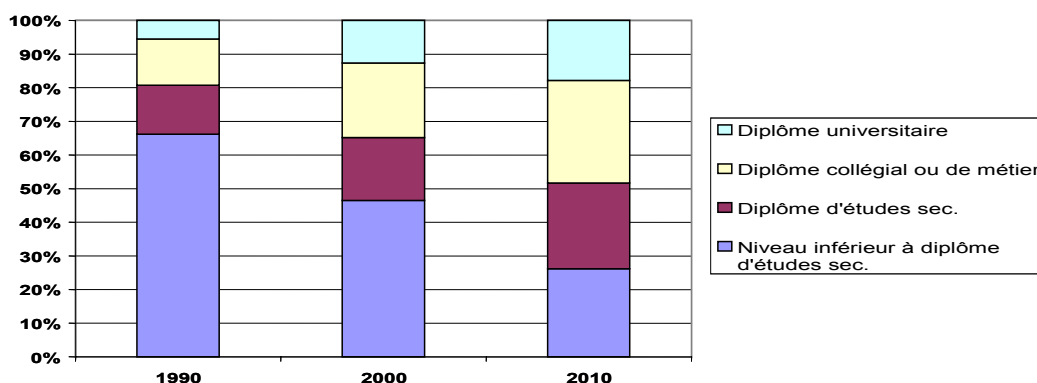
Entrée massive des femmes sur le marché du travail

Le taux de participation des femmes de 15 ans et plus au marché du travail était de 33 % en 1966 et de 41 % en 1976. Il atteint 56 % en 2000. Le mouvement d'intégration des femmes au marché du travail se poursuit à un rythme ralenti pour les femmes âgées de 25 à 54 ans et à un rythme plus rapide pour les femmes de 55 à 64 ans à mesure que les cohortes plus jeunes atteignent cet âge. L'écart entre les taux d'activité des hommes et des femmes se rétrécit. Il ne devrait toutefois pas s'effacer complètement, compte tenu que les femmes continuent de jouer un rôle prépondérant dans l'éducation des enfants.

Évolution de la scolarité et participation au marché du travail

Au Québec, les taux de fréquentation scolaire chez les jeunes âgés de 15 à 24 ans ont amorcé un important mouvement à la hausse au milieu des années 1970. En 2001, quatre jeunes âgés de 20 à 24 ans sur dix étaient aux études à temps plein. Par rapport à 1976, le taux de fréquentation scolaire des jeunes femmes a quadruplé et celui des jeunes hommes a doublé. Cette scolarité accrue favorisera l'adaptation des travailleurs à l'évolution du marché du travail¹. Vers 2010, au moment où les *baby-boomers* arriveront massivement à la retraite, les travailleurs âgés, parce que plus scolarisés, auront plus de facilité à se maintenir en emploi.

Distribution de la population âgée de 55 à 64 ans selon le niveau de scolarité



Source : Statistique Canada, *Enquête sur la population active* et compilation effectuée par la RRQ

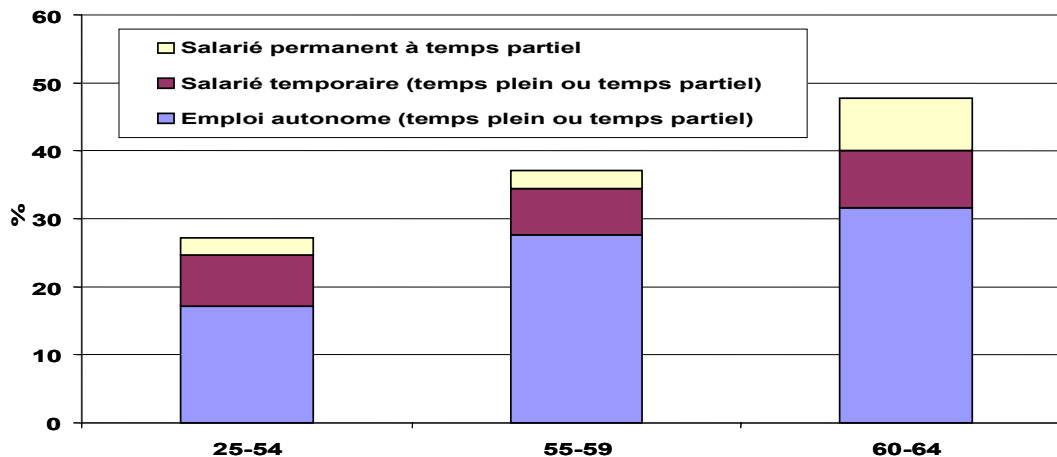
¹ La mise en place de programmes de formation continue dans les entreprises est un autre facteur essentiel pour permettre aux travailleurs de maintenir et d'améliorer leurs compétences.

Par ailleurs, les jeunes générations ont de plus en plus tendance à combiner études et travail. En 2001, 50 % des étudiants à temps plein âgés de 20 à 24 ans occupaient un emploi. C'est deux fois plus qu'en 1976. L'entrée des jeunes dans la vie professionnelle se fait plus progressivement. Étudiants, ils occupent des emplois à temps partiel pendant un certain nombre d'années avant d'amorcer leur véritable carrière.

Travail atypique chez les travailleurs âgés

Bien que le travail atypique ait été en hausse au cours des dernières années, la majorité des travailleurs masculins âgés de 25 à 64 ans occupent un emploi salarié à temps plein. L'importance de l'emploi atypique est toutefois plus marquée chez les travailleurs âgés ; en effet, une proportion importante d'entre eux sont des salariés à temps partiel, des salariés temporaires ou encore des travailleurs autonomes. Alors qu'un peu plus du quart des travailleurs âgés de 25 à 54 ans occupent un emploi atypique, un travailleur sur trois âgé de 55 à 59 ans et un sur deux âgé de 60 à 64 ans occupent de type d'emploi.

Proportion des travailleurs qui occupent un emploi atypique en 2001



Source : Institut de la statistique du Québec, *Données sociodémographiques en bref*, juin 2002

Une plus grande ouverture envers la retraite progressive

Un sondage, réalisé conjointement par le Conseil du patronat du Québec et la Régie des rentes du Québec auprès d'entreprises membres du Conseil, révèle une évolution de l'attitude des employeurs face aux mesures favorisant la retraite anticipée. Les deux tiers des employeurs ont une opinion plutôt négative des programmes de retraite anticipée et 60 % se disent préoccupés par des demandes de retraite anticipée. Malgré tout, 50 % des entreprises sondées ne sont pas prêtes à mettre fin aux programmes favorisant un retrait hâtif. Le sondage indique aussi que les employeurs manifestent plus d'ouverture face à la retraite progressive, si bien que 60 % d'entre eux envisagent de recourir à des programmes de retraite graduelle dans l'avenir. Environ trois entreprises sur quatre sont prêtes à modifier leur organisation du travail pour retenir leur main-d'œuvre vieillissante.

Une ombre au tableau toutefois : près de 60 % des entreprises disent ne pas avoir de politique de planification de la main-d'œuvre à moyen et à long termes. Ces entreprises devront prendre le virage de la gestion prévisionnelle de la main-d'œuvre.

Par ailleurs, de récents sondages² révèlent qu'un travailleur sur deux souhaite prendre sa retraite avant 60 ans mais trois sur cinq pensent qu'ils devront travailler une fois à la retraite. Il est préoccupant de constater qu'environ 50 % des travailleurs qui pensent devoir travailler à la retraite le feront parce que leurs revenus seront insuffisants. Pas surprenant toutefois puisque la majorité des travailleurs, quoique sensibilisés à l'importance de planifier leur retraite, disent ne faire aucun calcul pour s'y préparer et être incapables d'estimer quels seront alors leurs besoins financiers.

En résumé

La population québécoise vieillit plus rapidement qu'ailleurs si bien que, dès 2012, la population en âge de travailler commencera à décroître. De ce fait, l'obligation d'agir devient plus pressante. Il est urgent de poser des gestes concrets afin d'améliorer les taux d'activité, particulièrement ceux des travailleurs âgés, et ainsi amortir les effets de cette décroissance anticipée. Certaines conditions, dont la scolarité accrue et un marché qui semble plus disposé à intégrer les travailleurs âgés, permettent de croire qu'il est possible de relever ce défi. Toutefois, les obligations différentes des femmes par rapport à celles des hommes et le nombre élevé de travailleurs atypiques aux âges avancés rappellent que le succès passe par la prise en compte des particularités de certains groupes de la société.

Une autre condition est aussi requise pour améliorer les taux d'activité : des modes de transition de la vie active à la retraite qui encouragent les travailleurs âgés à se maintenir en emploi, si tel est leur choix. Quelles mesures facilitant le passage vers la retraite sont offertes aux travailleurs québécois ? Quels sont les enjeux ? C'est ce qui est examiné dans la section suivante.

² Sondage réalisé par la firme Decima Express pour le compte de Group Investors
Sondage réalisé par la firme Echo Sondage pour le compte de la FTQ et du Fonds de la Solidarité FTQ

LA TRANSITION DE LA VIE ACTIVE À LA RETRAITE : UNE VISION INTÉGRÉE

1- LES MESURES DE TRANSITION DANS LES RÉGIMES DE RETRAITE

Au Québec, le système de sécurité du revenu à la retraite est composé de trois piliers³ : le premier regroupe les mesures d'assistance gérées par le gouvernement fédéral, à savoir la pension de la Sécurité de la vieillesse (SV), le Supplément de revenu garanti (SRG) et l'Allocation au conjoint ; le deuxième pilier renvoie au Régime de rentes du Québec (régime public d'assurance sociale); le troisième comprend les régimes privés de retraite, soit les régimes complémentaires de retraite (régimes collectifs d'entreprise) et les régimes enregistrés d'épargne-retraite (mécanismes d'épargne).

Certains pays ont développé des mesures très généreuses à l'égard des travailleurs âgés pour favoriser leur retrait du marché du travail et compenser la perte de revenu qu'ils subissaient en cessant de travailler. D'autres, notamment le Royaume-Uni, les États-Unis et le Canada, ont opté pour une intervention modérée de l'État. Les régimes publics ont été modifiés pour assurer une certaine flexibilité quant à l'âge de départ à la retraite sans toutefois créer d'incitations financières trop importantes. L'État a plutôt choisi de laisser aux entreprises, par l'intermédiaire des régimes privés de retraite et des conventions collectives, la responsabilité de jouer un rôle plus important dans la gestion des fins de carrière et des ajustements d'effectifs en fonction de la situation du marché du travail. Regardons de plus près le système de sécurité du revenu québécois dans un contexte de transition travail/retraite.

Le programme de base SV/SRG

Ce palier du système de sécurité du revenu à la retraite ne crée pas d'incitation très forte à se retirer tôt du marché du travail. En effet, la pension de la Sécurité de la vieillesse est versée à toutes les personnes qui atteignent 65 ans, sans considération de leur lien avec le marché du travail.

Le Supplément de revenu garanti, qui s'adresse aux personnes âgées de 65 ans ou plus, et l'Allocation au conjoint, qui couvre certaines personnes âgées de 60 à 64 ans, sont des mesures d'assistance visant à prévenir la pauvreté. Ces prestations sont réduites en fonction des autres sources de revenus, dont les salaires, ce qui n'incite pas une personne à se maintenir en emploi. Toutefois, en ce qui concerne le Supplément de revenu garanti, qui compte environ cinq fois plus de prestataires que l'Allocation au conjoint, l'effet dissuasif ne survient qu'après l'âge de 65 ans.

Le Régime de rentes du Québec

Dans le cadre du Régime de rentes du Québec (RRQ), quatre mesures principales de transition de la vie active à la retraite ont été apportées au fil des ans.

³ Une description plus détaillée du système est fournie en annexe.

- En 1984, une disposition a été introduite pour permettre aux personnes qui le veulent de prendre leur retraite dès l'âge de 60 ans. La rente payable est alors réduite de 0,5 % par mois d'anticipation pour tenir compte de la période de versement plus longue. À l'inverse, elle est majorée de 0,5 % par mois d'ajournement au-delà de 65 ans.
- Une autre modification, adoptée à la même occasion, permet au cotisant âgé de 60 à 65 ans de recevoir une rente d'invalidité s'il est incapable d'occuper son emploi habituel alors que le cotisant âgé de moins de 60 ans peut avoir droit à cette rente s'il est incapable d'occuper tout emploi.
- Depuis 1998, une rente de retraite peut aussi être payable au cotisant qui a atteint 60 ans, si sa rémunération est réduite d'au moins 20 % en raison d'une retraite progressive à la suite d'une entente conclue avec son employeur.
- Depuis 1998 également, les bénéficiaires d'une rente de retraite qui continuent de travailler sont tenus de cotiser au Régime, au même titre que les autres travailleurs. En contrepartie, cette nouvelle année de gains peut venir en remplacer une, plus faible, prise en compte dans le calcul de la moyenne de gains et augmenter ainsi la rente versée.

Le RRQ est entré en vigueur en 1966. Il a été configuré en fonction des réalités de l'époque. À ce moment-là, les frontières marquant le passage des grandes étapes de la vie étaient plutôt étanches : la jeunesse correspondant à la période de formation, la vie adulte à celle de l'activité professionnelle et la vieillesse marquant le début de la retraite. Aujourd'hui, la réalité est différente. L'entrée sur le marché du travail et le départ à la retraite sont susceptibles de se faire de façon plus progressive. Les temps d'arrêt en cours de carrière pour divers motifs (retour aux études, responsabilités familiales, réorientation de carrière) risquent d'être plus fréquents. Il n'existe plus de modèle unique de parcours des cycles de vie et les mécanismes de transition du travail à la retraite ne s'adaptent pas à tous les choix de parcours. Souvent, ces mécanismes favorisent surtout ceux qui optent pour la retraite anticipée, créant ainsi des irritants pour la personne qui souhaiterait continuer de travailler passé l'âge d'admissibilité à une rente. À titre d'exemples, notons que :

- Une personne a l'obligation d'avoir cessé de travailler ou d'avoir conclu une entente avec son employeur en vue d'une retraite progressive pour avoir droit à une rente à 60 ans. Le travailleur en fin de carrière qui choisit, par exemple, un emploi moins exigeant ou à temps réduit sans conclure d'entente n'est pas admissible à une rente anticipée. Il ne peut pas compter sur cette rente pour compenser la perte de revenu.
- La rente de retraite est calculée en fonction de la moyenne des gains de carrière du cotisant. La personne qui continue de travailler après l'âge de 60 ans à un salaire inférieur à son salaire moyen de carrière continue de verser des cotisations au même titre que les autres travailleurs. Malgré ces cotisations additionnelles, sa moyenne de gains pourra diminuer, entraînant de ce fait une réduction de la rente.
- Certaines personnes, parce qu'elles ont une longue carrière, versent des cotisations qui n'ont aucune valeur.

Le taux de remplacement du revenu assuré par le RRQ est relativement faible (25 % des gains moyens de carrière). Ainsi, l'incitation à cesser de travailler n'est pas très forte. Néanmoins, compte tenu du vieillissement rapide de la population et de la pénurie anticipée de main-d'œuvre au moment où les *baby-boomers* prendront leur retraite, l'amélioration des taux d'activité est un enjeu de société majeur et il importe de configurer le Régime pour qu'il contribue à l'atteinte du résultat. Le RRQ doit évoluer de façon à :

- Favoriser plus de souplesse dans les modalités de transition de la vie active à la retraite.
- Traiter équitablement tous les travailleurs malgré des profils de carrière différents.
- Réduire les éléments qui rendent la retraite anticipée avantageuse en renforçant les liens entre les cotisations et les prestations. Tous les gains sur lesquels un travailleur a cotisé doivent avoir un impact positif sur la rente payable.
- Simplifier les règles afin que l'individu soit mieux en mesure de comprendre les modalités régissant la prise de retraite et d'estimer la rente qu'il peut s'attendre de recevoir.

Le défi est de taille. La Régie a poursuivi différents travaux d'analyse en collaboration avec plusieurs partenaires et s'estime en mesure de proposer des pistes de solution permettant de relever ce défi. Les nouvelles orientations seront discutées avec les autorités gouvernementales et un document sera soumis à la consultation publique à l'automne 2003.

Au lieu de maintenir un ensemble de mesures (retraite anticipée ou différée, droit à une rente anticipée si la personne a conclu une entente de retraite progressive, revalorisation de la rente du retraité qui retourne travailler), les nouvelles dispositions permettraient au travailleur de fixer lui-même ses modalités de départ à la retraite. Aucune voie ne serait plus avantageuse qu'une autre. Il pourrait ainsi :

- exercer un retrait progressif ou travailler à temps plein et prendre une retraite définitive ;
- réclamer sa rente en début de retraite progressive ou à l'arrêt définitif de travail ;
- travailler ou non après la mise en paiement de sa rente.

Dans tous les cas, sa rente serait calculée selon les mêmes règles. Tous les gains admissibles, c'est-à-dire les gains sur lesquels le travailleur aura payé une cotisation, contribueraient à hausser la rente payable.

Au nombre des mesures permettant la transition vers la retraite, celle qui permet à un travailleur âgé de 60 à 64 ans de recevoir une rente d'invalidité s'il devient incapable d'occuper son emploi habituel soulève certaines difficultés particulières :

- Le travailleur qui a quitté son emploi pour raison de santé et qui en occupe un autre, qui convient mieux à son état n'est pas admissible à une rente d'invalidité à 60 ans. Pourtant, il le serait s'il n'occupait pas cet autre emploi.
- Cela crée des problèmes de cohérence avec d'autres mesures sociales, notamment l'indemnisation des accidents du travail et des maladies professionnelles qui incite les travailleurs à se trouver un emploi convenable ce qui ne les rend plus admissibles aux prestations du RRQ.

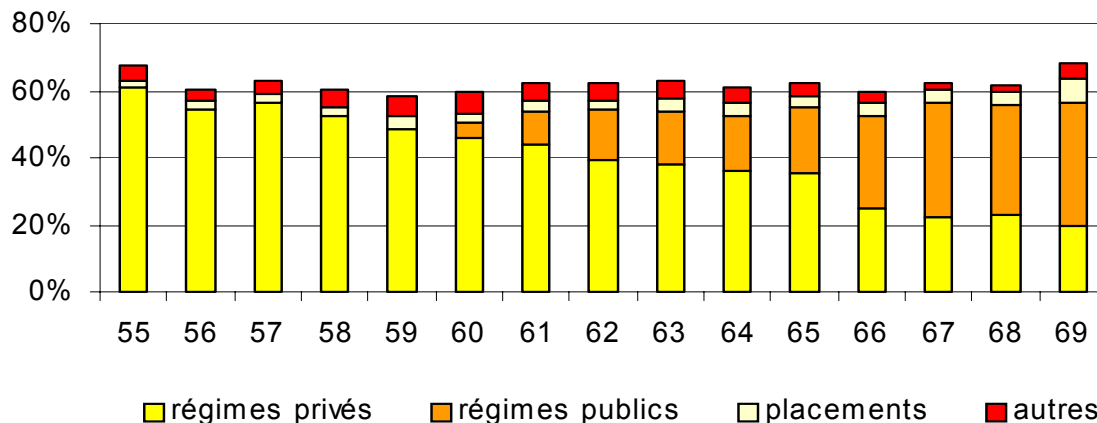
- La frontière entre la retraite et l'invalidité est ténue. En quoi le travailleur, incapable d'occuper son emploi habituel, est-il différent de celui qui se retire parce qu'il se sent trop fatigué pour continuer de travailler ? Pourtant, les écarts entre les prestations payables sont importants.
- Un certain nombre de pays, qui avaient adopté des dispositions semblables, ont resserré leurs critères au fil des ans.

La compensation de l'invalidité partielle se justifiait bien dans l'environnement des années 1980. Le marché du travail a évolué depuis. Le travailleur, pour qui l'occupation est devenue trop exigeante, est plus susceptible qu'auparavant de se trouver un autre emploi qui convient mieux à son état de santé. Ainsi, l'accès à deux types de prestations semble moins pertinent et doit être réexaminé.

Les régimes privés de retraite

Au Québec, les travailleurs à revenu moyen ou élevé doivent compter sur des régimes privés de retraite pour s'assurer un niveau de revenu acceptable à la retraite. Les dispositions de ces régimes deviennent donc un facteur important influençant la prise de la retraite. Plusieurs employeurs ont utilisé ces régimes comme outil de gestion de leur main-d'œuvre et de restructuration de leur entreprise. Durant les années 1990, de généreux programmes de départ anticipé à la retraite ont été mis sur pied. Les rendements importants obtenus sur l'actif des caisses de retraite ont contribué à financer les coûts de ces mesures. Les lois d'encadrement, l'attrait que la retraite hâtive exerce sur les employés et peut-être certains facteurs culturels ont contribué, par l'entremise des conventions collectives, à inclure dans les régimes des mesures liées à la retraite anticipée. Le graphique suivant montre le taux réellement observé de remplacement de revenu par âge et, par conséquent, le rôle important que peuvent jouer les régimes privés

Taux de remplacement de revenu observés chez les hommes



Source : Ministère du revenu du Québec et travaux réalisés par la Régie des rentes du Québec

Les règles fiscales

La *Loi de l'impôt sur le revenu* et son règlement fixent les prestations maximales qui peuvent être constituées dans les régimes de retraite ainsi que les plafonds fiscaux de contribution.

Les règles fiscales permettent aussi que certains avantages associés à la retraite anticipée (rente temporaire ou facteurs de réduction actuarielle avantageux) puissent faire partie des régimes de retraite sans affecter le plafond global de cotisation permis. Au Canada, les avantages fiscaux comparables à ceux qui sont consentis dans le cas de la retraite anticipée n'existent pas dans le cas d'une retraite progressive ou plus tardive. Un travailleur perd la valeur de ces avantages s'il n'opte pas pour la retraite anticipée au moment où il y est admissible.

Au Canada, contrairement à ce qui est prévu aux États-Unis et au Royaume-Uni par exemple, une personne peut travailler tout en recevant une rente de retraite. Elle ne peut toutefois recevoir une rente de retraite tout en continuant d'accumuler du service. Ce type de contrainte ne favorise pas une utilisation optimale des régimes de retraite pour permettre un passage graduel à la retraite.

La Loi sur les régimes complémentaires de retraite

En 1997, la *Loi sur les régimes complémentaires de retraite* (Loi RCR) a été modifiée pour favoriser la retraite progressive et la retraite anticipée

- La retraite progressive : Le participant, habituellement âgé de plus de 55 ans, peut, après entente avec son employeur, réduire son temps de travail et demander une compensation financière de son régime de retraite. Cette compensation doit être versée sous forme de montant forfaitaire, une fois l'an et non sous forme de rente, de façon à respecter les règles fiscales. Certaines limites s'appliquent au montant forfaitaire payable.
- La rente temporaire (retraite anticipée) : Le participant qui prend sa retraite peut demander de remplacer une partie de sa rente viagère par une rente temporaire afin d'ajuster ses revenus de retraite en fonction des prestations provenant des régimes publics. La rente est payable jusqu'à 65 ans et son montant est limité. Contrairement à la mesure précédente, il n'est pas nécessaire de conclure une entente avec l'employeur pour en bénéficier.

Ces dispositions sont souvent critiquées. Par exemple, dans le cas de la retraite progressive, les limites relatives à la compensation peuvent être trop restrictives et l'individu qui retarde sa retraite perd la valeur des subsides liés à la retraite anticipée, s'il y a lieu.

Dans le cas de la rente temporaire, certains estiment qu'elle favorise la retraite anticipée au détriment de la retraite plus tardive. Par ailleurs, tout en nivelant ses revenus,

l'individu se retrouve, à 65 ans, avec une rente de retraite inférieure à celle dont il aurait bénéficié s'il ne s'était pas prévalu de la rente temporaire.

L'obligation d'une rente nivelée est aussi remise en question. Certains intervenants souhaiteraient plus de souplesse dans le paiement de la rente de retraite dans un contexte de retraite progressive.

D'autres soutiennent que pour favoriser la retraite tardive, la solution serait d'éliminer les incitations à la retraite anticipée. Il faut toutefois comprendre que, la plupart du temps, ces incitations font l'objet de conventions collectives. Elles font partie des avantages liés à l'emploi et les travailleurs leur accordent beaucoup d'importance. De plus, du fait des exigences de la Loi RCR, dans bien des cas leur retrait ne peut se faire sans l'accord individuel des participants. La solution optimale serait plutôt de permettre la création de régimes de retraite souples répondant aux besoins des travailleurs en transition vers la retraite et fournissant aux employeurs de bons outils de gestion de la main-d'œuvre. Pour y parvenir, les deux lois encadrant les régimes privés de retraite doivent être révisées.

Les mécanismes visant à favoriser la retraite progressive doivent respecter les principes suivants :

- Faire évoluer les régimes de retraite afin qu'ils demeurent de bons outils de gestion de la main-d'œuvre.
- Permettre plus de souplesse dans le mode de transition de la vie active à la retraite.
- Rendre la retraite progressive aussi avantageuse que la retraite anticipée, sans coûts additionnels pour les employeurs.

Quelques défis à relever

Pour adapter les règles des RCR, il faut néanmoins tenir compte de certains éléments :

- La retraite progressive a beaucoup d'impact sur l'organisation du travail et ne devrait pas devenir un droit inconditionnel pour tous les travailleurs. Cela pourrait entraîner des coûts additionnels pour l'employeur et créer des problèmes de gestion des ressources humaines.
- Il y a deux paliers législatifs à modifier (les règles fiscales et la Loi RCR) dont les orientations sont différentes.
- Un nouvel encadrement des RCR ne règlera pas toute la problématique liée à la transition travail-retraite. En effet, au Québec, seulement 20 % des employés du secteur privé sont couverts par un régime de retraite à prestations déterminées.
- Dans certaines circonstances, un employeur souhaitera réduire sa main-d'œuvre et, en même temps, la rajeunir.

2- UNE PERSPECTIVE ÉLARGIE

L'enjeu du vieillissement ne se limite pas à une question d'adaptation des régimes de retraite. Au contraire, la problématique est beaucoup plus vaste et doit être abordée dans une perspective globale qui interpelle plusieurs acteurs. Relever le défi du vieillissement, c'est l'occasion pour les milieux de travail de renouveler leurs pratiques en matière de gestion des ressources humaines, de formation de la main-d'œuvre et de relations de travail. Certaines démarches en ce sens ont été entreprises.

L'adaptation du milieu de travail au vieillissement de la main-d'oeuvre

En 2002, le Comité consultatif du travail et de la main-d'œuvre (CCTM), un organisme de concertation regroupant les principales associations patronales et syndicales du Québec, a proposé une stratégie afin d'adapter le milieu de travail au vieillissement de la main-d'œuvre. L'un des volets de cette stratégie vise à améliorer les incitations à la retraite progressive et au maintien en emploi. Tout récemment, le Conseil a présenté un avis proposant certains ajustement aux lois réglementant les régimes privés de retraite afin de favoriser la retraite progressive. Ces ajustements visent plus précisément à :

- Permettre le paiement d'une partie de la rente et l'accumulation de service pendant la période de retraite progressive.
- Permettre plus de souplesse dans le mode de versement de la rente et supprimer l'obligation d'une rente nivelée.
- Permettre le paiement de bénéfices accessoires en cas de retraite progressive, tout comme il est permis de le faire pour la retraite anticipée.
- Allonger la période admissible de salaire réduit pouvant être créditée au régime de retraite.

Un comité interministériel, formé de représentants de la Régie des rentes du Québec et des divers ministères concernés, a été mis sur pied pour définir la position du gouvernement à cet égard. Des ajustements à certains programmes existants qui encouragent la retraite anticipée plutôt que la retraite progressive pourront devenir nécessaires pour assurer une bonne cohérence avec cette nouvelle stratégie.

Une stratégie gouvernementale à l'intention des travailleurs de plus de 45 ans

En parallèle à cette démarche, le ministère de l'Emploi a élaboré une stratégie d'intervention à l'intention des travailleurs âgés de 45 ans et plus. Cette stratégie vise à déterminer les actions à mettre en œuvre en vue de favoriser le maintien en emploi ou la réintégration du marché du travail des travailleurs vieillissants. Quatre principes directeurs ont guidé le ministère dans l'élaboration de cette stratégie :

- Prévenir les effets du vieillissement de la main-d'œuvre.
- Favoriser le maintien en emploi ou le réemploi des travailleurs de plus de 45 ans.
- Respecter le choix des personnes.

- Prévoir des interventions différenciées. Bien qu'il existe une tendance générale au vieillissement, certains groupes de la société commandent une intervention plus ciblée (les femmes, les régions, les secteurs d'activité, les 45-54 ans, les 55-64 ans).

Cette stratégie du gouvernement prévoit quatre axes d'intervention :

- 1) Viser à mieux connaître l'environnement des travailleurs et en informer la population et les partenaires du marché du travail. Le gouvernement s'engage à mener des enquêtes auprès des employeurs, des travailleurs et de différents intervenants dans le but de mieux saisir l'univers des travailleurs de plus de 45 ans. Il s'engage aussi à instaurer une veille stratégique et à faire en sorte que l'information véhiculée tienne compte davantage de la réalité de ces travailleurs.
- 2) Agir en matière de gestion prévisionnelle des ressources humaines. Le gouvernement veut encourager les employeurs à agir en matière de gestion prévisionnelle des ressources humaines. Il veut aussi sensibiliser les employeurs et les syndicats à la nécessité d'innover sur le plan de l'organisation du travail de manière à favoriser le maintien à l'emploi des travailleurs de plus de 45 ans. La révision de la loi d'encadrement des régimes complémentaires de retraite pour optimiser la retraite progressive fait partie de cet axe.
- 3) Adapter les services et les mesures d'emploi aux besoins des travailleurs de 45 ans et plus.
- 4) Favoriser la formation continue des travailleurs âgés.

CONCLUSION DES ATTITUDES À CHANGER

Le vieillissement de la population laisse présager une diminution du rythme d'augmentation de l'emploi et de la population en âge de travailler, et même une insuffisance de la main-d'œuvre. Pour pallier ces difficultés, il faudra envisager des moyens de prolonger la vie active des travailleurs âgés, notamment en réduisant l'attrait des programmes de retraite anticipée et en favorisant le retrait graduel du marché du travail.

Plusieurs facteurs physiques, psychologiques et économiques sont pris en compte lorsqu'un travailleur décide de prendre sa retraite ou, au contraire, de continuer de travailler. Une santé chancelante, l'effort qu'exige le travail, les incitations financières à la retraite sont autant de facteurs qui incitent le travailleur à se retirer du marché du travail. Par ailleurs, le besoin d'un revenu, la crainte de l'ennui ou du sentiment d'isolement une fois à la retraite, un environnement de travail stimulant sont des facteurs qui vont plutôt inciter une personne à demeurer en emploi. Placés devant les mêmes contraintes et les mêmes incitations, tous les travailleurs ne décident pas de quitter la vie active au même moment et de la même façon.

Certains quitteront le marché du travail abruptement, d'autres préféreront poursuivre leur carrière mais avec la possibilité d'un horaire réduit. Pour que les travailleurs âgés puissent exercer des choix, il faudra plus de flexibilité dans les régimes publics et privés. À cette fin, la retraite progressive doit se développer afin de devenir une façon plus habituelle de se retirer du marché du travail. Il faudra aussi organiser le travail différemment. Il ne suffira pas d'offrir aux travailleurs âgés des emplois à horaire réduit. La réforme à envisager devra être plus profonde. Il faudra, d'une part, faire en sorte que les conditions de travail rattachées aux postes à temps partiel soient intéressantes et stimulantes et, d'autre part, changer les attitudes afin que toutes les formes de travail en fin de carrière soient valorisées. C'est un revirement par rapport à l'expérience des dernières années mais il s'agit d'une préoccupation de plus en plus présente au Québec.

Le vieillissement démographique met en évidence l'apparition de nouveaux défis pour les pouvoirs publics qui devront prendre des dispositions en vue de favoriser le passage de la vie active à la retraite plus tardivement que ce n'est le cas actuellement et selon des modalités plus souples et plus graduelles. Une plus grande flexibilité dans le passage de la vie active à la retraite n'est possible que si cet objectif s'inscrit dans une perspective de politique de main-d'œuvre et de gestion de l'emploi.

ANNEXE

LE SYSTÈME QUÉBÉCOIS DE PROTECTION DU REVENU À LA RETRAITE

Le système de sécurité du revenu à la retraite est composé de trois piliers :

- les mesures d'assistance gérées par le gouvernement fédéral ;
- le Régime de rentes du Québec (RRQ), qui est le régime public de retraite ;
- les régimes privés de retraite, soit les régimes complémentaires de retraite et les régimes enregistrés d'épargne-retraite.

Les mesures d'assistance ont pour objectif principal de venir en aide aux personnes âgées dont les revenus sont insuffisants et de lutter ainsi contre la pauvreté. Il n'y a pas de caisse particulière rattachée au financement de ces mesures : elles sont financées par les impôts des contribuables.

Le RRQ et les régimes privés de retraite sont des mesures d'assurance. Elles ont pour objet de permettre une certaine continuité du revenu de travail afin de prévenir une chute trop importante du niveau de vie au moment de la retraite.

La *Loi sur la Sécurité de la vieillesse* prévoit les trois mesures d'assistance suivantes :

- La pension de la Sécurité de la vieillesse est une allocation uniforme, indexée en fonction de l'inflation, et versée à tous les citoyens canadiens âgés de 65 ans ou plus qui répondent à certaines conditions de résidence. La prestation versée correspond à environ 15 % du salaire industriel moyen. Depuis 1989, une partie de l'allocation est récupérée pour les personnes mieux nanties dont le revenu annuel dépasse un certain seuil.
- Le Supplément de revenu garanti est destiné à la clientèle des aînés à faible revenu qui reçoivent la pension de la Sécurité de la vieillesse. La prestation varie selon les revenus et le statut marital. Elle est indexée en fonction de l'inflation.
- L'Allocation au conjoint est versée à certaines personnes âgées de 60 à 64 ans ; elle cesse lorsque son bénéficiaire atteint l'âge de 65 ans. Pour bénéficier de ce programme, il faut avoir un conjoint âgé de 65 ans ou plus qui reçoit la pension de la Sécurité de la vieillesse, ou être veuf ou veuve. Le montant versé varie selon les revenus et le statut marital.

Le **Régime de rentes du Québec (RRQ)**, comme son homologue dans les autres provinces et territoires canadiens, le Régime de pensions du Canada (RPC), est un régime public et universel d'assurance sociale. Le RRQ est entré en vigueur en 1966. Il offre une protection financière de base contre la perte de revenu d'emploi résultant de la retraite, du décès ou de l'invalidité. Tous les travailleurs âgés de 18 ans ou plus doivent cotiser au Régime s'ils ont des gains suffisants, c'est-à-dire supérieurs à l'exemption générale (fixée à 3 500 \$ depuis 1998).

Les gains cotisables sont les gains compris entre l'exemption générale et le maximum des gains admissibles (39 900 \$ en 2003). Ce maximum correspond à peu près au salaire

industriel moyen. Depuis le 1^{er} janvier 2003, le taux de cotisation au Régime est fixé à 9,9 %, au terme d'une hausse progressive qui l'a fait passer de 6,4 %, en 1998, à ce taux de 9,9 %, taux qui demeurera stable pour les années à venir. Les cotisations sont partagées à parts égales entre salarié et employeur. Le travailleur autonome paie les deux parts. Le montant de la rente de retraite payable au cotisant âgé de 65 ans est égal à 25 % de ses gains moyens de carrière. Chaque année, les rentes versées sont indexées en fonction de l'inflation.

Le RRQ ainsi que le RPC sont financés sur base de capitalisation partielle, c'est-à-dire que les cotisations d'une année servent à payer les prestations de l'année en cours, tout en maintenant une réserve générant des revenus de placement et permettant de garantir une plus grande stabilité du taux de cotisation dans un contexte de changement économique ou démographique.

Les **régimes privés de retraite** regroupent principalement les régimes complémentaires de retraite (RCR), connus aussi sous le nom de régimes d'employeurs, et des mécanismes d'épargne-retraite qui sont enregistrés par des autorités fiscales. Ces mécanismes incluent, entre autres, les régimes enregistrés d'épargne-retraite (REER) individuels et collectifs.

Le régime complémentaire de retraite est généralement mis en place par l'employeur sur une base volontaire. Deux lois encadrent ce type de régime. La *Loi de l'impôt sur le revenu* fixe les limites fiscales, c'est-à-dire le niveau des cotisations qui peuvent être versées ou des prestations qui peuvent être offertes tout en bénéficiant d'un traitement fiscal préférentiel. La *Loi sur les régimes complémentaires de retraite* fixe les règles de fonctionnement des régimes. Elle traite notamment du financement des régimes, des prestations minimales qui doivent être offertes, des règles de placement, de l'information minimale qui doit être transmise aux participants et de l'administration des régimes.

Pour leur part, les régimes enregistrés d'épargne-retraite doivent se conformer aux règles fixées par la *Loi de l'impôt sur le revenu*. Aucune loi d'encadrement, telle la *Loi sur les régimes complémentaires de retraite*, ne s'applique à ces régimes. L'objectif principal de ces régimes est d'inciter les travailleurs qui n'ont pas accès à un régime complémentaire à épargner en vue de leur retraite, en leur permettant de profiter de traitements fiscaux avantageux.

Dans l'ensemble, au Québec, un peu plus d'un travailleur sur deux cotise soit à un régime complémentaire de retraite, soit à un REER, soit aux deux. Le taux de participation à ces véhicules de retraite varie toutefois en fonction du revenu des individus. En effet, chaque année, environ 15 % des personnes de 25 à 65 ans dont le revenu est inférieur à 20 000 \$ participent à un véhicule de retraite, comparativement à 75 % chez celles qui gagnent plus de 20 000 \$.

Le taux de remplacement du revenu à la retraite généralement visé est de 70 %. Cet objectif permettrait aux personnes de maintenir un niveau acceptable de revenu à la retraite par rapport à celui qu'elles connaissaient alors qu'elles étaient sur le marché du

travail. Actuellement, les régimes publics de retraite garantissent ce niveau minimum lorsque le revenu de carrière est faible (environ 20 000 \$).

La SV et le RRQ remplacent environ 40 % du revenu d'un salarié moyen (37 000 \$) et 20 % de celui d'un travailleur ayant des gains de carrière de l'ordre de 75 000 \$. Les travailleurs à revenu moyen ou élevé doivent donc compter sur les véhicules privés d'épargne-retraite pour combler l'écart et éviter une baisse de leur niveau de vie une fois à la retraite. Le gouvernement, en collaboration avec ses partenaires, s'efforce de sensibiliser les travailleurs à l'importance de bien planifier leur retraite.

Un système équilibré et performant

L'OCDE a publié récemment un rapport sur les ressources des retraités dans neuf pays membres⁴. Il commente le système canadien en disant qu'il est un régime à paliers multiples bien diversifié qui utilise de nombreux éléments différents de prestations de retraite. Il estime que, des neuf pays faisant l'objet de cette étude, le Canada est celui qui réussit le mieux à veiller au bien-être économique des retraités et à protéger les groupes les plus vulnérables. Selon l'OCDE, le principal défi auquel devra faire face le Canada consistera à relever l'âge effectif de départ à la retraite afin de mieux équilibrer durée de vie active et durée de retraite.

Une réforme importante du financement du RRQ est entrée en vigueur en 1998. Cette réforme était devenue nécessaire à cause de l'impact du vieillissement de la population sur le Régime. La confiance des cotisants et des bénéficiaires dans l'avenir du Régime était ébranlée par la perspective d'une insuffisance de fonds dans un avenir rapproché si le taux de cotisation n'augmentait pas.

Le gouvernement québécois a également procédé récemment à une réforme de la *Loi sur les régimes complémentaires de retraite*. Cette réforme a été l'occasion de revoir les normes applicables aux régimes privés de retraite pour, entre autres, mieux adapter les règles aux réalités du marché du travail et accroître la transparence des régimes de retraite.

⁴ OCDE, *Vieillesse et revenus, Les ressources des retraités dans 9 pays de l'OCDE*, Questions sociales, 2001

BIBLIOGRAPHIE

- CASEY, Bernard. *Retraite anticipée ou tardive : incitations et désincitations*, OCDE, 1997.
- DUCHESNE, Doreen. « Les personnes âgées au travail », *L'emploi et le revenu en perspective*, vol. 3, no 5, Statistique Canada, mai 2002.
- Gouvernement du Québec. *Une réforme du Régime de rentes du Québec – Pour vous et vos enfants : Garantir l'avenir du Régime de rentes du Québec*, 1996.
- HAUSER, Richard. *Adéquation des prestations et pauvreté chez les retraités*, document préparé pour le compte de l'atelier BIT/OCDE sur les pensions, 1997.
- HICKS, Peter. *Public Support for Retirement Income Reform*, OCDE, occasional papers no 55, 2001.
- Institut de la statistique du Québec. *La situation démographique au Québec*, bilan 2001, collection La démographie, 2001.
- Institut de la statistique du Québec. *Un portrait statistique des familles et des enfants au Québec*, 1999.
- LATULIPPE, Denis. « Retirement Policy : An International Perspective », *Transactions*, vol. 45, Society of Actuaries, Chicago, 1993.
- LAUZON, Darren. *Déplacement de la main-d'œuvre – Tendances, caractéristiques et politiques afférentes*, Direction générale de la recherche appliquée, Développement des ressources humaines Canada, 1998.
- LIPSETT, Brenda et REESOR Mark. *Flexible Work Arrangements – Evidence from the 1991 and 1995 Survey of Work Arrangements*, Direction générale de la recherche appliquée, Développement des ressources humaines Canada, 1998.
- OCDE. *Préserver la prospérité dans une société vieillissante*, les éditions de l'OCDE, 1998.
- OCDE. *Des réformes pour une société vieillissante*, Questions sociales, 2000.
- OCDE. *Vieillesse et revenus Les ressources des retraités dans 9 pays de l'OCDE*, Questions sociales, 2001.
- OCDE. « La contribution d'une retraite plus tardive à la croissance de l'emploi » *Les perspectives économiques de l'OCDE*, décembre 2002.
- Régie des rentes du Québec. *Analyse actuarielle du Régime de rentes du Québec au 31 décembre 2000*.
- Régie des rentes du Québec. *Le Régime de rentes du Québec, Statistiques 1999*.