

## **"Un défi pour les régimes publics de pension : s'adapter au changement"**

**Pierre Plamondon, Denis Latulippe, Rejane Monette  
Canada**

### **Résumé**

Les régimes publics de pensions ont été conçus, il y a quelques décennies, dans un environnement caractérisé par un profil de carrière standard et par une situation familiale stable et uniforme. Les dispositions de plusieurs régimes ont été modifiées au cours des années afin de les adapter aux changements touchant notamment le marché du travail et la situation des couples. Plusieurs régimes publics de pensions ont également dû revoir le niveau de certaines prestations ainsi que leur mode de financement afin de faire face au vieillissement de la population. Ce rapport présente les principales initiatives adoptées par le Régime de rentes du Québec pour faire face à ces changements et présente une comparaison avec les changements adoptés dans divers pays. Il donne des pistes de réflexion en regard d'autres changements à venir et des approches qui peuvent être poursuivies afin d'y faire face.

### **Synopsis**

Many public pension schemes have been introduced a few decades ago in an environment characterised by standard career profiles of individuals and by a stable and uniform family situation. The provisions of many schemes have been modified over the years in order to adapt them to changes affecting notably the labour market and the situation of couples. Many public pension schemes also had to review the level of their benefits and their financing mechanisms to face the population ageing process. This report presents the principal initiatives that have been adopted by the Quebec Pension Plan to face these changes and compares them to modifications adopted by the public schemes in other countries. It presents a reflection with regard to other projected changes and possible approaches to face them.

## Table des matières

	Page
Chapitre 1	
Comment le Régime de rentes du Québec a fait face au changement depuis 1966	3
1.1. Le modèle adopté en 1966	3
1.2. Les changements survenus depuis 1966	4
1.3. La réponse du RRQ	9
Chapitre 2	
Les changements à venir	12
2.1. La démographie	12
2.2. Le marché du travail	16
Chapitre 3	
Les expériences à l'étranger	19
3.1. Transition travail/retraite	19
3.2. Prestations de survivants	21
3.3. Financement	21
3.4. Sources de revenu et performance du système	22
Chapitre 4	
Comment le Régime de rentes du Québec peut s'adapter aux changements à venir	24
4.1. Cohérence retraite et marché du travail	24
4.2. Équité intergénérationnelle	26
4.3. Prestations aux survivants	28
Conclusion	30
Bibliographie	31
Notes	32

## **Chapitre 1**

### **Comment le Régime de rentes du Québec a fait face au changement depuis 1966**

#### **1.1. Le modèle adopté en 1966**

Le Régime de rentes du Québec est entré en vigueur en 1966 dans un environnement caractérisé par :

- Une démographie favorable (population jeune, ratio de dépendance peu élevé, espérance de vie moins élevée qu'actuellement);
- Un chômage faible;
- Une faible inflation;
- Des salaires qui augmentaient de façon appréciable par rapport à l'inflation;
- Des taux d'intérêt généralement bas;
- Une forte croissance de l'économie;
- Un profil de carrière selon lequel l'individu avait souvent un lien à long terme avec son employeur et des changements d'emploi peu fréquents;
- Une présence continue sur le marché du travail;
- Une situation familiale stable, avec des unions basées sur le mariage et une incidence faible du divorce;
- Une faible participation des femmes mariées à la population active et un partage traditionnel des rôles au sein de la famille avec l'époux soutien financier et l'épouse responsable de l'éducation des enfants.

Certains aspects du régime ont été inspirés par cet environnement :

- Le taux de cotisation initial a été fixé très bas (taux combiné employé / employeur de 3,6 %), espérant que la croissance rapide du nombre de travailleurs et de leurs salaires permettraient des entrées de fond suffisantes pour au moins 30 ans;
- L'âge de la retraite a été fixé à 65 ans au début du régime alors que l'espérance de vie à la naissance était de 67,3 années pour les hommes et de 75,2 années pour les femmes;
- Le calcul de la rente prévoyait un retranchement de 15 % des gains les plus faibles durant la carrière, cette période étant jugée suffisante pour tenir compte des périodes de chômage et autres absences du marché du travail;
- La rente de conjoint survivant était avant tout une rente de veuve. Elle n'était versée au veuf que lorsque ce dernier était invalide et ne disposait pas de ressources financières suffisantes pour subvenir à ses besoins. La rente cessait en cas de remariage. Le régime reconnaissait le conjoint de fait, mais seulement après une longue période de vie commune;
- Une indexation des prestations limitée à 2 %;

Les concepteurs du Régime de rentes avaient tout de même inclus des dispositions qui permettaient l'ajustement automatique de certains paramètres du régime :

- L'actualisation des gains à la date de calcul d'une prestation afin d'en préserver la valeur réelle;
- Transfert des droits d'un emploi à l'autre;
- Couverture des travailleurs autonomes.

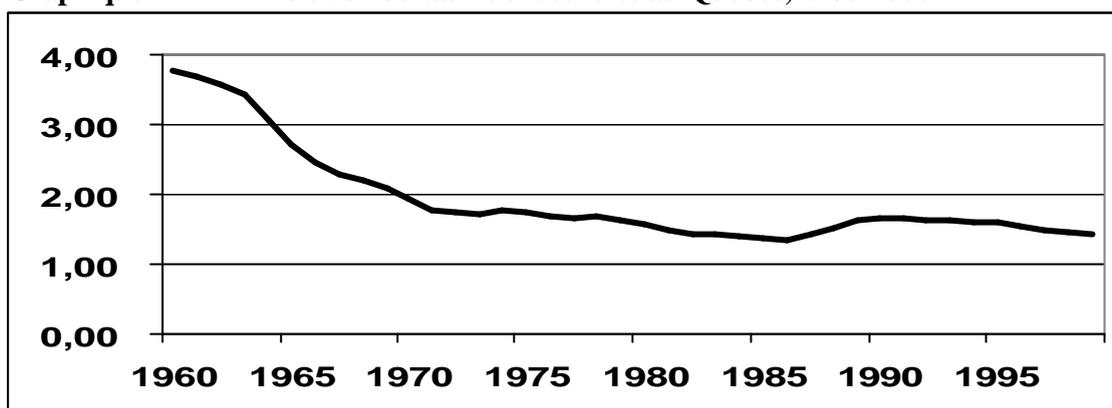
## 1.2. Les changements survenus depuis 1966

### 1.2.1. Changements démographiques

#### *Baisse de la fécondité*

L'indice synthétique de fécondité était de 3,9 enfants par femme au Québec en 1960. Il se maintient autour de 1,6 enfant par femme depuis 30 ans.

**Graphique 1** Évolution du taux de fécondité au Québec, 1960-2000

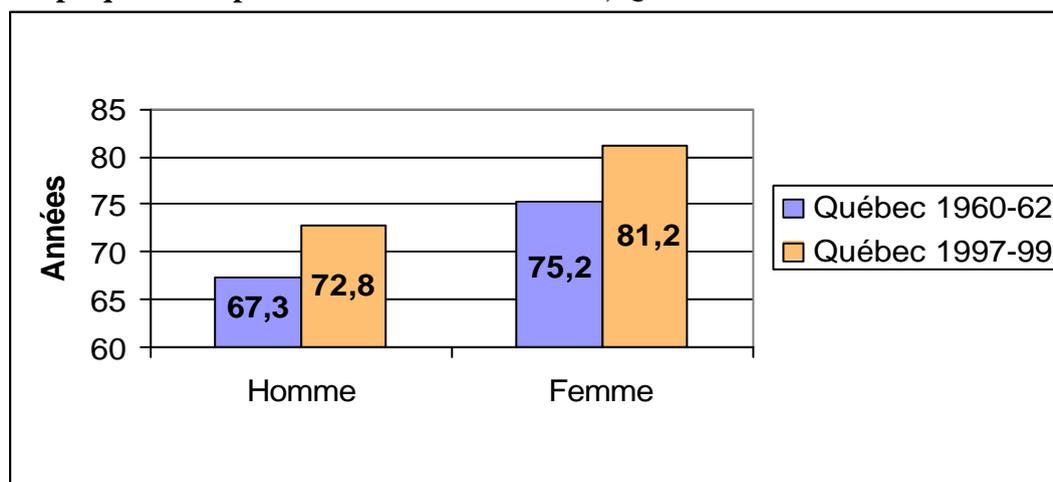


Source : Institut de la Statistique du Québec

#### *Augmentation de l'espérance de vie*

L'espérance de vie à la naissance a connu une hausse importante depuis l'entrée en vigueur du RRQ. Elle était de 67,3 années chez les hommes et de 75,2 années chez les femmes au début des années 60. L'espérance de vie atteint maintenant près de 73 ans chez les hommes et 81 ans chez les femmes.

**Graphique 2** Espérance de vie à la naissance, Québec 1960-62 et 1997-99



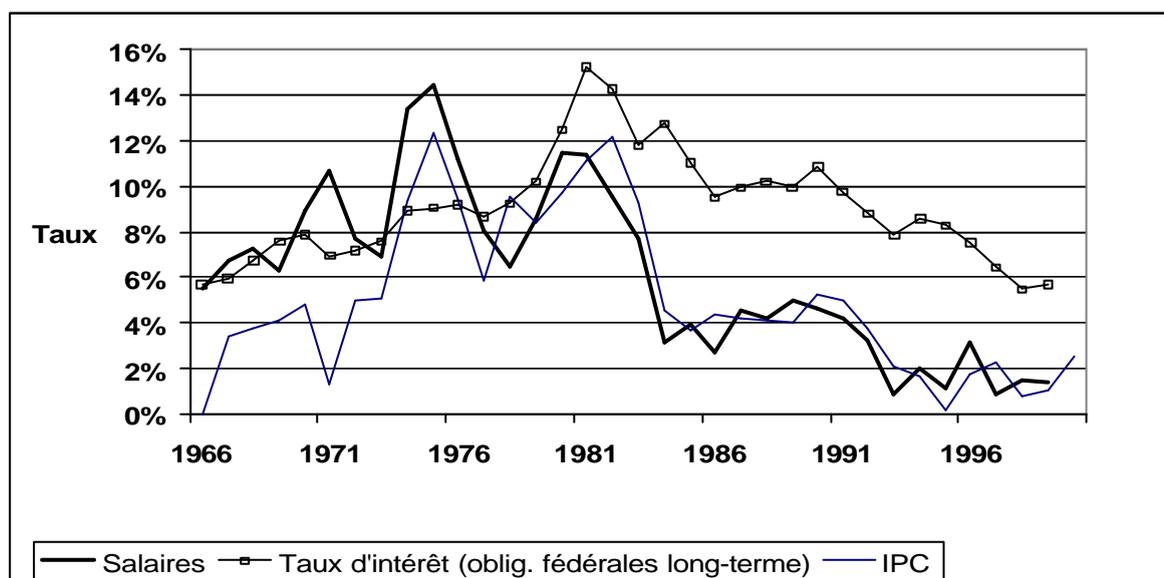
Source : Institut de la Statistique du Québec

### 1.2.2. Changements économiques

#### *Évolution des salaires et du nombre de travailleurs*

Deux principaux éléments influent sur l'évolution de la masse salariale soumise à cotisation : le nombre de travailleurs et l'augmentation des salaires. En raison notamment de l'entrée massive des femmes sur le marché du travail dans les années 60 et 70, le nombre de cotisants au Régime de rentes du Québec s'est accru d'environ 3% par année au cours de cette période. De plus, comme les salaires ont augmenté plus rapidement que l'inflation, la masse salariale s'est accrue de 4,8% par année en termes réels de 1966 à 1969 et de 4,9% par année de 1970 à 1979. Toutefois, de 1980 à 1989, la progression des salaires par rapport à l'inflation de même que l'augmentation du nombre de cotisants ont considérablement ralenti, de telle sorte que le taux annuel moyen de croissance de la masse salariale a été d'à peine 0,9%. Dans les années 90, ce ralentissement s'est poursuivi, le salaire moyen augmentant à peine au rythme de l'inflation.

**Graphique 3 Taux d'augmentation des salaires, taux d'intérêt et IPC au Canada, 1966-2000**



Source: Institut canadien des actuaires, Rapport sur les statistiques économiques canadiennes

#### *Taux d'intérêt*

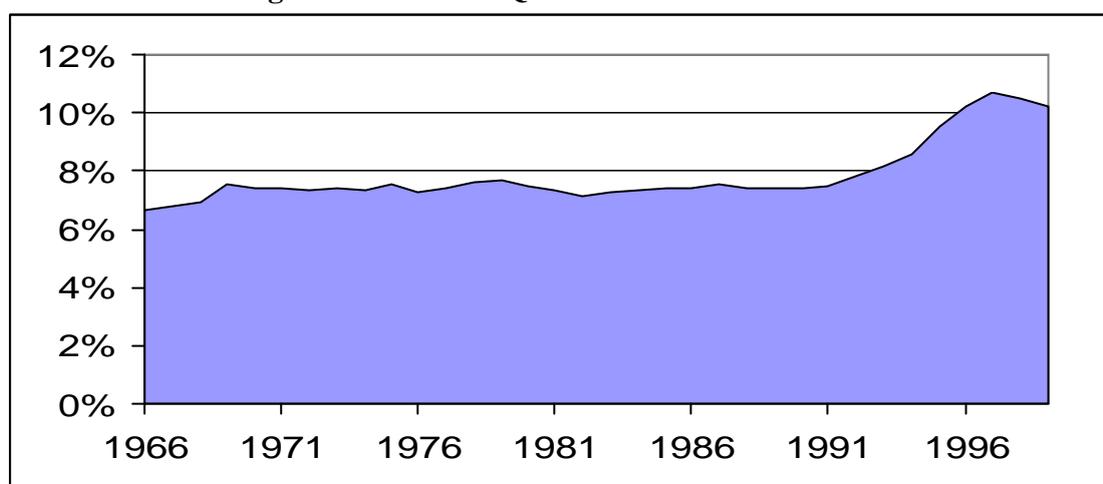
Durant les années 60 et 70, les taux de rendement réels étaient peu élevés. L'écart entre le taux d'intérêt sur les obligations à long terme du gouvernement du Canada et le taux d'inflation a été en moyenne de 1,3% de 1966 à 1980, alors qu'il a été de 5,9% de 1981 à 1999. La situation a donc grandement évolué depuis le début des années 80 comme le montre le Graphique 3. Le rendement qui peut être obtenu sur la réserve du Régime de rentes du Québec au-delà du taux d'inflation (même dans des titres gouvernementaux) est maintenant plus élevé que ce qui prévalait durant les premières années d'existence du régime.

### 1.2.3. Changements au marché du travail

#### *Croissance du travail autonome*

Le pourcentage des cotisants au Régime de rentes du Québec qui avaient le statut de travailleurs autonomes ou un statut mixte de salarié et de travailleur autonome a été plutôt stable de 1966 à 1990. Ce pourcentage s'est toutefois accru depuis 1990, passant de 7% à 10% au cours de cette période.

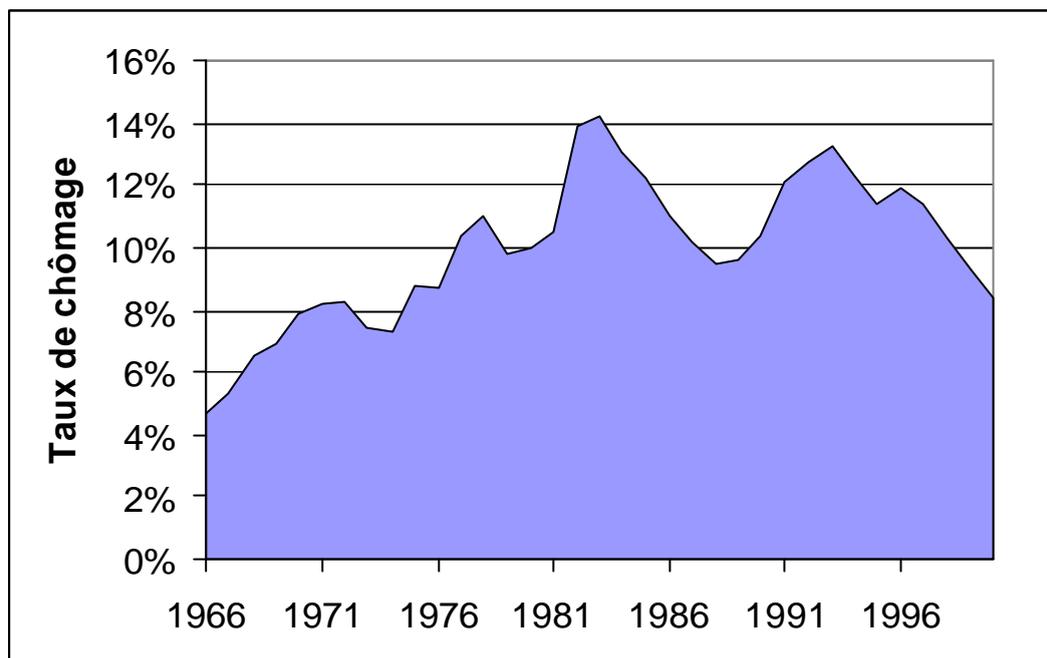
**Graphique 4** Travailleurs autonomes en pourcentage du total des cotisants au Régime de rentes du Québec



Source : Régie des rentes du Québec

#### *Fréquence accrue des changements d'emploi*

L'augmentation du chômage et la plus grande mobilité en emploi ont amené une augmentation de la fréquence des changements d'emploi chez les travailleurs québécois. La carrière typique d'un travailleur qui, avant 1970, se déroulait le plus souvent chez un nombre limité d'employeurs (sinon un seul), a migré vers une carrière plus variée qui compte en moyenne un plus grand nombre d'emplois différents. Le transfert des droits à retraite et la préservation de la valeur réelle des droits accumulés constituent donc maintenant des caractéristiques essentielles des régimes de retraite.

**Graphique 5 Taux de chômage au Québec, 1966-2000**

Sources: 1966-1975: Statistiques historiques du Canada, Statistique Canada, Série D491-497  
1975-2000: Institut de la statistique du Québec

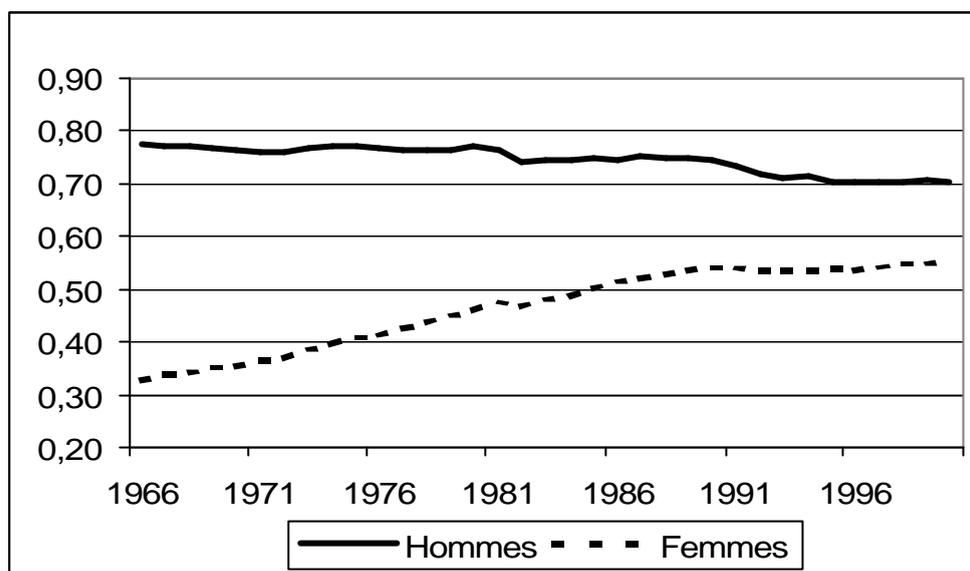
#### *Tendance à se retirer de plus en plus tôt du marché du travail*

L'âge normal de la retraite s'est établi à 65 ans dès le début des années 70 et est demeuré stable par la suite. Lorsque la croissance économique a commencé à faiblir au cours des années 80 et que le chômage a pris de l'ampleur, plutôt que de modifier l'âge normal de prise de la retraite, le gouvernement et les employeurs ont commencé à développer des mesures visant à faciliter le retrait des travailleurs âgés du marché du travail pour favoriser l'embauche des jeunes. La nouvelle tendance consiste à offrir aux travailleurs âgés une certaine flexibilité quant à l'âge de départ à la retraite.

#### *La subsistance de la famille dépend maintenant plus souvent de l'emploi rémunéré des deux conjoints*

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. Comparativement, le taux de participation des hommes au marché du travail a connu une lente diminution au cours des 35 dernières années, passant de 78 % en 1966 à 71% en 2000. Conséquemment, un plus grand nombre de couples au Québec ont maintenant recours à deux revenus de travail plutôt qu'un seul.

**Graphique 6 Taux de participation selon le sexe, 15 ans et plus, 1966-1999**



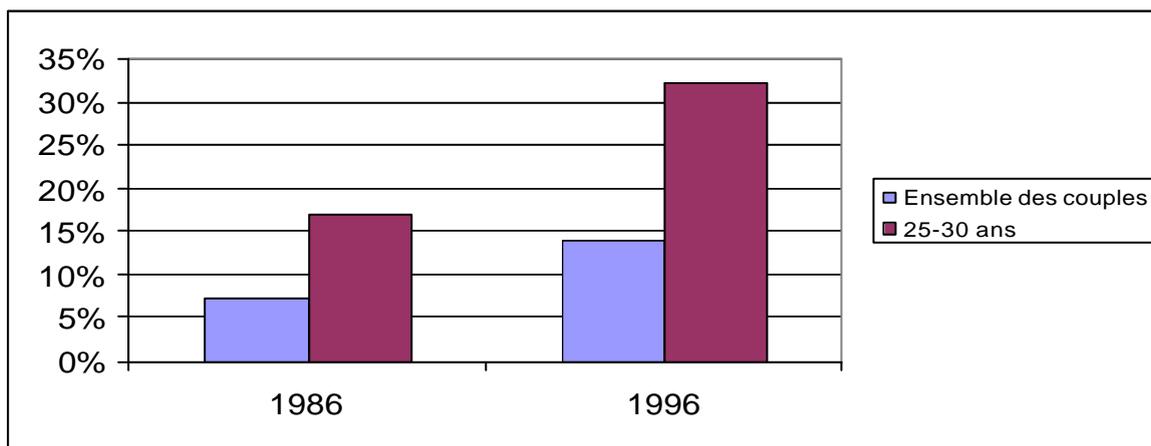
Source : Institut de la Statistique du Québec

1.2.4. Changements sociaux

*Augmentation des unions de fait*

Le pourcentage des couples québécois qui vivent en union de fait est passé de 7% en 1986 à 12% en 1996. Chez les personnes de 25 à 30 ans, le pourcentage des couples en union libre est passé de 17% en 1986 à plus de 30% en 1996.

**Graphique 7 Unions de fait en pourcentage du nombre total de couples au Québec**

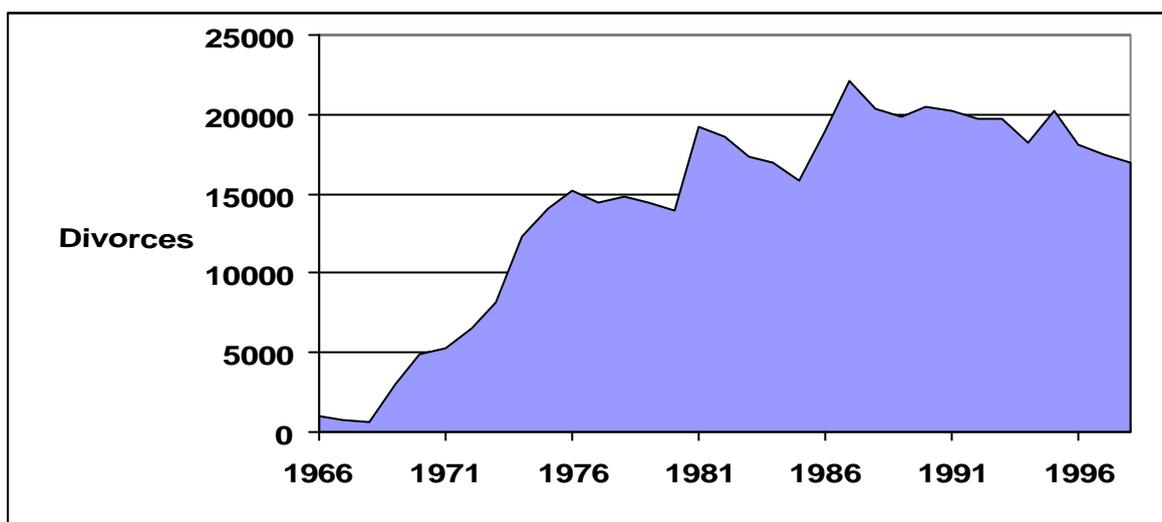


Source : La situation démographique au Québec, bilan 2000 - Les régions métropolitaines, Institut de la statistique du Québec, Novembre 2000

*Augmentation du nombre de divorces*

Le nombre de divorce était à peu près nul au Québec en 1966 alors qu'il a varié autour de 20 000 par année depuis le milieu des années 80.

**Graphique 8**      **Nombre de divorces au Québec, 1966-1999**



Source: Institut de la Statistique du Québec

#### 1.2.4. Pressions de la part de certains groupes

Diverses pressions ont été faites en ce qui concerne les rentes de veuves (et non de veufs), les conditions d'âge rattachées à certaines prestations (rente de conjoint survivant payable au-delà d'un certain âge), des rentes de survivants versées dans le cas de couples de sexe différent, etc. Les groupes se sont mieux organisés.

Avec la hausse de la participation des femmes au marché du travail et l'acquisition de droits à retraite par ce groupe de femmes dans la population active, un autre groupe – les femmes qui ont œuvré au foyer à l'éducation des enfants et travaillé à assurer le bien-être de leur famille – ont également revendiqué leur droit d'obtenir une retraite qui leur est propre et indépendante de celle de leur conjoint. Il s'agit d'une demande qui revient périodiquement mais qui ne fait pas l'objet d'un large consensus.

### 1.3. La réponse du RRQ

Le Tableau 1 présente la réponse faite par le RRQ à ces changements.

**Tableau 1. Dispositions du Régime de rentes du Québec adaptées à divers changements**

<b>Changement observé</b>	<b>Disposition du RRQ permettant de faire face au changement</b>	<b>Année d'introduction de la mesure</b>
Fréquence accrue des changements d'emploi	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Transfert des droits</li> </ul>	1966
Hausse de l'inflation	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pleine indexation des prestations</li> </ul>	1974
Croissance du travail autonome	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Couverture des travailleurs autonomes</li> </ul>	1966
Plus grande flexibilité dans la transition travail / retraite	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Suppression de l'examen des gains pour les retraités de 65-69 ans</li> </ul>	1977
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Retraite anticipée possible à partir de 60 ans ou retardée jusqu'à 70 ans, avec ajustement actuariel</li> </ul>	1984
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Définition plus libérale de l'invalidité entre 60 et 65 ans</li> </ul>	1984
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Possibilité, après 60 ans, de demander sa rente de retraite tout en continuant de travailler à temps réduit</li> </ul>	1998
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Possibilité, après 55 ans, de continuer de cotiser au régime sur le plein salaire dans le cadre d'une entente de retraite progressive</li> </ul>	1998
Hausse du chômage	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Retranchement de 15% des gains les plus faibles pour le calcul de la rente</li> </ul>	1966
Pressions pour une reconnaissance du travail consacré à la famille	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Possibilité de retrancher du calcul de la rente, les années de faibles gains pendant lesquelles le cotisant a pris soin d'un enfant de moins de 7 ans</li> </ul>	1977
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Répartition de la rente de retraite entre les conjoints</li> </ul>	1994
Incidence accrue du divorce	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Partage en cas de divorce (sur demande) des gains inscrits au régime</li> </ul>	1977
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Partage automatique des gains en cas de divorce, d'annulation de mariage ou de séparation légale</li> </ul>	1989

<b>Changement observé</b>	<b>Disposition du RRQ permettant de faire face au changement</b>	<b>Année d'introduction de la mesure</b>
Augmentation des unions de fait	• Reconnaissance du conjoint de fait pour le versement de la rente de conjoint survivant	1966
	• Élimination de la clause de remariage pour la rente de conjoint survivant	1984
	• Réduction du nombre d'années de cohabitation requises pour être reconnu conjoint de fait	1985
	• Précision sur la détermination du conjoint (marié ou de fait) qui a droit à la rente de conjoint survivant	1994
	• Partage volontaire des gains en cas de rupture d'union de fait	1999
Pressions pour l'élimination de diverses formes de discrimination (selon sexe, âge, orientation sexuelle)	• Versement de la rente de conjoint survivant au veuf selon les mêmes conditions qu'à la veuve	1975
	• Versement de la rente de conjoint survivant aux conjoints de moins de 35 ans, même sans enfants à charge	1994
	• Ouverture des droits consentis aux conjoints de fait, aux conjoints de même sexe	1999
Changements économiques (croissance plus faible, augmentation du chômage, plus faibles augmentations de salaire, taux d'intérêt plus élevés)	• Augmentation plus rapide du taux de cotisation (plus grande capitalisation)	1998
	• Réduction du niveau de certaines prestations	1998
Changements démographiques (vieillessement de la population résultant d'une augmentation de l'espérance de vie et d'une faible fécondité)		

## Chapitre 2 Les changements à venir

### 2.1. La démographie

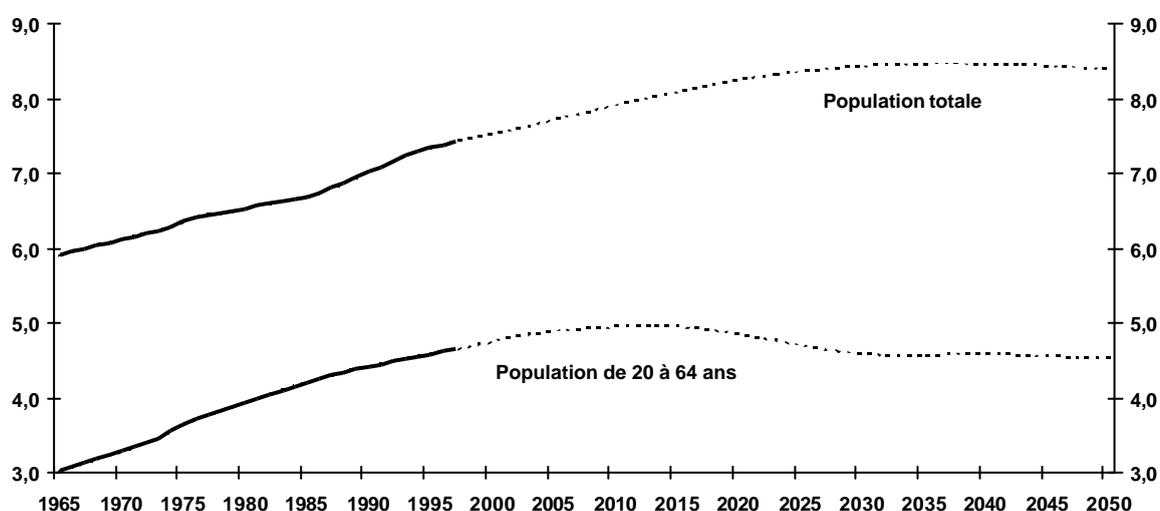
#### 2.1.1. Vieillesse accélérée de la population

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 ce changement s'opérera varient d'un pays à l'autre. De plus, l'impact du vieillissement sur le rythme de la croissance économique, et, en conséquence, sur la capacité d'une société à assumer les coûts liés au vieillissement est susceptible de varier d'un pays à l'autre.

#### *Ampleur du vieillissement*

Selon les données de l'analyse actuarielle du Régime de rentes du Québec au 31 décembre 1997, la population au Québec devrait croître progressivement jusqu'en 2037. La population totale atteindrait à ce moment un sommet de 8 469 000 personnes et devrait se maintenir à peu près stable par la suite.

**Graphique 9 - Population du Québec (en millions)**

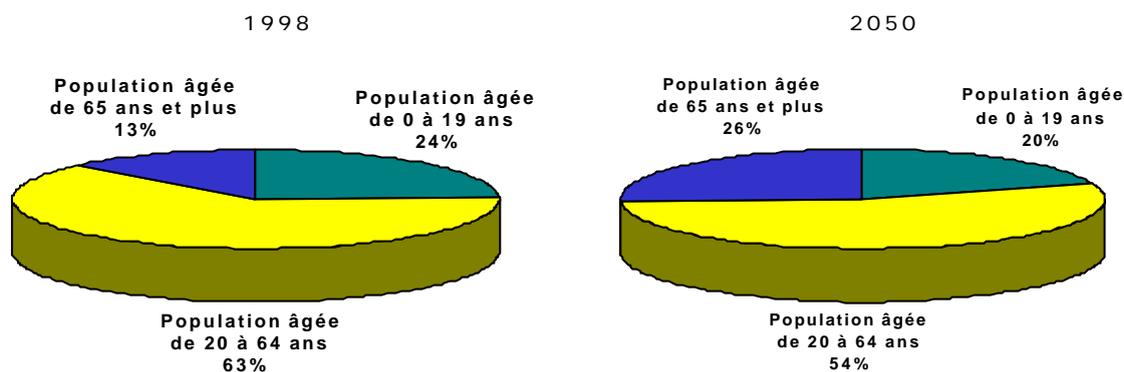


Malgré une croissance prévisible de la population totale, la population en âge de travailler devrait diminuer au cours de la période. Cette décroissance aura des implications économiques importantes. En effet, cette diminution réduira la pression sur le marché du travail qui résultait de l'arrivée de la génération nombreuse des baby-boomers et de la participation accrue des femmes au marché de l'emploi. Dans le futur, le nombre de personnes se retirant du marché du travail devrait excéder le nombre de celles qui y entreront. La diminution de l'offre de main-d'oeuvre soulèvera des enjeux importants en matière de politiques d'emploi. Alors que les tendances

observées favorisaient les retraits hâtifs du marché du travail, de nouvelles orientations devront être développées visant plutôt à maintenir en emploi les travailleurs âgés et à optimiser les taux de participation au marché du travail de tous les groupes en âge de travailler.

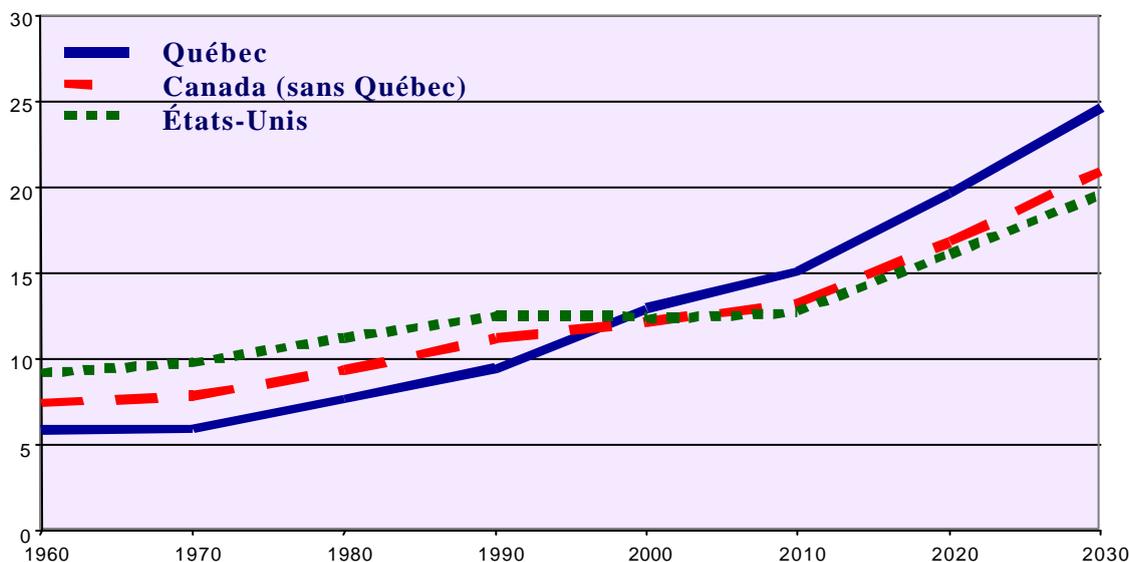
Au cours de la même période, la part des personnes âgées de 65 ans et plus dans la population totale doublera, passant de 13 % à 26 %. De ce fait, entre 1998 et 2050, la part des personnes âgées de 20 à 64 ans diminuera de 63 % à 54 %. Il en sera de même pour les 0 à 19 ans où leur part diminuera de 24 % à 20 %.

**Graphique 10 - Répartition de la population du Québec, 1998 et 2050**



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. Actuellement, la proportion de personnes âgées est 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.

**Graphique 11 Proportion de la population de 65 ans ou plus sur la population totale**



Le ratio de dépendance, soit la population âgée de 20 à 64 ans sur celle de 65 ans et plus, est une autre façon d'évaluer l'ampleur du vieillissement. Alors qu'il y a près de cinq personnes en âge de travailler par retraité actuellement, on ne comptera plus que deux personnes âgées de 20 à 64 ans par retraité en 2050. Dans les années 60, nous comptons huit travailleurs par retraité. Lorsque l'on compare ces résultats avec ceux des pays du G-7, on constate qu'en 2050, compte tenu des hypothèses retenues, le Québec présentera une société plus jeune que celles de certains pays européens, mais néanmoins plus vieille que celles du Canada et des États-Unis.

**Tableau 2 - Ratio du nombre de travailleurs sur le nombre de retraités**

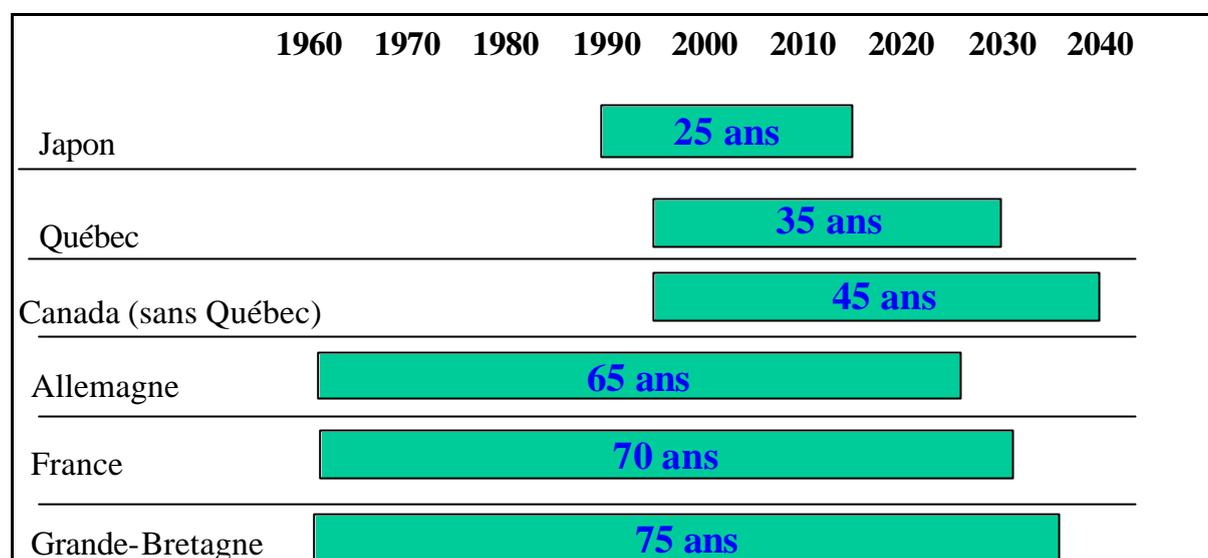
<i>Pays</i>	<i>Année</i>	
	<i>2000</i>	<i>2050</i>
<b>Canada (sans Québec)</b>	<b>4,9</b>	<b>2,5</b>
<b>États-Unis</b>	<b>4,7</b>	<b>2,6</b>
<b>Québec</b>	<b>4,7</b>	<b>2,1</b>
France	3,7	2,0
Allemagne	3,8	1,9
Japon	3,6	1,6
Italie	3,4	1,4

Sources : 17<sup>e</sup> rapport du Régime de pensions du Canada au 31 décembre 1997  
Analyse actuarielle du RRQ au 31 décembre 1997  
United Nations Secretariat, World Population Prospects, The 1998 Revision

### *Rythme du vieillissement*

Le rythme auquel s'opère le vieillissement d'une population est un autre facteur qu'il importe de prendre en considération parce que la capacité pour une société de s'adapter à une transformation est dépendante de la vitesse avec laquelle cette transformation a lieu. Le rythme du vieillissement peut s'exprimer par la variation dans le temps du ratio de la population âgée de 65 ans et plus sur la population totale.

Ailleurs au Canada, il faut compter 45 ans pour passer de 12 % à 24 % de la population totale qui sera âgée de 65 ans ou plus. Au Québec, le ratio de 24 % est atteint dès 2030, soit seulement 35 ans plus tard, puisqu'en 1995 la proportion de la population âgée de 65 ans ou plus était aussi égale à 12 %. Parmi les pays étudiés, le Japon est le seul où la transition est plus rapide que celle que connaîtra le Québec. En effet, la plupart des pays d'Europe ont commencé le processus de vieillissement 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.

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

Source : United Nations Secretariat, World Population Prospects, The 1998 Revision  
 17<sup>e</sup> rapport du Régime de pensions du Canada au 31 décembre 1997  
 Analse actuarielle du RRQ au 31 décembre 1997

### 2.1.2. Âge effectif de retraite

Parallèlement au vieillissement de la population, les travailleurs ont eu, au cours des récentes décennies, tendance à se retirer du marché du travail de plus en plus tôt. L'âge légal de la retraite ne représente souvent pas la réalité du retrait du marché du travail. Les possibilités de retraite anticipée, le chômage de longue durée qui affecte souvent les travailleurs avant la prise officielle de la retraite, ou encore une invalidité plus ou moins sévère mais qui empêche l'individu de se trouver du travail, sont trois facteurs qui ont contribué à hâter l'âge effectif de prise de la retraite.

Simultanément à un retrait de plus en 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. Au Canada, elle est passée de 11,5 années en 1950, à une durée estimée de 17 ans, en 1990.

L'augmentation de l'espérance de vie après la retraite conjuguée à une modification du comportement des travailleurs quant à la cessation de leur participation au marché du travail 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.

**Tableau 3 : Nombre d'années d'activité par année de retraite**

<i>Pays</i>	<i>Année</i>	
	<b>1950</b>	<b>1990</b>
France	4,3	2,0
Italie	5,0	2,2
Allemagne	3,8	2,3
<b>Québec</b>	<b>nd.</b>	<b>2,4</b>
<b>Canada</b>	<b>4,3</b>	<b>2,5</b>
Royaume-Uni	4,8	2,7
<b>États-Unis</b>	<b>4,5</b>	<b>2,9</b>
Japon	4,5	3,2
Moyenne G-7	4,5	2,5

Source : Latulippe D. Effective Retirement Age and Duration of Retirement in the Industrialized Countries Between 1950 and 1990, International Labour Office, Geneva, 1997

Dans le futur, si aucun mécanisme n'est prévu pour tenter de maintenir les travailleurs âgés plus longtemps en emploi, 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 et cela, peu importe que les régimes soient publics ou privés ou qu'ils soient financés sur base de répartition ou sur base de capitalisation.

## 2.2. Le marché du travail

Dans le cadre des travaux menés en préparation de la 13<sup>e</sup> Conférence internationale des Actuaire et Statisticiens de la Sécurité sociale, tenue à Québec en octobre 2000, certaines projections relatives à l'évolution des principaux indicateurs du marché du travail ont été réalisées. Les résultats sont rapidement passés en revue.

### *Taux d'activité*

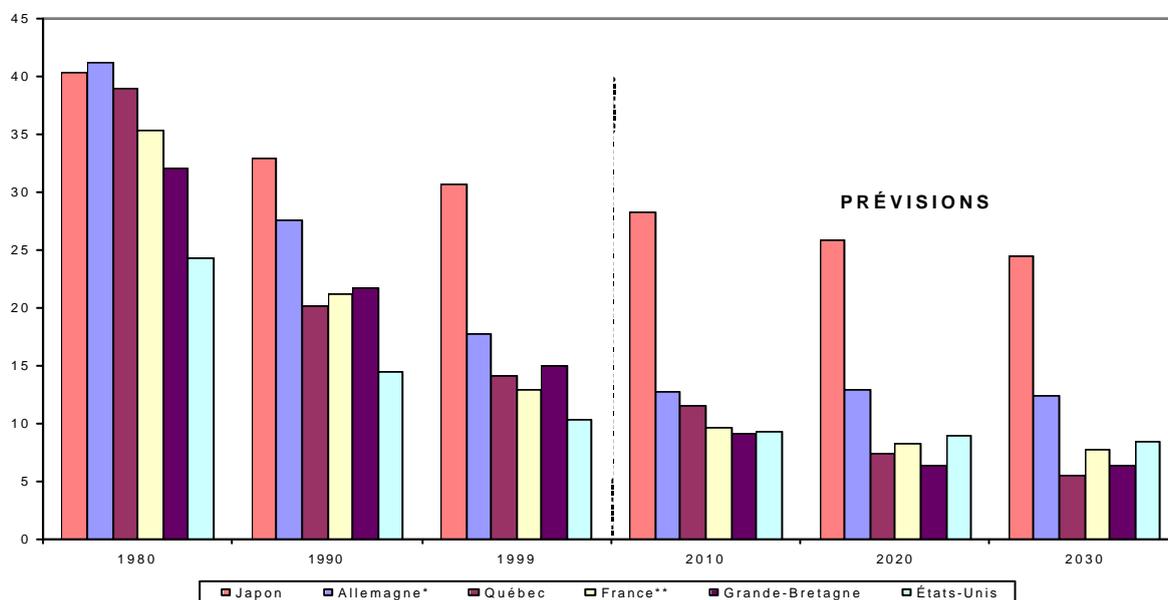
Au cours des dernières années, la plupart des pays industrialisés ont constaté une baisse de la participation au marché du travail chez les travailleurs âgés de 55 à 64 ans. Les données présentées au Tableau 4 font état de l'évolution des taux d'activité chez les hommes âgés de 55 à 64 ans, entre 1980 et 1999, dans certains pays industrialisés. Sauf au Japon, la participation des travailleurs âgés au marché du travail a diminué au cours de la période. C'est au Québec que les taux d'activité chez les 55 à 59 ans ont été les plus bas. Pour le groupe des 60-64 ans, les taux les plus faibles sont enregistrés en Allemagne. Cette tendance de la main-d'oeuvre masculine à partir à la retraite de plus en plus tôt pourrait toutefois s'arrêter et même s'inverser.

**Tableau 4 Évolution des taux de participation au marché du travail des hommes âgés de 55 à 64 ans pour la période 1980 à 1999**

	55-59 ans		60-64ans	
	1980	1999	1980	1999
<b>Allemagne</b>	82,3 %	79,1 %	44,2 %	30,1 %
<b>Québec</b>	80,4 %	67,6 %	64,4 %	41,8 %
<b>Grande-Bretagne</b>	93,5 %	74,4 %	71,4 %	49,5 %
<b>Japon</b>	91,2 %	94,7 %	77,8 %	74,1 %
<b>États-Unis</b>	81,7 %	78,4 %	60,9 %	54,8 %

Par ailleurs, la participation des femmes au marché du travail est à la hausse depuis le milieu des années 50, ce qui explique en partie la croissance de la population active. Ce mouvement devrait se poursuivre au cours des prochaines années à un rythme toutefois beaucoup plus lent et pourrait même avoir plafonné.

Toutes les sociétés prévoient que l'écart entre la participation des hommes et des femmes diminuera d'ici à 2010. En France, aux États-Unis et en Grande-Bretagne, l'écart sera inférieur à 10%. En Allemagne, l'écart entre les hommes et les femmes sera en 2010 de 12,8% tandis qu'au Québec, il sera de 11,5%. Le Japon présente une situation très différente des autres pays étudiés.

**Graphique 13 Écart entre la participation des hommes et des femmes (25-54 ans)**

\* Pour l'Allemagne, l'année 1999 réfère plutôt à 1998.

\*\* Pour la France, l'année 1999 réfère plutôt à 2000 et il s'agit donc d'un estimé.

*Taux de chômage*

Compte tenu de la faible croissance de la population active, la majorité des pays anticipent une diminution du taux de chômage. Au Québec, ce taux descendra graduellement de 9,3 % en 1999 à 7 % en 2030. En Grande-Bretagne, le taux de chômage demeurera fixe. Seuls les États-Unis prévoient une hausse du taux de chômage.

**Tableau 5 Projections du taux de chômage**

	<b>Allemagne</b>	<b>Grande-Bretagne</b>	<b>États-Unis</b>	<b>Québec</b>
2000	9,9 %	4,7 %	4,1 %	9,3 %*
2010	9,4 %	4,7 %	5,5 %	7,7 %
2020	7,1 %	4,7 %	5,5 %	7,7 %
2030	4,7 %	4,7 %	5,5 %	7,0 %

\* Il s'agit du taux de chômage de 1999.

*Emploi*

Ce contexte d'un faible renouvellement de la main-d'oeuvre se traduira donc également par une stagnation de l'emploi. De plus, certaines sociétés connaîtront, sur une longue période, une diminution du nombre d'emplois au sein de leur économie. Ainsi, en Grande-Bretagne l'emploi diminuera, sur une base annuelle, de 0,2 % au cours de la période 2000-2010 puis ensuite stagnera. Pour l'Allemagne, le niveau d'emploi décroîtra à compter de 2010 et cette diminution sera de plus en plus importante dans le temps. Le Québec, après une croissance de 1% au cours de la période 2000-2010, connaîtra une faible croissance de l'emploi de 2011 à 2030.

**Tableau 6 Projections de la croissance annuelle moyenne de l'emploi**

	<b>Allemagne</b>	<b>Finlande</b>	<b>Grande-Bretagne</b>	<b>États-Unis</b>	<b>Québec</b>
2000-2010	0 %	0,4 %	- 0,2 %	0,7 %	1,0 %
2011-2020	- 0,2 %	0,2 %	0 %	0,4 %	0,4 %
2021-2030	- 0,8 %	0 %	0 %	0,3 %	0,1 %

## Chapitre 3

### Les expériences à l'étranger

#### 3.1. Transition travail/retraite

Au cours des dernières décennies les pays ont adoptées différentes stratégies pour « gérer » la transition entre le travail et la retraite. Ainsi, lorsque la croissance économique a commencé à faiblir au cours des années 70 et que le chômage a pris de l'ampleur, plusieurs pays ont développé divers mécanismes facilitant le retrait de la vie active des travailleurs âgés avant l'âge normal de la retraite pour favoriser l'emploi des jeunes. En plus de la retraite anticipée qui est une disposition prévue dans le cadre des régimes de retraite, diverses mesures financées par d'autres programmes de sécurité sociale ont été mises en place pour inciter les travailleurs âgés à quitter le marché du travail. L'extension de la période de réception des prestations d'assurance-chômage, l'introduction, pour les travailleurs âgés, de critères plus souples d'admissibilité aux prestations d'invalidité et le développement de programmes de préretraite sont autant d'exemples de mécanismes auxquels ont eu recours divers pays pour hâter l'âge effectif de prise de la retraite. On parle de stratégie de compensation.

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. Par ailleurs, dans d'autres pays, notamment au Royaume-Uni, aux États-Unis et au Canada, l'intervention de l'État a été plus modérée. On parle alors d'une stratégie de neutralité. Lorsque l'État occupait moins l'espace, les entreprises par l'intermédiaire des régimes professionnels de retraite et des conventions collectives ont été appelées à 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. Les régimes publics doivent garantir une certaine flexibilité quant à l'âge de départ à la retraite sans toutefois créer d'incitations financières trop d'importantes.

En même temps que se développent les mesures de départ hâtif, on note une hausse générale de l'espérance de vie en bonne santé et aussi une hausse de la durée des études chez les jeunes. Alors que la durée de vie active diminue, la retraite, tout au contraire, s'allonge de plus en plus. Elle devient une étape de la vie auquel il faut se préparer et qu'il faut bien planifier. Dès lors, l'idée de la possibilité d'effectuer une transition progressive du travail à plein temps à une retraite complète commence à se développer. La Suède est sans contredit le pays qui a offert les formules de retraite progressive les plus avantageuses

La retraite progressive doit être vue comme un moyen de contrer la tendance observée à prendre une retraite anticipée de plus en plus tôt. Il est généralement reconnu que son impact réel sur la durée de vie active varie en fonction de l'âge normal de prise de la retraite. Lorsque l'âge d'admissibilité à la rente de retraite est élevé, la retraite progressive aura pour effet de diminuer l'âge auquel une personne commence à se retirer du marché du travail. À l'inverse, dans les pays où la retraite anticipée est possible alors qu'une personne est encore relativement jeune, la retraite progressive va plutôt favoriser le maintien des travailleurs en emploi à temps partiel. On parle alors de stratégie de prévention.

Finalement, au Japon, les pratiques en matière d'emploi font que les entreprises ont tendance à recruter leurs employés parmi les nouveaux diplômés plutôt que parmi les travailleurs d'expérience et à leur assurer une formation dans l'entreprise. L'emploi à vie et la rémunération selon l'ancienneté coexistaient avec un dispositif prévoyant un âge obligatoire de fin de contrat de travail. L'entreprise réembauchait alors le travailleur, dont le contrat de travail s'est terminé, dans un poste moins exigeant qui commande une rémunération moindre ou lui offre la possibilité d'aller travailler dans une filiale de la société-mère. On parle alors de stratégie de réembauche. Le recours à ce type de pratique tend toutefois à diminuer depuis que l'âge de la retraite obligatoire a reculé.

Le tableau 7 présente les principales stratégies adoptées par divers pays pour faciliter la transition de la vie active vers la retraite.

**Tableau 7**                    **Stratégies de gestion de la main-d'œuvre vieillissante**

<i><u>Stratégie</u></i>	<i><u>Objectif visé</u></i>	<i><u>Pays type</u></i>
Prévention	Maintenir les travailleurs âgés en emploi	Suède
Réembauche	Réembaucher les travailleurs en fin de carrière dans un emploi secondaire	Japon
Neutralité	Permettre la flexibilité sans intervenir dans les politiques de main-d'oeuvre	Canada et Québec, États-Unis
Compensation	Favoriser un retrait hâtif et compenser la perte de revenu	Divers pays d'Europe continentale

Dans un contexte de vieillissement de la population, les mesures favorisant le retrait hâtif du marché du travail sont remises en question. Les sociétés sont de plus en plus conscientes des coûts de telles mesures et de leur impact lorsque l'offre de main-d'œuvre diminuera. Divers pays ont déjà commencé à y mettre un frein même que la nouvelle tendance semble maintenant plutôt orientée vers la recherche de moyens visant à maintenir l'activité des travailleurs âgés.

Les pays de l'OCDE ont implanté d'importantes réformes dans le but d'assurer la viabilité des régimes publics de pensions à long terme et de contenir la hausse des coûts liés au vieillissement. Les modifications apportées sont nombreuses et varient selon les pays. Plusieurs d'entre eux ont adopté des mesures visant à inciter les travailleurs à demeurer plus longtemps sur le marché du travail. À cette fin, ils ont prévu soit de relever l'âge normal de retraite, soit de modifier les facteurs de réduction et de revalorisation actuariels si la retraite est prise avant ou après l'âge normal, soit de prolonger la période assurable ou la durée d'activité pour avoir droit à une pleine rente.

La récente réforme du régime de retraite au Québec ne prévoyait pas de dispositions pour inciter les travailleurs à se maintenir plus longtemps en emploi. Elle avait surtout pour objectif d'améliorer le financement du Régime par la hausse rapide du taux de cotisation et une meilleure capitalisation.

### 3.2. Prestations de survivants

Dans le cadre du Régime de rentes, une rente est payable au conjoint survivant, sans égard à son âge, à condition que le cotisant décédé ait suffisamment cotisé. Ailleurs, peu de régimes publics de retraite offrent des dispositions comparables quant à l'admissibilité à une rente de conjoint survivant

- En général, la rente de conjoint survivant est payable sans condition d'âge, si le conjoint survivant a des enfants à charge ou s'il est invalide. Si, par contre, il ne satisfait à aucune de ces conditions, le conjoint survivant doit avoir au moins 45 ans pour être admissible à une rente et au moins 55 ans pour avoir droit à une rente sans réduction.
- En France cependant, le conjoint ne peut être admissible à une prestation de survie avant l'âge de 55 ans même s'il a des enfants à charge. Une prestation familiale appelée « allocation de soutien familial » est toutefois payable par la Caisse d'allocations familiales à l'égard d'un enfant orphelin d'un ou des deux parents.
- Le paiement de la rente de survie est souvent conditionnel à un examen des revenus ou des ressources du conjoint survivant.
- Certains régimes étrangers, notamment en Suède, visent à assurer au conjoint survivant un soutien financier à l'occasion du décès sans toutefois verser de rente viagère. Les prestations de survie prennent la forme d'une prestation d'adaptation permettant d'aider le conjoint survivant à faire face à sa nouvelle situation en le stimulant à développer son autonomie financière plutôt qu'en cherchant à le prendre en charge.

### 3.3. Financement

La situation démographique des États-Unis et du Japon a certaines caractéristiques similaires à celle du Canada en regard du vieillissement de la population. Cela a conduit les trois pays à fixer les taux de cotisation au-dessus du niveau qui permettrait de simplement payer les prestations courantes. Les projections financières des régimes de pensions des trois pays montrent que les réserves des régimes publics de pensions iront en augmentant et que les revenus de placement tirés de l'investissement de ces réserves constitueront une part importante des revenus des régimes.

L'accumulation de réserves peut être vue comme répondant à deux volontés. Il s'agit, dans un premier temps, d'équilibrer les efforts de cotisation des diverses générations de cotisants. L'intention des gouvernements est alors de demander dès maintenant une contribution plus élevée de la part de générations de travailleurs qui approchent de l'âge de la retraite, visant par le fait même à réduire le taux de cotisation qui sera demandé à long terme aux jeunes générations. Un deuxième facteur qui milite en faveur de l'accumulation de réserves est la différence que l'on observe depuis quelques années entre le taux de croissance de la masse salariale et le niveau des taux de rendement. Les régimes de sécurité sociale pouvaient, dans le passé, compter sur une croissance rapide des salaires et de la main-d'œuvre pour alimenter les caisses de sécurité sociale. Mais la masse salariale qui sert de base au calcul des cotisations augmente maintenant à un rythme très lent. Ils doivent donc utiliser d'autres moyens pour tenter de faire augmenter les entrées de fonds des régimes. Une des possibilités consiste à se tourner vers les revenus de

placement. En effet, les taux de rendement pouvant être obtenus par l'investissement des fonds de la sécurité sociale sont actuellement élevés et la constitution de réserves devient un moyen de générer des revenus additionnels qui compenseront pour le manque à gagner observé au niveau des cotisations.

**Tableau 8 Taux de rendement au Québec, États-Unis et Japon, 1987-1996**

	Taux de rendement moyen	Taux de rendement en excédent de l'inflation
Québec	9.6%	6.6%
États-Unis	8.8%	5.2%
Japon	5.8%	4.5%

Le Tableau 8 présente une comparaison des taux de rendement moyens observés au Québec, aux États-Unis et au Japon au cours de la période 1987-1996. Il faut toutefois mentionner que les réserves de ces trois régimes publics de pension sont investies de façon différente. Le Québec investit dans un portefeuille diversifié incluant notamment des actions, des obligations, des hypothèques et des immeubles. Aux États-Unis, les réserves de la sécurité sociale sont placées dans des obligations spéciales du gouvernement. Au Japon, la plus grande partie des réserves sert à l'investissement dans des projets de développement publics et de maintien des infrastructures.

Le Régime de rentes du Québec augmentera son taux de cotisation jusqu'à 9.9% afin de constituer une réserve qui permettra de maintenir à long terme un taux de cotisation inférieur au taux par répartition, conférant ainsi un caractère permanent au taux de cotisation du régime. Cette approche qui vise à demander un effort supplémentaire aux générations actuelles de cotisants afin de réduire le taux de cotisation des générations suivantes de travailleurs a également été adoptée aux États-Unis et au Japon. Toutefois, il est d'ores et déjà prévu que les taux actuels ne seront pas suffisants pour garantir la pérennité des régimes.

### 3.4. Sources de revenu et performance du système

Richard Hauser<sup>1</sup> a réalisé, pour le compte de l'OCDE et du BIT, une étude comparative sur la pauvreté des personnes âgées dans divers pays et la suffisance de leurs revenus à la retraite. La situation financière des personnes âgées est évaluée en fonction de cinq indicateurs :

1. La part des pensions dans le revenu brut des ménages ;
2. Chez les retraités, la différence entre le revenu des hommes vivant seuls et celui des femmes vivant seules ;
3. La répartition des ménages de retraités entre les différentes tranches de revenu ;
4. Le ratio entre la prospérité des retraités et des non retraités ;
5. La proportion de retraités dont le revenu net est inférieur à 50 % du revenu net moyen de l'ensemble de la population.

**Tableau 9** Évaluation de la performance des programmes de retraite dans divers pays

Pays	Indicateurs de performance				
	Part des pensions dans le revenu des ménages	Écart entre les revenus des hommes et des femmes	Inégalités entre les retraités	Revenus des retraités par rapport au non retraités	Pauvreté chez les retraités
Allemagne	bonne	moyenne	bonne	moyenne	moyenne
France	bonne	moyenne	moyenne	bonne	moyenne
Pays-Bas	bonne	moyenne	bonne	bonne	bonne
Royaume-Uni	moyenne	bonne	faible	faible	faible
Canada	moyenne	bonne	bonne	bonne	bonne
États-Unis	moyenne	bonne	faible	bonne	faible

Les résultats de l'étude situent le Canada parmi les pays de tête en ce qui concerne la protection-vieillesse. Les ménages de retraités canadiens jouissent d'une prospérité relative élevée et les inégalités sont maintenues à un faible niveau. De plus, le Canada réalise ces performances tout en maintenant ses dépenses publiques à des niveaux très acceptables. En effet, les dépenses au chapitre des pensions des régimes publics représentent environ 5 % des dépenses du PIB. Parmi les pays du G7, seuls les États-Unis et le Royaume-Uni ont des dépenses, au titre des pensions publiques, inférieures mais, en vertu des critères d'évaluation retenus, en performant moins bien. Il faut toutefois préciser que les dépenses de pensions excluent les « dépenses fiscales » découlant des avantages fiscaux consentis pour l'épargne privée de retrait. Ces dépenses sont vraisemblablement plus élevées au Canada que dans les pays où l'intervention de l'État est plus directe.

**Tableau 10 :** Taux de dépenses de pensions des régimes publics, en % du PIB

	2000	2030
Italie	12,6	20,3
Allemagne	11,5	16,5
France	9,8	13,5
Japon	7,5	13,4
<b>Canada</b>	<b>5,0</b>	<b>9,0</b>
États-Unis	4,2	6,6
Royaume-Uni	4,5	5,5

Source : OCDE, *Études de politique sociale*, Le vieillissement dans les pays de l'OCDE : Un défi fondamental pour la politiques n° 20, octobre 1996

## **Chapitre 4**

### **Comment le Régime de rentes du Québec peut s'adapter aux changements à venir**

La récente réforme du Régime de rentes visait principalement à hausser rapidement le taux de cotisation afin d'améliorer le financement du Régime pour assurer sa pérennité. Elle constitue un tournant majeur pour le Régime mais n'a évidemment pas réglé tous les problèmes. Il faut poursuivre la réflexion, continuer de suivre l'évolution du Régime et son environnement et, au besoin, l'adapter aux nouvelles réalités. Ces réflexions peuvent se regrouper autour de trois ensembles :

- Dans une société vieillissante, quels modes de transition de la vie active à la retraite faut-il favoriser ?
- Une hausse rapide du taux de cotisation, pour le fixer à 9,9 % à compter de 2003, contribue aussi à atténuer l'iniquité entre les générations de cotisants parce qu'il permet de fixer le taux permanent à un niveau inférieur à celui où il se serait établi si l'échelle d'augmentation avait été plus progressive (13 %). De plus une hausse rapide fait en sorte que les cotisations exigées des baby-boomers qui arriveront à la retraite à compter de 2010, se rapprochent de la valeur des prestations qui leur seront versées. Serait-il opportun de renforcer encore davantage l'équité du Régime ?
- Des changements sociaux importants sont intervenus au cours des dernières décennies : hausse de la participation des femmes au marché du travail, baisse des taux de natalité, hausse du nombre d'unions de fait plus grande instabilité des couples. Comment les prestations de survie prévues au Régime de rentes peuvent-elle être modifiées pour mieux répondre aux besoins des cotisants ?

#### **4.1. Plus grande cohérence entre retraite et marché du travail**

Le Régime de rentes prévoit trois mesures favorisant la transition travail/retraite. En 1984, une modification était introduite dans la loi sur le Régime de rentes pour permettre, aux personnes qui le désirent, de prendre leur retraite de façon anticipée dès l'âge de 60 ans. La rente payable est alors réduite de ½ % par mois d'anticipation pour tenir compte de la durée du service de la rente. L'introduction de la retraite facultative avait pour but de fournir un support économique pour permettre aux travailleurs âgés de 60 à 64 ans d'avoir un revenu suffisant pour quitter leur emploi et favoriser l'accès des jeunes au marché du travail.

Une autre modification à la Loi, adoptée à la même occasion, permet désormais au cotisant âgé de 60 à 64 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.

En 1998, une nouvelle disposition est entrée en vigueur; elle prévoit qu'une rente de retraite peut aussi être payable au cotisant du Régime qui a atteint 60 ans si sa rémunération est réduite d'au moins 20 % en raison d'une retraite progressive intervenue par suite d'une entente conclue avec son employeur. Cette mesure a été adoptée pour favoriser un passage harmonieux de la vie

active à la retraite en permettant au travailleur qui réduit son activité de travail d'utiliser son épargne-retraite pour compenser une partie de la perte de revenu due à une diminution du revenu de travail.

**Tableau 11 Mesures favorisant la transition travail/retraite dans le RRQ**

<u>Facteur</u>	<u>Retraite anticipée</u>	<u>Retraite progressive</u>	<u>Rente d'invalidité</u>
<i>Âge d'admissibilité</i>	60 ans	60 ans	60 ans
<i>Gains permis</i>	25 % X MGA	80 % des gains antérieurs	12 X RI
<i>Rente à 60 ans (maximum)</i>	534 \$	534 \$	917 \$
<i>FAA</i>	Oui	Oui	Non
<i>Obligation de cotiser</i>	Oui	Oui	Non
<i>Fin de la période cotisable</i>	Au début du service de la rente		

Le vieillissement démographique et le retrait hâtif du marché du travail sont devenus des préoccupations majeures qui ont un impact important sur les coûts des régimes de retraite. La plupart des pays industrialisés ont procédé à des réformes de leurs régimes pour en réduire les coûts. Les nouvelles orientations privilégiées par les réformes visent maintenant à :

- a) retarder l'âge effectif de retraite;
- b) réduire l'attrait des mécanismes de retrait hâtif;
- c) favoriser un retrait progressif du marché du travail.

Au chapitre précédent, on a mentionné que le Régime de rentes avait adopté une stratégie de neutralité pour faciliter la transition de la vie active vers la retraite. Il permet une certaine flexibilité quant à l'âge de départ à la retraite mais ne va pas très loin dans cette nouvelle voie. Il faut maintenant se questionner à savoir s'il est pertinent de maintenir cette stratégie de neutralité et laisser aux régimes professionnels de retraite l'espace pour gérer les fins de carrière ou s'il faut plutôt devenir plus actif. Tout au moins, le Régime de rentes doit maintenir une certaine flexibilité quant à l'âge du départ à la retraite, éviter les mesures dissuadant l'activité après 60 ans et offrir des mesures cohérentes de transition de la vie active à la retraite.

### *Flexibilité*

La Régie évalue comme un enjeu important le fait de préserver la flexibilité qu'offre le Régime. Tout comme c'est le cas dans la majorité des pays, la rente de retraite anticipée ou différée est réduite (ou haussée) pour tenir compte de la période pendant laquelle les prestations sont versées. Pour assurer le maximum de flexibilité quant à l'âge de départ à la retraite, il importe que le facteur d'ajustement qui s'applique soit neutre et que la valeur de la rente servie au bénéficiaire

soit la même peu importe l'âge en début de versement. Au Canada et au Québec, la rente de retraite est réduite de 0,5 % par mois d'anticipation, ce qui est comparable aux taux de réduction applicable ailleurs. Dans les cas de retraite différée, la rente est majorée de 0,5 % par mois d'ajournement. La plupart des pays appliquent un taux de majoration supérieur. Une étude récente sur le facteur d'ajustement applicable dans le Régime de rentes indique que ce facteur est relativement neutre lorsqu'appliqué avant 65 ans. Lorsque la rente est différée le facteur d'ajustement ne serait toutefois pas suffisant.

#### *Incitation à demeurer en emploi*

Divers pays ont adopté des mesures visant à inciter les travailleurs à demeurer plus longtemps en emploi. Les modifications apportées, à cette fin, aux paramètres des régimes de retraite sont variées. Certaines mesures ont eu pour effet d'allonger la période requise pour l'ouverture du droit à la pension, d'allonger la période de référence pour le calcul des prestations ou encore d'allonger la durée de la pleine carrière. Dans le cadre du Régime de rentes, des travaux ont déjà été réalisés pour évaluer les avantages et les inconvénients associés à une extension de la période cotisable<sup>2</sup> à 65 ans pour tous les travailleurs même ceux qui demandent leur rente dès 60 ans. Il faudra aussi réévaluer les facteurs d'ajustement actuariel pour ne pas pénaliser les travailleurs qui choisiraient de prendre une retraite anticipée.

L'examen de la durée de la période cotisable sera aussi l'occasion de s'interroger sur les meilleurs mécanismes de calcul des rentes pour faire en sorte que les cotisations exigées des travailleurs âgés aient un impact positif sur les prestations versées.

Enfin plusieurs pays qui avaient introduit dans leurs régimes publics de retraite des critères d'admissibilité à une rente d'invalidité plus souples pour les travailleurs âgés ont mis fin à ces programmes. La Régie se propose d'entreprendre certains travaux visant à évaluer la pertinence de maintenir cette mesure.

#### **4.2. Équité intergénérationnelle**

Les transferts au sein d'un régime de sécurité sociale comme le Régime de rentes du Québec sont le résultat de décisions prises au moment de l'entrée en vigueur du Régime. Ces transferts, usuels dans un régime public de pensions, peuvent s'opérer entre personnes d'une même génération ou de générations différentes.

Les transferts entre personnes d'une même génération s'opèrent des participants à revenu plus élevé vers ceux dont le revenu est plus faible, des célibataires vers les couples, et des hommes vers les femmes. Un certain transfert existe aussi entre les gens ayant un profil irrégulier de cotisation et ceux ayant un profil constant. Diverses dispositions du Régime, notamment le retranchement de 15 % des années de gains faibles pour le calcul de la rente de retraite ou encore la composante uniforme des rentes d'invalidité ou de survie, sont des dispositions qui favorisent une redistribution vers les groupes de travailleurs moins favorisés.

Par ailleurs, il existe dans le Régime une autre forme de transfert qui s'opère cette fois des générations de jeunes travailleurs vers les premières générations de cotisants qui ont pris leur

retraite dans les années suivant la mise en place du Régime. C'est lorsque cette forme de transfert est examinée que sont soulevées les questions d'équité du Régime. Deux volets sont considérés : d'une part l'équité prévalant lorsque les générations successives ont droit aux mêmes prestations pour un même taux de cotisation et, d'autre part, l'équité assurée lorsqu'il y a une certaine équivalence entre la valeur des cotisations versées d'une génération à l'autre et la valeur des prestations payées.

Les premières générations de cotisants au Régime ont bénéficié d'un avantage certain. Elles ont eu droit à une rente représentant 25 % de leurs gains moyens de travail alors qu'elles n'avaient cotisé au Régime qu'un petit nombre d'années. De plus, le taux de cotisation de 3,6 %, établi au moment de l'entrée en vigueur du Régime, est demeuré inchangé jusqu'en 1986. Par la suite, il a augmenté progressivement pour atteindre 6,0 % en 1997. Les personnes ayant cotisé au Régime de 1966 à aujourd'hui ont payé bien en deçà du coût réel de leurs prestations.

Les personnes qui entrent présentement sur le marché du travail et les générations futures de travailleurs devront payer plus que les premières générations pour avoir droit à des prestations comparables. Ce phénomène est amplifié par la faible natalité observée depuis le milieu des années 70 de même que par la hausse de l'espérance de vie.

Lors de la réforme de 1998, des modifications importantes ont été apportées au Régime pour en améliorer le financement et atténuer le problème du transfert vers les générations plus jeunes du coût des rentes promises aux premières générations de cotisants. Si rien n'avait été fait, les jeunes de l'avenir auraient dû cotiser pendant toute leur carrière à des taux de 13 % ou 14 %. Une hausse rapide du taux de cotisation au Régime de rentes contribue donc à réduire la charge globale imposée aux jeunes qui entrent sur le marché du travail.

Les modifications introduites ont permis d'assurer la pérennité du Régime et d'améliorer l'équité intergénérationnelle. De récents travaux ont été réalisés afin de vérifier s'il était possible de faire encore mieux. Dans le but de modifier la répartition du fardeau, une série de modifications potentielles du Régime ont été étudiées. Ces différents scénarios portaient sur les prestations, les cotisations, ou le financement proprement dit du Régime.

Les résultats démontrent qu'aucune de ces modifications ne contribuerait à améliorer l'équité intergénérationnelle. Il serait toutefois possible d'améliorer l'équité du Régime de rentes par un financement externe. Un crédit d'impôts, par exemple, comparable au crédit d'impôts en raison d'âge pourrait s'appliquer à la contribution au Régime versée par les jeunes travailleurs. La perception des cotisations et l'accumulation des droits aux prestations ne seraient pas modifiées. L'employeur continuerait de percevoir les cotisations de la même façon, peu importe l'âge du cotisant. La réserve du Régime ne serait pas affectée. Le crédit serait accordé au moment où la personne complète sa déclaration de revenus. Le remboursement fiscal d'une partie des cotisations permettrait aux jeunes travailleurs d'améliorer le taux de rendement qu'ils peuvent s'attendre de recevoir sur les cotisations qu'ils auront versées tout en garantissant la santé financière du Régime. Le remboursement fiscal doit être perçu comme une « solution de société » à une situation résultant, partiellement du moins, de choix de société opérés au moment où le Régime de rentes a été mis en place.

### 4.3. Prestations aux survivants

Le cotisant au Régime de rentes qui décède rend son conjoint admissible à une rente de survie s'il a versé suffisamment de cotisations. La rente payable au conjoint survivant âgé de moins de 65 ans est composée de deux éléments : d'une part, une partie uniforme et, d'autre part, une partie variable égale à 37,5 % de la rente de retraite qu'aurait pu recevoir la personne décédée. La rente payable au conjoint âgé de 65 ans ou plus est égale à 60 % de la rente de retraite du cotisant décédé. La prestation uniforme cesse d'être versée parce qu'à cet âge, le conjoint survivant devient admissible à la pension de Sécurité de la vieillesse du gouvernement fédéral qui est une allocation uniforme versée à tous les Canadiens âgés de 65 ans ou plus qui satisfont certaines conditions de résidence.

Depuis 1994, tous les conjoints survivants, peu importe leur âge peuvent avoir droit à la rente si le cotisant décédé a suffisamment cotisé. Le montant de la prestation uniforme est déterminé en fonction de l'âge du conjoint survivant, de la présence ou non d'enfants à charge et si le bénéficiaire est ou non invalide. Le montant uniforme auquel le conjoint survivant a droit évolue à mesure qu'il progresse en âge. Une personne âgée de moins de 45 ans au décès de son conjoint et qui est sans enfant à charge a droit à un montant mensuel de 90 \$. Lorsqu'elle atteindra 45 ans la prestation uniforme payable passera à 353 \$ par mois peu importe la situation dans laquelle se trouve le conjoint survivant. Le montant augmente uniquement parce que la personne devient plus âgée et non pas parce que ses besoins financiers ont changé. Elle peut participer au marché du travail, ou avoir commencé une nouvelle union avec un autre conjoint, ces réalités ne sont pas prises en compte.

Depuis l'entrée en vigueur du Régime de rentes, les réalités sociales ont évolué. Les femmes, qui demeurent les principales bénéficiaires des rentes de conjoint survivant, ont développé leur autonomie financière, principalement en augmentant leur présence sur le marché du travail. D'autres changements sociaux sont également intervenus : hausse du nombre d'unions de fait, baisse du taux de natalité, augmentation du nombre de séparations et de divorces.

Dans ce nouveau contexte, les survivantes ne sont plus obligatoirement des victimes dépourvues financièrement que l'État doit prendre en charge. Le décès du conjoint n'a plus le même impact ; le conjoint survivant se retrouve moins démuné financièrement. Plusieurs sont d'avis que la protection offerte par le Régime ne convient plus aux besoins des cotisants et qu'il serait opportun de réexaminer la configuration de la rente de conjoint survivant, à la lumière des réalités nouvelles.

Divers régimes étrangers, notamment en Scandinavie, fournissent une piste intéressante à explorer parce qu'ils mettent l'accent sur la responsabilité partagée plutôt que sur la seule assistance en cas de décès du conjoint. L'État et le bénéficiaire lui-même sont responsables de la subsistance du conjoint survivant et de sa famille. Le mode d'aide accordée se fonde sur la capacité qu'ont la majorité des conjoints survivants d'assumer leur autonomie financière après une période d'adaptation.

Une rente temporaire qui permettrait d'aider le conjoint survivant à faire face à sa nouvelle situation en le stimulant à développer son autonomie financière plutôt qu'en cherchant à le

prendre en charge apparaît souvent comme l'orientation à développer. Plusieurs travaux ont déjà été réalisés visant à orienter les prestations de survie du Régime en ce sens<sup>3</sup> et la réflexion se poursuit.

La rente temporaire vise à assurer au conjoint survivant un support financier substantiel pour lui permettre de s'ajuster à la perte financière qu'occasionne le décès. La période de versement de la rente temporaire ou le montant de la prestation peuvent varier pour tenir compte des responsabilités familiales. Une mesure semblable pourrait s'accompagner d'une autre visant à transférer au compte du conjoint une partie des gains du cotisant décédé. Le transfert de gains assurerait au cotisant une réversion vers son conjoint de l'épargne qu'il a accumulée en vue de sa retraite. Le transfert de gains peut s'assimiler au partage qui s'opère en cas de divorce ou de séparation. Les gains inscrits au Régime de rentes sont un élément du patrimoine familial. À ce titre, ils seraient transférés au survivant en cas de décès tout comme ils sont partagés en cas de rupture d'union.

## Conclusion

Le Régime de rentes du Québec a réussi, au cours de ses 35 années d'existence, à évoluer suivant les divers changements qui ont affecté sa démographie, son économie et la société dans son ensemble. La réforme adoptée en 1997 représente d'ailleurs un exemple tangible de cet effort d'adaptation du Régime à la modification du rapport entre le nombre de travailleurs et le nombre de bénéficiaires qui a résulté de changements radicaux, entre 1966 et aujourd'hui, des variables démographiques et économiques auxquelles est soumis le régime.

Tout changement important à un régime public de pensions doit être le résultat d'un consensus social et doit être basé sur une vision claire de la situation financière du régime. À cet égard, le Québec s'est également doté d'outils pour améliorer la gouvernance de son régime (évaluation actuarielle à tous les trois ans) et pour susciter un débat de fond sur les orientations à donner à long terme au moyen de consultations publiques à tous les 6 ans.

## Bibliographie

Betcherman, Gordon; Chaykowski, Richard, *The Changing Workplace: Challenges for Public Policy*, Direction générale de la recherche appliquée, Développement des ressources humaines Canada, 1998.

Casey, Bernard, *Retraite anticipée ou tardive : incitations et désincitations*, OCDE, 1997.

Castonguay, C., Graveline, C., Lemay, P., Guérard, Y., *Le Régime de rentes du Québec, Analyse actuarielle*, Mars 1965.

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

Institut canadien des actuaires, *Rapport sur les statistiques économiques canadiennes 1924-1999*, Août 2000.

Institut de la statistique du Québec, *La situation démographique au Québec, bilan 2000 - Les régions métropolitaines*, Novembre 2000.

Institut de la statistique du Québec, *La situation démographique au Québec*,

Latulippe, D., «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.

Leacy, F.H., *Statistiques historiques du Canada*, 2<sup>e</sup> édition, Statistique Canada, 1983.

Lipsett, Brenda; 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.

Organisation de Coopération et de développement économiques *Préserver la prospérité dans une société vieillissante*, les éditions de l’OCDE, 1998

Plamondon, P., *L’investissement des réserves de la sécurité sociale*, BIT, 2000.

Régie des rentes du Québec, *Analyse actuarielle du Régime de rentes du Québec au 31 décembre 1997*.

Régie des rentes du Québec, *Le Régime de rentes du Québec*, Statistiques 1999.

## Notes

- 
- 1 Hauser, Richard, Adéquation des prestations et pauvreté chez les retraités, document préparé pour le compte de l'atelier BIT/OCDE sur les pensions, 1997.
  - 2 Dans le Régime de rentes, la période cotisable c'est la période pendant laquelle une personne est tenue de verser des cotisations au Régime. Cette période commence au moment où la personne atteint 18 ans et se termine au moment où la rente de retraite débute.
  - 3 Au Québec et au Canada plusieurs projets ont été proposés, au fil des ans, en vue de transformer la rente de conjoint survivant et de l'adapter aux nouvelles réalités. Dès 1977, le rapport du Comité d'étude sur le financement du Régime de rentes, connu sous le titre de *Rapport COFIRENTES +*, proposait de verser au conjoint survivant une rente temporaire visant à lui accorder une aide financière substantielle pendant la période d'adaptation. La rente proposée était composée d'une prestation uniforme et d'une prestation établie en fonction des gains du cotisant décédé.

Quelques années plus tard, en 1982, le gouvernement fédéral, dans le cadre de son Livre vert sur la réforme des pensions, proposait de verser aux conjoints survivants âgés de moins de 65 ans, une prestation de survie combinant une rente temporaire uniforme et une rente viagère calculée en fonction des droits accumulés par les deux conjoints au moment du décès.

En 1985, le gouvernement du Québec publiait le document d'orientation "*Agir maintenant pour demain*" dans lequel il reprenait à son compte l'orientation développée dans le rapport du groupe COFIRENTES + et suggérait de transformer la rente de conjoint survivant payable à un bénéficiaire de moins de 65 ans en une rente temporaire, d'un niveau plus élevé, versée pour permettre au conjoint survivant de s'adapter plus facilement à sa nouvelle situation.

En septembre 1987, le gouvernement fédéral démarrait un processus de consultation ainsi qu'un groupe de travail parlementaire afin d'évaluer une proposition de réforme de la rente de conjoint survivant du RPC dans le but de la transformer en une rente temporaire, versée à titre de prestation d'adaptation, accompagnée d'un transfert, au compte du conjoint survivant, d'une partie des gains du cotisant décédé accumulés pendant la période de vie commune. Des propositions du même type ont aussi été élaborées au Québec en 1991 avant l'adoption du projet de loi 43 éliminant les critères d'âge dans l'ouverture du droit à la rente de conjoint survivant.

Aucune de ces démarches n'a abouti en une réforme en profondeur des rentes de survie versées au RRQ ou au RPC. Le paiement d'une rente temporaire ne fait pas l'unanimité. Une prestation limitée dans le temps inquiète parce qu'elle entraînerait le risque pour certains survivants de glisser vers l'aide sociale une fois la période d'adaptation terminée.