



**LE REPORT DE L'ÂGE NORMAL DE LA RETRAITE :
OPTION DE POLITIQUE SOCIOÉCONOMIQUE
OU NÉCESSITÉ POUR LE CANADA?**

Philippe Le Goff
Division de l'économie

Le 10 septembre 2003

**PARLIAMENTARY RESEARCH BRANCH
DIRECTION DE LA RECHERCHE PARLEMENTAIRE**

La Direction de la recherche parlementaire de la Bibliothèque du Parlement travaille exclusivement pour le Parlement, effectuant des recherches et fournissant des informations aux parlementaires et aux comités du Sénat et de la Chambre des communes. Entre autres services non partisans, elle assure la rédaction de rapports, de documents de travail et de bulletins d'actualité. Les analystes peuvent en outre donner des consultations dans leurs domaines de compétence.

**THIS DOCUMENT IS ALSO
PUBLISHED IN ENGLISH**

TABLE DES MATIÈRES

	Page
INTRODUCTION	1
L'ÂGE DE LA RETRAITE EN PERSPECTIVE	3
A. Historique.....	3
B. L'âge de la retraite et le taux d'activité au Canada.....	6
C. La situation financière des caisses de retraite publiques au Canada.....	8
TROIS GRANDS ENJEUX SOCIOÉCONOMIQUES	9
A. L'équité intergénérationnelle.....	9
B. L'offre de main-d'œuvre et le maintien de l'activité économique.....	11
C. La neutralité des coûts.....	14
MISE EN ŒUVRE DU REPORT DE L'ÂGE NORMAL DE LA RETRAITE	16
A. Approches du report de l'âge normal de la retraite.....	16
B. Aperçu des mesures prises dans certains pays de l'OCDE.....	16
CONCLUSION.....	19
ANNEXE : HISTORIQUE DES PENSIONS GOUVERNEMENTALES AU CANADA	



CANADA

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

LE REPORT DE L'ÂGE NORMAL DE LA RETRAITE : OPTION DE POLITIQUE SOCIOÉCONOMIQUE OU NÉCESSITÉ POUR LE CANADA?

INTRODUCTION

Tous les pays occidentaux sont actuellement confrontés à une même situation démographique marquée par la réduction des naissances, l'allongement de la durée de la vie et, surtout, l'augmentation du nombre d'années passées à la retraite⁽¹⁾. En dépit du peu de place qu'ils occupent dans le débat public au Canada, les retraites⁽²⁾ et, par conséquent, l'*âge normal de la retraite* sont néanmoins des enjeux socioéconomiques majeurs qui touchent plusieurs aspects de la société – de l'immigration à la santé, en passant par la formation de la main d'œuvre, la compétitivité des entreprises et, bien sûr, la croissance économique à long terme.

Pourtant, c'est presque exclusivement au cours des épisodes de hausse du chômage et de ralentissement économique que l'opinion publique s'intéresse à l'âge normal de la retraite. En effet, depuis longtemps, les départs à la retraite anticipée constituent une façon pour les entreprises et les gouvernements de maîtriser leurs coûts de main-d'œuvre : le développement des préretraites et des départs anticipés comme réponse conjoncturelle a caractérisé le monde du travail tout au long des années 1980 et 1990. Les départs précoces à la retraite ont toujours été considérés comme un moyen efficace de libérer des emplois pour les jeunes et de stimuler la productivité. De fait, le Régime de pensions du Canada (RPC), en 1987, et la Régie des rentes

(1) Les chiffres suivants sur l'âge normal de la retraite et l'espérance de vie au Canada sont éloquentes (Source : David K. Foot, « To relieve pension headaches », *The Globe and Mail*, 8 décembre 1997) :

Année	Âge normal de la retraite	Espérance de vie moyenne
1920	70 ans	61 ans
1951	65 ans	68,5 ans
1966	65 ans	72 ans
1997	65 ans	78 ans

(2) Selon le Urban Futures Institute, environ 225 000 Canadiens prendront leur retraite en 2003, et ce nombre augmentera à 265 000 par an d'ici 2005 et à 425 000 d'ici 2020.

du Québec (RRQ), en 1984, ont ajusté leurs politiques de manière à ce que les cotisants puissent recevoir une pension, réduite, à partir de l'âge de 60 ans.

Du côté des travailleurs, la retraite est depuis longtemps un « objectif professionnel » et, pour plusieurs, la possibilité de prendre une retraite anticipée a un caractère très séduisant – d'autant plus qu'elle est rehaussée par des éléments tels que l'attrait des voyages et des loisirs et une réglementation très favorable. Pour beaucoup d'entre eux, sinon la majorité, la retraite est un droit durement mérité, dont il convient de se prévaloir le plus tôt possible.

Or, ce qui était considéré comme une solution il n'y a que quelques années est aujourd'hui tenu par beaucoup d'économistes, de démographes, de sociologues et d'organisations patronales pour un problème en devenir. D'ailleurs, l'Organisation pour la coopération et le développement économiques (OCDE) s'inquiète de ce qu'un nombre de plus en plus grand de travailleurs partent à la retraite précocement et vivent plus longtemps et, par conséquent, de ce qu'un nombre de plus en plus grand de retraités dépendent de la richesse créée par ceux qui travaillent :

Au cours des 50 prochaines années, les faibles taux de fécondité et l'allongement de l'espérance de vie dans les pays de l'OCDE entraîneront, en gros, un doublement du taux de dépendance économique de la population âgée. Les dépenses des régimes publics de pension, qui financent entre 30 % et 80 % des retraites dans les pays de l'OCDE, vont augmenter, en moyenne, de plus de trois points de pourcentage du PIB et de non moins de huit points de pourcentage dans certains pays. La pression sera telle sur l'équilibre financier des régimes de pension qu'on peut craindre que les actifs d'aujourd'hui ne touchent pas les pensions auxquelles ils s'attendent ou auxquelles ils estiment avoir droit.⁽³⁾

L'OCDE se dit aussi préoccupée par l'effet que le retrait massif des baby-boomers du marché du travail aura sur la croissance économique. On prévoit déjà un accroissement de la pénurie de main-d'œuvre dans plusieurs secteurs, à moins de songer dès aujourd'hui à essayer de persuader les travailleurs de rester actifs plus longtemps.

Pour régler ces deux aspects d'une même problématique, il semble y avoir plusieurs solutions : augmenter les cotisations, leur durée ou les deux, réduire le montant des pensions, reculer l'âge effectif de départ à la retraite, bonifier les prestations des retraités tardifs

(3) Willi Leibfritz, « Retarder l'âge de la retraite », *L'observateur OCDE*, 7 janvier 2003 (http://www.observateurocde.org/news/fullstory.php/aid/591/Retarder_l%E2%82%80%99%C3%A2ge_de_la_retraite.html).

ou accorder une place plus grande au système de capitalisation aux dépens du système de répartition⁽⁴⁾.

L'OCDE affirme qu'il n'existe pas de solution facile, mais qu'un report de l'âge normal de la retraite, comme certains pays ont déjà entrepris de le faire, pourrait s'avérer assez efficace.

S'inspirant de cette solution proposée par l'OCDE, le présent document s'intéresse à la pertinence pour le Canada d'envisager le report de l'âge normal de la retraite, qui est actuellement de 65 ans. En premier lieu, il présente un bref historique de la mise en place du système de pensions de retraite au Canada, un résumé de l'évolution de l'âge de la retraite et du taux d'activité des « travailleurs âgés » au pays au cours des 25 dernières années et un bilan de la situation actuelle des caisses de retraite publiques au Canada. Dans un deuxième temps, il examine trois grands enjeux liés à la question de l'âge de la retraite dans le contexte social et démographique actuel. Il examine ensuite trois principales approches du report de l'âge de la retraite et effectue un bref un tour d'horizon des mesures prises par certains pays de l'OCDE pour assurer le financement des retraites et encourager la participation des personnes âgées au marché du travail.

L'ÂGE DE LA RETRAITE EN PERSPECTIVE

A. Historique⁽⁵⁾

Au début de la Confédération, la plupart des Canadiens ne prenaient pas « leur retraite ». La majorité d'entre eux vivaient dans des fermes, et ils y travaillaient jusqu'à ce qu'ils ne soient plus capables de le faire. Leur famille leur venait alors en aide.

La *Loi relative aux rentes sur l'État* de 1908 est une des premières mesures législatives importantes d'ordre social au Canada. Elle avait pour but d'encourager les

(4) Dans un système de retraite par capitalisation, chaque personne amasse son propre « capital » en vue de la retraite; les REER, par exemple, sont basés sur la capitalisation. Dans un système de retraite par répartition, les cotisations des travailleurs actifs paient les prestations touchées par leurs aînés à la retraite; le RPC et le RRQ, par exemple, sont basés sur la répartition.

(5) L'essentiel des renseignements relatifs à cette section sur l'historique des pensions gouvernementales du Canada provient du site Web du Musée des civilisations (http://www.civilization.ca/hist/pensions/cpp1sp_f.html). Voir à l'annexe du présent document le sommaire complet des étapes marquantes de l'évolution du système de pension au Canada.

Canadiens à se préparer financièrement à leur retraite en achetant une rente sur l'État. La *Loi* reconnaissait l'achat de diverses rentes représentant des sommes et des périodes de temps différentes. À un âge précis, le bénéficiaire commençait à toucher des prestations annuelles fixes. Le gouvernement garantissait ces prestations et assumait tous les coûts liés à leur administration. Peu de Canadiens étaient cependant en mesure d'acheter ces rentes.

En 1927, la première *Loi des pensions de vieillesse* du Canada était adoptée et comportait des dispositions selon lesquelles la pension :

- ne pouvait dépasser un maximum de 20 \$ par mois ou de 240 \$ par an;
- était offerte aux sujets britanniques âgés de *70 ans ou plus* qui vivaient au Canada depuis au moins 20 ans;
- était réservée aux aînés dont le revenu, y compris les prestations de pension, était inférieur à 365 \$ par an, le revenu de chaque personne déterminant le montant de l'aide à laquelle elle avait droit;
- n'était pas versée aux Indiens inscrits.

Après un examen des ressources, les autorités provinciales chargées des pensions établissaient le revenu d'une personne âgée et par conséquent son droit à une pension. Cependant, l'examen ne tenait pas compte du montant d'argent dont une personne avait besoin pour payer ses frais de subsistance, comme l'alimentation, le logement, les vêtements, le combustible, les services publics ou les articles ménagers. Les autorités provinciales chargées des pensions avaient un immense pouvoir discrétionnaire; par conséquent, les calculs n'étaient pas uniformes et variaient considérablement d'une province à l'autre.

La pension est devenue de plus en plus impopulaire lorsque des mesures législatives provinciales ont été utilisées pour confirmer l'examen des ressources. En effet :

- pour avoir droit à de l'aide, les parents devaient prouver que leurs enfants ne pouvaient pas les soutenir financièrement;
- des représentants encourageaient même certains parents âgés à poursuivre leurs enfants pour que ces derniers assurent leur entretien;
- l'admissibilité des bénéficiaires pouvait être retirée une fois qu'ils avaient commencé à toucher des paiements de pension;

- les paiements étaient même recouverts au moyen de réclamations sur la succession des bénéficiaires décédés.

En 1951, la Constitution a été modifiée pour permettre au gouvernement fédéral d'adopter la *Loi sur la sécurité de la vieillesse*. Cette loi, entrée en vigueur en janvier 1952, a instauré une pension universelle financée par le gouvernement fédéral, la sécurité de la vieillesse. Ses dispositions prévoyaient que la pension :

- ne pouvait dépasser un maximum de 40 \$ par mois ou de 480 \$ par an;
- était offerte aux Canadiens âgés *de 70 ans ou plus* qui vivaient au Canada depuis au moins 20 ans;
- pouvait être versée aux Indiens inscrits;
- pouvait, pour la première fois, être versée aux aînés canadiens sans qu'ils aient à se soumettre à un « examen des ressources ».

Cependant, la retraite continuait de représenter un niveau de vie extrêmement réduit pour de nombreuses personnes. Le public et les milieux politiques appuyaient de plus en plus un régime universel de pension fondé sur l'emploi qui pourrait être transférable d'un emploi à un autre. Les provinces ont donc convenu d'une autre modification constitutionnelle, afin d'élargir les pouvoirs législatifs du gouvernement fédéral, mais seulement pour les allocations de vieillesse. Le RPC et RRQ, des régimes contributifs, ont alors été établis en 1966. Dans ce nouveau contexte :

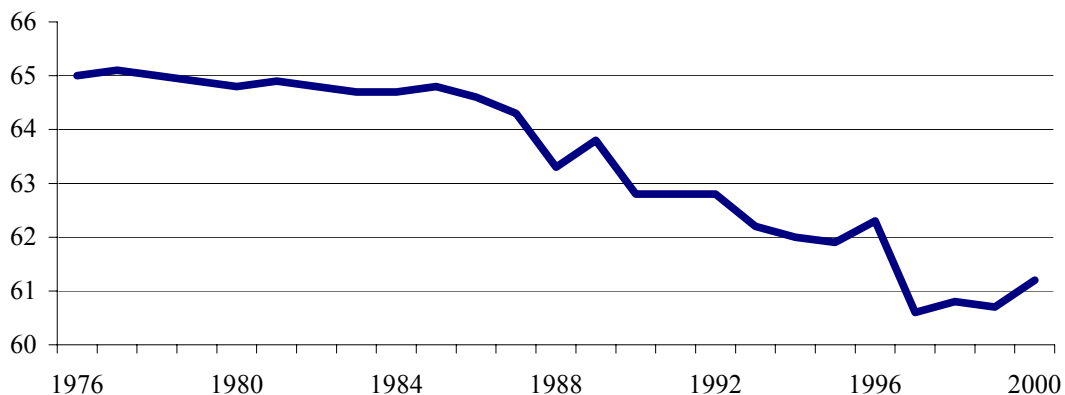
- les régimes protégeaient les travailleurs et leurs familles de la perte de revenu à la retraite;
- des prestations de décès, de survivant et d'invalidité étaient fournies;
- les bénéficiaires recevaient des prestations en fonction du montant qu'ils avaient cotisé;
- les Indiens inscrits n'étaient pas inclus (mais l'ont été en 1988);
- les bénéficiaires pouvaient recevoir des prestations *à partir de 65 ans*, et la retraite souple, introduite en 1984 au Québec et en 1987 ailleurs au Canada, a permis aux cotisants de recevoir une pension *dès l'âge de 60 ans*.

Le Supplément de revenu garanti a été instauré en 1967 à titre de mesure temporaire visant à réduire davantage la pauvreté chez les aînés.

B. L'âge de la retraite et le taux d'activité au Canada

Bien que l'âge officiel de la retraite au Canada soit de 65 ans, l'âge effectif du départ à la retraite a fortement diminué au cours des 25 dernières années (voir le graphique 1).

Graphique 1 : Âge médian de la retraite au Canada



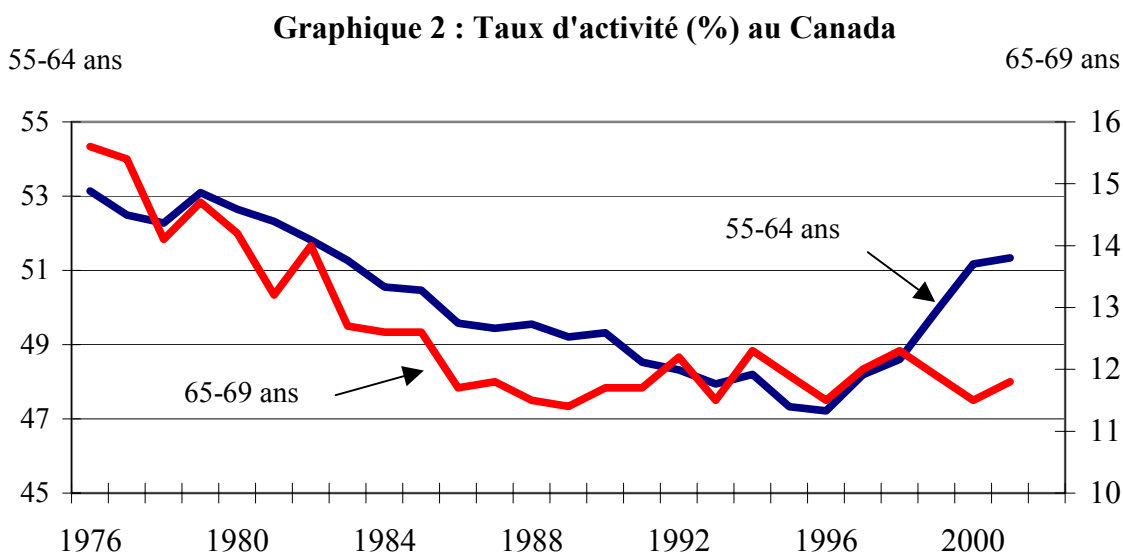
Source : Statistique Canada, Bibliothèque du Parlement

Entre 1976 et 1980, l'âge médian du départ à la retraite au Canada était de 64,9 ans⁽⁶⁾. Il est tombé à 62,3 ans entre 1991 et 1995, puis à 61,2 ans entre 1995 et 1999⁽⁷⁾. La conjoncture économique, les pratiques des entreprises et le cadre législatif ont grandement contribué à amorcer cette tendance à la baisse. Ainsi, l'abaissement de l'âge minimal de la retraite de 65 à 60 ans avec droit à des prestations de retraite de la RRQ ou du RPC a sans doute contribué à faire diminuer l'âge médian du départ à la retraite dans les années 1980. Entre 1990 et 1996, les nombreux programmes d'encouragement à la retraite anticipée ont maintenu le mouvement à la baisse. Selon les données du RPC pour 2002, 80 000 personnes ont commencé à toucher des prestations du RPC à 60 ans, comparativement à 57 000 à l'âge de 65 ans et 7 100 seulement après l'âge de 65 ans.

(6) Dave Gower, « L'âge de la retraite et l'estimation statistique », Statistique Canada, n° 75-001-XPF au catalogue, été 1997.

(7) Statistique Canada, *Enquête sur la population active*.

Il n'est pas surprenant de constater que, parallèlement à l'abaissement de l'âge médian de la retraite, le taux d'activité⁽⁸⁾ des personnes âgées de 55 à 64 ans a diminué de 9,2 p. 100 entre 1976 et 1996, passant de 53,1 à 48,2 p. 100, avant de se redresser à partir de 1997 avec l'amélioration de la conjoncture économique. La chute a été plus spectaculaire chez les personnes âgées de 65 à 69 ans, dont le taux d'activité a diminué de 24,3 p. 100 entre 1976 et 2001, passant de 15,6 à 11,8 p. 100 (voir le graphique 2)⁽⁹⁾.



Source : Statistique Canada, Bibliothèque du Parlement

Du point de vue de l'amélioration des conditions de travail, la baisse graduelle de l'âge médian de la retraite au Canada est généralement considérée comme un phénomène positif. Toutefois, il faut souligner que plusieurs personnes qui prennent leur retraite avant l'âge de 65 ans ne le font pas volontairement. Certains travailleurs âgés de 60 ans et plus qui perdent leur emploi sont incapables de demeurer dans la population active à cause de leur employabilité faible. Comme nous le verrons plus tard, il s'agit là d'un défi majeur qui accompagne toute politique visant le report de l'âge de la retraite et le maintien en activité des travailleurs âgés.

(8) Le taux d'activité est le rapport entre le nombre de personnes actives (en emploi ou en chômage) d'un âge donné et le nombre total de personnes du même âge. Il était de 67,5 p. 100 en mars 2003 au Canada, tous groupes d'âges confondus entre 15 et 64 ans.

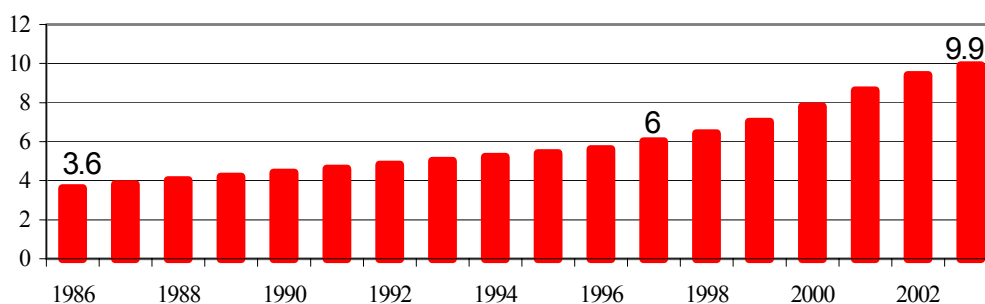
(9) L'avancement de l'âge de départ à la retraite et la baisse du taux d'activité des travailleurs âgés, depuis une génération, sont communs à la majorité des pays de l'OCDE.

C. La situation financière des caisses de retraite publique au Canada

Au sein de l'OCDE, le Canada se distingue par la situation financière enviable du RPC et du RRQ, dont les projections actuarielles confirment qu'ils sont financièrement solides et viables à long terme : le taux de cotisation prévu par la loi (9,9 p. 100 à compter de 2003) suffira à couvrir les dépenses futures et à cumuler des actifs. Dans le cas du RPC, l'actif atteindra 142 milliards de dollars en 2010 et 1 578 milliards de dollars en 2050⁽¹⁰⁾. Selon le calendrier actuel des taux de cotisation, le niveau de capitalisation du RPC devrait augmenter sensiblement au cours des 50 prochaines années, le ratio actif/dépenses passant de 2,4 en 2002 à 5,3 en 2020 et à 5,9 en 2050.

Cette solvabilité, attribuable au relèvement rapide du taux de cotisation à partir de 1997 (voir le graphique 3), explique la quasi-absence actuelle de débat public sur le financement des régimes de retraite publics au Canada⁽¹¹⁾.

Graphique 3 : Taux de cotisation (%) combiné (employés et employeurs) au Régime de pensions du Canada*



* Pourcentage de la masse salariale, compte tenu d'un maximum assujéti aux cotisations de 39 100 \$ par employé en 2002

Source : Régime de pensions du Canada

Il faut cependant mentionner que les régimes publics canadiens, RPC et RRQ, ne sont pas parmi les plus généreux au sein des pays de l'OCDE : leur taux de remplacement⁽¹²⁾ est de seulement 25 p. 100, plafonné au salaire industriel moyen. En 2003, la pension *maximale* a été fixée à 801,25 \$ par mois. Même en y ajoutant les prestations universelles et d'assistance

(10) Bureau de l'actuaire en chef, *19^e Rapport actuariel du Régime de pensions du Canada au 31 décembre 2000*, Ottawa, p. 7.

(11) Il faut ne pas oublier, toutefois, que les cotisations au RPC et au RRQ sont des taxes sur la masse salariale. Une hausse des cotisations des employés revient à taxer l'emploi davantage.

(12) Le taux de remplacement est le rapport du niveau de la pension au dernier salaire d'activité.

(Sécurité de la vieillesse), un salarié moyen peut au mieux espérer un taux de remplacement d'environ 42 p. 100⁽¹³⁾. À titre de comparaison, le taux de remplacement est d'environ 40 p. 100 en Irlande et 43 p. 100 en Grande-Bretagne, mais de 70 p. 100 en France et en Allemagne et de 100 p. 100 en Grèce⁽¹⁴⁾.

TROIS GRANDS ENJEUX SOCIOÉCONOMIQUES

Ainsi qu'il a été dit plus tôt, l'OCDE s'inquiète de ce qu'un nombre de plus en plus grand de retraités dépendent de la richesse créée par ceux qui travaillent, et de l'effet que le retrait massif des baby-boomers du marché du travail aura sur la croissance économique. À ces préoccupations s'ajoute celle des coûts des régimes de pensions publics, qui ne sont plus neutres, mais qui d'une certaine façon pénalisent les travailleurs qui prennent leur retraite plus tard. Ces trois enjeux et l'utilité du report de l'âge normal de la retraite dans le contexte de chacun sont l'objet de la présente section.

A. L'équité intergénérationnelle

Malgré leur solvabilité à long terme, le RPC et le RRQ ne reposent pas essentiellement sur une capitalisation importante, mais plutôt sur le principe de répartition : les travailleurs actifs paient la pension de retraite de leurs aînés. Un modèle qui s'appuie sur ce principe n'est pas viable sans équilibre démographique, à moins, comme c'est le cas actuellement au Canada, que les départs à la retraite plus nombreux et plus précoces ne soient financés par une hausse importante des cotisations aux régimes publics de retraite, et ce, au détriment des générations plus jeunes.

(13) Il faut toutefois tenir compte du fait que les régimes professionnels publics et les prestations universelles et d'assistance ne constituent qu'une partie du système canadien des retraites, comme le rappelle Michel Lizée (« Les stratégies canadienne et québécoise », *La lettre de l'Observatoire des retraites*, Paris, n° 12, mars 2001, p. 15), en parlant des Régimes enregistrés d'épargne retraite (REER) :

[au Canada], ce sont les régimes complémentaires d'entreprise ou les régimes individuels d'épargne-retraite, des mécanismes capitalisés bénéficiant d'exonérations fiscales, qui assurent l'objectif de continuité du revenu à la retraite, du moins pour les personnes qui peuvent épargner et en bénéficier, les catégories sociales les plus vulnérables sur le marché du travail demeurant davantage dépendantes de régimes publics inadéquats.

(14) Florence Legros, « Ont-ils coulé Bismarck? », Centre d'études prospectives et d'informations internationales, n° 201, mai 2001.

Entre 1997 et 2003, une hausse de 65 p. 100 du taux de cotisation au RPC et au RRQ a été décrétée pour assurer indéfiniment leur solvabilité. Pour les jeunes générations, cette décision semble inéquitable. En effet, le système actuel comporte une grande disparité entre les cotisations payées et les prestations touchées dans le cas, d'une part, de la jeune génération actuelle et, d'autre part, de la génération qui a aujourd'hui 65 ans. Cette disparité est visible pour ce qui est aussi bien du taux de cotisation moyen payé que de la durée de la période de cotisation (voir le tableau 1).

Tableau 1 : Durée et taux moyen de cotisation au RPC et au RRQ selon l'âge, 2003*

Âge en 2003	Durée de cotisation	Taux de cotisation moyen (part de l'employé)**
75 ans	27 ans	1,90
65 ans	37 ans	2,35
55 ans	44 ans	2,98
45 ans	44 ans	3,36
35 ans	44 ans	4,33
25 ans	44 ans	4,87

* En supposant une participation au régime dès l'âge de 21 ans

** Pourcentage des revenus annuels, jusqu'à un maximum assujetti aux cotisations de 39 100 \$ en 2002

Source : Bibliothèque du Parlement

Ainsi, la génération qui a aujourd'hui 25 ans aura, au moment de sa retraite, payé 2,5 fois le montant des cotisations de la génération qui a aujourd'hui 65 ans⁽¹⁵⁾. Il s'agit d'une illustration typique du problème des systèmes de retraite publics financés par répartition, qui sont très pénalisants pour les jeunes générations moins nombreuses.

Certains démographes, comme Georges Matthews, affirment que le déclin de la population active et l'augmentation des charges sociales attribuables au vieillissement laissent présager la montée de tensions intergénérationnelles⁽¹⁶⁾. Selon lui, les jeunes seront de plus en

(15) Pour les personnes âgées de 65 ans en 2003 : 37 ans x 2,35 = 86,95. Pour les personnes âgées de 25 ans en 2003 : 44 ans x 4,87 = 214,28. La proportion est donc de 214,28 / 86,95 ou 2,46, soit presque 2,5.

(16) André Désiront et André Robitaille, « Les enjeux de la transition démographique », *Forces*, 20 février 2003.

plus réticents à verser entre 5 et 6 p. 100 de leur revenu en cotisations au bénéfice des personnes âgées qui, elles, ont contribué beaucoup moins. De plus, les jeunes n'ont aucune garantie de bénéficier à leur tour des mêmes avantages lorsqu'ils seront à la retraite⁽¹⁷⁾.

Dans la situation démographique actuelle, le report de l'âge de départ à la retraite, assorti d'une politique connexe d'incitation au maintien en activité des travailleurs plus âgés, constitue probablement l'une des meilleures solutions de rechange à une hausse importante des cotisations. Il pourrait contribuer à soulager les tensions intergénérationnelles en faisant contrepoids, sur le plan financier, au déséquilibre démographique qui est à leur origine. Il s'agirait en définitive d'une tentative de compromis reposant sur le partage du revenu entre les travailleurs actifs et les travailleurs plus âgés qui seraient autrement inactifs.

B. L'offre de main-d'œuvre et maintien de l'activité économique

Actuellement, plusieurs entreprises canadiennes sont aux prises avec une pénurie de main-d'œuvre qualifiée (voir le graphique 4). Le départ massif des baby-boomers est donc une préoccupation de premier plan non seulement pour les entreprises, mais aussi pour les gouvernements, qui devront composer avec des pénuries de travailleurs, notamment dans les secteurs de la santé ou de l'enseignement.

À ce sujet, la Fédération canadienne de l'entreprise indépendante (FCEI) publiait le 2 avril 2003 les résultats d'une enquête selon laquelle 49,6 p. 100 des entreprises étaient préoccupées par la pénurie de main-d'œuvre qualifiée :

Le niveau de préoccupation des petites et moyennes entreprises (PME) face à la pénurie de main-d'œuvre qualifiée a atteint un record historique, le manque de personnel continuant à poser des problèmes cruciaux dans tout le Canada. Manquant de main-d'œuvre, un tiers des PME n'ont pu profiter de nouvelles occasions de croissance, au

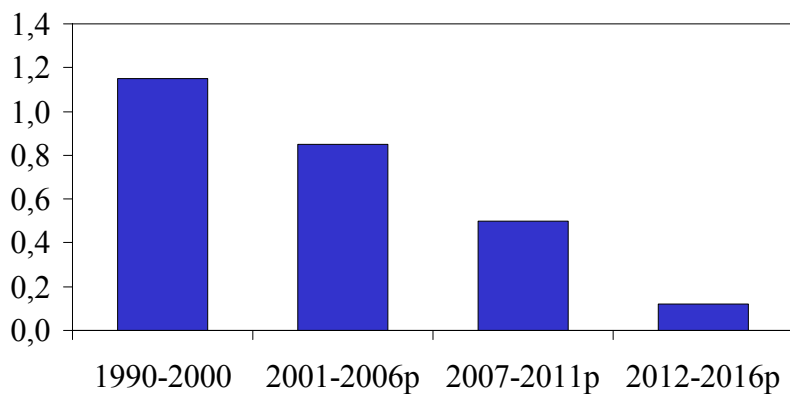
(17) Pour plusieurs, toutefois, cette réticence des jeunes à verser plus pour payer la retraite de leurs aînés est symptomatique d'une absence de perspective et de sens du long terme. De fait, en arbitrants immédiatement au profit de leur revenu d'activité, au détriment des générations déjà à la retraite, les générations actives arbitrent en même temps à leur détriment lorsqu'elles-mêmes seront plus âgées (à moins d'avoir plus d'enfants que leurs parents), puisque les cotisations aux régimes de retraite sont un revenu différé, et non une charge. En l'absence de grand déséquilibre démographique, il est peu judicieux à long terme de voir les contributions aux régimes de retraite comme une réduction du pouvoir d'achat, alors qu'elles consistent en réalité à étaler le niveau de consommation pendant toute la vie.

détriment de leurs propres activités et de l'économie canadienne dans son ensemble.⁽¹⁸⁾

Parmi les principales stratégies que les PME privilégient pour faire face à la pénurie et au vieillissement de la main-d'œuvre, 71,6 p. 100 mentionnent le transfert des connaissances entre travailleurs âgés et plus jeunes, 36,7 p. 100, le recours plus intensif à la technologie et 26,4 p. 100, la rétention des travailleurs de plus de 65 ans. D'autres solutions existent, et un mélange de mesures à court terme (recours au temps supplémentaire) et à long terme (immigration, formation des jeunes et des travailleurs âgés, adaptation des lois du travail, etc.) doit probablement être envisagé et adopté pour répondre à la diversité des besoins.

Graphique 4 : Croissance de la population active au Canada

Taux de croissance annuel moyen en pourcentage (15 ans et plus)



Source : Statistique Canada, TD Economics et
Bibliothèque du Parlement (p=prévisions)

L'accroissement de la pénurie de main-d'œuvre existe déjà dans plusieurs secteurs et, compte tenu des tendances démographiques, risque de s'aggraver, à moins que les gouvernements ne considèrent des mesures susceptibles de persuader les travailleurs de rester actifs plus longtemps. De fait, le marché du travail actuel offre peu d'incitatifs à ceux qui

(18) FCEI, *Record historique du niveau de préoccupation des PME face à la pénurie de main-d'œuvre qualifiée*, communiqué, 2 avril 2003. Un an plus tôt, la FCEI rapportait que 50,6 p. 100 de ses membres se disaient préoccupés de l'incidence du vieillissement de la main-d'œuvre sur leur capacité de trouver des employés qualifiés (Sylvie Ratté, « Strategies to adapt to an aging population », *Findings of surveys of SMEs*, Fédération canadienne de l'entreprise indépendante, mai 2002).

veulent reporter l'âge de leur retraite. Au contraire, la rigidité de ses règles – qui, finalement, peuvent même jouer contre les travailleurs – risque de frustrer certaines personnes en bonne santé qui voudraient travailler plus longtemps, même à temps partiel, plutôt que de cesser leurs activités et de toucher une petite pension, ainsi que certaines entreprises qui voudraient conserver leurs travailleurs âgés pour tirer parti de leur expérience.

Le report officiel de l'âge normal de la retraite inciterait vraisemblablement les personnes âgées de 55 à 64 ans à travailler plus longtemps⁽¹⁹⁾. Il pourrait aussi favoriser le retour de préretraités dans la population active et une recrudescence du travail à temps partiel chez les travailleurs mis à la retraite ou licenciés qui sont encore à bonne distance de l'âge auquel ils ont droit à des prestations des caisses publiques. Cette situation aurait l'avantage d'aider au moins certaines industries aux prises avec une pénurie de main-d'œuvre⁽²⁰⁾.

Le report de l'âge normal de la retraite pourrait cependant pénaliser de manière disproportionnée certaines personnes qui devront compter sur leurs propres ressources (revenus de travail ou épargne) pendant une plus longue période avant de pouvoir recevoir des prestations de retraite des régimes publics. Celles qui n'auront pas la possibilité de travailler plus longtemps devront vivre exclusivement de leurs épargnes jusqu'à l'âge normal de la retraite. Celles qui n'auront pas accumulé suffisamment d'épargne pour faire le pont entre la fin de leur vie active et l'âge donnant droit à des prestations n'auront peut-être d'autre choix que de se tourner vers l'aide sociale. On songe en particulier, aux travailleurs qui occupent des emplois moins bien rémunérés ou exigeant un effort physique important. Plusieurs études ont en effet démontré que ces travailleurs sont généralement en moins bonne santé et moins qualifiés, donc moins susceptibles de demeurer actifs plus longtemps. Puisque les prestations de retraite des régimes publics constituent souvent l'essentiel de leurs revenus de retraite et parce qu'ils peuvent difficilement épargner étant donné la faiblesse de leurs revenus, ces travailleurs pourraient se trouver dans une position financière très difficile.

Bref, sans solution aux problèmes relatifs à l'employabilité des travailleurs âgés, à leur manque de formation, à d'éventuelles réticences des entreprises à leur égard et à la rigidité

(19) De plus, le report de l'accès des baby-boomers aux prestations de retraites réduirait d'autant l'impact financier sur les caisses de retraite (publiques et privées) et les obligations à long terme de ces dernières.

(20) L'envers de la médaille, cependant, est que les employeurs privés ou publics pourraient devoir garder plus longtemps des employés non productifs ou démotivés qui, au fond, n'attendent que l'heure de la retraite.

du marché du travail, le report de l'âge de la retraite – autrement, une solution prometteuse – pourrait ne servir qu'à accroître le nombre de chômeurs âgés.

C. La neutralité des coûts

Dans une entrevue publiée dans le *Globe and Mail* du 14 avril 2003⁽²¹⁾, l'actuaire en chef du Canada, Jean-Claude Ménard, affirmait que le RPC est aujourd'hui trop généreux envers les retraités de moins de 65 ans et qu'il pénalise ceux qui prennent leur retraite après 65 ans. En effet, la structure de distribution des bénéfices du RPC est telle qu'elle incite les travailleurs à prendre leur retraite le plus tôt possible, parce que l'octroi d'une rente de retraite anticipée est subventionné. Bref, si l'obtention de prestations du RPC n'est pas le principal facteur pris en considération par les travailleurs planifiant le moment de leur retraite, il n'en demeure pas moins qu'il est aujourd'hui plus « payant » de cotiser moins longtemps, de recevoir des prestations moins élevées, mais de les recevoir plus longtemps. Même s'il demeure financièrement viable, le RPC a donc perdu sa neutralité sur le plan des coûts. Autrement dit, les déboursés du Régime varient en fonction de l'âge auquel les cotisants commencent à toucher des prestations, ce qui ne devrait pas être le cas.

C'est ce qu'une analyse de la Banque TD Canada Trust, réalisée en 2001, a d'ailleurs démontré⁽²²⁾ : la valeur actualisée des prestations d'une personne qui vivra jusqu'à 80 ans sera de 87 731 \$, si elle décide de prendre sa retraite à 60 ans et de toucher des prestations mensuelles réduites à 543 \$ (en 2001), et de 82 937 \$, si elle décide de prendre sa retraite à 65 ans et de toucher plutôt des prestations mensuelles de 775 \$ (en 2001)⁽²³⁾. Cette analyse s'appuyait sur un taux d'escompte de 5 p. 100 par an.

(21) Karen Howlett, « Early retirees putting a strain on the CPP », *The Globe and Mail*, Toronto, 14 avril 2003.

(22) Derek Burleton, « Canada's talent deficit. Onus on the private sector to attract, train and retain workers », *TD Economics*, 6 septembre 2001.

(23) Le calcul fait intervenir la notion d'*ajustement actuariel*, c'est-à-dire la fraction ou le multiple, selon l'âge au début de la rente de retraite, qu'il convient d'appliquer à une rente de retraite pour que sa valeur actualisée corresponde à la valeur actualisée, au même âge, de la rente payable à 65 ans. Les personnes qui commencent à recevoir des prestations avant l'âge de 65 ans subissent une réduction de leurs prestations de 0,5 p. 100 pour chaque mois les séparant de l'âge de 65 ans, jusqu'à concurrence de 30 p. 100. Selon le même principe, les prestations sont bonifiées de 0,5 p. 100 par mois après 65 ans, jusqu'à l'âge 70 ans.

Conscient de cette situation, l'actuaire en chef affirmait dans sa dernière étude actuarielle :

Dans le contexte du vieillissement de la population, où l'espérance de vie à 65 ans devrait continuer d'augmenter et où les pénuries de main-d'œuvre projetées pourraient inciter les travailleurs plus âgés à demeurer sur le marché du travail plus longtemps, les décideurs devront déterminer s'il faut changer les ajustements actuariels actuellement en vigueur ou modifier certaines dispositions du Régime pour rétablir la neutralité.⁽²⁴⁾

À cet égard, l'actuaire en chef recommande, entre autres, d'appliquer un facteur mensuel approximatif uniforme aux personnes de moins de 65 ans qui serait différent de celui appliqué aux personnes de 65 ans et plus. Cette approche est conforme à celle adoptée dans le cadre de certains autres programmes de sécurité sociale. En outre, il faudrait revoir périodiquement les ajustements actuariels pour tenir compte des changements apportés aux dispositions du Régime, de l'évolution du contexte démographique et économique ou des deux.

L'actuaire en chef suggère également qu'il est possible d'éliminer l'incitatif à la prise de rente anticipée et de rétablir la neutralité des coûts pour le Régime sans modifier le facteur actuel de 0,5 p. 100. Il suffirait, par exemple, de modifier certaines des dispositions en vigueur du Régime, par exemple en mettant fin à la période de cotisation à 65 ans pour ceux qui choisissent de prendre la rente de retraite du RPC avant 65 ans ou en demandant aux bénéficiaires qui travaillent de cotiser.

L'actuaire en chef ne fait aucun commentaire sur la pertinence du simple report de l'âge normal de la retraite dans le contexte du rétablissement de la neutralité des coûts du Régime, puisque ce report ne ferait que transposer le problème dans le temps, sans influencer sur les ajustements actuariels.

(24) Rapport de l'actuaire en chef, « Régime de pensions du Canada : Étude des facteurs d'ajustements actuariels », *Étude actuarielle n° 2*, Ottawa, mars 2003, p. 2.

MISE EN ŒUVRE DU REPORT DE L'ÂGE NORMAL DE LA RETRAITE

A. Approches du report de l'âge normal de la retraite

Selon les objectifs recherchés, qu'il s'agisse de rétablir la viabilité financière à long terme de la caisse publique de retraite – ce qui, pour l'instant, n'est pas vraiment un enjeu important au Canada – ou de rétablir l'équité intergénérationnelle des régimes de retraite et de maintenir en activité les travailleurs âgés, il existe plusieurs façons de reporter l'âge normal de la retraite, notamment les trois principales approches suivantes⁽²⁵⁾.

En premier lieu, on peut procéder à une *hausse arbitraire de l'âge normal de la retraite*. Cette approche très simple consiste tout simplement à faire augmenter, progressivement ou non, l'âge normal de la retraite, de 65 à 67 ans par exemple. Au nombre de ses répercussions, cette approche pourrait avoir une incidence considérable sur la viabilité des caisses publiques de retraite, à cause du report des paiements de prestations.

Une deuxième approche consiste à prévoir des *prestations pour une durée fixe*, c'est-à-dire à indexer l'âge normal de la retraite pour faire en sorte que la durée de l'espérance de vie à la retraite demeure constante dans le temps. Par exemple, en supposant que l'espérance de vie à la retraite (pondérée des hommes et des femmes) soit de 15 ans et en se basant sur la hausse prévue de la longévité, on devrait relever l'âge normal de la retraite d'un mois chaque année ou tous les deux ans pour maintenir l'espérance de vie à la retraite à 15 ans.

Enfin, on peut choisir de *maintenir constant le rapport entre la durée de la vie active et celle de la retraite*. Dans ce cas, l'âge normal de la retraite est indexé de manière à maintenir un rapport constant entre la période de cotisation et la période de réception de prestations de la caisse publique de retraite.

B. Aperçu des mesures prises dans certains pays de l'OCDE

Dans plusieurs pays, la hausse de l'âge normal de la retraite vise avant tout à renflouer les caisses publiques de retraite, dont la situation financière n'est peut-être pas aussi

(25) American Academy of Actuaries, « Raising the retirement age for social security », *Issue Brief*, Washington (D.C.), octobre 2002.

reluisante qu'au Canada. Les États-Unis et plusieurs pays européens sont en effet actuellement confrontés à d'importants déficits actuariels de leurs caisses de retraite publiques.

Dans son dernier rapport, publié le 17 mars 2003, la Social Security Administration⁽²⁶⁾ des États-Unis annonçait que, faute de mesures correctives, la caisse de Sécurité sociale des États-Unis serait à sec en 2042 et que la valeur des prestations payées excéderait la valeur des cotisations d'ici 2018. Pour sa part, la Commission européenne affirme que la charge financière des retraites sera telle qu'elle risque de faire exploser les déficits de plusieurs pays européens et de faire s'envoler leur dette⁽²⁷⁾. À son avis, le poids des retraites dans les finances publiques, soit l'équivalent de 10 p. 100 du produit intérieur brut (PIB), augmentera d'environ le tiers, pour atteindre 13,6 p. 100 en 2040.

Pour cette raison, de nombreux pays ont programmé le report de l'âge de la retraite au cours de la dernière décennie, soit par voie législative en modifiant l'âge légal, soit par voie fiscale en ajustant les règles de calcul, en espérant que ces mesures contribuent à l'équilibre des régimes publics de retraites, tant par la diminution du nombre de retraités que par l'augmentation de celui des cotisants aux régimes publics de retraite.

D'ailleurs, sur le plan de la gestion de l'offre de travail et des politiques d'emploi, la hausse du taux d'activité des personnes âgées de 55 à 64 ans est l'un des grands objectifs de l'Union européenne (UE) dans le domaine social. Au sommet de Lisbonne en 2000, les chefs d'État et de gouvernement de l'UE se sont fixé pour objectif d'atteindre, d'ici à la fin de la décennie, un taux d'emploi de 70 p. 100⁽²⁸⁾ :

En Europe, si le Royaume-Uni, les Pays-Bas, la Suède et le Danemark ont dépassé cet objectif, la Grèce, l'Italie et l'Espagne en sont très loin. Pour atteindre ces 70 %, les Quinze entendent faire entrer les jeunes plus tôt dans la vie active, augmenter le taux d'activité des femmes – en facilitant la garde des enfants en Europe du Sud et en

(26) La Social Security Administration des États-Unis administre les programmes de sécurité sociale (retraite, rentes aux survivants et incapacité) de même que le programme supplémentaire de sécurité du revenu pour les personnes âgées démunies ou handicapées.

(27) Arnaud Leparmentier, « La réforme des retraites : casse-tête d'une Europe vieillissante », *Le Monde*, 16 janvier 2003.

(28) Le taux d'emploi – également appelé le rapport emploi-population – désigne le pourcentage de personnes en âge de travailler qui occupent un emploi. Il était de 62,5 p. 100 en mars 2003 au Canada.

Allemagne – et surtout faire travailler plus longtemps les Européens, en évitant les préretraites.⁽²⁹⁾

En mars 2002, les Quinze se sont donc donné comme objectif de faire reculer de cinq ans l'âge effectif – et non légal – du départ à la retraite. Il est aujourd'hui de 60 ans en moyenne⁽³⁰⁾. Ceux qui partent le plus tôt sont les Luxembourgeois, à 56,8 ans; ceux qui travaillent le plus longtemps sont les Irlandais, jusqu'à un âge moyen de 63,1 ans.

Pour reporter l'âge de la retraite, certains pays ont d'abord pris des mesures en vue d'aligner l'âge de la retraite des femmes sur celui des hommes. Ainsi, au Royaume-Uni l'âge de la retraite pour les femmes passera de 60 à 65 ans – celui des hommes – entre 2010 et 2020. Au Japon, l'âge ouvrant droit à une pleine retraite dans le régime de base passera de 60 à 65 ans pour tous, mais de façon progressive et décalée : entre 2001 et 2013 pour les hommes et entre 2006 et 2018 pour les femmes. Enfin, depuis 1992, les Italiennes prennent leur retraite à 60 ans, contre 55 ans auparavant.

D'autres pays tentent de prolonger la vie active de leurs travailleurs âgés. En Allemagne, la réforme mise en œuvre à partir de 1992 a durci les modalités de départ à la retraite et plusieurs mesures vont conduire à un recul effectif de l'âge de la retraite. Si le départ à la retraite reste possible avant 65 ans, c'est avec un abattement de 3,6 p. 100 par an. Parallèlement, le départ tardif est encouragé par la majoration de la pension de 6 p. 100 par année de report après l'âge légal. La Suède a mis en place en 1999 une plage de départs comprise entre 61 et 70 ans, qui doit encourager les salariés à prolonger leur activité.

Aux États-Unis, l'âge normal de la retraite augmentera graduellement à 67 ans en 2022. Ainsi, les Américains nés en 1938 pourront prendre leur retraite à l'âge de 65 ans et deux mois en 2003. En revanche, ceux qui sont nés en 1960 ou après devront attendre d'avoir 67 ans avant d'avoir droit à une retraite complète à compter de 2022; s'ils veulent prendre leur retraite entre 62 et 67 ans, ils verront leurs prestations réduites d'un pourcentage prédéterminé en fonction du nombre de mois d'écart avec l'âge normal de la retraite.

(29) Leparmentier (2003).

(30) Il était de 61,2 ans au Canada en 2000.

CONCLUSION

Depuis 25 ans, les travailleurs prennent leur retraite de plus en plus jeunes, incités par de nombreux facteurs, dont l'attrait de la liberté, les employeurs désireux d'abaisser leurs coûts ou de stimuler la productivité en remplaçant les travailleurs âgés par des jeunes, et les régimes de pension agréés, surtout dans le secteur public, qui permettent d'obtenir la pension maximale sans pénalité avant 65 ans.

Ce départ à la retraite toujours plus précoce et les problèmes connexes d'origine démographique que sont les tensions intergénérationnelles, provoquées par la hausse importante des cotisations aux caisses de retraite, et la diminution graduelle de la population active au pays exigent une solution. Celle qui semble la plus prometteuse est le report officiel de l'âge normal de la retraite. Toutefois, sans solution aux problèmes relatifs à l'employabilité des travailleurs âgés, y compris les facteurs de rigidité du marché du travail, le report de l'âge de la retraite ne servira qu'à accroître le nombre de chômeurs âgés.

Avant d'en arriver à une impasse, qui semble se rapprocher rapidement, les gouvernements doivent donc, dès maintenant, repenser non seulement leurs politiques concernant l'âge de départ à la retraite, mais aussi celles relatives à l'emploi des personnes âgées de 55 à 69 ans pour les aligner de nouveau sur l'évolution de l'espérance de vie des citoyens, les besoins financiers des ménages et les réalités du marché du travail.

ANNEXE

Historique des pensions gouvernementales au Canada⁽¹⁾

1927	La <i>Loi des pensions de vieillesse</i> est promulguée, ce qui permet au gouvernement fédéral d'aider les provinces qui fournissent une pension aux sujets britanniques âgés de 70 ans et plus.
1952	La <i>Loi sur la sécurité de la vieillesse</i> entre en vigueur, établissant une pension financée par le fédéral. Elle remplace la loi de 1927 qui exigeait que le gouvernement fédéral partage le coût des prestations de vieillesse liées aux ressources et administrées par les gouvernements provinciaux.
1965	Des modifications à la <i>Loi sur la sécurité de la vieillesse</i> abaissent à 65 ans l'âge d'admissibilité à la pension de la SV [Sécurité de la vieillesse], une année à la fois, à compter de 1966 pour les personnes de 69 ans.
1966	Le RPC et le RRQ entrent en vigueur le 1 ^{er} janvier 1966.
1967	Le Supplément de revenu garanti est établi sous le programme de la Sécurité de la vieillesse.
1972	L'indexation sur le coût de la vie, complète et annuelle, est introduite pour la SV.
1973	L'indexation trimestrielle est introduite pour le programme de la Sécurité de la vieillesse.
1974	L'indexation sur le coût de la vie, complète et annuelle, est introduite pour le RPC.
1975	L'Allocation au conjoint est établie dans le cadre du programme de la Sécurité de la vieillesse.
1975	Les mêmes prestations du Régime de pensions du Canada sont maintenant disponibles pour les cotisants et les cotisantes, ainsi que leurs époux ou conjoints de fait survivants et leurs enfants à charge.
1975	La justification fondée sur les revenus de retraite et d'emploi pour les pensions de retraite à l'âge de 65 ans est éliminée (un cotisant peut, sur demande, recevoir sa pension de retraite le mois suivant son 65 ^e anniversaire de naissance, mais ne peut plus cotiser au RPC).
1977	Le paiement de pensions partielles de la Sécurité de la vieillesse est autorisé, selon le nombre d'années de résidence au Canada.

(1) Tiré du site Web du Musée des civilisations, « Historique des pensions » (http://www.civilization.ca/hist/pensions/cpp-timeline_f.html).

1978	Les périodes de gains nuls ou faibles, tandis qu'un cotisant prend soin de son enfant âgé de moins de sept ans, sont exclues du calcul des prestations du Régime de pensions du Canada.
1978	Les droits à pension RPC pourraient être partagés entre les conjoints dans le cas d'une rupture de mariage (partage des crédits).
1985	Sous la SV, l'Allocation au conjoint est offerte à toutes les personnes veuves à faible revenu âgées de 60 à 64 ans.
1987	Plusieurs nouvelles dispositions au RPC entrent en vigueur, notamment : <ul style="list-style-type: none"> · prestations de retraite souple payables dès l'âge de 60 ans; · augmentation des prestations d'invalidité; · continuation des prestations de survivant si celui-ci se remarie; · partage des pensions de retraite entre les époux ou les conjoints de fait; et · élargissement du partage des crédits afin qu'il s'applique à la séparation de partenaires mariés ou conjoints de fait.
1989	Le remboursement des prestations de la SV ou « récupération fiscale » est introduit.
1991	Des mesures législatives sont adoptées afin d'aider les personnes auxquelles le partage des crédits du RPC a été refusé par suite d'une convention entre conjoints conclue avant le 4 juin 1986.
1992	Trois grandes modifications au RPC entrent en vigueur : <ul style="list-style-type: none"> · Un nouveau calendrier de 25 ans est établi pour les taux de cotisation des employeurs et des employés. · Les prestations d'enfants sont augmentées. · Des dispositions sont prises pour les personnes auxquelles des prestations ont été refusées parce que la demande était tardive.
1995	<ul style="list-style-type: none"> · La période de rétroactivité pour la pension de base de la SV passe de cinq ans à un an. · Les personnes sont autorisées à demander que leurs prestations soient annulées.
1998	<ul style="list-style-type: none"> · Le RPC passe d'un financement par répartition à un financement plus important. · Les taux de cotisation sont augmentés. · Une nouvelle politique d'investissement est introduite.
2000	Toutes les prestations et les obligations de la SV et du RPC s'appliquent maintenant aussi aux conjoints de fait de même sexe.