

# Évaluation du système québécois de sécurité financière à la retraite par rapport à celui d'autres pays industrialisés

Régie des rentes du Québec  
Direction de l'évaluation et de la révision

Québec 

<b>Introduction</b>	<b>5</b>
<b>Chapitre 1 – Contexte historique et gouvernance des régimes</b>	<b>7</b>
1.1 Contexte historique	9
1.2 Mécanismes publics de gouvernance des régimes	11
1.3 Processus de réforme	14
1.4 Sommaire : Les enjeux politiques et institutionnels	17
<b>Chapitre 2 – Environnement démographique et économique</b>	<b>19</b>
2.1 Démographie	21
2.2 Croissance économique, marché du travail et productivité	24
2.3 Sommaire : Les enjeux démographiques et économiques	26
<b>Chapitre 3 – Structure générale des systèmes de sécurité financière à la retraite</b>	<b>27</b>
3.1 Québec et Canada	29
3.2 France	30
3.3 Italie	31
3.4 Pays-Bas	33
3.5 Suède	34
3.6 Royaume-Uni	35
3.7 Allemagne	37
3.8 Japon	38
3.9 États-Unis	38
3.10 Systèmes basés sur des comptes individuels capitalisés	39
3.11 Sommaire : Les grands modèles d'organisation des pensions	41
<b>Chapitre 4 – Caractéristiques des régimes de retraite</b>	<b>43</b>
4.1 Couverture	45
4.2 Taux de remplacement du revenu	49
4.3 Maximum des gains assurables	52
4.4 Âge de la retraite	53
4.5 Indexation des rentes après la retraite	57
4.6 Prestations aux survivants	58
4.7 Sommaire : La protection offerte en vue de la retraite	60
<b>Chapitre 5 – Bien-être économique des personnes âgées</b>	<b>65</b>
5.1 Adéquation du revenu des personnes âgées	67
5.2 Sources de revenu des personnes âgées	71
5.3 Pauvreté chez les personnes âgées	73
5.4 Inégalités de revenu chez les personnes âgées	77
5.5 Bilan du bien-être économique	78
5.6 Sommaire : Les facteurs de bien-être liés au revenu	80
<b>Chapitre 6 – Coût et financement des régimes de retraite</b>	<b>83</b>
6.1 Coût des pensions	85
6.2 Actifs des régimes de retraite	92
6.3 Modes de financement	93
6.4 Stratégies de financement à long terme	93
6.5 Sommaire : Le financement des pensions	96

**Chapitre 7 – Stratégies pour faire face aux défis à venir ..... 97**

    7.1 Réformes récentes ..... 99

    7.2 Modifications à l'étude ..... 103

    7.3 Sommaire : Les stratégies privilégiées ..... 106

**Conclusion – Forces et faiblesses du système québécois ..... 111**

**Bibliographie ..... 116**

La Régie des rentes du Québec s'est dotée d'un plan stratégique pour la période 2002-2007. Ce plan a notamment comme enjeux de renforcer la connaissance du système de sécurité financière à la retraite et d'accroître l'autonomie financière de la population québécoise. Dans ce contexte, il était opportun d'analyser notre système de retraite et de l'évaluer en comparaison avec ce qui existe dans les autres pays. En se basant sur cette évaluation, il devient alors possible de cerner les forces et les faiblesses de notre système et, au besoin, de s'inspirer des bonnes pratiques qui existent dans les pays qui ont un système comparable au nôtre.

Toute comparaison doit toutefois se faire en tenant compte des contextes différents dans lesquels ces régimes se sont développés. La réalité historique, politique et économique d'un pays conduit à un système de retraite basé sur des principes qui lui sont propres ainsi qu'à une vision particulière de la manière de partager les responsabilités entre l'État, les entreprises et les individus. Toute analyse comparative doit donc tenir compte de ces différences afin de dresser un bilan équitale.

Le Québec peut se targuer d'avoir établi l'un des systèmes de retraite les plus performants au monde. Notre modèle est souvent cité en exemple, tant pour son financement bien encadré que pour ses effets bénéfiques sur le revenu des personnes âgées. Mais, au-delà des impressions, il devenait nécessaire de procéder à une évaluation plus formelle du système. La présente étude constitue donc une analyse en profondeur des divers volets du système de retraite québécois et une comparaison systématique avec ce qui existe dans les autres pays. Cette évaluation permet de confirmer ces impressions au moyen d'un bilan complet et méthodique.

Le présent rapport s'inscrit dans un ensemble d'études sur le domaine de la retraite que la Régie entend réaliser au cours des prochaines années. Une meilleure connaissance des régimes et des comportements des clientèles permettra à la Régie de mieux orienter son action pour la promotion de la sécurité financière à la retraite.



Le système de sécurité financière de chaque pays a des objectifs et une structure propres. L'évaluation comparative présentée dans ce rapport vise donc à montrer dans quelle mesure le système québécois atteint ses objectifs, mais également comment il se compare à des systèmes étrangers qui ont été bâtis à d'autres époques, qui peuvent faire face à des contextes démographiques et économiques différents et dont la structure peut différer grandement de celle adoptée par le Québec.

Le premier chapitre décrit sommairement, pour chacun des pays, le cadre dans lequel les régimes de retraite fonctionnent par rapport aux principaux acteurs de la société. Les dispositions des régimes de retraite et leur évolution tiennent également compte du contexte des pays dans lesquels ils existent. Le deuxième chapitre fait état des réalités actuelles et projetées en ce qui concerne l'évolution des populations et du marché du travail. Il fait de plus ressortir les pressions que les régimes de retraite subiront au cours des prochaines décennies.

Les chapitres trois et quatre décrivent la structure et les dispositions des régimes de divers pays industrialisés pour faire ressortir les aspects ayant le plus d'impact sur le revenu des retraités.

Le chapitre cinq compare le bien-être économique des personnes âgées au Québec et ailleurs. On y aborde la question de l'adéquation du revenu, de la pauvreté chez les personnes âgées, des sources de revenu et des inégalités de revenu. Ce chapitre permet d'illustrer comment les régimes de retraite ont jusqu'à maintenant rempli leur rôle de soutien du revenu.

Au chapitre six, on compare les modes de financement des régimes de retraite en vigueur dans plusieurs pays. Le chapitre sept fait ressortir les stratégies adoptées ou envisagées pour faire face aux réalités démographiques et économiques qui touchent déjà la plupart des systèmes de retraite. La conclusion présente un sommaire des forces et des faiblesses du système québécois et un aperçu des améliorations possibles.



# CHAPITRE 1

---

CONTEXTE HISTORIQUE ET GOUVERNANCE DES RÉGIMES



La structure actuelle des systèmes de sécurité du revenu à la retraite des pays étudiés est le reflet de choix politiques. C'est aussi le reflet des contraintes institutionnelles et économiques. Il est donc intéressant de revoir brièvement les moments clés de l'histoire des pensions dans le monde et de cerner les événements marquants du développement des systèmes de retraite dans différents pays. L'évolution des régimes est également influencée par le rôle et l'importance accordée aux différents acteurs de la société et par le processus législatif. Ces composantes sont décrites sommairement pour chacun des pays considérés.

## 1.1 CONTEXTE HISTORIQUE

### 1.1.1 Temps forts de l'histoire des pensions dans le monde

L'Allemagne a été le premier pays à adopter un régime d'assurance sociale en 1889. Ce régime a été adopté sous le chancelier Bismarck, reconnu comme le père de la sécurité sociale. L'homme d'État voulait améliorer la condition des travailleurs qui devaient quitter le travail à cause de l'âge ou de l'invalidité. Il voulait également contrer la poussée des socialistes radicaux en Allemagne par l'amélioration des conditions de vie des travailleurs.

En 1908, la Grande-Bretagne adoptait le *Old Age Pensions Act*. Cette loi permettait le versement de rentes forfaitaires peu élevées, financées par les revenus généraux du gouvernement.

Aux États-Unis, le *Social Security Act* a été adopté en 1935, en pleine crise économique, dans le cadre du *New Deal* de Franklin D. Roosevelt. Cette loi créait un régime public de rentes qui ne versait au début que des prestations en cas de retraite. Les amendements de 1939 ont permis d'ajouter les prestations aux personnes à la charge des retraités et les rentes aux survivants. Les prestations en cas d'invalidité n'ont été ajoutées qu'en 1954. Du côté des régimes de retraite d'entreprise, le premier régime à être mis sur pied aux États-Unis est celui de la Alfred Dodge Company, en 1882. En 1890, on comptait cinq entreprises qui offraient un régime de retraite à leurs employés. Ces régimes étaient toutefois peu généreux et requéraient que l'employé passe toute sa carrière chez l'employeur pour recevoir une pension. Ces régimes privés du début du XX<sup>e</sup> siècle ne touchaient finalement qu'une poignée de travailleurs.

Un autre événement important de l'histoire de la sécurité sociale a été la publication du rapport Beveridge en Grande-Bretagne, en 1942. La Seconde Guerre mondiale ayant fait ressortir le problème de la pauvreté et celui du chômage, le rapport Beveridge a convaincu la société britannique de la nécessité d'instaurer des mesures sociales complètes pour protéger les travailleurs en cas de retraite, d'invalidité, de décès, de maladie, de chômage et d'accidents du travail. Le rapport a donné lieu à la création du *National Insurance System*, un système contributif (travailleur, employeur, gouvernement) qui offrait des prestations uniformes. Le système proposé était intégré aux mesures d'assistance générale et ouvrait la porte à l'adoption de mesures additionnelles facultatives pour compléter la protection offerte par le système public. Le rapport Beveridge a influencé le développement ultérieur du système britannique qui laisse une large place aux mesures privées.

En France, une loi de 1945 a permis de réorganiser le régime des assurances sociales qui reposait jusqu'alors sur des régimes distincts par catégorie de travailleurs financés sur une base de capitalisation. Un régime général a été créé pour l'ensemble des salariés du secteur privé, à l'exception des salariés agricoles. Des régimes spéciaux ont continué de couvrir le secteur public, les travailleurs indépendants et certaines grandes entreprises nationalisées du secteur de l'énergie et des transports. Le principe de la répartition a alors été adopté pour le financement de tous ces régimes. Le nouveau système misait sur la

coopération entre les employeurs et les syndicats pour proposer un système national de régimes complémentaires de retraite financés en répartition. Cette approche a, encore aujourd'hui, des répercussions sur la manière dont les réformes sont discutées et adoptées en France ainsi que sur la sensibilité des acteurs sociaux lorsque des modifications sont apportées au système.

En ce qui concerne les régimes de retraite parrainés par les entreprises, l'Allemagne a connu un essor important de ces régimes. Dès le début du siècle, elle permettait la mise en place de régimes non capitalisés dont la solvabilité était garantie par la santé financière des entreprises. Les employeurs avaient la possibilité d'inscrire des réserves aux livres, relativement aux pensions, sans que des actifs correspondants ne soient requis. Il s'agissait en fait de créances sur les revenus futurs de l'entreprise, permises parce que les groupes industriels étaient dirigés par les grandes banques, réduisant ainsi le risque de faillite. Pour le développement de son système de retraites complémentaires, l'Italie a adopté des mécanismes semblables à ceux de l'Allemagne.

Un événement marquant du domaine des rentes publiques a été la réforme de 1981 au Chili. Le régime national à prestations déterminées a alors été remplacé par un régime de comptes individuels capitalisés. Depuis lors, le concept a été imité par plusieurs pays d'Amérique latine.

Durant les années 90, pour apporter une solution à l'augmentation prévisible du coût de leur régime public, la Suède et l'Italie ont effectué une révision en profondeur de leur système public de pensions. En effet, ces deux pays ont instauré un régime à cotisation déterminée notionnel qui renforce le lien entre les cotisations versées et les prestations reçues. Ce système a servi de modèle dans le cadre de réformes récentes.

### 1.1.2 L'histoire des pensions au Canada et au Québec

Au Canada, l'histoire des pensions commence en 1927 avec l'adoption de la *Loi des pensions de vieillesse* qui procurait, au départ, des prestations peu élevées aux personnes dans le besoin. La *Loi sur la sécurité de la vieillesse* de 1952 a remplacé la loi de 1927 en améliorant les dispositions minimales du régime antérieur. Des prestations devenaient alors payables à toutes les personnes de 70 ans ou plus qui remplissaient les conditions de résidence.

Le régime enregistré d'épargne-retraite a été créé en 1957. En 1966, le Régime de rentes du Québec et le Régime de pensions du Canada sont entrés en vigueur. Puis, entre 1966 et 1970, plusieurs lois provinciales ont été adoptées pour encadrer les régimes complémentaires de retraite.

Le Régime de rentes du Québec (RRQ) est une composante importante du système québécois de sécurité financière à la retraite. La création du RRQ a suivi les travaux du comité interministériel de 1964 (rapport Dupont). Ce rapport énonçait certains principes qui ont guidé ses travaux :

- il doit y avoir continuation, après la retraite, d'une partie du revenu du travailleur durant sa vie active ;
- les droits doivent être protégés en cas de mobilité sur le marché du travail ;
- les droits ne doivent pas être indûment touchés par le chômage et l'inflation ;
- la couverture doit être universelle ;
- le régime doit être contributif de la part du travailleur ;
- le régime doit s'autofinancer ;
- il doit y avoir redistribution entre les participants de divers niveaux de revenus ;
- le RRQ ne doit pas entraver le développement des régimes privés de retraite.

En ce qui concerne les dispositions plus précises du RRQ, le rapport Dupont faisait les recommandations suivantes :

- le salaire doit être couvert jusqu'à la limite du salaire moyen au Québec ;
- le salaire maximum couvert doit être ajusté pour tenir compte de l'inflation ;
- l'âge de la retraite doit être de 65 ans ;
- la rente doit être réduite si la personne reçoit des revenus de travail après 65 ans ;
- le taux de remplacement offert par le RRQ doit tenir compte de la rente universelle (Sécurité de la vieillesse) du gouvernement fédéral. Le taux de remplacement combiné (RRQ + Sécurité de la vieillesse) devrait être autour de 50 % pour le salarié moyen marié et pour le salarié célibataire à faible revenu (un taux de remplacement de 25 % pour le RRQ permettait d'atteindre cet objectif en 1966) ;
- la rente doit être calculée en tenant compte des salaires de l'ensemble de la carrière du travailleur. Les salaires antérieurs doivent être indexés pour tenir compte de l'augmentation du coût de la vie. Certaines années de faible revenu doivent être exclues aux fins du calcul de la rente.

L'évaluation proposée dans ce rapport se fera notamment à la lumière de ces principes définis lors de la mise en vigueur du Régime de rentes du Québec.

## 1.2 MÉCANISMES PUBLICS DE GOUVERNANCE DES RÉGIMES

### 1.2.1 La situation au Québec

Régime de rentes du Québec

En ce qui concerne le Régime de rentes du Québec, le ministre de la Solidarité sociale, responsable de la Régie, propose les modifications aux lois et règlements du gouvernement. Il doit assumer les impacts des politiques dont il requiert l'adoption et doit en répondre devant les parlementaires. Le ministre responsable est également porte-parole, à l'Assemblée nationale, de l'administration de la Régie. Le ministre du Revenu est responsable de l'application du titre III de la *Loi sur le régime de rentes du Québec*, qui porte sur les cotisations payables au Régime de rentes. C'est le ministère du Revenu qui est chargé de percevoir les cotisations et de les remettre à la Régie.

La Régie est administrée par un conseil d'administration formé du président et de onze membres nommés par le gouvernement et issus des divers groupes de la société. Le président du conseil d'administration est également directeur général de la Régie. Le président et directeur général est d'office le vice-président du conseil d'administration de la Caisse de dépôt et placement du Québec. Le conseil d'administration doit approuver les objectifs généraux de la Régie. Lui sont également soumis la reddition de comptes et les états financiers contenus au rapport annuel ainsi que le budget de fonctionnement de la Régie. Le conseil adopte également les règlements de la Régie, qui devront par la suite obtenir l'approbation gouvernementale.

Les membres du conseil d'administration sont appelés à participer à divers comités : le Comité de vérification et de la performance, le Comité sur les systèmes de gestion de l'information, le Comité sur les services aux citoyens, le Comité sur la politique de placement et le Comité sur la gouvernance.

Dans le domaine de la retraite, la Régie est chargée de l'administration du Régime de rentes du Québec et de la surveillance des régimes complémentaires de retraite. La Régie a un budget autonome. Elle est cependant soumise à de nombreux contrôles d'organismes centraux. En tant qu'organisme gouvernemental, la Régie est aussi soumise au contrôle du vérificateur général, à l'examen du Protecteur du citoyen ainsi qu'à la juridiction de la Commission d'accès à l'information et de la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse.

Caisse de dépôt et placement du Québec

La Caisse de dépôt et placement du Québec est un organisme public doté des pouvoirs habituels d'une société. En vertu de la loi, les actifs du Régime de rentes du Québec doivent être déposés auprès de la Caisse.

La Caisse est supervisée par un conseil d'administration incluant le directeur général de la Caisse, le président de la Régie et des représentants des divers groupes de la société québécoise. Le directeur général de la Caisse est nommé pour dix ans par le gouvernement et il ne peut être destitué que par résolution de l'Assemblée nationale.

Une politique de placement est établie séparément pour chaque déposant en fonction de sa tolérance au risque, de ses besoins de liquidité et de son horizon de placement.

Régimes complémentaires de retraite

La *Loi sur les régimes complémentaires de retraite* accorde des droits minimums aux participants et aux bénéficiaires et vise à assurer la transparence dans l'administration des régimes de retraite. Elle encadre le financement et la solvabilité des régimes et garantit une saine gestion des placements. Elle prévoit également des règles pour l'enregistrement des régimes et de leurs modifications ainsi que les renseignements requis par la Régie pour exercer ses pouvoirs de surveillance.

À l'égard des régimes complémentaires de retraite, la Régie doit :

- s'assurer que l'administration et le fonctionnement des régimes sont effectués conformément à la loi ;
- enregistrer les textes des régimes et leurs modifications ;
- examiner les déclarations annuelles de renseignements et les évaluations actuarielles ;
- informer les administrateurs de régimes, les participants, les bénéficiaires, les employeurs et tout citoyen intéressé ;
- favoriser l'établissement et l'amélioration des régimes de retraite.

À cet égard, le Québec a adopté le principe du patrimoine fiduciaire. Ainsi, le régime de retraite est une entité complètement distincte de l'entreprise et il est géré par un comité de retraite. Le comité de retraite est le fiduciaire du régime de retraite. Il est l'ultime responsable de l'administration du régime de retraite. Il prend les décisions stratégiques, surveille l'administration du régime et coordonne l'exécution des travaux pour assurer le respect des échéanciers.

Dans l'exercice de ses fonctions, le comité de retraite doit agir avec compétence et prudence. Pour ce faire, il faut qu'il se dote de processus et de mécanismes qui favorisent la prise de bonnes décisions et une surveillance adéquate de l'administration du régime. De plus, les membres peuvent être protégés contre toute faute qui peut engager leur responsabilité personnelle.

La *Loi sur l'impôt* fixe le montant maximum des cotisations qui peuvent être versées à un régime de retraite, ainsi que le montant maximum des rentes que le régime peut payer. Elle limite les placements que la caisse peut faire à l'étranger. L'administration fiscale reçoit de tous les régimes une déclaration annuelle de renseignements.

### 1.2.2 Situation dans les autres pays

#### États-Unis<sup>1</sup>

En ce qui concerne le régime de sécurité sociale américain, les cotisations sont perçues par le *Internal Revenue Service* et le paiement des prestations est effectué par le *Treasury Department*. Les autres fonctions liées au régime public de pensions sont sous la responsabilité de la *Social Security Administration*, une agence indépendante dont le directeur se rapporte directement au président des États-Unis.

En vertu de la Constitution, les lois doivent obtenir un vote majoritaire de chacune des deux chambres du Congrès et être approuvées par le président. Les lois concernant la sécurité sociale doivent au préalable avoir été considérées et recommandées par le *Committee on Ways and Means* de la Chambre des représentants.

Deux types d'institutions se partagent la responsabilité de surveiller l'évolution du régime : le *Board of Trustees* de la caisse du régime ainsi que les conseils et comités périodiques sur la sécurité sociale. La supervision des aspects financiers du régime est surtout sous la responsabilité du *Board of Trustees*. Ce dernier compte six administrateurs. Quatre d'entre eux sont des chefs d'organismes exécutifs du gouvernement ; les deux autres appartiennent à la société civile et sont nommés pour un mandat de quatre ans par le président. L'un de ces deux administrateurs doit appartenir au parti d'opposition.

En vertu de la *Employee Retirement Income Security Act* (ERISA), les régimes complémentaires de retraite aux États-Unis sont facultatifs. Ils sont soumis, comme au Canada, à une série de règles en matière de participation, d'acquisition, de financement, de placement, de prestations et de modifications. Trois agences fédérales sont concernées dans l'administration de la loi ERISA :

- le *Internal Revenue Service* administre les aspects fiscaux touchant les cotisations et les prestations. Il est également responsable de surveiller le financement, la participation et les règles d'acquisition ;
- les régimes à prestations déterminées versent une prime à la *Pension Benefit Guaranty Corporation* qui assure les prestations en cas d'insuffisance des réserves si le régime prend fin ;
- le *Department of Labor* administre les aspects rapports, divulgation et règles fiduciaires qui encadrent la gestion des actifs des régimes.

La responsabilité fiduciaire par rapport au régime de retraite n'est pas confiée à un comité de retraite comme au Québec. Elle repose plutôt sur les différents fournisseurs de services requis par le régime. Les fiduciaires d'un régime complémentaire de retraite sont nommés par le parrain du régime. Ces fiduciaires sont soumis à des règles strictes de prudence et doivent éviter tout conflit d'intérêts en vertu de la loi ERISA.

#### Royaume-Uni<sup>2</sup>

Quatre organisations sont concernées par la gouvernance des régimes de retraite publics et privés au Royaume-Uni :

- le *Department for Work and Pensions* (DWP) est surtout responsable de fournir des services aux cotisants et aux bénéficiaires. Il administre le *State Pension* et le *State Earnings Related Pension Scheme* (SERPS). Il participe à l'élaboration des politiques gouvernementales à l'égard des pensions ;
- l'*Occupational Pensions Regulatory Authority* (Opra) est l'organisme d'encadrement des régimes complémentaires de retraite. Il relève d'un conseil d'administration. Il intervient lorsque des manquements aux règles de gouvernance des régimes privés

<sup>1</sup> Inspiré en partie de : Gillion, Colin ; Turner, John ; Bailey, Clive ; Latulippe, Denis. 2000. *Social Security Pensions Development and Reform* (International Labour Organization, Genève)

<sup>2</sup> Source : site Internet du Inland Revenue du Royaume-Uni ([www.inlandrevenue.gov.uk/pensionschemes/orgs.htm](http://www.inlandrevenue.gov.uk/pensionschemes/orgs.htm))

sont signalés. Il a le pouvoir d'imposer des pénalités aux personnes responsables de ces manquements. Opra tient un registre de tous les régimes complémentaires de retraite et peut ainsi aider les participants à retrouver la trace de régimes auxquels ils ont déjà participé. Il est également responsable d'éduquer et d'informer des exigences légales les fiduciaires, employeurs et professionnels du domaine ;

- le *Financial Services Authority* (FSA) est une organisation non gouvernementale indépendante qui encadre l'industrie des services financiers au Royaume-Uni. Le FSA surveille les gestionnaires de placement ainsi que la vente et le marketing des véhicules de placements, y compris les produits de rentes ;
- le *Government Actuary's Department* (GAD) offre des conseils indépendants à diverses entités gouvernementales. Il réalise l'évaluation actuarielle des régimes généraux et des régimes de retraite du secteur public. Il conseille également le *Inland Revenue* et le Opra au sujet de la réglementation touchant les régimes complémentaires de retraite.

Japon

La *Social Insurance Agency* est un organisme externe au ministère de la Santé, du Travail et du Bien-être. Elle est responsable de l'administration de la *National Pension*, de la *Employees' Pension Insurance*, de l'assurance santé gérée par le gouvernement et de l'assurance des pêcheurs.

En ce qui concerne les placements du régime public, la situation a changé en 2001. Jusqu'à 2000, les réserves du système de pension devaient, selon la loi, être déposées auprès du *Trust Fund Bureau* qui les utilisait comme source d'investissements et de prêts pour le gouvernement. En vertu de cette ancienne approche, seulement une petite partie des fonds de réserve était investie sur les marchés. Depuis avril 2001, une nouvelle entité, le *Government Pension Investment Fund* (GPIF), gère maintenant les réserves des régimes publics de pension. Le ministre de la Santé, du Travail et du Bien-être est responsable de cette nouvelle institution. Le ministre est conseillé par le *Social Security Advisory Committee* à l'égard du choix des catégories d'actifs et de la gestion des réserves. Des cibles générales, quant aux diverses catégories d'actifs autorisées, sont spécifiées dans la loi. La gestion des fonds est confiée à des gestionnaires externes évalués par le GPIF. La performance du GPIF est elle-même évaluée par le ministre responsable. Les catégories d'actifs sont choisies par le ministre en consultation avec le *Social Security Advisory Committee*. Les objectifs tactiques à court terme sont décidés par le GPIF. Le conseil d'administration du GPIF établit les directives de gestion et d'administration de l'organisme. Il est aussi responsable de sélectionner et d'évaluer les gestionnaires de fonds externes sur la base de ces directives. Le président du conseil d'administration du GPIF est nommé par le ministre. Les deux autres membres sont choisis par le président du GPIF, en accord avec le ministre.

### 1.3 PROCESSUS DE RÉFORME<sup>3</sup>

La réforme du système de retraite fait généralement intervenir plusieurs entités et groupes de la société. La nature et l'étendue des consultations ainsi que le processus décisionnel varient toutefois d'un pays à l'autre.

#### 1.3.1 Québec

Le gouvernement a publié un livre vert dans le cadre de la réforme du Régime de rentes du Québec de 1998. Le document concernait surtout le financement et les règles de gouvernance pour en assurer la viabilité à long terme. La consultation qui a suivi a permis de recevoir les commentaires de tous les groupes de la société. Un projet de loi a été élaboré à la suite de la consultation.

<sup>3</sup> Source : Reynaud, Emmanuel. 1999. *Réforme des retraites et concertation sociale : Royaume-Uni, États-Unis, Allemagne, Japon, Suède, Italie, Espagne* (BIT, Genève)

La *Loi sur le régime de rentes du Québec* prévoit maintenant qu'un rapport actuariel doit être préparé tous les trois ans. Une consultation publique a lieu tous les six ans. À la suite de la consultation, des ajustements peuvent être apportés au régime en ce qui concerne le niveau des cotisations ou les dispositions touchant les prestations. La pérennité du régime et l'adéquation des prestations aux besoins de la population sont ainsi assurées.

En ce qui concerne la pension de la Sécurité de la vieillesse, le gouvernement fédéral a le pouvoir de modifier le programme selon le processus législatif normal. Il n'existe pas de processus formel de consultation pour réviser ce programme. Au milieu des années 90, le gouvernement fédéral a tenté de modifier le programme pour l'axer davantage sur les personnes à faible revenu et en réduire les coûts à long terme. La vive réaction des groupes de pression l'a toutefois fait reculer.

### 1.3.2 Royaume-Uni

Historiquement, les adaptations du régime public de retraite ont résulté des choix des gouvernements. D'autres acteurs peuvent cependant être consultés : le Comité consultatif en matière de sécurité sociale, l'actuaire du gouvernement et la Commission de la sécurité sociale de la Chambre des communes. Lorsque le gouvernement souhaite engager une réforme, il organise une consultation sur les propositions qu'il a affichées dans son programme électoral. Il publie aussi dans un livre vert les différentes options envisageables dans le cadre des orientations qu'il a retenues. D'autres rapports nourrissent le débat, en particulier ceux de l'actuaire du gouvernement : un rapport annuel sur la situation financière du régime et un rapport quinquennal présentant des projections. Le gouvernement décide lui-même de l'étendue de la consultation. En général, les principaux participants sont les professionnels de la retraite, les organisations patronales et syndicales, ainsi que les instituts de recherche. Mais en définitive, le gouvernement reste maître du contenu de la réforme, qu'il fait approuver par sa majorité au Parlement.

### 1.3.3 États-Unis

Le *Board of Trustees* publie tous les ans un rapport décrivant la situation actuelle et future du régime. Ce conseil d'administration supervise l'évaluation actuarielle périodique qui sert de base à l'analyse des projets de réforme. Par ailleurs, il existe depuis 1995 un conseil consultatif permanent chargé d'examiner la situation du régime. Auparavant, un conseil consultatif était constitué ponctuellement tous les quatre ans. Il comprenait des représentants des syndicats, des employeurs, des indépendants et des personnes de la société civile. Ces conseils consultatifs ont permis de trouver des accords sur les réformes à entreprendre. Mais les mesures récentes de compression de dépenses ont dû être négociées par d'autres moyens, faisant intervenir des experts et des membres du Congrès. Récemment, l'intérêt accordé à la survie du régime s'est manifesté par l'organisation à la Maison-Blanche d'une conférence présidentielle, et par les déclarations du président sur des possibilités de réformes pour assurer la pérennité du régime.

### 1.3.4 Allemagne

En Allemagne, la participation des partenaires sociaux fait partie intégrante du système de retraite national. Les institutions qui gèrent le régime disposent d'organismes composés de représentants des employeurs et des assurés. Un conseil social est constitué de quatre représentants des assurés, quatre représentants des employeurs, un représentant de la Banque fédérale et trois représentants des sciences économiques et sociales. Les membres sont nommés par le gouvernement, sur proposition des gestionnaires du régime public pour les représentants des assurés et des employeurs. Le Conseil social est chargé de donner un avis consultatif sur le rapport annuel du gouvernement fédéral à propos de l'assurance pension. Il reflète les positions des acteurs quant au diagnostic posé et aux réformes à entreprendre. Lors de la réforme de 1992, le Conseil social a permis de

trouver un accord entre les différentes parties, de sorte que la réforme a été adoptée dans un climat favorable. En revanche, lors de la réforme de 1997, de vives confrontations ont eu lieu au sein du Conseil social. Le gouvernement s'est essentiellement appuyé sur des commissions d'experts. L'absence d'accord des différentes parties explique la remise en question de la réforme par le nouveau gouvernement.

### 1.3.5 Japon

Le Japon a mis en place un mécanisme de pilotage permanent du système de retraite. Le système doit être examiné au moins tous les cinq ans. Lors de réformes, il y a création d'un comité consultatif des retraites. Les fonctionnaires du Service des retraites consultent les divers groupes de la société, mais ce sont eux qui rédigent le rapport final. Ils conservent donc un certain contrôle sur son contenu. À partir de ce rapport, et avec le parti au pouvoir, le Service des retraites rédige un projet de loi. Le débat sur les retraites reste donc limité et contrôlé par l'administration et le parti au pouvoir.

### 1.3.6 Suède

Le processus suédois doit être décrit dans le contexte de la réforme de la fin des années 90. La réforme du régime a été adoptée dans ses détails en 1998, mais la réflexion sur une réforme du système de retraite est assez ancienne. Une première commission avait été constituée dès 1984. Elle associait des représentants des sept partis politiques représentés au Parlement, les partenaires sociaux, des représentants de l'administration et des experts. Après plusieurs rapports intermédiaires, un rapport final a été produit en 1990. En raison du grand nombre de critiques adressées à ce rapport, le gouvernement n'a pas fait de proposition au Parlement. Il a plutôt constitué une seconde commission où étaient représentés les sept partis politiques. En 1994, une proposition de réforme a été remise, avec le soutien de cinq des sept partis : les quatre partis de la majorité libérale-conservatrice au pouvoir et le principal parti d'opposition, le parti social démocrate. Les grands principes de cette réforme ont été approuvés par le Parlement en juin 1994, mais des questions non résolues demeuraient. Un groupe de travail réunissant les cinq partis favorables à la réforme a été constitué et a poursuivi ses travaux après le changement de majorité en septembre 1994. La nouvelle proposition a été adoptée par le Parlement en juin 1998, grâce à l'accord des cinq partis en faveur de la réforme.

En Suède, il y a donc recherche d'un large consensus. Cependant, une évolution s'est produite au cours de la réforme. La vaste étude initiale impliquant les partenaires sociaux et d'autres groupes a été remplacée graduellement par des interventions des partis politiques représentés au Parlement, puis finalement par les partis politiques favorables à la réforme.

### 1.3.7 Italie

Comme la Suède, l'Italie a modifié en profondeur son système de retraite au cours des années 90. Les deux réformes des années 90 (Amato et Dini) ont contribué à une modification profonde du système de retraite italien. Si ces réformes avaient le même objectif, assurer la pérennité du système, les acteurs ont varié suivant les contextes politiques et économiques. Lors de la réforme Amato (1992), c'est essentiellement le gouvernement qui a décidé la réforme. Le pays venait de connaître une crise financière. Il s'agissait de redonner confiance aux marchés financiers internationaux, en montrant que l'Italie pouvait maîtriser ses dépenses publiques. Dans cette situation d'urgence, le gouvernement a reçu une délégation du Parlement pour réformer le système de retraite. Sous le gouvernement Berlusconi qui a suivi, une commission constituée de membres nommés par le gouvernement et de représentants des partenaires sociaux n'a pas abouti à un accord. C'est donc le gouvernement seul qui a proposé un projet de réforme, avant d'être contraint de le retirer. Enfin, sous le gouvernement Dini, la réforme a été négociée par

le gouvernement et les partenaires sociaux. Elle a été approuvée par l'ensemble des parties, à l'exception de la principale organisation patronale. Un organisme ministériel, l'Unité d'évaluation des dépenses de prévoyance, a été créé pour informer le gouvernement et les partenaires sociaux du déroulement de la réforme. L'activité de cet organisme pourrait lui donner un rôle majeur dans la proposition de réformes.

### 1.3.8 France

La nature du système de retraite français, composé d'un régime général, de régimes complémentaires obligatoires et de régimes spéciaux pour certaines catégories de travailleurs, fait en sorte que le système revêt une importance particulière pour les partenaires sociaux et la société en général. Plusieurs tentatives de réforme ont échoué au cours des années 90 à cause de la difficulté à réconcilier les revendications des divers groupes.

Lors de la réforme de 2003 en France, le processus suivant a été adopté. À la suite d'une déclaration de politique générale du premier ministre, une série d'entretiens ont été menés avec les diverses formations politiques du pays. Ont suivi des rencontres avec les partenaires sociaux. À la suite de ces consultations, le projet de loi a été présenté au Conseil des ministres.

## 1.4

### SOMMAIRE : LES ENJEUX POLITIQUES ET INSTITUTIONNELS

#### 1.4.1

##### Enjeux politiques

À l'exception du Royaume-Uni, la plupart des systèmes publics de pensions européens sont relativement généreux. Ils affichent des taux de cotisation élevés mais ils font face à une situation financière préoccupante. Les gouvernements européens doivent donc envisager divers moyens pour réduire les prestations ou modifier les règles des régimes. Ces tendances sont cependant perçues par les participants et les partenaires sociaux comme des ruptures par rapport aux promesses du passé.

La situation du Québec est différente puisque le régime public occupe une place moindre dans l'ensemble du système de retraite. La réforme du RRQ de 1998 a permis de réajuster le régime, et en particulier son financement, sans modifier de façon importante les prestations offertes. Il existe toutefois un risque politique lié au programme fédéral de la Sécurité de la vieillesse, financé par le gouvernement fédéral. En effet, le gouvernement fédéral peut modifier ce programme pour en réduire la portée et les coûts.

#### 1.4.2

##### Enjeux institutionnels

Des mesures comme l'administration du RRQ par la Régie, la perception des cotisations par le ministère du Revenu et la gestion des placements par la Caisse de dépôt et placement ont démontré leur efficacité.

Le Québec s'est aussi doté de mécanismes de gouvernance adéquats comme :

- les rôles bien définis du ministre responsable, du conseil d'administration de la Régie, de la Caisse de dépôt et du président-directeur général de la Régie ;
- l'évaluation actuarielle du RRQ tous les trois ans et une consultation publique tous les six ans ;
- une loi efficace d'encadrement des régimes complémentaires de retraite ;
- le rôle joué par la Régie dans la promotion des régimes de retraite ;
- un modèle de gestion des réserves par la Caisse de dépôt, souvent cité en exemple.



# **CHAPITRE 2**

---

**ENVIRONNEMENT DÉMOGRAPHIQUE ET ÉCONOMIQUE**



À l'avenir, l'évolution des systèmes de pensions sera en grande partie dictée par la réponse que fourniront les gouvernements aux contraintes démographiques et économiques auxquelles les pays devront faire face. Ce chapitre compare les réalités démographiques et économiques des pays considérés. Il donne également un aperçu des pressions exercées désormais sur les travailleurs et les employeurs au regard du financement des régimes de retraite.

## 2.1 DÉMOGRAPHIE

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 varieront d'un pays à l'autre. Au Québec, l'ampleur sera importante et le rythme rapide. Aux États-Unis, la fécondité plus élevée fait en sorte que les modifications de la structure de la population seront moins accentuées qu'au Québec. En Europe, la transformation démographique a commencé plus tôt qu'en Amérique du Nord.

### 2.1.1 Diminution de la natalité : moins de cotisants à long terme

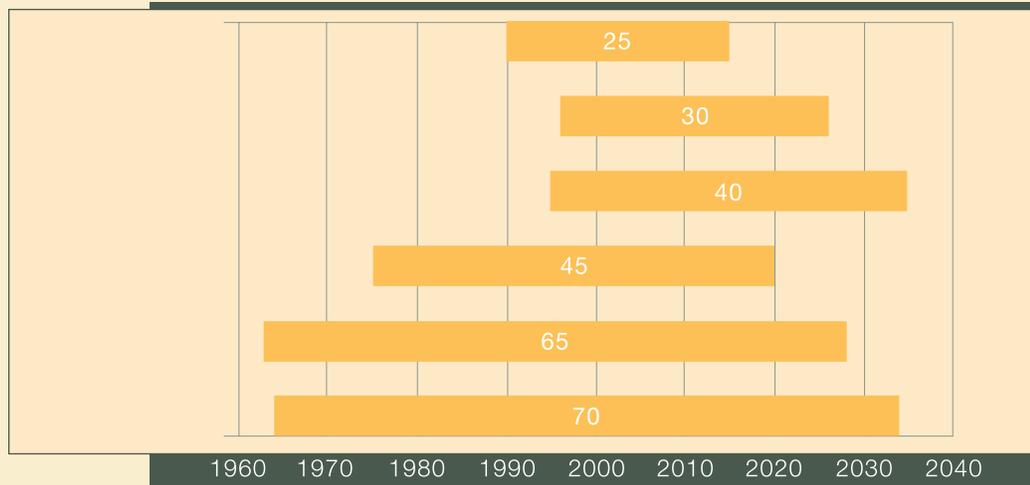
La plupart des pays de l'étude présentent des indices synthétiques de fécondité très faibles. En ce moment, les indices les plus faibles sont enregistrés en Italie (1,23), au Japon (1,32) et en Allemagne (1,35). Les États-Unis ont un indice supérieur au taux de remplacement de la population (2,11)<sup>4</sup>. Le Canada affiche un taux de fécondité de 1,48 et le Québec se situe à 1,45.

Les faibles taux de fécondité des 40 dernières années causeront une diminution ou, du moins, une progression plus lente de la population en âge de travailler au cours des prochaines décennies. Pour les régimes publics de pensions, cela s'ajoute, dans plusieurs pays, à l'arrivée massive à la retraite d'une génération très nombreuse résultant de ce qui a été baptisé « baby-boom ». La plupart des pays faisant partie de cette étude ont connu un baby-boom plus ou moins important depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale, la période précise pouvant varier d'un pays à l'autre. Par exemple, le baby-boom au Québec s'étend de 1950 à 1965. Aux États-Unis, il couvre une période un peu plus longue, soit de 1946 à 1964. Pour d'autres pays, l'ampleur du baby-boom a été moins importante, mais ils ont connu une baisse marquée de leur taux de fécondité (« baby-bust ») qui a pu causer un effet similaire. Plusieurs pays d'Europe ont connu deux périodes de fécondité élevée, l'une immédiatement après la guerre et une seconde à la fin des années 60. Le Japon a également connu deux baby-booms, soit de 1947 à 1949 et de 1971 à 1974.

Une manière de comparer l'effet qu'aura cette variation des taux de fécondité consiste à calculer l'augmentation d'un ratio par rapport à la population totale, par exemple la période nécessaire pour que le ratio des personnes âgées de 65 ans ou plus passe de 12 % à 24 % (voir Figure 2.1). On observe que cette période est la plus courte pour le Japon (23 ans), suivi de près par le Québec (32 ans). Les pays d'Europe occidentale ont vu l'évolution se faire sur une plus longue période, et ce, même s'ils présentent actuellement des ratios démographiques (population âgée en pourcentage de la population totale) plus élevés que ceux observés en Amérique du Nord. Les États-Unis ne sont pas présentés sur le graphique parce que la population âgée atteint un maximum de 21 % de la population totale en 2040. On constate donc qu'en général la population du Québec vieillit plus rapidement que celles des autres pays industrialisés.

<sup>4</sup> Source : United Nations, *World Population Prospects: The 2002 Revision*

**Figure 2.1** Nombre d'années requises pour que la population âgée de 65 ans ou plus passe de 12 % à 24 % de la population totale



Sources : United Nations Secretariat, *World Population Prospects: The 2002 Revision*  
 Statistique Canada ; *Projections démographiques, 2001*  
 Analyse actuarielle du RRQ au 31 décembre 2000

**2.1.2 Augmentation de l'espérance de vie : des rentes payables plus longtemps**

Les taux de mortalité continuent de diminuer dans tous les pays de l'OCDE et l'espérance de vie à la naissance se situe autour de 76 ans pour les hommes et de 82 ans pour les femmes.

La baisse de la fécondité, combinée à une augmentation de l'espérance de vie, occasionnera une diminution du rapport entre le nombre de travailleurs et le nombre de retraités. La plupart des pays européens (Allemagne, France, Italie, Royaume-Uni, Suède) et le Japon ne comptent actuellement que 3,5 personnes d'âge actif (20 à 64 ans) pour chaque personne de 65 ans et plus. Le Canada et les États-Unis, avec leur population plus jeune, affichent plutôt un ratio de 4,8 travailleurs par retraité. Toutefois, ce ratio diminuera au cours des 30 prochaines années, et de manière particulièrement rapide au Canada et au Japon, comme le montre le Tableau 2.1. Parmi les pays étudiés, ce sont les États-Unis et le Royaume-Uni qui auront les ratios les plus élevés en 2030.

**Tableau 2.1** Données et projections démographiques par pays

Pays	Taux de fécondité (2000)	Espérance de vie à la naissance				Ratio : 20-64 ans 65+	
		2000		2030		2000	2030
		Homme	Femme	Homme	Femme		
Québec	1,45	75,7	81,4	78,8	83,4	4,8	2,1
Canada	1,48	76,7	81,9	79,6	84,5	4,9	2,4
Allemagne	1,35	75,2	81,2	79,1	84,8	3,8	2,1
États-Unis	2,11	74,3	79,9	77,0	82,7	4,8	2,9
France	1,89	75,2	82,8	79,1	85,8	3,7	2,3
Italie	1,23	75,5	81,9	78,3	84,4	3,4	2,0
Japon	1,32	77,9	85,1	82,1	91,0	3,6	1,8
Pays-Bas	1,72	75,6	81,0	78,4	83,7	4,6	2,4
Royaume-Uni	1,60	75,7	80,7	79,4	84,4	3,7	2,7
Suède	1,64	77,6	82,6	80,6	85,6	3,4	2,1

Source : United Nations Secretariat, *World Population Prospects: The 2002 Revision*

### 2.1.3 Des ratios de passivité qui vont augmenter

Si les personnes vivent de plus en plus longtemps et qu'elles continuent de se retirer du marché du travail au même âge qu'actuellement, la proportion que représente la durée de vie à la retraite par rapport à la durée de la vie active continuera d'augmenter. C'est ce que nous appelons ici le « ratio de passivité ».

Le Tableau 2.2 présente, pour divers pays, l'effet de l'augmentation de l'espérance de vie sur le ratio de passivité. Par souci de simplification, on suppose ici que l'âge d'entrée sur le marché du travail est de 20 ans pour tous les pays. On suppose aussi que les personnes se retirent du marché du travail à l'âge moyen observé au cours de la période de 1994 à 1999 et que les taux de mortalité sont identiques pour tous les pays. Les écarts dans les ratios de passivité présentés dans ce tableau résultent donc uniquement de différences quant à l'âge de retrait du marché du travail. Au Québec, par exemple, le nombre d'années passées à la retraite représente 45 % du nombre d'années de vie active pour un homme. Pour une femme, il représente 63 % du nombre d'années de vie active puisque les femmes se retirent plus jeunes du marché du travail et ont une espérance de vie plus élevée. On remarque qu'au Japon, à cause d'un âge réel de retraite plus élevé, le ratio de passivité n'est que de 26 % pour un homme. La Suède et les États-Unis ont également des ratios de passivité relativement moins élevés que les autres pays.

**Tableau 2.2 Âge moyen de retrait du marché du travail et ratios de passivité actuels**

Pays	Âge à l'entrée sur le marché du travail	Âge de retrait du marché du travail		Durée de la retraite		Ratio de passivité	
		Homme	Femme	Homme	Femme	Homme	Femme
Québec	20	61,1	59,4	18,7	24,7	0,45	0,63
Canada	20	62,2	61,1	17,9	23,2	0,42	0,56
Allemagne	20	60,5	60,8	19,2	23,5	0,47	0,58
États-Unis	20	65,1	64,2	15,7	20,6	0,35	0,47
France	20	59,3	59,8	20,1	24,3	0,51	0,61
Italie	20	59,3	58,4	20,1	25,5	0,51	0,66
Japon	20	69,1	66,0	13,0	19,1	0,26	0,42
Pays-Bas	20	61,6	60,1	18,3	24,1	0,44	0,60
Royaume-Uni	20	62,0	61,2	18,0	23,1	0,43	0,56
Suède	20	63,3	61,8	17,0	22,6	0,39	0,54

Source : Scherer (2001) et calculs des auteurs

On constate aussi que les jeunes entrent de plus en plus tard sur le marché du travail, à cause d'une plus grande scolarisation. De plus, l'espérance de vie continue d'augmenter dans tous les pays. Les ratios de passivité projetés pourraient donc atteindre des niveaux beaucoup plus élevés que ceux présentés au Tableau 2.2, si l'âge réel de la retraite n'augmente pas. Ainsi, au Québec, on peut par exemple comparer les ratios de passivité en 1970, 2000 et 2030, et ce, en supposant que le travailleur moyen entrera sur le marché du travail à 18 ans en 1970, à 20 ans en 2000 et à 22 ans en 2030. On tient également compte du fait que l'espérance de vie a progressé depuis 1970 et qu'elle continuera de progresser jusqu'en 2030 selon les données présentées à la section 2.1.2. Selon ce scénario, le ratio de passivité des hommes passera de 38 % en 1970 à 45 % en 2000, puis à 53 % en 2030 (voir Figure 2.2). Un tel scénario suppose cependant que le travailleur moyen continue de se retirer du marché du travail au même âge.

Figure 2.2 Évolution du ratio de passivité au Québec de 1970 à 2030

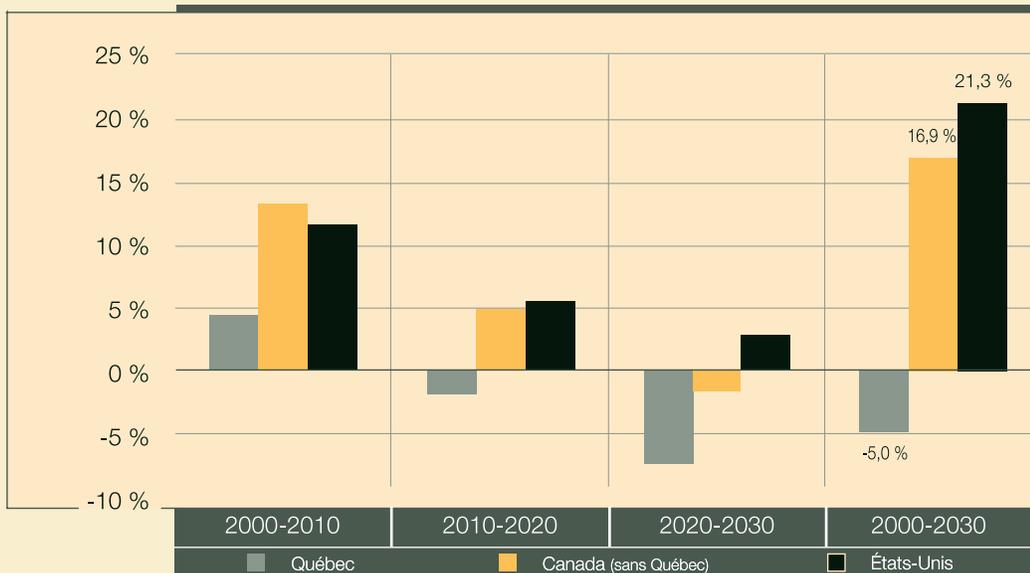


On verra plus loin dans l'étude que la réponse de plusieurs pays à cette réalité a été de mettre en oeuvre des mécanismes bien précis. Ceux-ci font en sorte que l'âge ouvrant droit à une rente de retraite dans les régimes publics prenne en compte la progression de l'espérance de vie de la population. D'autres pays misent sur une transformation du marché du travail visant à maintenir les personnes en emploi jusqu'à un âge plus avancé.

**2.2 CROISSANCE ÉCONOMIQUE, MARCHÉ DU TRAVAIL ET PRODUCTIVITÉ**

Les régimes généraux sont financés par les cotisations sur les salaires. Le niveau des revenus des régimes de retraite publics dépend donc du nombre de travailleurs et de leur salaire moyen. C'est pourquoi l'évolution de la croissance économique représente un indicateur de la capacité des régimes de pensions à faire face à leurs engagements. Or, le taux de croissance du produit intérieur brut (PIB) résulte principalement de deux facteurs : le taux de croissance de la population active et le taux de croissance de la productivité.

Figure 2.3 Variation de la population en âge de travailler (20 à 64 ans)



Sources :  
 Analyse actuarielle du RRQ au 31 décembre 2000  
 Statistique Canada, *Projections démographiques, 2001*  
 United Nations, *World Population Prospects: The 2002 Revision*

Le premier facteur, la croissance de la population active, est voué à une décroissance au cours des prochaines décennies dans la plupart des pays développés. Le Tableau 2.3 montre qu'après l'atteinte d'un sommet dans les années 2010-2015, la proportion de personnes occupées dans la population totale va généralement décroître dans les pays industrialisés. Ceci est la conséquence de la transition démographique et du vieillissement des populations dans les pays d'Europe de l'Ouest, de même qu'au Canada, aux États-Unis et au Japon. L'Italie présente à cet égard une situation particulièrement préoccupante avec une proportion de personnes occupées de 31 % en 2030. À l'opposé, les États-Unis et le Japon continueront de maintenir jusqu'en 2030 une proportion de personnes occupées supérieure à 50 %. Le cas du Mexique, également présenté dans le tableau, montre que pour les pays en transition ayant une population plus jeune, le taux de personnes occupées continuera de croître pendant encore une longue période.

**Tableau 2.3** Part de la population occupée dans la population totale

Pays	2000	Sommet et année de l'atteinte du sommet	2030
Québec	47 %	51 % (2010)	45 %
Canada	47 %	49 % (2010)	44 %
Allemagne	45 %	49 % (2015)	43 %
États-Unis	50 %	53 % (2010)	52 %
Finlande	42 %	-	35 %
France	40 %	42 % (2010)	37 %
Italie	36 %	38 % (2010)	31 %
Japon	53 %	-	50 %
Mexique	41 %	-	50 %
Pays-Bas	48 %	54 % (2015)	49 %
Royaume-Uni	46 %	-	43 %
Suède	46 %	-	41 %

Source : OCDE (2000) et Analyse actuarielle du RRQ au 31 décembre 2000.

En ce qui concerne le taux de croissance de la productivité, la situation n'est guère plus encourageante. En 2003, la Régie a mené une enquête auprès de cinq institutions de sécurité sociale. Cette enquête portait sur les hypothèses actuarielles touchant les principales variables démographiques et économiques utilisées dans le cadre des projections à long terme des régimes publics de pensions. Elle concernait entre autres les taux projetés d'augmentation des salaires. Les résultats par rapport à cette variable sont présentés au Tableau 2.4.

**Tableau 2.4** Taux réels d'augmentation des salaires (1993-2030)

Période	États-Unis	Finlande	France	Japon	Royaume-Uni	Québec
1993-2002	1,40 %	1,59 %	1,30 %	0,70 %	1,50 %	-0,40 %
2003-2010	1,30 %	1,75 %	1,70 %	1,00 %	1,54 %	1,00 %
2011-2020	1,00 %	1,75 %	1,60 %	1,00 %	1,54 %	1,20 %
2021-2030	1,10 %	1,75 %	1,60 %	1,00 %	1,54 %	1,20 %

À long terme, la plupart des pays industrialisés situent donc la croissance réelle des salaires entre 1,0 % et 1,75 %. On constate que la masse salariale assujettie aux cotisations de sécurité sociale ne pourra augmenter de façon importante sur la base uniquement des augmentations de salaires. Et ce, en particulier si la population des travailleurs augmente à un rythme plus lent qu'actuellement, et va même jusqu'à décroître dans certains cas. Il s'agit ici d'une situation généralisée dans l'ensemble des pays étudiés.

## 2.3

**SOMMAIRE : LES ENJEUX DÉMOGRAPHIQUES ET ÉCONOMIQUES**

La plupart des pays font face à des réalités démographiques similaires. Toutefois, les États-Unis se démarquent par une fécondité plus élevée que celle des autres pays industrialisés, ce qui, à long terme, conduit à des ratios de dépendance plus favorables.

En ce qui concerne l'évolution de la population active, on assistera au cours des prochaines décennies à une stagnation du nombre de travailleurs, et même à une décroissance dans le cas de certaines sociétés, dont le Québec. Une hausse de la productivité pourrait en partie compenser la baisse du nombre de travailleurs. Ceci n'éliminera cependant pas la pression accrue que devront supporter les cotisants aux régimes de retraite.

Enfin, la situation du Québec est particulièrement préoccupante à cause du vieillissement rapide de sa population. En effet, au cours des trois prochaines décennies, la population passera rapidement de l'âge d'activité à l'âge de la retraite.

# CHAPITRE 3

---

## STRUCTURE GÉNÉRALE DES SYSTÈMES DE SÉCURITÉ FINANCIÈRE À LA RETRAITE



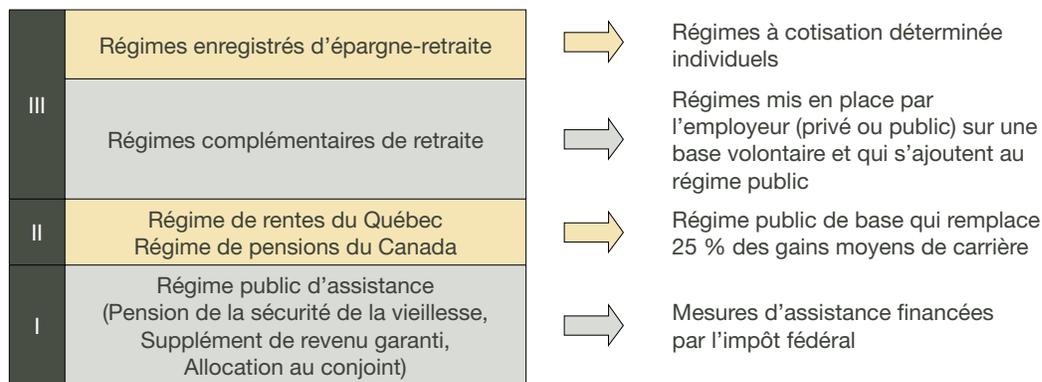
Ce chapitre présente une description sommaire des systèmes de retraite des pays étudiés. Il cherche à placer dans l'ensemble du système de sécurité financière à la retraite les différents régimes qui le composent. Précisons que l'analyse détaillée des dispositions des régimes est présentée au chapitre quatre.

### 3.1 QUÉBEC ET CANADA

La *Loi sur la sécurité de la vieillesse* représente le premier palier du système de retraite au Québec et au Canada. Il prévoit trois mesures : la pension de la Sécurité de la vieillesse, le Supplément de revenu garanti et l'Allocation au conjoint. La pension de la Sécurité de la vieillesse est une allocation uniforme, indexée trimestriellement en fonction de l'évolution de l'indice des prix à la consommation. Elle est versée à tous les Canadiens âgés de 65 ans ou plus qui répondent à certaines conditions de résidence.

Le Supplément de revenu garanti est destiné aux aînés à faible revenu qui reçoivent la pension de la Sécurité de la vieillesse. La prestation varie selon les revenus et la situation familiale et elle est indexée trimestriellement en fonction de l'inflation. Le Supplément constitue une mesure d'assistance dont l'importance diminue dès que la personne ou le couple peuvent subvenir à leurs besoins d'une autre façon. En effet, pour chaque dollar de revenu provenant d'une autre source que la pension de la Sécurité de la vieillesse, le montant de Supplément de revenu garanti baisse de 0,50 \$.

L'Allocation au conjoint est versée à certaines personnes âgées de 60 à 64 ans, et 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. L'Allocation au conjoint varie selon les revenus et la situation familiale.



Le Régime de rentes du Québec, comme son pendant ailleurs au Canada, le Régime de pensions du Canada, est un régime public basé sur des cotisations partagées entre les employeurs et les travailleurs. Ce deuxième palier couvre l'ensemble des travailleurs dont les gains annuels sont supérieurs à 3 500 \$. En 2003, le taux de cotisation était de 9,9 % des gains assurables, partagé également entre l'employeur et l'employé. Le travailleur indépendant, quant à lui, paie les deux parts. La rente de retraite équivaut à 25 % des gains moyens de toute la carrière du cotisant.

Au troisième palier, on retrouve les régimes complémentaires de retraite et les régimes enregistrés d'épargne-retraite. Les régimes complémentaires de retraite sont généralement mis en place par l'employeur sur une base volontaire.

Le REER est un régime individuel dont les règles sont fixées par la *Loi de l'impôt sur le revenu*. Les sommes versées dans un REER sont déductibles du revenu imposable jusqu'à

concurrence de 18 % du revenu de l'année précédente. Le calcul tient aussi compte des autres valeurs acquises dans un régime complémentaire de retraite. Contrairement au régime complémentaire de retraite, le REER n'est pas immobilisé : les fonds peuvent en être retirés en tout temps avant l'âge de la retraite.

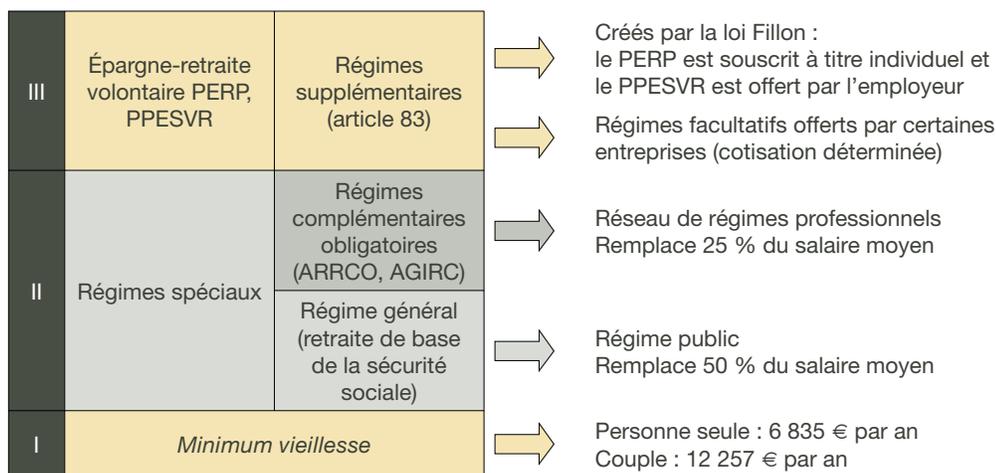
**3.2 FRANCE**

30

Le régime d'assistance français, appelé *Minimum vieillesse*, prévoit le versement d'une prestation aux personnes âgées qui ne bénéficient pas d'une pension ou qui perçoivent une pension d'un montant insuffisant. Une personne seule reçoit 6 835 € par an et un couple 12 257 € par an, attribués sous condition de ressources à partir de 65 ans.

Un régime général dont le taux de remplacement peut atteindre 50 % du salaire après 40 années de participation est à la base du système de retraite français. La retraite peut débuter dès l'âge de 60 ans, si la personne a accumulé 40 années de cotisation. Toutefois, si la personne n'a pas accumulé 40 années de participation, la rente est réduite de façon importante ; le taux de remplacement peut ainsi être réduit à seulement 25 % pour une retraite à l'âge de 60 ans. Le taux de remplacement est appliqué sur le salaire moyen des 20 meilleures années. Notons qu'à partir de 2008 le salaire moyen sera calculé sur les 25 meilleures années. La réforme de 2003 a prévu une augmentation graduelle du nombre d'années requises pour recevoir une rente à taux plein. Le nombre d'années requises augmentera ainsi de 40 à 41 ans entre 2008 et 2012, et devrait par la suite suivre l'évolution de l'espérance de vie.

En plus du régime général, les salariés du secteur privé doivent participer à un réseau national de régimes complémentaires de retraite. L'architecture de ces régimes varie en fonction du secteur d'activité. Les deux principales associations sont l'ARRCO (Association des régimes de retraite complémentaires) et l'AGIRC (Association générale des institutions de retraite des cadres). Ces régimes sont financés en répartition. Les cotisations de l'employé et de l'employeur sont traduites en points. L'employé accumule des points jusqu'à la retraite. Au moment de la retraite, la rente est déterminée en multipliant le nombre de points accumulés par la valeur du point à la date de paiement. Le taux de remplacement offert par les régimes complémentaires varie en fonction du salaire, puisqu'il est coordonné avec le régime général qui ne couvre que le salaire limité à un certain seuil. En combinant la rente du régime général et celle du régime complémentaire, le travailleur moyen reçoit à la retraite environ 75 % de son salaire de fin de carrière.



Les fonctionnaires et les salariés d'entreprises publiques sont couverts par plusieurs régimes spéciaux. Ceux-ci sont ordinairement plus généreux que les régimes du secteur privé.

Dans le régime général des salariés, des salariés agricoles et dans les régimes alignés des artisans et des commerçants, un minimum a été instauré pour une carrière complète de 40 années. Des pensions minimales existent également dans les régimes de retraite complémentaires des salariés cadres (AGIRC) et non cadres (ARRCO). Ces pensions minimales sont attribuées sans condition de ressources.

Le rôle important que jouent les systèmes obligatoires par répartition, en France, laisse peu de place au développement de régimes volontaires, individuels ou sectoriels. Ceux-ci font néanmoins l'objet de mesures d'incitation fiscale. Il existe des régimes supplémentaires, régimes collectifs à cotisation déterminée aussi appelés « régimes de l'article 83 », qui proposent deux options. La première permet à l'entreprise de cotiser pour un ou plusieurs groupes d'employés. Les sommes versées par l'entreprise sont déductibles de ses bénéfices et exonérées de cotisations sociales, dans les limites d'un plafond. Pour les bénéficiaires, ces cotisations sont déductibles de leur salaire imposable jusqu'à 8 % du salaire annuel brut, dans les limites de huit fois le plafond de la sécurité sociale. La deuxième option, introduite en 2003 par la loi Fillon, permet aux salariés de cotiser à titre individuel. Cette loi ouvre deux nouvelles possibilités de se constituer une épargne-retraite volontaire. Deux types de contrats ont été créés : les plans partenariaux d'épargne salariale volontaire pour la retraite (PPESVR) et les plans d'épargne retraite populaire (PERP).

Le PPESVR est un système d'épargne collectif donnant la possibilité aux salariés de se constituer, avec l'aide de l'entreprise, un portefeuille de valeurs mobilières. Il est alimenté par des versements volontaires des salariés et par une contribution facultative de l'entreprise. Le PPESVR est mis en place par accord collectif de travail. La sortie du plan s'effectue normalement en rente. L'accord conclu par les partenaires sociaux instituant le plan peut aussi prévoir un versement en capital, permettant à l'épargnant de choisir entre une sortie en rente viagère, d'une part, et une sortie en capital, d'autre part. Pour les bénéficiaires, les primes versées au plan d'épargne pour la retraite sont, dans certaines limites, déductibles de l'impôt.

Le PERP est un plan d'épargne individuelle. Ce plan est souscrit par adhésion à un contrat d'assurance conclu entre une association chargée de la surveillance du PERP, le groupement d'épargne retraite populaire (GERP), et un organisme gestionnaire qui peut être une entreprise d'assurance, une institution de prévoyance ou une mutuelle. L'épargne investie donne lieu au versement d'une rente à partir de l'âge de la retraite, sauf dans des cas exceptionnels tels l'invalidité et le chômage. En cas de décès, la rente acquise peut être reversée à un bénéficiaire désigné (à défaut, le conjoint) sous la forme d'une rente viagère ou d'une rente éducation.

Les cotisations versées au PERP sont déductibles de l'impôt sur le revenu jusqu'à 10 % du revenu net fiscal, tenant compte de la participation à un PPESVR et des cotisations aux régimes de retraite professionnels de salariés et de non-salariés.

### 3.3 ITALIE

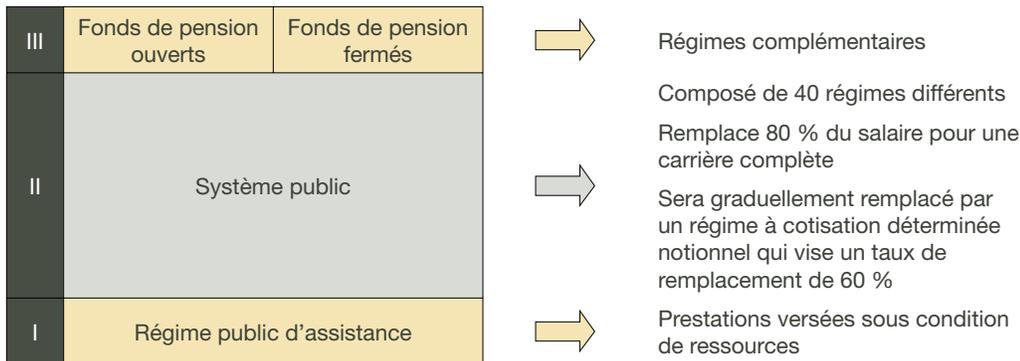
En premier lieu, le régime public d'assistance verse des prestations aux personnes âgées d'au moins 65 ans résidant en Italie et dont les ressources ne dépassent pas un certain seuil. Les montants versés sont de 4 667 € par année pour une personne seule et de 9 334 € pour un couple.

Ensuite, le système public, financé en répartition, fournit une pension pouvant atteindre 80 % du salaire. Le taux de cotisation est de 32,7 % du salaire.

Le système public est fragmenté en une quarantaine de régimes différents. Les réformes des années 90 ont apporté peu à peu une uniformisation des règles de base. La plupart des régimes sont gérés par l'Institut national de la prévoyance sociale (INPS), qui totalise les deux tiers des dépenses de pension et qui couvre la majorité des salariés du secteur privé et des indépendants. S'ajoutent les onze caisses des professions libérales qui comptent au total 243 000 cotisants. Par ailleurs, le GIAS (*Gestione Interventi private e di Sostegno*), financé par le budget du gouvernement, est chargé de verser les prestations d'assistance et de solidarité.

En dernier lieu, on retrouve des régimes complémentaires de deux types. Ce sont :

- les fonds de pensions « fermés », instaurés en vertu de conventions collectives ou par les grandes entreprises. Ils sont limités à une entreprise ;
- les fonds de pensions « ouverts », qui sont des régimes interentreprises administrés par des institutions financières comme des banques ou des compagnies d'assurance.



### 3.3.1 Le nouveau système

La réforme Dini de 1996 a modifié de façon fondamentale le système en un régime à cotisation déterminée notionnel (voir encadré).

**Le régime à cotisation déterminée notionnel**

En vertu du régime à cotisation déterminée notionnel, chaque cotisant est titulaire d'un compte individuel crédité « virtuellement » des cotisations de retraite versées au cours de sa carrière professionnelle. En Italie, ces cotisations sont accumulées annuellement selon un taux de rendement égal à la moyenne mobile des taux de croissance du PIB des cinq dernières années. Au moment de la liquidation de la retraite, le capital « virtuel » ainsi accumulé est converti en rente en y appliquant un coefficient de conversion dépendant de l'âge à la retraite. Les coefficients de conversion ont été déterminés pour prendre en compte l'espérance de vie à l'âge du départ à la retraite.

Une longue période de transition a été prévue. Les deux systèmes de calcul des droits à la retraite coexisteront pendant une trentaine d'années. Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 1996, le système de retraite comprend trois catégories d'assurés définies selon leur durée de cotisation antérieure :

- les nouveaux arrivés sur le marché du travail relèvent entièrement du nouveau système de comptes individuels. Les premières liquidations de pension de cette catégorie interviendront au plus tôt en 2031 pour une durée d'assurance de 35 années et en 2036 pour 40 années ;

- les assurés ayant validé plus de 18 années de cotisations continueront à relever en totalité de l'ancien système. Les assurés de cette catégorie liquideront en totalité leur pension selon les règles de l'ancien système jusqu'en 2018 ;
- les assurés ayant validé moins de 18 années de cotisations relèvent d'un système mixte mêlant les deux méthodes de calcul des droits à la retraite. Les droits acquis jusqu'au 31 décembre 1995 sont déterminés selon le principe de rétribution, et les droits acquis après cette date sont calculés selon la nouvelle législation. Les liquidations de cette catégorie auront lieu entre 2014 et 2036.

### 3.4 PAYS-BAS

Le régime public d'assistance des Pays-Bas, régi par la *Loi générale sur l'assistance sociale* (ABW), verse des prestations dégressives, basées sur le salaire minimum, en fonction des revenus et du patrimoine. Les prestations maximales mensuelles pour une personne seule de plus de 65 ans sont de 844 €. Pour un couple dont les deux membres ont plus de 65 ans, elles sont de 1 188 €.

Le système des pensions est constitué à la base d'un régime de pension de vieillesse (AOW), géré par le gouvernement, qui octroie des prestations à taux uniforme à tous les résidents de plus de 65 ans. Le régime est financé par des cotisations prélevées sur les salaires à un taux fixé par la loi à 17,90 %. La rente complète est versée à toute personne qui a résidé aux Pays-Bas de 15 à 65 ans, et qui, pour cette période, a cotisé chaque année sur ses gains de travail. Les droits à la pension augmentent en fonction de la durée d'assurance entre 15 et 65 ans (2 % par année pendant 50 ans).

Le montant de la pension de base est lié au salaire minimum, lui-même fonction du salaire moyen. La pension de base pour une personne seule avoisine actuellement 950 € par mois, et pour un couple elle est de 1 308 € par mois, chacun recevant séparément 654 € par mois. Lorsqu'un des deux membres du couple a moins de 65 ans, il est admissible à une allocation supplémentaire pouvant atteindre 50 % du salaire minimum net de 622 €. Tout revenu de travail est soustrait de cette allocation. Cette allocation supplémentaire disparaîtra pour les personnes qui atteindront 65 ans le ou après le 1<sup>er</sup> janvier 2015.

IV	Régimes individuels	→	Bénéficiaire d'avantages fiscaux
III	Régimes complémentaires presque obligatoires	→	Couvrent 91 % des travailleurs Généralement à prestations déterminées
II	Prestation de base à taux uniforme	→	Représente 35 % du salaire moyen pour une personne seule et 49 % pour un couple
I	Régime public d'assistance	→	Prestations basées sur le salaire minimum, dégressives, en fonction des revenus et du patrimoine

Au-delà de la prestation de base, les régimes de pension professionnels sont plus développés que partout ailleurs en Europe, grâce à des conventions collectives qui garantissent la couverture obligatoire de 91 % des travailleurs. Ces régimes sont entièrement provisionnés, y compris ceux destinés aux fonctionnaires et aux enseignants. Ils sont en général à prestations déterminées. Seuls 4 % des travailleurs qui en bénéficient relèvent d'un régime à cotisation déterminée.

Pour la gestion de ces régimes, il est possible pour un employeur de passer un contrat d'assurance complémentaire individuel ou collectif. Ces contrats, qui peuvent être conclus auprès de compagnies d'assurance vie, doivent répondre à certaines conditions. Il est aussi possible de fonder une caisse de retraite d'entreprise ou d'adhérer à la caisse de retraite d'une association professionnelle. Ces caisses sont soumises au contrôle du gouvernement sur certains points, par exemple en ce qui concerne le placement des capitaux ou la garantie de paiement des prestations.

Sur demande des organisations syndicales et patronales, le gouvernement peut prescrire des modalités de retraite pour certaines branches professionnelles. Il existe également des caisses de retraite spéciales pour les personnes exerçant une profession libérale comme les médecins, les comptables ou les avocats.

Enfin, le dernier palier, celui des pensions individuelles, est favorisé par des mesures fiscales. Les cotisations sont déductibles jusqu'au seuil requis pour accumuler des droits à la pension équivalant à 70 % du salaire de fin de carrière.

### 3.5 SUÈDE

#### 3.5.1 L'ancien système public de retraite

Avant 1999, le système public de retraite suédois était divisé en deux parties. D'une part, le système national de sécurité sociale versait une pension universelle forfaitaire (*Folkpension* ou FP) à tous les résidents suédois, indépendamment de leur activité professionnelle antérieure. Pour bénéficier de la pension FP, il fallait avoir résidé 40 ans en Suède ou y avoir eu une carrière professionnelle d'au moins 30 ans. D'autre part, le régime complémentaire public obligatoire par répartition (régime ATP) versait des pensions complémentaires contributives dont le montant était lié aux revenus d'activité. Un montant de base servait à convertir le salaire en points. Le revenu éligible au régime ATP était compris entre 1,0 et 7,5 fois le montant de base. Pour une carrière complète de 30 ans, la pension était égale à 60 % de la moyenne des points des 15 meilleures années multipliée par le montant de base. Une pension ATP nulle ou trop faible était complétée par un supplément de pension d'un maximum de 55,5 % du montant de base, servi sous conditions de ressources, et par une allocation logement également soumise à une condition de ressources.

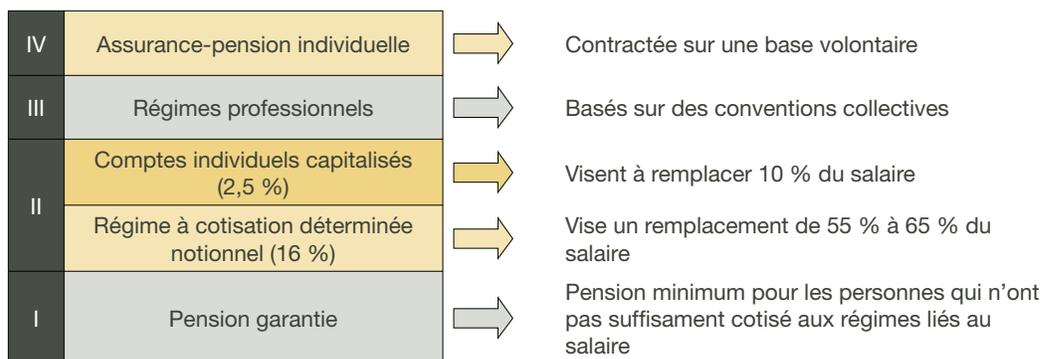
L'âge normal de départ à la retraite était fixé à 65 ans. Le départ pouvait être repoussé jusqu'à 70 ans et anticipé à 60 ans, avec un ajustement actuariel de la pension de 6 % par année manquante avant 65 ans, ou par année supplémentaire au-delà de 65 ans.

#### 3.5.2 Le nouveau système de retraite

Un nouveau système a été introduit en 1999. Les cohortes nées avant 1938 relèvent de l'ancien système. Les cohortes d'assurés nées entre 1938 et 1953 relèveront à la fois de l'ancien et du nouveau système, avec une part croissante du nouveau système selon une clé de répartition prédéterminée. La génération née en 1954 sera la première cohorte relevant totalement du nouveau système lorsqu'elle atteindra l'âge minimal de départ à la retraite de 61 ans en 2015.

Au premier palier, le nouveau système garantit un montant de base pour les personnes qui n'ont pu acquérir une pension suffisante par leur activité professionnelle. La « pension garantie », financée par le budget du gouvernement, est versée au plus tôt à l'âge de 65 ans, aux personnes nées en 1938 ou après, et pouvant justifier 40 ans de résidence en Suède. Au taux plein, elle représente 2,13 fois le montant de base pour une personne seule et 1,90 fois le montant de base pour une personne mariée. La pension est calculée en déduisant en partie les autres pensions, par exemple la pension de veuve ou les pensions étrangères. Par contre, les pensions professionnelles complémentaires ou privées ne sont pas prises en compte.

Au deuxième palier, la pension liée au revenu est financée par un taux de cotisation de 18,5 %. De cette cotisation, 16 % sont destinés au financement par répartition et sont comptabilisés dans des comptes individuels qualifiés de « notionnels ». Le capital est revalorisé chaque année selon un indice égal à la moyenne des trois dernières années du taux de croissance du revenu réel moyen, auquel on ajoute le taux d'inflation des douze derniers mois.



Les autres 2,5 % vont au système par capitalisation et sont investis dans un ou plusieurs fonds sélectionnés par les salariés. Certains sont créés par les syndicats pour recueillir les fonds de leurs membres. Les fonds peuvent aussi être investis dans des mutuelles suédoises ou dans des organismes de placements collectifs étrangers autorisés à exercer les activités d'un fonds en vertu de la loi suédoise sur les mutuelles. Le tout est encadré par une agence gouvernementale. Cette agence est financée par un prélèvement sur les versements des assurés.

Le régime des retraites liées aux salaires est séparé du budget du gouvernement. Il est censé tirer la totalité de son financement des cotisations, lesquelles doivent être maintenues constamment à 18,5 %. Au moment du départ à la retraite, le capital de retraite fictif alimentant le financement par répartition et le capital accumulé au titre du régime de l'assurance sont convertis en une pension. Le montant de cette pension dépend de l'espérance moyenne de vie selon les chiffres les plus récents. La durée d'assurance n'est pas plafonnée et il n'y a plus d'âge légal de retraite, ce qui pourrait inciter les travailleurs à demeurer en emploi plus longtemps. Seul un minimum est fixé à 61 ans.

Le palier suivant comprend d'importants régimes professionnels de pension basés sur des conventions collectives et qui concernent 91 % des employés. Les cotisations se situent entre 2 % et 5 % des salaires. À l'origine, ces régimes étaient à prestations déterminées, mais elles se transforment de plus en plus en régimes à cotisation déterminée.

Enfin, le dernier palier est une assurance-pension individuelle qui se contracte sur une base volontaire et est fiscalement déductible. En 2000, il correspondait à environ 5 % des dépenses de pension totales.

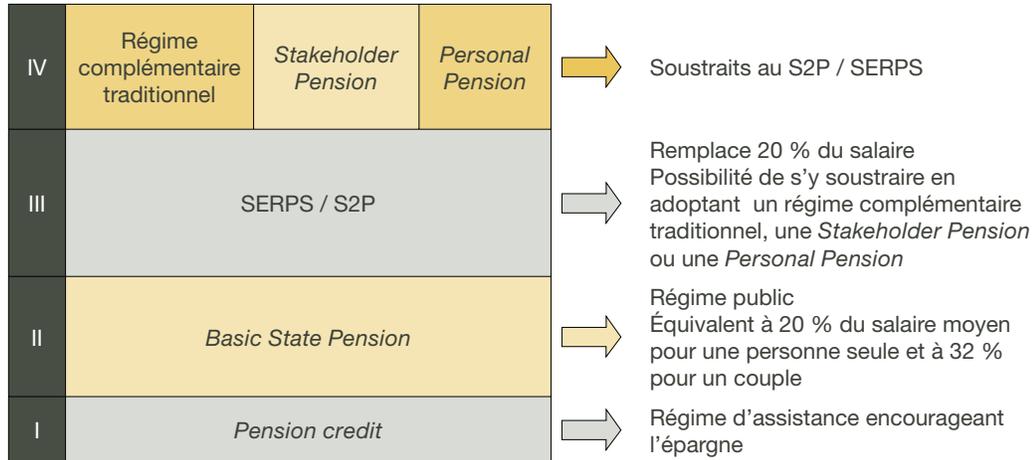
### 3.6 ROYAUME-UNI

Au Royaume-Uni, le revenu minimum garanti, un système financé par les impôts, offre une aide sous condition de ressources aux personnes de plus de 60 ans. La *Minimum Income Guarantee* (MIG) a été instaurée en 1999. Toutefois, dans sa forme initiale, la MIG décourageait la participation à des régimes de retraite. En effet, elle ne reconnaissait pas les efforts d'épargne individuelle puisque les personnes à faible revenu voyaient leur MIG réduite d'une livre sterling (1£) pour chaque livre sterling de revenu en excédent de la *Basic State Pension*. En octobre 2003, la MIG a donc été remplacée par le *Pension Credit*. Le *Pension Credit* offre des prestations à un plus grand nombre de personnes à faible revenu qui ont accumulé des droits en vertu de régimes complémentaires de retraite ou qui disposent d'épargne personnelle. Pour les retraités sans ressources autres que la pension de base, la création du *Pension Credit* ne modifie rien : ils bénéficient d'un complément de revenu leur permettant d'atteindre un niveau de revenu garanti équivalent au MIG. Pour les autres ayant des revenus d'épargne, le montant du revenu global, y compris les prestations, sera majoré. Le coût du *Pension Credit* est estimé à 2 milliards de livres par an. Il devrait concerner presque la moitié des ménages retraités.

Le système public de pensions se compose de plusieurs volets financés par des cotisations liées aux salaires :

- une rente de base uniforme (*Basic State Pension*) dont le montant est proportionnel au nombre d'années de cotisation ; et
- une rente liée aux gains qui remplace environ 20 % du salaire moyen (*State Second Pension*, qui remplace le *State Earnings-Related Pension Scheme* depuis avril 2002).

Les travailleurs indépendants ont accès au premier volet, la *Basic State Pension*, mais pas à la *State Second Pension*.



Les entreprises peuvent se soustraire (*contract out*) de l'application de la *State Second Pension* en mettant sur pied un régime complémentaire de retraite au moins équivalent. L'employeur et les employés bénéficient alors d'un rabais de cotisation au régime public de rentes. Depuis 1988, il est également possible de se soustraire au régime public sur une base individuelle, au moyen de régimes d'épargne appelés *Personal Pension Plans*. Près de 60 % des travailleurs sont soustraits à l'application de la *State Second Pension* sur une base individuelle ou collective.

Les entreprises qui ne se soustraient pas à l'application de la *State Second Pension* peuvent offrir un régime complémentaire dont les prestations s'ajouteront au *State Second Pension*. Ces régimes sont appelés *contracted-in schemes*.

Les régimes professionnels sont le plus souvent à prestations déterminées, calculées sur la base des années de service et de la dernière rémunération. Cependant, on voit de plus en plus apparaître des régimes à cotisation déterminée. En 2001, les fonds de pension d'entreprise étaient des régimes à prestations déterminées (*Salary Related Scheme*), dans une proportion de 83 %, contre 17 % de régimes à cotisation déterminée (*Money Purchase Scheme*).

Pour renforcer l'attrait des pensions privées, les *Stakeholder Pensions* ont été lancées en avril 2001. Elles offrent un supplément peu coûteux à la *Basic State Pension*. Elles peuvent être financées en redirigeant une partie des cotisations au régime public pour remplacer la *State Second Pension* ou pour créer une pension additionnelle qui viendra s'ajouter aux rentes publiques. Les *Stakeholder Pensions* sont disponibles pour tous les travailleurs, mais elles visent principalement les travailleurs à faible revenu des petites et moyennes entreprises. Les cotisations à ces régimes bénéficient de modalités fiscales simplifiées.

### 3.7 ALLEMAGNE

Le régime d'assistance sociale allemand prévoit environ 7 500 € par an pour les personnes âgées, versés sous condition de revenu et de patrimoine du bénéficiaire et de son conjoint.

Le régime général couvre l'ensemble des salariés, à l'exception des fonctionnaires qui sont couverts par un régime distinct. Les travailleurs indépendants peuvent choisir d'y adhérer. La prestation pour une carrière complète représente environ 70 % du revenu net de carrière pour le travailleur moyen qui a 45 ans de service<sup>5</sup>. La réforme de 2001 amène une baisse graduelle de ce taux de remplacement jusqu'à 64 %. Le montant de la pension dépend du nombre d'années d'affiliation et des cotisations versées. Il s'agit d'un système par points. Le nombre de points obtenus chaque année est égal à la rémunération du salarié divisée par le salaire moyen des assurés.

L'âge normal de la retraite a été relevé à 65 ans avec la réforme. Toutefois, il existe encore plusieurs situations où la pension peut être liquidée par anticipation, sans application d'un coefficient d'anticipation ou avec un coefficient d'anticipation moindre.

IV	Comptes individuels		⇒	Subventionnés pour les personnes à faible revenu
III	Régimes complémentaires facultatifs		⇒	Régimes mis sur pied par les entreprises
II	Fonctionnaires	Régime public	⇒	Remplace 70 % du salaire pour une carrière complète Avec la réforme de 2001, le taux de remplacement baisse à 64 %
I	Régime public d'assistance		⇒	Assistance sociale versée sous condition de revenu et de patrimoine

Les régimes complémentaires ont traditionnellement joué un rôle mineur en Allemagne. Le régime typique est à prestations déterminées, mais on remarque une hausse des régimes à cotisation déterminée. Des régimes professionnels existent également pour les agents du secteur public qui ne sont pas fonctionnaires. La réforme de 2001 encourage le développement des régimes privés capitalisés, par l'entremise d'une aide fiscale, de manière à compenser la réduction de la rente du régime public.

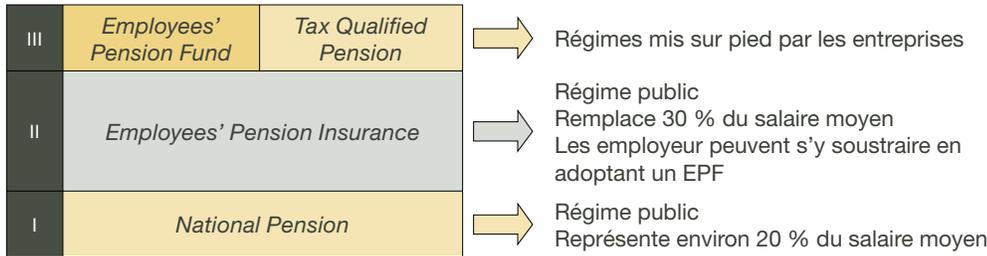
La réforme « Riester » est entrée en vigueur en janvier 2002. Un nouveau régime d'épargne-retraite facultatif par capitalisation (individuel ou collectif dans le cadre de l'entreprise) bénéficie d'une aide du gouvernement. Cette aide se présente sous forme de subvention directe pour les bas salaires et d'exonération fiscale pour les ménages les plus aisés. L'aide dépend du statut familial et du nombre d'enfants. Le taux de cotisation permettant de bénéficier de l'aide maximum du gouvernement sera progressivement augmenté entre 2002 et 2008 pour atteindre 4 % du salaire brut. Pour bénéficier de l'aide fiscale, les placements doivent répondre à plusieurs critères. Tout d'abord, la sortie du dispositif ne peut avoir lieu avant la 59<sup>e</sup> année révolue ou le départ à la retraite et doit se faire en rente viagère. Ensuite, les placements doivent garantir le maintien de la valeur nominale des cotisations. De plus, sous certaines conditions, le contrat d'épargne-retraite privé peut être utilisé pour l'achat d'un logement destiné à l'usage propre de l'assuré.

<sup>5</sup> Ce taux de remplacement est défini comme la rente d'un retraité qui a accumulé 45 ans de cotisation, divisée par les revenus moyens de la population actuelle de travailleurs. Cette mesure est différente du concept de taux de remplacement par rapport aux gains de fin de carrière.

**3.8 JAPON**

Le système public japonais comprend une pension de base forfaitaire (*National Pension*) à laquelle participent tous les travailleurs. La *National Pension* est intégrée à l'un ou l'autre des régimes suivants selon la catégorie de travailleurs :

- pour les salariés du secteur privé, la *Employees' Pension Insurance* ;
- pour les fonctionnaires, la *Mutual Aid Pension* ;
- pour les travailleurs indépendants, la *National Pension* (optionnelle), plus élevée que celle offerte aux autres salariés.



Les employeurs de plus de 500 travailleurs peuvent se soustraire de la *Employees' Pension Insurance* en offrant un *Employees' Pension Fund* dont les prestations doivent être de 30 % plus élevées que celles du régime public.

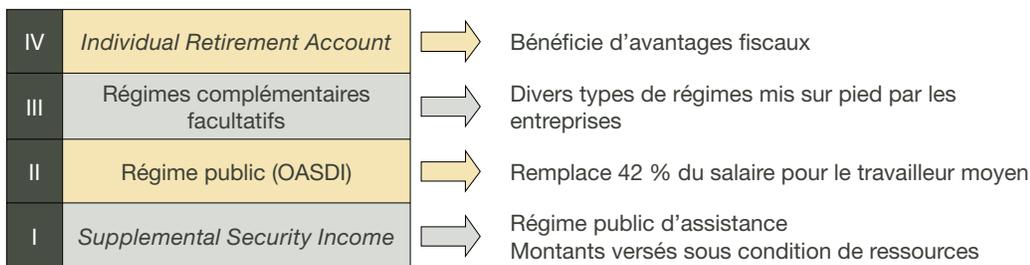
Les entreprises de 15 employés et plus peuvent offrir un *Tax-Qualified Pension Plan*, soit un moyen de provisionner les indemnités de fin de service tout en bénéficiant d'une fiscalité favorable.

La réforme de 2001 permet la mise en place, par les entreprises, de régimes de retraite à cotisation déterminée qui n'étaient pas autorisés auparavant.

**3.9 ÉTATS-UNIS**

Le régime d'assistance *Supplemental Security Income* verse des prestations aux personnes de plus de 65 ans dont les actifs sont de moins de 2 000 \$ pour une personne seule ou de moins de 3 000 \$ pour un couple. La prestation est de 552 \$ par mois pour une personne seule et de 829 \$ pour un couple. Les États peuvent aussi verser des montants supplémentaires.

Le régime de base (OASDI) procure une rente calculée sur les gains mensuels moyens de carrière indexés. Pour un travailleur qui a eu des gains moyens de carrière au niveau du salaire national moyen, la rente du OASDI à 65 ans (non réduite) représente environ 42 % du salaire moyen de carrière indexé. À ce montant s'ajoutent des suppléments pour conjoint à charge et pour enfant à charge.



Les régimes complémentaires sont facultatifs et soumis à diverses règles en termes de participation, d'acquisition, de financement, de placement, de prestations et de modifications, en vertu de la *Employee Retirement Income Security Act* (ERISA).

Divers types de régimes se sont développés au cours des années :

- Régime 401(k)<sup>6</sup> à cotisation déterminée dans lequel l'employeur verse une cotisation en relation avec celle versée par l'employé. Régime non protégé par la Pension Benefit Guaranty Corporation (PBGC), mais bénéficiant d'un traitement fiscal favorable ;
- *Individual Retirement Account* (IRA) : régime individuel d'accumulation bénéficiant d'avantages fiscaux ;
- *Simplified Employee Pension* (SEP) : un IRA ou plus auxquels un employeur seul (ou travailleur autonome) cotise ;
- *Savings Incentive Match Plan for Employees of Small Employers* (SIMPLE) : régime à cotisation déterminée administré par une institution financière.

Dans son discours sur le budget de 2004, le président Bush a annoncé son intention de créer de nouveaux véhicules d'épargne-retraite afin de regrouper les différents régimes existants et de rendre plus cohérent le traitement fiscal des divers véhicules.

### 3.10 SYSTÈMES BASÉS SUR DES COMPTES INDIVIDUELS CAPITALISÉS

Il y a présentement une tendance vers les comptes individuels capitalisés. On présente ici les systèmes de trois pays qui sont, en quelque sorte, des références au regard d'une telle approche.

#### 3.10.1 Australie

Le système australien comporte trois paliers. Le premier palier (*Age Pension*) est un programme d'assistance universel financé par les impôts dont la prestation est liée au revenu et au patrimoine. L'admissibilité est basée sur l'âge, la résidence, le revenu et les biens, mais est indépendante de l'historique d'emploi. Il est financé par les revenus généraux du gouvernement. La prestation de base est un montant uniforme et la prestation individuelle varie en fonction du revenu du bénéficiaire, ainsi que de son statut matrimonial.

Le deuxième palier, la *Superannuation Guarantee*, est entré en vigueur en 1992. En vertu de ce programme, les employeurs ont l'obligation de verser des cotisations à l'égard de leurs employés à un fonds de leur choix. La cotisation de l'employeur est de 9 % du salaire. Les cotisations sont versées dans des comptes individuels au sein de *Superannuation Funds*. Les travailleurs indépendants et les employés à très faible revenu sont exclus de la couverture. La prestation peut être versée sous forme de montant unique ou de rente viagère, les mesures fiscales encourageant l'option du revenu viager.

Le troisième palier, la *Voluntary Superannuation*, est composé de diverses mesures d'épargne-retraite volontaire. Il peut s'agir de régimes d'entreprises, de régimes d'épargne personnelle ou d'autres formes d'épargne à long terme au moyen de placements ou de l'acquisition d'une résidence.

#### 3.10.2 Chili

En 1981, la réforme du régime de retraite chilien a eu pour objet de remplacer l'ancien système public par répartition (régime à prestations déterminées). Ce système, faisant l'objet de grandes difficultés financières, a été remplacé par un système par capitalisation (régime à cotisation déterminée) reposant sur des comptes d'épargne-retraite individuels, gérés par des sociétés privées, les *Administradoras de Fondos de Pensiones* (AFP).

La cotisation obligatoire est de 10 % du salaire pour la retraite et entre 2 % et 3 % pour la survie et l'invalidité, appliquée à un salaire plafonné. Il est possible d'y ajouter des cotisations volontaires, jusqu'à un 10 % additionnel du salaire. La cotisation est versée en totalité par le travailleur. Pour les travailleurs indépendants, toute cotisation est volontaire.

<sup>6</sup> Régime nommé d'après l'article du code de l'impôt.

Quand une personne prend sa retraite, elle a le choix entre trois possibilités : elle peut se constituer une rente viagère auprès d'une compagnie d'assurance, effectuer des retraits échelonnés mensuellement sur son compte ou choisir un mélange des deux. Peu importe l'option choisie, la personne retraitée peut retirer en un seul montant tout l'excédent du montant nécessaire à l'achat d'une rente équivalant à 70 % de son salaire moyen des dix dernières années et au moins égal à 120 % de la pension minimum.

Les fonds sont soumis à une réglementation gouvernementale. Les travailleurs peuvent choisir l'AFP à laquelle ils souhaitent adhérer. Il n'y a pas d'affiliation collective ou de restriction à la mobilité entre fonds concurrents. Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 1983, l'affiliation au nouveau système est obligatoire pour toute personne qui travaille pour la première fois. Afin de tenir compte des cotisations déjà versées par des travailleurs au titre de l'ancien régime, le gouvernement a émis des bons spéciaux dits de « validation » ou de « reconnaissance ». La valeur d'un bon est considérée comme un actif qui porte intérêt jusqu'au moment de la retraite et qui sera converti en rente à la retraite, tout comme le reste du compte individuel.

Le gouvernement garantit un minimum vieillesse. Pour y avoir droit, les bénéficiaires doivent avoir cotisé au régime pendant au moins 20 ans. Ce minimum s'applique aux retraités qui ont épuisé leur capital dans le cas de retraits échelonnés, ou dont le revenu est inférieur au minimum vieillesse en cas de versement d'une rente viagère.

### 3.10.3 Singapour

Le système obligatoire de Singapour est de type « fonds de prévoyance ». Il s'agit d'un régime à cotisation déterminée basé sur le concept des comptes individuels, mais dans lequel les fonds sont centralisés. Le *Central Provident Fund* (CPF) gère quatre types de comptes individuels :

- le compte ordinaire (*Ordinary account*) permet de financer l'achat d'une maison. Il est utilisé à un point tel que le gouvernement essaie de réduire cette possibilité. Le compte ordinaire permet aussi certains investissements approuvés comme l'achat d'assurances, le paiement de frais de scolarité et des transferts au *Parent's Retirement Account* pour ajouter au compte de retraite d'un membre de la famille, sous certaines conditions. Ce compte est rattaché à des titres du gouvernement non négociables, dont le rendement correspond à un taux créditeur fixe. Les actifs sont gérés par la Singapore Investment Corporation, qui absorbe la différence entre le rendement effectif et le rendement prévu, et donc assume le risque lié à l'investissement ;
- le compte spécial (*Special account*) est orienté vers la retraite puisque les sommes sont immobilisées ;
- le compte santé (*Medisave*) sert au paiement des frais d'hospitalisation, des traitements médicaux et des primes d'un régime d'assurance privé ;
- le compte de retraite (*Retirement account*) permet à un participant de retirer, à partir de 55 ans, les épargnes de son compte ordinaire et de son compte spécial, mais seulement après avoir mis de côté un certain montant (*Minimum Sum Scheme*) pour financer une rente viagère qui débutera à l'âge de 62 ans. En juillet 2003, la somme requise était de 80 000 \$ dont au moins 40 000 \$ en argent, le reste pouvant être dans l'immobilier. Les couples mariés peuvent choisir un compte combiné équivalant à 1,5 fois le minimum requis. La somme minimale peut être investie de trois façons : l'achat d'une rente viagère auprès d'une compagnie d'assurance participante, le dépôt dans une banque participante ou le maintien dans le fonds de prévoyance.

Sont exclues de la participation obligatoire les personnes qui ont des régimes privés équivalents et certains employés du secteur public. Les travailleurs indépendants doivent cotiser au compte *Medisave* et ils peuvent, pour les autres comptes, cotiser sur une base volontaire.

3.11

**SOMMAIRE : LES GRANDS MODÈLES D'ORGANISATION DES PENSIONS**

Les régimes analysés dans ce chapitre peuvent être regroupés selon les caractéristiques suivantes :

- régime général universel et régimes complémentaires obligatoires (France, Pays-Bas) ;
- régime général universel et régimes complémentaires facultatifs (Québec, États-Unis, Allemagne). Dans certains pays, il existe une variante de ce système en vertu de laquelle les employeurs ou les individus peuvent se soustraire du régime général en adoptant un régime complémentaire au moins équivalent (Royaume-Uni, Japon) ;
- régime à cotisation déterminée notionnel (Suède, Italie) ;
- comptes individuels capitalisés (Australie, Chili, Singapour).

Il existe toutefois des différences en termes de niveaux de prestations entre les systèmes d'un même groupe. Ces différences sont analysées au chapitre suivant. On notera que malgré des arrangements différents à l'égard de la retraite, il existe une certaine similitude dans les résultats atteints par les différents systèmes.



# **CHAPITRE 4**

---

**CARACTÉRISTIQUES DES RÉGIMES DE RETRAITE**



Ce chapitre propose une comparaison des dispositions actuelles des systèmes des pays étudiés. La couverture des travailleurs, le taux de remplacement, l'âge de la retraite et les mesures d'indexation seront notamment abordés. On pourra constater comment les régimes de ces pays, dont plusieurs ont été réformés au cours des dernières années, influenceront sur les conditions de vie des futurs retraités. Il sera possible de comparer l'ampleur de la redistribution entre les retraités de différents niveaux de revenus. On pourra également constater que la participation obligatoire ou facultative à certains régimes pourrait avoir un impact sur la sécurité du revenu des futurs retraités.

#### 4.1 COUVERTURE

##### 4.1.1 Couverture par le régime public

Les pays étudiés offrent tous une couverture très large par le régime public. Les travailleurs salariés sont normalement couverts en totalité. Pour les travailleurs indépendants, la situation varie d'un pays à l'autre. Les mécanismes de perception des cotisations des pays industrialisés sont généralement bien développés. Par conséquent, il existe peu d'évasion au paiement des cotisations de sécurité sociale, même si le travail au noir et l'évasion fiscale demeurent des préoccupations.

En **France**, le régime général et les régimes complémentaires couvrent la totalité des travailleurs. Un régime de base et trois principaux régimes complémentaires (ARRCO, AGIRC, IRCANTEC) couvrent 70 % des travailleurs salariés du secteur privé. Divers régimes couvrent les fonctionnaires qui constituent 20 % des travailleurs. Les régimes des non-salariés et des travailleurs indépendants couvrent 10 % des travailleurs.

En **Allemagne**, le système général lié au revenu couvre environ 85 % des travailleurs. Le régime général couvre tous les salariés du secteur privé et des entreprises publiques. Les fonctionnaires (7 % de la main-d'œuvre) participent à un régime distinct. Les travailleurs indépendants (9 % de la main-d'œuvre) peuvent participer au régime général ou s'auto-assurer ; le tiers des travailleurs indépendants choisissent cette dernière option.

Au **Royaume-Uni**, tous les travailleurs sont couverts par le *Basic State Pension*. En ce qui concerne le second palier, les travailleurs et les employeurs ont le choix entre :

- participer au *State Second Pension* (35 % des travailleurs), ou
- se retirer du S2P pour participer à un régime complémentaire équivalent (40 % des travailleurs), ou
- se retirer du S2P pour participer à un régime de retraite individuel (25 % des travailleurs).

En **Italie**, tous les travailleurs sont couverts par le régime général qui est devenu, depuis 1996, un régime à cotisation déterminée notionnel pour les nouveaux arrivants sur le marché du travail. Aux **Pays-Bas**, le régime de base couvre toute la population en fonction du nombre d'années de résidence. En **Suède**, tous les travailleurs de plus de 16 ans, sans limite supérieure d'âge, sont couverts par le régime général.

Même si la couverture est large dans tous les pays, il existe des dispositions qui peuvent faire en sorte d'exclure de la couverture une partie de la population active ou une partie des gains des travailleurs. L'exemption générale du Régime de rentes du Québec, par exemple, exclut de la couverture une partie des travailleurs à temps partiel qui gagnent moins de 3 500 \$ par année. De la même manière, l'existence d'un plafond cotisable peut faire en sorte d'exclure de la couverture une partie des gains des travailleurs (voir section 4.3).

Certaines catégories de travailleurs non salariés peuvent être exclus de la participation au régime public, notamment si leur participation est volontaire. C'est le cas des travailleurs

indépendants dans certains pays. Les travailleurs indépendants représentent environ 10 % de la main-d'œuvre des pays étudiés. L'Italie se démarque, cependant, avec une proportion de travailleurs indépendants représentant près de 24 % des travailleurs (voir Tableau 4.1).

**Tableau 4.1 Pourcentage du travail à temps partiel et du travail indépendant dans l'emploi total**

Pays	Travail à temps partiel (%)		Travail indépendant (%)	
	1992	2002	1991	2001
Canada	18,7	18,7	9,2	9,7
France	12,6	13,7	12,3	8,8
Allemagne	12,3	18,8	8,2	9,9
Italie	10,0	11,9	23,8	23,6
Japon	20,4	25,1	13,5	10,8
Pays-Bas	27,3	33,9	9,5	10,8
Suède	15,0	13,8	8,8	9,7
Royaume-Uni	21,5	23,0	12,9	11,2
États-Unis	14,4	13,4	8,6	7,2

Source : OCDE. 2003. *Database on Full-time / Part-time Employment, Annual Labour Force Statistics : 1982-2002* (OCDE, Paris)

Au Québec, les travailleurs indépendants sont obligatoirement couverts par le Régime de rentes du Québec. De plus, ils ont droit, comme tous les résidents canadiens, à la pension de la Sécurité de la vieillesse. Dans la plupart des autres pays industrialisés, les travailleurs indépendants doivent participer au moins à l'un des régimes obligatoires. Toutefois, lorsque le système obligatoire est composé de deux paliers, il est courant de voir les travailleurs indépendants couverts seulement par le régime de base. C'est le cas du Japon et du Royaume-Uni (voir Tableau 4.2).

**Tableau 4.2 Couverture des travailleurs indépendants par le régime public de retraite**

Pays	Couverture
Québec	- Obligatoire en vertu du Régime de rentes du Québec - Automatique pour la pension de la Sécurité de la vieillesse (pour les résidents)
Allemagne	- Optionnel dans le régime général, sauf pour les artistes, artisans et journalistes pour qui la participation est obligatoire - Certaines professions (médecins, avocats, ...) doivent cotiser à un régime particulier
Italie	- Régime particulier pour les travailleurs indépendants
Japon	- Obligatoire en vertu du régime de base ( <i>National Pension</i> ) - Régime optionnel au-delà de la pension de base ( <i>National Pension Fund</i> )
Pays-Bas	- Les professions libérales ont leur propre régime
Suède	- Obligatoire en vertu de l'ancien et du nouveau système
Royaume-Uni	- Obligatoire dans le régime de base ( <i>Basic State Pension</i> ) si les gains dépassent un seuil, sinon optionnel - Ne cotisent pas au régime lié aux gains (S2P) - Possibilité de cotiser au <i>Stakeholder Pension</i>
États-Unis	- Obligatoire dans le régime général (OASDI), sauf si les gains sont inférieurs à un seuil
France	- Le Régime des professions indépendantes regroupe les artisans, les industriels, les commerçants et les professions libérales.

Sources : *Social Security Programs Throughout the World 2002*, Mercer: *Worldwide Benefit & Employment Guidelines (Western Europe)*, édition 2003/2004 et Scherer (2001), EUROPA - MISSOC Tableaux comparatifs sur la protection sociale dans les États membres (2002)

#### 4.1.2 Couverture par les régimes complémentaires

Certains pays ont choisi de rendre obligatoire ou presque la mise en place d'un régime complémentaire par les employeurs. Une autre approche consiste à préserver le caractère volontaire des régimes complémentaires et à adopter des mesures pour en élargir la couverture. À cet égard, l'octroi d'avantages fiscaux ou la simplification de la réglementation sont des outils qui peuvent encourager une extension des régimes parrainés par les entreprises.

Au **Québec**, environ 40 % des salariés sont protégés par un régime complémentaire de retraite. Cette proportion augmente à 53 % si on inclut les REER collectifs. Le taux de participation varie grandement selon le secteur d'activité : la presque totalité des travailleurs du secteur public participent à un tel régime, mais le tiers seulement des travailleurs du secteur privé en bénéficient. À l'intérieur même du secteur privé, on note d'importantes disparités : dans la grande entreprise, la moitié des travailleurs participent à un régime complémentaire de retraite, mais dans les petites et moyennes entreprises, c'est le cas pour seulement 5 % à 10 % des travailleurs.

Les pays où la couverture par les régimes complémentaires est la plus large sont la **France**, les **Pays-Bas** et la **Suède**, où plus de 90 % des travailleurs sont couverts. Aux Pays-Bas et en Suède, les régimes complémentaires sont le fruit de négociations collectives entre les partenaires sociaux. Dans la pratique, les négociations collectives rendent ces régimes obligatoires pour les employeurs et les salariés. En France, les employeurs doivent participer à un réseau national de régimes complémentaires de retraite. Ces régimes sont financés en répartition. Il existe un système de compensation qui fait en sorte que les régimes en surplus subventionnent les régimes en déficit.

En **Allemagne**, aux **États-Unis**, au **Japon** et au **Royaume-Uni**, le taux de couverture des régimes complémentaires est plus faible et varie entre 40 % et 50 %. Dans ces pays, la mise en place d'un régime complémentaire par l'employeur est facultative. Au Japon et au Royaume-Uni, cependant, elle devient obligatoire si l'employeur décide de se retirer du régime de retraite public (*opting out*). Le Royaume-Uni représente un cas particulier puisque les salariés sont aussi autorisés à se retirer d'un régime complémentaire, s'ils cotisent à un régime de retraite individuel (*personal pension*). Le Japon et le Royaume-Uni ont adopté récemment des mesures pour encourager l'établissement de nouveaux régimes complémentaires à cotisation déterminée.

L'**Italie** est le pays où le taux de couverture est le plus bas. Cela s'explique dans une large mesure par l'absence d'avantages fiscaux jusqu'au milieu des années 90, par la générosité des prestations du régime public et par un cadre réglementaire déficient en ce qui concerne les régimes privés. Jusqu'à l'adoption de nouvelles dispositions législatives et de nouvelles mesures fiscales au milieu des années 90, les régimes complémentaires étaient réservés à une très petite fraction de la population active. Compte tenu de la réduction prévue du taux de remplacement des rentes publiques dans ce pays, on cherche actuellement à renforcer les incitations fiscales en faveur des régimes complémentaires.

**Tableau 4.3 Couverture par les régimes complémentaires**

Pays	Taux de couverture (en pourcentage de la population active)
Allemagne	46 %
Québec	53 %
États-Unis	45 %
France	100 %
Italie	5 %
Japon	50 %
Pays-Bas	91 %
Royaume-Uni	46 %
Suède	90 %

Source : OCDE. 2001. *Vieillesse et revenu – Les ressources des retraités dans 9 pays de l'OCDE* (OCDE, Paris). Pour le Québec et la France : calcul des auteurs. Les données pour le Québec incluent la participation aux REER collectifs. En excluant les REER collectifs, le taux de couverture diminuerait à 40 % au Québec.

**4.1.3 Les régimes individuels d'épargne-retraite**

En parallèle avec les régimes collectifs, plusieurs pays offrent des outils d'épargne-retraite individuels bénéficiant souvent des mêmes avantages fiscaux que les régimes complémentaires. Cette approche existe au Canada depuis plusieurs années. D'autres pays ont adopté plus récemment des mesures similaires.

En plus de son régime à cotisation déterminée notionnel, la **Suède** a instauré un régime basé sur des comptes individuels capitalisés dans lesquels sont versés 2,5 % du salaire. Ce régime est également obligatoire.

L'**Allemagne** encourage, depuis 2002, le versement de cotisations à des régimes individuels d'épargne-retraite. Ces régimes bénéficient d'avantages fiscaux et sont même subventionnés pour les personnes à faible revenu. Les sommes doivent absolument être utilisées pour procurer un revenu de retraite. À ce jour, malgré les mesures fiscales avantageuses et la publicité entourant ce nouveau véhicule d'épargne, seulement 10 % de la population admissible verse des cotisations à ces régimes.

Au **Royaume-Uni**, il est possible pour les individus de se retirer du régime public de retraite à prestations déterminées (S2P) pour participer soit à un régime complémentaire, soit à un régime personnel (*personal pension*). Environ 25 % des travailleurs ont choisi le régime individuel (voir encadré).

**Les régimes individuels au Royaume-Uni**

Au Royaume-Uni, la possibilité d'opter pour un régime individuel a été introduite en 1988. Un grand nombre de travailleurs ont ainsi été encouragés à transférer leurs droits des RCR vers les régimes individuels, et ce, dans un contexte où les rendements boursiers étaient alléchants et à la suite de pressions importantes de la part des institutions financières. En raison d'un manque d'information, de la baisse des taux de rendement et des frais de transfert importants qui ont été imposés aux travailleurs, des sommes considérables ont été perdues par ceux-ci au cours des premières années de la transition. Le gouvernement a d'ailleurs dû intervenir pour imposer des règles plus strictes en termes d'information et de frais de gestion.

Au **Japon**, en **France** et en **Italie**, les outils d'épargne-retraite individuelle sont peu développés.

Au **Québec**, les sommes déposées ne sont pas immobilisées en vue de la retraite et peuvent être retirées en tout temps. En 2002 au Québec, 1 517 000 personnes ont cotisé

à un REER pour des dépôts totaux de 6,3 milliards de dollars. Elles représentent 43 % des travailleurs couverts par le RRQ.

#### 4.1.4 Transférabilité en cas de changement d'emploi

Le Régime de rentes du Québec accorde une pleine reconnaissance des droits à l'égard de tous les emplois occupés (transférabilité complète). En ce qui concerne les régimes complémentaires, l'outil le plus avantageux permettant le transfert des droits à la retraite est l'entente de transfert entre deux régimes. Cette entente est utilisée dans le cas des régimes importants en termes de participants. Par ailleurs, des outils originaux ont été développés au Québec et adoptés par d'autres provinces canadiennes. Ce sont le compte de retraite immobilisé (CRI) et le fonds de revenu viager (FRV), deux outils individuels, qui facilitent le transfert des droits en cas de mobilité des travailleurs.

Aux **États-Unis** et au **Royaume-Uni**, les mesures de transférabilité des régimes complémentaires ne sont pas développées comme au Québec. Les droits à retraite demeurent donc généralement chez l'ancien employeur. Par contre, en **France**, les régimes complémentaires sont organisés en un réseau qui permet une pleine reconnaissance des cotisations versées chez tous les employeurs. Aux **Pays-Bas**, les régimes complémentaires sont regroupés en associations nationales, ce qui favorise également la mise en place de mesures de transfert.

#### 4.2 TAUX DE REMPLACEMENT DU REVENU

Dans l'analyse qui suit, il faut garder à l'esprit que nous traitons de l'ensemble des régimes obligatoires. Certains pays, comme les Pays-Bas et la France, ont des régimes complémentaires obligatoires, de sorte que le taux de remplacement total apparaît beaucoup plus élevé que dans la plupart des autres pays. Au Québec et aux États-Unis par exemple, les régimes complémentaires de retraite parrainés par les employeurs ne couvrent qu'environ 50 % de la main-d'œuvre. Une grande proportion des travailleurs pourraient donc se retrouver à la retraite avec un taux de remplacement inférieur à la norme généralement reconnue de 70 % du revenu antérieur. Cela fait ressortir la nécessité d'élargir la couverture offerte par les régimes complémentaires et de promouvoir l'épargne individuelle dans ces pays, pour éviter que les futurs retraités ne doivent recourir dans une large mesure aux programmes d'assistance.

Au **Québec (et au Canada)**, la pension de la Sécurité de la vieillesse est d'un montant uniforme. Elle représente donc un pourcentage décroissant du revenu à mesure que celui-ci augmente. La rente du Régime de rentes du Québec augmente avec le revenu, mais plafonne lorsque le revenu atteint le maximum des gains admissibles (40 500 \$ en 2004). Le Supplément de revenu garanti est versé aux personnes à faible revenu. Il représente donc un pourcentage très élevé du revenu antérieur lorsque celui-ci est très faible, mais disparaît rapidement lorsque la personne a droit à une rente d'un régime privé ou à des revenus de placement. Globalement, on a donc un revenu total provenant des régimes obligatoires qui atteint presque 80 % du revenu antérieur pour une personne qui a gagné la moitié du salaire moyen toute sa vie active. Le taux de remplacement décroît rapidement à 43 % du revenu pour le salarié moyen et représente moins de 18 % du revenu antérieur pour la personne qui a gagné deux fois le salaire moyen durant toute sa carrière.

En **Allemagne**, la formule de rente du régime de sécurité sociale est progressive, ce qui assure un remplacement du revenu plus élevé aux travailleurs à faible revenu, c'est-à-dire 50 % de remplacement pour le travailleur qui gagne la moitié du salaire moyen. Le travailleur moyen peut compter sur un taux de remplacement d'environ 40 %. À cause de la présence du plafond assurable, le taux de remplacement se met à décroître lorsque le salaire dépasse 1,75 fois le salaire moyen.

En **Italie**, le régime à cotisation déterminée notionnel, mis en place en 1996, vise un taux de remplacement à long terme de 60 %. Le taux est le même pour tous les niveaux de salaires puisque la rente est calculée par conversion directe des cotisations accumulées du participant et que le taux de cotisation est le même pour tous.

La **Suède** a un régime de nature comparable à celui de l'Italie, mais avec un objectif de remplacement de revenu un peu supérieur à 65 % du revenu. De plus, la Suède a instauré une prestation minimum pour les personnes qui n'auraient pu accumuler suffisamment d'épargne dans leur compte personnel. Ceci entraîne un taux de remplacement plus élevé pour les personnes qui ont reçu un salaire inférieur au salaire moyen. Le taux de remplacement atteint ainsi près de 100 % du revenu antérieur pour une personne qui a gagné 50 % du salaire moyen.

Le **Japon** a un système qui comporte deux régimes obligatoires : une prestation à taux uniforme (*National Pension*) et une prestation liée aux gains (*Employees' Pension Insurance*). La prestation à taux uniforme représente un pourcentage décroissant du revenu à mesure que celui-ci augmente. Par contre, le régime lié aux gains remplace environ 30 % du salaire jusqu'au plafond assurable qui représente 170 % du salaire moyen. Globalement, le taux de remplacement est progressif et se situe à 72 % pour une personne qui a gagné la moitié du salaire moyen, à 53 % pour le salarié moyen et à 38 % pour la personne qui a gagné deux fois le salaire moyen.

Aux **Pays-Bas**, la prestation uniforme représente un pourcentage décroissant avec le salaire, alors que les régimes complémentaires obligatoires versent des prestations égales à la différence entre 70 % du salaire et la prestation de base uniforme. Il en résulte que tous les travailleurs obtiennent à la retraite un taux de remplacement de 70 % de leur revenu antérieur lorsqu'on additionne les deux parties.

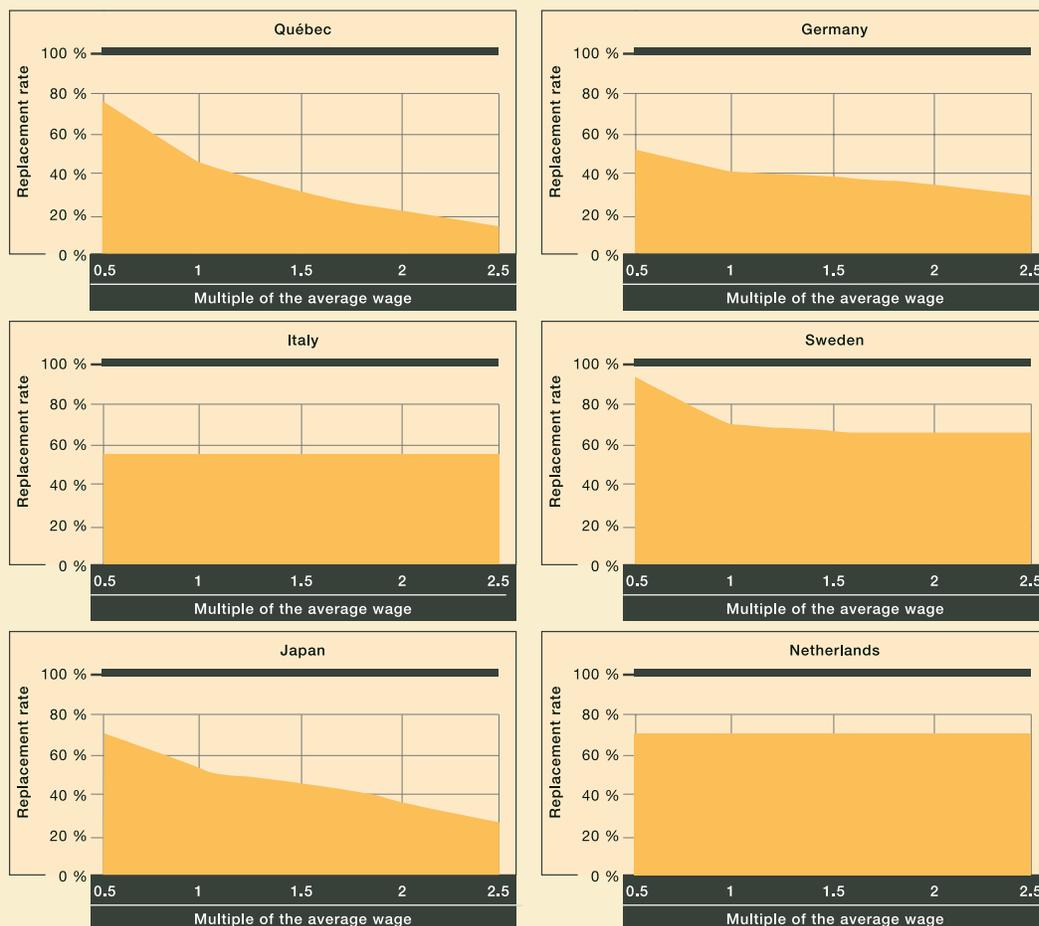
Le **Royaume-Uni** est un pays où le taux de remplacement offert par les régimes de retraite obligatoires est relativement faible. La pension de base à taux uniforme (*Basic Pension*) représente environ 15 % du salaire du travailleur moyen et la rente liée aux gains (*State Second Pension*) remplace un 20 % additionnel, pour un taux de remplacement global de 35 % pour le travailleur moyen. Le plafond assurable est égal à 1,5 fois le salaire moyen, de sorte que le taux de remplacement descend à 22 % pour une personne qui gagne deux fois le salaire moyen.

Aux **États-Unis**, les prestations du *Old Age, Survivors and Disability Insurance* sont calculées selon une formule qui donne plus de poids aux revenus plus faibles, de sorte que le taux de remplacement décroît à mesure que le salaire augmente. Le taux de remplacement est de 57 % pour une personne qui gagne la moitié du salaire moyen. Il est de 45 % pour le salarié moyen et continue de diminuer jusqu'à 33 % de taux de remplacement pour la personne qui gagne deux fois le salaire moyen. Pour le travailleur moyen, le système américain se compare à ce qui est offert au Québec par la combinaison de la pension de la Sécurité de la vieillesse et du Régime de rentes du Québec.

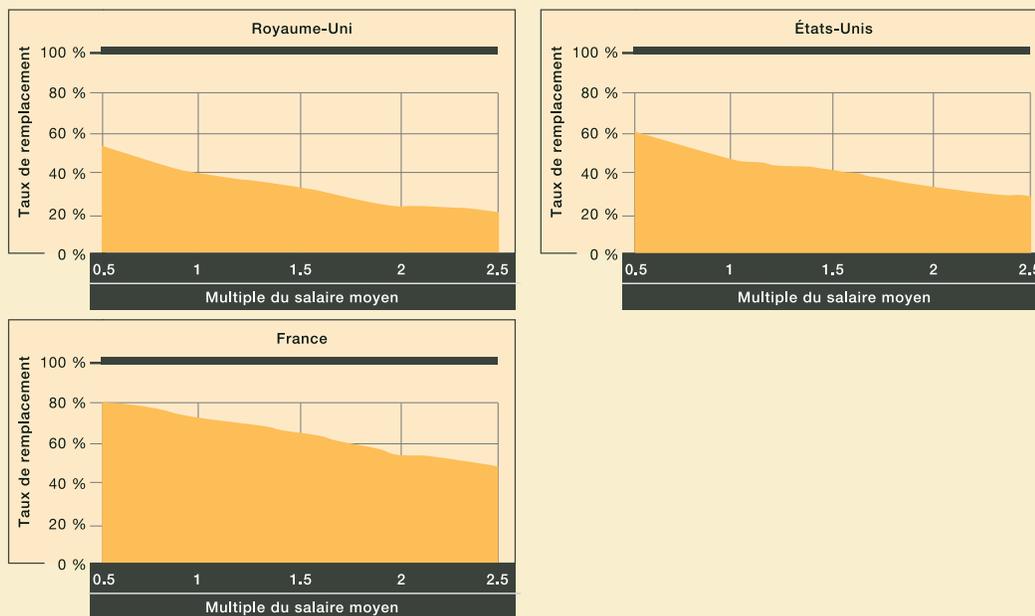
La **France**, comme les Pays-Bas, peut compter sur un réseau de régimes complémentaires de retraite obligatoires qui conduisent à des taux de remplacement très élevés en comparaison avec ce qui est offert dans les autres pays. Le régime général offre un taux de remplacement de 50 % du salaire pour le travailleur moyen. À cause du plafond assurable qui s'applique au régime général, le taux de remplacement décroît graduellement pour les personnes qui gagnent plus de 1,5 fois le salaire moyen. En plus du régime général, les régimes complémentaires versent une rente qui équivaut à 25 % du salaire pour le travailleur. Le travailleur moyen peut donc compter à la retraite sur une rente combinée (régime général et régime complémentaire) égale à 75 % de son salaire antérieur. Le taux de remplacement est encore de 54 % lorsque le salaire est égal à deux fois le salaire moyen.

Sur la Figure 4.1, on notera que les pays qui ont les systèmes obligatoires les plus redistributifs sont ceux qui ont le taux de remplacement le plus élevé pour les travailleurs à faible revenu et dont la pente est la plus abrupte vers le bas pour les salaires plus élevés. C'est le cas des systèmes inspirés par Beveridge (Royaume-Uni, Canada, États-Unis). À l'opposé, on retrouve les régimes inspirés par Bismarck qui continuent d'être généreux jusqu'à un niveau élevé de revenu (Allemagne, France, Italie). Sur la Figure 4.1, l'espace en blanc au-dessus de la courbe représente l'espace qui peut être occupé par les régimes privés facultatifs.

Figure 4.1 Taux de remplacement du revenu offert par les régimes obligatoires



CARACTÉRISTIQUES DES RÉGIMES DE RETRAITE



Source des données : Whitehouse, Edward. 2001. *Pension Systems in 15 Countries Compared: The Value of Entitlements* (OCDE, Paris), Tableau 10.

4.3 MAXIMUM DES GAINS ASSURABLES

Comme l'illustre la section précédente, le niveau du maximum des gains assurables en vertu du régime général de pensions a un effet déterminant sur la protection offerte aux travailleurs. C'est au Québec et au Canada qu'on retrouve le maximum des gains admissibles le moins élevé parmi les pays qui font l'objet de la comparaison (voir Tableau 4.4).

Tableau 4.4 Gains maximums assurables en vertu du régime public, en pourcentage du salaire moyen (2002)

Pays	Salaire moyen (en monnaie nationale)	Maximum des gains assurables (en monnaie nationale)	Ratio
Québec	33 649	39 900	1,19
Canada	38 568	39 900	1,03
France	21 884	Base : 28 224 Complémentaire : 84 672	Base : 1,29 Complémentaire : 3,87
Allemagne	33 226	54 000	1,63
Italie	21 466	76 443	3,56
Japon	4 254 270	7 440 000	1,75
Pays-Bas	30 919	Base : 27 847 Complémentaire : aucun	Base : 0,90 Complémentaire : aucun
Suède	241 766	Base : 290 250 Complémentaire : 1 161 000	Base : 1,20 Complémentaire : 4,80
Royaume-Uni	19 708	29 900	1,52
États-Unis	32 188	84 900	2,64

\* Source: OCDE. 2002. *Taxing Wages* (OCDE, Paris)

En ce qui concerne plus spécifiquement le Québec, le maximum des gains admissibles devait se situer au départ au niveau du salaire moyen. Dans les faits, il est déterminé en

fonction du salaire moyen au Canada. Depuis 1966, le salaire au Québec a évolué moins vite que dans le reste du Canada, de sorte que le MGA représente actuellement 1,19 fois le salaire moyen au Québec et seulement 1,03 fois le salaire moyen de l'ensemble du Canada. Cela a permis au Québec de voir la proportion de sa masse salariale couverte par le RRQ augmenter graduellement au fil du temps. Cette proportion demeure cependant bien inférieure à ce que l'on retrouve dans la plupart des autres pays industrialisés.

La **France**, les **Pays-Bas** et la **Suède** ont des régimes complémentaires obligatoires ou presque, de sorte que le maximum assurable considéré est celui des régimes complémentaires. On retrouve donc, dans ces trois pays, des maximums assurables qui représentent au moins quatre fois le salaire moyen.

#### 4.4 ÂGE DE LA RETRAITE

L'âge normal de la retraite est de 65 ans dans la plupart des pays considérés. C'est à partir de cet âge qu'une pension à taux plein est versée. Il existe des exceptions. Au Japon, l'âge officiel de la retraite est toujours de 60 ans. Au Royaume-Uni, en Allemagne et dans l'ancien système italien, les femmes peuvent encore prendre leur retraite à 60 ans en bénéficiant d'une pension à taux plein. Cependant, ces pays ont pris des mesures pour repousser progressivement à 65 ans l'âge normal de la retraite pour les hommes comme pour les femmes. Au **Japon**, cette échéance est fixée à 2025 pour les hommes et à 2030 pour les femmes.

Au **Royaume-Uni**, à compter de 2020, les femmes partiront à la retraite à 65 ans, et en **Italie**, le principe de l'uniformité de l'âge de la retraite entre les hommes et les femmes est intégré au nouveau système. En **Allemagne**, il subsiste plusieurs situations où les travailleurs peuvent partir à la retraite avec une pension à taux plein avant 65 ans, par exemple s'ils ont suffisamment cotisé, s'ils sont sans emploi ou s'ils sont invalides. Ces exceptions seront supprimées en 2011. Dans l'ensemble des pays étudiés, seuls les **États-Unis** ont décidé de repousser au-delà de 65 ans, l'âge à partir duquel il est possible de recevoir une pension à taux plein. Cet âge sera donc graduellement relevé pour atteindre 67 ans en 2027. En **France**, l'âge légal de la retraite de 65 ans ne s'applique qu'à ceux qui n'ont pas accumulé 40 ans de service lorsqu'ils atteignent 60 ans. L'âge habituel de la retraite est donc de 60 ans.

Il est important de faire la distinction entre l'âge normal de la retraite et l'âge effectif auquel les personnes se retirent en moyenne. Au Québec, par exemple, malgré un âge normal de retraite de 65 ans, les personnes se retirent du marché du travail en moyenne à l'âge de 60 ans. Plus spécifiquement, les cotisants au RRQ demandent que leur rente débute, en moyenne, à l'âge de 61 ans.

Tableau 4.5 Âge normal de la retraite et âge de retrait du marché du travail

Pays	Âge normal de la retraite	Âge de retrait du marché du travail
Québec	65 ans	Hommes : 61,1 Femmes : 59,4
Allemagne	65 ans	Hommes : 60,5 Femmes : 60,8
États-Unis	65 ans (hausse graduelle pour atteindre 67 ans en 2027)	Hommes : 65,1 Femmes : 64,2
France	65 ans (60 ans avec 40 années de cotisation)	Hommes : 59,3 Femmes : 59,8
Italie	Ancien système : Hommes : 65 ans Femmes : 60 ans Nouveau système : à partir de 57 ans pour les hommes et les femmes	Hommes : 59,3 Femmes : 58,4
Japon	60 ans (hausse graduelle à 65 ans en 2025 pour les hommes et 2030 pour les femmes)	Hommes : 69,1 Femmes : 66,0
Pays-Bas	65 ans	Hommes : 61,6 Femmes : 60,1
Royaume-Uni	Hommes : 65 ans Femmes : 60 ans (hausse graduelle à 65 ans en 2020)	Hommes : 62,0 Femmes : 61,2
Suède	À partir de 61 ans	Hommes : 63,3 Femmes : 61,8

Sources : *Social Security Programs Throughout the World 2002*, Mercer: *Worldwide Benefit & Employment Guidelines (Western Europe)*, édition 2003/2004 et Scherer (2001).

Tableau 4.6 Conditions relatives à la retraite anticipée

Pays	Retraite anticipée : conditions relatives à l'âge
Québec	- À 60 ans
Allemagne	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Les employés nés avant 1937 peuvent demander leur rente à 63 ans avec 35 ans de cotisations. Ils peuvent aussi demander leur rente à 60 ans après 24 mois de « old age part-time employment », à condition d'avoir 15 ans de cotisations.</li> <li>- Les personnes nées avant 1937 qui ont 15 ans de cotisations peuvent demander leur rente à 60 ans si elles ont été en chômage pendant au moins 52 semaines au cours des 18 derniers mois.</li> <li>- Les femmes nées avant le 1<sup>er</sup> janvier 1952 peuvent demander leur rente à 60 ans, à condition d'avoir plus de 10 ans de cotisations après l'âge de 40 ans et 15 ans de cotisations au total.</li> <li>- Les personnes invalides ont droit à la rente de retraite à partir de 63 ans (retraite anticipée à 60 ans).</li> </ul>
États-Unis	- À 62 ans
France	- Depuis janvier 2004, les personnes ayant commencé à travailler à 14, 15 ou 16 ans peuvent, si elles ont travaillé pendant une durée minimale entre 40 et 42 ans, partir à la retraite à un âge compris entre 56 et 59 ans.
Italie	<ul style="list-style-type: none"> <li>- À l'âge de 57 ans avec 35 ans de cotisations.</li> <li>- Dans le cas d'entreprises victimes de crises économiques, la retraite anticipée est possible 5 ans au maximum avant l'âge normal de la retraite.</li> <li>- Conditions particulières pour les travailleurs précoces (de 14 à 19 ans) et les travailleurs effectuant des travaux pénibles.</li> </ul>
Japon	- À 60 ans
Pays-Bas	- À 61 ans
Royaume-Uni	- Pas de pension anticipée
Suède	- À 61 ans

Sources : *Social Security Programs Throughout the World 2002*, Mercer: *Worldwide Benefit & Employment Guidelines* (Western Europe), édition 2003/2004 et Scherer (2001), EUROPA - MISSOC - Tableaux comparatifs sur la protection sociale dans les États membres (2002).

Des mesures spécifiques concernant la retraite progressive existent au **Québec**, en **Allemagne** et en **France** (voir Tableau 4.7).

L'**Allemagne** a introduit plusieurs options de retraite partielle dans les années 90. Depuis 1992, il est possible de prendre un tiers, la moitié ou les deux tiers de la rente de retraite avant l'âge de 65 ans, tout en continuant de travailler à temps partiel. En 1997, un autre programme de retraite anticipée à temps partiel a été ouvert à tout salarié de plus de 55 ans. En outre, le Parlement allemand a récemment voté une loi donnant à tous les salariés le droit de demander que leur emploi à temps plein soit transformé en emploi à temps partiel.

Au **Japon**, la situation des travailleurs âgés est assez différente de ce qu'on retrouve dans les autres pays. Une pension partielle peut être versée aux personnes occupant un emploi à temps plein ou à temps partiel après avoir quitté leur entreprise d'origine, ce qui compense, pour les travailleurs âgés, la réduction du salaire qui intervient alors.

Les autres pays ne prévoient pas de mesures spécifiques à l'égard de la retraite progressive. Toutefois, le fait que certains pays permettent le cumul d'un revenu de retraite et de gains de travail sans l'application d'un test de gains peut être perçu comme une manière d'encourager la retraite progressive.

Tableau 4.7 Conditions relatives à la retraite progressive

Pays	Mesures de retraite progressive
Québec	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Salariés de 55 à 70 ans, à condition qu'une entente soit conclue avec l'employeur prévoyant la réduction des heures de travail et permettant de continuer à cotiser comme si le salaire n'avait pas été réduit.</li> <li>- La rente de retraite peut être demandée dès l'âge de 60 ans avec réduction actuarielle permanente de 0,5 % par mois pour chaque mois précédant l'âge de 65 ans.</li> </ul>
Allemagne	<ul style="list-style-type: none"> <li>- À l'âge de 55 ans, et avec une réduction de travail d'au moins 50 %.</li> <li>- L'employeur complète le revenu jusqu'à un minimum égal à 70 % de l'ancien salaire net de l'employé.</li> </ul>
États-Unis	- Pas de retraite progressive
France	<ul style="list-style-type: none"> <li>- L'assuré qui atteint l'âge de 60 ans et justifie de la durée d'assurance nécessaire pour l'obtention d'une pension à taux plein (40 ans) peut demander la liquidation d'une partie de sa pension : <ul style="list-style-type: none"> <li>- au taux de 30 % pour une activité à temps partiel comprise entre 80 et 60 % de la durée de travail à temps complet ;</li> <li>- au taux de 50 % pour une activité à temps partiel inférieure à 60 % et au moins égale à 40 % de la durée de travail à temps complet ;</li> <li>- au taux de 70 % pour une activité à temps partiel inférieure à 40 % et au moins égale à 20 % de la durée de travail à temps complet.</li> </ul> </li> <li>- La liquidation de la retraite progressive sera effectuée à titre provisoire et non définitif. Ainsi, les périodes de poursuite partielle de l'activité pourront-elles être prises en compte et améliorer le montant de la pension initiale. Une liquidation définitive sera effectuée lors de la sortie du dispositif.</li> </ul>
Italie	- Pas de retraite progressive
Japon	- Pension partielle pour ceux qui ont quitté leur entreprise d'origine
Pays-Bas	- Pas de retraite progressive
Royaume-Uni	- Pas de retraite progressive
Suède	- L'ancien système de retraite progressive a été supprimé.

Sources : *Social Security Programs Throughout the World 2002*, Mercer: *Worldwide Benefit & Employment Guidelines (Western Europe)*, édition 2003/2004 et Scherer (2001), EUROPA - MISSOC - Tableaux comparatifs sur la protection sociale dans les États membres (2002).

La retraite ajournée entraîne, dans la plupart des pays, une majoration de la rente. À plusieurs endroits, cependant, les facteurs d'ajustement sont peu incitatifs à ajourner sa retraite. Au **Québec**, par exemple, afin que la majoration d'ajournement représente pour la personne l'équivalent d'une rente versée à partir de l'âge normal de la retraite, il a été estimé que le facteur d'ajustement devrait être de 0,7 % au lieu de 0,5 %. L'**Allemagne** a un facteur identique de 0,5 % de majoration par mois d'ajournement. La **France** vient d'introduire une majoration pour retraite ajournée dans sa réforme de 2003. Cette majoration ne représente que 3 % par année, ce qui n'apparaît pas très incitatif à retarder sa retraite. Les **États-Unis** et le **Royaume-Uni** appliquent des taux davantage neutres. Dans le cas de la **Suède** et de l'**Italie** (nouveau système), le régime à cotisation déterminée notionnel assure que la valeur de la rente ajournée est égale en valeur à celle qui aurait été versée à l'âge normal.

Tableau 4.8 Conditions relatives à la retraite ajournée

Pays	Mesures de retraite ajournée
Québec	La rente est augmentée de 0,5 % pour chaque mois après l'âge de 65 ans, maximum 70 ans.
Allemagne	La pension de vieillesse est majorée de 0,5 % par mois si elle débute entre 65 et 67 ans.
États-Unis	En cas d'ajournement de la rente, entre l'âge normal de la retraite et 70 ans, la pension est majorée de 5,5 % à 8 % par an (en fonction de l'année de naissance).
France	À partir de 60 ans et depuis le 1 <sup>er</sup> janvier 2004, le travail au-delà de la durée d'assurance nécessaire pour bénéficier de la retraite à taux plein permet de bénéficier d'une majoration de 3 % par année de la rente de retraite de base.
Italie	Prorogation possible jusqu'à 65 ans maximum.
Japon	<i>National pension</i> : la pension est augmentée si elle commence à 66 ans ou après.
Pays-Bas	Pas de pension différée.
Royaume-Uni	Prorogation maximum de 5 ans (jusqu'à 70 ans pour les hommes et 65 ans pour les femmes). Prorogation illimitée à partir de 2010. La rente est augmentée de 7,4 % par année.
Suède	Il n'y a pas de limite supérieure d'âge. Les droits à la pension peuvent s'accumuler aussi longtemps que la personne gagne un revenu cotisable.

Sources : *Social Security Programs Throughout the World 2002*, Mercer: *Worldwide Benefit & Employment Guidelines* (Western Europe), édition 2003/2004 et Scherer (2001), EUROPA - MISSOC Tableaux comparatifs sur la protection sociale dans les États membres (2002).

#### 4.5 INDEXATION DES RENTES APRÈS LA RETRAITE

Dans l'analyse des systèmes, le niveau initial de remplacement de revenu n'est pertinent que si le pouvoir d'achat des retraités peut être maintenu par la suite. Divers mécanismes ont été adoptés en ce qui concerne l'ajustement périodique des rentes. Il existe également, au sein d'un même pays, des différences entre l'indexation des rentes du régime public et celles des régimes complémentaires. Le Tableau 4.9 présente les mécanismes existants.

Au cours des dernières années, au **Japon**, la tendance a été de réduire l'indexation des rentes en la faisant souvent passer d'un ajustement en fonction des salaires à un ajustement en fonction des prix. La **Suède** et l'**Italie** indexent les pensions en fonction d'un même indice (le taux de croissance moyen des salaires ou le taux de croissance de l'économie) de façon à assurer l'équilibre de leurs régimes à cotisation déterminée notionnels. Les mécanismes d'indexation adoptés par ces deux pays visent à faire profiter les retraités des gains de productivité des travailleurs tout en limitant l'indexation si l'économie n'affiche pas de bons résultats. L'**Allemagne** a modifié son mode d'indexation en l'alignant sur l'augmentation du salaire net plutôt que sur l'augmentation du salaire brut.

**Tableau 4.9 Mécanismes d'indexation des rentes en paiement**

Pays	Mécanismes d'indexation
Québec	Régime public : Taux d'augmentation de l'IPC Régimes complémentaires : Aucune ou fraction de l'augmentation de l'IPC
Allemagne	Régime public : Taux de croissance des salaires nets Régimes complémentaires : Aucune
Italie	Régime public : Taux de croissance du PIB Régimes complémentaires : Aucune
Japon	Régime public : Taux d'augmentation de l'IPC Régimes complémentaires : Aucune
Pays-Bas	Régime public : Taux de croissance du salaire minimum net Régimes complémentaires : Aucune
Suède	Régime public : Taux de croissance des salaires, moins 1,6 % Régimes complémentaires : Aucune
Royaume-Uni	Régime public : Taux d'augmentation de l'IPC Régimes complémentaires : Taux d'augmentation de l'IPC (jusqu'à un plafond)
États-Unis	Régime public : Taux d'augmentation de l'IPC Régimes complémentaires : Aucune

**4.6 PRESTATIONS AUX SURVIVANTS**

Les prestations aux survivants, même si elles ne sont pas versées directement au cotisant au régime de retraite, constituent une partie importante des revenus des personnes très âgées qui sont en majorité des femmes.

Le niveau et les conditions de versement des prestations aux survivants sont comparables dans l'ensemble des pays étudiés. Cependant, le RRQ se distingue de plusieurs régimes étrangers du fait que la rente est versée sans condition de revenu ou de ressources. De plus, la rente du RRQ ne cesse pas en cas de remariage, comme c'est le cas à certains endroits. Seuls le Québec, le Canada et les Pays-Bas versent des prestations au conjoint de même sexe.

Tableau 4.10 Prestations aux survivants après la retraite

Pays	Prestations aux survivants après la retraite
Québec	RRQ : 60 % de la rente de retraite du cotisant décédé Allocation au conjoint : versée par le gouvernement fédéral au survivant de 60 à 64 ans, l'allocation est une mesure d'assistance fondée sur le revenu de l'année précédente. Le montant maximum est de 905 \$ par mois et est réduit à 0 lorsque le revenu atteint 18 096 \$ par année.
Allemagne	Si l'assuré décède alors qu'il est déjà retraité, le plein montant est versé au survivant pendant trois mois. Le conjoint reçoit ensuite 60 % de la pension de l'assuré décédé. Versée sous condition de revenu : la rente est réduite de 40 % des revenus qui excèdent un plafond tenant compte du nombre d'enfants. L'éducation des enfants est prise en compte dans les pensions de survivants. Les survivants qui se sont consacrés à l'éducation de leurs enfants, perçoivent un supplément en points de rémunération personnels qui est versé avec la pension de veuf ou de veuve. La pension cesse en cas de remariage et une somme forfaitaire égale à deux ans de pension est alors versée.
États-Unis	Le veuf ou la veuve a droit à sa pleine rente à l'âge normal de retraite qui varie selon l'année de naissance, même si il ou elle travaille. Les réductions en fonction du revenu sont les mêmes que pour les rentes de retraite. Possibilité d'une rente réduite à 60 ans et même à 50 ans si invalide. L'ex-conjoint divorcé dont le mariage a duré au moins 10 ans a aussi droit à des prestations, sauf en cas de remariage avant l'âge de 60 ans (50 ans, si invalide). Les prestations sont augmentées ou diminuées selon que le travailleur décédé avait ajourné sa retraite ou pris une retraite anticipée.
France	À la suite de la réforme de 2003, aucune condition d'âge, de remariage ou de durée de mariage ne sera exigée pour son attribution. Le conjoint survivant devra seulement satisfaire à des conditions de ressources, qui seront les siennes s'il vit seul ou celles du couple si telle est sa situation. Le nouveau plafond sera fixé par décret, en concertation avec les associations de conjoints survivants.
Italie	60 % de la pension versée ou accumulée de l'assuré, versée sous condition de ressources à la veuve ou au veuf dépendant.
Japon	<i>National Pension</i> : 804 200 yens par an pour la veuve seulement (+ supplément pour enfants) EPI : 75 % de la rente de retraite de l'assuré (+ supplément pour les dépendants).
Pays-Bas	Sous condition de revenus. Cependant, 50 % du salaire minimum n'est pas pris en compte. L'allocation est payable en entier si une personne gagne un salaire égal ou inférieur à 624 € par mois. Aucune allocation si le revenu brut est supérieur à 2077 € par mois. AOW cesse d'être payé en cas de remariage ou de cohabitation.
Royaume-Uni	Allocation pour mère veuve : il s'agit d'une prestation hebdomadaire versée aux veuves de tout âge qui ont au moins un enfant à charge pour lequel elles reçoivent les allocations pour enfants. Cette allocation est versée au taux uniforme de 77,45 £ par semaine, avec un supplément pour chaque enfant. Allocation de veuve <i>Widow's pension</i> : la pension de 77,45 £ par semaine est accordée à la veuve âgée de 55 ans ou plus pendant un an. SERPS : Entre 2002 et 2010, il y aura une réduction progressive du transfert des droits au conjoint au décès, qui passera de 100 % à 50 %.
Suède	La pension par capitalisation peut faire l'objet d'une réversion, si l'assuré a opté en ce sens. Il doit faire la demande de réversion en même temps que sa demande de pension de retraite. Après son décès, sa rente sera versée à vie au conjoint survivant.

Sources : *Social Security Programs Throughout the World 2002*, Mercer: *Worldwide Benefit & Employment Guidelines (Western Europe)*, édition 2003/2004 et Scherer (2001), EUROPA - MISSOC - Tableaux comparatifs sur la protection sociale dans les États membres (2002)

**4.7****SOMMAIRE : LA PROTECTION OFFERTE EN VUE DE LA RETRAITE****4.7.1****Couverture**

Au Québec, la couverture par les régimes publics (PSV et RRQ) est universelle et inclut les travailleurs indépendants. Certains travailleurs à temps partiel peuvent cependant être exclus de la participation au RRQ en raison de la présence de l'exemption générale.

La couverture par les régimes privés collectifs (RCR et REER collectifs) n'est que de 53 % au Québec. Ce niveau de couverture se compare à celui observé aux États-Unis, en Allemagne, au Japon et au Royaume-Uni. Il est cependant beaucoup plus faible qu'en France, en Suède et aux Pays-Bas, où il atteint presque 100 %.

Les outils individuels d'épargne-retraite sont largement répandus et utilisés au Québec. Ils bénéficient d'avantages fiscaux bien intégrés avec l'ensemble des autres mesures touchant les régimes de retraite. Il n'est cependant pas requis que les sommes accumulées dans ces véhicules individuels soient utilisées exclusivement pour la retraite, comme c'est le cas en Allemagne et au Royaume-Uni.

**4.7.2****Taux de remplacement**

Le taux de remplacement combiné offert par le RRQ et la pension de Sécurité de la vieillesse est de 40 % pour le travailleur moyen. Il est parmi les plus faibles des pays industrialisés. Il se compare au taux de remplacement du régime général aux États-Unis et au Royaume-Uni. Il est cependant beaucoup plus faible que ce qui est offert par le régime général en Italie et en Suède. Il est également très bas si on le compare à la rente combinée offerte par le régime de base et les régimes complémentaires obligatoires en France et aux Pays-Bas. Les régimes publics moins généreux sont souvent plus redistributifs, de telle sorte que le taux de remplacement offert au Québec aux personnes à faible revenu est parmi les plus élevés parmi les pays considérés.

**4.7.3****Maximum des gains assurables (MGA)**

Le MGA du Régime de rentes du Québec, en pourcentage du salaire moyen, est le plus faible parmi les pays faisant l'objet de la comparaison. Il représente 119 % du salaire moyen des cotisants québécois. Une grande partie des gains de travail n'est donc pas assujettie au régime.

**4.7.4****Âge de la retraite**

L'âge normal de la retraite de 65 ans du RRQ est le même que celui qui se retrouve généralement dans les autres pays, où des modifications récentes visent à atteindre graduellement 65 ans. Par contre, plusieurs pays ont des dispositions plus généreuses qu'au Québec relativement à la retraite anticipée, ce qui entraîne un âge effectif de la retraite inférieur à l'âge normal. Dans le RRQ, les facteurs d'ajustement pour retraite anticipée et pour retraite ajournée, avec les modifications proposées dans le cadre de la consultation publique de 2004, font en sorte qu'un âge effectif de la retraite différent de l'âge normal a un effet presque neutre sur le régime. Ceci n'est pas le cas dans plusieurs autres pays. Le RRQ prévoit actuellement des dispositions pour favoriser la retraite progressive, mais celles-ci ne semblent pas avoir un impact important sur l'âge effectif de prise de retraite.

**4.7.5 Indexation des rentes après la retraite**

La plupart des pays ont récemment modifié le mode d'indexation des rentes en paiement, de façon à réduire les coûts de cette disposition. Comme au Québec, on la calcule souvent en fonction des prix plutôt qu'en fonction des salaires. Dans le cadre de leurs réformes structurelles, les mécanismes d'indexation adoptés récemment par la Suède et l'Italie visent à faire profiter les retraités des gains de productivité des travailleurs, tout en limitant l'indexation lorsque l'économie performe mal.

**4.7.6 Prestations aux survivants**

Sur plusieurs points, les régimes étrangers diffèrent du RRQ en ce qui concerne les prestations aux survivants. Dans plusieurs pays, les prestations de survivants sont versées sous conditions de ressources ou de revenu. Elles peuvent aussi cesser en cas de remariage. Enfin, le Japon est le seul pays où le veuf n'a pas droit à des prestations.

ANNEXE 4-1

Dispositions relatives au calcul de la rente de retraite du régime général

Pays	Calcul des prestations du régime public
Québec	La rente est égale à 25 % des gains moyens pour lesquels des cotisations ont été versées (gains ajustés pour tenir compte de la croissance moyenne des salaires entre l'année du versement des cotisations et la moyenne des cinq années précédant la retraite).
Allemagne	<p>Formule de la pension: PEP x FAC x AR</p> <p>PEP : points personnels de rémunération (<i>persönliche Entgeltpunkte</i>) : le nombre des points est calculé sur la base du montant des rémunérations assujetties aux cotisations d'assurances et de la valeur attribuée aux périodes non contributives, multipliés par le facteur d'accès. Celui-ci tient compte des différentes durées de perception de la pension en cas de retraite anticipée ou de renoncement à une pension de vieillesse après 65 ans.</p> <p>FAC = 1,0 pour une retraite à l'âge normal. Le facteur est augmenté de .005 pour chaque mois après 65 ans ou diminué de .003 par mois avant 65 ans.</p> <p>AR : indice actuel des pensions (<i>aktueller Rentenwert</i>). L'indice actuel de la pension correspond à la pension mensuelle perçue pour une année d'assurance par un salarié moyen. Il est revalorisé tous les ans suivant l'évolution des rémunérations et salaires nets. L'indice des pensions équivaut actuellement à € 25,86 dans les anciens Länder et à € 22,70 dans les nouveaux Länder (2003).</p>
États-Unis	<p>La rente est fondée sur les revenus assurés au cours de la période après 1950 (ou 21 ans, si cette éventualité survient après), jusqu'à 62 ans, les cinq années de revenu les moins élevées étant exclues. Le nombre maximum d'années prises en compte est de 35 ans.</p> <p>Les gains réels sont d'abord indexés selon l'évolution des prix et ensuite on calcule une moyenne mensuelle des gains pour les 35 années où les gains ont été les plus élevés. Cette moyenne est l' <i>average indexed monthly earnings</i> (AIME).</p> <p>À ce salaire mensuel moyen est appliquée la formule de calcul de la prestation PIA (<i>Primary Insurance Amount</i>) :</p> <p>90 % des premiers 606 dollars du A I M E ;  + 32 % du A I M E au-delà de 606 dollars jusqu'à 3 653 dollars ;  + 15 % du A I M E au-delà de 3 653 dollars.</p> <p>Les différentes tranches de salaire mensuel sont ajustées chaque année en fonction du salaire moyen national.</p> <p>Des gains plus élevés après le début de la rente peuvent remplacer des gains plus faibles.</p>
France	<p>Formule de la pension : Salaire de référence X t X n/150.</p> <p>Salaire de référence : en 2003, salaire annuel moyen des 20 meilleures années (augmentation d'une année jusqu'à une moyenne sur 25 ans en 2008)</p> <p>t = taux de liquidation de la pension. Déterminé en fonction du nombre d'années d'assurance : taux plein de 50 % pour les assurés comptant 160 trimestres, quelle que soit l'année de naissance de l'assuré. Le nombre de trimestres devrait augmenter d'un par an à partir de 2009 pour atteindre 41 années en 2012. Diminution de 1,25 % par trimestre manquant par rapport à l'âge de 65 ans ou par rapport à la durée d'assurance requise en fonction de l'année de naissance.</p> <p>Le taux de 50 % est acquis, quelle que soit la durée d'assurance pour certaines catégories de salariés (par exemple, salariés atteints de 50 % d'incapacité, ouvrières ayant élevé trois enfants, anciens combattants et victimes de guerre) ou encore parce que l'assuré a atteint 65 ans au moment de la liquidation de sa pension.</p> <p>n = nombre de trimestres d'assurance dans le régime pris en compte pour le calcul de la pension et qui ne peut pas être supérieur à 160.</p> <p>Bonification pour enfant : 10 % de la pension à tout pensionné qui a eu au moins trois enfants, y compris les enfants qu'il a élevés pendant au moins neuf ans avant leur 16<sup>e</sup> anniversaire. Cette bonification est accordée à chacun des parents titulaire d'une pension de vieillesse.</p>

<p>Italie</p>	<p><b>Ancien système</b></p> <p>Dans l'ancien système à prestations déterminées, la pension est basée sur les années de service et le salaire moyen final. L'accumulation de la rente pour chaque année se calcule comme suit pour chaque année à partir du 1<sup>er</sup> janvier 1993 :</p> <p>2 % du salaire jusqu'au plafond de 36 959 € 1,6 % du salaire entre le plafond et 1,33 fois le plafond 1,35 % du salaire entre 1,33 fois le plafond et 1,66 fois le plafond 1,1 % du salaire entre 1,66 fois le plafond et 1,9 fois le plafond 0,9 % du salaire au-delà de 1,9 fois le plafond</p> <p>Le salaire cotisable est égal à la moyenne des salaires des cinq dernières années précédant le 31 décembre 1992, plus 50 % du salaire reçu entre le 1<sup>er</sup> janvier 1993 et le 31 décembre 1995, plus 66 % de tous les salaires subséquents. Pour les employés qui ont plus de 15 ans de contribution au 31 décembre 1992, la moyenne des salaires est calculée à partir des 10 années précédentes. Pour les employés qui vont se retirer dans les 10 prochaines années, l'ancienne période de cinq ans est augmentée d'une année pour chaque période de 18 mois, jusqu'à 10 ans. Tous les salaires sont réévalués en fonction du coût de la vie + 1 %.</p> <p><b>Nouveau système</b></p> <p>La pension est liée directement aux cotisations versées pendant toute la carrière. Chaque année de cotisation équivaut à une cotisation conventionnelle représentant 33 % du salaire annuel avec plafond. Le montant des cotisations est revalorisé tous les ans selon le taux moyen d'augmentation du PIB des cinq dernières années. Le montant de la pension est calculé en multipliant le montant des cotisations par un coefficient actuariel variable selon l'âge (âge minimum : 57 ans, âge maximum : 65 ans).</p> <p><b>Système mixte</b></p> <p>Les participants aux deux systèmes peuvent choisir de recevoir leur rente dans le nouveau système à cotisation déterminée, à condition d'avoir au moins 15 ans de contribution, dont au moins cinq dans le nouveau système.</p>
<p>Japon</p>	<p><i>National pension program</i> : avec 40 ans de cotisation, 804 200 yens par an.</p> <p>EPI (<i>Employees' Pension Insurance</i>): 0,7125 % de la moyenne mensuelle des gains de toute la carrière indexés X le nombre de mois de couverture. De 60 à 64 ans, 1 676 yens par mois s'ajoutent pour chaque mois de couverture.</p>
<p>Pays-Bas</p>	<p>Pour obtenir une pension complète, il faut avoir été assuré au moins cinquante ans entre l'âge de 15 ans et 65 ans. La pension est réduite de 2 % par année de non-cotisation.</p> <p>La pension pour une personne seule correspond à 70 % du salaire minimum net, celle pour parent isolé s'élève à 90 %.</p> <p>Les personnes mariées ou vivant en couple ont chacune droit à une pension représentant 50 % du salaire minimum net. Lorsque l'un des membres du couple n'a pas atteint l'âge de 65 ans, une allocation spéciale peut éventuellement être attribuée. Elle représente 50 % du salaire minimum net et est versée sous condition de revenu.</p> <p>Un montant est aussi versé au titre des vacances.</p>

<p>Royaume-Uni</p>	<p><i>Basic State Pension</i> : montant maximum de 77.45 £ par semaine pour une personne seule et 123.80 £ pour un couple. Réduction au prorata si le nombre d'années créditées est inférieur à 90 % de la vie active de l'âge de 16 ans à l'âge de la retraite. Bonus de Noël : 10 £ et 200 £ en paiement du chauffage d'hiver pour tout foyer comprenant une personne de plus de 60 ans.</p> <p>Pension additionnelle liée aux revenus <i>State Earnings Related Pension (SERPS)</i> : 1,25 % par an X les salaires indexés à partir de 1978, (compris entre les limites inférieures et supérieures fixées à chaque année). Le taux d'accroissement est réduit progressivement à 1,00 % sur une période transitoire de dix ans pour les personnes qui atteignent l'âge de la pension à partir du 6 avril 2000. Un salarié commençant à travailler aujourd'hui recevra, à l'âge de la retraite, une pension complémentaire du SERPS équivalant à 20 % du salaire moyen perçu durant sa vie active et ayant donné lieu à cotisation.</p> <p>À partir d'avril 2002, le <i>State Second Pension</i> remplace le SERPS. Il se calcule comme suit :</p> <p>a) un montant uniforme de 2 878 £ par année +                  b) 10 % des gains entre 11 200 et 25 600 £ par année +                  c) 20 % des gains entre 25 600 et 30 940 £ par année.</p>
<p>Suède</p>	<p>Le régime par répartition</p> <p>Les indemnités seront calculées sur la moyenne des revenus pendant la totalité de la vie active. Chaque actif est titulaire d'un compte individuel qui est crédité annuellement des cotisations versées. La notion de durée d'assurance disparaît puisque le niveau de la pension est directement lié à la totalité de l'effort contributif sans limite de durée. Les cotisations et les versements du système de répartition seront également liés à la croissance économique. Ainsi, le « capital » virtuel créditant chaque compte individuel est revalorisé chaque année selon un indice égal à la moyenne des trois dernières années du taux de croissance du revenu réel moyen par tête, auquel on ajoute le taux d'inflation des douze derniers mois. Le système de retraite sera également sensible aux évolutions démographiques. Le montant de la pension accordé sera calculé selon l'espérance de vie moyenne au moment du départ à la retraite.</p> <p>Le système par capitalisation : le total des cotisations et des revenus de placement seront convertis en rentes.</p>

Sources : *Social Security Programs Throughout the World 2002*, Mercer: *Worldwide Benefit & Employment Guidelines (Western Europe)*, édition 2003/2004 et Scherer (2001), EUROPA - MISSOC Tableaux comparatifs sur la protection sociale dans les États membres (2002).

# CHAPITRE 5

---

## BIEN-ÊTRE ÉCONOMIQUE DES PERSONNES ÂGÉES



La plupart des études de comparaison internationale, dont la dernière étude de l'OCDE sur les ressources des retraités<sup>7</sup>, utilisent le concept de « bien-être économique » ou « niveau de vie ». Ce concept est plus large que celui du revenu, car il fait référence à d'autres facteurs comme la consommation, le patrimoine et la valeur des biens et des services subventionnés. Étant donné l'ampleur du sujet, notre analyse se limitera principalement au revenu des personnes âgées.

Toutes les données qui apparaissent dans ce chapitre proviennent de diverses études de comparaison internationale, à l'exception de celles qui se rapportent au Québec, où nous avons essayé, dans la mesure du possible, de produire des données comparables. Il faut cependant faire preuve de prudence dans l'interprétation des résultats. En effet, ceux-ci peuvent parfois différer selon les études, en fonction des bases de données ou des concepts utilisés. Mentionnons également que les dernières données disponibles pour les comparaisons datent du milieu des années 90, ce qui signifie qu'elles ne reflètent pas les effets des réformes récentes entreprises dans certains pays.

Ce chapitre comprend cinq sections. La première porte sur l'adéquation du revenu des personnes âgées, la seconde sur les sources de revenu, la troisième sur la pauvreté et la quatrième sur les inégalités de revenu. Finalement, la dernière section dresse un bilan de l'ensemble des indicateurs du bien-être économique des personnes âgées.

## 5.1 ADÉQUATION DU REVENU DES PERSONNES ÂGÉES

La majorité des études utilisent l'approche relative pour comparer l'adéquation du revenu des personnes âgées. On compare ce revenu avec celui des autres personnes dans le même pays et non par rapport à celui des personnes âgées d'un autre pays ou par rapport à une moyenne transnationale. On veut ainsi éviter les biais causés par le niveau de la production nationale et le coût de la vie. Par exemple, au milieu des années 90, le revenu disponible moyen d'une personne âgée aux États-Unis était environ 50 % plus élevé que celui de la Suède ou du Royaume-Uni, et ce, même ajusté en fonction de la parité du pouvoir d'achat. Ce résultat s'apparente à l'écart dans le PIB par habitant. L'approche relative est donc préférable à l'approche absolue dans ce type de comparaison.

### 5.1.1 Le concept de revenu utilisé dans les comparaisons

De façon générale, le revenu utilisé pour comparer l'adéquation du revenu, le taux de pauvreté ou les inégalités de revenu est un « revenu équivalent disponible », c'est-à-dire un revenu qui tient compte de la fiscalité et des caractéristiques du ménage.

Le revenu inclut tous les types de revenu, dont les transferts gouvernementaux, mais exclut les gains en capital et les sommes forfaitaires. Le revenu disponible est calculé en soustrayant l'impôt sur le revenu et les cotisations obligatoires.

Le revenu disponible est ajusté en fonction de la taille du ménage. On suppose que le revenu du ménage est mis en commun et qu'il y a des économies d'échelle à vivre à plusieurs dans un même logement. L'échelle d'équivalence familiale couramment utilisée correspond à la racine carrée du nombre de personnes dans le ménage<sup>8</sup>.

<sup>7</sup> « Vieillesse et revenus – Les ressources des retraités dans 9 pays de l'OCDE », OCDE, 2002. Voir également Disney et Whitehouse (2002) qui analysent les résultats d'une douzaine d'études de comparaison internationale portant sur différents aspects du bien-être économique des personnes âgées.

<sup>8</sup> Selon cette échelle, on accorde un poids de 1 à la 1<sup>re</sup> personne, environ 0,4 à la 2<sup>e</sup> et environ 0,3 aux autres personnes. Certaines études utilisent une échelle différente, mais cela ne change pas les résultats de façon significative. Le fait de ne pas reconnaître les économies d'échelle (ex : poids identique à chacune des personnes) donnerait des résultats très différents. Pour illustrer de quelle façon est calculé le revenu équivalent disponible, prenons un ménage composé d'un couple dont le revenu personnel disponible est de 30 000 \$ pour l'homme et de 5 000 \$ pour la femme. Selon la méthodologie décrite plus haut, chacun se verra octroyer un revenu équivalent disponible de 24 749 \$ (soit une somme de 35 000 \$ divisée par la racine carrée de 2). Dans cet exemple, malgré un revenu personnel faible, la femme qui vit en couple aura un revenu équivalent supérieur à celui d'une femme vivant seule dont le revenu personnel disponible est de 20 000 \$. Cette méthode n'est pas parfaite, mais elle permet de tenir compte des divers modes de vie. En attendant le développement d'un indicateur plus complet, le revenu équivalent disponible constitue la meilleure façon de mesurer le bien-être économique des personnes.

### 5.1.2 Comparaison avec les personnes d'âge actif

La Figure 5.1 compare le revenu des personnes de 65 ans ou plus avec celui des personnes d'âge actif, c'est-à-dire de 18 à 64 ans.

**Figure 5.1** Revenu équivalent disponible moyen des personnes de 65 ans ou plus en pourcentage de celui des 18 à 64 ans – milieu des années 90

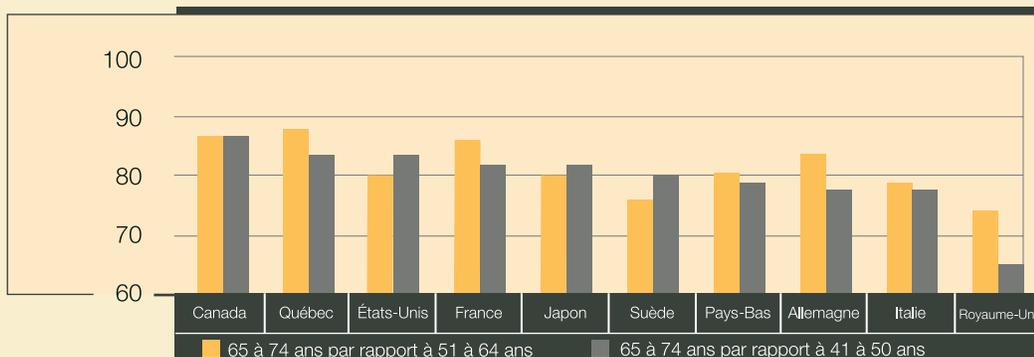


Source : Calculs des auteurs à partir de l'étude de l'OCDE (2002) et celle de Förster et Pellizzari (2000). Toutes ces données proviennent du questionnaire de l'OCDE sur le revenu des ménages (1999). Pour le Québec, calculs des auteurs.

Le ratio du revenu équivalent disponible moyen des personnes âgées sur celui des personnes d'âge actif se situe entre un minimum de 77 % au Royaume-Uni et un maximum de 96 % au Canada. Le ratio est de 92 % au Québec. Dans la majorité des pays présentés ici, le ratio atteint ou dépasse 85 %.

La Figure 5.2 compare le revenu disponible des jeunes retraités de 65 à 74 ans par rapport à celui des préretraités de 51 à 64 ans et à celui des personnes âgées de 41 à 50 ans ; ces derniers représentent un groupe d'âge où les personnes sont majoritairement sur le marché du travail.

**Figure 5.2** Revenu équivalent disponible des personnes de 65 à 74 ans en pourcentage de celui des personnes de 51 à 64 ans et de celui des personnes de 41 à 50 ans



Source : Voir Figure 5.1.

Le ratio du revenu disponible moyen des jeunes retraités de 65 à 74 ans sur celui des préretraités de 51 à 64 ans<sup>9</sup> et des personnes de 41 à 50 ans se situe à environ 80 %. Au Royaume-Uni, cependant, il se situe plutôt autour de 70 %. Le Canada et le Québec ont un ratio se situant aux environs de 85 %. Si l'on prenait en considération d'autres facteurs comme les dépenses reliées au travail, le patrimoine, les biens et les services subventionnés, les ratios établis aux Figures 5.1 et 5.2 seraient encore plus élevés.

Même s'il y a de nombreux facteurs qui peuvent influencer le niveau de ces ratios, on peut, à première vue, dégager les conclusions suivantes :

- malgré la diversité des systèmes de sécurité du revenu à la retraite, le niveau de vie moyen des personnes âgées est à peu près équivalent à celui des personnes d'âge actif ;
- il ne semble pas y avoir de baisse significative du niveau de vie au moment de la retraite ;
- le Canada et le Québec se situent toujours dans le peloton de tête sur le plan des indicateurs d'adéquation du revenu des personnes âgées.

Ces constats ont été mis en évidence dans plusieurs études de comparaison internationale, dont celle de l'OCDE. On y mentionne que le niveau de vie des personnes âgées est à peu près équivalent dans les neufs pays<sup>10</sup>, et ce, bien que leurs sources de revenu et le degré de générosité des pensions publiques soient très variables selon les pays. On mentionne également que les personnes subissent une réduction quasiment nulle, ou très faible, de leur niveau de vie en passant de la vie active à la retraite.

Cette similitude s'expliquerait surtout par le haut degré de substitution entre les diverses sources de revenu des personnes d'un revenu intermédiaire ou supérieur. De plus, l'étude de l'OCDE mentionne qu'il faut tenir compte des modes de vie des ménages pour établir un tableau cohérent du bien-être économique des personnes âgées, en particulier en Italie et au Japon. Le taux de personnes âgées vivant dans des ménages de trois personnes ou plus (majoritairement des personnes âgées vivant avec leurs enfants) serait de l'ordre de 55 % au Japon comparativement à 15 % au Canada, à 10 % au Royaume-Uni et à 5 % dans les pays scandinaves. L'étude de l'OCDE présente les résultats d'une « pseudosimulation » montrant que le revenu disponible serait différent si les pays avaient un mode de vie comparable à celui des grands ménages du Japon ou des petits ménages de la Finlande. À titre d'exemple, le revenu disponible moyen des personnes âgées de 65 à 79 ans augmenterait d'environ 20 % au Royaume-Uni, si le mode vie était semblable à celui du Japon. Par conséquent, le niveau du revenu équivalent disponible des personnes âgées variera en fonction de l'évolution des modes de vie.

L'étude de l'OCDE mentionne également qu'il faut tenir compte du patrimoine, parce qu'il peut éventuellement être converti en revenu. Il faut aussi tenir compte de l'effet des loyers imputés, c'est-à-dire des logements occupés par leur propriétaire. Ces effets seraient particulièrement importants au Japon et au Royaume-Uni, surtout chez les personnes âgées à faible revenu.

Indépendamment du succès que les systèmes de retraite ont eu jusqu'à présent, le défi sera de maintenir un niveau élevé de bien-être économique pour les personnes âgées dans l'avenir. Il faut tenir compte, d'une part, des pressions démographiques comme la baisse de la fécondité, l'augmentation de la longévité et l'arrivée à la retraite des baby-boomers, et, d'autre part, des pressions qui s'exercent sur le marché du travail comme le comportement de prise de retraite et la pénurie de main-d'œuvre. Le nombre de

<sup>9</sup> Ce ratio ne doit pas être interprété comme un taux de remplacement du revenu de travail au moment de la retraite, car on ne compare pas une même cohorte d'individus à deux moments différents. De plus, le revenu équivalent disponible est calculé à partir du revenu de l'ensemble de la population d'un groupe d'âge, et non à partir du revenu des travailleurs seulement.

<sup>10</sup> Il s'agit des mêmes pays que ceux faisant l'objet de la présente étude, à une exception près : la Finlande au lieu de la France.

personnes d'âge actif par rapport à celui des retraités ira graduellement en diminuant. Il forcera une réflexion sur la part des ressources totales de la société consacrées aux personnes âgées.

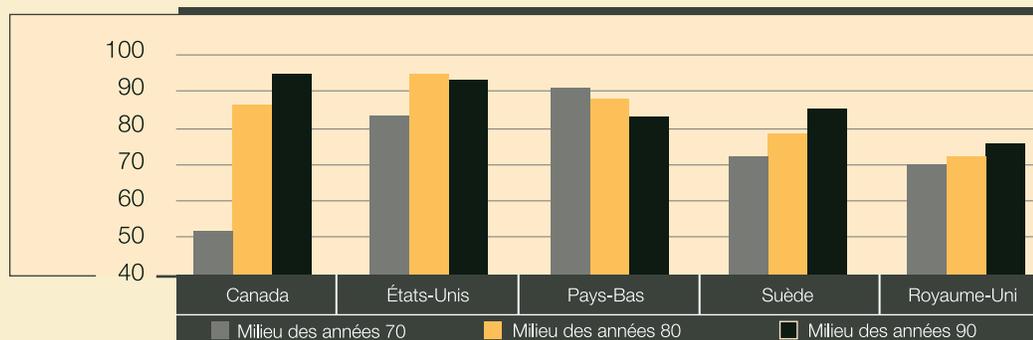
Nous poursuivrons l'analyse des facteurs qui influencent l'adéquation du revenu des personnes âgées en regardant plus en détail le cas du Canada.

### 5.1.3 Évolution de l'adéquation du revenu : exemple canadien

La Figure 5.3 compare l'évolution du ratio du revenu des personnes de 65 ans ou plus sur celui des personnes d'âge actif de 18 à 64 ans, entre le milieu des années 70 et le milieu des années 90.

70

**Figure 5.3** Évolution du revenu équivalent disponible moyen des personnes de 65 ans ou plus en pourcentage de celui des 18 à 64 ans



Source : Voir Figure 5.1. Nous avons choisi les pays pour lesquels les données sont disponibles pour la période en question.

Le Canada se distingue nettement des autres pays en ce qui concerne l'évolution du revenu des personnes âgées par rapport à celui des personnes d'âge actif. Il est passé de la dernière place au milieu des années 70, à la première place au milieu des années 90<sup>11</sup>.

Ce changement s'est produit surtout entre le milieu des années 70 et le milieu des années 80, où le Canada est passé d'un ratio de 53 % à 88 %. Au cours de la même période, la situation relative des personnes âgées a peu varié dans les autres pays. On ne remarque en effet qu'une faible amélioration aux États-Unis et en Suède, une stabilité au Royaume-Uni et une légère détérioration aux Pays-Bas. Il faut souligner que, dans ces pays, le revenu relatif des personnes âgées était déjà élevé au milieu des années 70.

Pour le Canada, plusieurs facteurs ont contribué à ce résultat. Les principaux sont les suivants :

- la maturation des régimes publics de pensions liés aux gains antérieurs (RPC et RRQ), qui sont des régimes relativement nouveaux, les premières rentes ayant été payées en 1967. Par exemple, au Québec, la proportion des hommes âgés bénéficiaires de ces régimes a doublé entre 1975 et 1985 (de 40 % à 80 %), de même que le montant de la rente de retraite moyenne en termes réels après inflation ;
- la montée des régimes privés de pensions mis en place par les employeurs, souvent à la demande des associations syndicales. Ces régimes se sont développés dans le secteur privé surtout durant et après la Seconde Guerre mondiale, à cause notamment des modifications fiscales qui ont permis dès lors une déduction des cotisations versées aux régimes de retraite. Dans les réseaux de la santé et de l'éducation du secteur parapublic, le développement s'est fait au début des années 70. Le gouvernement a favorisé ce développement par l'entremise de la fiscalité. Il a introduit des lois d'encadrement de ces régimes au milieu des années 60, parallèlement à la mise en

<sup>11</sup> Nous n'avons pu établir de données comparables pour le Québec, mais on peut supposer que l'évolution a été semblable.

place des régimes publics de pensions liés aux gains antérieurs. L'effet des régimes complémentaires sur les revenus des retraités s'est toutefois fait sentir surtout à partir de la seconde moitié des années 90 ;

- la bonification du plancher minimal garanti aux personnes âgées, constitué d'une pension uniforme (PSV) et d'un supplément relié au revenu (SRG). Par exemple, pour une personne seule, le plancher minimal a augmenté de 30 % en termes réels au cours de cette période et le niveau maximum du SRG a augmenté de 75 % ;
- la diminution des revenus de travail des hommes de 55 à 64 ans. À la suite de la récession de 1982, les employeurs ont eu recours de façon importante à la retraite anticipée. De plus, les régimes publics de pension se sont aussi ajustés en permettant de retirer une rente de retraite dès l'âge de 60 ans. À titre d'exemple, au Québec, la proportion de travailleurs parmi les hommes âgés de 55 à 64 ans est passée de 78 % en 1975 à 63 % en 1985 ;
- la stagnation du revenu disponible moyen des personnes d'âge actif. Ce revenu a suivi à peu près le rythme de l'inflation au cours de cette période ;
- une fiscalité plus avantageuse pour les personnes âgées, par exemple l'exemption en raison d'âge et l'exemption pour revenu de pension.

Ces exemples montrent la complexité d'évaluer les divers facteurs entrant en ligne de compte dans l'évolution de l'adéquation du revenu des personnes âgées. De plus, ils montrent comment le Canada est arrivé à ce résultat par une combinaison de plusieurs politiques. La maturation des régimes publics de pension a été un facteur important, si l'on compare le Canada avec les autres pays, où les régimes de pensions étaient déjà à maturité au milieu des années 70.

Au cours de la période de 1985 à 1995, l'amélioration s'est poursuivie à un rythme moins important, mais le revenu relatif des personnes âgées avait déjà atteint un niveau élevé au milieu des années 80 (88 %). En 1995, le niveau de vie des personnes âgées était comparable à celui des personnes d'âge actif (96 %). On peut difficilement dépasser 100 % sur une longue période.

Grâce à son système de sécurité du revenu à la retraite à plusieurs paliers, le Canada est bien placé pour conserver à l'avenir un haut niveau d'adéquation du revenu pour les personnes âgées. Au cours des années 80 et 90, le développement des régimes individuels d'épargne-retraite (p. ex. REER), un phénomène nouveau, a pris son essor. L'adhésion à ces régimes a été fortement encouragée par des incitatifs fiscaux et par des campagnes d'information auprès de la population. À titre d'exemple, au Québec, la proportion de travailleurs cotisant à ce type de régime est passée de moins de 10 % en 1975 à près de 45 % en 1995. Les effets de ces régimes sur le revenu des personnes âgées se feront sentir d'ici une trentaine d'années, à mesure que les cohortes de travailleurs qui ont davantage cotisé à ces régimes prendront leur retraite.

## 5.2 SOURCES DE REVENU DES PERSONNES ÂGÉES

À la section précédente, nous avons vu que les personnes âgées bénéficient en moyenne d'un niveau de vie adéquat, malgré la diversité des systèmes de sécurité du revenu à la retraite. Dans cette section, nous essaierons de faire ressortir les différences qui existent entre les pays dans la composition de ce revenu<sup>12</sup>.

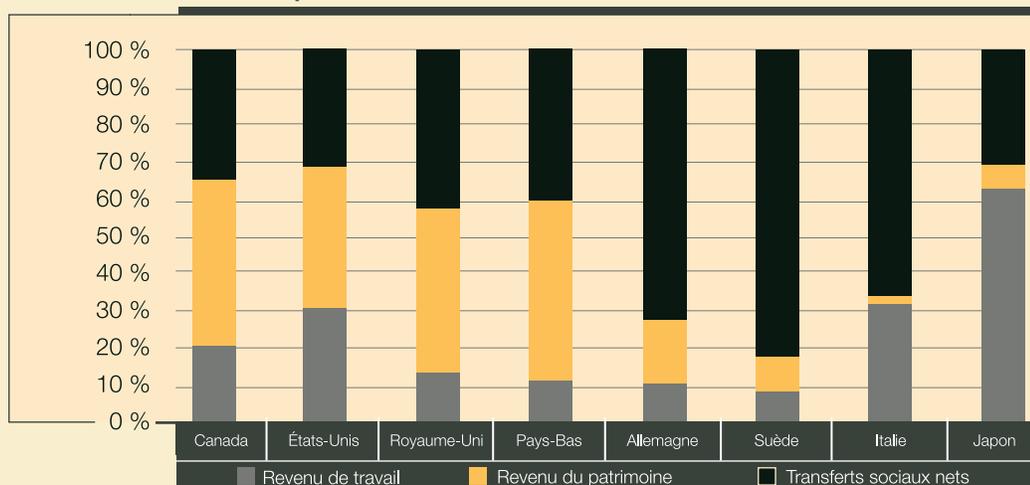
<sup>12</sup> L'analyse des sources de revenu est faite à partir du revenu équivalent disponible plutôt que du revenu personnel, car il y a très peu de données dans les études de comparaison internationale sur les composantes du revenu personnel. Les données disponibles concernent des groupes spécifiques, de telle sorte qu'il n'est pas possible d'avoir un portrait d'ensemble de la population âgée.

La Figure 5.4 montre la répartition du revenu disponible des personnes âgées selon les trois composantes principales identifiées dans l'étude de l'OCDE. Ces composantes sont :

- le revenu de travail ;
- le revenu du patrimoine comme les pensions d'un régime privé, les revenus de placements et d'autres revenus privés ;
- les transferts sociaux nets, c'est-à-dire les pensions publiques et les transferts gouvernementaux, moins les impôts personnels et les cotisations obligatoires.

72

**Figure 5.4 Répartition du revenu équivalent disponible moyen des personnes de 65 ans ou plus selon les sources de revenu – milieu des années 90**



Source : Étude de l'OCDE (2002). Le revenu équivalent disponible est basé sur l'ensemble des revenus du ménage (y compris les revenus de travail des membres non âgés).

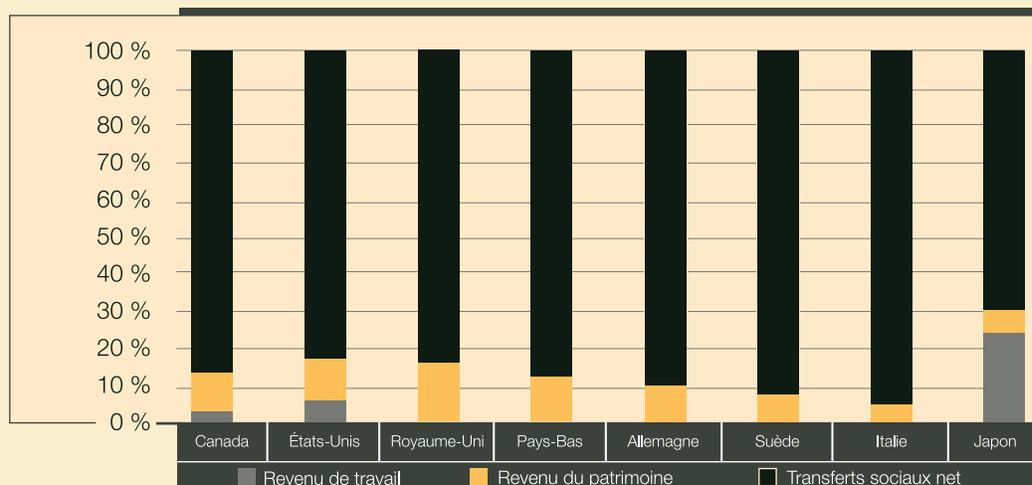
À partir de ces données, on peut dégager les constats suivants :

- la part relative des revenus du patrimoine, constitués principalement de pensions d'un régime privé, est importante dans les pays d'influence anglo-saxonne, comme le Canada, les États-Unis et le Royaume-Uni. Dans ces pays, en effet, le développement des régimes privés de retraite, qui datent de plusieurs années, est fortement encouragé par des incitatifs fiscaux. De plus, la part des revenus de placement (intérêts et dividendes) y est importante dans les groupes à revenu moyen et élevé. La part relative des revenus du patrimoine est aussi importante aux Pays-Bas, où les régimes professionnels privés sont obligatoires ;
- la part relative des transferts sociaux nets est importante dans tous les pays si l'on tient compte du fait que cette part est calculée après déductions des impôts<sup>13</sup> et des cotisations obligatoires. Cette part est particulièrement importante en Suède, malgré des impôts élevés, de même qu'en Allemagne et en Italie ;
- la part relative des revenus de travail est importante aux États-Unis et en Italie, et très élevée au Japon. Cependant, les facteurs explicatifs diffèrent selon les pays concernés. Aux États-Unis, une faible proportion, environ 15 %, de personnes âgées vivent dans des ménages de trois personnes ou plus. Par contre, une proportion importante de personnes âgées ont des revenus de travail. En Italie, peu de personnes âgées travaillent, mais une proportion importante, environ 30 %, vivent dans des ménages de trois personnes ou plus, de sorte qu'elles profitent du revenu de travail de leurs enfants. Le Japon constitue un cas unique : une forte proportion de personnes âgées, environ 55 %, vivent dans des ménages de trois personnes ou plus et une forte proportion de personnes âgées ont des revenus de travail. Par exemple, si l'on détaille les composantes du revenu personnel disponible des hommes âgés de 65 à 74 ans vivant en couple, la part relative des revenus de travail dans ce revenu personnel est de l'ordre de 40 % au Japon, de 25 % aux États-Unis et de moins de 5 % en Italie.

<sup>13</sup> Il convient de mentionner que les impôts ne servent pas seulement à financer les pensions publiques et les transferts gouvernementaux pour les personnes âgées. Le niveau des impôts variera beaucoup d'un pays à l'autre, en fonction de la part des dépenses publiques dans l'économie.

Ces différences entre les pays dans la composition du revenu équivalent disponible des personnes âgées sont sensiblement les mêmes dans les déciles moyens et supérieurs de revenu. Cependant, la situation est différente dans les déciles inférieurs de revenu où la part relative des transferts sociaux nets est très élevée, quel que soit le pays. Dans le groupe des 30 % les plus pauvres, c'est-à-dire les trois premiers déciles de revenu, la part des transferts sociaux nets est en moyenne de l'ordre de 90 %, sauf au Japon où elle se situe aux environs de 70 %, à cause de l'importance des revenus de travail.

**Figure 5.5 Répartition du revenu équivalent disponible des personnes de 65 ans ou plus dans les 3 premiers déciles de revenu – milieu des années 90**



Source : Voir Figure 5.4

Ce constat n'a rien d'étonnant, car les personnes à faible revenu n'ont généralement pas les moyens d'accumuler un revenu de retraite, quel que soit le pays. L'intervention du gouvernement devient donc nécessaire pour leur assurer un tel revenu. De plus, les règles de calcul des prestations de dernier recours peuvent faire en sorte que des taux implicites de taxation élevés découragent l'épargne et le travail chez les personnes à faible revenu.

### 5.3 PAUVRETÉ CHEZ LES PERSONNES ÂGÉES

Outre l'objectif d'assurer une certaine continuité du niveau de vie au moment de la retraite, l'autre grand objectif des systèmes de sécurité du revenu à la retraite est de minimiser le risque de pauvreté chez les personnes âgées.

#### 5.3.1 Taux de faible revenu

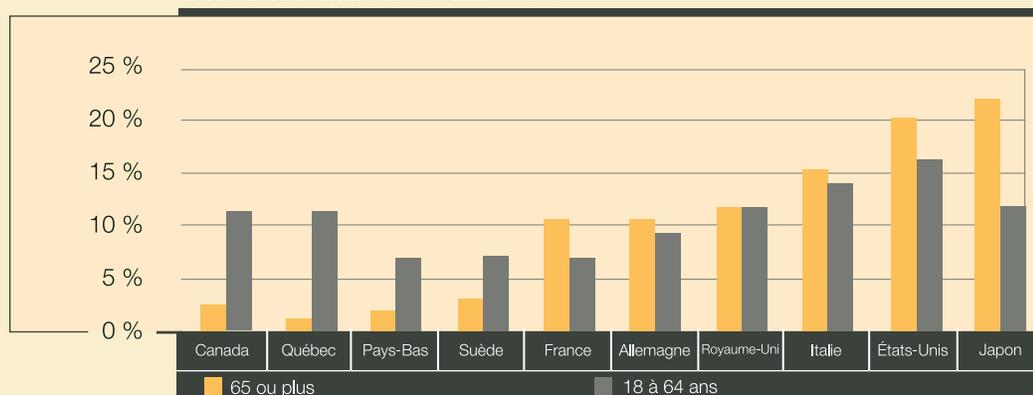
Il existe deux approches pour définir la pauvreté. D'une part, l'approche normative qui consiste à établir le coût d'un panier de biens et de services suffisant pour couvrir des besoins jugés essentiels comme l'alimentation, le logement et le vêtement. D'autre part, l'approche relative où le seuil est défini en fonction du revenu et des dépenses de l'ensemble de la population. Certains pays établissent des seuils qui combinent les deux approches.

La majorité des études de comparaison internationale n'utilisent pas l'approche normative pour comparer les taux de faible revenu à cause de la difficulté d'avoir des seuils comparables. On utilise plutôt l'approche relative où le seuil est défini comme une proportion. Cette proportion peut être de 40, 50 ou 60 % du revenu équivalent disponible (moyen ou médian) de la population, ajusté en fonction de la taille du ménage.

Ces mesures ne sont pas parfaites car, comme on l'a vu, plusieurs facteurs peuvent influencer le niveau du revenu équivalent disponible. De plus, ces concepts ne tiennent pas compte de l'impact du patrimoine et des services subventionnés. Certains soutiennent que le fait de posséder une maison est une forme d'assurance vieillesse contre la pauvreté. Une étude récente<sup>14</sup> compare le haut taux de pauvreté de l'Australie avec le bas taux de pauvreté de la Finlande. On arrive à la conclusion que ces deux pays, à l'opposé en termes de pauvreté, deviennent difficiles à distinguer une fois le niveau de pauvreté ajusté en fonction du coût du logement. Cependant, il n'existe pas de mesure de faible revenu ajustée en fonction du coût du logement pour les pays étudiés ici. Nous utilisons donc, comme mesure de faible revenu, 50 % du revenu équivalent disponible médian<sup>15</sup> de la population, comme dans l'étude de l'OCDE. Ce concept est très semblable à la mesure de faible revenu après impôts (MFR-API) établie par Statistique Canada et celle établie pour le Québec par l'Institut de la statistique du Québec.

La Figure 5.6 montre le taux de faible revenu des personnes âgées et des personnes d'âge actif au milieu des années 90.

**Figure 5.6 Taux de faible revenu\* de la population âgée et de la population en âge de travailler au milieu des années 90**



\* La mesure utilisée correspond à 50 % du revenu équivalent disponible médian de la population.

Source : Förster et Pellizzari (2000) et OCDE (2002). Pour le Japon, calculs des auteurs à partir de données de l'étude de l'OCDE. Pour le Québec, calculs des auteurs.

Au Canada et au Québec, le taux de faible revenu de la population âgée était de l'ordre de 2 à 3 % au milieu des années 90, ce qui se compare à des pays comme les Pays-Bas et la Suède. Il était d'environ 10 % en France, en Allemagne et au Royaume-Uni, de 15 % en Italie et de l'ordre de 20 % aux États-Unis et au Japon. La performance du Canada et du Québec pour ce qui est de minimiser le risque de pauvreté chez les personnes âgées est supérieure à la moyenne des pays étudiés. Le principal facteur explicatif du faible taux canadien et québécois est le niveau du plancher minimal garanti aux personnes âgées de 65 ans ou plus (PSV+SRG). Ce plancher minimal garanti dépasse la mesure de faible revenu pour les personnes seules et les couples sans enfant qui constituent les deux principaux types de ménages de personnes âgées. On trouve également cette situation aux Pays-Bas où la pension minimale, laquelle est liée au salaire minimum, dépasse la mesure de faible revenu pour les personnes ayant le nombre requis d'années de résidence.

Au Canada et au Québec, le taux de faible revenu des personnes âgées est nettement inférieur à celui de la population en âge de travailler (de 11 à 12 %). En effet, le revenu minimal assuré à la population de 18 à 64 ans, surtout par les programmes d'aide sociale et de prestations pour enfants, n'est pas aussi élevé que celui assuré aux personnes

<sup>14</sup> « L'importance des coûts de logement dans les comparaisons transnationales des résultats sociaux de l'État providence » Veli-Matti Ritakallio, Revue internationale de sécurité sociale, vol 56 2/2003.

<sup>15</sup> Le revenu médian est préférable au revenu moyen, utilisé dans d'autres études, car le seuil de faible revenu sera moins influencé par une plus grande disparité dans la répartition des revenus.

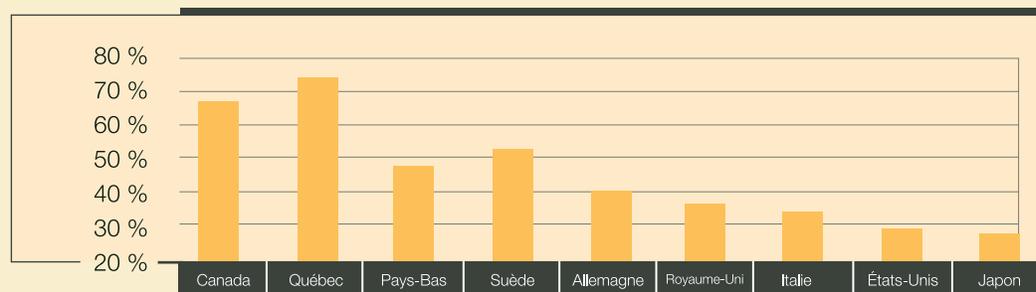
âgées. Ce sont les Pays-Bas, la Suède et la France qui avaient les taux les moins élevés pour la population en âge de travailler, alors que les États-Unis et l'Italie avaient les taux les plus élevés. Dans la plupart des pays étudiés, le taux de faible revenu des personnes âgées est supérieur à celui de la population en âge de travailler, mais la situation est différente au Canada et au Québec, comme aux Pays-Bas et en Suède.

### 5.3.2 Situation du quintile inférieur de revenus

Une critique souvent formulée à l'égard du taux de faible revenu est qu'il ne donne pas un portrait de l'écart de pauvreté<sup>16</sup> ou de la concentration de la population autour du seuil. Un pays peut avoir un faible taux de pauvreté, mais une proportion importante de la population peut avoir un revenu juste au-dessus du seuil, de telle sorte qu'une faible augmentation du seuil de faible revenu pourrait entraîner une forte hausse du taux de pauvreté. Nous avons comparé le revenu équivalent disponible moyen des personnes âgées du quintile inférieur (les 20 % les plus pauvres) avec le revenu équivalent disponible moyen des personnes d'âge actif, et ce, afin d'analyser davantage la performance des pays en matière de lutte à la pauvreté.

**Figure 5.7 Revenu équivalent disponible moyen du quintile inférieur de revenus des personnes de 65 ans ou plus (les 20 % les plus pauvres) en pourcentage de celui de l'ensemble de la population d'âge actif (18 à 64 ans)**

Milieu des années 90



Source : OCDE (2002). Pour le Québec, calculs des auteurs.

Le Canada et le Québec présentent une performance supérieure aux autres pays en ce qui concerne le bien-être des personnes âgées les plus pauvres comparativement à celui de l'ensemble des personnes d'âge actif. En effet, le revenu disponible moyen du quintile inférieur de revenus des personnes âgées représente environ 70 % du revenu disponible moyen des personnes d'âge actif au Canada. Aux Pays-Bas et en Suède, il se situe à environ 50 %, tandis qu'aux États-Unis et au Japon, il est à moins de 30 %. De façon générale, plus le taux de pauvreté des personnes âgées est faible, meilleure est la situation relative du quintile inférieur. À environ 75 %, le taux était plus élevé au Québec qu'au Canada. Même si les Québécois âgés à faible revenu bénéficient des mêmes programmes que les autres Canadiens, le revenu disponible moyen de la population d'âge actif au Québec est inférieur à celui de la population canadienne.

Le Canada et le Québec ont non seulement des taux de faible revenu (en pourcentage de la population) très inférieurs pour les personnes âgées, mais le quintile le plus pauvre bénéficie de la situation relative la plus avantageuse parmi les pays étudiés ici.

Le Canada a réalisé une telle performance en orientant principalement ses programmes publics vers les personnes à faible revenu. En effet, un travailleur à faible revenu, même s'il n'a pas de régime privé de retraite, bénéficiera au moment de la retraite des avantages suivants : une rente du régime public obligatoire de pensions (RRQ ou RPC), une pension uniforme (PSV) et un supplément (SRG) qui complètera ses revenus jusqu'à un niveau bien

<sup>16</sup> L'écart de pauvreté est la différence entre le revenu équivalent disponible de l'individu et le seuil de faible revenu.

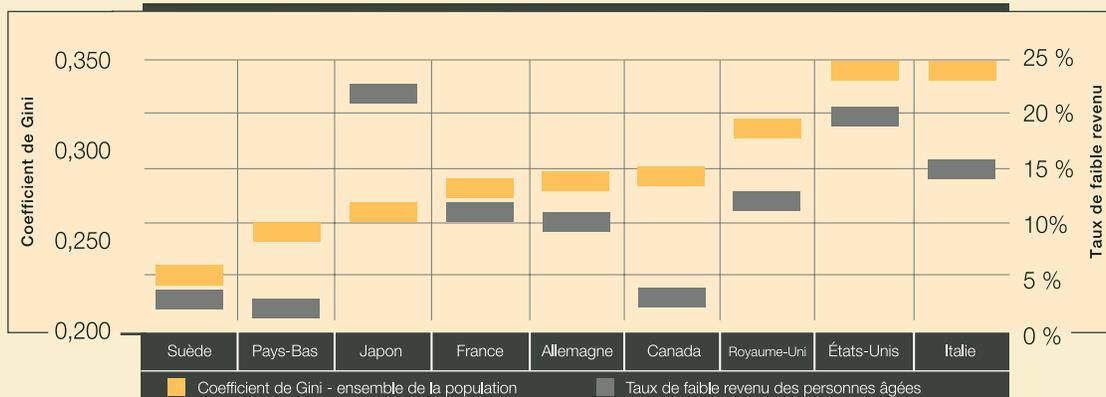
au-delà du seuil de faible revenu. De plus, il ne paiera pas d'impôt sur le revenu. Le taux de remplacement de son revenu disponible dépassera 100 % dans bien des cas.

### 5.3.3 Lien entre le taux de faible revenu et les inégalités de revenus

De façon générale, il y a un lien entre le taux de faible revenu des personnes âgées et les inégalités dans la répartition des revenus<sup>17</sup>. Les pays qui ont des répartitions plus égalitaires (faible coefficient de Gini), comme la Suède et les Pays-Bas, ont des taux de pauvreté faibles (moins de 5 %). À l'inverse, les pays qui ont des répartitions peu égalitaires (coefficient de Gini élevé), comme les États-Unis et l'Italie, ont des taux de pauvreté élevés (15 % ou plus). De même, les pays qui ont une répartition moyennement égalitaire, comme la France et l'Allemagne, ont des taux de pauvreté moyens (de l'ordre de 10 %). Deux pays s'éloignent de la tendance générale, soit le Canada et le Japon.

À la Figure 5.8, nous avons mis en relation le taux de faible revenu des personnes âgées avec une mesure d'inégalité relativement connue, soit le coefficient de Gini<sup>18</sup> pour l'ensemble de la population calculé à partir du même concept de revenu équivalent disponible.

**Figure 5.8 Taux de faible revenu des personnes âgées et coefficient de Gini de l'ensemble de la population - Milieu des années 90**



Source : Graphique construit à partir de données provenant de l'étude de Förster et Pellizzari (2000).

Au Canada, le taux de pauvreté des personnes âgées est faible, malgré une répartition des revenus moyennement égalitaire. Comme nous l'avons mentionné, le Canada a réalisé cette performance, d'une part, en orientant ses programmes publics de sécurité du revenu à la retraite vers les personnes à faible revenu, et, d'autre part, en assurant aux personnes âgées un revenu minimum garanti relativement élevé comparativement au revenu des personnes d'âge actif.

Au Japon, le taux de pauvreté des personnes âgées est élevé, malgré une répartition des revenus davantage égalitaire. Ce constat est surprenant, d'autant plus qu'une proportion importante de personnes âgées vit dans des ménages multifamiliaux et profitent des économies d'échelle et du revenu des autres membres du ménage. De plus, la proportion de personnes âgées qui ont des revenus de travail est nettement plus élevée que dans les autres pays. Malgré cela, il y a un groupe important qui ne bénéficie pas d'un revenu suffisant. D'ailleurs, à la Figure 5.7, le Japon arrive en dernière place en ce qui concerne le ratio du revenu moyen du quintile le plus pauvre des personnes âgées par rapport au revenu moyen de l'ensemble des personnes d'âge actif.

<sup>17</sup> Voir Disney and Whitehouse, juin 2002.

<sup>18</sup> Le coefficient de Gini varie de 0 à 1. Dans une population où tous auraient le même revenu, le coefficient de Gini serait de 0. À l'opposé, dans une population où un seul individu toucherait tous les revenus, le coefficient serait de 1.

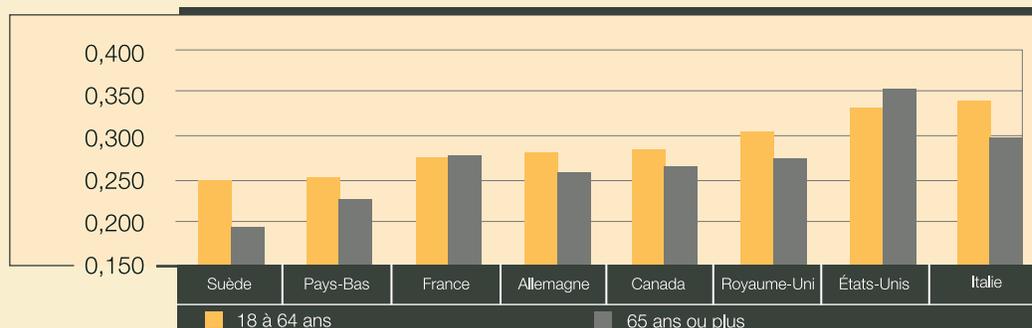
#### 5.4 INÉGALITÉS DE REVENU CHEZ LES PERSONNES ÂGÉES

Cette section compare les inégalités de revenu chez les personnes âgées avec les inégalités de revenu chez les personnes d'âge actif. L'objectif est de voir si les inégalités de revenu s'améliorent, se détériorent ou demeurent sensiblement les mêmes lorsque les gens arrivent à la retraite. Il convient de souligner que la structure du système de sécurité du revenu à la retraite influence les inégalités de revenus, mais plusieurs autres facteurs ont également un impact sur ces inégalités.

Parmi les indicateurs d'inégalité du revenu, nous en avons retenu deux, largement utilisés dans les études de comparaison internationale. Le premier est le coefficient de Gini et le second, le ratio de la borne inférieure de revenu du décile le plus riche (90<sup>e</sup> percentile) sur la borne supérieure de revenu du décile le plus pauvre (10<sup>e</sup> percentile), désigné comme le ratio  $P_{90}/P_{10}$ . Le premier indicateur reflète davantage les inégalités dans l'ensemble de la répartition des revenus tandis que le second permet de comparer la situation relative des deux groupes qui se trouvent aux extrémités de cette répartition. Ces indicateurs sont calculés en fonction du même concept que celui utilisé dans les autres sections de ce chapitre, soit le revenu équivalent disponible.

La Figure 5.9 montre le coefficient de Gini au milieu des années 90 pour la population d'âge actif de 18 à 64 ans et pour la population de 65 ans ou plus. Les pays sont classés du plus égalitaire au moins égalitaire, selon le degré d'inégalité constaté dans la population d'âge actif.

**Figure 5.9** Coefficient de Gini pour les personnes de 65 ans ou plus et la population d'âge actif (18 à 64 ans) - Milieu des années 90

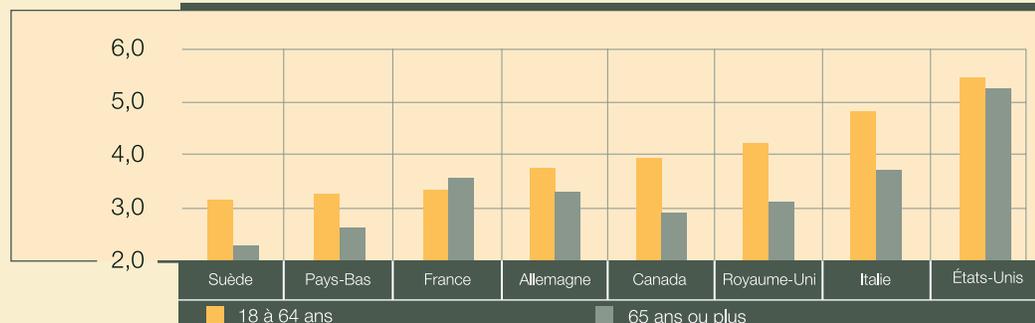


Source : Graphique construit à partir de données provenant de l'étude de Förster et Pellizzari (2000). Les données pour le Japon ne sont pas disponibles.

De façon générale, le coefficient de Gini est plus faible pour les personnes âgées de 65 ans ou plus que pour les personnes d'âge actif, ce qui signifie qu'il y a une diminution des inégalités de revenu au moment de la retraite. Parmi les pays les plus égalitaires, c'est en Suède où l'on constate la plus forte diminution du coefficient de Gini (plus de 20 %). Parmi les pays les moins égalitaires, il y a une diminution du coefficient de Gini au Royaume-Uni et en Italie, de l'ordre de 10 %. Par contre, il y a une augmentation aux États-Unis. Le fait qu'un pourcentage plus important de personnes âgées travaillent, comparativement aux autres pays présentés ici, peut être l'un des facteurs explicatifs de cette augmentation des inégalités aux États-Unis. La situation du Canada se compare à celle de l'Allemagne. Ces pays ont une répartition des revenus moyennement égalitaire, autant pour les personnes d'âge actif que pour les personnes âgées. Ils suivent la tendance générale en ce qui concerne la diminution des inégalités de revenu au moment de la retraite, avec une diminution du coefficient de Gini de l'ordre de 8 %.

La Figure 5.10 montre les ratios  $P_{90}/P_{10}$  pour les mêmes groupes de population.

**Figure 5.10 Ratios  $P_{90}/P_{10}$  pour les personnes de 65 ans ou plus et la population d'âge actif (18 à 64 ans) - Milieu des années 90**



Source : Graphique construit à partir de données provenant de l'étude de Förster et Pellizzari (2000). Les données pour le Japon ne sont pas disponibles.

Note : Le ratio se comprend à l'aide de l'exemple suivant : aux États-Unis, pour la population d'âge actif, le revenu équivalent disponible du 90<sup>e</sup> percentile équivaut à 5,3 fois le revenu du 10<sup>e</sup> percentile.

Dans tous les pays, à l'exception de la France, le ratio  $P_{90}/P_{10}$  pour les personnes âgées de 65 ans ou plus est inférieur à celui des personnes d'âge actif. Ceci signifie que l'écart entre le revenu des plus riches et celui des plus pauvres est moins élevé chez la population âgée. Alors que la baisse du coefficient de Gini au moment de la retraite était moyenne au Canada (voir Figure 5.9), la baisse du ratio  $P_{90}/P_{10}$  est nettement plus importante. Ce ratio passe de 3,9 pour la population d'âge actif à 2,9 pour la population âgée, soit une baisse d'environ 25 %, ce qui constitue la baisse relative la plus élevée, avec la Suède et le Royaume-Uni. Le système canadien de sécurité du revenu à la retraite est orienté vers une réduction de la pauvreté, mais ceci davantage sous forme d'augmentation du revenu des plus pauvres que vers une réduction des inégalités de revenu.

## 5.5 BILAN DU BIEN-ÊTRE ÉCONOMIQUE

Dans cette dernière section, nous allons présenter un bilan des indicateurs de bien-être économique abordés dans ce chapitre. Il convient de faire certaines réserves quant à ce bilan. D'une part, il fait référence à la situation des personnes âgées au milieu des années 90 et non à la situation future des personnes âgées. D'autre part, compte tenu du vieillissement démographique, l'objectif d'assurer le bien-être économique des personnes âgées peut entrer en conflit avec d'autres objectifs, comme celui de mieux équilibrer le passage de la vie active à la retraite ou d'assurer un équilibre entre les ressources publiques et privées. Il s'agit donc d'un portrait partiel des nombreux défis auxquels doivent faire face les divers systèmes de sécurité du revenu à la retraite.

Pour établir ce bilan, nous avons pris les trois objectifs retenus dans l'étude de l'OCDE pour évaluer le défi du bien-être économique. Deux autres objectifs ont été ajoutés, pour lesquels nous avons établi des critères de classification. Ces critères sont purement subjectifs et ont été déterminés en fonction des pays comparés ici. Le Tableau 5.1 fournit un sommaire des objectifs à atteindre et des critères de classification.

**Tableau 5.1 Objectifs en matière de bien-être économique**

OBJECTIF	INDICATEUR D'ÉVALUATION	CRITÈRES DE CLASSIFICATION
<b>Objectifs et critères retenus dans l'étude de l'OCDE</b>		
Maintien du niveau de vie au moment de la retraite*	Revenu disponible moyen des personnes de 65 ans à 74 ans en % du revenu disponible moyen des personnes de 51 à 64 ans	Moins de 70 % : Lourd défi De 70 à 79 % : Défi modéré 80 % ou plus : Faible défi
Population vivant sous le seuil de faible revenu	Pourcentage des personnes âgées dont le revenu est inférieur à 50 % du revenu disponible médian	20 % ou plus : Lourd défi De 10 à 19 % : Défi modéré Moins de 10 % : Faible défi
Situation du quintile inférieur	Revenu disponible moyen du quintile inférieur des personnes de 65 ans ou plus en % du revenu disponible moyen des personnes d'âge actif (18 à 64 ans)	Moins de 30 % : Lourd défi De 30 à 39 % : Défi modéré 40 % ou plus : Faible défi
<b>Objectifs et critères additionnels retenus par les auteurs</b>		
Adéquation du revenu des personnes âgées	Revenu disponible moyen des personnes de 65 ans ou plus en % du revenu disponible moyen des personnes d'âge actif (18 à 64 ans)	Moins de 75 % : Lourd défi De 75 à 84 % : Défi modéré 85 % ou plus : Faible défi
Réduction des inégalités de revenu	Coefficient de Gini pour les personnes âgées de 65 ans ou plus	0,30 ou plus : Lourd défi De 0,25 à 0,29 : Défi modéré Moins de 0,25 : Faible défi

Source : OCDE 2000 - tableau A.19 et critères définis par les auteurs.

\* L'étude de l'OCDE utilise le terme « taux de quasi-remplacement », mais nous n'avons pas utilisé ce terme pour ne pas le confondre avec le taux de remplacement du revenu de travail au moment de la retraite.

Le Tableau 5.2 situe les pays en fonction du degré d'atteinte des objectifs. En termes d'indicateurs de bien-être économique des personnes âgées, le Canada et le Québec avaient, au milieu des années 90, une performance nettement au-dessus de la moyenne. L'étude de l'OCDE considère que le Canada et, par ricochet, le Québec, est le pays qui a le moins de mal à veiller au bien-être économique des retraités et à protéger les catégories vulnérables.

**Tableau 5.2 Le bilan du bien-être économique des personnes âgées (milieu des années 90)**

Pays	Adéquation du revenu	Maintien du niveau de vie au moment de la retraite	Taux de faible revenu*	Situation du quintile inférieur	Inégalités de revenu
Canada					
Québec					n.d.
Pays-Bas					
Suède					
Allemagne					
France				n.d.	
Japon					n.d.
Italie					
Royaume-Uni					
États-Unis					
	Faible défi	Défi modéré		Lourd défi	

Source : OCDE (2000) – tableau 4.5 et calculs des auteurs.

\*. Les données pour l'Allemagne et l'Italie sont différentes de celles fournies dans le tableau 4.5 de l'étude de l'OCDE. Elles proviennent de l'étude de Förster et Pellizzari (2000).

## 5.6

**SOMMAIRE : FACTEURS DE BIEN-ÊTRE LIÉS AU REVENU**

## 5.6.1

**Adéquation du revenu des personnes âgées**

- Malgré la diversité des systèmes de sécurité du revenu à la retraite, le niveau de vie des personnes âgées est à peu près équivalent à celui des personnes d'âge actif ;
- Le revenu équivalent disponible des jeunes retraités de 65 à 74 ans se situe à environ 80 % du revenu disponible des préretraités de 51 à 64 ans ou de celui des personnes de 41 à 50 ans sur le marché du travail. Le Canada et le Québec ont un ratio se situant aux environs de 85 %. Si l'on tient compte d'autres facteurs comme les dépenses reliées au travail ou le patrimoine, il n'y a pas, pour le travailleur moyen, de baisse significative du niveau de vie au moment de la retraite ;
- Le Canada et le Québec se situent toujours dans le peloton de tête des pays au niveau des indicateurs d'adéquation du revenu des personnes âgées ;
- Le Canada se distingue des autres pays en ce qui concerne l'évolution du revenu des personnes âgées par rapport à celui des personnes d'âge actif. Il est passé de la dernière place au milieu des années 70, à la première place au milieu des années 90.

80

## 5.6.2

**Sources de revenu des personnes âgées**

- La part relative des revenus du patrimoine, constitués surtout de pensions d'un régime privé, est importante dans les pays d'influence anglo-saxonne comme le Canada, les États-Unis et le Royaume-Uni. Dans ces pays, le développement des régimes privés de retraite est encouragé par des incitatifs fiscaux, tandis qu'aux Pays-Bas, les régimes professionnels privés sont obligatoires ;
- La part relative des transferts sociaux nets est importante dans tous les pays, si l'on tient compte du fait que cette part est calculée après déduction des impôts et des cotisations obligatoires. Cette part est particulièrement importante en Suède, en Allemagne et en Italie ;
- La part relative des revenus de travail est importante aux États-Unis et en Italie. Elle est très élevée au Japon, mais les facteurs qui expliquent l'importance des revenus de travail diffèrent selon les pays concernés ;
- La part relative des transferts sociaux nets dans le groupe des personnes à faible revenu est très élevée, quel que soit le pays, sauf au Japon où la portée des revenus de travail demeure importante.

## 5.6.3

**Pauvreté**

- Le taux de faible revenu de la population âgée au Canada et au Québec était de l'ordre de 2 à 3 % au milieu des années 90, ce qui se compare aux taux de pays comme les Pays-Bas et la Suède. La performance du Canada et du Québec à l'égard de la réduction du risque de pauvreté chez les personnes âgées est supérieure à la moyenne des pays étudiés ;
- Le taux de faible revenu des personnes âgées au Canada et au Québec est inférieur à celui de la population en âge de travailler alors que, dans la plupart des pays étudiés, c'est la situation inverse qui prévaut ;
- Non seulement le Canada et le Québec ont des taux de faible revenu (en pourcentage de la population) très inférieurs pour les personnes âgées, mais le quintile le plus pauvre bénéficie de la situation relative la plus avantageuse parmi les pays étudiés ici ;
- De façon générale, il y a un lien entre le taux de faible revenu des personnes âgées et les inégalités dans la répartition des revenus. Plus les inégalités sont élevées, plus le taux de faible revenu est élevé. Parmi les pays étudiés, le Canada constitue une exception, car le taux de pauvreté des personnes âgées est très faible malgré une répartition des revenus (au sein de la population en âge de travailler) moins égalitaire que dans d'autres pays.

**5.6.4 Inégalités de revenu**

- De façon générale, les inégalités de revenu sont moins importantes chez les personnes âgées de 65 ans ou plus par rapport aux personnes d'âge actif. Il y a donc une diminution des inégalités de revenu au moment de la retraite. Par rapport aux autres pays, le Canada a une répartition des revenus moyennement égalitaire, autant pour les personnes d'âge actif que pour les personnes âgées ;
- Le système canadien de sécurité du revenu à la retraite est davantage orienté vers une réduction de la pauvreté des personnes âgées sous forme d'augmentation du revenu des plus pauvres, que vers une réduction des inégalités de revenu.

**5.6.5 Bilan du bien-être économique**

- Si l'on compare les neuf pays, l'OCDE considère que le Canada, et, par ricochet le Québec, est le pays qui a le moins de mal à veiller au bien-être économique des retraités et à protéger les catégories vulnérables.



# **CHAPITRE 6**

---

**COÛT ET FINANCEMENT DES RÉGIMES DE RETRAITE**



Ce chapitre propose une comparaison du coût des régimes de retraite des pays à l'étude et de la manière dont ils sont financés. Une telle comparaison n'est pas un exercice facile pour les raisons suivantes :

- certains programmes sont financés par les revenus généraux des gouvernements et n'apparaissent donc pas explicitement comme une cotisation liée aux pensions ;
- certains pays laissent une plus grande place aux régimes privés. Ces derniers sont généralement financés par les cotisations des travailleurs et des entreprises et leur comptabilisation peut être difficile à réaliser ;
- les régimes qui couvrent les employés de l'État sont financés par des cotisations versées par les fonctionnaires et par le gouvernement comme employeur. Il existe diverses variantes dans la façon de comptabiliser les engagements du gouvernement en tant qu'employeur au titre de ces régimes ;
- les avantages fiscaux liés à la retraite représentent un coût important pour les gouvernements, mais ils font rarement l'objet d'une évaluation précise.

La comparaison tentera donc, autant que possible, de tenir compte de tous les aspects mentionnés ci-dessus.

## 6.1 COÛT DES PENSIONS

### 6.1.1 Dépenses publiques de pensions au Québec

Au Québec, les dépenses annuelles en vertu de la *Loi sur la sécurité de la vieillesse* (pension de vieillesse, Supplément de revenu garanti et Allocation au conjoint) représentent actuellement 2,9 % du PIB, ou 9,3 % de la masse salariale assujettie au Régime de rentes du Québec. En ce qui concerne le Régime de rentes du Québec, les prestations versées en 2002 ont été de 6,7 milliards de dollars. Elles représentent 2,8 % du PIB, ou 9,0 % de la masse salariale soumise à cotisation.

**Tableau 6.1** *Loi sur la sécurité de la vieillesse - Prestations versées au Québec en 2002*

Prestation	Dépenses (milliards de dollars)	Dépenses en % de la masse salariale assujettie au RRQ
Pension de vieillesse	5,1	6,9 %
Supplément de revenu garanti	1,7	2,2 %
Allocation au conjoint	0,1	0,2 %
Total	6,9	9,3 %

Dans l'avenir, les dépenses de la *Loi sur la sécurité de la vieillesse* vont augmenter en fonction du nombre de personnes âgées de 65 ans ou plus et en fonction de l'inflation. Pour l'ensemble du Canada, il est projeté<sup>19</sup> que les dépenses du programme fédéral représenteront, en 2030, un pourcentage de la masse salariale soumise à la cotisation du RPC/RRQ égal à 125 % du pourcentage actuel. En supposant la même augmentation pour le Québec, on projette que les dépenses du programme de Sécurité de la vieillesse au Québec représenteront, en 2030, 11,1 % de la masse salariale assujettie au RRQ. De leur côté, les dépenses en prestations du RRQ en pourcentage de la masse salariale soumise à cotisation passeront de 9,0 % en 2002, à 11,9 % en 2030. Le taux d'augmentation des dépenses annuelles de ce programme sera donc inférieur à celui du RRQ<sup>20</sup>.

Le coût global des pensions publiques (Sécurité de la vieillesse et RRQ), transposé en pourcentage de la masse salariale du RRQ, augmentera donc de 18,3 % en 2002, à 23,0 % en 2030. C'est une augmentation relativement modeste, par rapport à celle qui est prévue dans la plupart des autres pays de l'OCDE. Le principal facteur expliquant cette croissance moins forte au Québec est que la pension de Sécurité de la vieillesse

<sup>19</sup> Selon le rapport actuariel du programme de Sécurité de la vieillesse au 31 décembre 2000.

<sup>20</sup> En effet, même si les rentes du RRQ en cours de paiement sont indexées selon l'indice des prix, les nouvelles rentes du RRQ sont calculées en fonction du salaire et évoluent en parallèle avec le salaire moyen au Québec.

est indexée en fonction de l'indice des prix. Or, sur de longues périodes, l'augmentation annuelle de l'indice des prix est généralement inférieure à celle du salaire moyen.

### 6.1.2 Comparaison internationale du coût des pensions publiques

La France, l'Allemagne et l'Italie ont présentement les coûts de pensions publiques les plus élevés et ces coûts continueront d'augmenter de façon significative d'ici 2040. Aux Pays-Bas, les coûts actuels sont relativement bas, mais l'augmentation sera importante au cours des prochaines décennies. Cette augmentation est due à la présence d'un régime universel qui couvre tous les résidents de 65 ans et plus et dont les prestations sont indexées en fonction des salaires. L'Australie, les États-Unis et le Royaume-Uni ont les coûts les moins élevés parce qu'ils laissent une plus grande place aux régimes privés. La Suède présente des coûts élevés en ce moment, mais la récente réforme du système de pensions permet d'en limiter la hausse future. Les coûts seront stables au Japon, surtout à cause de l'augmentation de l'âge de la retraite qui sera appliquée au cours des prochaines années.

86

**Tableau 6.2 Dépenses projetées des pensions publiques en pourcentage du PIB (2000-2040)**

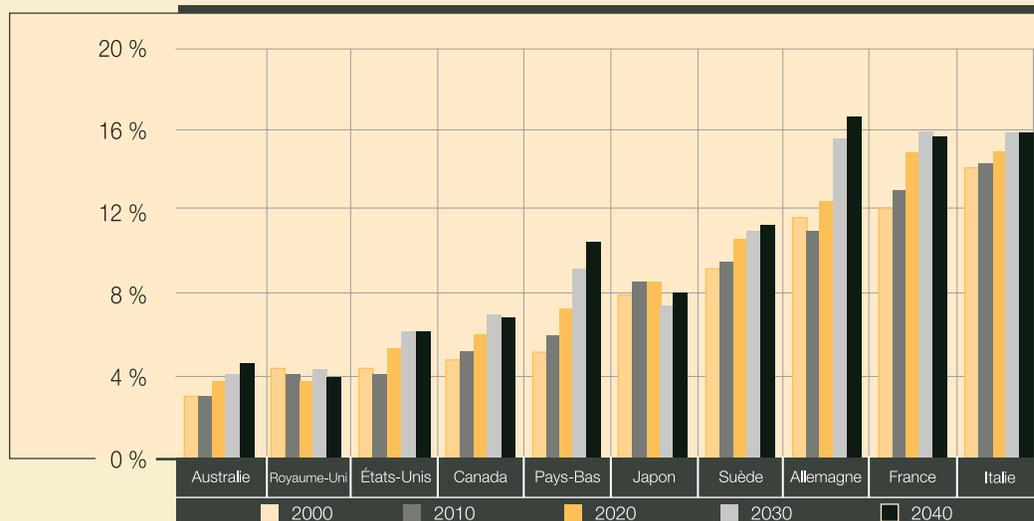
Pays	2000	2010	2020	2030	2040
Allemagne	11,8 %	11,2 %	12,6 %	15,5 %	16,6 %
Australie	3,0 %	3,0 %	3,6 %	4,2 %	4,5 %
Canada	4,8 %	5,2 %	6,1 %	7,0 %	6,9 %
États-Unis	4,4 %	4,3 %	5,4 %	6,2 %	6,3 %
France	12,1 %	13,1 %	15,0 %	16,0 %	15,8 %
Italie	14,2 %	14,3 %	14,9 %	15,9 %	15,7 %
Japon	7,9 %	8,6 %	8,5 %	7,5 %	8,2 %
Pays-Bas	5,2 %	6,0 %	7,3 %	9,3 %	10,5 %
Royaume-Uni	4,3 %	4,1 %	3,9 %	4,3 %	4,1 %
Suède	9,2 %	9,7 %	10,7 %	11,2 %	11,3 %

Source : OCDE: *Fiscal implications of Ageing: Projections of age-related spending*. Pour le Canada, calcul des auteurs.

Note : Les changements législatifs adoptés après 2000 ne sont pas pris en compte dans les projections.

On note que le coût des pensions publiques au Canada est parmi les plus faibles des pays étudiés (4,8 % du PIB en 2000). Cette situation contribue à limiter l'effet des pressions démographiques et économiques sur les finances publiques et sur les cotisations des travailleurs et des entreprises. Par contre, on fait face à une situation beaucoup plus préoccupante dans plusieurs pays d'Europe.

Figure 6.1 Dépenses projetées de pensions publiques en pourcentage du PIB (2000-2040)



Source : OCDE: *Fiscal implications of Ageing: Projections of age-related spending*

### 6.1.3 Traitement fiscal de l'épargne-retraite

Il existe un coût important associé aux régimes de retraite souvent négligé dans l'évaluation du coût global de la retraite. Il provient des réductions d'impôt dont bénéficient les individus et les entreprises qui participent au financement des régimes de retraite et des exemptions fiscales sur les montants reçus par les pensionnés.

En général, les cotisations de l'employeur sont déductibles comme dépenses d'entreprise et ne sont pas incluses dans le revenu des employés. Les cotisations de travailleurs sont le plus souvent déductibles de leur revenu. À cet égard, les États-Unis constituent une exception du fait que seules les cotisations des travailleurs à un régime à cotisation déterminée sont déductibles. Les cotisations au régime de sécurité sociale et aux régimes complémentaires à prestations déterminées ne le sont pas. Au moment de retirer les fonds des régimes, les prestations sont normalement imposables, même si quelques pays octroient des exemptions. Les principales dispositions fiscales touchant les cotisations et les prestations des régimes de retraite sont présentées au Tableau 6.3.

En ce qui concerne les revenus de placement des caisses de retraite, il existe dans certains pays des mesures fiscales particulières touchant les actifs ou les revenus de placement des régimes. Ainsi, une taxe est imposée aux revenus de placement des caisses de retraite en Australie, au Danemark, en Nouvelle-Zélande et en Suède. On ne rencontre pas de telles mesures dans la plupart des autres pays de l'OCDE.

Tableau 6.3 Traitement fiscal des cotisations et des prestations dans divers pays

Pays	Type de régime	Cotisations	Prestations*
Canada	Pension de Sécurité de la vieillesse	Aucune cotisation	Prestations imposables. De plus, remboursement d'un pourcentage des prestations lorsque le revenu dépasse 59 790 \$
	Régime de rentes du Québec/Régime de pensions du Canada	Cotisations déductibles	Prestations imposables
	Régimes complémentaires	Cotisations de l'employeur entièrement déductibles Cotisations de l'employé déductibles jusqu'à 18 % du revenu	Prestations imposables
Allemagne	Sécurité sociale	Cotisations de l'employeur déductibles Cotisations de l'employé déductibles	Rentes imposables sur la portion intérêt seulement (ex. : 27 % à 65 ans)
	Régimes d'entreprise avec « book reserves »	Allocations aux « book reserves » par l'employeur déductibles	Rentes provenant des « book reserves » entièrement imposables avant 63 ans. Au-delà de 63 ans, exemption de 40 %
États-Unis	Sécurité sociale	Cotisations de l'employeur déductibles Cotisations de l'employé non déductibles	Prestations en général non imposables. Toutefois, un pourcentage des prestations versées aux personnes à revenu élevé est imposable
	Régimes à cotisation déterminée (incluant régime 401(k))	Cotisations de l'employeur déductibles Cotisations de l'employé déductibles jusqu'à un plafond	Prestations imposables
	Régimes à prestations déterminées (incluant « cash balance plans »)	Cotisations de l'employeur déductibles Cotisations de l'employé non déductibles	Prestations imposables, excepté pour la portion découlant des cotisations de l'employé
	<i>Individual Retirement Account (IRA) et Simplified Employee Pension (SEP)</i>	Cotisations déductibles jusqu'à un plafond	Prestations imposables
France	Sécurité sociale	Cotisations déductibles	Prestations imposables
	Régimes complémentaires	Cotisations déductibles jusqu'à un plafond	Prestations imposables

Pays	Type de régime	Cotisations	Prestations*
Italie	Sécurité sociale	Cotisations déductibles	Prestations imposables
	Régimes complémentaires	Cotisations déductibles jusqu'à 12 % du salaire	Prestations imposables
Japon	Sécurité sociale	Cotisations déductibles	Prestations imposables (au-delà d'une exemption)
	<i>Employees' Pension Funds</i>		Prestations imposables (au-delà d'une exemption)
	<i>Tax Qualified Pension Plans</i>		Prestations imposables (au-delà d'une exemption) Taxe spéciale sur les actifs des TQPP de plus de 500 participants
Pays-Bas	Sécurité sociale et régimes complémentaires	Cotisations déductibles	Prestations imposables
Royaume-Uni	Sécurité sociale	Cotisations de l'employeur déductibles Cotisations de l'employé non déductibles	Prestations imposables
	Régimes complémentaires	Cotisations de l'employeur déductibles Cotisations de l'employé déductibles jusqu'à 15% du salaire	Prestations imposables
Suède	Sécurité sociale	Cotisations déductibles	Prestations imposables
	Régimes complémentaires	Cotisations déductibles jusqu'à un plafond	Prestations imposables

\* Ne tient pas compte des concessions particulières sur les revenus des personnes âgées décrites au Tableau 6.4.

Source : Mercer. 2003. *Worldwide Benefit & Employment Guidelines – Western Europe* (Mercer, Genève).

En plus de ces mesures générales, la plupart des pays octroient des concessions fiscales particulières aux personnes âgées qui reçoivent des revenus de retraite. Le Tableau 6.4 décrit certaines de ces mesures.

Tableau 6.4 Concessions fiscales relatives aux revenus des personnes âgées

Pays	Concession	Paramètres
Canada	Crédit en raison de l'âge	Crédit d'impôt de 16 % jusqu'à un revenu de 3 600 \$, retiré progressivement à un taux de 15 % entre 27 000 \$ et 51 000 \$
	Revenu de pension privé	Crédit d'impôt de 16 % sur les premiers 1 000 \$
	Supplément de revenu garanti	Non imposable
Allemagne	Revenu de pension privé	40 % de la prestation non imposable jusqu'à un plafond
	Revenu de pension public	Portion intérêt non imposable (32 % à 60 ans, 27 % à 65 ans et 21 % à 70 ans)
Italie	Crédit en raison de l'âge	Crédit de L120 000 si revenus de pension uniquement et qu'ils ne dépassent pas L18m
	Revenu de pension privé	12,5 % du montant des rentes privées est exempté, 40 % des pensions individuelles exempté
Japon	Déduction du revenu de pension public et de <i>Tax Qualified Retirement Plans</i>	Déduction de 100 % sur les premiers ¥1m, 25 % jusqu'à ¥3.6m, 15 % jusqu'à ¥7.2m et 5 % au-delà ; déduction minimum de ¥1.4m
	Déduction en raison de l'âge	Déduction additionnelle de ¥0.5m si le revenu total est inférieur à ¥10m
Pays-Bas	Déduction en raison de l'âge	Allocation additionnelle de NLG500 ; augmentée à NLG2 200 pour les revenus inférieurs à NLG57 000
	Déductions pour pensionnés	Allocation additionnelle pour les bénéficiaires de la pension de base ; valeur de NLG500 ou NLG3 100 pour les retraités à faible revenu
Suède	Déduction en raison de l'âge	Varie entre SKr8 700 et SKr56 000 dépendant du revenu de pension
Royaume-Uni	Déduction en raison de l'âge	Déduction additionnelle entre £1 400 et £1 600 selon l'âge ; retirée progressivement à 50 % au-delà de £17 000
États-Unis	Déduction en raison de l'âge	Déduction additionnelle de 1 000 \$ pour une personne seule
	Crédit d'impôt	Jusqu'à 1 125 \$ ; retiré lorsque le revenu total excède 17 500 \$ ou lorsque la pension publique non imposée excède 5 000 \$
	Réduction d'impôt sur le revenu de la sécurité sociale	Entre 15 % et 50 % du revenu de la sécurité sociale n'est pas imposable, selon le revenu total

Source : Keenay, Gordon; Whitehouse, Edward.. 2003. *Financial resources and Retirement in Nine OECD Countries : The Role of the Tax System* (OCDE, Paris).

Une approche originale a été retenue par l'Allemagne lors de sa réforme de 2001. La réforme Riester avait notamment pour objectif de développer le marché privé de la retraite au moyen de concessions fiscales importantes. Les cotisations aux régimes privés, complémentaires ou individuels, sont maintenant subventionnées. On propose des déductions fiscales aux cotisants à revenu élevé ou une subvention directe aux cotisants à faible revenu. Le gouvernement octroie ces concessions fiscales uniquement dans les cas où le véhicule de placement retenu restreint l'utilisation des fonds, à l'achat d'une rente viagère à la retraite. Les autorités fiscales déterminent automatiquement ce qui est le plus avantageux pour un individu, entre la subvention directe et la déduction des

cotisations. Si la personne est admissible à une subvention, celle-ci est versée directement dans le compte individuel. Chaque conjoint d'un couple reçoit sa propre subvention. Une subvention additionnelle est prévue pour les enfants. La subvention du gouvernement est proportionnelle à la cotisation versée par l'individu.

En **Italie**, la réforme de 1997 encourage la création de régimes complémentaires de retraite. La cotisation de l'employé est déductible jusqu'à 2 % du salaire, de même que celle de l'employeur pour un autre 2 % du salaire. Chaque régime de retraite est sujet à une taxe annuelle d'un montant uniforme. Les prestations sont imposées comme un revenu ordinaire, mais sur seulement 87,5 % du paiement.

#### 6.1.4 Dépenses fiscales liées à la retraite

Au Canada, les diverses mesures fiscales ont un effet net négatif sur les revenus du gouvernement. Puisque la population canadienne est dans une phase d'épargne en vue de la retraite, le coût des exemptions fiscales est supérieur aux recettes découlant de l'imposition des prestations. Mais cette situation risque de changer de façon importante lorsque la génération du baby-boom arrivera à la retraite.

Le Tableau 6.5 présente une projection des dépenses fiscales liées à la retraite au Canada jusqu'en 2005. Des coûts importants sont liés à la déduction des cotisations aux REER. La non-imposition des revenus de placement des régimes complémentaires de retraite et des REER occasionne aussi des coûts importants.

**Tableau 6.5** Dépenses fiscales liées à la retraite au Canada

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Crédit en raison de l'âge	1 350	1 340	1 385	1 365	1 420	1 470	1 525	1 585
Crédit pour revenu de pension	405	415	425	405	415	425	435	440
<b>Régimes enregistrés d'épargne-retraite (REER)</b>								
Déduction des cotisations	6 560	6 965	7 155	6 585	7 040	7 585	8 010	8 600
Non imposition des revenus de placement	6 145	8 820	5 460	5 235	5 445	6 020	7 005	7 615
Imposition des retraits	-2 795	-2 665	-3 515	-3 440	-3 700	-4 010	-4 260	-4 605
Dépense fiscale nette	9 910	13 120	9 100	8 380	8 785	9 595	10 755	11 610
<b>Régimes de pension agréés (RPA)</b>								
Déduction des cotisations	4 490	5 030	4 895	4 440	4 480	4 550	4 515	4 570
Non imposition du revenu de placement	11 445	17 285	10 420	9 830	9 790	10 325	11 415	11 795
Imposition des retraits	-5 985	-6 695	-6 695	-6 485	-6 895	-7 415	-7 790	-8 335
Dépense fiscale nette	9 950	15 620	8 620	7 785	7 375	7 460	8 140	8 030

Source : Ministère des Finances du Canada

Selon une étude de la Banque mondiale<sup>21</sup>, le Canada est l'un des pays où les dépenses fiscales liées à la retraite représentent le pourcentage le plus élevé de revenus fiscaux totaux (voir Tableau 6.6).

<sup>21</sup> Whitehouse (1999)

**Tableau 6.6 Dépenses fiscales liées à la retraite (régimes privés) en pourcentage des revenus fiscaux totaux**

Pays	
Australie	4,6 %
Belgique	0,4 %
Canada	8,4 %
Finlande	1,8 %
Allemagne	0,2 %
Irlande	2,7 %
Portugal	0,1 %
Espagne	0,1 %
Suède	1,3 %
Royaume-Uni	3,8 %
États-Unis	3,5 %

Source : Whitehouse (1999)

Il faut noter que ces données reflètent la situation au début des années 90 pour la plupart des pays.

## 6.2 ACTIFS DES RÉGIMES DE RETRAITE

Au sein des pays industrialisés, le Québec (et le Canada) figure parmi les juridictions dans lesquelles le taux de capitalisation des régimes de retraite est le plus élevé. En additionnant le Régime de rentes du Québec et les régimes complémentaires, l'actif accumulé des régimes de retraite équivaut à 60 % du PIB au Québec et à 83 % du PIB pour l'ensemble du Canada (données de 2001). Cela exclut les actifs accumulés en vertu des régimes enregistrés d'épargne-retraite, qui représentent environ 36 % du PIB au Québec.

Les États-Unis, le Royaume-Uni et le Japon détiennent également des actifs importants liés aux régimes de retraite. Au Japon, toutefois, la plus grande partie de cette épargne provient du régime public, puisque les régimes complémentaires ne sont pas soumis aux mêmes normes de capitalisation qu'au Québec. Il est intéressant de noter que l'Italie, l'Allemagne et la France ont peu d'actifs accumulés. D'une part, le régime public de ces trois pays est financé en répartition (financement sur une base annuelle des dépenses courantes). D'autre part, les régimes complémentaires sont soit peu développés (Italie), financés en répartition (France), ou encore financés au moyen de réserves aux livres (« book reserves ») en Allemagne.

**Tableau 6.7 Actifs des régimes de retraite en pourcentage du PIB (2001)**

Pays	Régime public	Régimes complémentaires	Total
Québec	7 %	54 %	61 %
Canada	6 %	77 %	83 %
Pays-Bas	3 %	105 %	108 %
États-Unis	13 %	63 %	76 %
Royaume-Uni	0 %	66 %	66 %
Japon	37 %	19 %	56 %
Suède	33 %	4 %	37 %
Italie	0 %	4 %	4 %
Allemagne	0 %	3 %	3 %
France	1 %	0 %	1 %

Sources : Pour le Québec : Données compilées par la Régie des rentes du Québec. Pour le Canada : Statistique Canada, *Programmes de revenu de retraite au Canada : un aperçu statistique (1990-2000)*. Pour les autres pays : OCDE, *Statistical Databases, Financial Assets of Institutional Investors (2001)*.

### 6.3 MODES DE FINANCEMENT

Les pensions sont généralement financées au moyen de cotisations versées par les entreprises et les travailleurs, ou par les revenus généraux du gouvernement. À l'exception du programme d'assistance s'adressant aux personnes âgées à faible revenu, la plupart des pays financent leur système de pension au moyen de cotisations explicites. Le Canada constitue une exception du fait que la pension de Sécurité de la vieillesse est financée par les revenus généraux du gouvernement fédéral.

Le taux de cotisation au régime public de pensions dans les autres pays industrialisés est en général plus élevé que celui qui finance le Régime de rentes du Québec (voir Tableau 6.8). D'une part, il faut mentionner que le taux de remplacement du revenu offert par les régimes publics étrangers est généralement plus élevé que celui offert par le RRQ. D'autre part, le coût des rentes publiques au Québec présenté au Tableau 6.8 n'inclut pas les dépenses liées à la *Loi sur la Sécurité de la vieillesse*, qui représentent globalement 9,0 % de la masse salariale assujettie au Régime de rentes du Québec.

**Tableau 6.8 Taux de cotisation au régime général de pensions**

Pays	Taux de cotisation		
	Travailleur	Employeur	Total
Allemagne	9,75	9,75	19,50
États-Unis	6,20	6,20	12,40
France <sup>1</sup>	6,55	8,20	14,75
Italie	8,89	23,81	32,70
Japon	8,675	8,675	17,35
Pays-Bas <sup>2</sup>	17,90	-	17,90
Québec	4,95	4,95	9,90
Royaume-Uni <sup>3</sup>	11,00	12,80	23,80
Suède	9,25	9,25	18,50

Notes : <sup>1</sup> Régime général seulement. Il faut ajouter à cela 1,60 % des gains totaux versés par l'employeur. Une cotisation additionnelle de 9,50 % en moyenne (non incluse ici) sert à financer les régimes complémentaires obligatoires.

<sup>2</sup> Auquel il faut ajouter 1,25 % pour le financement des prestations de survivants.

<sup>3</sup> Auquel il faut ajouter une cotisation de 1,00 % sur les gains au-dessus du plafond assurable.

Dans certains cas, malgré le fait que des cotisations explicites soient prélevées auprès des travailleurs et des entreprises, le gouvernement est souvent responsable de combler tout déficit courant. En **Allemagne**, par exemple, les subventions du budget fédéral ont couvert 37 % des dépenses de pension en 2002 ; cette part devrait diminuer graduellement à 31 % en 2030. En **Italie**, le déficit du système d'assurance pension se situe actuellement à 0,8 % du PIB ; il devrait passer à 4,5 % du PIB d'ici 2010 et se maintenir à ce niveau jusqu'en 2030. Au **Japon**, le gouvernement finance actuellement le tiers des dépenses du régime de base (*National Pension*). La réforme japonaise de 2001 prévoit un relèvement graduel de la contribution financière du gouvernement qui devrait atteindre 50 % des dépenses du *National Pension* d'ici 2006.

### 6.4 STRATÉGIES DE FINANCEMENT À LONG TERME

#### 6.4.1 Limite imposée au taux de cotisation du régime public

Une approche observée au cours des dernières années consiste à mettre en place des mécanismes pour faire en sorte que le taux de cotisation ultime ne dépasse pas un certain seuil.

Au **Japon**, le dernier rapport actuariel préconise une augmentation graduelle des taux de cotisation au *National pension et au Employees' Pension Insurance* pour atteindre le taux ultime en 2025. Ce taux ne devrait pas augmenter par la suite. En **Allemagne**, les modifications de 2002 sont destinées à limiter le taux de cotisation ultime à 20 % en 2020 et 22 % en 2030. Le gouvernement est tenu de proposer des mesures appropriées au Parlement si les projections sur 15 ans indiquent que cet objectif ne sera pas atteint. En **Suède**, le nouveau régime à cotisation déterminée notionnel entré en vigueur en 1998 fixe le taux de cotisation à 16 %. Tout écart entre les prévisions et la réalité se répercutera donc en une réduction des rentes des retraités plutôt qu'en une augmentation du taux de cotisation. Aux **Pays-Bas**, on a l'intention de ne pas porter le taux de cotisation à plus de 18,25 %. Tout déficit du système de pension serait couvert par des transferts du fonds de réserve ou du budget général. En **Italie**, tout comme en Suède, le régime à cotisation déterminée notionnel fixe le taux de cotisation à 32,7 % pour l'Italie et à 18,5 % pour la Suède.

Jusqu'à présent, c'est la Suède qui se montre la plus soucieuse d'éviter une augmentation des impôts et des cotisations : le taux de cotisation du nouveau système est fixe et des ajustements nécessaires ne pourront être apportés qu'au niveau des prestations. L'Italie progresse dans la même direction avec son système réformé, mais l'effet sur les prestations versées ne sera perceptible qu'après une très longue période de transition.

#### 6.4.2 Création de fonds de réserve

Le Régime de rentes du Québec est financé sur base de capitalisation partielle, c'est-à-dire qu'une réserve est maintenue pour générer une partie des revenus nécessaires au financement des prestations du régime. Cela permet de maintenir le taux de cotisation à un niveau inférieur au taux de pure répartition<sup>22</sup>. La réserve actuelle du régime, qui représente 2,8 fois les sorties de fonds, augmentera jusqu'à atteindre près de quatre fois les sorties de fonds en 2020 pour diminuer graduellement par la suite. Et ceci, afin de maintenir le taux de cotisation constant à 9,9 % de 2003 à 2050 malgré l'arrivée massive des baby-boomers à l'âge de la retraite. Son poids relatif, exprimé comme le multiple des dépenses annuelles, décroîtra à mesure que la structure de la population atteindra une certaine stabilité. On peut qualifier la réserve du RRQ de réserve conjoncturelle visant à absorber le choc de l'arrivée à la retraite de cette génération nombreuse.

Le maintien de telles réserves pour un régime public de pensions n'est pas généralisé dans les pays d'Europe. Trois pays, l'Allemagne, le Royaume-Uni et l'Italie n'accumulent aucune réserve. La France et les Pays-Bas ont récemment créé un fonds de réserve, mais il est actuellement d'un niveau très modeste.

Le Japon et les États-Unis ont une approche de financement qui s'apparente à celle du Québec. Dans ces deux pays, comme au Québec, on vise à atteindre un niveau de réserve d'à peu près cinq fois les sorties de fonds annuelles entre 2015 et 2025, de manière à faire face à l'arrivée à la retraite de la génération du baby-boom.

Voici une description plus détaillée du type de projections réalisées par des actuaires de quatre pays pour mesurer la santé financière des régimes publics de pensions, ainsi que la suffisance des réserves qui les financent.

##### États-Unis

Le régime américain est financé en capitalisation partielle. Le taux de cotisation est fixé dans la loi. Le rapport actuariel effectue une projection sur 75 ans des revenus et dépenses du régime. Il compare le *Income rate* et le *Cost rate* pour mesurer l'état d'équilibre du régime. Le *Income rate* est l'équivalent d'un taux de cotisation uniforme sur 75 ans. Il exprime les revenus de cotisation selon le taux fixé dans la loi et les revenus de placement futurs en pourcentage de la masse salariale. Le *Cost rate* représente les dépenses de prestations

<sup>22</sup> L'analyse des sources de revenu est faite à partir du revenu équivalent disponible plutôt que du revenu personnel, car il y a très peu de données dans les études de comparaison internationale sur les composantes du revenu personnel. Lorsque certaines données sont disponibles, elles concernent des groupes spécifiques, de telle sorte qu'il n'est pas possible d'avoir un portrait de l'ensemble de la population âgée.

et d'administration du régime au cours des 75 prochaines années, en pourcentage de la masse salariale. La différence entre le *Income rate* et le *Cost rate* représente donc le surplus ou le déficit exprimé en pourcentage de la masse salariale. Il peut être interprété comme le taux de cotisation additionnel qui devrait être versé sur 75 ans pour placer le régime en situation d'équilibre. Selon le rapport actuariel de 2003, le taux de cotisation actuel de 12,4 % devrait être augmenté à 14,3 % pour que le régime soit en équilibre sur 75 ans. Si le taux n'est pas immédiatement augmenté, la réserve qui représente actuellement 2,7 fois les sorties de fonds du régime, augmentera pour atteindre 4,7 fois les sorties de fonds en 2015, pour ensuite décroître en valeur relative et devenir nulle en 2042.

#### Japon

Le Japon maintient une réserve très importante pour financer ses régimes de pension publics. La réserve représente actuellement près de 37 % du PIB. Le taux de cotisation a été fixé à un niveau supérieur au taux de répartition. Il est augmenté tous les cinq ans d'un pourcentage identique jusqu'à l'atteinte d'un taux stable à long terme, appelé taux de cotisation ultime. Ainsi, la cotisation au *National Pension*, le régime à prestation uniforme, qui était de 13 090 yens par mois en 2002, augmentera graduellement à 25 200 yens par mois à partir de 2020. Le taux de cotisation à l'*Employees' Pension Insurance*, le régime lié aux gains, sera de 17,35 % du salaire cotisable, ou 13,58 % du salaire total jusqu'en 2005. Il augmentera graduellement à 27,8 % du salaire cotisable, ou 21,6 % du salaire total à partir de 2025. En conséquence, le ratio de la réserve sur les sorties de fonds sera stable autour de 3,0 pour le *National Pension* et ce, pour les 50 prochaines années (3,3 en 2002, 2,8 en 2050). Pour l'*Employees' Pension Insurance*, le ratio passera de 5,8 en 2002, à 3,0 en 2050.

#### Suède

Les cotisations des travailleurs et des employeurs au nouveau régime suédois à cotisation déterminée notionnel ne sont pas versées dans des comptes individuels. Elles servent plutôt à alimenter une réserve de stabilisation. Cette réserve aura pour rôle de lisser les écarts temporaires entre les cotisations et les rentes versées dans les cas de développements démographiques ou économiques défavorables. En ce qui concerne la démographie, des risques sont liés à l'augmentation de l'espérance de vie, au taux de fécondité, à l'immigration et au nombre de personnes en emploi. Du côté de l'économie, une faible croissance ou des taux de rendements faibles sont des risques auxquels le régime peut être confronté. Un mécanisme automatique de réduction de l'indexation des rentes et du taux d'accumulation des comptes notionnels permet de rééquilibrer le régime, si le contexte devient défavorable.

Le mécanisme d'équilibrage automatique fonctionne comme suit. On définit d'abord un ratio d'équilibre :

Ratio d'équilibre	=	<u>Actif lié aux cotisations + Réserve de stabilisation</u> Passif accumulé
Actif lié aux cotisations	=	Montant des cotisations actuelles (multiplié par) Durée moyenne entre cotisation et paiement
Durée moyenne entre cotisation et paiement	=	Âge moyen des retraités (moins) Âge moyen des cotisants
Passif accumulé	=	Valeur des comptes individuels des non-retraités (plus) Valeur présente des rentes futures des retraités actuels

Si le ratio d'équilibre est inférieur à 1,0, les comptes notionnels et les prestations sont indexés à un taux inférieur à celui de la croissance des gains moyens.

France

Le régime français est financé en répartition. Il existe un fonds de réserve depuis 1999, mais il dispose d'un budget propre, distinct des opérations des régimes en répartition. L'existence de la réserve n'affecte donc pas, du moins pour l'instant, la formule de détermination du taux de cotisation. Le fonds de réserve est alimenté par les excédents provenant de certains comptes publics liés à la sécurité sociale et par une fraction du produit des prélèvements sociaux de 2 %. Le fonds de réserve a atteint 8,4 milliards d'euros au 30 juin 2002.

96

6.5

#### **SOMMAIRE : LE FINANCEMENT DES PENSIONS**

Le coût des pensions publiques au Québec et au Canada est parmi les moins élevés des pays industrialisés.

La pension de Sécurité de la vieillesse au Canada est financée par les revenus généraux du gouvernement. Le gouvernement canadien a donc une grande latitude pour revoir, au besoin, certains paramètres du régime de manière à en réduire les coûts.

Les dépenses fiscales liées à la retraite au Canada sont parmi les plus élevées des pays considérés. Le Canada se range donc parmi les pays qui offrent les meilleurs avantages fiscaux en vue de la retraite.

La plupart des pays ont fixé une limite supérieure au taux de cotisation que devrait atteindre le régime général de pensions. Certains pays ont toutefois des mécanismes d'ajustement des cotisations ou des prestations plus coercitifs qu'au Québec, par exemple la réduction des prestations ou de l'indexation des rentes. Ces mécanismes ont été mis en place pour le cas où le taux de cotisation devrait augmenter à des niveaux supérieurs aux objectifs. Au Québec, une approche de consultation publique a été retenue.

Le Québec, le Japon et les États-Unis ont une approche similaire en ce qui concerne la capitalisation partielle de leur régime public de pensions. Ils visent à atteindre, à moyen terme, des niveaux de réserve comparables. Dans les autres pays considérés, à l'exception de la Suède, les réserves sont modestes ou inexistantes.

# CHAPITRE 7

---

## STRATÉGIES POUR FAIRE FACE AUX DÉFIS À VENIR



Les pays industrialisés ont emprunté diverses avenues pour faire face au défi du vieillissement et ainsi atténuer l'augmentation prévisible des coûts liés à la retraite. On a cherché soit à réduire la portée ou le montant des prestations, soit à trouver de nouvelles sources de revenu. De manière générale, toutefois, les pays industrialisés ont préféré une modification des paramètres à une restructuration complète du système, comme on a pu l'observer en Amérique du Sud ou en Europe de l'Est. Parallèlement à la modification des régimes publics, la majorité des pays industrialisés ont également mis en place des mécanismes pour développer le marché privé de la retraite, et ce, afin de compenser la réduction graduelle de la portée des régimes publics.

Ce chapitre illustre les approches les plus souvent utilisées dans la recherche de cet équilibre financier à long terme des systèmes de retraite. L'annexe 7.1 présente sous forme tabulaire un aperçu des principales réformes qui ont touché les régimes de retraite dans le monde depuis une vingtaine d'années.

## 7.1 RÉFORMES RÉCENTES

Un survol des réformes adoptées dans certains pays au cours des dernières années permettra de déceler les pistes les plus fréquemment empruntées par les pays étrangers. Il permettra aussi de les comparer avec l'approche retenue par le Québec pour faire face aux défis qui l'attendent.

### 7.1.1 États-Unis

En ce qui concerne l'augmentation de l'âge de la retraite, les États-Unis ont été des précurseurs en annonçant, lors de la réforme de 1983, une augmentation de l'âge normal de la retraite de 65 à 67 ans. Cette augmentation s'applique entre les années 2001 et 2027. La réforme est accompagnée d'une série d'autres mesures, en particulier :

- l'imposition des rentes pour les bénéficiaires à revenu élevé ;
- l'augmentation du taux de cotisation ;
- une extension de la couverture à certains employés fédéraux et d'organisations sans but lucratif ;
- une révision des prestations aux survivants.

### 7.1.2 France

La réforme de 2003 visait à rapprocher les dispositions des régimes du secteur public et du secteur privé, à augmenter la durée de cotisation et à encourager une retraite plus tardive.

Augmentation du nombre d'années de cotisation pour avoir droit à une pleine pension

Le nombre d'années requises pour avoir droit à une pleine pension sera augmenté de 40 à 41 ans entre 2008 et 2012. Un rapport déterminera d'ici 2008 si cette augmentation sera appliquée dès 2008 ou si elle sera reportée à plus tard. Entre 2004 et 2008, les fonctionnaires devront effectuer un rattrapage de 37,5 à 40 années pour rejoindre les travailleurs du secteur privé. Des mesures particulières s'appliqueront aux travailleurs qui ont commencé à travailler très jeunes.

Incitation à rester plus longtemps sur le marché du travail

Pour ceux qui continueront de travailler après l'âge de 60 ans, la rente sera bonifiée de 3 % par année de report. De plus, on permettra le cumul d'une rente de retraite partielle et d'un revenu de travail.

Pénalité pour la retraite anticipée

Les travailleurs du secteur privé qui prennent une retraite anticipée voient présentement leur rente réduite de 10 % par année d'anticipation. Les fonctionnaires ne sont pas sujets

à une telle réduction. La réforme vise cependant à instaurer une réduction actuarielle pour les fonctionnaires qui prennent une retraite anticipée. Elle vise aussi à faire converger le pourcentage de réduction à environ 5 % par année d'anticipation pour tous les travailleurs des secteurs public et privé.

Incitation à l'épargne-retraite

De nouvelles mesures fiscales encourageront l'épargne individuelle en vue de la retraite.

### 7.1.3 Japon

100

Le régime public a été modifié en 2000. Le principal objectif de la réforme était de garantir que l'actuel système public de pension pourrait continuer d'offrir ce qu'il offre aujourd'hui, tout en parvenant à éviter une forte augmentation des cotisations. Sans réforme, il aurait été nécessaire de doubler les cotisations d'ici 2025 pour maintenir les prestations à leur niveau actuel.

*National Pension*

Le montant de la pension maximum de la *National Pension* a été augmenté. Afin de garantir la stabilité des finances de la *National Pension*, la part de l'aide gouvernementale à ce régime passera du tiers à la moitié des dépenses de pensions.

*Employees' Pension Insurance (EPI)*

L'âge de la retraite sera progressivement relevé de 60 à 65 ans, entre 2013 et 2025 pour les hommes, et entre 2018 et 2030 pour les femmes. Les pensions liées aux gains du *Employees' Pension Insurance* sont réduites de 5 %. Les cotisations seront désormais calculées sur le salaire total, incluant les primes, au lieu du salaire net. Le taux de cotisation est réduit en conséquence. Les travailleurs âgés de 65 à 69 ans seront tenus de cotiser : ceux dont les gains de travail dépassent un montant déterminé devront accepter une réduction proportionnelle de leur pension.

Pour les deux régimes (*National Pension* et EPI), les pensions des personnes qui atteindront 65 ans après le mois d'avril 2000 seront indexées en fonction des prix au lieu des salaires.

Régimes privés

Depuis le milieu des années 90, les marchés financiers au Japon ont été déréglementés. Il y a donc eu une intention de développer l'environnement financier. On vise également à mieux couvrir les travailleurs des petites entreprises. Depuis 2001, la nouvelle loi permet de créer des régimes professionnels ou individuels à cotisation déterminée. La réforme, qui s'accompagne d'incitatifs fiscaux, vise à encourager les petites et moyennes entreprises, à créer des régimes de retraite professionnels et à augmenter les investissements sur le marché boursier. Avant cette réforme, les régimes à cotisations déterminées n'étaient pas autorisés au Japon.

Les travailleurs indépendants ou les travailleurs dont l'employeur ne propose pas de régime complémentaire de retraite peuvent s'affilier à un régime individuel à cotisation déterminée.

### 7.1.4 Allemagne

Le système de retraite allemand a connu des réformes importantes en 1992 et 2001.

La réforme de 1992

Le principal changement de la réforme de 1992 a consisté à lier les prestations au salaire net plutôt qu'au salaire brut. Étant donné l'augmentation des taxes et des cotisations sociales au cours des années, cela s'est traduit par une réduction des prestations. Le

second changement important de cette réforme a été l'augmentation de l'âge « normal » de la retraite. On a aussi introduit un ajustement actuariel des prestations pour les personnes qui prennent leur retraite à un âge différent, surtout pour réduire l'incitation à une retraite anticipée.

La réforme de 2001

Le 11 mai 2001, une nouvelle réforme des pensions a été ratifiée. Elle porte le nom de réforme Riester, du nom du ministre du Travail qui l'a fait adopter. Cette réforme est majeure puisqu'elle transforme le système monolithique allemand, conçu par Bismarck il y a 120 ans, en un système à plusieurs paliers. L'objectif premier de la réforme Riester a été de stabiliser le taux de cotisation du régime général. La loi spécifie que le taux de cotisation ne pourra pas dépasser 20 % d'ici 2020, et 22 % d'ici 2030. Le taux de remplacement de la rente de retraite, actuellement de 70 % du salaire net, sera graduellement réduit à 64 %.

On vise à ce que la réduction du niveau de la rente publique soit compensée par des rentes plus élevées provenant des régimes privés. Pour ce faire, on subventionnera les cotisations aux régimes de retraite privés, qu'ils soient collectifs ou individuels. Deux séries de mesures touchant les régimes privés ont été adoptées :

- la première concerne les régimes parrainés par les entreprises. On y a introduit le droit de convertir une partie du salaire en cotisations à un régime de retraite pour en tirer un bénéfice fiscal. De plus, un nouveau type de régime, les *Pension Funds*, permet aux petits employeurs de participer à des régimes gérés par des institutions financières, un peu comme les régimes de retraite simplifiés au Québec ;
- la seconde mesure concerne les individus. Il leur est dorénavant permis de cotiser à un compte individuel du type REER qui doit servir à acheter une rente à la retraite. Les travailleurs à faible revenu reçoivent une subvention du gouvernement pour les aider à verser la cotisation. Les travailleurs à revenu élevé bénéficient de déductions fiscales.

#### 7.1.5 Royaume-Uni

Depuis 1999, plusieurs changements ont affecté le système de pensions britannique.

Création du *Minimum Income Guarantee*

Le gouvernement a créé, en avril 1999, le *Minimum Income Guarantee*, un régime d'assistance aux personnes âgées à faible revenu qui a remplacé un régime antérieur moins généreux, l'*Income Support*.

Remplacement du SERPS par le S2P

En avril 2002, le SERPS a été remplacé par le *State Second Pension (S2P)*. Le nouveau régime procure une rente publique liée aux gains, plus généreuse pour les travailleurs à revenu faible et moyen. De plus, il prévoit des crédits additionnels aux personnes ayant charge d'enfants et aux personnes invalides.

Introduction du *Pension Credit*

En avril 2003, le gouvernement a instauré le *Pension Credit* qui remplace le *Minimum Income Guarantee* pour encourager davantage les personnes à épargner. En vertu du nouveau programme, une prestation additionnelle est versée aux personnes retraitées à faible revenu. Elles doivent avoir accumulé des droits en vertu d'un régime de retraite ou de l'épargne personnelle. La nouvelle prestation a pour effet de réduire le taux de taxation effectif de 100 % que les retraités à faible revenu devaient financer en vertu du régime antérieur.

*Stakeholder Pensions*

Les *Stakeholder Pensions* sont des régimes de retraite à cotisation déterminée mis sur pied par les employeurs. Depuis octobre 2001, tout employeur a l'obligation d'établir un *Stakeholder Pension Plan*, sauf dans les cas suivants :

- il a moins de cinq employés ;
- il parraine un régime complémentaire de retraite auquel peuvent participer tous les employés qui ont un minimum d'années de service ;
- tous ses employés gagnent moins de £67 par semaine ;
- il parraine un *Group Personal Pension Scheme*. Il y contribue pour au moins 3 % du salaire et ne charge aucuns frais de sortie lorsque l'employé quitte la compagnie ou le régime.

L'employeur n'est pas tenu de cotiser au *Stakeholder Pension Scheme*. Le régime peut ne recevoir que des cotisations des employés. Chaque employé est cependant libre d'adhérer au régime de son employeur. La cotisation maximale de l'employé est la même que pour le *Personal Pension Plan*. Le *Stakeholder Pension Scheme* est administré par une compagnie d'assurance, une banque ou une société de fiducie. Les frais d'administration ne doivent pas dépasser 1 % du fonds annuellement. Les cotisations peuvent être arrêtées, recommencées ou modifiées à tout moment sans pénalité pour le participant. Aucune charge ne doit être appliquée lors d'un transfert. Les administrateurs de régime doivent fournir annuellement aux participants un relevé qui fait état des cotisations versées, de la valeur accumulée, des revenus de placement, des transferts effectués et de la performance du fonds. La cotisation de l'employé bénéficie d'avantages fiscaux.

**7.1.6 Suède**

On a vu au chapitre trois que la Suède a modifié son régime général en régime à cotisation déterminée notionnel. Cette formule permet de fixer le taux de cotisation et d'ajuster au besoin les prestations si les développements démographiques ou économiques sont moins favorables que prévu. Une description détaillée du nouveau régime apparaît à la section 4.4.

**7.1.7 Italie**

L'Italie a suivi l'exemple de la Suède avec l'adoption d'un régime à cotisation déterminée notionnel. Une description détaillée du nouveau régime apparaît à la section 4.2.

**7.1.8 Finlande**

Le gouvernement finlandais a adopté une réforme qui entrera en vigueur à partir de 2005. La plupart des changements visent à encourager les travailleurs à se retirer plus tard du marché du travail.

*Âge de la retraite*

L'âge de la retraite sera flexible entre 62 et 68 ans. Présentement, les travailleurs peuvent cesser de travailler à partir de 55 ans et ils peuvent recevoir des prestations d'assurance-emploi jusqu'à 65 ans. Ces dispositions seront graduellement remplacées par une allocation moins généreuse. Les prestations liées aux gains sont présentement basées sur les années de service entre 23 et 59 ans. Avec les changements à l'âge de la retraite, toute la période de service entre 18 et 68 ans sera prise en compte. Le système de pension partielle actuellement offert aux personnes âgées qui désirent demeurer à l'emploi deviendra aussi moins attrayant.

*Formule de rente*

Le crédit de rente annuel est actuellement de 1,5 % jusqu'à 59 ans et de 2,5 % entre 60 et 65 ans. Le crédit de rente sera haussé pour les personnes de plus de 52 ans. La rente liée aux gains sera calculée en partie sur la base de l'espérance de vie au moment de la retraite.

### 7.1.9 Québec

Retraite progressive et anticipée

En juin 1997, la *Loi sur le Régime de rentes du Québec* et la *Loi sur les régimes complémentaires de retraite* ont été modifiées à l'égard de la retraite progressive et de la retraite anticipée.

Réforme du Régime de rentes du Québec de 1998

Cette réforme inclut les éléments suivants concernant les cotisations :

- une augmentation rapide du taux de cotisation vers un taux d'équilibre atteint en 2003 (9,9 %) ;
- un gel de l'exemption générale ;
- le versement de cotisations par les retraités qui travaillent.

En ce qui concerne les prestations, la réforme prévoit :

- une rente calculée sur la moyenne du MGA de cinq ans plutôt que trois ans ;
- le gel de la prestation de décès ;
- une rente de retraite réduite pour les personnes invalides qui atteignent 65 ans.

Ces changements aux prestations représentent une baisse globale des coûts de 6 % en 2025.

Par ailleurs, la réforme prévoit la production d'un rapport actuariel tous les trois ans et une consultation publique tous les six ans.

Utilisation des surplus des régimes complémentaires de retraite

Une loi, adoptée en 2000, est venue préciser les règles concernant le droit d'utiliser les surplus par le biais de congés de cotisation dans les régimes complémentaires de retraite. Elle améliore la situation des travailleurs qui changent d'emploi et simplifie certaines dispositions.

## 7.2 MODIFICATIONS À L'ÉTUDE

Malgré les étapes franchies par la plupart des pays pour faire face aux coûts grandissants des pensions, certaines réformes n'ont pas eu l'ampleur initialement visée. Plusieurs pays doivent envisager une réforme en plusieurs étapes et certains d'entre eux sont en réflexion sur de nouvelles avenues à explorer. Voici quelques exemples de réflexion en cours.

### 7.2.1 Royaume-Uni

Le gouvernement britannique a déposé, en décembre 2002, un livre vert sur la réforme des pensions intitulé *Simplicity, security and choice: Working and saving for retirement*. Les changements proposés touchent les régimes publics, les régimes complémentaires de retraite et les pensions individuelles.

Régimes publics

Les personnes qui retarderont le versement de leur *State Pension*<sup>23</sup> bénéficieront d'une augmentation de leur rente ou pourront recevoir un montant forfaitaire additionnel. La rente sera augmentée d'au moins 10 % par année d'ajournement, comparativement à 7,5 % actuellement. Alternativement, un montant forfaitaire additionnel pouvant atteindre £20,000 pour une personne seule ou £30,000 pour un couple, pourra être versé à une personne qui demandera sa *State Pension* à 70 ans au lieu de 65 ans.

Les travailleurs indépendants pourront participer au *State Second Pension* (S2P).

<sup>23</sup> Il est déjà prévu que l'âge de la retraite pour la *State Pension* augmentera de 60 à 65 ans pour les femmes entre 2010 et 2020. Il est déjà de 65 ans pour les hommes. Le livre vert ne recommande pas de hausse additionnelle de l'âge de la retraite.

## Régimes complémentaires de retraite

Les changements visent tout d'abord à encourager l'acquisition immédiate de régimes complémentaires de retraite. On propose donc une simplification et plus de flexibilité par l'entremise des mesures suivantes :

- la simplification des règles régissant les régimes complémentaires de retraite ;
- l'introduction de règles fiscales uniformes pour l'ensemble des régimes de retraite. Il existe présentement huit régimes fiscaux touchant les pensions et il existe, à l'intérieur de ces régimes, diverses règles au sujet des cotisations et des prestations ;
- des règles de capitalisation plus flexibles et adaptées à chaque régime ;
- la simplification de la structure des régimes soustraits au SERPS (dorénavant le S2P) ;
- la consolidation et la simplification de la loi sur les pensions en ce qui touche l'administration et la gouvernance.

Plusieurs changements ont trait à l'information et la protection des employés :

- la création d'un nouvel organisme de surveillance des pensions. Il centrera son action sur les régimes où il y a risque de fraude, de gouvernance déficiente ou de mauvaise administration ;
- l'instauration du droit des participants à être consultés lorsqu'il y a des changements à leur régime ou qu'il prend fin ;
- une meilleure protection des participants au cas où le régime de retraite prendrait fin ;
- une meilleure information fournie aux participants pour leur permettre de déceler tout problème de financement de leur régime ;
- la possibilité pour les employeurs de faire de la participation au régime de retraite une condition d'emploi ;
- l'amélioration de l'information fournie par les employeurs aux participants à des régimes de retraite.

Parmi les nombreux changements proposés, certains concernent l'âge :

- abolition de l'âge obligatoire de retraite ;
- âge de la retraite augmenté à 65 ans pour les nouveaux employés de la fonction publique ;
- possibilité de continuer à travailler après avoir commencé à retirer sa rente d'un régime privé ;
- hausse de 50 à 55 ans de l'âge minimum pour recevoir sa pension d'un régime privé.

Régimes individuels (*Personal pensions*)

Deux propositions concernent les régimes individuels :

- la possibilité de cotiser jusqu'à 200,000 £ par année à un régime individuel, avec une limite à vie de 1.4 millions £ ;
- l'introduction de nouvelles formes d'annuités pour la conversion des comptes accumulés.

## Autres sujets

Divers autres changements sont aussi proposés :

- la simplification des mesures touchant les pensions individuelles pour réduire les coûts administratifs et réduire le coût des conseils financiers ;
- l'introduction d'une législation pour éliminer la discrimination selon l'âge ;
- diverses mesures prévues pour aider les travailleurs âgés à demeurer sur le marché du travail ou à le réintégrer ;
- l'établissement d'une Commission des pensions pour rendre compte de l'efficacité de la présente approche « volontariste » du système de retraite.

### 7.2.2 États-Unis

Option de la *President's Commission to Strengthen Social Security*

Une commission présidentielle a déposé, en décembre 2001, un rapport qui propose des changements au régime général de pensions américain (OASDI). Le rapport propose trois modèles qui prévoient qu'une partie des cotisations des travailleurs soient versées à des comptes d'épargne-retraite individuels facultatifs dont les placements seraient sous le contrôle des détenteurs.

Le premier modèle permet au travailleur de rediriger de façon volontaire vers un compte individuel une partie de ses cotisations au OASDI. Dans l'ensemble, ce modèle ne requiert aucune cotisation additionnelle de la part des travailleurs. Il ne spécifie aucun changement à la structure des prestations du OASDI pour en assurer la viabilité à long terme. Le deuxième modèle permet, lui aussi, au travailleur de rediriger de façon volontaire vers un compte individuel une partie de ses cotisations au OASDI. D'une manière globale, ce modèle ne requiert pas non plus de cotisation additionnelle de la part des travailleurs. Cependant, pour assurer la viabilité financière à long terme du régime, il réduit la rente initiale des nouveaux retraités du OASDI par une indexation des gains de carrière en fonction des prix plutôt que des salaires. Il augmente aussi les prestations du OASDI payables aux travailleurs à faible revenu. Le troisième modèle établit des comptes personnels facultatifs qui permettent de verser des prestations plus généreuses. Une cotisation de base au compte individuel, en plus des cotisations actuelles, permet aussi de rediriger une partie de la cotisation au OASDI au compte individuel. Ce modèle assure la viabilité du OASDI en ajoutant des revenus et en ralentissant la croissance des prestations.

105

### 7.2.3 Allemagne

Puisque les mesures de la réforme Riester, adoptée en 2001, ne seront pas suffisantes pour assurer la pérennité du régime, une commission a été formée en novembre 2002, la commission Rürup. Elle a pour objectif de stabiliser le taux de cotisation du régime public et en même temps d'assurer des revenus adéquats aux futurs retraités.

Les propositions de réforme qui découlent des travaux de cette commission ont été publiées en août 2003. Elles consistent en deux mesures principales. La première est une augmentation graduelle de l'âge normal de la retraite de 65 à 67 ans. La seconde est une modification à la formule d'indexation des rentes qui lierait le niveau des prestations à l'évolution du ratio de dépendance, c'est-à-dire le rapport entre le nombre de personnes âgées et le nombre de travailleurs.

### 7.2.4 Italie

La réforme de 1996 en Italie a modifié en profondeur le système de retraite pour les jeunes générations. Cependant, la période de transition sera très longue, de sorte que le problème de financement des pensions des travailleurs qui arriveront bientôt à la retraite n'est pas résolu. Le gouvernement italien envisage de nouvelles modifications au régime public, entre autres un relèvement de l'âge de la retraite qui toucherait les personnes toujours soumises à l'ancien régime.

### 7.2.5 Québec

La consultation publique de 2004 propose une série de modifications au Régime de rentes du Québec. Ces modifications permettent notamment une plus grande flexibilité dans le choix de l'âge de la retraite et une plus grande équité entre les diverses catégories de bénéficiaires.

### 7.3 SOMMAIRE : LES STRATÉGIES PRIVILÉGIÉES

Les pays développés ont donc adopté diverses stratégies pour faire face aux défis auxquels sont confrontés les systèmes de retraite. Les principales mesures mises en place peuvent être regroupées en cinq grandes catégories.

La première concerne la réduction des pensions publiques par :

- une augmentation du nombre d'années requises pour la pleine pension, comme l'a fait la **France** avec la réforme de 2003 ;
- la réduction du taux de remplacement du revenu. En **Allemagne**, par exemple, ce taux passera de 70 % à 64 % d'ici quelques années ; aux **États-Unis**, une modification est venue changer le calcul du salaire moyen servant au calcul de la rente, en réduisant les facteurs d'ajustement des gains antérieurs. Au **Québec**, le calcul a été modifié pour indexer les salaires de chaque année de cotisation en fonction de la moyenne des MGA des cinq dernières années plutôt que des trois dernières années ;
- la réduction de l'indexation des rentes. En **Allemagne**, la rente est indexée sur le salaire net au lieu du salaire brut. La **France** passera à une indexation des prestations en fonction des prix pour le régime des fonctionnaires, les régimes du secteur privé étant déjà indexés selon les prix.

La deuxième consiste en une incitation à travailler plus longtemps par :

- le relèvement de l'âge normal de la retraite ; aux **États-Unis**, une augmentation de l'âge de la retraite de 65 à 67 s'appliquera entre les années 2001 et 2020. Plusieurs autres pays d'Europe comme la **Suède** et l'**Italie** apporteront des changements en ce sens ;
- la réduction des avantages liés à la retraite anticipée ; en **France** par exemple, il y aura des pénalités plus importantes dans les cas de retraite anticipée ;
- la revalorisation en cas de retraite ajournée ; le **Québec** (document de consultation) et la **France** offrent des bonifications plus généreuses à ceux qui ajournent leur retraite ;
- des mesures facilitant la combinaison du revenu de retraite et du revenu de travail, comme en **Suède**, aux **États-Unis** et en **Italie**. Le document de consultation, au **Québec**, prévoit des mesures à cet égard.

La troisième effectue un renforcement du financement des régimes publics par :

- une augmentation du taux de cotisation ou du salaire assurable ; le Japon s'est doté par exemple d'un calendrier d'augmentation des taux de cotisation jusqu'en 2025, pour atteindre un taux stable à long terme ;
- la création de réserves ; le **Québec**, les **États-Unis** et le **Japon** ont appliqué depuis longtemps une philosophie de capitalisation partielle de leur régime public. Les trois pays ont une approche très similaire en ce qui concerne l'utilisation de la réserve du régime public de pensions ;
- une limite imposée au taux de cotisation à long terme. Le **Canada** a adopté un mécanisme selon lequel une insuffisance du taux de cotisation est soumise à la consultation des provinces. Le **Québec** évalue la suffisance de son taux de cotisation tous les trois ans au moyen de l'évaluation actuarielle et une

consultation publique doit se tenir tous les six ans. Au **Japon**, la législation va exiger un ajustement des prestations tous les cinq ans afin de maintenir le régime en équilibre financier.

La quatrième introduit de nouveaux mécanismes privés qui favorisent :

- les régimes complémentaires simplifiés ; le **Japon**, le **Royaume-Uni**, les **États-Unis** et le **Québec** ont notamment choisi cette stratégie ;
- les outils individuels d'épargne-retraite ; la **Suède**, par exemple, a créé un compte individuel capitalisé financé au moyen d'une cotisation supplémentaire de 2,5 % du salaire. En **Allemagne**, on encourage la création de comptes individuels d'épargne-retraite.

La cinquième et dernière catégorie concerne la révision de la fiscalité des régimes de retraite par le biais :

- d'incitatifs fiscaux à l'épargne ; en **Allemagne**, les cotisations aux régimes privés sont subventionnées par l'octroi de déductions fiscales pour les personnes à revenu élevé. S'il s'agit de personnes à faible revenu, on accorde une subvention directe aux cotisants. La plupart des pays, dont les **États-Unis**, adoptent, en même temps qu'une réforme des pensions, une série de mesures fiscales visant à encourager l'épargne-retraite ;
- d'une harmonisation de la fiscalité des différents régimes de retraite ; au **Royaume-Uni**, le livre vert déposé en 2001 vise l'uniformisation de la fiscalité des régimes de retraite. Au **Canada**, la cotisation maximum à un REER tient compte des crédits de rentes accumulés dans un régime complémentaire de retraite.

Par contre, certaines des mesures adoptées vont dans le sens contraire des réductions de coûts et sont davantage dictées par un souci d'équité ou de besoin de soutenir des groupes particuliers de la population. On retrouve parmi ces mesures :

- la reconnaissance des années de charge d'enfants aux fins de calcul de la rente ;
- une révision de la notion de conjoint permettant le versement de rentes de survivants aux conjoints de fait et aux veufs, par exemple ;
- une libéralisation des programmes de revenu minimum aux personnes âgées à faible revenu.

**ANNEXE 7.1****Survol des principales réformes des retraites dans les pays industrialisés****1978**

Royaume-Uni  
Introduction du SERPS avec possibilité d'opting out

**1981**

Amérique latine  
Réforme au Chili : comptes individuels capitalisés obligatoires

**1983**

États-Unis  
Réforme du OASDI :  
- relèvement de l'âge de la retraite de 65 à 67 ans (entre 2003 et 2027)  
- impôt sur les pensions des personnes à revenu élevé

**1986**

Royaume-Uni  
- Modifications au SERPS (réduction du taux de remplacement)  
- Opting out étendu aux régimes individuels (*Personal Pensions*) à partir de 1988

**1992**

Italie  
Réforme Amato :  
- augmentation de l'âge de la retraite  
- allongement de la période de référence  
- augmentation de la durée de cotisation requise  
- réduction du taux de remplacement  
- réduction de l'indexation

**1993**

France  
Réforme du régime général :  
- augmentation du nombre d'années pour une pleine pension (37,5 à 40)  
- salaire de référence sur 25 années au lieu de 10  
- revalorisation en fonction des prix au lieu des salaires

Amérique latine  
Adoption du modèle chilien par le Pérou

**1994**

Amérique latine  
Adoption du modèle chilien par l'Argentine et la Colombie

**1996**

Italie  
Réforme Dini : régime à cotisation déterminée notionnel

Amérique latine  
Adoption du modèle chilien par l'Uruguay

### 1997

États-Unis

- Révision de certaines règles du *Individual Retirement Account* traditionnel
- Introduction du Roth IRA

Italie

Réforme Prodi :

- resserrement des conditions d'accès à la pension d'ancienneté
- augmentation des cotisations
- introduction d'un système de régimes complémentaires

Amérique latine

Adoption du modèle chilien par la Bolivie, le Mexique et El Salvador

### 1998

États-Unis

Proposition Clinton : transférer une partie des excédents budgétaires à la Sécurité sociale pour investir sur les marchés

### 1999

Royaume-Uni

Instauration du *Minimum Income Guarantee*

France

Création d'un fonds de réserve

Allemagne

Modifications au régime public :

- changements à la rente d'invalidité
- changements à l'âge de retraite anticipée
- instauration d'un facteur démographique dans la formule de pension

Suède

Réforme vers un régime à cotisation déterminée notionnel

Japon

- *National Pension* : augmentation de la rente
- *Employees' Pension Insurance* : relèvement de l'âge de la retraite de 60 à 65 ans entre 2013 et 2025 et réduction de la rente de 5 %
- révision des règles de financement

### 2001

États-Unis

- Commission présidentielle (trois modèles de comptes individuels capitalisés)
- Adoption du *Economic Growth and Tax Reconciliation Act* (EGTRA)

Royaume-Uni

Instauration des *Stakeholder Pensions*

France

Création du *Conseil d'orientation des retraites*

Japon

Autorisation des régimes complémentaires à cotisation déterminée

**2002**

États-Unis

Affaire *Enron* et révision des règles des régimes de retraite 401(k)

---

Royaume-Uni

- remplacement du SERPS par le S2P
  - Livre vert sur les pensions
- 

Allemagne

Réforme du régime public :

- réduction du taux de remplacement
- réduction de l'indexation
- réduction de la rente de conjoint survivant
- crédits additionnels pour charge d'enfant

Introduction de comptes individuels capitalisés

---

Italie

Modifications aux régimes complémentaires :

- versement de l'allocation de départ au régime de retraite
- mesures visant à encourager une retraite plus tardive

**2003**

Royaume-Uni

Introduction du *Pension Credit*

---

France

Réforme des retraites :

- augmentation du nombre d'années pour une pleine pension
- revalorisation pour ajournement de la retraite
- pénalité pour retraite anticipée

# CONCLUSION

---

FORCES ET FAIBLESSES DU SYSTÈME QUÉBÉCOIS



L'examen des systèmes de sécurité financière à la retraite de plusieurs pays industrialisés a permis de faire ressortir les forces et les faiblesses du système québécois. Ces forces comme ces faiblesses sont attribuables à des facteurs constitutionnels, législatifs, institutionnels et d'équité entre les personnes âgées.

Forces de nature législative et institutionnelle

- le Québec dispose d'un système à plusieurs composantes (publiques et privées, obligatoires et facultatives, capitalisées et financées en répartition), ce qui amène une diversification des risques ;
- les dépenses publiques au titre des pensions sont peu élevées au Québec, comparativement aux autres pays ;
- le système offre une certaine flexibilité aux individus et aux entreprises ; les régimes complémentaires sont facultatifs, ce qui permet aux employeurs qui le désirent et qui en ont la capacité financière, d'établir un régime ; de leur côté, les travailleurs qui ne peuvent participer à un RCR dans leur entreprise ont la possibilité de cotiser à un REER ;
- le régime public (RRQ) s'est doté d'un plan de financement, ainsi que de mécanismes pour mesurer la santé financière du régime à l'aide d'une évaluation actuarielle triennale. Il peut aussi réviser au besoin les dispositions du régime pour en assurer la pérennité par une consultation publique tous les six ans ;
- une loi efficace encadre les régimes complémentaires de retraite en :
  - assurant le financement des régimes ;
  - garantissant une saine gestion des placements ;
  - garantissant des droits minimaux aux participants ;
  - assurant une administration indépendante, compétente et capable de faire intervenir toutes les parties par un comité de retraite ;
- enfin, le système québécois bénéficie d'une fiscalité intégrée et cohérente à l'égard des régimes publics, des régimes complémentaires de retraite et des REER. Cette intégration encourage l'épargne en vue de la retraite.

Force dans le traitement équitable des personnes âgées

En ce qui concerne le bien-être économique des personnes âgées :

- le Québec se situe dans le peloton de tête des pays au niveau des indicateurs d'adéquation du revenu des personnes âgées ;
- le taux de faible revenu de la population âgée au Canada et au Québec était de l'ordre de 2 % à 3 % au milieu des années 90, ce qui se compare à des pays comme les Pays-Bas et la Suède. La performance du Canada et du Québec à l'égard de la réduction du risque de pauvreté chez les personnes âgées est supérieure à la moyenne des pays étudiés ;
- de façon générale, les inégalités de revenu sont moins importantes chez les personnes âgées de 65 ans ou plus que chez les personnes d'âge actif, ce qui signifie qu'il y a une diminution des inégalités de revenu au moment de la retraite.

Faiblesses du système québécois

En revanche, les faiblesses du système québécois résident dans la difficulté pour celui-ci de répondre aux besoins de certains segments de la population. Ces besoins sont dictés en grande partie par les réalités démographiques et sociologiques de la population. Les failles empêchant le système de répondre de manière optimale aux besoins peuvent se résumer comme suit :

- une partie importante des revenus de source publique provient de la pension de Sécurité de la vieillesse financée par les revenus généraux du gouvernement fédéral. Il n'existe pas d'orientations claires quant à l'avenir de ce programme et le gouvernement du Québec n'a pas le pouvoir d'ajuster les prestations selon ses propres objectifs. Le coût de ce programme fédéral ira en augmentant à cause du vieillissement de la population, ce qui amène encore plus d'incertitude sur son avenir<sup>24</sup>. Enfin, le coût réel de la *Loi sur la sécurité de la vieillesse* n'est pas transparent pour les contribuables ;
- une grande partie des travailleurs ne sont pas couverts par les régimes complémentaires de retraite. En particulier, les travailleurs des petites entreprises et les travailleurs indépendants n'ont généralement pas la possibilité de participer à un régime complémentaire de retraite ;
- les mesures permettant la retraite progressive sont peu efficaces et peu utilisées, tant au Régime de rentes du Québec qu'au sein des régimes complémentaires de retraite ;
- certains participants à des RCR peuvent voir leurs droits réduits en cas de faillite de l'entreprise si le régime n'est pas entièrement capitalisé au moment où il prend fin ;
- les revenus procurés par le REER dépendent du comportement des individus. Les avantages fiscaux consentis pour les REER bénéficient davantage aux personnes à revenu élevé. Les sommes ne sont pas utilisées uniquement en vue de la retraite parce que l'immobilisation n'est pas obligatoire. D'ailleurs, des sommes importantes sont retirées chaque année des REER par des personnes qui n'ont pas atteint l'âge habituel de la retraite. Il apparaît toutefois que, malgré les faiblesses apparentes de ce véhicule d'épargne, la flexibilité qu'offre le REER encourage fortement les travailleurs à cotiser ;
- les prestations aux survivants du Régime de rentes du Québec ont une structure complexe et sont perçues comme non équitables dans certains cas de cumul avec une rente de retraite. De plus, les prestations aux survivants sont mal adaptées aux multiples modèles familiaux qui existent au Québec.

Améliorations possibles : examen des mesures adoptées par des pays étrangers

Les mesures suivantes ont été adoptées ailleurs dans le monde et pourraient inspirer le Québec à l'avenir dans l'amélioration de certains aspects de son propre système. Ce sont :

- l'adoption de mécanismes afin que le système réponde à l'augmentation de l'espérance de vie de la population (Suède, Italie) ;
- la couverture des travailleurs indépendants par les RCR (Italie). En Italie, des régimes complémentaires peuvent être établis, non seulement sur la base d'un employeur, d'un groupe d'employeurs ou de syndicats, mais également sur la base de catégories de travailleurs (ex. : comptables, avocats) ;
- des mesures de retraite progressive mieux adaptées au marché du travail (France, Allemagne, Japon) ;
- des mesures fiscales facilitant le versement de cotisations à un régime individuel d'épargne-retraite par les personnes à faible revenu (Allemagne) ;
- des prestations aux survivants mieux ciblées (Suède).

Des actions possibles visant le RRQ et les régimes complémentaires

Le Québec, dans le cadre de sa consultation publique sur le Régime de rentes du Québec effectuée en 2004, a déjà déterminé des mesures qui vont dans le sens des améliorations considérées. Parmi celles-ci on retrouve :

<sup>24</sup> On se souviendra qu'en 1996 le gouvernement fédéral a proposé de modifier en profondeur les dispositions de la loi pour transformer les prestations de Sécurité de la vieillesse en une Prestation aux aînés davantage orientée vers les personnes âgées à faible revenu.

- en ce qui concerne le passage de la vie active à la retraite, la mise en place de mécanismes plus flexibles et mieux adaptés à la diversité des profils de carrière ;
- un soutien mieux ciblé au regard des prestations aux survivants ;
- une plus grande équité entre les retraités et les invalides après 60 ans.

De plus, des travaux sont en cours en ce qui concerne les régimes complémentaires de retraite :

- élaboration de nouvelles règles pour encourager la création et le maintien de régimes de retraite simplifiés ;
- conception de nouveaux types de régimes (tel le régime de retraite à financement salarial) pour répartir autrement les risques entre les employeurs et les travailleurs ;
- révision des dispositions sur la retraite progressive et harmonisation avec les règles fiscales afin de susciter une plus grande utilisation de ces mesures.

- Asher, Mukul G. 1999. *The Pension System in Singapore*, Social Protection Discussion Paper Series (World Bank, Washington)
- Association internationale de la sécurité sociale, Base de données SSW
- Association internationale de la sécurité sociale, Tendances en sécurité sociale, No. 1, 2003
- Association internationale de la sécurité sociale et Réseau international des autorités réglementaires et de contrôle des pensions. 2002. *Régimes de retraite complémentaires et privés 2002*. (AISS, INPRS) (CD-ROM)
- Blackburn, Robin. 2002. *Banking on Death* (Verso, Londres, New York)
- Bodie, Zvi ; Mitchell, Olivia S. ; Turner, John A. 1996. *Securing Employer-Based Pensions : an International Perspective* (Pension Research Council, USA)
- Casey, Bernard and Yamada, Atsuhiko, *Getting Older, Getting Poorer? A Study of the Earnings, Pensions, Assets and Living Arrangements of Older People in Nine Countries*, Labour Market and Social Policy – Occasional Paper no 60, OECD, August 2002
- Clark, Tom; Emmerson, Carl. 2003. *Privatising Provision and Attacking Poverty? The Direction of UK Pension Policy Under New Labour* (Institute for Fiscal Studies, London)
- Commission des communautés européennes. 2002. *Projet de Rapport conjoint de la Commission et du Conseil sur des pensions viables et adéquates* (Bruxelles)
- Dang, Thai Than ; Antolin, Pablo ; Oxley, Howard. 2001. *Fiscal Implications of Ageing : Projections of Age-Related Spending*, Labour market and social policy – occasional papers No. 49 (OCDE, Paris)
- Daykin, Christopher, D. 2002. *The Role of the Actuary in the Context of Reformed Pension Schemes*, Rapport présenté dans le cadre du Séminaire sur les bases financières et actuarielles des régimes de pension, Santiago, novembre 2002 (AISS, Genève)
- Disney, Richard and Whitehouse, Edward, *The Economic Well-Being of Older People in International Perspective : A Critical Review*, Luxembourg Income Study Working Paper No 306, June 2002
- Förster, Michael F., assisted by Michele Pellizzari, *Trends and Driving Factors in Income Distribution and Poverty in the OECD Area*, Labour Market and Social Policy – Occasional Paper no 42, OECD 2000
- Gillion, Colin ; Turner, John ; Bailey, Clive ; Latulippe, Denis. 2000. *Social Security Pensions – Development and Reform* (International Labour Organization, Genève)
- Hirose, Kenishi. 2002. *On the stability of Pay-as-you-go Pension System in an Ageing Population - The Case of Japan*. In: Issues in Social Protection, Discussion paper 10 (ILO, Geneva)
- IBIS News. 2003 and 2004
- Keenay, Gordon ; Whitehouse, Edward. 2003. *Financial Resources and Retirement in Nine OECD Countries: The Role of the Tax System* (OCDE, Paris)
- Leinert, Johannes; Esche, Andreas. 2000. *Advance Funding of Pensions* (Bertelsmann Foundation, Gütersloh)
- Mercer. 2003. *Worldwide Benefit & Employment Guidelines – Western Europe* (Mercer, Genève)

- OCDE. 2000. *Des réformes pour une société vieillissante* (OCDE, Paris)
- OCDE. 2002. *Regulating Private Pension Schemes – Trends and Challenges*, dans *Private Pensions Series*, No. 4 (OCDE, Paris)
- OCDE. 2001. *Statistical Databases, Financial Assets of Institutional Investors* (OCDE, Paris)
- OCDE. 2001. *Vieillesse et revenu – Les ressources des retraités dans 9 pays de l'OCDE* (OCDE, Paris)
- OCDE. 2002. *Taxing Wages* (OCDE, Paris)
- Palacios, Robert. 2002. *Managing Public Pension reserves – Part II: Lessons from Five Recent OECD Initiatives* (World Bank, Washington)
- Plamondon, P. ; Latulippe, D. ; Monette, R. 2002. *Un défi pour les régimes publics de pension : s'adapter au changement* (Institut Canadien des Actulaires, Ottawa)
- Reynaud, Emmanuel. 1999. *Réforme des retraites et concertation sociale : Royaume-Uni, États-Unis, Allemagne, Japon, Suède, Italie, Espagne* (BIT, Genève)
- Ritakallio, Veli-Matti, *L'importance des coûts de logement dans les comparaisons transnationales des résultats sociaux de l'État providence*, *Revue internationale de sécurité sociale*, vol 56 2/2003
- Scherer, Peter. 2001. *Age of Withdrawal from the Labour Force in OECD Countries*, Economics department working papers No. 305 (OCDE, Paris)
- Turner, John ; Watanabe, Noriyasu. 1995. *Private Pension Policies in Industrialized Countries, a Comparative Analysis* (W.E. Upjohn Institute for employment research, Michigan)
- U.S. Social Security Administration. 2002. *Social Security Programs Throughout the World: Europe* (USA)
- United Nations. 2003. *World Population Prospects: The 2002 Revision* (New York)
- Weaver, R. Kent. 2003. *The Politics of Public Pension Reform* (Center for Retirement Research at Boston College, USA)
- Whitehouse, Edward. 1999. *The Tax Treatment of Funded Pensions* (Worldbank, Washington)
- Whitehouse, Edward. 2001. *Pension Systems in 15 Countries Compared: The Value of Entitlements* (OCDE, Paris)
- Whitehouse, Edward. 2003. *The Value of Pension Entitlements: A Model of Nine OECD Countries* (OCDE, Paris)

**Coordination**

Pierre Plamondon

**Analyse et rédaction**

Claire Leroux  
Denis Fugère

**Collaboration**

Martin Bernard  
Yann Latulippe  
Gilbert Ouellet  
Sophie Potvin

**Secrétariat**

Lyne Roy  
Marjolaine Duval

**Révision linguistique**

Marie-José Trudel  
Louise Mercier  
Isabelle Brochu

**Graphisme**

Patrick Després

**Édition**

Danièle Boivin

**Dépôt légal - 3<sup>e</sup> trimestre 2004**  
Bibliothèque nationale du Québec  
ISBN 2-550-43127-8

