



2010RP-01 > Janvier 2010

La longévité : une richesse

Claude Castonguay, Fellow-invité, CIRANO

Mathieu Laberge, Directeur de projet, CIRANO

Le CIRANO est un centre de recherche multidisciplinaire qui a pour mission l'accélération du transfert des savoirs entre le monde de la recherche et celui de la pratique.

Les partenaires du CIRANO

Partenaire majeur

Ministère du Développement économique, de l'Innovation et de l'Exportation

Partenaires corporatifs

Banque de développement du Canada
Banque du Canada
Banque Laurentienne du Canada
Banque Nationale du Canada
Banque Royale du Canada
Banque Scotia
Bell Canada
BMO Groupe financier
Caisse de dépôt et placement du Québec
DMR
Fédération des caisses Desjardins du Québec
Gaz Métro
Hydro-Québec
Industrie Canada
Investissements PSP
Ministère des Finances du Québec
Power Corporation du Canada
Raymond Chabot Grant Thornton
Rio Tinto
State Street Global Advisors
Transat A.T.
Ville de Montréal

Partenaires universitaires

École Polytechnique de Montréal
HEC Montréal
McGill University
Université Concordia
Université de Montréal
Université de Sherbrooke
Université du Québec
Université du Québec à Montréal
Université Laval

Associé à:

Institut de Finance mathématique de Montréal (IFM2)
Réseau de calcul et de modélisation mathématique [RCM2]
Réseau de centres d'excellence MITACS (Les mathématiques des technologies
De l'information et des systèmes complexes)

Les idées et les opinions émises dans cette publication sont sous l'unique responsabilité des auteurs et ne représentent pas nécessairement les positions du CIRANO ou de ses partenaires.

© 2010 Claude Castonguay, Mathieu Laberge. Tous droits réservés.

Reproduction partielle permise avec citation du document source, incluant la notice ©

ISSN 1499-8610 (Imprimé) / ISSN 1499-8629 (En ligne)

Partenaire financier



La longévité : une richesse

Claude Castonguay¹, Fellow invité, CIRANO
Mathieu Laberge², directeur de projet, CIRANO

¹ Fellow-invité du CIRANO, fellow de l'institut canadien des actuaires, ex-ministre de la santé et des affaires sociales et ex-président du Groupe La Laurentienne.

Courriel : claude.castonguay@cirano.qc.ca.

² Directeur de projet, CIRANO. Courriel : mathieu.laberge@cirano.qc.ca

Table des matières

| | |
|--|-----|
| Liste des tableaux | 5 |
| Liste des graphiques | 7 |
| Introduction | 8 |
| Chapitre 1 : Vieillessement ou longévité..... | 10 |
| Chapitre 2 : Le vieillissement actif..... | 21 |
| Chapitre 3 : Le choc démographique et l'économie | 28 |
| Chapitre 4 : Le vieillissement et les dépenses publiques | 43 |
| Chapitre 5 : Le vieillissement dans les pays occidentaux..... | 50 |
| Chapitre 6 : La retraite et la sécurité du revenu | 62 |
| Chapitre 7 : Le vieillissement et l'employabilité | 77 |
| Chapitre 8: La longévité : un défi et une opportunité..... | 86 |
| Bibliographie | 90 |
| Annexe 1 : La méthodologie..... | 93 |
| Annexe 2 : Mémoire de l'Institut canadien des actuaires | 101 |

Liste des tableaux

| | |
|--|----|
| Tableau 2.1 : Population âgée de 60 à 75 ans et de 75 ans et plus, Québec..... | 23 |
| Tableau 2.2 : Population autonome âgée de 60 à 75 ans et plus, Québec..... | 24 |
| Tableau 2.3 : Troisième âge autonome par rapport à la population de 15 à 64 ans, Québec | 24 |
| Tableau 2.4 : Passage de 65 à 75 ans comme seuil de référence pour la perte d'autonomie, Québec (nombre et pourcentage) | 25 |
| Tableau 3.1 : Croissance annuelle de la population québécoise | 31 |
| Tableau 3.2 : Évolution de la population québécoise par tranche d'âge, 1980-2030 | 32 |
| Tableau 3.3 : Taux d'activité des personnes de 50 ans et plus pour différentes tranche d'âge, Québec, Ontario et Canada, 1978-2008 (en pourcentage)..... | 36 |
| Tableau 3.4 : Taux d'activité des personnes de 55 à 75 ans selon les différents scénarios, Québec | 37 |
| Tableau 3.5 : Impact des scénarios proposés sur la croissance annuelle moyenne du PIB 2011-2020 (en pourcentage), Québec | 39 |
| Tableau 3.6 : Nombre additionnel de travailleurs par rapport au scénario de référence, Québec, 2011-2031 | 39 |
| Tableau 3.7 : Salaire et traitement moyens par habitant selon divers scénarios de croissance du PIB (en dollars courants), Québec, 2008-2021..... | 41 |
| Tableau 4.1: Revenus et dépenses publics, soldes budgétaires selon Godbout-Fortin ⁽¹⁾ , Québec (en milliards de \$) | 46 |
| Tableau 4.2 : Revenus et dépenses publics, soldes budgétaires selon croissance du PIB, Québec, 2011-2021 | 48 |
| Tableau 6.1 : Incidence de certaines maladies chez les personnes de 65 ans et plus et de 45 à 64 ans, Québec, 2008 | 63 |
| Tableau 6.2 : Proportion de personnes de 65 ans et plus par niveau de scolarité, 1990, 2000 et 2008, Québec | 64 |
| Tableau 6.3 : Composition du revenu total des personnes âgées de 65 ans et plus, 2000 et 2006, Québec (en %) ⁽¹⁾ | 66 |
| Tableau 7.1 : Taux d'emploi à temps plein et à temps partiel des personnes de 65 ans et plus, 1980, 1990, 2000 et 2008, Québec (en nombre de personnes et en pourcentage)..... | 79 |
| Tableau A.1 : Comparaison des scénarios principaux des perspectives démographiques de l'Institut de la statistique du Québec | 95 |
| Tableau A.2 : Régressions de prévision des taux d'activité par tendance temporelle | 96 |

Tableau A.3 : Taux d'activité observés et prévus par tranche d'âge pour certaines années
sélectionnées (en pourcentage)..... 96

Tableau A.4 : Taux d'emploi des scénarios présentés dans ce rapport 98

Liste des graphiques

| | |
|---|----|
| Graphique 1.1 : Évolution de la proportion de la population des 65 ans et plus sur la population totale, Québec, ROC, Italie Suède, 1971-2008 | 10 |
| Graphique 1.2 : Évolution de la population âgée de 15 à 64 ans, 1971-2031, Québec..... | 11 |
| Graphique 1.3 : L'évolution de la population des 15-64 ans et du PIB réel, Québec, 1981-2008 | 12 |
| Graphique 1.4 : Part relative des populations de certaines provinces par rapport à la population canadienne, 1971-2031 | 14 |
| Graphique 1.5 : Comparaison de l'âge médian de la retraite, Québec, Ontario et États-Unis, 1975-2000..... | 19 |
| Graphique 3.1 : Soldes migratoires international, interprovincial et net, Québec, 1971-2008 . | 30 |
| Graphique 3.2 : Ratio de dépendance démographique, Québec, 1976-2030 | 33 |
| Graphique 3.3 : Taux d'activité des 50 ans et plus, par classes d'âge, Québec, 1976-2008..... | 35 |
| Graphique 3.4 : Impact des scénarios sur la population active, 2009-2031, Québec | 38 |
| Graphique 4.1: Soldes budgétaires en pourcentage du PIB selon les scénarios de croissance des taux de participation, 2011-2021, Québec..... | 47 |

Introduction

En 1959, les naissances au Québec au nombre de 144 459 ont atteint un sommet inégalé depuis 1900, la première année pour laquelle de telles données sont disponibles. Mais, dès 1960, le niveau des naissances amorçait sa longue descente. Quarante ans plus tard, en 2000, les naissances avaient fondu de moitié et ne s'élevaient plus qu'à 72 010. D'un niveau de fécondité élevé, le Québec est passé en quatre décennies à un niveau de fécondité inférieur au seuil de renouvellement de la population et parmi les plus faibles du Canada³.

À l'autre extrémité de l'existence, au cours de la même période de quarante ans, l'espérance de vie faisait un bond spectaculaire de douze années pour passer de 66 ans en 1950 à 78 ans en 2008 pour les hommes et de 71 ans à 83 ans pour les femmes. Un phénomène jamais vu auparavant dans l'histoire de l'humanité.

L'effet combiné de ces deux facteurs, baisse de la fécondité et accroissement de la longévité, constitue la cause du vieillissement. Une majorité de pays occidentaux sont confrontés, à des degrés divers, au vieillissement de leur population.

Ces préoccupations naissantes dans de nombreux pays occidentaux ont trait non seulement à la question de la longévité de la vie humaine et de sa dimension économique, mais elles rejoignent également les questions de la qualité de vie, de la santé et de la sécurité de nos aînés.

Selon les prévisions démographiques, une des conséquences du vieillissement de la population québécoise sera la diminution du nombre de travailleurs d'ici quelques années. À terme, cette diminution impliquera une réduction du rythme de croissance du PIB québécois et, par voie de conséquence, des recettes du gouvernement québécois. Indirectement, le vieillissement de la population québécoise pourrait ainsi compromettre la pérennité des programmes de santé, de services sociaux et de sécurité du revenu.

Comment contrer les effets du vieillissement de la population et mettre en valeur le potentiel découlant de la longévité accrue, ce sont les questions qui font l'objet de ce rapport.

La suite de ce document se divise en huit chapitres. Le premier chapitre met en contexte le vieillissement accéléré de la population québécoise. La question du vieillissement actif et de la longévité est abordée au deuxième chapitre. Le troisième chapitre étudie l'effet du choc démographique sur l'économie et présente des scénarios illustrant ses répercussions prévisibles sur l'économie. Le chapitre suivant analyse les effets prévisibles du vieillissement de la population sur les finances publiques du Québec. Le chapitre 5 présente un survol des politiques de vieillissement actif dans différents pays occidentaux. Les chapitres 6 et 7

³ Ministère des Finances, *La politique familiale du Québec : où en sommes-nous?*, p. 14.

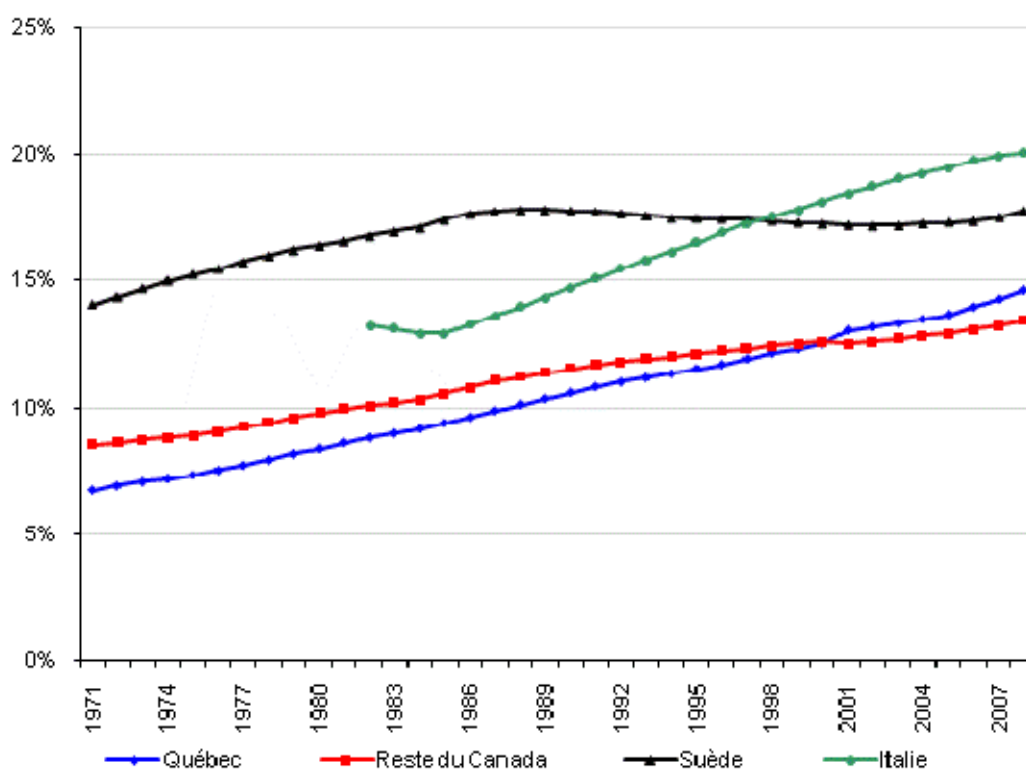
couvrent les questions de la sécurité du revenu des travailleurs et de leur employabilité dans la perspective du vieillissement. Finalement, le chapitre 8 présente une synthèse des constats du présent rapport et quelques propositions qui en découlent.

Nous désirons remercier M Luc Godbout, Titulaire de la Chaire de recherche en fiscalité et en finances publiques de l'Université de Sherbrooke pour ses conseils judicieux et l'aide qu'il nous a apportée dans la préparation de ce rapport.

Chapitre 1 : Vieillesse ou longévité

Tous les pays occidentaux font face à des degrés divers au vieillissement de leur population. Au Québec, l'effet combiné de la baisse rapide des naissances et de la prolongation de la vie humaine a pour effet d'accélérer le phénomène du vieillissement de la population. Comme le montre le graphique 1.1, seule l'Italie parmi les pays analysés, connaît à la fois un niveau et une croissance plus élevés des personnes âgées de 65 ans et plus. On constate que depuis l'an 2000, la proportion des aînés est plus élevée au Québec que dans le reste du Canada alors qu'historiquement elle était plus faible.

Graphique 1.1 : Évolution de la proportion de la population des 65 ans et plus sur la population totale, Québec, ROC, Italie Suède, 1971-2008



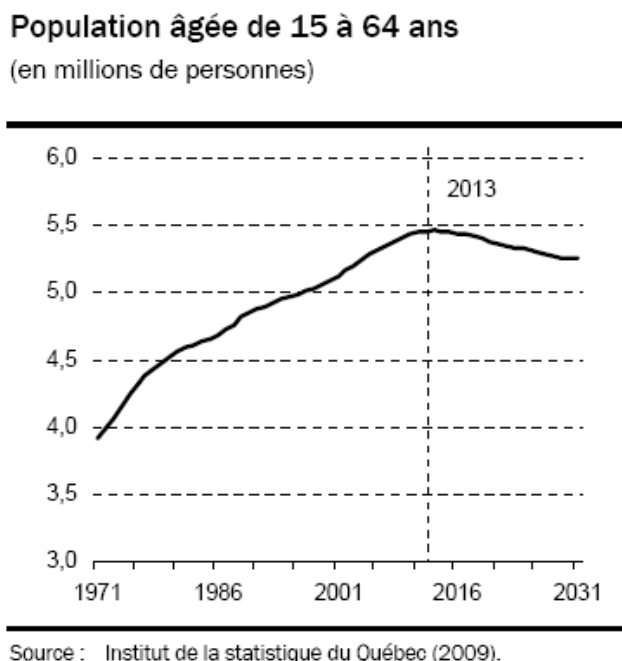
Sources : Statistique Canada, tableau 051-0001 (population 65 ans +, population totale) ; Statistics Sweden's Website ; Istat population estimate (données seulement disponibles pour 1982-2008), calculs des auteurs.

Au Québec, la baisse particulièrement rapide et profonde de la fécondité a eu pour conséquence d'accélérer le vieillissement de la population.

Ainsi, d'ici cinq ans, la population des 20 à 64 ans va amorcer sa baisse en valeur absolue. Le départ en grand nombre de travailleurs à la retraite ne sera plus compensé par l'arrivée des

jeunes sur le marché du travail. Ce qui signifie que la population active va diminuer systématiquement au cours des années suivantes. En 2030, la population des 20 à 64 ans comptera, selon le scénario de référence de l'ISQ, quelques 240 000 travailleurs de moins qu'en 2015. Ce qui signifie que sans modification dans les taux d'emplois la population active va diminuer systématiquement au cours des années suivantes.

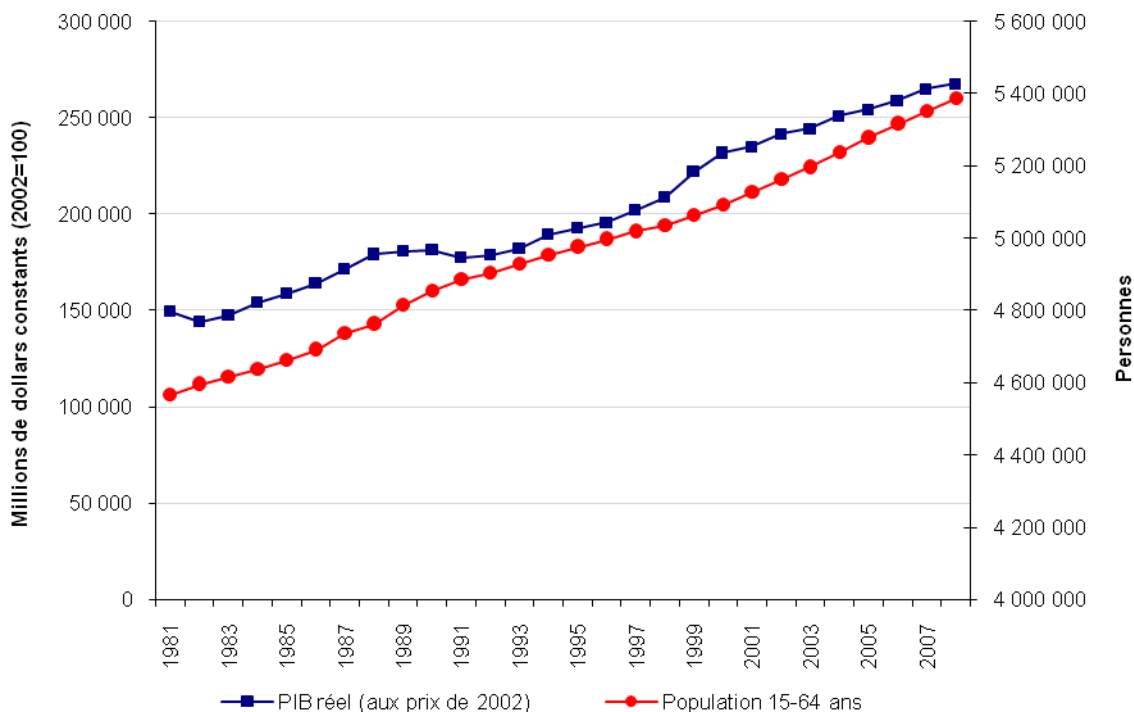
Graphique 1.2 : Évolution de la population âgée de 15 à 64 ans, 1971-2031, Québec



Or, bien que de nombreux facteurs aient un impact sur l'activité économique, celle-ci demeure étroitement liée à la croissance de la population active. De fait, le coefficient de corrélation entre le taux de croissance de la population active et celui du PIB réel au Québec de 1981 à 2008 était de 0,52, ce qui indique une relation importante entre les deux variables.

L'arrivée massive dans les années 1960 des premiers baby-boomers sur le marché du travail a permis, à cette époque, au PIB total d'augmenter en termes réels de plus de 4 % par année en moyenne. Par la suite, au fur et à mesure que la croissance de la population s'est estompée, il en a été de même de la croissance du PIB. Au cours des dernières années, alors que la population active augmentait de 1,7 % en moyenne par année, le PIB croissait d'à peine 2 %.

Graphique 1.3 : L'évolution de la population des 15-64 ans et du PIB réel, Québec, 1981-2008



Source : Statistique Canada, tableau 051-0001 (Population 15-64 ans) et tableau 384-0002 (PIB réel aux prix 2002), calculs des auteurs.

Le graphique 1.3 illustre clairement le rapport qui existe entre l'évolution de la population des 15-64 ans et le PIB réel. Lorsque la population des personnes âgées de 15 à 64 ans augmente, le PIB réel augmente. Bien que plusieurs autres facteurs entrent en jeu, ces deux variables sont étroitement reliées.

Cette faible croissance va se produire. Alors qu'il y avait dix personnes actives âgées de 15 à 64 ans pour chaque personne âgée de 65 ans ou plus au lendemain de la dernière guerre mondiale, ce ratio s'établit maintenant à moins de cinq pour un. Il va continuer de décroître pour atteindre, dans une vingtaine d'années, un ratio inférieur à deux travailleurs pour chaque personne âgée de 65 ans et plus.

Les tendances lourdes dans la structure par âge de la population québécoise sont sans équivoque. Les conséquences prévisibles aux plans économique, social et politique du vieillissement sont multiples et impliquent de nombreux aspects de la vie en société. Les études récentes des grands organismes tels l'OMS et l'OCDE sont unanimes à prédire la nécessité de changements importants et difficiles dans les programmes nationaux de maintien du revenu et des services sociaux et de santé. Selon l'Institut de la Statistique du Québec, le

vieillessement de la population demeure l'un des paramètres fondamentaux du Québec de demain.

De plus, la crise financière et économique mondiale que nous traversons et dont les effets seront vraisemblablement prolongés n'aurait probablement pu se produire à un pire moment.

Au Québec, l'état de nos finances publiques rend la situation encore plus problématique. Avec des dépenses publiques, une fiscalité et un endettement plus élevés qu'ailleurs au Canada⁴, le gouvernement du Québec s'est de plus engagé dans la voie d'importants déficits budgétaires pour les prochaines années. À moins que des mesures correctrices ne soient engagées rapidement⁵, la voie est clairement tracée vers une inévitable impasse financière majeure.

Conjuguée à une accélération de la croissance des coûts des programmes de pensions et de santé, la baisse anticipée de la population des 15 à 64 ans constitue un risque réel. Voilà la problématique dans laquelle le Québec est engagé. Comment composer avec le double choc du vieillissement et d'une profonde crise financière et économique, c'est la question qui se pose avec acuité.

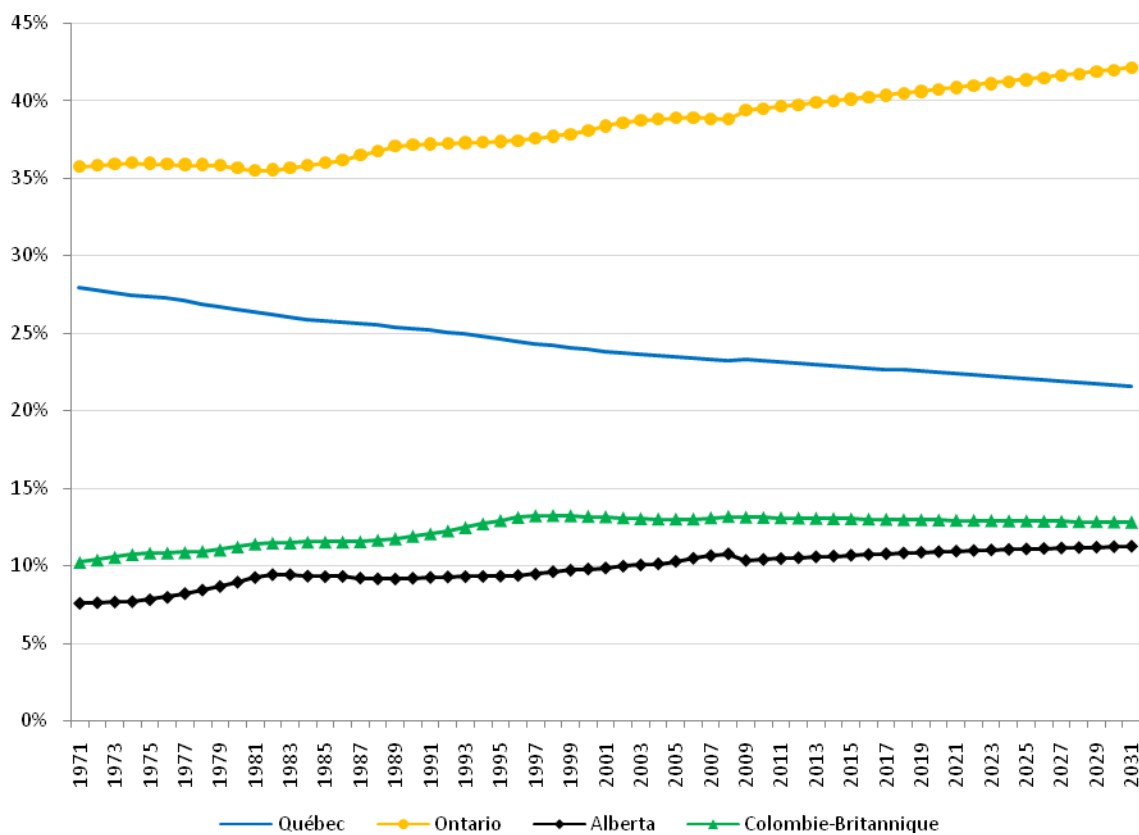
Il n'est pas inutile de rappeler en outre que les effets du vieillissement de la population vont être plus marqués au Québec qu'ailleurs au Canada. Ce qui signifie que l'écart entre la population du Québec et celle du reste du pays est appelé à s'élargir significativement au cours des prochaines années.

Conséquemment, comme l'illustre le graphique 1.4, la part de la population québécoise dans l'ensemble canadien a diminué rapidement au cours des dernières décennies et on prévoit que cette diminution se poursuivra dans l'avenir. Alors que la population québécoise représentait 28 % de la population canadienne en 1971, elle ne représentait plus que 23,4 % en 2006. En 2026, cette proportion sera de 22,9 %. Inversement, la part de la population ontarienne par rapport à la population totale du pays a crû et continuera de croître au cours des 20 prochaines années. Cette diminution de la part de la population québécoise implique nécessairement une diminution du pouvoir politique et économique du Québec au sein du Canada. Le vieillissement accéléré de la population québécoise comparativement au reste du Canada aura des conséquences très concrètes.

⁴ Joanis, M. et Godbout, L. *Le Québec économique 2009*, p. 323.

⁵ À cet effet, voir : Comité consultatif sur l'économie et les finances publiques (2009), *Le Québec face à ses défis* fascicule 1.

Graphique 1.4 : Part relative des populations de certaines provinces par rapport à la population canadienne, 1971-2031



Source : Statistique Canada, tableau # 051-0001 et #052-0004 et calculs des auteurs.

1.1 La perception du vieillissement

La législation sociale et fiscale tant au Québec qu'au niveau fédéral a été conçue au lendemain de la deuxième guerre mondiale. Au début des années cinquante, l'espérance de vie était alors de 66 ans chez les hommes et de 71 ans chez les femmes. Depuis les années 1950, l'âge de 65 ans fut retenu comme âge normal de retraite afin de permettre aux travailleurs d'avoir quelques années d'inactivité et de repos au terme de leur vie de dur labeur. De façon générale, cet âge fut utilisé comme point de référence ou d'âge clef dans la législation sociale et fiscale et dans les programmes d'avantages sociaux d'employeurs. Selon cette conception, l'atteinte de 65 ans signifiait la fin de la vie active et la mise à la retraite.

Du point de vue des travailleurs, ce point de référence mettait fin à leur travail rémunérateur. La plupart se voyaient alors condamnés à vivre leurs quelques dernières années dans la pauvreté compte tenu de leurs faibles revenus antérieurs et de l'absence de régimes de sécurité sociale. Avant l'arrivée des pensions publiques et du filet social destiné aux aînés, c'était d'ailleurs au sein de la population âgée que la pauvreté était la plus répandue. L'objectif premier des grands programmes sociaux adoptés à cette époque fut en conséquence la réduction ou l'élimination de la pauvreté chez les personnes âgées.

Du point de vue de la société, vieillissement signifiait dépendance. Les personnes âgées constituaient un groupe qu'il fallait prendre en charge. Cette conception demeure encore bien présente dans la législation et dans l'esprit de la population en général malgré le passage du temps et les changements profonds qui se sont produits dans tous les aspects de notre vie en société.

Aujourd'hui, le vieillissement est généralement perçu comme conduisant à la fin de la vie active et productive. La perspective d'une décroissance relative de la population des 15 à 64 ans fait en sorte que le vieillissement de la population est considéré comme un facteur déstabilisant pour les finances publiques⁶.

⁶ Voir : Godbout, L (2009) Nouvelles perspectives démographiques, mêmes défis budgétaires.

1.2 La prolongation de la vie humaine

L'espérance de vie est maintenant 83 ans chez les hommes qui atteignent 65 ans et 87 ans pour les femmes. À compter de 65 ans, les hommes âgés ont maintenant 18 années de vie devant eux et les femmes pas moins de 22 années.

Cet extraordinaire progrès permet d'envisager l'avenir dans une toute autre perspective. L'âge de 65 ans ne doit plus être nécessairement considéré comme signifiant la fin de la vie active. Aujourd'hui, l'état de santé des personnes de 65 ans est de loin supérieur à ce qu'il était au lendemain de la seconde guerre mondiale. Aussi, il est plus juste de voir 75 ans comme le début du vieillissement. D'ailleurs, selon le démographe Jacques Légaré de l'Université de Montréal, on observe que c'est vraiment à 75 ans qu'une personne devient vulnérable⁷.

Selon cette façon de voir la réalité, la soixantaine constitue une nouvelle phase de la vie au cours de laquelle les personnes peuvent cheminer, chacune à son propre rythme, entre la vie active et le retrait de la main d'œuvre. L'accroissement de la longévité constitue l'une des plus belles réalisations du 20^e siècle.

Depuis une quinzaine d'années, les Nations Unies, l'Organisation Mondiale de la Santé et l'OCDE⁸ s'intéressent de plus en plus au phénomène du vieillissement des populations et de ses ramifications. Le concept du vieillissement, qui met l'accent sur la prolongation de la vie humaine, fait l'objet des nouvelles préoccupations. Les personnes dans la soixantaine sont vues pour ce qu'elles sont, soit un réservoir de connaissance, d'expérience et de savoir faire. Elles constituent un élément dynamique de la population au même titre que les plus jeunes.

Afin qu'il n'y ait pas d'équivoque, l'introduction de ce concept ne remet aucunement en cause les orientations et les politiques à l'endroit des personnes âgées fragilisées et dépendantes. Il s'agit de deux aspects du vieillissement qui ne s'opposent pas l'un à l'autre mais se complètent.

Les analyses des incidences du vieillissement de la population mettent trop souvent l'accent sur les coûts et omettent d'aborder ses aspects positifs. Cette approche donne lieu à une prospective pour le moins pessimiste quant aux conséquences économiques et financières du vieillissement. Elle masque ce qui constitue un progrès extraordinaire, celui de la prolongation de la vie humaine.

⁷ Légaré, J. et alt. (2007) « *L'état de santé des Canadiens âgés de demain* ».

⁸ Voir : OCDE (2006) *Vieillesse et politique d'emploi : vivre et travailler plus longtemps* et OMS (2002) *Active Ageing : a Policy Framework*.

1.3 Le vieillissement actif

On s'interroge de plus en plus sur les moyens de prolonger la vie active des personnes, de faciliter la retraite progressive, de réformer les politiques à l'égard du travail, d'assurer la viabilité des systèmes de pension et d'assistance et d'adapter les systèmes de santé aux exigences du vieillissement.

De façon générale, les études portent sur l'amélioration des conditions de vie des personnes âgées, l'accent étant placé sur les plus fragiles et vulnérables. Les préoccupations au Québec à l'égard des aînés s'inscrivent dans cette orientation. La mission du ministère de la Famille et des Aînés à l'égard de ces derniers se lit comme suit :

Contribuer à créer des conditions propices au vieillissement actif, de permettre aux générations actuelles et futures des personnes âgées de vivre dans un environnement favorisant leur vieillissement actif, leur épanouissement, leur sécurité et l'optimisation de leurs aptitudes.

Ces nouvelles préoccupations sont de nature humanitaire et sociale. Elles ont trait à la qualité de vie, à la santé et à la sécurité des personnes âgées prises individuellement. Elles ne portent qu'indirectement sur la longévité accrue de la population dans son ensemble et de l'immense potentiel qui en découle notamment au plan de l'économie et de la pérennité des grands programmes sociaux.

Plus récemment, de nouvelles préoccupations ont fait surface au sein des pays occidentaux. On s'interroge, de plus, sur la mise en valeur du potentiel pour la société que peut comporter la longévité accrue, en d'autres termes, sur le concept de vieillissement actif⁹.

Le besoin d'étendre la vie active à mesure que l'espérance de vie allonge fait l'objet de vives discussions au sein des pays membres de l'OCDE. Le report de la retraite augmente le niveau de richesse de la société et, en conséquence, la capacité de financer les programmes sociaux. On s'accorde sur le fait que l'impact économique du vieillissement des populations sur les dépenses publiques pour les pensions et la santé peut être atténué si l'allongement de la vie humaine s'accompagne d'augmentations parallèles dans l'âge de la retraite. Cela aide aussi à éviter ou à tout le moins retarder les difficultés sociales et économiques que bien des personnes subissent en sortant du marché du travail, d'autant plus que la durée de la vie au-delà de 60 ans n'est pas nécessairement affectée par une retraite plus tardive¹⁰.

Il est intéressant de constater qu'au Québec, les rapports de deux groupes de travail qui se sont récemment penchés sur la condition de vie des aînés s'intéressent à l'aspect plus

⁹ Ibid.

¹⁰ OMS (1999) Bulletin of the WHO, p. 6.

dynamique du vieillissement¹¹. Tout en mettant l'accent sur les personnes âgées les plus vulnérables, ils proposent de favoriser la participation des aînés au marché du travail et la retraite progressive.

Selon l'OCDE, si les retraites anticipées sont séduisantes d'un point de vue individuel, elles s'avèrent coûteuses du point de vue de la collectivité¹². Pour cette raison, l'organisme indique qu'en vue d'augmenter l'âge effectif de la retraite, il faut éviter les mécanismes incitatifs qui poussent à prendre une retraite anticipée.

C'est dans cette perspective que l'Assemblée Nationale adoptait en juin 2008 des dispositions législatives destinées à favoriser la retraite progressive¹³. Comme son nom l'indique, cette loi vise à favoriser la retraite progressive en rendant possible la réception de prestation de retraite progressive d'un régime de pension agréé (RPA) tout en obtenant un supplément à la rente de retraite du RRQ pour les années additionnelles de travail.

Cette nouvelle perspective prend une importance particulière au moment où le Québec s'engage dans le vieillissement accéléré de sa population.

1.4 La prise de la retraite au Québec

Les premiers baby-boomers ont eu 60 ans en 2006 et auront 65 ans en 2011. Ils se retirent jeunes du marché du travail. En effet, l'âge médian de la prise de retraite était de 61,4 ans chez les hommes et de 59,7 chez les femmes au Québec en 2005¹⁴. Ce qui implique que d'ici les 20 prochaines années, ils devraient tous être à la retraite. Mentionnons que l'âge médian de la retraite a diminué de quatre ans chez les hommes et de cinq ans chez les femmes entre 1978 et 2005. Si dans la seconde moitié des années 70, l'âge médian de la retraite au Québec et en Ontario était similaire et supérieur à celui des États-Unis, les Québécois se distinguent maintenant en se retirant plus tôt du marché du travail qu'en Ontario et qu'aux États-Unis¹⁵.

¹¹ Le premier groupe dirigé par George Lalande, le président du Conseil des aînés, a remis son rapport en 2005; le second rapport, rendu public en 2008, est le fruit d'une large consultation co-présidée par Mme Sheila Goldbloom et le Dr. Réjean Hébert avec la participation de la ministre responsable des aînés, Mme Marguerite Blais.

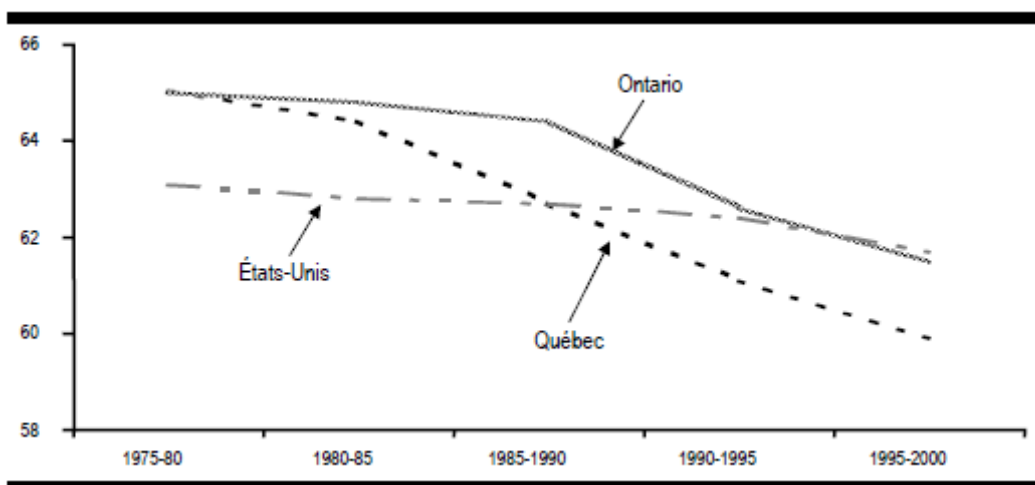
¹² Willi Leibfritz, « Retarder l'âge de la retraite » dans *Observateur de l'OCDE*, numéro 234, octobre 2002.

¹³ Il s'agit du projet de loi 68 adopté le 18 juin 2008.

¹⁴ ISQ (2007) *Vie des générations et personnes âgées : aujourd'hui et demain*, p. 187.

¹⁵ Ministère des Finances (2005) *Impact des changements démographique sur l'économie, le marché du travail et les finances publiques du Québec*, p. 14.

Graphique 1.5 : Comparaison de l'âge médian de la retraite, Québec, Ontario et États-Unis, 1975-2000



Source : Ministère des finances, 2005, p. 14

Plusieurs facteurs influencent la décision de prendre sa retraite. Outre le facteur santé, la législation sociale et les pensions, les conditions d'emploi et la situation de l'économie exercent une influence marquée sur le choix de l'âge de la retraite.

Depuis la fin de la seconde guerre mondiale, le pattern de prise de la retraite a constamment évolué. Les pressions exercées par les crises du pétrole et les crises économiques au cours des trois dernières décennies ont notamment exercé une influence particulière. Les employeurs ont souvent eu recours aux retraites anticipées et aux préretraites afin de réduire les coûts de leur main d'oeuvre. Le plan de départ volontaire à la retraite offert en 1997 par le gouvernement québécois à ses employés les plus âgés et à ceux qui œuvrent dans les réseaux de santé et d'éducation a constitué un évènement marquant à cet égard.

Une analyse de Statistique Canada nous apprend que 12 % des nouveaux retraités entre 1992 et 2002 auraient continué leur emploi s'ils n'avaient pas été contraints de quitter celui-ci obligatoirement¹⁶. À cela s'ajoute le fait que 37 % des retraités bénéficiant d'un régime de pension d'employeur auraient continué à travailler s'ils avaient pu diminuer leur temps de travail sans que cela affecte à la baisse leur pension. Une proportion similaire des retraités qui ont pris leur retraite volontairement aurait continué à travailler si ce n'était de divers mécanismes les encourageant à prendre leur retraite. Or, un sur deux a pris sa retraite avant l'âge de 60 ans.

¹⁶ Schellenberg, B. et C. Silver, *On ne peut pas toujours avoir ce que l'on veut : préférences et expériences de retraite*, Statistique Canada, 2004. Voir également l'annexe I.

Or, il est intéressant de constater que la majorité des Québécois (93,6 %) choisissent le moment de leur retraite. À peine un sur cinq se retire progressivement du marché du travail au moment de leur retraite¹⁷.

Toutefois, depuis quelques années, on note des changements dans les patterns de prise de la retraite. On constate notamment une légère hausse dans l'âge de la retraite de même que dans le pourcentage (22 %) des personnes qui, ayant choisi la retraite, reviennent sur le marché du travail¹⁸.

Divers témoignages ou indices permettent de croire qu'un nombre de plus en plus élevé de personnes souhaitent demeurer actives plus longtemps selon toutefois des modalités mieux adaptées. Selon un récent sondage de la firme Ipsos-Descaries, un quart des Québécois de 65 ans et plus qui n'occupent pas d'emploi souhaiteraient effectuer un retour sur le marché du travail¹⁹.

La tendance vers une retraite plus tardive découle de la volonté d'un nombre croissant de personnes qui veulent demeurer sur le marché du travail et maintenir un certain niveau d'activité rémunérée. C'est ce comportement qui doit être favorisé afin de hausser l'ensemble des taux d'activité, contrer les effets négatifs du vieillissement de la population et mettre en valeur le potentiel que présente le vieillissement actif.

Nous devons d'ailleurs nous demander s'il est approprié, en tant que société, que la majorité des personnes cessent d'être productives pour une retraite aussi longue que leur vie active.

¹⁷ RRQ (2006) « Retraite volontaire ou forcée » in Liaison RRQ

¹⁸ Ibid.

¹⁹ Blais, M. (2009) "Les aînés, une force productive essentielle"

Chapitre 2 : Le vieillissement actif

Le phénomène du vieillissement des populations suscite de plus en plus de préoccupations depuis une quinzaine d'années dans les pays occidentaux. Les Nations Unies, l'Organisation Mondiale de la Santé, l'OCDE et l'Union Européenne s'intéressent activement à la question compte tenu de ses multiples implications.

Selon les Nations Unies, on a traditionnellement associé le vieillissement à la retraite, la maladie et la dépendance. Les politiques et programmes sont demeurés figés dans ce paradigme dépassé qui ne tient plus compte de la réalité. Le temps est venu pour un nouveau paradigme selon lequel les personnes âgées sont pleinement impliquées dans la société et contribuent à son développement à titre de participants et de bénéficiaires.

Ce nouveau paradigme rejette la perception traditionnelle selon laquelle l'éducation est l'affaire des enfants et des jeunes, le travail est l'affaire de l'âge adulte et la retraite, celle des personnes âgées.

2.1 Le concept de développement actif

Les travaux effectués dans cette perspective sous l'égide des grands organismes internationaux ont conduit au développement du concept de vieillissement actif. Selon ce concept, chaque personne devrait mener une existence active satisfaisante, y compris à un âge avancé, que ce soit en travaillant plus longtemps si elle en est capable et en éprouve l'envie ou en étant productive pendant sa retraite par l'exercice d'activités qui ne génèrent pas nécessairement de revenus. Le vieillissement actif repose également sur la présomption que la vie active est associée de façon positive à d'autres valeurs fortement appréciées d'un point de vue éthique puisque, notamment, elle assure une autonomie personnelle, s'avère bonne pour la santé, procure des satisfactions et offre une qualité de vie dans la plupart des cas.

L'OMS considère que l'autonomie des aînés et le contrôle sur leur vie sont des éléments essentiels au maintien de leur dignité et intégrité. Cet organisme se soucie principalement du moyen d'occuper activement le temps libre que procure le départ à la retraite. Selon la Déclaration de Brasilia, des personnes âgées en santé constituent une ressource pour leurs familles, leurs communautés et l'économie. Plus elles sont actives, plus elles peuvent contribuer à l'économie.

Par ailleurs, l'OCDE et la Commission Européenne s'intéressent surtout à l'aspect économique que représente l'activité professionnelle des retraités. Envisagé sous cet angle, le concept de vieillissement actif fait référence à l'idée de demeurer actif malgré l'âge en travaillant plus longtemps, en partant plus tard pour la retraite, en faisant du bénévolat pendant la retraite et

en pratiquant des activités saines adaptées à l'âge. Selon la Commission, le vieillissement actif peut améliorer la qualité de vie des personnes, améliorer le bien-être de la société due à la main d'œuvre plus nombreuse, une productivité accrue et un niveau réduit de dépendance.

Compte tenu de l'importance des enjeux en cause, l'établissement d'objectifs est apparu essentiel. À titre d'exemple, l'Union Européenne s'est fixée deux objectifs pour 2010 en matière de vieillissement actif. Selon l'entente de Stockholm établie en 2001, les pays membres doivent viser à faire augmenter de 50 % le taux d'emploi des personnes âgées de 55 à 64 ans. À Barcelone en 2002, on s'est donné comme objectif pour 2010 de repousser progressivement de 5 ans l'âge du départ à la retraite ou le départ de la vie professionnelle des aînés.

2.2 Vieillissement actif versus inactif

Les personnes engagées dans le processus du vieillissement font un choix, consciemment ou non, entre le vieillissement actif ou inactif.

Le vieillissement inactif constitue certes un choix légitime même s'il a certaines implications, plutôt négatives, sur l'existence des personnes. L'inactivité libère un surcroît de temps, qu'à défaut de préparation, un trop grand nombre de personnes emploient à la pratique de loisirs passifs tel l'écoute de la télévision. Il a en outre pour conséquence l'élimination graduelle des opportunités susceptibles de permettre l'exercice d'activités, rémunérées ou bénévoles, bénéfiques tant pour la santé que pour l'accomplissement de soi.

Le vieillissement actif des personnes âgées a, quant à lui, des répercussions nettement positives sur les ressources financières dont disposent les individus et leurs familles. Nous savons qu'à cet égard le départ à la retraite occasionne généralement une diminution substantielle des revenus. De plus, une littérature spécialisée montre que l'exercice d'un rôle productif, par le travail ou le bénévolat, est bénéfique aux adultes âgés²⁰.

2.3 Le troisième âge

Quelle est, au Québec, la population qui s'engage dans cette phase du vieillissement?

Considérant que l'âge médian de la retraite était de 59,9 ans en 2007, pour les fins de notre analyse, nous avons donc retenu l'âge de 60 ans comme le début de la phase de vieillissement actif ou inactif.

²⁰ Op. cit. note 8.

Toutefois, à partir de l'âge de 75 ans, on note une augmentation significative des risques de souffrir d'une incapacité physique ou cognitive qui, dans la plupart des cas, se traduit par l'impossibilité d'accomplir seul une ou plusieurs activités de la vie quotidienne. Nous avons en conséquence retenu l'âge de 75 ans comme limite au cours de laquelle les personnes peuvent s'engager dans des activités rémunérées ou bénévoles.

Afin de simplifier le texte, nous utilisons l'expression troisième âge pour désigner cette première phase du vieillissement - c'est-à-dire de 60 à 75 ans - et, quatrième âge pour la dernière commençant à 75 ans.

Tableau 2.1 : Population âgée de 60 à 75 ans et de 75 ans et plus²¹, Québec

| | | 2009 | | 2020 | | 2030 | |
|---------------|-------|-------|------|-------|------|-------|------|
| | | (000) | % | (000) | % | (000) | % |
| Hommes | 60-75 | 533 | 6,8 | 756 | 9,0 | 821 | 9,3 |
| | 75+ | 207 | 2,7 | 309 | 3,7 | 472 | 5,4 |
| Femmes | 60-75 | 577 | 7,4 | 805 | 9,6 | 837 | 9,5 |
| | 75+ | 328 | 4,2 | 428 | 5,1 | 615 | 7,0 |
| Total | 60-75 | 1 111 | 14,2 | 1 560 | 18,5 | 1 658 | 18,8 |
| | 75+ | 535 | 6,9 | 737 | 8,7 | 1 087 | 12,3 |

Source : ISQ, Perspectives démographiques du Québec et des régions 2009 et calculs des auteurs.

Selon le Plan d'action 2005-2010 du ministère de la Santé et des Services sociaux sur les services aux aînés en perte d'autonomie, 20 % des aînés ont besoin de services en raison d'une incapacité. Comme ce groupe de personnes comprend les personnes de 75 ans et plus chez lesquelles la fréquence de perte d'autonomie est beaucoup plus élevée, nous avons supposé que 15 % des personnes entre 60 et 75 ans ne peuvent en raison de leur état participer dans des activités de vieillissement actif.

Le tableau 2.1 présente la population québécoise comprise, selon nos hypothèses, dans le troisième âge.

²¹ Dans ce document, nous avons retenu un horizon de 20 ans pour les données démographiques. Toutefois, les prévisions économiques ont été produites sur un horizon de 10 ans. Ce choix s'explique par l'impact à long terme que peuvent avoir les choix de politiques publiques sur les variables économiques ainsi que sur la difficulté de prévoir celles-ci sur un horizon à plus long terme.

Tableau 2.2 : Population autonome âgée de 60 à 75 ans et plus²², Québec

| | 2009 | | 2020 | | 2030 | |
|-----------------------------|-------|------|-------|------|-------|------|
| | (000) | % | (000) | % | (000) | % |
| Hommes | 471 | 12,2 | 671 | 16,0 | 737 | 16,8 |
| Femmes | 513 | 13,0 | 717 | 16,9 | 756 | 17,1 |
| Total ⁽¹⁾ | 984 | 12,6 | 1 389 | 16,5 | 1 494 | 17,0 |

Source : ISQ, Perspectives démographiques du Québec et des régions 2009 et calculs des auteurs

Comme on peut le constater à la lecture de ce tableau, en 2009, le troisième âge comptait 984 000 personnes autonomes, soit 12,6 % de la population totale. Au cours des dix prochaines années, le groupe du 3^e âge va augmenter rapidement pour atteindre 1 389 000 personnes, soit 16,5 % de la population totale.

Le troisième âge va ainsi connaître au cours des dix prochaines années une très forte croissance, pas moins de 41 %. Pendant ce temps, l'ensemble de la population ne croîtra que d'un faible 7,8 %.

Selon nous, ce rapide renouvellement ne peut que faciliter l'adaptation des personnes à cette troisième phase de leur vie.

2.4 Le troisième âge et la population active

Le tableau 2.3 permet maintenant de comparer la population autonome du 3^e âge à la main d'œuvre.

Tableau 2.3 : Troisième âge autonome par rapport à la population de 15 à 64 ans, Québec

| | Population de 15 à 64 ans | | 3e âge autonome | |
|------|---------------------------|------|-----------------|------|
| | (000) | % | (000) | % |
| 2009 | 5 412 | 18,2 | 984 | 18,2 |
| 2020 | 5 436 | 25,6 | 1 389 | 25,6 |
| 2030 | 5 455 | 27,4 | 1 494 | 27,4 |

Source : ISQ, Perspectives démographiques du Québec et des régions 2009

Il permet de constater en premier lieu l'importance du groupe du 3^e âge autonome. En nombre, il est présentement égal à 18,2 % des 15 à 64 ans. D'ici dix ans, sa taille relative par rapport à

²² En pourcentage de la population totale.

cette tranche de la population passera à 25,6 %. Cette forte croissance est le résultat de l'arrivée à la retraite des baby-boomers par rapport aux 15 à 64 ans engagés dans un lent déclin.

Il s'agit donc d'une composante fort importante de la population québécoise aussi bien au plan économique que social. De là, l'importance de se préoccuper de faire en sorte que tous ceux qui le souhaitent demeurent actifs.

2.5 Le quatrième âge

Si on situe à 75 ans le seuil de référence pour le début de la perte d'autonomie et de la fragilité, le tableau 2.4 permet de constater certaines des implications de ce changement.

Tableau 2.4 : Passage de 65 à 75 ans comme seuil de référence pour la perte d'autonomie, Québec (nombre et pourcentage)

| | Population totale | 65 ans et + | | 75 ans et + | |
|------|-------------------|-------------|------|-------------|------|
| | (000) | (000) | % | (000) | % |
| 2009 | 7 814 | 1 170 | 15,0 | 535 | 6,9 |
| 2020 | 8 424 | 1 694 | 20,1 | 737 | 8,7 |
| 2030 | 8 810 | 2 228 | 25,3 | 1 087 | 12,3 |

Source : ISQ, Perspectives démographiques du Québec et des régions 2009.

En utilisant le seuil de référence traditionnel de 65 ans, la population perçue comme âgée, s'élève déjà à 15 % de la population totale. Au cours des dix prochaines années, cette proportion augmentera d'un tiers pour atteindre 20,1 % de la population. Ce qui signifie une population comptant pas moins d'une personne sur cinq dite âgée.

Par contre, si le seuil de référence est établi à 75 ans, le 4^e âge ne représente que 6,9 % de l'ensemble de la population et cette proportion ne s'élèvera qu'à 8,7 % dans dix ans.

Le passage de 65 à 75 ans comme seuil de référence a pour conséquence de réduire de plus de la moitié la population considérée comme fragile et en perte d'autonomie. Il identifie de façon plus réaliste et plus juste cette partie de la population qui requiert le plus haut niveau de services de santé et de services sociaux.

2.6 Constats sur le troisième âge

De façon générale, les Québécois amorcent aujourd'hui le troisième âge en étant capable de vivre de façon autonome. Ils sont en majorité en bonne santé²³.

²³ Statistique Canada, tableau 105-0501 et calculs des auteurs (pour une discussion plus approfondie, voir chapitre 6).

Au Québec et ailleurs au Canada, plus une personne qualifie son état de santé de bon, plus elle prévoit prendre sa retraite tardivement, ce qui fait du sens. En effet, vivre plus longtemps sans incapacité modérée ou grave permet aux aînés de se maintenir en emploi ou de faire un retour sur le marché du travail.

Plus spécifiquement, selon l'ISQ, les gens en bonne santé envisagent de quitter le marché du travail deux ans et demi plus tard que les personnes en mauvaise santé²⁴.

Plusieurs études concluent que le travail au delà de 60 ans a des effets bénéfiques sur la santé physique et mentale des hommes et des femmes.

Plus spécifiquement, une étude présentée au congrès de l'*American Sociological Association*²⁵ conclue que le fait de travailler diminue les limitations physiques, tandis que le fait de travailler dans un emploi qui requiert la résolution de problèmes complexes diminue non seulement les limitations physiques mais améliore également l'état de santé mental et la mémoire et diminue les symptômes de dépression.

Une étude de l'OCDE²⁶ conclue dans le même sens. On y estime que la retraite complète s'accompagne d'une augmentation de 5-16 % des difficultés associées à la mobilité et aux activités de la vie quotidienne, d'une augmentation de 5-6 % dans l'incidence de la maladie et d'une diminution de 6-9 % dans la santé mentale sur une période moyenne de post retraite de six années.

Enfin, selon les auteurs d'un intéressant dossier publié récemment dans le magazine *The Economist*, maintenir les gens au travail plus longtemps peut les aider à vivre plus longtemps. Toutes choses étant égales par ailleurs, les personnes qui demeurent plus longtemps au travail ont des taux de mortalité plus bas que les personnes à la retraite pour un âge donné.

2.7 Les politiques de vieillissement actif

Tout comme au Québec, dans nombre de pays, le vieillissement des populations s'accélère par l'arrivée à la retraite des baby-boomers. Le besoin de mettre en place des politiques pour multiplier les opportunités d'une main d'œuvre vieillissante et de fixer des objectifs spécifiques est considéré comme étant de plus en plus pressant. Le vieillissement actif est considéré comme un moyen à privilégier.

²⁴ Gauthier, H. (dir) *Vie des générations et des personnes âgées, aujourd'hui et demain*, p. 195.

²⁵ Center for Research on Women, Wellesley College (2003), *Conference Paper of the American Sociological Association*.

²⁶ OCDE (2009) *Health working paper no 42*.

Selon la Commission européenne²⁷, si l'on tient à donner aux personnes âgées davantage d'opportunités de mener une vie autonome et de connaître un vieillissement actif, il convient que les politiques publiques suppriment les obstacles structurels à l'activité économique des personnes âgées, réduisent le stress occasionné par le travail et les pressions des employeurs désireux de se défaire des travailleurs âgés, développent des services de santé et des services sociaux adaptés aux conditions et à la situation des personnes âgées et aménagent un environnement professionnel capable de s'adapter à tous les âges et à tous les niveaux de compétence.

Malgré les politiques et programmes et l'accroissement substantiel des ressources humaines et financières qui leur sont consacrées, la situation d'ensemble est considérée comme étant loin d'être acceptable.

Comme on peut le constater, un grand nombre de politiques sont impliquées. Si elles sont bien structurées, elles peuvent interagir et se renforcer. C'est une condition essentielle. Comme elles peuvent comprendre plusieurs facteurs à caractère social ou économique ou touchant la formation, elles sont susceptibles de nécessiter une intégration des politiques de plusieurs ministères.

²⁷ Conseil de l'Europe (2004) Vieillesse active en Europe, études démographiques.

Chapitre 3 : Le choc démographique et l'économie

Introduction

L'évolution des différentes tranches d'âges de la population a un impact sur le nombre d'entrants et de sortants sur le marché du travail. S'il y a déséquilibre entre les entrants et les sortants, l'évolution de la main d'œuvre active sera modifiée. Or, l'évolution de la main d'œuvre active et la croissance de l'économie sont intimement liées.

En effet, la croissance économique est essentiellement générée par trois facteurs : la productivité, le nombre d'heures travaillées et le nombre de travailleurs dans la population active. Un accroissement de l'un ou l'autre de ces trois facteurs provoque un effet positif sur la croissance de l'économie. Au Québec, comme dans certains pays aux prises avec un vieillissement marqué de leur population, c'est le plafonnement et la décroissance prévisible du nombre de travailleurs actifs et ses effets négatifs sur l'économie qui inquiètent.

Si leur nombre plafonne ou diminue, la croissance de la richesse est directement et négativement affectée. Cette éventualité prend au Québec une importance particulière en raison du vieillissement plus rapide de sa population.

Face au freinage prévisible de la croissance de la main d'œuvre active, trois moyens de l'atténuer, voire de renverser le freinage, se présentent. Ils ont tous trois comme objectif d'accroître la main d'œuvre active :

1. Une augmentation de l'apport démographique interne par des mesures favorisant une hausse de la natalité.
2. Un accroissement de l'apport démographique externe par des mesures visant à augmenter le nombre d'immigrants.
3. Une amélioration des taux de participation à la main d'œuvre active par des mesures incitant les travailleurs à demeurer actifs et à retarder leur retraite.

La première partie de ce chapitre vise donc à étudier l'évolution récente et prévisible de la main d'œuvre québécoise. La deuxième partie comprend une analyse des effets de cette évolution sur la croissance de l'économie suivie de la formulation de certains scénarios visant à maintenir son dynamisme.

3.1 La faible croissance de la population

Entre les années 2000 et 2008, l'indice de fécondité est passé de 1,45 à 1,74. Cet accroissement représente une augmentation de plus de 12 000 du nombre annuel de naissances. Toutefois, pour qu'une population se renouvelle sans apport extérieur, un indice de fécondité de 2,1 est nécessaire. Le Québec est donc, malgré le progrès des dernières années, encore loin du renouvellement naturel de sa population. En outre, même si l'indice de fécondité augmente depuis quelques années, le nombre de femmes en âge de procréer est en diminution depuis 1994 réduisant du coup le nombre absolu de naissances au Québec.

Par ailleurs, sur le plan du marché du travail, l'amélioration de la fertilité des dernières années n'aura d'effet sur la main d'œuvre que dans deux décennies.

En ce qui a trait à l'immigration, le graphique 3.1 permet de constater que le Québec bénéficie depuis une vingtaine d'années d'un solde migratoire net positif²⁸. D'une part, le solde migratoire international maintient depuis 1971 une tendance à la hausse, malgré des fluctuations annuelles importantes. Il a atteint un sommet en 1991-1992 avec un apport net de l'extérieur de plus de 45 000 individus. Au cours des cinq dernières années, le solde migratoire international s'est maintenu entre 35 000 et 40 000 personnes.

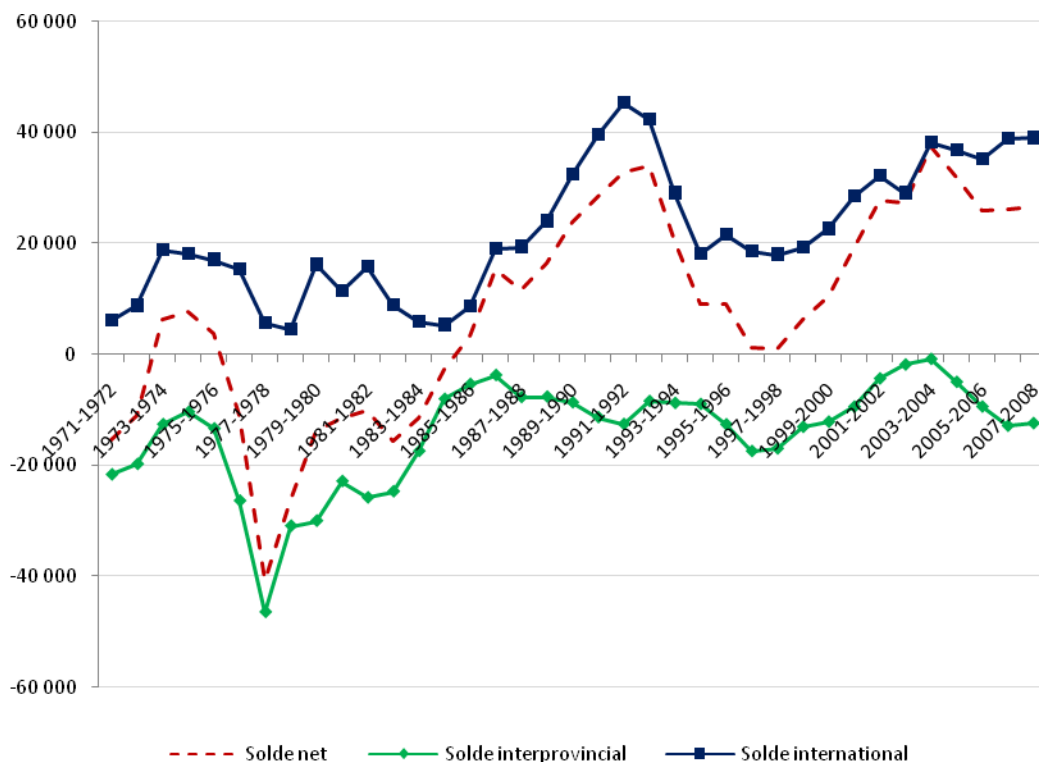
D'autre part, depuis 1971 le solde migratoire interprovincial est toujours demeuré négatif. Cela signifie que le Québec a perdu chaque année depuis 1971 plus de citoyens au profit des autres provinces qu'il n'en n'a reçus d'elles. Depuis le milieu des années 1980, le solde négatif s'est élevé chaque année à 15 000 personnes en moyenne.

Depuis cette époque, le solde migratoire international est toutefois suffisamment élevé pour compenser l'effet d'un solde migratoire interprovincial faiblement négatif. Au cours des cinq dernières années, le solde migratoire net n'a jamais dépassé 30 000 personnes

Le résultat net de ces deux apports, fécondité et migration, dépend de l'ampleur de chacun.

²⁸ Le solde migratoire net comporte deux composantes, soit l'apport migratoire international et l'apport interprovincial.

Graphique 3.1 : Soldes migratoires international, interprovincial et net, Québec, 1971-2008



Source : Statistique Canada, tableaux #051-0011, #051-0012 et calculs des auteurs

Note : Le solde migratoire international a été calculé à partir des données de Statistique Canada sur les émigrants et les immigrants par province. Le solde migratoire interprovincial provient directement des calculs de Statistique Canada.

Le tableau 3.1 montre l'évolution de l'accroissement naturel de la population²⁹ et le solde migratoire net au cours des trente dernières années. Il permet de constater l'ordre de grandeur de la croissance annuelle, au cours de cette période, de la population québécoise. Comme on peut le constater, la population du Québec a connu une faible croissance annuelle inférieure à 1 % au cours des trente dernières années.

²⁹ Les naissances moins les décès.

Tableau 3.1 : Croissance annuelle de la population québécoise

| | Accroissement naturel | Solde migratoire total ⁽¹⁾ | Croissance totale de la population | |
|------|-----------------------|---------------------------------------|------------------------------------|-----|
| | | | | % |
| 1980 | 53 983 | -5 824 | 48 159 | 0,7 |
| 1990 | 49 362 | 28 421 | 77 783 | 1,1 |
| 2000 | 18 723 | 11 963 | 30 686 | 0,4 |
| 2008 | 30 800 | 26 597 | 57 397 | 0,7 |

Source : Banque des Statistiques officielles du Québec.

(1) Le solde migratoire total comprend les soldes migratoires international et interprovincial.

3.2 La transformation de la structure d'âge

Depuis 1980, tel qu'on peut le constater au tableau 3.2, le nombre des personnes âgées de 65 ans et plus connaît une croissance qui va en s'accroissant alors que celui des jeunes de moins de 20 ans ne cesse de diminuer. Selon les prévisions de l'Institut de la statistique du Québec, le nombre de Québécois âgés de moins de 20 ans aura diminué de 321 217 entre 1980 et 2020 alors qu'au cours de la même période le nombre des 65 ans et plus croîtra de 1 149 925. Cette tendance se maintient entre 2020 et 2030.

Alors qu'en 1971, les jeunes de moins de 20 ans représentaient près de 40 % de la population totale, en 2009 cette proportion n'est plus que de 22 %. Inversement, alors que la population des 65 ans et plus ne comptait que pour 7 % en 1971, elle compte présentement pour 15 % et, en 2020, pour 20 %.

Pendant le même temps, la population la main d'œuvre active va plafonner à compter de 2014 et s'engager ensuite dans un processus de déclin prolongé. Il s'agit d'un revirement majeur. Alors que le nombre de personnes dans cette tranche de population a constamment augmenté au cours des dernières décennies, l'ISQ estime qu'elle diminuera de près de 300 000 personnes entre 2015 et 2030.

Est-ce qu'une hausse du solde migratoire pourrait empêcher la diminution prévisible de la population des 15 à 64 ans? Théoriquement, la réponse à cette question est oui. Toutefois, si l'on tient compte de l'expérience des trente dernières années, cette perspective demeure purement hypothétique³⁰. Il faut évidemment souhaiter que les démarches en vue d'une plus grande mobilité de la main d'œuvre avec la Communauté européenne et l'Ontario de même que l'entente avec la France sur la reconnaissance professionnelle auront pour effet d'améliorer le solde migratoire et ralentir le déclin de la main d'œuvre active.

³⁰ Pour une discussion à ce sujet, voir : Dupuis et all. (2008) *Économie du Québec : Les effets pervers du choc démographique sont à nos portes*, p. 2.

Tableau 3.2 : Évolution de la population québécoise par tranche d'âge, 1980-2030

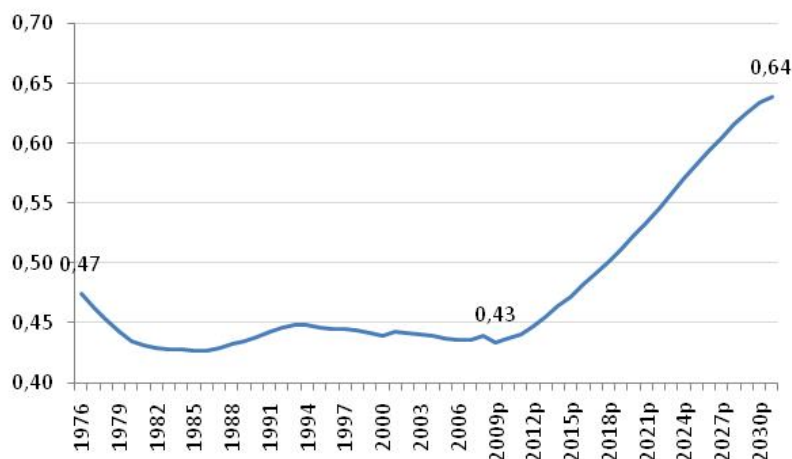
| | moins de 20 ans | | 20-64 ans | | 65 ans et + | |
|-------------------------|-----------------|-------|-----------|------|-------------|------|
| | Nombre | % | Nombre | % | Nombre | % |
| 1980 | 2 077 792 | 32,0 | 3 873 669 | 59,6 | 544 101 | 8,4 |
| 1990 | 1 848 323 | 26,5 | 4 391 474 | 62,9 | 738 801 | 10,6 |
| 2000 | 1 797 287 | 24,5 | 4 614 308 | 63,0 | 916 615 | 12,5 |
| 2010 _p | 1 733 281 | 22,0 | 4 936 733 | 62,6 | 1 210 910 | 15,4 |
| 2020 _p | 1 756 575 | 20,9 | 4 973 585 | 59,0 | 1 694 026 | 20,1 |
| 2030 _p | 1 801 377 | 20,4 | 4 780 227 | 54,3 | 2 228 459 | 25,3 |
| Évolution 1980-2030 | -276 415 | | 906 558 | | 1 684 358 | |
| Variation (points de %) | | -11,5 | | -5,4 | | 16,9 |

Source : Banque des Statistiques officielles du Québec.

Le Québec se dirige donc vers une hausse accélérée de sa population âgée alors que son bassin de travailleurs, après avoir plafonné, risque de décroître. C'est une transformation radicale de la structure d'âge de la population qui, de surcroît, va s'effectuer sur une courte période de 20 ans comparativement à de bien plus longues périodes partout ailleurs³¹. Comme le montre le graphique 3,2, le ratio de dépendance est appelé à augmenter rapidement à mesure que le vieillissement de la population se concrétisera. De fait, l'augmentation la plus rapide surviendra de 2015 à 2031, soit au cours de la période où la croissance des 65 ans et plus sera la plus importante.

Ce sont les conséquences de ce véritable choc démographique sur l'économie et les finances publiques que le Québec doit affronter.

³¹ Voir à cet effet la série de documents par pays produits par l'OCDE : OCDE (2005) Aging and employment policies.

Graphique 3.2 : Ratio de dépendance démographique, Québec, 1976-2030

Source : Statistique Canada, tableaux 051-0001 et 051-0004 et calculs des auteurs.

3.3 La faible croissance prévisible du PIB

Au cours des derniers mois, deux études ont été publiées sur la question des effets du vieillissement de la population sur l'économie québécoise. La première a été effectuée dans le cadre des Études économiques du Mouvement Desjardins (Étude Desjardins)³² et, la seconde, dans le cadre des travaux de la Chaire de recherche en fiscalité et en finances publiques de l'Université de Sherbrooke (Étude Godbout-Fortin)³³

Selon l'Étude Desjardins, le Québec s'apprête à vivre deux ondes de choc simultanées au plan démographique, soit celle du vieillissement de son bassin de main d'œuvre qui va s'accélérer et, dans quelques années, celle d'une baisse de la population active. Selon l'étude, c'est toute la dynamique de la croissance économique qui sera affectée. Comme la vitesse de croisière du PIB réel repose à la fois sur la progression de la population active et sur les gains de productivité, le potentiel de croissance de l'économie québécoise sera réduit à coup sûr. Selon les auteurs de l'étude, même une productivité accrue pourrait difficilement, à elle seule, combler le fossé qui se creusera au plan démographique.

Comme l'augmentation de la population active s'atténuera graduellement sous le poids de la démographie avant de décliner, la croissance économique perdra graduellement l'un de ses deux piliers. La progression du PIB réel s'appuiera alors uniquement sur les gains de productivité. Inévitablement, la baisse de la population active se traduira par un niveau de l'activité économique nettement inférieur à celui des dix dernières années.

³² L'impact du choc démographique sur l'économie du Québec. Desjardins Études économiques, 28 mai 2009.

³³ Oser choisir maintenant. Les Presses de l'Université Laval, 2007, et Nouvelles perspectives démographiques, mêmes défis budgétaires, Chaire de recherche en fiscalité et en finances publiques de l'Université de Sherbrooke, 20 pages, 2009.

En conclusion, en se fondant sur l'hypothèse que la hausse de la productivité sera semblable au rythme des dix dernières années, soit environ 1 % en moyenne annuellement, les auteurs de l'étude concluent que la progression du PIB réel s'affaiblira autour du niveau de 0,8 % par année d'ici 2020.

L'Étude Godbout-Fortin s'appuie sur des hypothèses plus optimistes en matière de taux d'emploi et de productivité. Selon ces hypothèses, la croissance du PIB réel va varier entre 1,4 % et 1,8 % au cours des vingt prochaines années comparativement à une moyenne de 2,1 % par année de 1981 et 2005, marquant un ralentissement.

Dans la cadre de notre analyse, nous avons retenu une hypothèse qui se situe entre ces deux études, soit une croissance du PIB réel de 1 % par année. Afin de mieux percevoir les effets d'un ralentissement de la croissance économique et d'identifier des voies de solution, nous présentons dans la prochaine section deux scénarios.

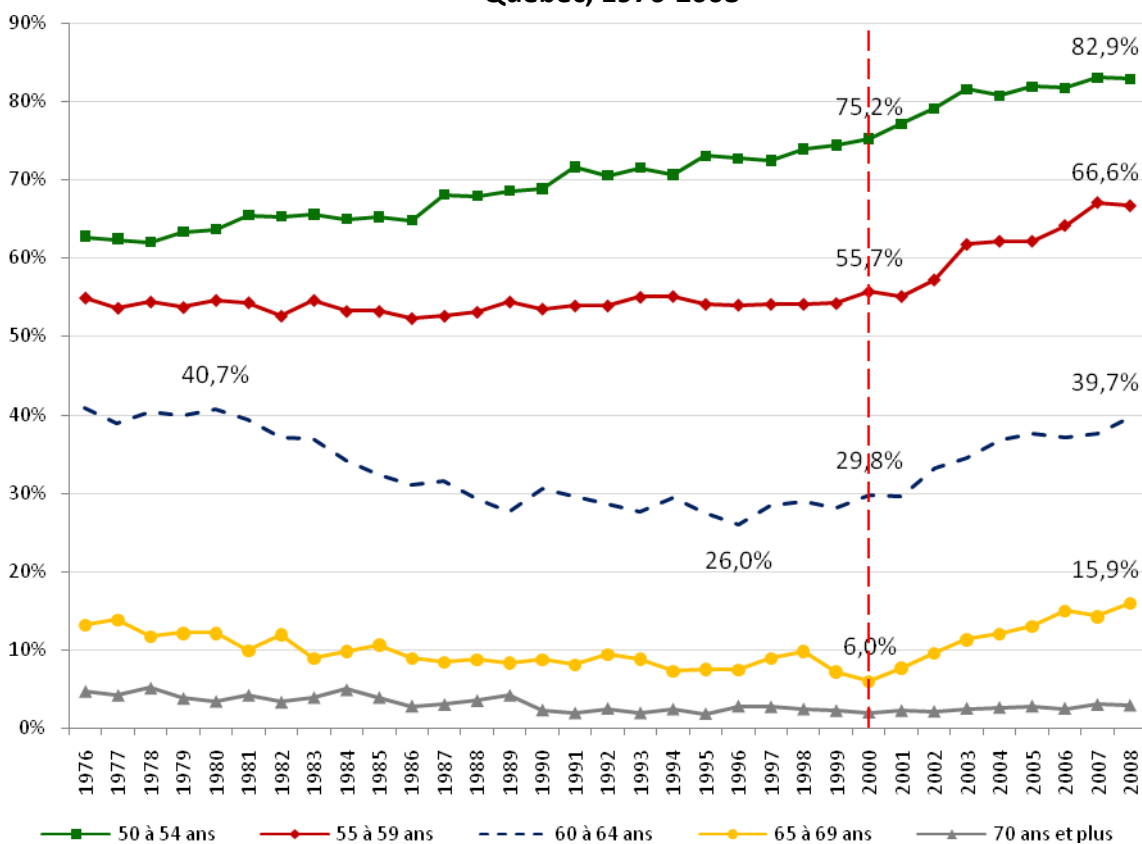
3.4 La hausse des taux d'activité

Divers scénarios peuvent être envisagés pour contrebalancer les effets du vieillissement de la population sur la croissance économique. Comme il s'agit d'une question dont les ramifications sont nombreuses et complexes, nous n'avons pas tenté de développer un scénario idéal mais plutôt deux scénarios qui nous apparaissent réalistes³⁴. Les deux scénarios sont fondés essentiellement sur une hausse graduelle des taux d'activité des personnes âgées de 55 à 75 ans.

Le graphique 3.3 montre clairement en effet que c'est au sein des groupes d'âge de 55 ans et plus que se situe le potentiel plus élevé d'augmentation des taux d'activité. D'ailleurs, cette tendance à la hausse est engagée depuis une dizaine d'années avec des hausses de l'ordre de 10 points de pourcentage pour plusieurs groupes d'âge, ce qui est nettement positif. À titre de comparaison, le taux d'activité des personnes de 25 à 44 ans est passé de 71,7 % en 1976 à 87,7 % en 2008. Cela correspond généralement à un taux supérieur de 5 points de pourcentages à celui des personnes de 50 à 54 ans.

³⁴ Pour ceux que la question intéresse, l'annexe 1 sur la méthodologie décrit les modèles de prévisions utilisés et les hypothèses sous-jacentes.

Graphique 3.3 : Taux d'activité des 50 ans et plus, par classes d'âge, Québec, 1976-2008



Source : Statistique Canada, tableau #282-0002

Comme on peut le constater au tableau 3.3, les taux d'activité au Québec demeurent inférieurs, malgré la hausse récente, à ceux observés en Ontario et dans l'ensemble du Canada. L'écart s'est même creusé au cours des dernières décennies.

Tableau 3.3 : Taux d'activité des personnes de 50 ans et plus pour différentes tranche d'âge, Québec, Ontario et Canada, 1978-2008 (en pourcentage)

| | | 1978 | 1988 | 1998 | 2008 |
|----------------|-----------------------|------|------|------|------|
| Québec | <i>50 à 54 ans</i> | 62,0 | 67,9 | 73,9 | 82,9 |
| | <i>55 à 59 ans</i> | 54,4 | 53,1 | 54,1 | 66,6 |
| | <i>60 à 64 ans</i> | 40,3 | 29,2 | 28,9 | 39,7 |
| | <i>65 à 69 ans</i> | 11,7 | 8,7 | 9,8 | 15,9 |
| | <i>70 ans et plus</i> | 5,1 | 3,5 | 2,4 | 2,9 |
| Ontario | <i>50 à 54 ans</i> | 72,2 | 77,6 | 79,1 | 83,5 |
| | <i>55 à 59 ans</i> | 63,0 | 65,7 | 61,4 | 73,0 |
| | <i>60 à 64 ans</i> | 47,0 | 42,3 | 35,3 | 51,4 |
| | <i>65 à 69 ans</i> | 14,9 | 12,5 | 12,5 | 22,4 |
| | <i>70 ans et plus</i> | 5,1 | 3,8 | 3,9 | 5,9 |
| Canada | <i>50 à 54 ans</i> | 68,4 | 74,2 | 77,3 | 83,7 |
| | <i>55 à 59 ans</i> | 59,4 | 60,9 | 60,3 | 71,5 |
| | <i>60 à 64 ans</i> | 43,4 | 37,2 | 34,7 | 48,1 |
| | <i>65 à 69 ans</i> | 13,9 | 11,4 | 12,3 | 21,2 |
| | <i>70 ans et plus</i> | 4,9 | 3,8 | 3,6 | 5,2 |

Source : Statistique Canada, tableaux #282-0002 et calculs des auteurs.

Nous retenons trois cas de figure. Le scénario de référence serait de laisser inchangé les tendances actuelles des taux d'activité par groupe d'âge. Le scénario 1 repose sur l'atteinte en 2021 du même niveau d'activité des personnes âgées de 60 à 64 ans que celui observé pour les personnes de 50 à 54 ans, les taux d'activité des autres classes d'âge augmentant également mais à un rythme différent. Le scénario 2 se différencie du scénario 1 par des taux d'activité plus élevés pour les 65-69 ans.³⁵ Les différents taux d'activité présentés dans cette section permettent de maintenir la croissance du PIB réel à son niveau historique (2 %) jusqu'en 2021. Le tableau 3.4 présente le niveau des taux d'activité qui seraient atteints dans dix ans, soit en 2021.

³⁵ L'annexe 1 présente les hypothèses posées dans la détermination des taux d'activité futurs.

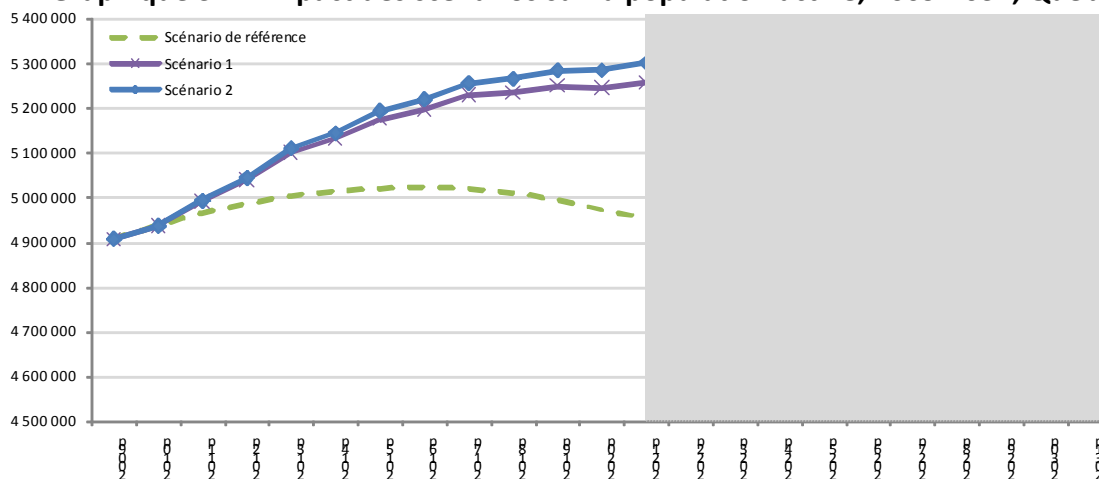
Tableau 3.4 : Taux d'activité des personnes de 55 à 75 ans selon les différents scénarios, Québec

| | | 2011 | 2021 |
|------------------------------|---------|------|------|
| Scénario de référence | 55-59 | 70,1 | 76,5 |
| | 60-64 | 41,1 | 45,2 |
| | 65-69 | 15,9 | 18,5 |
| | 70 et + | 2,4 | 2,3 |
| Scénario 1 | 55-59 | 70,1 | 86,9 |
| | 60-64 | 41,1 | 86,9 |
| | 65-69 | 16,1 | 21,6 |
| | 70 et + | 2,4 | 2,4 |
| Scénario 2 | 55-59 | 70,1 | 86,9 |
| | 60-64 | 41,1 | 86,9 |
| | 65-69 | 17,2 | 30,9 |
| | 70 et + | 2,4 | 2,4 |

Source : Calculs des auteurs.

Le graphique 3.4 illustre l'effet des scénarios 1 et 2 sur la croissance de la main d'œuvre comparativement à l'application du scénario de référence de l'ISQ en maintenant inchangés les taux d'activité. Comme on peut le constater, au lieu d'une main d'œuvre active décroissante à compter de 2014, le scénario 1 aurait pour effet de poursuivre l'accroissement de la main d'œuvre en apportant une main d'œuvre supérieure en nombre à celui des départs des travailleurs à la retraite. Le scénario 2, dont les taux d'activité sont plus élevés pour les 65-69 ans, permettrait une hausse légèrement plus importante de la main d'œuvre active³⁶.

³⁶ Nous faisons l'hypothèse que la composition de l'ensemble des travailleurs âgés n'est pas différente de celle de l'ensemble des travailleurs en termes de chômage et de travail à temps partiel/temps plein.

Graphique 3.4 : Impact des scénarios sur la population active, 2009-2031, Québec

Source : Prévisions démographiques de l'Institut de la Statistique du Québec (Scénario de référence) et calculs des auteurs.

Note : Les courbes ont été lissées avec une moyenne mobile de 3 ans.

3.5 Les effets sur la croissance économique

Quels seraient les effets sur la croissance économique de chacun des trois scénarios. La réponse à cette question a été formulée à l'aide du simulateur développé au sein de la Chaire de recherche en fiscalité et en finances publiques de l'Université de Sherbrooke³⁷.

Afin de présenter des scénarios aussi réalistes et utiles que possible, les simulations comprennent une hypothèse sur l'autre grande composante de la croissance de l'économie, soit la productivité. Le scénario de référence est basé sur une croissance de la productivité de 1 % par année, soit l'équivalent de la croissance moyenne au cours des récentes années.

Tel qu'on peut le constater au tableau 3.5, l'effet conjugué d'une hausse des taux d'activité et de productivité aurait un effet significatif sur le taux de croissance du PIB, soit en le haussant de plus de 0,5 % au-dessus du niveau autrement prévisible. Bien qu'en apparence faible, une telle augmentation chaque année du PIB est significative. Prise isolément, sans augmentation de la croissance de la productivité, la hausse des taux d'activité permettrait une croissance de près de 0,5 % PIB supérieure à celle anticipée dans le scénario de référence. Nous verrons notamment dans le chapitre suivant les effets de ces hausses sur les finances publiques.

³⁷ Les hypothèses inhérentes aux résultats obtenus du simulateur sont disponibles à l'annexe 1.

Tableau 3.5 : Impact des scénarios proposés sur la croissance annuelle moyenne du PIB 2011-2020 (en pourcentage), Québec

| | Scenario de référence | Scénario 1 | | Scénario 2 | |
|---------------------|-----------------------|------------|-------|------------|-------|
| | 1 % | 1 % | 1,5 % | 1 % | 1,5 % |
| <i>Productivité</i> | | | | | |
| 2011-2015 | 1,4 | 1,9 | 2,1 | 2,0 | 2,1 |
| 2016-2020 | 1,1 | 1,5 | 1,7 | 1,6 | 1,8 |

Source : Calculs des auteurs à partir du simulateur Web : pages.usherbrooke.ca/lgodbout/

L'hypothèse d'une hausse de la productivité de 1 % à 1,5 % semble en apparence réaliste et atteignable. Pourtant, aucun des objectifs de cette nature fixé au cours des trente dernières années n'a été atteint. Ce qui met en relief l'importance quant à l'avenir d'une hausse des taux d'activité.

3.6 Retour sur les scénarios de croissance

L'analyse qui suit permet de mieux évaluer la validité des scénarios 1 et 2.

Scénario 1 : La hausse de la main d'œuvre active

Le tableau 3.6 présente les nombres de travailleurs anticipés selon chaque scénario. L'apport de travailleurs additionnels, selon le scénario 1, aurait pour effet de faire passer graduellement la main d'œuvre active de 4,90 millions à 5,26 millions en 2020. Par la suite, la main d'œuvre demeurerait relativement stable. Quant au scénario 2, il n'aurait qu'un effet marginal par rapport au scénario 1³⁸.

Tableau 3.6 : Nombre additionnel de travailleurs par rapport au scénario de référence, Québec, 2011-2031

| | Scénario 1 | | | Scénario 2 | | |
|------|------------|-----------|-------------|------------|-----------|-------------|
| | 60-64 ans | 65-69 ans | 70 ans et + | 60-64 ans | 65-69 ans | 70 ans et + |
| 2011 | - | 888 | 112 | - | 5 388 | 112 |
| 2021 | 254 940 | 16 951 | 2 049 | 254 940 | 66 451 | 2 049 |
| 2031 | 189 863 | 164 739 | 19 261 | 189 863 | 259 239 | 19 261 |

Source : Calculs des auteurs.

³⁸ Pour les autres groupes d'âge, les taux d'activité retenus sont ceux du simulateur de la Chaire en fiscalité et politiques publiques de l'Université de Sherbrooke. Voir l'annexe 1 pour de plus amples détails.

L'augmentation du nombre de travailleurs de 270 000, selon le scénario 1, proviendrait des quelques 600 000 personnes qui viendront rejoindre le groupe des 60 ans et plus d'ici 2021.

La hausse nécessaire des taux d'activité pour atteindre l'objectif de maintenir la croissance du PIB québécois illustre bien l'ampleur du défi que pose le vieillissement de la population à l'économie québécoise. De fait, faire reposer entièrement cet objectif sur le taux d'activité des personnes âgées peut paraître très ambitieux. On pourrait alternativement faire reposer cet objectif sur des parties de la population dont le taux d'activité est inférieur à celui de la moyenne québécoise. Il en existe trois soit : (1) les âgés, (2) les femmes et (3) les jeunes. Comme une hausse des taux d'activité chez les jeunes pourrait diminuer la fréquentation scolaire, nous croyons préférable de les exclure de la discussion qui suit.

Pour fins d'illustration, même en doublant, la tendance à la hausse des taux d'activité des personnes de 55 ans et plus des 25 dernières années, n'atteindrait que 86 % de la cible du nombre de travailleurs pour 2021 présentée au tableau 3.6 et 66 % de celle pour 2031.

Une façon de maintenir la croissance économique en complémentarité avec la hausse du taux d'activité des âgés serait d'accélérer également la tendance à la hausse du taux d'activité des femmes. Bien que l'écart entre le taux d'activité des hommes et des femmes ait été considérablement réduit depuis 20 ans, le taux d'activité des femmes demeure sensiblement en dessous de la moyenne québécoise en 2008. Pour permettre d'atteindre le nombre de travailleurs nécessaires afin de maintenir la croissance économique à son niveau historique, il faudrait accroître le taux d'activité des femmes québécoises d'environ 4 points de pourcentage de plus que la tendance prévue d'ici 10 ans et d'un peu plus de 6 points de pourcentage d'ici 20 ans.

Bien qu'elles soient ambitieuses, les cibles des scénarios 1 et 2 présentées dans ce chapitre semblent plus réalistes.

Scénario 2 : L'âge effectif de la retraite

Le maintien d'un nombre plus élevé de travailleurs au sein de la population active aurait pour effet de reporter l'âge effectif de la retraite. Ce report aurait un effet important qui doit être signalé. Il rétablirait, grâce à la longévité accrue, un certain équilibre entre la durée de la vie active et celle de la retraite.

D'ailleurs, il est intéressant de constater que certains pays européens lient directement le montant de la pension reçue par un retraité à son espérance de vie lorsqu'il prend sa retraite.

Les répercussions sur les salaires

Depuis plusieurs décennies, les travailleurs ont pris l'habitude d'une croissance économique soutenue. Ils se sont habitués à des revenus qui croissent de façon régulière et ils ont ajusté leur niveau de vie en conséquence. La plupart des travailleurs, confiants de voir leurs revenus augmenter, sont soit sans épargne ou endettés. Ils ont peu de marge de manœuvre pour faire face à une stagnation ou une diminution de leurs revenus. Autant il est facile d'ajuster son niveau de vie à la hausse, autant il est pénible de s'ajuster à un niveau de vie moins élevé.

Tableau 3.7 : Salaire et traitement moyens par habitant selon divers scénarios de croissance du PIB (en dollars courants), Québec, 2008-2021

| | Taux de croissance | | |
|------|--------------------|-------------|-----------|
| | 2,1 % \$ | 1,4 % \$ | 1 % \$ |
| 2008 | 33 356 | 33 356 | 33 356 |
| 2021 | 43 102 | 39 415 | 33 227 |

Source : Statistique Canada, tableau 384-0001 et calculs des auteurs.

Note : Les résultats ont été obtenus en faisant l'hypothèse d'un taux de croissance des salaires et traitements moyen constant au cours de la période 2008-2021 (soit 2,1 %, 1,4 % ou 1 %). Le montant global ainsi obtenu a ensuite été divisé par la population québécoise.

Or, comme on peut le constater au tableau 3.8, l'effet d'une réduction de la croissance du PIB sur la croissance des revenus des travailleurs est très prononcé. Avec une croissance du PIB de 2,1 %, équivalente à la croissance historique du PIB, le salaire moyen connaîtrait d'ici 2021 une augmentation de près du tiers sur l'ensemble de la période. Par contre, si la croissance du PIB devait se maintenir à 1 %, soit légèrement au-dessus de l'application du scénario de l'ISQ en maintenant inchangé les taux d'activité par tranche d'âge, le salaire connaîtrait une longue période de stagnation.

Cette brève analyse met en relief le fait qu'une faible croissance du PIB a un effet sur la croissance de l'économie et de la richesse collective mais également sur celle des revenus des travailleurs. En d'autres termes, il est dans l'intérêt des travailleurs de demeurer plus longtemps au travail non seulement sous l'angle de leurs finances personnelles mais aussi en tant que membres de la collectivité

3.7 Une conclusion inéluctable

En langage clair, il faut conclure au terme de ce chapitre que pour maintenir la croissance économique à un niveau souhaitable, les travailleurs québécois, particulièrement les aînés, vont devoir travailler davantage. Heureusement, un grand nombre le souhaite sachant qu'ils seront les premiers à en bénéficier à plusieurs égards.

L'objectif de hausser les taux d'activité grâce à la longévité accrue est capital. Il peut être poursuivi de diverses façons. Cette importante question fait l'objet des chapitres suivants de ce rapport.

Chapitre 4 : Le vieillissement et les dépenses publiques

Nous avons vu dans les chapitres précédents que le Québec fait face à un véritable choc démographique. Après des décennies de croissance ininterrompue, la population active est sur la voie du plafonnement et de la décroissance. Il s'agit là d'un phénomène nouveau dans les pays occidentaux et le Québec est parmi les premiers à en subir les conséquences.

Le nombre de jeunes travailleurs qui arrivent sur le marché du travail ne sera plus suffisant pour combler les départs croissants à la retraite des nombreux baby-boomers qui entrent dans la soixantaine.

Nous avons vu en outre que la croissance du PIB, c'est-à-dire de notre richesse collective, est étroitement liée ou tributaire de la croissance de la main d'œuvre active. Or, en l'absence d'une augmentation des taux d'activité, la croissance du PIB sera uniquement fonction des gains de productivité qui ne peuvent à eux seuls contrecarrer les effets du vieillissement.

Le présent chapitre poursuit l'étude des effets du vieillissement de la population en analysant les effets des variations dans la croissance de l'économie, c'est-à-dire du PIB, sur les finances publiques québécoises.

4.1 Certaines tendances observées dans les pays de l'OCDE

Les études sur les effets du vieillissement sur les finances publiques dégagent d'intéressants constats. Nous présentons ci-dessous les principales leçons et conclusions tirées de ces études.

Tout comme au Canada et au Québec, la tendance vers le départ hâtif de la main d'œuvre vers la retraite, malgré l'augmentation substantielle de la longévité, s'est généralisée au cours des années 1980 et 1990. Ainsi, devant l'ampleur du phénomène, plusieurs travaux de recherche ont porté sur les motifs qui incitent les travailleurs à prendre leur retraite.

On constate que du côté de l'offre de main d'œuvre, les principaux incitatifs susceptibles d'exercer une influence significative dans les décisions touchant la prise de la retraite sont liés au niveau de revenus, aux taxes et impôts et aux modalités des régimes de pensions³⁹.

Du côté de la demande, on croit que l'écart grandissant entre la rémunération des travailleurs ayant de longs états de service et leur productivité incite les entreprises à opter pour la retraite hâtive. La difficulté qu'éprouvent, pour différentes raisons, les travailleurs plus âgés dans leur

³⁹ Voir OCDE (2008) *Reforming Retirement Income System*; OCDE (2003) *L'observateur de l'OCDE No 239* et OCDE (2000) *Economic Studies No 30*.

recherche d'un autre emploi, lorsqu'ils sont au chômage, semble constituer un autre aspect de la demande⁴⁰.

Ces tendances qui ont pour effet de réduire à la fois l'offre et la demande de main d'œuvre plus âgée soulèvent d'importantes questions de politiques publiques.

Selon les études recensées, le vieillissement peut provoquer dans l'avenir d'importants effets au plan socio-économique, dans le marché du travail et dans la fiscalité de même que d'importants défis au plan du financement de la sécurité sociale et des services de santé. La conclusion des différentes études est claire, le maintien du statu quo conduit inévitablement à une hausse des prélèvements fiscaux ou une diminution des prestations sociales⁴¹.

4.2 Les effets sur les finances publiques

La question de l'avenir des finances publiques du Québec face aux changements démographiques a fait l'objet d'études par le ministère des Finances du Québec⁴². En 2006, le sous-ministre adjoint à la politique budgétaire mettait à jour les résultats de cette analyse⁴³.

Dans cette étude, l'analyse indique dans un premier temps les effets des changements démographiques sur l'économie et dégage ensuite les effets sur les finances publiques. Ses conclusions sont sans équivoque et permettent de bien saisir l'ampleur des effets prévisibles sur les finances publiques. Le vieillissement de la population aura notamment des effets négatifs importants sur les revenus autonomes du gouvernement en raison du ralentissement de la croissance économique. En effet, les revenus autonomes augmentent sensiblement au même rythme que le PIB nominal.

L'étude aborde de façon particulière la question des revenus de retraite et des décaissements des REER et autres régimes de même nature en raison de l'importance des montants en cause. Cet élément n'aurait qu'un effet limité, soit l'addition de 0,1 % au taux de croissance des revenus autonomes du gouvernement, ce qui n'est pas suffisant pour infléchir le ralentissement.

Au plan des dépenses, l'étude analyse de façon spécifique les dépenses prévisibles de santé, d'éducation et d'infrastructures publiques. L'ensemble des dépenses de programmes sera de plus en plus important en raison notamment des pressions exercées par le secteur de la santé.

⁴⁰ Ibid.

⁴¹ Ibid.

⁴² *Impacts des changements démographiques sur l'économie, le marché du travail et les finances publiques du Québec*, document de recherche, février 2005.

⁴³ *L'avenir des finances publiques du Québec face aux changements démographiques*, Mario Albert, 2006. L'auteur était sous-ministre adjoint, Secteur de la politique budgétaire et économique au ministère des Finances du Québec.

Les projections présentées révèlent qu'un écart négatif prononcé s'établirait graduellement entre la croissance annuelle des revenus budgétaires, incluant les transferts fédéraux, et celle des dépenses de programmes.

Par ailleurs, il faut mentionner que si la croissance des transferts fédéraux, sur lesquels le gouvernement québécois n'a pas d'emprise, devaient ralentir, l'écart entre les revenus du gouvernement et les dépenses de programmes et les intérêts sur la dette serait encore plus grand. Or, le programme de transfert en matière de santé qui indexe les transferts s au taux de 6 % par année vient à échéance en 2014.

4.3 Des déficits budgétaires en perspective

Les études Desjardins et Godbout-Fortin dont nous avons fait état dans le chapitre précédent arrivent à des conclusions semblables à celles de l'étude de Mario Albert. Toutefois, seule l'étude Godbout-Fortin présente les impacts chiffrés sur les finances publiques québécoises.

Selon cette étude, le plafonnement et le déclin de la population des 15 à 64 ans vont donner lieu, malgré des améliorations attendues des taux d'emplois et de la productivité par heure travaillée à une croissance de l'activité économique nettement inférieur à celui des dernières années. Ce qui va faire en sorte que la croissance du PIB va osciller au cours des vingt prochaines années entre 1,4 et 1,8 % comparativement à une moyenne de 2,1 % par année de 1981 à 2005.

Un tel ralentissement va provoquer, selon les auteurs, comme on peut le constater au tableau 4.1, des déficits budgétaires croissants de l'ordre de l'ordre de 4,4 milliards en 2021 et de 17, 2 milliards en 2031, en présumant des taux de taxation inchangés et une croissance des dépenses de programme en fonction des principales clientèles concernées (santé, éducation garderies) ou de leur part du PIB⁴⁴.

⁴⁴ L'annexe 1 présente une synthèse des hypothèses liées au simulateur de la Chaire en fiscalité et politiques publiques de l'Université de Sherbrooke.

Tableau 4.1: Revenus et dépenses publics, soldes budgétaires selon Godbout-Fortin⁽¹⁾, Québec (en milliards de \$)

| | 2011 | 2021 |
|-----------------------------|------|-------|
| Recettes publiques | 74,4 | 103,3 |
| Dépenses publiques | 74,1 | 107,7 |
| Solde budgétaire | 0,3 | -4,4 |
| Solde budgétaire (% du PIB) | 0,1 | -0,9 |

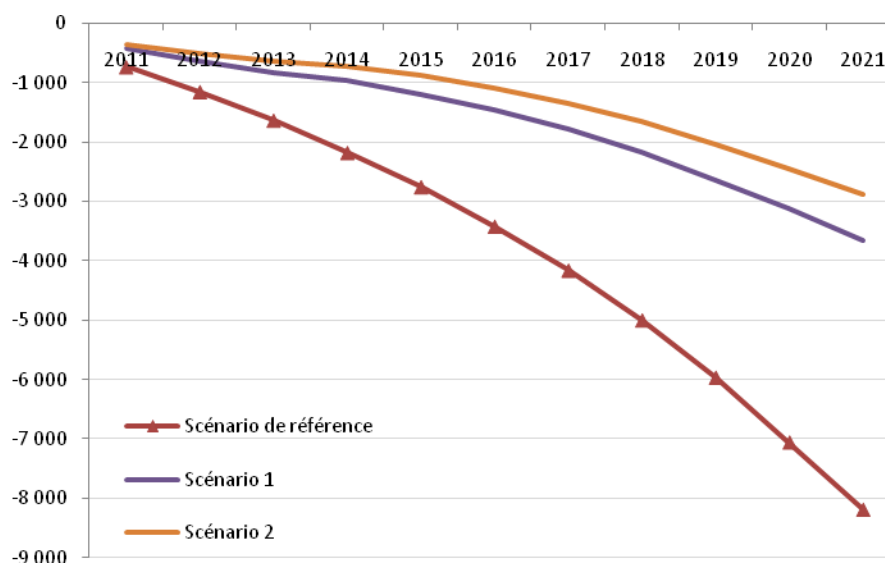
Source : Chaire en fiscalité et finances publiques de l'Université de Sherbrooke

(1) L'auteur a pris comme base pour 2011, les revenus et dépenses selon les tendances observées des dernières années afin d'exclure les déficits courants résultant de la récession. Cette approche permet ainsi d'isoler les effets prévisibles découlant de la baisse de la croissance de la population active.

En ce qui a trait au déficit budgétaire en 2021 ou 2031, ce n'est toutefois pas son montant précis qui importe selon nous mais, plutôt, la tendance vers des déficits dont l'importance croît en proportion du PIB. De fait, les données présentées au tableau 4.1 devraient être perçues comme étant une projection, et non pas une prévision, de la direction de la tendance future. Effectivement, certains éléments des recettes et des dépenses futures sont sujet à des enjeux politiques ou dépendent de la situation économique à l'extérieur du Québec. C'est notamment le cas pour les transferts fédéraux.

Peu importe le scénario retenu, la tendance vers des soldes budgétaires négatifs est difficilement réversible. Pour renverser cette tendance jusqu'en 2021, si la tendance de croissance des dépenses gouvernementales demeure inchangée, il faudrait un taux de croissance minimum du PIB réel de 2,4 %, c'est-à-dire un niveau plus élevé que le plus optimiste de nos scénarios. Aucun scénario que nous avons étudié ne permettrait, simplement au moyen d'amélioration des taux d'activité et de la productivité, d'arriver à un taux de croissance du PIB de cette ampleur. De plus, même selon l'hypothèse d'une croissance du PIB de 2,4 %, le gouvernement du Québec se trouverait en déficit en 2022.

Graphique 4.1: Soldes budgétaires en pourcentage du PIB selon les scénarios de croissance des taux de participation, 2011-2021, Québec



Source : calculs des auteurs à partir du simulateur Web : pages.usherbrooke.ca/lgodbout/

Face à la perspective de déficits budgétaires élevés et croissants, le vieillissement de la population va se traduire dans l'avenir par des conséquences importantes sur les finances publiques découlant de ses effets sur l'économie et sur les dépenses publiques.

4.4 La nature des déficits

En matière de finances publiques, il faut bien distinguer deux types de déficits budgétaires selon qu'ils sont conjoncturels ou structurels. Si les déficits conjoncturels proviennent de facteurs liés généralement à la conjoncture politique et économique courante, comme les récents déficits budgétaires du gouvernement québécois causés pour l'essentiel par la récession, les déficits structurels sont d'une autre nature. Ils sont causés par des tendances lourdes qui affectent négativement l'économie et indirectement les finances publiques. Ils sont par définition plus tenaces et suivent généralement une courbe ascendante. Le déclin prévisible de la main d'œuvre active et l'arrivée massive dans la soixantaine des baby-boomers sont deux tendances lourdes qui, si elles ne sont pas contrebalancées, vont provoquer des déficits structurels croissants.

Il est important de noter que nos prévisions font abstraction des déficits budgétaires courants provoqués principalement par la récession. De cette façon, les déficits structurels prévisibles dus au vieillissement de la population apparaissent clairement et ne peuvent porter à confusion avec ceux qui seraient attribuables à la récession. Dans la réalité toutefois, les

déficits structurels vont s'additionner à ces derniers tant et aussi longtemps que ceux-ci n'auront pas été résorbés. Nous revenons sur cette question plus loin.

4.5 Des déficits budgétaires structurels élevés

Le tableau 4.2 présente les prévisions selon le scénario de référence et les scénarios 1 et 2.

Tableau 4.2 : Revenus et dépenses publics, soldes budgétaires selon croissance du PIB, Québec, 2011-2021

| <i>Scénario de référence : croissance du PIB de 1 %</i> | | |
|---|-------------|-------------|
| | 2011 | 2021 |
| Total des recettes publiques (millions \$) | 75 182 | 104 433 |
| Total des dépenses publiques (millions \$) | 75 914 | 112 623 |
| Solde budgétaire (millions \$) | -732 | -8 190 |
| <i>Scénario 1 : croissance du PIB de 1,9 %</i> | | |
| | 2011 | 2021 |
| Total des recettes publiques (millions \$) | 75 985 | 111 752 |
| Total des dépenses publiques (millions \$) | 76 159 | 114 913 |
| Solde budgétaire (millions \$) | -174 | -3 161 |
| <i>Scénario 2 : croissance du PIB de 2 %</i> | | |
| | 2011 | 2021 |
| Total des recettes publiques (millions \$) | 76 055 | 112 809 |
| Total des dépenses publiques (millions \$) | 76 180 | 115 246 |
| Solde budgétaire (millions \$) | -125 | -2 437 |

Source : Calculs des auteurs à partir du simulateur Web : pages.usherbrooke.ca/lgodbout/

Comme on peut le constater, tout changement dans le PIB a un effet prononcé sur les soldes budgétaires.

Selon le scénario de référence, le vieillissement de la population donne lieu à des déficits structurels qui vont en croissant pour atteindre 8,2 milliards en 2021, soit près de 2,4 % du PIB. L'addition de tels déficits signifierait une augmentation de la dette publique au cours de la période de quelques 42 milliards. De telles prévisions portent à la réflexion.

Dans l'hypothèse d'une croissance moyenne du PIB de 1,9 % selon le scénario 1, les déficits budgétaires seraient réduits de plus de la moitié chaque année. Sur la période de dix ans, l'augmentation de la dette serait de 17 milliards plutôt que 42, ce qui est significatif.

4.6 L'interprétation des résultats

Les prévisions de déficits budgétaires qui précèdent font abstraction des déficits provoqués par la récession ou qui pourraient provenir d'autres sources. Or, la question de la réduction ou de l'élimination de ces déficits est loin d'être réglée.

La question a fait récemment l'objet d'une analyse⁴⁵. Godbout-St-Cerny soulignent la grande difficulté que représentera, selon le plan de relance actuel, la réduction de la croissance des dépenses de programmes à 3,2 %, sachant que la santé et l'éducation, les deux principaux postes budgétaires, connaissent habituellement une croissance beaucoup plus soutenue de l'ordre de 5,75 % et 3,75 %. Ils concluent au terme de leur analyse que *même si le gouvernement prévoit déjà augmenter le taux de la TVQ et indexer les tarifs en vue de rétablir l'équilibre budgétaire, des augmentations de revenus ou des restrictions dans les dépenses de plusieurs milliards de dollars en 2013-2014 restent encore à identifier.*

Il faut donc interpréter avec circonspection les prévisions de déficits budgétaires de la section qui précède. Des déficits provenant de la récession et d'autres sources vont venir s'y ajouter pendant une période indéterminée d'années.

Plusieurs constatations se dégagent des scénarios présentés. L'on doit conclure que si rien n'est fait pour modifier les tendances actuelles au niveau de la participation des travailleurs à la main d'œuvre et de la productivité, les finances publiques québécoises se dirigent vers d'inquiétants déficits structurels.

Par contre, une augmentation réalisable du PIB provenant de hausses des taux d'activité et du troisième âge et la productivité de l'ensemble des travailleurs pourrait avoir pour effet de réduire ces déficits de façon significative, sans les éliminer pour autant. Ces déficits structurels tenaces s'inscrivent en outre dans le contexte très réel où le Québec est déjà aux prises avec d'importants déficits causés par la récession, une dette publique qui crée un sérieux problème d'équité intergénérationnelle et une pression fiscale plus élevée qu'ailleurs au pays. Voilà, un ensemble qui laisse peu de marge de manœuvre au gouvernement.

L'on peut voir l'importance des orientations et des mesures à prendre pour contrer les effets du vieillissement de la population. Cette question fait l'objet des prochains chapitres

⁴⁵ *Le Québec économique 2009*, Marcelin Joanis et Luc Godbout, 2009, Les Presses de l'Université Laval.

Chapitre 5 : Le vieillissement dans les pays occidentaux

Tous les pays occidentaux sont confrontés par la problématique du vieillissement de leurs populations. Partout, la structure des âges est en processus de transformation. À des degrés divers, la proportion des aînés croît de plus en plus rapidement alors que la proportion de la main d'oeuvre active décroît. Déjà, certains pays ont adopté des politiques en vue de contrecarrer les effets du vieillissement.

Le présent chapitre analyse en gros plan le profil du vieillissement des populations et les grandes orientations derrière les mesures prises pour en contrer les effets. L'accent est généralement placé sur les questions liées à l'activité des travailleurs, au marché du travail et aux revenus des personnes à la retraite.

5.1 Les constats

Présentement, les taux de participation des aînés dans le marché du travail varient significativement d'un pays à l'autre. Dans certains cas, les écarts sont prononcés.

Il est intéressant de constater que dans la plupart des pays, l'âge de la prise de la retraite est passablement inférieur à l'âge officiel donnant droit à une pleine pension de retraite. À titre d'exemple, dans un pays où l'âge usuel de la retraite est 65 ans, dans les faits les travailleurs prennent en moyenne leur retraite à 60 ans.

On constate un même pattern dans tous les pays en ce qui a trait à la prise de la retraite par les femmes. De façon générale, elles quittent leur emploi un an ou deux plus tôt que les hommes.

À compter de la fin de la seconde guerre mondiale, on a observé une tendance vers une prise de la retraite toujours plus hâtive. Toutefois, depuis une quinzaine d'années, cette tendance s'est modifiée. De fait, dans une majorité de pays de l'OCDE, les taux d'activité des aînés ont augmenté. Il en résulte dans la plupart des pays, soit un stoppage de la baisse tendancielle, soit un léger redressement.

On note dans plusieurs pays que le passage des aînés à la retraite est très largement à sens unique. Pas plus de 5 % des retraités redeviennent actifs et entrent à nouveau dans le marché du travail.

La tendance lourde qui se dégage est claire. Si les taux d'activité par âge et par sexe se maintiennent à leurs niveaux actuels, le rapport du nombre de retraités au nombre de travailleurs croîtra de façon importante au Québec, passant d'environ 38 dépendants retraités pour 100 travailleurs à un peu plus de 70 retraités par 100 travailleurs au cours des prochaines

décennies. En d'autres termes, le taux de dépendance des personnes âgées pesant sur la main d'œuvre active doublera à toute fin pratique.

Enfin, les études montrent que les décisions des travailleurs relatives à la prise de leur retraite sont fortement influencées par les incitatifs que comportent les régimes publics et privés de pension et de maintien de revenu. Les travailleurs sont partout très perspicaces et prennent pleinement avantage des aspects des législations qui peuvent leur être favorables financièrement. Leur comportement reste le même sans égard aux différences dans la culture, le marché du travail et le contexte social⁴⁶.

L'on peut donc déduire que, de façon générale, ces constats peuvent servir de points de repère dans l'analyse du contexte québécois.

5.2 Les réformes

Depuis le début des années 1990, la réforme des pensions a été à l'ordre du jour dans nombre de pays. Les gouvernements ont entrepris soit des réformes en profondeur ou une série de petites réformes qui, dans leur ensemble vont affecter substantiellement les droits futurs en matière de pension. Plus précisément, seize pays de l'OCDE ont opté pour des réformes significatives devant affecter considérablement les pensions futures.

Présentement, les crises des finances publiques provoquées par la récession et la crainte grandissante causée par l'apparition d'une population vieillissante mettent en évidence dans nombre de pays le besoin de réformes au plan des pensions et de l'emploi.

Les réformes en matière de pension, tout comme les systèmes de pensions eux-mêmes, sont à la fois très variées et complexes. Dans plusieurs pays, les modalités introduites dans les années 1970 pour combattre le chômage et favoriser la retraite hâtive ont été éliminées ou sévèrement restreintes. Par ailleurs, les travailleurs sont encouragés, au moyen d'incitatifs touchant la prise de la retraite, à demeurer au travail plus longtemps.

Les réformes ont plus d'une caractéristique en commun. D'une part, elles ont toutes tendance à réduire les pensions des futurs retraités comparativement à celles de leurs prédécesseurs. D'autre part, les pensions dans l'avenir vont être ajustées en fonction des changements dans l'espérance de vie. Si l'espérance de vie à la retraite est plus élevée, les pensions vont être plus basses pour tenir compte de la plus longue période de paiement.

Indirectement, les réformes ont aussi pour effet de transférer une plus grande part de responsabilité sur les travailleurs en ce qui a trait à leur retraite.

⁴⁶ Op. cit. note 32.

En ce qui a trait à l'emploi, on constate que dans la plupart des pays une foule de mesures et de programmes très diversifiés ont été adoptés au cours des années. Ils sont adaptés au contexte particulier de chaque pays et, de ce fait, ils se prêtent mal à une analyse détaillée de leurs modalités.

Ces mesures et programmes ont un objectif en commun, soit de viser à accroître la capacité des aînés à obtenir et conserver un emploi et les influencer sur leurs décisions en matière de retraite. Ils ont pour objet :

- un accès efficace à des programmes adaptés de formation et de recyclage;
- un plein accès aux services de l'emploi;
- des conditions de travail souples et adaptées à la situation des aînés.

On insiste dans les études sur la nécessité de répartir la responsabilité entre les pouvoirs publics, les employeurs, les syndicats et les travailleurs eux-mêmes.

5.3 Des leçons pertinentes

Le vieillissement va mettre à rude épreuve les budgets publics et les systèmes de retraite. Avec la réduction de la proportion de la population active, le nombre de contribuables et de cotisants diminuera nécessairement par rapport au nombre de personnes âgées. L'équilibre entre ceux qui contribuent et ceux qui bénéficient se déplace de telle sorte que l'équilibre dans les finances publiques peut être sérieusement modifié.

Si le potentiel des personnes âgées est mieux utilisé, les effets négatifs du vieillissement peuvent être atténués et même contrecarrés.

Le vrai défi va consister à assurer que les gains de longévité deviennent des opportunités pour les aînés de vivre des années plus satisfaisantes au travail et à la retraite. Des facteurs positifs doivent être soulignés. D'une part, plusieurs aînés souhaitent continuer de travailler plus longtemps si des incitatifs appropriés et des politiques mieux adaptées dans les milieux de travail sont mis en place. D'autre part, selon les intervenants, le moment est venu de mettre en œuvre de nouvelles stratégies qui permettront d'accélérer la croissance, d'accroître l'emploi et d'asseoir les systèmes de pension sur des bases plus solides.

Enfin, un message d'espoir. Selon les estimations de l'OCDE, une réforme d'envergure pourrait interrompre la baisse et même rendre possible une élévation modérée des taux d'activité.

On insiste donc sur l'importance de ne pas attendre à la dernière minute pour agir.

5.4 Les réformes en Suède et au Danemark

Une analyse comparative détaillée des réformes permettrait difficilement de dégager un portrait clair et une meilleure compréhension de la problématique d'ensemble. Nous avons pour cette raison crû utile de présenter dans un encadré les réformes en Suède et au Danemark, deux pays dont les caractéristiques permettent des comparaisons valables avec le Québec. Il est ainsi possible de prendre connaissance de façon plus poussée des mesures prises dans ces deux pays.

Comme la lecture des encadrés permet de le constater, les réformes engagées sont majeures. En Suède, le régime public de pension a été revu pour assurer une plus grande neutralité actuarielle entre la poursuite d'un emploi et la retraite ainsi que pour lier plus étroitement les cotisations et les prestations. Le Danemark a également engagé une réforme de son système de pension, notamment pour instituer une pension non imposable aux aînés qui demeurent en emploi au-delà de 62 ans. Outre le gouvernement, les syndicats et d'autres associations ont également mis sur pied des initiatives pour promouvoir le maintien en emploi des aînés et augmenter leur employabilité. Le gouvernement danois a également revu ses programmes pour maintenir les personnes âgées en emploi pour qu'ils soient mieux ciblés et plus accessibles.

Encadré 1 : Les réformes en Suède ⁽⁴⁷⁾

Les défis de la Suède

La population suédoise est l'une des plus âgées de toute la zone de l'OCDE. Le vieillissement y augmente à un rythme rapide et d'ici à 2030, près d'un Suédois sur quatre aura plus de 65 ans. Cette situation risque d'engendrer d'importantes pressions à la hausse sur les dépenses publiques et de provoquer simultanément des pénuries aiguës de main-d'oeuvre ainsi qu'un ralentissement de la croissance économique. Aucune solution simple ne permet de réduire ces risques mais une chose est claire : pour préserver un niveau adéquat de protection sociale sans augmenter les impôts, le taux d'emploi des travailleurs âgés (autrement dit des personnes âgées de 50 ans et plus) devra croître. Il faudra donc renverser la tendance bien établie au départ anticipé à la retraite.

Quelles mesures ont été prises jusqu'à présent ?

La Suède a déjà pris d'importantes mesures pour relever ce défi majeur. Premièrement, une grande réforme du système public de retraite a été adoptée en 1999. En conséquence de cette réforme, une certaine neutralité des pensions de retraite a été introduite par rapport à la décision de continuer de travailler ou de prendre sa retraite. En particulier, le nouveau régime prévoit un lien étroit entre les pensions et les cotisations. Le système a été conçu pour être financièrement stable face à l'évolution de la démographie, de l'espérance de vie et de la croissance économique. Il

⁴⁷ Extrait du rapport de l'OCDE intitulé Vieillesse et politiques de l'emploi – Suède, 2003.

permet également d'associer avec une plus grande souplesse l'exercice d'une activité professionnelle et la perception d'une pension de retraite à partir de l'âge de 61 ans, ce qui rend inutile la mise en place d'un système de pension partielle. En outre, comparée aux autres pays Membres de l'OCDE, la Suède offre l'un des rendements les plus élevés pour chaque année additionnelle de travail à partir de l'âge de 61 ans – et l'incitation à rester au travail a donc été renforcée. Toutefois, l'écart net entre le montant maximum et minimum (garanti par l'État) de la pension de retraite est actuellement faible (inférieur à 2 000 SEK par mois), ce qui a pu dissuader certaines personnes de faire une longue carrière sans interruption. Avec le nouveau système de retraite, toutefois, cet écart devrait se creuser dans la mesure où la pension minimum garantie est indexée sur l'inflation des prix à la consommation alors que la pension maximum liée aux gains sera ajustée en fonction des salaires réels. Aussi importe-t-il que ces règles ne changent pas. Par ailleurs, les systèmes de sécurité sociale et d'imposition sont fondés sur le revenu professionnel individuel plutôt que sur le revenu de la famille ou du ménage. Cette caractéristique, conjuguée au développement important des mécanismes publics de prise en charge des enfants et des personnes âgées, contribue à expliquer les taux d'emploi relativement élevés de la Suède au regard du niveau enregistré dans la zone de l'OCDE. Enfin, l'apprentissage tout au long de la vie semble être une tradition solidement établie en Suède. Le niveau d'études dans ce pays est globalement élevé et les actions de formation continue professionnelle sont nombreuses et équitablement réparties au regard de l'âge et du sexe.

Domaines où une réforme plus poussée est nécessaire

S'il y a lieu de se féliciter de ces résultats, des possibilités s'offrent encore d'améliorer les perspectives d'emploi des travailleurs âgés. (...)

Deuxièmement, les services de l'emploi doivent « activer » l'effort de recherche d'un emploi des chômeurs âgés. On s'est bien trop souvent peu attaché à faire bénéficier ce groupe des programmes actifs du marché du travail – on a plutôt eu tendance à considérer qu'il était préférable de réduire leur taux d'activité, compte tenu notamment du chômage des jeunes. Des programmes en faveur des demandeurs d'emploi âgés, s'ils sont bien ciblés, pourraient en l'occurrence être utiles.

Troisièmement, la législation en matière de protection de l'emploi est assez restrictive et des règles, telles que celle du premier entré – dernier sorti, appliquées en matière de licenciements pour protéger les travailleurs âgés, peuvent en réalité avoir l'effet inverse. Dans la mesure où la règle du premier entré – dernier sorti réduit la mobilité des travailleurs âgés, elle peut également diminuer leur employabilité. En fait, nombreux sont les travailleurs âgés de 45 à 64 ans qui préféreraient se déplacer dans une autre région ou subir une baisse de salaire plutôt que voir leur protection de l'emploi réduite.

Quatrièmement, dans le cas des régimes professionnels de retraite à prestations définies – couvrant par exemple les cols blancs du secteur privé et les salariés du secteur public dont le revenu est supérieur au plafond de la sécurité sociale – les primes (payées par les employeurs) augmentent avec l'âge. Il est par conséquent primordial de mettre en place des dispositifs moins coûteux sur lesquels l'âge n'a pas d'incidence. Ces dispositifs étant pour la plupart fondés sur le dernier salaire des travailleurs au moment du départ à la retraite, ils peuvent également réduire la

flexibilité offerte aux travailleurs âgés, et notamment la possibilité qu'ont ces derniers d'occuper un emploi à horaire réduit ou d'opter pour un emploi moins rémunéré.

Cinquièmement, il faudrait accroître la flexibilité dans l'aménagement du temps de travail et renforcer les droits au travail à temps partiel. Il faudrait s'efforcer davantage d'adapter le temps et la charge de travail aux besoins des personnes et donner les moyens de récupérer, autrement dit trouver un équilibre entre les possibilités et la charge de travail de chaque personne. Les pouvoirs publics, conjointement avec les partenaires sociaux, devraient lancer un programme de recherche afin de repérer des pratiques exemplaires qui, en matière d'environnement professionnel et de réorganisation du travail, permettent de faciliter l'emploi des travailleurs âgés. Il faudra peut-être accorder des subventions publiques sous une forme ou sous une autre aux employeurs pour que ces derniers adaptent les postes de travail aux travailleurs âgés. Ce dispositif servirait à atténuer toute dépense nouvelle que les employeurs devraient assumer pour se conformer à une éventuelle législation contre la discrimination par l'âge.

Cinquièmement, il reste la possibilité de renforcer l'incitation à investir dans le capital humain. L'éventail des salaires étant très étroit en Suède, la rentabilité d'une formation complémentaire, mesurée en majoration de salaire, est actuellement faible. Il faudrait néanmoins encourager les travailleurs âgés à entreprendre des activités de formation et pour cela supprimer la limite d'âge, fixée à 41 ans, pour bénéficier d'un prêt-études.

Enfin, il faut que les attitudes et les perceptions changent. Les enquêtes auprès des employeurs révèlent que ces derniers hésitent à recruter des travailleurs âgés – qu'ils jugent moins avantageux que d'autres catégories défavorisées de demandeurs d'emploi, telles que les immigrés ou les personnes handicapées. Ces attitudes négatives peuvent également témoigner d'une certaine discrimination fondée sur l'âge. À titre d'exemple, les offres d'emploi publiées dans les journaux font souvent état d'un critère d'âge, ce qui implique que les travailleurs âgés ne peuvent se porter candidats à certains postes.

En résumé, une stratégie de réformes de grande ampleur est nécessaire pour améliorer les perspectives d'emploi des travailleurs âgés. Elle devrait comprendre non seulement des mesures visant à renforcer les incitations à travailler qui sont intégrées au système de protection sociale, mais également des mesures du côté de la demande. C'est pourquoi, les actions recommandées ci-après pourraient être des éléments de cette stratégie : (...)

- *Les agences de l'emploi devraient cibler davantage leurs efforts sur les personnes plus âgées.* Les agences de l'emploi devraient dynamiser l'effort de recherche d'un emploi des chômeurs âgés. Si nécessaire, des programmes actifs et bien ciblés d'emploi devraient être proposés aux personnes défavorisées appartenant à ce groupe (il existe déjà des programmes spéciaux pour les jeunes, les immigrés, les universitaires, etc., mais non pour les travailleurs âgés). Il importe également que les programmes publics en général n'encouragent pas les travailleurs âgés à quitter le marché du travail.
- *Il faudrait renforcer les qualifications des personnes plus âgées.* S'il est vrai que l'offre de formation tout au long de la vie est en général assez bonne, il convient d'abolir la nouvelle règle, prévue dans le système d'aide en faveur des études, qui exclut la possibilité d'obtenir un

prêt-formation après l'âge de 41 ans. Il est cependant important de multiplier parallèlement les possibilités de formations courtes ou modulaires à l'intention des personnes plus âgées pour qui des études plus longues, de type traditionnel, peuvent avoir un taux de rentabilité faible ou négatif en termes de revenus escomptés.

- *La législation en matière de protection de l'emploi, en particulier la règle du premier entré – dernier sorti doit être revue.* Cette règle favorise les personnes plus âgées qui ont un emploi au détriment de celles qui en cherchent un. En outre, cette règle diminue la mobilité des travailleurs âgés, ce qui peut avoir une incidence sur leur employabilité. En fin de compte, ce qui protège les travailleurs âgés, ce ne sont pas les règles, mais le fait d'être employable.
- *Améliorer la législation pour qu'elle réponde aux exigences de la directive de la Commission européenne sur la lutte contre la discrimination fondée sur l'âge.* La législation à elle seule ne modifiera probablement pas ni les attitudes ni les pratiques, mais il serait important, dans le cadre d'un programme global, d'améliorer la situation des travailleurs âgés sur le marché de l'emploi. La législation véhicule aussi un message clair pour la société. Son rôle est en particulier de veiller à ce que les annonces de vacances d'emploi ne comprennent aucune restriction liée à l'âge.
- *Les primes afférentes au régime professionnel de retraite à prestations définies sont trop élevées.* C'est pourquoi les partenaires sociaux devraient s'efforcer de parvenir à un accord en vue d'abaisser les charges pesant sur les employeurs et de faire par là même en sorte que ces derniers hésitent moins à recruter des travailleurs âgés et à les maintenir en poste.

Les conditions de travail, y compris l'organisation du travail, devraient être améliorées. Les conditions de travail devraient être mieux adaptées aux besoins des personnes. Cette évolution pourrait encourager les travailleurs âgés à rester plus longtemps dans leur emploi et entraîner une diminution du nombre de congés de maladie.

Encadré 2 : Les réformes au Danemark ⁽⁴⁸⁾

Les défis du vieillissement pour le Danemark

Par suite au vieillissement de la population, le Danemark se trouve confronté à un risque de ralentissement de la croissance économique, de pénuries de main-d'œuvre et d'augmentation des dépenses publiques dont le financement impliquerait soit un net alourdissement des prélèvements fiscaux pesant sur un nombre réduit de travailleurs, soit d'importantes diminutions des prestations de sécurité sociale. La proportion de personnes âgées de 65 ans et plus par rapport à la population d'âge actif devrait passer de 24 % en 2004 à 40 % en 2035. Tandis que, d'après les projections, le nombre des personnes âgées de 65 ans et plus devrait augmenter de 50 % au cours des trois prochaines décennies, les effectifs en main-d'œuvre pourraient diminuer de 10 %, soit près de 300 000 personnes (alors que c'est une augmentation de près de 450 000 personnes, soit une progression de 22 %, qui a été enregistrée au cours des trois dernières décennies).

(1) ⁴⁸ Extrait du rapport de l'OCDE intitulé *Vieillesse et politiques de l'emploi* – Danemark, 2005

À certains égards, le Danemark est relativement bien placé pour faire face à ces défis. Premièrement, le vieillissement de la population s'y produit moins rapidement que dans beaucoup d'autres pays de l'OCDE, évolution qui reflète en partie une augmentation comparativement plus lente de la longévité et aussi des taux de fécondité un peu plus élevés. Deuxièmement, les taux d'activité des femmes et des hommes âgés (50 à 64 ans) se situent parmi les plus élevés de la zone de l'OCDE, se plaçant respectivement en quatrième et neuvième position. En dépit de ces éléments favorables, les dépenses publiques liées à l'âge représentent déjà près de 30 % du PIB (proportion la plus élevée de l'Union européenne). C'est pourquoi il est essentiel que les cohortes de plus en plus nombreuses de personnes âgées se maintiennent plus longtemps en activité.

Les réformes récentes face à ces défis

Ces dernières années, le Danemark a pris plusieurs mesures importantes pour tenter de relever le défi du vieillissement de la population. Il a notamment pris des mesures pour renforcer les incitations en faveur de l'activité et améliorer l'employabilité des travailleurs vieillissants. D'autres réformes encore ont été introduites qui visent à améliorer le fonctionnement du marché du travail de façon plus générale. En revanche, l'âge officiel de la retraite a été abaissé en 2004 de 67 à 65 ans.

Mesures visant le système fiscal et le système de prestations

En 1999, une réforme majeure de la *pension de préretraite volontaire* (VERP) a été adoptée. Depuis, il a été institué une prime non imposable pouvant aller jusqu'à 122 000 DKK au profit des personnes se maintenant dans l'emploi au-delà de 62 ans, tandis que le montant de la prestation de préretraite volontaire a été réduit d'environ 10 % pour la tranche d'âge 60-62 ans. Le taux de la cotisation au régime de la préretraite volontaire a aussi été relevé et la durée minimale de cotisation exigée pour avoir droit à une pension a été portée de 20 à 25 ans. Malgré tout, le système est loin de la neutralité actuarielle; il continue d'encourager nettement les cessations anticipées d'activité. En outre, un nouveau système de *pension d'invalidité* est entré en vigueur en janvier 2003. Il ne peut désormais être attribué une pension complète d'invalidité.

En outre, un nouveau système de *pension d'invalidité* est entré en vigueur en janvier 2003. Il ne peut désormais être attribué une pension complète d'invalidité qu'aux personnes dont la capacité de travail est réduite de façon permanente, qui ne peuvent pas subvenir elles-mêmes à leurs besoins ni en travaillant à temps partiel ni en occupant un emploi subventionné (un « flexjob »). Auparavant, les pensions d'invalidité étaient souvent attribuées à partir de 50 ans, sur la base de critères médicaux moins stricts.

Ont aussi été introduites des mesures visant à renforcer les incitations à se maintenir en activité au-delà de l'âge officiel de la retraite. Depuis juillet 2004, les personnes âgées de 65 ans et plus peuvent reporter la liquidation de leur pension de vieillesse pendant dix ans. Par exemple, pour un homme, le fait de reporter d'un an, soit jusqu'à 66 ans, la liquidation de sa pension impliquerait une augmentation de la pension à laquelle il aurait droit de 7 %. Cependant, cette possibilité suppose que la personne continue de travailler au moins 1 500 heures par an, ce qui est au-delà du nombre moyen d'heures annuelles ouvrées par personne occupant un emploi, au Danemark, en 2003.

Mesures visant à améliorer le maintien dans l'emploi et l'embauche de travailleurs âgés

Plusieurs mesures ont été prises, par les pouvoirs publics et par les partenaires sociaux, pour encourager le maintien dans l'emploi et l'embauche des travailleurs âgés. Par exemple, la Confédération des syndicats danois (LO) a lancé un projet visant à promouvoir ce que l'on appelle les *politiques en faveur des seniors* (autrement dit des pratiques au travail qui garantissent des modalités de travail adaptées aux besoins des travailleurs âgés). L'Autorité nationale du marché du travail (AMS) encourage aussi les employeurs qui introduisent des mesures en faveur des seniors en leur proposant des services de conseil gratuits.

Les agences gouvernementales incitent les travailleurs âgés à continuer de travailler en prévoyant pour eux des modalités spéciales de travail à temps partiel et une flexibilité accrue des horaires de travail. Par exemple, les fonctionnaires de plus de 62 ans bénéficient d'une journée de congé par mois sans subir aucune réduction de salaire ni diminution de leurs droits à pension.

Mesures visant à améliorer l'employabilité des travailleurs âgés

Les mesures récentes en faveur de l'employabilité visent fondamentalement *tous* les travailleurs, mais elles sont de nature à aider aussi les travailleurs âgés. Par exemple, le train de mesures entré en vigueur en juillet 2003, sous l'intitulé *Davantage d'actifs*, a réduit le nombre de programmes du marché du travail et instauré une approche plus ciblée, articulée notamment autour de services de conseil et de soutien à l'amélioration des qualifications, de programmes de formation dans l'emploi ou de stages, et de subventions salariales. Cet ensemble de mesures vise à améliorer les chances de retour à l'emploi des chômeurs et à promouvoir la participation à la vie active. En outre, la première année de chômage, les demandeurs d'emploi doivent être accompagnés dans la mise en place d'un plan d'action individuel et doivent pouvoir participer à un programme d'activation. Pour les chômeurs de plus de 60 ans (pour les plus jeunes aussi), ces mesures s'appliqueront à l'issue d'une période de chômage de six mois.

En outre, en janvier 2004, le gouvernement danois, agissant en liaison avec les partenaires sociaux, a introduit un *nouveau système de formation professionnelle à l'intention des adultes*. Cette mesure vise, en particulier, à mieux adapter la formation à la demande de main-d'œuvre, tout en améliorant aussi la cohérence avec la formation professionnelle initiale. Afin d'élargir les possibilités de formation pour les travailleurs âgés, les pouvoirs publics ont porté de 59 à 64 ans l'âge limite pour l'obtention d'une aide publique à la formation des adultes.

En outre, depuis les conventions collectives de 2004, tous les salariés licenciés en raison d'évènements propres à l'entreprise doivent pouvoir bénéficier d'une formation appropriée d'une durée pouvant aller jusqu'à deux semaines. Cette formation doit intervenir durant la période de préavis et les dépenses afférentes doivent être prises en charge au moins en partie par l'employeur.

L'AMS a introduit un projet en vertu duquel les chômeurs de 50 ans et plus peuvent constituer des *réseaux locaux de seniors* dans le but d'accéder plus rapidement à un emploi ordinaire. Actuellement, il y a 25 réseaux de ce type au Danemark qui reçoivent chacun une subvention d'environ 27 000 EUR par an, qui doit couvrir le coût de différentes activités destinées à promouvoir les chances d'un retour à l'emploi.

Le bilan

Le principal obstacle à une plus forte participation des travailleurs âgés à l'activité reste, au Danemark, les cessations anticipées d'activité rendues possibles par le système d'aide sociale. Avant tout, en dépit de la réforme de 1999, la pension de préretraite volontaire reste la principale voie de sortie du marché du travail pour les travailleurs âgés de 60 à 65 ans. Si l'on introduisait un élément de flexibilité dans le système des pensions de vieillesse (dans une logique de neutralité actuarielle), il y aurait moins besoin d'un système de préretraite. En outre, le système de l'*assurance-chômage* est actuellement utilisé comme voie d'accès à une cessation anticipée d'activité par les personnes âgées de 57 à 60 ans. Tant que ces dispositifs généreux existeront, les autres mesures n'auront sans doute que peu ou pas d'impact sur la situation générale des travailleurs âgés du point de vue de l'emploi.

À la différence de ce que l'on observe dans de nombreux autres pays de l'OCDE, il n'y a apparemment pas beaucoup d'obstacles à l'embauche et au maintien dans l'emploi des travailleurs âgés du côté des employeurs. Il n'y a pas d'éléments qui témoignent clairement d'une discrimination liée à l'âge sur le lieu de travail. En outre, les salaires n'augmentent pas fortement avec l'âge et la législation pour la protection de l'emploi n'est pas très stricte. Dans le même temps, on n'a pas véritablement mis à l'épreuve la volonté des employeurs d'embaucher et de conserver en grand nombre des travailleurs âgés, compte tenu des possibilités de cessation anticipée d'activité qui existent actuellement. Par conséquent, toute mesure visant à réformer le système de la pension de préretraite volontaire ou le système de l'*assurance-chômage* demanderait sans doute à être accompagnée par d'autres mesures destinées à agir du côté de la demande, afin de s'assurer que des emplois sont aisément accessibles aux travailleurs âgés, surtout aux plus défavorisés d'entre eux. Cela suppose notamment de recueillir davantage d'informations sur l'attitude des employeurs à l'égard des travailleurs âgés et d'améliorer l'employabilité des éléments les plus défavorisés de cette catégorie de main-d'œuvre, en leur offrant davantage de possibilités de formation et de réadaptation professionnelle.

Recommandations face à ces défis

Les recommandations ci-après à l'intention des pouvoirs publics sont des éléments possibles d'une stratégie visant à la fois l'offre et la demande sur le marché du travail.

Renforcer encore les incitations en faveur de l'activité inscrites dans les systèmes de retraite et de prestations sociales

Supprimer la pension de préretraite volontaire (VERP). Cette pension est le principal obstacle à l'augmentation du taux d'activité des travailleurs âgés. Il ne fait aucun doute que cette pension devrait purement et simplement être supprimée car il n'y a aucune justification manifeste à ce que les pouvoirs publics subventionnent des départs à la retraite plusieurs années avant l'âge officiel de la retraite. À tout le moins, l'État devrait cesser de payer les deux tiers de la cotisation des bénéficiaires à l'un des grands régimes publics de pension (en l'occurrence, le régime ATP de la pension complémentaire du marché du travail).

- *Éviter que les prestations de chômage ne servent de voie d'accès à une cessation anticipée d'activité.* Le système de l'*assurance-chômage* présente plusieurs caractéristiques qui vont à

l'encontre des efforts visant à augmenter le taux d'activité des personnes âgées. Les pouvoirs publics devraient donc envisager des réformes selon deux axes : *i)* limiter la durée de versement des prestations aux personnes âgées de 51 ans et plus à la durée normale de quatre ans (contre neuf actuellement), ce qui est déjà assez généreux par rapport à ce qui se pratique dans les autres pays ; *ii)* porter à la durée normale de quatre ans la durée de versement des prestations aux personnes âgées de 60 ans et plus (contre deux ans et demi actuellement).

- *Ménager, de façon judicieuse et souple, des voies d'accès à la retraite dans le cadre du système public de pension.* Il n'est actuellement pas possible d'obtenir une pension réduite du régime public avant l'âge officiel de la retraite, fixé à 65 ans. C'est l'une des raisons qui poussent à utiliser d'autres voies d'accès à une retraite anticipée. Si la pension de préretraite volontaire est progressivement supprimée ou n'est plus subventionnée, sans doute des pressions s'exerceront-elles pour que l'on ménage des voies d'accès à la retraite plus souples dans le cadre du système public de pension. Cela pourrait se faire : *i)* en permettant l'accès à des droits réduits sur une base actuarielle avant l'âge de 65 ans ; et *ii)* en autorisant à cumuler prestations de pension et revenu d'activité de façon qu'il y ait un intérêt financier à se retirer progressivement de la vie active.
- *Réduire le nombre d'heures de travail exigé pour bénéficier de la prestation de pension différée.* Pour pouvoir bénéficier de la prestation de pension de vieillesse différée, une personne doit travailler au minimum 1 500 heures par an (ce qui est un peu plus que le nombre moyen d'heures annuelles ouvrées pour l'ensemble de la main-d'œuvre). Cette condition devrait être assouplie ou supprimée afin qu'il soit plus facile pour les travailleurs âgés de différer la liquidation de leur pension. Dans cette perspective, la formule de calcul de la prestation de pension différée pourrait être modifiée de manière à prendre en compte ou bien le nombre d'heures travaillées ou bien le revenu perçu.
- *Lier le système public de pension aux gains d'espérance de vie.* L'âge officiel de la retraite a été abaissé en 2004, ce qui n'est pas cohérent avec les évolutions démographiques et va à l'encontre de la tendance observée dans d'autres pays de l'OCDE, par exemple en Finlande et en Suède. Les pouvoirs publics devraient corriger cette anomalie en instaurant un lien entre l'âge officiel de la retraite (ou le niveau des prestations) et l'espérance de vie.

Lever les obstacles à l'embauche et au maintien dans l'emploi des travailleurs âgés

- *Recueillir davantage d'informations sur l'attitude des employeurs à l'égard des travailleurs âgés et mieux faire connaître la législation contre la discrimination fondée sur l'âge.* Actuellement, on dispose de peu d'informations sur l'attitude des employeurs à l'égard des travailleurs âgés, et sur l'importance des discriminations liées à l'âge. Il serait intéressant, pour orienter l'action du gouvernement, d'approfondir ces questions, et d'essayer de voir dans quelle mesure les employeurs et les salariés connaissent la législation qui a récemment été introduite au Danemark contre la discrimination fondée sur l'âge. Les pouvoirs publics, en liaison avec les partenaires sociaux, pourraient exploiter les résultats de ces travaux pour mettre en œuvre une campagne d'information destinée à sensibiliser l'opinion publique sur les droits et les responsabilités des travailleurs et des employeurs en vertu de la nouvelle législation.
- *Supprimer toute clause d'âge de départ à la retraite obligatoire dans les conventions collectives.* Actuellement, de nombreuses conventions collectives prévoient l'obligation de partir à la

retraite à un certain âge (qui peut être très inférieur à l'âge officiel de la retraite, fixé à 65 ans). Cela peut jouer contre la continuité d'emploi des travailleurs âgés et ce n'est pas cohérent avec l'objectif général consistant à lever les obstacles qui gênent les départs plus tardifs à la retraite. En supprimant toute idée de retraite obligatoire, on enverrait aussi un signal clair aux travailleurs âgés et à la société en général en leur montrant qu'il est possible de continuer de travailler au-delà d'un certain âge.

Améliorer l'employabilité des travailleurs

- *Renforcer la logique des obligations mutuelles pour les 58-60 ans.* La logique des obligations mutuelles peut ne pas être appliquée aux chômeurs âgés de 58 à 60 ans dès lors qu'ils satisfont aux conditions requises pour bénéficier de la pension de préretraite volontaire à 60 ans. Par conséquent, les taux de chômage sont deux à trois fois plus élevés dans cette tranche d'âge que dans toutes les autres. L'aide à la recherche d'emploi pour les personnes âgées de 58 à 60 ans devrait donc être renforcée et faire l'objet d'un suivi, comme pour les autres maladies.
- *Il convient de renforcer la flexibilité dans l'aménagement du temps de travail.* Certains travailleurs âgés resteraient plus longtemps en activité s'ils pouvaient bénéficier d'une plus grande flexibilité dans l'aménagement de leur temps de travail. Il faudrait encourager les partenaires sociaux à prévoir des dispositions concernant le travail à temps partiel dans les conventions collectives.

Chapitre 6 : La retraite et la sécurité du revenu

Pour les personnes qui se dirigent vers la retraite, les perspectives sont passablement différentes de celles d'un passé pas tellement lointain. Elles ont devant elles la perspective d'une vie beaucoup plus longue tout en bénéficiant d'une meilleure santé. En vue de leur retraite, elles doivent se demander si elles auront les ressources financières nécessaires pour maintenir un niveau de vie qui s'apparente à celui qu'elles ont connu. Les connaissances sur la retraite devraient leur permettre d'être plus conscientes des implications et des divers effets d'une vie active à la retraite par rapport à une vie essentiellement de loisir.

Ce chapitre présente une brève analyse de la situation des aînés en mettant l'accent sur leur situation financière et leur préparation en vue de la retraite. Les tendances prévisibles quant à l'avenir sont présentées par la suite. Enfin, le chapitre se termine par une analyse des diverses sources de revenus des personnes âgées et des constats qui s'en dégagent.

6.1 L'état de santé des aînés

Nous avons vu dans les chapitres précédents que l'état de santé d'une personne est un facteur important dans la prise de la retraite. L'on constate que, de façon générale, les personnes en meilleure santé attendent davantage avant de quitter le marché du travail. De plus, fait intéressant, celles qui demeurent actives vivent plus longtemps et en meilleure santé physique et mentale.

L'analyse de données sur l'état de santé des 65 ans et plus précise davantage ces constats.

Tableau 6.1 : Incidence de certaines maladies chez les personnes de 65 ans et plus et de 45 à 64 ans, Québec, 2008

| Maladie ou problème de santé | 65 ans et plus | 45 à 64 ans |
|--|----------------|-------------|
| | % | % |
| Santé « passable ou mauvaise » | 23,3 | 10,9 |
| Santé mentale « passable ou mauvaise » | 3,4 | 3,9 |
| Stress « assez intense » | 9,6 | 28,5 |
| Arthrite | 36,6 | 13,3 |
| Diabète | 16,2 | 8,1 |
| Asthme | 9,2 | 7,9 |
| Hypertension | 46,0 | 22,0 |
| Douleurs ou malaises « modérés ou sévères » | 19,5 | 13,6 |
| Douleurs ou malaises empêchant des activités | 15,3 | 11,6 |
| Participation et limitation « parfois ou souvent » | 42,0 | 24,8 |
| Trouble de l'humeur | 3,7 | 6,4 |

Source : Statistique Canada, tableau 105-0501, Québec.

Un premier constat se dégage du tableau 6.1. Les problèmes de santé des aînés sont différents de ceux des plus jeunes. À l'exception des problèmes associés au stress qui sont plus fréquents chez les 45 à 64 ans, l'incidence des autres maladies est plus élevée chez les aînés. On constate notamment que l'incidence de l'arthrite, du diabète et de l'hypertension est beaucoup plus élevée, soit le double, chez les 65 ans et plus.

On constate qu'un aîné sur quatre (26,7 %) considère que sa santé physique ou mentale est passable ou mauvaise. Par ailleurs, 15,3 % des aînés soutiennent que les douleurs liées à leur état de santé les empêchent de participer à des activités. Inversement, cela implique notamment que pour 85 % des personnes de 65 ans et plus l'état de santé n'est pas un facteur qui les empêche de participer à des activités.

Ces données couvrent l'ensemble des 65 ans et plus. Une analyse plus poussée montrerait que l'incidence des problèmes de santé augmente graduellement avec l'âge. En d'autres termes, l'incidence de maladies telles que le diabète, l'arthrite et l'hypertension est beaucoup moins élevée chez les personnes au début de la soixantaine.

Il est loisible de conclure que, bien que les problèmes de santé soient plus fréquents chez les personnes âgées, ils ne constituent pas un facteur majeur d'empêchement de demeurer actif pour la grande majorité des personnes de 65 ans et plus. Il est aussi permis de penser que l'état de santé des aînés va continuer de s'améliorer.

6.2 Le niveau d'éducation des aînés

Il est bien connu que les personnes qui arrivent présentement à la retraite sont de plus en plus éduquées par rapport aux générations précédentes. Le tableau 6.2 permet de constater que cette amélioration continue de progresser de façon significative.

Le pourcentage d'aînés détenant un certificat ou un diplôme postsecondaire a plus que doublé en 20 ans, passant de 8,3 % en 1990 à 20 % en 2008. La proportion de personnes détenant un grade universitaire a plus que triplé, passant de 3,1 % à 11 % au cours de la même période. En 2008, il y avait donc près du tiers des personnes de 65 ans et plus qui avaient complété des études postsecondaires, comparativement à 11 % en 1990

Tableau 6.2 : Proportion de personnes de 65 ans et plus par niveau de scolarité, 1990, 2000 et 2008, Québec

| | De zéro à huit années % | Études secondaires % | Diplôme ou certificat d'études postsecondaires % | Grade universitaire % |
|------|-------------------------------|----------------------------|--|--------------------------|
| 1990 | 59,4 | 10,2 | 8,3 | 3,1 |
| 2000 | 51,6 | 9,8 | 14,6 | 6,0 |
| 2008 | 36,8 | 13,2 | 20,0 | 11,0 |

Source : Statistique Canada, tableau 282-0004.

Malgré le rôle important que joue l'expérience à partir d'un certain âge, le niveau d'éducation plus élevé des aînés d'aujourd'hui comparativement à celui des générations qui les ont précédées les positionne mieux pour conserver un emploi dans l'économie contemporaine largement axée sur le savoir. En effet, ce niveau d'éducation élevé a pu leur permettre d'accéder plus rapidement à des postes moins sujets aux fluctuations économiques.

6.3 La préparation à la retraite

Le nouveau contexte dans lequel la retraite s'insère est très différent de celui des années cinquante et soixante. L'atteinte de la soixantaine ne signifie plus automatiquement le retrait de la vie active et le commencement d'une vie en marge de la société. Tout contribue à faire en sorte qu'un nombre élevé de personnes peut maintenant planifier cette étape selon leur état de santé, leur situation financière et leur volonté de demeurer actif.

L'on constate toutefois que, de façon générale, les aînés ne sont pas bien préparés financièrement pour leur retraite

On observe en effet un décalage important entre les anticipations des personnes de 25 à 54 ans concernant leur retraite et la situation vécue par les personnes de 55 ans et plus qui se sont retirées du marché de l'emploi. À titre d'exemple, un sondage réalisé en 2008 par Question retraite⁴⁹ montre que 40 % des travailleurs approchant de la retraite prévoient que leur principale source de revenu à la retraite proviendra de leur épargne personnelle alors que seulement 17 % des retraités actuels ont de telles épargnes.

Non seulement les gens ont tendance à se faire un portrait idéalisé de la retraite, mais ils sont mal préparés pour y faire face. Parmi les 40 ans et plus, seulement un tiers sont capables d'évaluer leur niveau de revenu prévisible une fois à la retraite. De même, moins de 30 % se sont fixés un objectif précis quant au niveau de revenu souhaité pour leur retraite.

Enfin, selon les sondages, plus de la moitié des travailleurs de 40 ans et plus souhaitent une retraite progressive et continuer à travailler contre rémunération avant de se retirer complètement du marché du travail.

6.4 Le système de sécurité du revenu⁵⁰

L'aspect financier constitue, avec la santé, l'autre facteur important dans les décisions relatives à la prise de la retraite. Étant donné que les sources de revenus des personnes âgées sont variées et que les pensions y occupent une place prépondérante, un bref rappel suit sur les composantes du système de sécurité du revenu au Québec et des autres éléments qui s'y ajoutent.

Ce système est composé de trois éléments :

1. le régime public de base composé de la Pension de la sécurité de la vieillesse, du Supplément du revenu garanti et de l'Allocation au conjoint;
2. le régime de rente public soit le Régime de rentes du Québec ou le Régime de pension du Canada;
3. les régimes privés de retraite, soit les régimes complémentaires de retraite (RCR)
4. Les régimes enregistrés d'épargne retraite (REER).

Les revenus d'emploi des travailleurs demeurés actifs s'ajoutent à ces trois grandes sources de revenus.

⁴⁹ Question retraite est un organisme public-privé à but non lucratif auquel participent notamment la Régie des rentes du Québec, l'Autorité des marchés financiers, la Caisse de dépôt et placement ainsi que groupements patronaux et syndicaux.

⁵⁰ Pour une discussion de la question, voir Vaillancourt, F. et V. Diaconu (2008) La situation financière de l'ensemble des retraités québécois et des secteurs public et parapublic du Québec.

Le tableau 6.3 présente la proportion des revenus que représentent les diverses sources pour les personnes de 65 ans et plus.

Tableau 6.3 : Composition du revenu total des personnes âgées de 65 ans et plus, 2000 et 2006, Québec (en %) ⁽¹⁾

| | Régimes publics de base canadiens | Régime de rentes du Québec | Régimes de pension privés | Revenus d'emploi | REER | Revenus de placement | Autres Revenus |
|------|-----------------------------------|----------------------------|---------------------------|------------------|------|----------------------|----------------|
| 2000 | 28,8 | 18,9 | 25,1 | 6,8 | 2,1 | 13,1 | 5,2 |
| 2006 | 27,1 | 18,8 | 27,9 | 8,5 | 1,7 | 10,3 | 5,7 |

Source : Statistique Canada, tableau 111-0035, Québec.

(1) Pour les fins de notre analyse, le revenu total avant impôts a été utilisé. Celui-ci inclut l'ensemble des sources de revenus, notamment le salaire, les revenus de pension ou de régimes de retraite publics et privés les revenus de placements et les revenus de transferts gouvernementaux, mais ne tient pas compte de l'impôt payé.

6.4.1. Les régimes canadiens

La pension de sécurité de la vieillesse (PSV) est une prestation mensuelle accordée à la plupart des Canadiens âgés d'au moins 65 ans.⁵¹ Le montant annualisé est de 6 204 \$.⁵² Il s'agit d'une prestation imposable qui cesse au décès. Depuis 1989, la PSV n'est plus véritablement universelle, car elle doit être remboursée progressivement lorsque le revenu net du contribuable excède un certain seuil. En 2009, il est fixé à 66 335 \$. Chaque dollar de revenu excédentaire vient alors réduire la pension de 15 cents.⁵³ La PSV est nulle lorsque le revenu net du pensionné atteint 107 692 \$.

Les données les plus récentes indiquent qu'il y a un peu plus de 4,5 millions de prestataires de la PSV au Canada dont 1,1 millions (25 %) au Québec.⁵⁴

⁵¹ Pour être admissible à une PSV, il faut être citoyen canadien ou résident légal du Canada le jour qui précède l'approbation de la demande. Pour ceux qui ne résident plus au Canada, il faut avoir été citoyen canadien ou résident légal du Canada le jour précédant celui où on a cessé d'habiter au Canada. Il faut avoir résidé un minimum de 10 années au Canada après avoir atteint l'âge de 18 ans pour recevoir une PSV. Le montant de la pension est déterminé en fonction de la durée de résidence au Canada.

⁵² Plus précisément 516,96 \$ par mois déterminé au deuxième trimestre 2009 et donc 6 203,52 \$ annuellement. Les taux des paiements de la Sécurité de la vieillesse sont révisés en janvier, en avril, en juillet et en octobre afin de tenir compte de l'augmentation du coût de la vie mesuré par l'indice des prix à la consommation.

⁵³ Le remboursement est égal au moindre de la PSV ou de 15 % de l'écart entre le revenu net et 66 335 \$.

⁵⁴ Ressources humaines et Développement des compétences Canada (RHDC) (2008), *Bulletin statistiques, Régime de pensions du Canada, Sécurité de la vieillesse, décembre*, tableau 31. [En ligne]. <http://www1.servicecanada.gc.ca/fra/psr/statistiques/pdf/bulletinstat1208.pdf>, (Page consultée en mars 2009).

Le Supplément de revenu garanti (SRG) est destiné aux aînés à faible revenu qui reçoivent la PSV. Cette prestation est non imposable et elle varie selon les revenus et la situation familiale. Par exemple, pour un célibataire, le supplément maximum est de 7 830 \$.⁵⁵ Le SRG est réduit de 1 \$ pour chaque 2 \$ de revenu annuel (excluant la PSV) et il atteint zéro lorsque le revenu annuel hors PSV excède 15 672 \$. Pour un couple de pensionnés, le supplément maximum annuel est de 10 342 \$ et il est réduit de 1 \$ pour chaque tranche de 2 \$ de revenu annuel combiné excluant la PSV. Dans ce cas, le SRG atteint zéro lorsque le revenu familial annuel excède 20 688 \$.⁵⁶

En décembre 2008, le SRG était versé en tout ou en partie à près de 1,6 millions de pensionnés canadiens, dont 0,5 million (32 %) vivaient au Québec.⁵⁷

Du 1,1 million d'individus admissibles à la PSV en 2009 résidant au Québec, près d'un demi-million recevaient un supplément de SRG. C'est donc dire que près de la moitié des 65 ans et plus n'avaient pas de revenus autonomes suffisamment élevés pour se suffire à eux-mêmes.

En 2009, le gouvernement fédéral va verser en prestations aux personnes âgées 35 milliards \$. Dans cinq ans, soit en 2014, le coût estimé passera, sans augmentation au-delà de l'indexation prévue des prestations, à 42,6 milliard \$, soit près d'un tiers de plus. Un tel rythme de croissance apparaît difficilement soutenable dans le contexte actuel des finances publiques. Dans une perspective d'avenir, il faut ainsi se demander comment ces deux régimes sont susceptibles d'évoluer.

Toute augmentation des prestations soulèverait en outre un problème d'équité intergénérationnel compte tenu de la dette publique en croissance, des forts déficits budgétaires prévisibles et du nombre décroissant des travailleurs par rapport aux aînés.

Un constat s'impose, l'importance de la SV et du SRG dans les revenus des aînés est susceptible de décroître. Le processus a d'ailleurs déjà commencé avec la récupération de la SV auprès des personnes dont le revenu net excède 64 700 \$. En 2006, la SV et le SRG représentaient 27,1 % du revenu des 65 ans et plus, comparativement à 28,8 % en 2000.

Du point de vue de la majorité des personnes qui s'acheminent vers la retraite, la SV et le SRG sont en conséquence susceptibles de procurer une base de revenus dont l'importance relative est appelée à décroître.

⁵⁵ Déterminé au deuxième trimestre 2009.

⁵⁶ Service Canada, site fédéral, [En ligne]. www.servicecanada.gc.ca (Page consultée en février 2009).

⁵⁷ RHDC (2008), tableau 31.

6.4.2 Le Régime de rentes du Québec

Le Régime de rentes du Québec (RRQ) constitue le second palier du système de sécurité du revenu des travailleurs à la retraite. Son objectif est d'assurer, avec la pension de vieillesse, un revenu de base.

Le RRQ est un régime public qui assure 25 % des gains de travail jusqu'à concurrence du maximum des gains admissibles qui s'élevait en 2008 à 44,900 \$. Le taux de cotisation est fixé à 9,9 % des revenus du travail et l'employeur assume la moitié de la cotisation pour les salariés. Les travailleurs autonomes versent 9,9 % de leurs revenus de travail. L'âge requis pour avoir droit à la rente complète est 65 ans et le bénéficiaire peut opter pour recevoir une rente ajustée avant ou après 65 ans⁵⁸.

Encadré 3 : Le régime des rentes du Québec

Le RRQ est financé par voie de capitalisation partielle. Ainsi, une partie du capital prélevé produit un rendement qui s'accumule dans la caisse de retraite en vue d'être reversé ultérieurement. Les fonds accumulés dans le RRQ atteignaient 1,3 milliards de dollars en 1970, 19 milliards de dollars en 2003 et 34,7 milliards de dollars en 2007.⁵⁹ En 2008, la valeur s'établissait à 25,7 milliards de dollars. Le nombre de bénéficiaires de la RRQ était de plus de 1,5 millions en 2008 et ils ont reçus plus de 9,2 milliards de dollars en prestation.⁶⁰

Le but de ce régime en est un de remplacement partiel du revenu de travail au moment de la retraite. Le RRQ est un régime obligatoire pour tout travailleur, salarié ou autonome, effectuant un travail au Québec.⁶¹ Ce programme public est basé sur des cotisations partagées entre les employeurs et les travailleurs. Depuis 2003, le taux de cotisation est fixé à 9,9 % des revenus de travail.⁶² En 2009, cette cotisation se limite au maximum des gains admissibles de 46 300 \$ par travailleur moins son exemption personnelle de 3 500 \$.⁶³ Il s'agit d'un régime public qui assure une rente équivalant à 25 % de la moyenne mensuelle des revenus sur lesquels le travailleur a cotisé, si la rente de retraite est demandée à 65 ans.⁶⁴ L'âge requis pour avoir droit à une rente complète est fixé à 65 ans, mais il est possible de la recevoir dès

⁵⁸ Le lecteur attentif remarquera de légères différences entre ces données et celles de l'encadré qui suit. Cela provient de l'utilisation de données pour des années différentes.

⁵⁹ Québec, Régie des Rentes du Québec (2005), *Le Satellite*, vol. 3, no 3, décembre 2005, pour 1970 et 2003, et pour 2007, Québec, Régie des Rentes du Québec (2008), *Portrait du marché de la retraite au Québec*, p. 22.

⁶⁰ Québec, Régie des Rentes du Québec (2009), [En ligne].

http://www.rrq.gouv.qc.ca/fr/regie/salle_presse/fonds_regime_rentes.htm (Page consultée en mars 2009).

⁶¹ Art. 2 *Loi sur le régime de rentes du Québec*, L.R.Q., chapitre R-9 (ci-après « L.R.R.Q. »).

⁶² Art. 44.1 L.R.R.Q.

⁶³ Art. 44 L.R.R.Q. Le maximum des gains admissibles et l'exemption personnelle sont de 46 300 \$ et 3 500 \$ respectivement pour l'année d'imposition 2009.

⁶⁴ Régie des rentes du Québec, [En ligne]. www.rrq.gouv.qc.ca/fr/retraite/rrq/calcul_rente/calcul_rente.htm (Page consultée en février 2009).

l'âge de 60 ans. Toutefois, dans cette situation, le montant de rente sera réduit de 0,5 % pour chaque mois précédent l'âge de 65 ans.⁶⁵ La prestation est imposable et pour l'année 2009, son maximum annuel s'élève à 10 905 \$. Il est intéressant de noter que ce montant est pleinement indexé annuellement⁶⁶ et que les prestations cessent au décès du rentier, bien qu'une rente soit versée au conjoint survivant.

En 2006, 89 % des personnes de 65 ans et plus recevaient des rentes qui représentaient 18,8 % de leur revenu total. On doit donc se souvenir que ce ne sont pas tous les Québécois qui reçoivent des rentes de ce régime.

L'exemple suivant illustre l'apport maximum du RRQ dans les revenus de retraite.

Un travailleur qui aurait cotisé tout au long de sa carrière au taux maximum des gains admissibles recevrait une rente de 11 225 \$ qui, additionnée à sa SV de 6 204 \$ et au SRG de 2 223 \$, lui donnerait un revenu total de 19 652 \$, soit 43,8 % de son revenu de travail (44 900 \$). En pratique, comme les travailleurs ne peuvent cotiser le maximum de façon continue pendant toute leur carrière, les taux de remplacement sont généralement plus bas que le maximum.

Ce qui signifie que, pour les travailleurs gagnant plus 45,000\$ et qui n'ont pas d'autres sources de revenu, leur retraite peut entraîner une baisse de revenu de plus de 60 %. De là, l'importance d'autres sources de revenus.

Au plan financier, il faut voir les perspectives quant à la solvabilité de ce régime. Heureusement, le RRQ est capitalisé et, selon la dernière analyse actuarielle (2008), la réserve ne deviendra nulle qu'en 2049. Pour assurer pleinement la pérennité du régime, il faudrait hausser le taux de cotisation de 9,9 % à 10,7%. Plus on tardera à le hausser, plus le taux sera élevé.

L'on peut néanmoins déduire que le RRQ accorde aux retraités et aux travailleurs la sécurité quant à cette tranche de leurs revenus de retraite.

6.4.3 Les régimes privés de retraite

Pour favoriser l'accumulation de l'épargne en vue de la retraite, le troisième pilier est composé des régimes de pensions agréés (RPA) et des régimes enregistrés d'épargne retraite (REER). Les RPA constituent un arrangement établi par un employeur, privé ou public, permettant de procurer des rentes de retraite à ses employés.

⁶⁵ Art. 120.2 L.R.R.Q.

⁶⁶ Art. 117 L.R.R.Q.

Le taux de couverture des travailleurs visés par un régime de retraite demeure très différent selon qu'il s'agisse d'un emploi dans les secteurs public/parapublic ou privé. En effet, en 2005, le taux de couverture atteignait presque 99 % dans les secteurs public et parapublic comparativement à seulement 44 % dans le secteur privé.⁶⁷

L'épargne retraite accumulée dans les régimes de retraite privés a crû significativement depuis 1970. En fait, la valeur accumulée a pratiquement été multipliée par 100 (passant de 2,9 milliards de dollars à 277 milliards de dollars en 2007). Du 277 milliards de dollars d'épargne en 2007, près de 44 % était détenu dans des REER.

En 2005, 1 450 000 travailleurs québécois participaient à un régime complémentaire de retraite (RCR), soit 35 % de la main d'œuvre qui s'élevait à 4 053 000. Le nombre de travailleurs couverts comprend ceux des secteurs publics et parapublics dont le nombre s'élève à plus de 500 000. En d'autres termes, moins d'un million de travailleurs, soit environ 20 % de la main d'œuvre, participent à des régimes privés de retraite. Ce qui signifie également que 2 600 000 travailleurs, soit deux travailleurs sur trois ne participent à aucun régime complémentaire de pension.

En termes de couverture, bien que les régimes complémentaires permettent aux travailleurs couverts d'anticiper des revenus de retraite plus adéquats, ils sont loin d'avoir connu le développement envisagé en 1966 au moment de la création du Régime de rentes du Québec.

Pour compléter l'état de la question, il est nécessaire d'ajouter que le secteur des régimes complémentaires de retraite a connu au cours des dernières années d'importants changements. Parmi ceux-ci, le plus important découle de la transformation d'une part importante des régimes à prestations déterminées, dans lesquels le montant de la pension est fixé par une formule, en régimes à contributions déterminées.

Dans ce type de régime, les cotisations versées par le travailleur et son employeur sont déposées dans un compte qui génère des revenus de placement jusqu'à la retraite du participant. L'épargne accumulée sert à procurer un revenu de retraite dont le montant dépend des rendements obtenus, avant et après la retraite, et de l'espérance de vie du travailleur. La promesse d'un montant préétabli de pension n'est plus là.

Dans cette forme de régime, l'engagement de l'employeur se termine lors du départ de l'employé à sa retraite. Le nouveau retraité se voit dans l'obligation d'investir son capital de retraite, une responsabilité pour laquelle il n'est pas préparé, au surcroît dans un domaine où les risques prédominent.

⁶⁷ Dans le secteur privé, trois entreprises sur quatre qui ont un régime de retraite privé font parties de la grande entreprise (500 employés et plus). *Id.*, p. 48-49.

La longévité accrue et la baisse des valeurs causée par la crise économique et financière font en sorte que le capital requis pour produire un montant donné de pension a considérablement augmenté. Le changement vers les régimes à cotisations déterminées a en outre eu pour effet de réduire les contributions des employeurs d'une moyenne de 9 % à 5 % des salaires. Enfin, la récente crise des marchés financiers a fait en sorte que plusieurs régimes connaissent de sérieux problèmes de solvabilité qui affectent même les travailleurs à la retraite.

Malgré la migration vers les régimes à cotisations déterminées, les employés des secteurs publics et parapublics demeurent couverts par des régimes à prestations déterminées et bénéficient de pensions à la fois garanties et indexées. Il faut noter qu'une partie importante des coûts de ces régimes est assumée à même les impôts et taxes des travailleurs qui, en majorité, n'ont pas de tel régime complémentaire.

Dans l'ensemble, bien que les régimes complémentaires jouent un rôle nécessaire auprès des travailleurs couverts, leur protection s'est vue réduite en termes qualitatifs et de sécurité.

6.4.4 Les RÉER

Les RÉER (régimes enregistrés d'épargne retraite) constituent la dernière composante de notre système de sécurité du revenu. Ils permettent aux employés et aux travailleurs autonomes d'épargner en franchise d'impôt en vue de leur retraite.

En 2005, 1 550 000 Québécois cotisaient à un RÉER, soit 38 % de la population active. Il faut noter que les cotisants ne cotisent pas nécessairement de façon continue, qu'ils n'utilisent pas toute la marge allouée et qu'ils se situent parmi les niveaux plus élevés de revenus. Il n'est pas possible de déterminer le nombre de cotisants qui participent en plus à un RCR.

En 2006, seulement 7,1 % des personnes de 65 ans et plus recevaient des revenus de leurs RÉER.⁶⁸ L'arrivée prochaine de nombreux nouveaux retraités va avoir pour effet de hausser ces pourcentages.

En définitive, les RÉER, bien que remplissant un rôle utile et nécessaire, ne constitueront qu'une source de revenu bien limitée pour la majorité des travailleurs qui ne recevront que la pension de vieillesse et les rentes du RRQ.

6.4.5 Les revenus d'emploi

Les revenus d'emploi constituent, pour les fins de notre analyse, la dernière source qui vient compléter les revenus des personnes à la retraite⁶⁹.

⁶⁸ Selon Statistique Canada, Tableau 111-0035, « Le revenu d'un REER correspond à toute somme d'argent retirée d'un Régime enregistré d'épargne-retraite (REER), que ce soit un montant forfaitaire ou un versement périodique. »

Depuis l'an 2000, la proportion des 65 ans et plus qui reçoivent un revenu d'emploi a progressé pour passer de 12,2 à 14,8 % et celle de leurs revenus de 6,8 % à 8,5 %. Lorsque l'on considère les besoins de revenus des futurs retraités, cette source de revenu en progression demeure présentement très limitée.

6.5 Le niveau des revenus de retraite

Du point de vue des personnes à la retraite et des travailleurs, l'analyse des diverses sources de revenus de retraite débouche, en l'absence de mesures correctrices, sur des perspectives plutôt inquiétantes.

Présentement, parmi les travailleurs qui s'acheminent vers la retraite, deux sur trois ne reçoivent que la pension de vieillesse et la pension du régime de rentes du Québec. S'ils n'optent pas pour une retraite progressive, ils devront composer avec une baisse significative de leurs revenus lors de leur retraite.

Quant aux régimes complémentaires de retraite qui ne couvrent qu'un tiers des travailleurs, la protection qu'ils apportent a subi une lente détérioration accentuée par la crise financière. Comme les employeurs limitent leurs engagements en vertu de ces régimes, les travailleurs doivent compter sur des pensions moins élevées et assumer une plus grande part de responsabilité dans la gestion de leur pension.

Enfin, les RÉER constituent une source de revenus nécessaires mais qui demeure limitée pour la plupart des travailleurs qui ne recevront que la pension de vieillesse et la rente de retraite de la Régie des rentes.

Deux conclusions se dégagent de notre analyse :

- 1. Il est évident que notre système de sécurité du revenu n'apporte plus un niveau de revenu et de sécurité acceptable pour plus de 60 % des travailleurs québécois.**
- 2. Les personnes qui s'engagent dans la voie de la retraite vont devoir compter davantage sur des revenus d'emploi en retardant leur départ du marché du travail.**

⁶⁹ Environ la moitié des personnes à la retraite reçoivent des revenus de placement. Ces revenus ne représentaient en 2006 que 10,3 % de l'ensemble des revenus des 65 ans et plus (Statistique Canada, tableau 111-0035 et calculs des auteurs).

6.6 Les pensions et l'employabilité

Les régimes public et privé de pension ont été mis en place dans le contexte d'une offre de main d'œuvre forte et soutenue. L'établissement des régimes de pensions par le gouvernement comme employeur et par les entreprises du secteur privé constituait un moyen d'attirer des travailleurs compétents, de les motiver et de les retenir. Les régimes devaient en outre permettre aux employeurs de renouveler leurs effectifs par le remplacement des employés dans la cinquantaine et le début de la soixantaine par des plus jeunes.

L'on trouve donc dans ces régimes de nombreuses dispositions favorisant les retraites hâtives. De plus, à plusieurs égards, la fiscalité vient compléter ou ajouter à ces dispositions. De nos jours, dans un contexte de longévité accrue et de pénurie de main d'œuvre, elles sont perçues comme des obstacles pour les travailleurs qui souhaitent demeurer plus longtemps dans la main d'œuvre active.

Dans le contexte du vieillissement de la population, l'accent devrait être placé sur les incitatifs vers le report de la retraite. Heureusement, une étape a déjà été franchie au Québec avec l'adoption de la Loi 68 en vue de favoriser la retraite progressive. Les lois sur le Régime des rentes du Québec et les régimes complémentaires ont été modifiées afin de permettre le cumul, sous certaines conditions, des revenus d'emploi avec les rentes de retraite. Il est intéressant de constater que ce changement a fait l'unanimité à l'Assemblée Nationale.

Plusieurs autres changements vont s'imposer pour mettre davantage l'accent sur la retraite progressive et l'obtention de taux d'activité plus élevés. Ce sont ces changements qui font l'objet de l'analyse qui suit⁷⁰ :

6.6.1 Les régimes canadiens

La Pension de vieillesse est payable à tous les résidents canadiens à compter de 65 ans. Le régime n'offre aucune option au travailleur qui souhaite conserver plus longtemps un emploi.

Le taux de remboursement de 50 % compris dans le Supplément du revenu garanti a également un effet dissuasif auprès du travailleur qui désire continuer de travailler pour accroître son revenu de retraite. Aux plus faibles niveaux de revenus, un taux de remboursement de 50 % enlève l'attrait que peut constituer le travail.

Ces deux aspects pourraient être améliorés en :

1. permettant qu'il soit possible de différer, sans condition, le paiement de la pension de vieillesse pour que son montant soit plus élevé,

⁷⁰ Cette analyse s'inspire principalement du mémoire préparé à notre demande par l'Institut canadien des actuaires. Voir l'Annexe 2.

2. en introduisant un taux de remboursement qui soit gradué selon le niveau de revenu.

Ainsi, sans ajouter aux coûts de ces deux régimes, il serait possible de les modifier de façon à aider les travailleurs qui veulent continuer de travailler au-delà de 65 ans.

6.6.2 Le Régime de rentes du Québec

Un cotisant peut obtenir une rente de retraite dès 60 ans ou en reporter le paiement jusqu'à 70 ans. Si le début de la rente est anticipé, une réduction de 0,5 % est effectuée et, si elle est reportée, elle est majorée de 0,5 % par mois. Or, le pourcentage d'augmentation de 0,5 % applicable aux rentes différées est inférieur à la juste valeur de la majoration sur base actuarielle.

Cet élément incite les cotisants, conscients de ce qui les avantage, à demander leur rente de retraite dès 65 ans. Ce qui fait en sorte que l'option de maintenir un emploi et de reporter son départ du marché du travail est moins avantageuse et attrayante. Il faut aussi signaler que chaque fois qu'un cotisant reporte sa retraite au-delà de 65 ans, il en résulte un gain injustifié pour le régime au détriment du travailleur.

Par ailleurs, pour obtenir une rente avant 65 ans, un cotisant doit à toute fin pratique avoir cessé ou être présumé avoir cessé de travailler. Une telle condition rend inutilement difficile le maintien d'un emploi ou la possibilité d'un retour au travail.

Ces deux aspects pourraient être modifiés en;

1. éliminant le critère de cessation d'emploi avant 65 ans,
2. haussant le facteur d'ajustement de 0,5% des rentes commençant au-delà de 65 ans.

Une façon de parvenir à ces objectifs serait de s'inspirer de la réforme actuellement à l'étude pour le régime de pension du Canada qui prévoit d'augmenter le facteur de majoration pour une retraite différée à 0,7 % pour chaque mois compris entre le 65^e et le 70^e anniversaire. Elle prévoit également de faire passer graduellement le facteur de réduction de la pension anticipée à 0,6 % par mois précédant le 65^e anniversaire⁷¹.

Certains pays, la France et les États-Unis notamment, ont choisi de reporter l'âge normal ou officiel de la retraite au-delà de 65 ans. Un tel changement peut facilement, comme on a pu le constater, donner aux travailleurs l'impression qu'ils sont lésés et provoquer un débat qui détourne l'attention des véritables enjeux. Mieux vaut, à notre avis, établir des conditions qui facilitent, pour ceux qui le désirent, le maintien dans le marché du travail.

⁷¹ Ministère des finances, Modifications proposées au régime de pensions du Canada [en ligne].

6.6.3 Les régimes complémentaires

De nombreux régimes à prestations déterminées bonifient les retraites anticipées en offrant des rentes sans ajustements ou partiellement réduites. Ces dispositions ont été introduites afin de faciliter les retraites dans des contextes de mises à pied et sous la pression de demandes syndicales.

Dans les régimes du secteur public et de certains grands employeurs, une pleine rente anticipée peut être atteinte lorsque le participant compte 35 années de service et/ou a atteint 60 ans. Ce type de dispositions incite fortement les participants à prendre leur retraite dès qu'ils ont satisfait ces conditions. Ils savent que le montant de leur rente de retraite est gelé même s'ils maintiennent leur emploi.

La loi sur les régimes complémentaires de retraite rend difficile tout changement visant à rendre moins attrayante la retraite anticipée en retour de dispositions plus libérales pour les retraites différées. Cet aspect pourrait être amélioré par un assouplissement équitable des dispositions au sujet de la retraite anticipée.

6.6.4 Les règles d'admissibilité

Tel que mentionné plus haut, le cumul des revenus de travail avec les pensions a été rendu possible par la loi 68. Cet assouplissement demeure toutefois limité par diverses règles. Ainsi, il faut que le participant ait atteint 60 ans ou qu'il ait droit à une rente anticipée non réduite pour se prévaloir des dispositions sur la retraite progressive. Aussi, le paiement des rentes doit commencer au plus tard à 70 ou 71 ans selon le type de régime. Cette limite d'âge a été établie au début des années 1970 alors que l'espérance de vie était beaucoup plus limitée.

Par ailleurs, les règles ne permettent pas à un retraité qui reprend un emploi de faire suspendre sa pension dans le but de la majorer ultérieurement. Ainsi, une personne à la retraite qui voudrait reprendre un emploi ne peut bénéficier des règles de la retraite progressive.

De plus, plutôt que de permettre aux personnes de 65 ans et plus de ne partager que leurs revenus de pension pour fins fiscales, cette mesure pourrait être étendue aux revenus d'emploi. Cela aurait pour effet de ne pas favoriser fiscalement les revenus ne provenant que d'une seule source.

En définitive, une modernisation des règles applicables aux pensions demeure nécessaire pour faciliter le maintien au travail pour tous ceux qui le désirent.

6.7 Conclusion

Au terme de cette analyse des enjeux de la retraite, il apparaît évident que notre système de sécurité du revenu continue de favoriser la retraite hâtive malgré la longévité accrue et le déclin prochain de la main d'œuvre active. Cet héritage du passé devrait être remplacé par des modifications aux régimes publics et privés de retraite qui procurent une véritable option et qui incite ceux qui le désirent à demeurer actifs plus longtemps.

Il faut aussi conclure que notre système de sécurité du revenu n'est plus en mesure de procurer à la majorité des travailleurs québécois la sécurité et des revenus de retraite leur permettant de maintenir un niveau de vie compatible avec celui qu'ils ont connu pendant leur vie active. Une révision de notre système de sécurité du revenu est nécessaire.

Les nouvelles orientations proposées n'apporteront toutefois leurs pleins effets qu'en autant que le marché du travail et son encadrement emboîtent le pas dans la même voie.

Chapitre 7 : Le vieillissement et l'employabilité

Le chapitre précédent a traité de la sécurité du revenu et des pensions qui constituent un facteur important dans les décisions sur la retraite. L'employabilité constitue un autre élément dans le processus de décision. Effectivement, au moment de prendre sa retraite, le travailleur considère l'ensemble des avantages et des inconvénients, monétaires et autres, à demeurer au travail ou à se retirer. Il choisit naturellement l'option qui lui apparaît la plus avantageuse. Il est évident que les modalités plus ou moins adaptées et généreuses des régimes de pension, les conditions liées à l'emploi et les services offerts par l'État et par les employeurs pèsent lourd dans sa décision.

Selon les prévisions du gouvernement, plus de 700 000 emplois seront à combler d'ici 2012⁷². Il s'agit d'un nombre considérable d'emplois à pourvoir dans une perspective de plafonnement suivi d'une diminution de la population des 20 à 64 ans. Dans un tel contexte, la question de la demande de main d'œuvre ne se pose guère, reste celle de l'employabilité.

Le maintien en emploi d'un plus grand nombre de personnes de 55 à 74 ans pourrait sûrement répondre, à tout le moins en partie, aux besoins accrus de main d'œuvre. Les travailleurs plus âgés sont expérimentés et possèdent des connaissances qui méritent d'être mises en valeur. Comme nous l'avons vu précédemment, nombre d'entre eux souhaitent demeurer actifs plus longtemps, améliorer leur situation financière personnelle et contribuer ainsi à la croissance de l'économie.

La suite de ce chapitre vise donc à présenter les principales données sur l'employabilité des personnes plus âgées et à évaluer les incitations auxquelles elles font face lorsque vient le temps de décider si elles se retirent ou si elles demeurent actives. Certains indicateurs de l'emploi sont présentés suivis des principaux obstacles et incitatifs auxquels sont confrontés les travailleurs qui approchent de la retraite.

⁷² Ministère de l'Immigration et des Communautés (2009), communiqué de presse.

7.1 Le niveau d'éducation

Outre le niveau d'expérience d'un travailleur, son niveau d'éducation est un facteur important en ce qui a trait à son employabilité. Un travailleur avec un niveau d'éducation plus élevé pourra plus facilement changer de type d'emploi et se réinsérer dans un emploi après une période de chômage.

Le niveau d'éducation des personnes de 65 ans et plus a crû rapidement au cours des dernières décennies. Le pourcentage d'aînés détenant un certificat ou un diplôme postsecondaire a plus que doublé en 20 ans, passant de 8,3 % en 1990 à 20 % en 2008. La proportion de personnes détenant un grade universitaire a plus que triplé, passant de 3,1 % à 11 % au cours de la même période. En 2008, il y avait ainsi près du tiers des personnes de 65 ans et plus qui avaient complété des études postsecondaires, comparativement à 11 % en 1990.

Cette évolution du niveau d'éducation des aînés est très positive. D'une part, elle signifie que les personnes de 55 à 75 ans représentent non seulement une main d'œuvre expérimentée, mais également de plus en plus éduquée. Il s'agit certainement d'aspects non négligeables pour les employeurs confrontés à une éventuelle pénurie de main d'œuvre.

7.2 L'état de santé

L'état de santé est un autre facteur important dans le processus de prise de la retraite. Moins l'état de santé d'un travailleur est bon, plus il a tendance à prendre une retraite hâtive. De là, l'utilité de revenir brièvement sur certains aspects de l'employabilité des aînés du point de vue de leur santé.

Selon Statistique Canada, environ 15,3 % des aînés soutiennent que les douleurs liées à leur état de santé les empêchent de participer à des activités. Ils sont un peu plus de 40 % à déclarer que leur état de santé limite « parfois ou souvent » leur participation à des activités. L'on peut déduire que pour plus de la moitié des personnes de 65 ans et plus, l'état de santé ne constitue pas un facteur qui les empêche de demeurer actifs. À plus forte raison, les travailleurs dans la cinquantaine et le début de la soixantaine sont-ils davantage aptes à demeurer actifs.

De plus, l'on doit tenir compte du fait que l'état de santé évolue avec l'âge. Les données qui précèdent constituent des moyennes dérivées de l'ensemble des 65 ans et plus. Les moins âgées sont en deçà des moyennes pour l'ensemble et plus aptes à demeurer actives plus longtemps. Selon nous, cela implique que la grande majorité des 55 ans à 75 ans sont en bonne santé physique et mentale et aptes à demeurer actives pendant plusieurs années.

7.3 La participation au marché de l'emploi

Comme l'ont montré les données présentées au chapitre 3, la proportion de personnes actives sur le marché de l'emploi diminue rapidement à partir de 50 ans, de sorte que seulement les deux tiers des personnes de 55 à 59 ans sont actives. Chez les personnes de 60 à 64 ans, cette proportion passe à deux personnes sur cinq (environ 40 %) et le taux d'activité continue de décroître rapidement chez les tranches de population plus âgées.

On constate de plus que le niveau d'activité est plus faible au Québec qu'en Ontario et dans les autres provinces canadiennes. En 2008, le taux d'activité des personnes des 60 à 64 ans au Québec était 25 % plus faible que celui des Ontariens et 20 % inférieur à celui de l'ensemble des Canadiens. Au cours des 30 dernières années, ces écarts ont eu tendance à s'accroître.

Une autre façon d'analyser la participation des personnes au marché de la main d'œuvre est de considérer leur taux d'emploi. Cela permet d'obtenir un portrait plus précis de l'emploi à temps plein et à temps partiel. Par exemple, un taux élevé d'activité indique qu'une grande proportion des individus d'un âge donné est disponible pour travailler. Le taux d'emploi permet d'évaluer s'ils ont effectivement un travail mais, également, si celui-ci est à temps plein ou à temps partiel. Règle générale, les deux taux convergent à quelques points de pourcentage près. Une étude approfondie du taux d'emploi permet toutefois d'obtenir un ensemble d'informations complémentaires sur l'emploi au sein d'une tranche d'âge. Le tableau 7.1 présente des données intéressantes à cet égard.

Tableau 7.1 : Taux d'emploi à temps plein et à temps partiel des personnes de 65 ans et plus, 1980, 1990, 2000 et 2008, Québec (en nombre de personnes et en pourcentage)

| | Population de 65 ans et plus | Population en emploi | Taux d'emploi | |
|------|---------------------------------|-------------------------|-------------------------|---------------------------|
| | | | <i>Temps plein</i> % | <i>Temps partiel</i> % |
| 1980 | 512 800 | 34 700 | 4,7 | 2,1 |
| 1990 | 694 000 | 32 300 | 2,8 | 1,9 |
| 2000 | 863 700 | 27 700 | 2,0 | 1,2 |
| 2008 | 1 055 900 | 71 900 | 3,8 | 3,0 |

Source : Statistique Canada, tableau 282-0002.

Comme l'illustre le tableau précédent, une faible proportion (6,8 %) des personnes de 65 ans et plus occupaient un emploi en 2008, soit 71 900 personnes sur une population totale de 1 055 900 personnes. De ce nombre, 3,8 % des personnes occupaient un emploi à temps plein alors que 3 % occupaient un emploi à temps partiel. Il y avait donc un nombre pratiquement équivalent de travailleurs âgés à temps plein et à temps partiel.

Au fil des ans, un changement important s'est produit dans la structure de l'emploi des aînés. Effectivement, la proportion de travailleurs aînés à temps plein était deux fois plus importante que celle des travailleurs à temps partiel en 1988. Le pourcentage des personnes de 65 ans et plus qui occupaient un emploi à temps plein est donc passé de 4,7 % en 1988 à 3,8 % en 2008. Au cours de la même période, le pourcentage des personnes de 65 ans et plus qui occupaient un emploi à temps partiel a augmenté d'un tiers, passant de 2,1 % à 3 %. Il y a donc eu graduellement substitution de l'emploi à temps plein pour des emplois à temps partiel.

Il n'y a pas de raison unique qui peut expliquer la plus faible participation des Québécois de 55 ans et plus au marché du travail par rapport à leurs voisins Ontariens et Canadiens. Nous savons qu'un ensemble de facteurs sont pris en compte lorsqu'un travailleur considère la prise de sa retraite. La plupart des facteurs qui incitent les travailleurs à prendre une retraite hâtive remontent à une époque caractérisée par une offre excédentaire de main d'œuvre. Le but visé était le remplacement des travailleurs plus âgés par des plus jeunes. Une telle approche n'a plus sa raison d'être ni sa place dans le contexte du plafonnement et de la décroissance de la population active.

7.4 Des leçons pertinentes

Avant d'aller plus loin, nous croyons utile de revenir brièvement sur les leçons à tirer de l'expérience des pays qui se sont engagés dans la voie du vieillissement actif. Elles sont claires. Le vrai défi consiste à assurer que les gains de longévité deviennent des opportunités pour les aînés de vivre des années satisfaisantes au travail et à la retraite.

À cet effet, les politiques et programmes qu'ils ont institués ont un objectif en commun, soit de viser à accroître la capacité des aînés à obtenir et conserver un emploi et influencer leurs décisions en matière de retraite. Les objectifs au plan opérationnel visent à permettre :

- un accès efficace à des programmes adaptés de formation et de recyclage;
- un plein accès aux services de l'emploi;
- des conditions de travail souples et adaptées à la situation des années.

Enfin, dans toutes les études, on insiste sur la nécessité de répartir la responsabilité entre les pouvoirs publics, les employeurs, les syndicats et les travailleurs eux-mêmes.

7.5 Les facteurs influençant la prise de la retraite

Il existe au Québec un ensemble de pratiques sur le marché de l'emploi qui ont pour effet d'influencer les travailleurs vers une retraite hâtive. Leur effet cumulé en vient à créer un « âge

critique » où il est plus avantageux financièrement et mieux vu par le milieu de prendre sa retraite. Parmi ces pratiques, nous croyons utile de mentionner les suivantes :

L'attitude des employeurs face aux travailleurs plus âgés

Bien que le marché de l'emploi ait considérablement changé, nombre d'employeurs ont encore une attitude négative à l'endroit des travailleurs plus âgés. Selon les enquêtes d'Emploi Québec et de Ressources Humaines et Développement des Compétences (RHDC) Canada, plus d'un tiers des gestionnaires des ressources humaines refusent de considérer les travailleurs au-delà d'un certain âge. Certains fixent même cet âge limite à 36 ans! En outre, seulement un employeur sur 25 cible spécifiquement des travailleurs plus âgés pour combler des postes vacants.

Le point de vue des travailleurs est également révélateur. Selon un récent sondage, 12 % des retraités qui ont pris part à ce sondage ont affirmé qu'ils auraient été prêts à demeurer en emploi s'ils n'avaient pas été assujettis à une politique de mise à la retraite obligatoire. Près d'un tiers l'auraient fait s'ils avaient pu combiner un horaire allégé en termes de nombre de journées et d'heures quotidiennes de travail et près de 30 % des répondants affirmaient qu'ils seraient restés actifs si on leur avait permis de travailler à temps partiel.

La réticence des employeurs à recourir à des travailleurs âgés est suffisamment importante pour que des regroupements se forment dans plusieurs régions pour faire la promotion de l'embauche de personnes de 45 ans et plus. Par exemple, l'Association midi-quarante regroupe des ministères et organismes gouvernementaux, des commissions scolaires, des chambres de commerce et d'autres organisations d'insertion en emploi. Elle fait activement la promotion de l'emploi des personnes de 45 ans et plus dans la région de Laval. Il existe des organismes de même nature dans la majorité des régions du Québec.

Pour modifier les perceptions négatives des employeurs envers les travailleurs âgés, des pistes d'action destinées aux employeurs ont été formulées. Parmi ces pistes, il faut souligner l'offre de conditions souples de travail (horaires, lieu de travail, ergonomie, etc.), le développement de stratégies de formation des travailleurs âgés et la diversification de leurs tâches et de leurs responsabilités.

Des aménagements relativement simples sont clairement possibles pour permettre aux employeurs qui le désirent de retenir ou d'attirer des personnes de 55 ans et plus, cet important bassin de travailleurs potentiels, qui souhaitent demeurer actifs.

Le gouvernement du Québec, en tant qu'employeur, peut et doit servir d'exemple à cet égard. Les associations d'employeurs ont également un rôle important à jouer dans le but de modifier les attitudes de leurs membres à l'endroit des travailleurs âgés.

1. L'admissibilité à la retraite progressive

Le chapitre précédent fait état des changements apportés par la Loi 68 afin de favoriser la retraite progressive. Ces changements, en plus d'introduire une option pour les travailleurs, ont corrigé les incitations en faveur d'une retraite dès qu'ils devenaient admissibles à la rente de retraite du Régime de rentes du Québec.

En ce qui a trait toutefois aux régimes complémentaires de pension, les dispositions de la Loi 68 ne s'appliquent qu'aux travailleurs qui demeurent ou retournent à l'emploi de l'employeur qui parraine leur régime. Ces dispositions ont pour effet d'exclure la possibilité qu'un travailleur puisse changer d'emploi alors qu'il est en retraite progressive ou même qu'un retraité rejoigne le marché de l'emploi dans un autre emploi que celui qu'il occupait auparavant.

Dans un mémoire soumis par l'Institut canadien des actuaires, les auteurs identifient certains autres obstacles qui vont à l'encontre de la retraite progressive. Ainsi selon les règles actuelles, seuls les travailleurs de 60 ans et plus qui bénéficient d'une rente de retraite sans réduction peuvent se prévaloir de la retraite progressive. Une telle exclusion n'a plus sa place dans le contexte actuel.

On note également que plusieurs règles qui encouragent la prise de la retraite avant 65 ans renforcent l'idée qu'un travailleur doit se retirer au plus tard à 65 ans. Par exemple, les lois fiscales, provinciale et fédérale, prévoient divers crédits d'impôts destinés aux retraités. D'abord chaque gouvernement accorde un crédit d'impôt en raison de l'âge. Un contribuable est admissible du simple fait qu'il ait 65 ans et plus. De plus, les gouvernements accordent également un crédit d'impôt à l'égard des revenus de retraite. Cette fois l'admissibilité au crédit dépend des revenus de pension et il est accordé sans égard à l'âge du retraité.

Le fait d'octroyer des crédits d'impôt aux retraités envoie un message ambigu. Ces crédits pourraient être remplacés par un crédit modulé pour les travailleurs qui optent pour demeurer plus longtemps au travail.

2. *Les conventions collectives*

Les clauses relatives à l'âge de la retraite dans les conventions collectives constituent un autre facteur qui influence les travailleurs. Plus elles sont généreuses et promettent le maintien d'un niveau de vie attrayant, plus elles incitent à prendre une retraite hâtive. Deux types de clauses retiennent particulièrement l'attention, celles de *retraite spéciale* et celles couvrant *les prestations supplémentaires*.

Dans les régimes de pension, l'admissibilité à la retraite est généralement soumise à des conditions d'âge et d'années de service. Les clauses spéciales ont pour effet d'éliminer la réduction de la rente lorsque, dans les cas de retraite anticipée, ces conditions ne sont pas satisfaites.

Selon une compilation spéciale de données obtenue auprès de Statistique Canada, une plus grande proportion des adhérents à des régimes de retraite complémentaires au Québec ont accès à des clauses de retraite spéciale (77,5 % au Québec et 61,8 % en Ontario). Un plus grand nombre de travailleurs sont en conséquence incités à prendre une retraite hâtive au Québec.

En vertu des clauses de prestations supplémentaires, un montant additionnel est versé dans les cas de retraite hâtive jusqu'au moment où le travailleur devient admissible à la sécurité de la vieillesse et à la rente du Régime de rentes du Québec. Ce type de clauses couvre deux fois plus de participants à des régimes au Québec (8 %) qu'en Ontario (4,6 %). Ces deux types de clauses sont représentatifs de l'attitude des employeurs et des travailleurs québécois en faveur des retraites hâtives.

De telles clauses peuvent être modifiées sans que soient menacés les soi-disant droits acquis des travailleurs. Ce type d'avantage peut en effet être remplacé par un avantage équivalent ou supérieur pour les travailleurs qui optent pour une retraite progressive. C'est dans cet esprit que nous attirons l'attention sur cette question.

3. Les avantages liés à l'âge

Aussi bien au niveau public que privé, l'offre de conditions plus avantageuses ou de rabais pour les personnes âgées s'est généralisée. À l'origine de ces pratiques, la pauvreté était très répandue chez les personnes âgées et l'espérance de vie au-delà de 65 ans était limitée. Les avantages offerts comblaient des besoins évidents et justifiés.

Mais la situation des aînés a considérablement changé. Alors que l'atteinte de 65 ans signifiait la fin de la vie active et la retraite complète, ce n'est plus le cas. La majorité des gens vivent beaucoup plus longtemps et leur situation financière s'est améliorée. Elles bénéficient en outre de programmes universels de sécurité du revenu, de services de santé et de services sociaux.

La plupart des programmes gouvernementaux fixent à 65 ans l'âge d'admissibilité aux conditions plus avantageuses. Comme elles sont accessibles sans égard au statut des personnes à l'égard de leur travail et de leurs revenus, elles influencent les travailleurs à prendre leur retraite. Ces avantages contribuent en outre à renforcer l'idée qu'un travailleur doit se retirer du marché de l'emploi au plus tard à 65 ans.

Il y aurait lieu de réviser les modalités de certains des avantages offerts pour tenir compte de ces changements car leurs coûts pour les finances publiques sont élevés. L'objectif visé ne devrait pas consister en une réduction des dépenses mais plutôt en une utilisation plus efficace en fonction des besoins des personnes et de leur situation financière. Les critères d'admissibilité devraient ainsi être recentrés vers les besoins réels des personnes âgées et tenir compte davantage de leur situation financière.

La diversité des programmes

Pas moins de six ministères et organismes sont impliqués dans l'employabilité de ces travailleurs : le Secrétariat aux aînés (MFA), le ministère du Travail (MTRV), le ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale (MESS), la Commission des partenaires du marché du travail (CPMT), le ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport (MELS) et le ministère de la Culture, des Communications et de la Condition féminine (MCCCF).

Selon les renseignements en provenance de diverses sources, certains programmes sont centrés sur un seul secteur d'activité. De plus, plusieurs programmes de formation continue ne s'adressent qu'aux travailleurs de moins de 45 ans.

Or, selon l'OCDE, les pays qui ont obtenus les meilleurs résultats sont ceux dont les politiques et programmes sont les mieux ciblés. Étant donné le grand nombre de programmes gouvernementaux, la priorité devrait être placée sur une évaluation rigoureuse de leur efficacité et de leur capacité à atteindre les objectifs visés. Il est essentiel de déterminer en effet s'ils sont en mesure de satisfaire les besoins des travailleurs et de leur permettre de participer en plus grand nombre au marché de l'emploi.

Plus spécifiquement, il faudrait déterminer s'ils sont en mesure :

1. de satisfaire les besoins de formation continue en fonction de l'évolution du marché du travail et de ses exigences,
2. d'assurer un environnement de travail sain, sécuritaire et adapté aux besoins des aînés,
3. de renforcer les incitatifs financiers visant à favoriser le maintien en emploi et la retraite progressive,
4. de sensibiliser les entreprises à la nécessité d'offrir des conditions de travail souples et des horaires de travail adaptés.

Bien que certaines initiatives de concertation soient déjà en place, il faudrait aller plus loin pour bien cibler l'action des divers intervenants et imprimer une direction plus claire à l'ensemble des activités en matière d'employabilité des aînés.

7.5 Conclusion

Au terme de cette analyse de l'employabilité des travailleurs âgés, il est loisible de conclure qu'un nombre élevé de personnes est apte et capable de demeurer actives sur le marché du travail. Elles peuvent occuper une partie significative des centaines de milliers d'emplois qui sont en voie de devenir accessibles sur le marché de l'emploi.

Les travailleurs québécois participent moins que leurs collègues ontariens et canadiens des autres provinces au marché du travail. Plusieurs facteurs les incitent à la retraite anticipée ou constituent des obstacles à la retraite progressive.

De nombreux programmes ont été établis et d'importantes ressources leur sont consacrées dans le but de satisfaire les besoins des travailleurs âgés et adapter les conditions de travail à leurs capacités. L'évaluation de ces programmes devrait constituer une priorité. En outre, une orientation claire devrait leur être donnée.

Pour accroître l'employabilité des aînés, il est absolument essentiel que tous les intervenants dans le marché du travail soient impliqués.

Chapitre 8: La longévité : un défi et une opportunité

Au cours des vingt années qui ont suivi la dernière guerre mondiale, le Québec est passé d'un extrême à l'autre. De champion de la natalité, il est passé au dernier rang de la fertilité des provinces canadiennes. Cinquante ans plus tard, nous sommes en voie de subir les contrecoups de ces extrêmes avec l'arrivée massive à la retraite des naissances d'après guerre et leur remplacement dans la main d'œuvre par les naissances à un niveau anémique des années quatre-vingt.

Le Québec est en voie de s'engager dans un cycle sociétal nouveau et inédit, enclenché par le plafonnement et le déclin prochain de sa population de 15 à 64 ans. Les conséquences sont claires et difficilement contestables. L'attrition de la main d'œuvre active conduit inévitablement vers une faible croissance de l'économie. Ce qui entraîne un plafonnement en termes réel des revenus des travailleurs et des entreprises et une baisse de la croissance des revenus du gouvernement.

Sans un niveau de croissance compatible avec les tendances capables de supporter l'action du gouvernement, la conséquence est inéluctable, les finances publiques s'engagent dans la voie des déficits structurels. Il s'agit là d'un phénomène peu connu jusqu'à nos jours et qui explique l'indifférence quasi générale à son endroit.

Le vieillissement de la population constitue un des paramètres fondamentaux du Québec de demain. De fait, à peine sorti des déficits conjoncturels causés par la récente récession, le Québec devra faire face à une série de déficits structurels causés par le vieillissement de sa population. Comment alors composer avec le double choc du vieillissement et d'une profonde crise financière et économique, voilà la question qui se pose.

8.1 Le vieillissement actif

Mais, heureusement, pendant que la baisse des naissances se produisait au début du cycle de la vie, un autre phénomène se développait à l'autre extrémité, celui de l'allongement spectaculaire de la durée de la vie humaine. L'un des plus extraordinaires gains réalisés par les humains dans un espace de temps record. Une avancée dont on commence à peine à percevoir le potentiel tant la force des habitudes est grande.

De toute évidence il faut miser sur la longévité et ce qu'elle offre en termes de motivation, de connaissance et d'expérience. Le vieillissement actif présente en effet tous les éléments nécessaires pour contrer dans une large mesure les effets négatifs du vieillissement de la population.

Le temps est venu pour un nouveau paradigme selon lequel les personnes âgées sont pleinement impliquées dans la société et contribuent à son développement à titre de participant et bénéficiaire.

Le vieillissement actif ne peut être imposé de quelque manière que ce soit. Il ne saurait y avoir d'équivoque à ce sujet. C'est un choix qui doit être exercé librement par chacune des personnes en cause. Il importe aussi que tous les intervenants, le gouvernement plus que tout autre, doivent faire en sorte que cette voie soit à la fois possible et enrichissante à tous égards.

8.2 Une politique du vieillissement actif au Québec des taux d'activité

Le Québec se dirige rapidement vers un inévitable choc démographique. La population âgée croît rapidement alors que la population de 15 à 64 ans est en voie de plafonner et de décroître. Comme la croissance de l'économie est largement tributaire de la croissance de la main d'œuvre, une période prolongée de stagnation économique est prévisible.

En l'absence de mesures correctrices, les revenus réels des travailleurs sont également susceptibles de stagner et le gouvernement va s'engager dans la voie de déficits budgétaires structurels élevés. Pour maintenir la croissance économique à un niveau souhaitable, les travailleurs québécois, particulièrement les aînés, vont devoir travailler davantage et plus longtemps.

À l'instar de nombreux autres pays, le Québec doit se doter d'une politique de vieillissement actif. Les mesures concrètes qu'une politique du vieillissement actif nécessiterait se situent pour une grande part dans les secteurs de la sécurité du revenu et des pensions, de la main d'œuvre et de l'emploi et au plan de la fiscalité. Grâce à l'expérience et aux connaissances acquises au Québec et à l'extérieur, les grands éléments d'une telle politique sont connus.

Une telle orientation n'impliquerait pas la prise de risques financiers ou politiques élevés de la part du gouvernement. Sa mise en œuvre constituerait un chantier dont l'objet serait la mise en valeur du potentiel sous utilisé du capital humain québécois. Un chantier qui nécessiterait, s'il est mis en marche, un engagement des multiples intervenants aussi bien au niveau gouvernemental que de la société civile.

La mise en œuvre d'une politique de vieillissement actif devrait être clairement placée à un haut niveau des priorités gouvernementales. De plus, le gouvernement devrait agir en chef de file et donner l'exemple en tant qu'employeur.

Les répercussions du vieillissement actif rejoignent directement ou indirectement l'ensemble des citoyens. En raison de l'effort intégré et coordonné qu'une telle politique implique, elle devrait être confiée à un ministre qui dispose de véritables moyens d'action et bénéficie de l'appui non équivoque du gouvernement.

8.3 La sécurité du revenu

Au niveau de la sécurité du revenu et des pensions, un changement d'orientation est essentiel. Au lieu de favoriser la retraite hâtive, un héritage d'un passé avec un surplus de main d'œuvre, le contexte de pénurie de main d'œuvre prévisible rend possible le report volontaire de la retraite. Les mesures conçues en vue du remplacement hâtif des travailleurs doivent faire place à des incitatifs rendant possible leur maintien au travail à des conditions adaptées à leurs capacités et leurs aspirations.

Les régimes publics et privés de pension devraient mettre davantage l'accent sur la retraite progressive.

Notre système de sécurité du revenu ne suffit plus à la tâche. Une majorité de travailleurs se dirigent vers une retraite avec des revenus qui ne leur permettront pas de maintenir un niveau de vie compatible avec celui qu'ils ont connu. Cette perspective ne peut être confrontée par des mesures ponctuelles isolées.

Il s'agit d'une question complexe qui va exiger une réflexion en profondeur et des choix difficiles.

8.4 La main d'œuvre et l'emploi

Au plan de la main d'œuvre et de l'emploi, un changement de culture s'impose. Les travailleurs qui avancent en âge doivent cesser d'être perçus comme n'ayant plus les capacités nécessaires pour la détention d'un emploi. Ils doivent faire partie du marché du travail au même titre que les plus jeunes.

Un tel changement implique tous les acteurs en cause, le gouvernement, les associations patronales et syndicales, les responsables de la formation et du recyclage et les employeurs et les syndicats locaux.

8.5 L'urgence d'agir

L'économie québécoise est en voie de subir les conséquences du plafonnement et du déclin de la population de 15 à 64 ans. Les conséquences du vieillissement de la population sont claires. Les tendances qui s'en dégagent au plan de l'économie et des finances publiques, des revenus des travailleurs et de l'avenir des grands programmes sociaux sont inéluctables.

Le déclin prévisible de la main d'œuvre active et l'arrivée massive dans la soixantaine des baby-boomers sont deux tendances lourdes qui, si elles ne sont pas contrebalancées, vont provoquer d'importants déficits structurels croissants.

Par rapport à bien des pays dont le vieillissement est pourtant moins rapide, nous sommes en retard. On a déjà trop tardé à sensibiliser la population sur les enjeux de son vieillissement. Il n'existe plus de délais. Il y a urgence d'agir.

8.7 L'équilibre entre les aspirations et les obligations

Il faut bien l'admettre, du point de vue de la collectivité, il n'est plus possible de soutenir avec une population rapidement vieillissante des retraites aussi longues que les années de travail qui les ont précédées. D'autant plus que la génération qui s'engage dans la soixantaine laisse derrière elle une immense dette publique dont une partie seulement a servi à préparer l'avenir. Un équilibre doit être atteint entre ce que chacun attend de la société et ce que chacun est prêt à lui offrir.

Il serait inéquitable auprès des générations montantes d'alourdir le fardeau de la dette publique par des pensions que la collectivité ne peut supporter. Le problème de la dette publique ne peut plus être reporté en avant indéfiniment.

8.8 La mise en valeur de la longévité

La majorité des personnes qui atteignent la soixantaine sont en bonne santé physique et mentale. Elles possèdent un extraordinaire bagage de connaissances et d'expérience. Elles sont conscientes qu'elles ont encore plusieurs années devant elles et nombreuses sont celles qui sentent le besoin de demeurer actives, de donner un sens à leur vie et de maintenir un style et un niveau de vie qui s'apparente avec celui qu'elles ont connu dans le passé.

Comment répondre à leurs aspirations et leur permettre de demeurer actives selon leur état de santé et leur capacité et contribuer ainsi au mieux être de la collectivité, voilà en quoi consiste le véritable défi que présente le vieillissement de la population québécoise.

Bibliographie

ALBERT, M. *L'avenir des finances publiques du Québec face aux changements démographiques*, Québec : Les Presses de l'Université Laval, 2006.

BLAIS, Marguerite. « Les aînés, une force productive essentielle » in *Le Devoir*, jeudi 1^{er} octobre 2009 [en ligne] disponible à : <http://www.ledevoir.com>.

BOLDUC, N. *Avis sur le maintien en emploi des travailleurs âgés de 55 ans ou plus et le retour au travail des jeunes retraités*, Québec : Conseil des Aînés, janvier 2009.

BROWN, R.L. *Innovation in Pension Design*, Waterloo: University of Waterloo, 2009.

COLLECTIF. "The end of retirement" in *The Economist*, Juin 2009.

Comité consultatif sur l'économie et les finances publiques *Le Québec face à ses défis, fascicule 1*, Québec : Ministère des Finances, 2009.

Conseil de l'Europe. *Vieillessement actif en Europe*, Études démographiques no. 41, Paris 2004.

DROLET, P. *Transition travail retraite*, Québec : Régie des rentes du Québec, 2005.

DUPUIS, F. et al. *L'impact du choc démographique sur l'économie du Québec*, Desjardins études économiques, Montréal : Desjardins études économiques, 2009.

DUPUIS et al. *Économie du Québec : Les effets pervers du choc démographique sont à nos portes*, Desjardins études économiques, Montréal : Desjardins études économiques, 2008.

FOUGÈRE, M. et al. *The Economic Benefits of Working Longer and the Financing of Social Security in Canada*, Ottawa: University of Ottawa, 2005.

GAGNÉ, H. *Votre retraite crie au secours*, Montréal : Les Éditions Transcontinentales, 2009.

GAUTHIER, H. (dir.). *Vie des générations et des personnes âgées, aujourd'hui et demain*, Québec : Institut de la Statistique du Québec, 2007.

GODBOUT, L. et al. *Nouvelles perspectives démographiques, mêmes défis budgétaires*, Document de travail 2009/04, Sherbrooke : Université de Sherbrooke, 2009.

GODBOUT, L. (dir.) *Agir maintenant pour le Québec de demain*, Québec : Les Presses de l'Université Laval, 2006.

GOLDBLOOM, S. et R. HÉBERT. *Rapport de la consultation publique sur les conditions de vie des aînés*, Québec : Gouvernement du Québec, 2008.

GUILLEMETTE, Y. *La réforme du Régime de rentes du Québec*, Toronto : Institut C.D. Howe, 2009.

HENRIPIN, J. *Les défis d'une population en déséquilibre*, Montréal : Les Éditions Varia, 2006.

JOANIS, M. et L. GODBOUT (dir). *Le Québec économique 2009*, Québec : Les Presses de l'Université Laval, 2009.

LALANDE, G. *Une pleine participation des aînés au développement économique du Québec*, rapport de l'équipe de travail présidée par George Lalande, 2005.

LÉGARÉ, J. et al. « L'état de santé des Canadiens âgés de demain » in *Horizons*, vol.9, no. 4., 2007.

MÉRETTE, M. *The bright side: A positive view on the economics of ageing*, Montréal: Institute of Research in Public Policy, 2005.

Ministère de la Santé et des Services sociaux, *Un défi de solidarité- Les services aux aînés en perte d'autonomie*, Québec : Gouvernement du Québec, 2005.

Ministère de l'Immigration et des communautés culturelles. Changement de cap important en immigration, 16 juin 2009, Québec : Gouvernement du Québec.

Ministère des Finances, Document d'information : Modifications proposées au Régime de pension du Canada [en ligne], Ottawa : Gouvernement du Canada, 2009, disponible à : <http://www.fin.gc.ca> »

Ministère des Finances. La politique familiale du Québec : où en sommes-nous ?, Québec : Gouvernement du Québec, 2009.

Ministère des Finances. *Discours du Budget 2007-8*, Québec : Gouvernement du Québec, 2008.

Ministère des Finances. Impacts des changements démographiques sur l'économie, le marché du travail et les finances publiques du Québec, Québec : Gouvernement du Québec, 2005.

NBER. *Social Security Programs and Retirement Around the World : Micro Estimation*, NBER Working Paper No 9407 Cambridge: NBER, December 2007.

OCDE. *Health Working Papers No 42*, Paris: Organisation de Coopération et de Développement Économique, février 2009.

OCDE. *Reforming retirement Income Systems*, OECD Social Employment and Migration Working Papers No 66, Paris: Organisation de Coopération et de Développement Économique, 2008.

OCDE. *Vieillesse et politique d'emploi: vivre et travailler plus longtemps*, Paris: Organisation de Coopération et de Développement Économique, 2006.

OCDE. *L'observateur de l'OCDE No 239*, Paris: Organisation de Coopération et de Développement Économique, septembre 2003.

OCDE. "Economic Studies No 30" in *Journal OCDE*, Paris: Organisation de Coopération et de Développement Économique, février 2000.

OMS. *Active ageing: a Policy Framework*, Genève: Organisation Mondiale de la Santé, avril 2002.

OMS. Bulletin of the WHO, Genève: Organisation Mondiale de la Santé, 1999.

Question retraite. *Les attitudes et comportements de la population québécoise en matière de planification de la retraite* [en ligne] <http://www.questionretraite.com> [29 octobre 2009], 2008.

Régie des rentes du Québec. « Retraite volontaire ou forcée » in *Liaison RRQ* [en ligne] Québec : Régie des rentes du Québec, 2006, disponible à : <http://www.rrq.gouv.qc.ca/>

Régie des rentes du Québec. *Vers un Régime de rentes du Québec renforcé et plus équitable*, Québec : Régie des rentes du Québec, 2009.

Régie des rentes du Québec. *Les revenus de retraite au Québec*, Québec : Régie des rentes du Québec, 2008a.

Régie des rentes du Québec. *Rapport actuariel modifiant l'analyse actuarielle du Régime de rentes au 31 décembre 2006*, Québec : Régie des rentes du Québec, 2008b.

Research Institute of the Finnish Economy. *The Nordic Model- Embracing globalization and sharing risks*, Helsinki: Research Institute of the Finnish Economy, décembre 2007.

VAILLANCOURT, F. et V. Diaconu. *La situation financière de l'ensemble des retraités québécois et des secteurs public et parapublic du Québec*, Montréal : CIRANO, 2008.

Annexe 1 : La méthodologie

Cette annexe a pour objectif de présenter les hypothèses sous-jacentes aux modèles présentés dans ce rapport. Elle se divise en trois sections. Les hypothèses des scénarios démographiques seront présentées dans un premier temps. Ensuite, nous présentons les hypothèses relatives aux scénarios de hausse des taux de participation présentés au chapitre 3. Pour fins de comparaison, les hypothèses utilisées par l'étude Godbout-Fortin seront également présentées. Finalement, la dernière section a pour objectif d'expliquer les autres hypothèses du simulateur de la Chaire qui ont eu un impact sur l'évaluation des taux de croissance du PIB et des soldes budgétaires présentés dans ce rapport.

Les perspectives démographiques

Les prévisions démographiques servent d'assise à ce rapport. La présentation des hypothèses qui permettent de prévoir la population pour différentes tranches d'âge pour les 20 prochaines années revêt donc une importance primordiale. Les prévisions démographiques, incluant celle pour le solde migratoire, l'accroissement naturel de la population (naissances et décès) et la population par tranche d'âge sont tirées du scénario de référence publié cette année par l'Institut de la Statistique du Québec. Cette section vise à présenter les hypothèses de ce scénario. Les informations contenues dans cette section proviennent du document : « Perspectives démographiques du Québec et de ses régions, 2006-2056 édition 2009 ». Un tableau synthèse à la fin de cette section permet de comparer ces hypothèses avec celles des deux autres scénarios principaux de l'Institut de la Statistique du Québec.

L'accroissement naturel de la population

Le scénario de référence de l'ISQ émet l'hypothèse que la mortalité suivra la tendance de la mortalité de 1971 à 2006, en surpondérant la tendance de la période 1996-2006. La tendance de la mortalité infantile est stable par rapport à la tendance des 10 dernières années. À titre d'illustration, ces hypothèses font en sorte que l'espérance de vie des hommes passerait de 78,3 ans en 2006-2007 à 85,5 ans en 2051, alors que celle des femmes passerait de 83 ans à 89 ans au cours de la même période.

Au chapitre de la fécondité, le scénario de référence prévoit que l'indice synthétique de fécondité (ISF) se situera à 1,65 au cours des prochaines années. Cela est légèrement en dessous de la valeur de l'indice pour l'année 2008 (1,74). L'ISQ explique que le niveau observé en 2008 est largement supérieur à la tendance moyenne des 30 dernières années et qu'il fait plutôt figure d'exception. Un ISF de 1,65 correspond plutôt au niveau de descendance finale des générations de femmes nées entre 1949 et 1971. Il représente également une légère hausse par rapport aux ISF utilisés dans les deux éditions précédentes des perspectives démographiques.

Les tendances migratoires

Le scénario de référence de l'ISQ prévoit que le nombre d'immigrants internationaux arrivant au Québec grimpera à 52 400 en 2010. Ce seuil correspond au nombre minimal d'immigrants prévu par le Ministère de l'Immigration et des Communautés Culturelles (MICC). Selon les hypothèses de l'ISQ pour ce scénario, le nombre d'immigrants diminuerait ensuite graduellement jusqu'à 47 500 en 2015 pour se stabiliser à ce niveau pour le reste de la période. Ce seuil correspond au nombre minimal prévu par le MICC en 2009.

Le scénario prévoit également que le nombre d'émigrants internationaux se situera à 7 500 personnes par année et que le solde migratoire interprovincial se situera à – 10 000 personnes par année. Cela implique donc un solde migratoire total de 34 900 en 2010, soit 52 400 arrivants moins 17 500 émigrants internationaux et interprovinciaux. Ce solde migratoire total diminuerait ensuite graduellement jusqu'à 30 000 en 2015 et se stabiliserait à ce niveau pour le reste de la période.

Les hypothèses quant aux deux facteurs énumérés précédemment, conjuguées au vieillissement naturel des individus, permettent à l'ISQ d'obtenir une prévision du nombre de personnes dans chaque tranche d'âge pour les 20 prochaines années. C'est donc le résultat de ces projections qui a été utilisé dans ce rapport.

Tableau A.1 : Comparaison des scénarios principaux des perspectives démographiques de l'Institut de la statistique du Québec

| Composante | Scénarios principaux | | |
|--|----------------------|--------------------------------|--------------------|
| | D Faible | A Référence | E Fort |
| Population de départ (2006) | 7 631 552 | 7 631 552 | 7 631 552 |
| Mortalité | | | |
| e0 hommes / femmes en 2051 | 83,0 / 86,5 | 85,5 / 89,0 | 88,0 / 90,5 |
| Fécondité (en 2013) | | | |
| Indice synthétique de fécondité | 1,50 | 1,65 | 1,85 |
| Migration externe (en 2015) | 14 000 | 30 000 | 46 000 |
| Solde international (en 2015) | 30 000 | 40 000 | 50 000 |
| Immigration | 35 000 | 47 500 | 60 000 |
| Émigration nette | -5 000 | -7 500 | -10 000 |
| Départs d'immigrants (effectif et taux) | -3 500 (10 %) | -6 175 (13 %) | -9 000 (15 %) |
| Émigrants | -5 000 | -4 825 | -4 500 |
| Émigrants de retour | +3 500 | +3 500 | +3 500 |
| Solde interprovincial (en 2013) | -16 000 | -10 000 | -4 000 |
| Résidents non permanents (effectif) | 80 000 | 80 000 | 80 000 |
| Migration régionale | FIPA | FIPA | FIPA |
| Probabilité de migrer (période de référence) | 1998-2008 en 2013 | Moyenne 98-08 et 03-08 en 2013 | 2003-2008 en 2006 |
| Ménages | | | |
| Taux de soutien par âge | Recensement 2006 | Recensement 2006 | Recensement 2006 |
| Variation des taux (période de référence) | 1991-2006 | 1991-2006 | Demi-tendance |

Source : ISQ, Perspectives démographiques du Québec et de ses régions, 2006-2056 édition 2009, p. 20.

Les taux d'activité par tranche d'âge

Afin d'évaluer le nombre de travailleurs dans le scénario de référence, il a fallu estimer les taux d'activité par tranche d'âge pour les 20 prochaines années. Cette section vise donc à expliquer quelle méthode a été retenue pour ce faire. En toutes circonstances, il ne faut pas confondre les taux d'activité présentés dans cette section, qui représentent le statut quo, avec ceux qui composent les différents scénarios de hausse de l'activité des personnes de 65 à 75 ans. La méthodologie liée à ces derniers est présentée plus loin dans cette annexe.

Les taux d'activité par tranche d'âge de 1976 à 2008 ont été obtenus à partir de CANSIM, la base de données de Statistique Canada. Pour les années de 2009 à 2031, les taux d'activité ont été estimés à l'aide d'une tendance temporelle reflétant la croissance annuelle moyenne des 25 dernières années pour chaque tranche d'âge. Dans le tableau suivant, cette méthode de prévision s'intitule « tendance temporelle ». Toutefois, lorsque le taux d'activité prévu par cette méthode dépasse 85 %, la moyenne des cinq dernières années des données disponibles (2004-2008 inclusivement) est utilisée. À partir de ce moment, on considère que le taux d'activité se maintient stable à ce niveau. Cette méthode a été retenue pour refléter la situation où une partie de la population est involontairement inactive, soit pour causes de maladies, soit parce qu'elle évolue au sein d'une institution (étudiants, religieux, prisonniers, etc.). Dans le tableau suivant, on réfère à cette méthode comme étant la « moyenne

maximale ». Le tableau A.2 présente une synthèse des taux d'activité pour l'ensemble de la période couverte et de la méthode d'estimation de ceux-ci pour la période 2009-2031.

Tableau A.2 : Régressions de prévision des taux d'activité par tendance temporelle

| Tranche d'âge | Régression | R2 |
|---------------|--|--------|
| 55-59 ans | Taux d'activité = $0,0058*t + 0,4981$ | 0,7337 |
| 60-64 ans | Taux d'activité = $0,0041*t + 0,2638$ | 0,4949 |
| 65-69 ans | Taux d'activité = $0,0026*t + 0,065$ | 0,4493 |
| 70ans et + | Taux d'activité = $-0,0001*t + 0,0274$ | 0,0335 |

Source : Calcul des auteurs.

Tableau A.3 : Taux d'activité observés et prévus par tranche d'âge pour certaines années sélectionnées (en pourcentage)

| | 1980 | 1990 | 2000 | 2010 | 2020 | 2030 | Méthode de prévision |
|----------------|------|------|------|------|------|------|----------------------|
| | % | % | % | % | % | % | |
| 50 à 54 ans | 63,6 | 68,8 | 75,2 | 82,0 | 82,0 | 82,0 | Moyenne maximale |
| 55 à 59 ans | 54,6 | 53,5 | 55,7 | 70,1 | 75,9 | 81,7 | Tendance temporelle |
| 60 à 64 ans | 40,7 | 30,6 | 29,8 | 40,7 | 44,8 | 48,9 | Tendance temporelle |
| 65 à 69 ans | 12,1 | 8,7 | 6,0 | 15,6 | 18,2 | 20,8 | Tendance temporelle |
| 70 ans et plus | 3,4 | 2,3 | 2,0 | 2,4 | 2,3 | 2,2 | Tendance temporelle |

Source : Statistique Canada, tableau 282-0002 et calculs des auteurs.

Les scénarios de hausse du taux d'emploi par tranche d'âge

En plus du scénario de référence, dont la modélisation a été abordée dans la section précédente, trois scénarios de hausse des taux d'emploi ont été abordés dans ce rapport : le scénario de l'étude Godbout-Fortin, ainsi que les deux scénarios propres à ce rapport. Cette section a pour objectif de présenter succinctement les hypothèses sous-jacentes à ces trois scénarios. Le tableau A.3 à la fin de cette section présente une comparaison des taux d'emploi.

Le scénario de référence de l'étude Godbout-Fortin

Comme les autres hypothèses du simulateur Web de l'étude Godbout-Fortin sur les variables économiques ont également eu un impact sur les prévisions de croissance du PIB et du solde budgétaire dans ce rapport, elles sont présentées plus loin dans cette annexe. Le scénario de l'étude Godbout-Fortin comprend des hypothèses portant sur les taux d'emploi futurs. Ces hypothèses se basent sur les données observées en Ontario, où les taux d'emploi sont plus élevés qu'au Québec. Cela implique donc que le simulateur Web inclut un rattrapage des taux d'emploi du Québec par rapport à ceux de l'Ontario sur une période de 20 ans. Cette hypothèse semble plausible étant donné qu'une telle convergence des taux d'emploi a été observée à la fin des années 1980 et depuis la fin des années 1990.

Plus spécifiquement, le taux d'emploi des Québécois de 15 à 64 ans passerait de 70 % en 2005 à 74 % en 2031. De même, le taux d'emploi des Québécois de 65 à 69 ans passerait de 12 % à 18,5 % au cours de la même période. Les taux retenus pour le Québec en 2031 dans le simulateur Web équivalent aux taux maximums atteints en Ontario pour ces tranches d'âge au cours des 20 dernières années. Le taux d'emploi des Québécois de 70 ans et plus passerait pour sa part de 2,4 % en 2005 à 4,3 % en 2031, ce qui correspond au taux d'emploi des Ontariens de 70 ans et plus en 2005.

Dans les trois cas, la transition se fait à raison d'une augmentation linéaire de 2005 à 2031. Le nombre de travailleurs pris en compte dans les résultats du simulateur est obtenu en appliquant ces taux d'emploi aux populations de chaque groupe d'âge.

Correspondance entre les taux d'activité du présent rapport et les taux d'emploi de l'étude Godbout-Fortin

Les scénarios du présent rapport adoptent une approche différente. Nous avons préféré utiliser les taux d'activité que les taux d'emploi parce que le taux d'activité mesure la proportion de qui offrent leurs services sur le marché de l'emploi pour une catégorie de population. Il tient donc compte essentiellement de l'offre de main d'œuvre. Le taux d'emploi mesure pour sa part la proportion de personnes en emploi et tient donc à la fois compte de l'offre et de la demande de main d'œuvre pour une tranche d'âge. Ce choix méthodologique s'explique par la volonté de mettre l'accent sur l'importance d'accroître l'offre de main d'œuvre chez les personnes de 55 à 74 ans dans les années à venir.

Ce choix n'a pas d'implication majeure en termes de comparaison et d'interprétation des résultats. De fait, le taux d'activité tend généralement vers le taux d'emploi. Pour l'utilisation du simulateur de la Chaire en vue des prévisions de croissance du PIB et des soldes budgétaires, les taux d'activité présentés dans ce rapport ont été multipliés par le ratio du taux d'emploi en 2006 utilisé par l'étude Godbout-Fortin sur le taux d'activité en 2006 utilisé dans ce rapport. Le multiplicateur pour les 15 à 64 ans était de 0,8995, celui pour les personnes de 65 à 69 ans était de 0,8058 et celui pour les personnes de 70 ans et plus était de 0,9724. Cela permet de convertir les taux d'activité présentés dans ce rapport en taux d'emploi comparables à ceux utilisés dans le simulateur et d'avoir un point de départ commun aux deux approches. Ce sont ces taux d'emplois qui sont reportés pour fins de comparaison dans le tableau à la fin de cette section.

Les taux d'activité des scénarios présentés dans ce rapport

Le calcul des taux d'activité présentés dans ce rapport a été fait en deux étapes. Dans un premier temps, nous avons estimé le nombre de travailleurs actifs pour chaque âge de 55 à 75 ans dans le scénario de référence. Cela a été possible grâce aux prévisions de population par âge de l'ISQ et aux taux d'activité prévus tel que décrit dans une section précédente. Dans un deuxième temps, nous avons évalué le nombre de travailleurs supplémentaires nécessaires

pour contrebalancer le vieillissement de la population. Cette étape s'est également faite en deux temps.

D'abord, nous avons estimé le nombre de travailleurs qui seraient disponibles si l'âge moyen de la retraite passait de 58 ans à 64 ans d'ici 2021, à raison d'un report de l'âge de la retraite d'un an à tous les deux ans. Pour ce faire, nous avons appliqué le taux d'activité prévu pour les personnes de 50 à 54 ans, soit avant l'âge de la retraite, aux tranches de population de 55 à 64 ans. Cela a été fait pour chaque année de 2011 à 2031 et pour chaque âge. En additionnant le nombre de travailleurs supplémentaires au nombre de travailleurs du scénario de référence, nous avons obtenu le nombre total de travailleurs par classe d'âge de 55 à 64 ans. En divisant ce nombre total de travailleurs par la population par tranche d'âge, nous avons obtenu le taux d'activité cible.

Pour les travailleurs de 65 ans et plus, l'approche a été différente. Dans le cas du scénario 1, nous avons évalué le nombre de travailleurs nécessaires, une fois prise en compte l'apport supplémentaire de travailleurs de 55 à 64 ans, pour maintenir la croissance du PIB réel au niveau de 2 %, selon les hypothèses de productivité du simulateur de l'étude Godbout-Fortin. Ce nombre de travailleurs a ensuite été distribué entre les tranches d'âge de 65 à 69 ans et de 70 ans et plus au prorata de leur population dans la population totale. Nous avons ainsi obtenu un nombre de travailleurs supplémentaires nécessaires à chaque année qui a été additionné au nombre de travailleurs prévus dans le scénario de référence. En divisant ce nombre de travailleurs par classe d'âge par la population totale, nous avons obtenu le taux d'activité cible pour ces deux tranches d'âge.

Dans le cas du scénario 2, nous avons voulu évaluer l'impact d'une participation supplémentaire des personnes de 65 à 69 ans comparativement au scénario 1. Nous avons donc fixé un taux d'activité cible de 30 % en 2021, comparativement à 21 % dans le scénario 1. Nous avons ensuite estimé le nombre nécessaire de travailleurs pour atteindre cette cible. Le nombre de travailleurs de 55 à 64 ans et de 70 ans et plus, de même que leur taux d'activité, n'ont subi aucune modification par rapport au scénario 1.

Tableau A.4 : Taux d'emploi des scénarios présentés dans ce rapport

| | Chaire de recherche en fiscalité et politiques publiques | | | Scénario 1 | | | Scénario 2 | | |
|------|--|-------|------|------------|-------|------|------------|-------|------|
| | 15-64 | 65-69 | 70 + | 15-64 | 65-69 | 70 + | 15-64 | 65-69 | 70 + |
| 2011 | 70,6% | 13,6% | 2,9% | 71,2% | 13,0% | 2,3% | 71,2% | 13,9% | 2,3% |
| 2015 | 71,3% | 14,6% | 3,1% | 72,9% | 14,4% | 2,3% | 72,9% | 18,3% | 2,3% |
| 2020 | 72,1% | 15,8% | 3,5% | 74,7% | 16,6% | 2,4% | 74,7% | 23,5% | 2,4% |
| 2025 | 73,0% | 17,0% | 3,9% | 75,3% | 26,2% | 2,8% | 75,3% | 35,6% | 2,8% |
| 2030 | 73,8% | 18,3% | 4,2% | 74,8% | 39,2% | 3,3% | 74,8% | 51,4% | 3,3% |

Source : Calculs des auteurs.

Les autres hypothèses relatives au simulateur Web

Le simulateur Web de l'étude Godbout-Fortin a été utilisé pour produire les prévisions de croissance du PIB réel, ainsi que les soldes budgétaires pour les 20 prochaines. Cette dernière section vise donc à faire un résumé des hypothèses utilisées par l'étude Godbout-Fortin. Dans certains cas, le présent rapport présente le résultat d'une variation de certaines de ces hypothèses. Elles sont également abordées dans cette section.

La productivité

Le taux de croissance de la productivité au Québec a atteint 1 % en moyenne de 2000 à 2005, alors qu'il était de 1,5 % de 1989 à 2000. Les données calculées par le simulateur incluent l'hypothèse que le taux de croissance de la productivité augmentera graduellement de 1 % à 1,5 % d'ici à 2031. Cela est présenté par l'étude Godbout-Fortin comme étant une hypothèse optimiste. Pour permettre au lecteur d'apprécier l'importance de cette hypothèse, les tableaux de ce rapport présentent le résultat des scénarios 1 et 2 présentés précédemment, avec un taux de croissance de la productivité stable à 1 % pour l'ensemble de la période et avec une croissance graduelle de 1 % à 1,5 % sur 20 ans.

Taux d'inflation

Le taux d'inflation est fixé à 2 % annuellement, soit le taux cible de la Banque du Canada depuis 1995.

La croissance économique

Le PIB réel du Québec est projeté selon l'équation suivante :

$PIB = \text{Productivité horaire} \times \text{Nombre d'heure moyen travaillé par employé} \times \text{Nombre d'employés}$

Les chercheurs ont également fait l'hypothèse que le nombre moyen d'heures travaillées par employé cessait de diminuer après 2006 et demeurerait inchangé par la suite. Cela est présenté par l'étude Godbout-Fortin comme étant une hypothèse optimiste. Le PIB réel projeté par le simulateur correspond donc à la valeur du PIB réel en 2005, plus l'addition cumulative au cours des années des facteurs d'augmentation de la productivité horaire et du nombre de travailleurs.

Le taux d'actualisation

L'accumulation des déficits structurels présents et futurs demande d'actualiser le montant de ces derniers. Dans le simulateur, cela se fait au taux de 6,7 % qui correspond au taux d'inflation annuel de 2 % plus le taux de rendement réel moyen escompté par la Régie des Rentes du Québec pour la période 2004-2055 (4,7 %).

La prévision des données budgétaires du gouvernement du Québec

La description de ces hypothèses provient du document « *Nouvelles perspectives démographiques, mêmes défis budgétaires* » publié par la Chaire en fiscalité et en finances publiques en août 2009.

Santé : La projection des dépenses publiques de santé applique les perspectives démographiques aux dépenses par habitant par groupe d'âge et par sexe observées dans le passé récent, puis soumet le résultat à un taux d'augmentation annuel uniforme de la dépense réelle par habitant de 1,5 % (évolution des technologies et de la demande). Sous ces hypothèses, la croissance des dépenses de santé reste inférieure à celle qui a été observée durant la période 1996-2005 [...]

Éducation et services de garde : La méthode de projection des dépenses en éducation et en services de garde est semblable à celle qui est employée pour les dépenses de santé. L'évolution de la population des jeunes est appliquée aux dépenses par enfant, par élève et par étudiant récemment enregistrées, puis le résultat est augmenté d'une estimation de croissance annuelle de la dépense réelle par habitant variant selon le groupe. Les taux de croissance utilisés s'appuient notamment sur l'évolution des dépenses par élève (ou par étudiant) par secteur d'enseignement de 1989 à 2003. [...]

Autres dépenses : Pour les autres dépenses budgétaires, l'hypothèse retenue est qu'elles vont progresser au même rythme que le PIB nominal.

Dettes : Les règles comptables permettent au gouvernement du Québec de s'endetter afin d'acquérir des éléments d'actif (immobilisations, placements dans les sociétés d'État, etc.). Nous appelons la dette ainsi contractée la dette primaire du gouvernement. Entre 1998 et 2005, c'est un montant annuel moyen d'environ 1 % du PIB qui a été consacré à ces acquisitions d'actif. Nous conservons ce taux d'accroissement de l'endettement jusqu'en 2051 et lui appliquons un taux d'intérêt annuel moyen de 6,3 %.

Revenus autonomes et transferts fédéraux : La croissance des revenus autonomes du gouvernement (impôts, taxes, tarifs et revenus des sociétés d'État) et des transferts fédéraux est aussi calquée sur celle du PIB nominal, sauf dans le cas particulier des régimes de retraite.

Régimes de retraite : L'imposition nette des régimes de retraite est le solde des impôts prélevés sur les retraits des régimes enregistrés d'épargne-retraite (REER) et des régimes de pension agréés (RPA) moins les déductions fiscales accordées sur les cotisations à ces régimes. Nous tenons compte explicitement du fait que le vieillissement de la population fait augmenter les retraits plus rapidement que les cotisations, augmentant du même coup le rendement de l'impôt sur le revenu.

Annexe 2 : Mémoire de l'Institut canadien des actuaires

**Mémoire de
l'Institut canadien des actuaires
en vue de favoriser la participation
des personnes âgées au
marché du travail**

Novembre 2009

Document 209119

© 2009 Institut canadien des actuaires

Mémoire de l'Institut canadien des actuaires en vue de favoriser la participation des personnes âgées au marché du travail

Introduction

L'Institut canadien des actuaires (ICA) est heureux de présenter ses commentaires à CIRANO sur la participation des personnes âgées au marché du travail.

L'ICA compte plus de 4 000 membres au Canada. Plusieurs d'entre eux œuvrent dans le domaine des régimes de retraite et participent à la conception, à l'administration et au provisionnement des régimes de retraite en collaboration avec les promoteurs des régimes, les syndicats et les fiduciaires. Ils jouent un rôle de premier plan dans la création des régimes de retraite et des programmes gouvernementaux de sécurité du revenu ainsi que dans l'établissement du provisionnement requis pour garantir la viabilité de ces régimes et programmes.

L'ICA vise notamment à aider les législateurs à rédiger des lois en matière de retraite qui comblent efficacement les besoins de toutes les parties concernées. Par le biais des relations qu'il entretient avec les hauts fonctionnaires des gouvernements, l'ICA met tout en œuvre pour favoriser une intervention législative qui est propice à la gestion effective et efficace des régimes de retraite, d'une part, et qui tient compte le mieux possible des intérêts de toutes les parties en cause dans les régimes de retraite, d'autre part.

Objet du mémoire

Au printemps 2009, Claude Castonguay, Fellow invité au CIRANO, a invité l'ICA à élaborer des pistes de solution visant à favoriser la participation des personnes âgées au marché du travail. Heureux d'accepter cette invitation, l'ICA a mis sur pied un groupe de travail mené par deux actuaires chevronnés dans le domaine des régimes de retraite, MM. Jacques Lafrance et Michel Saint-Germain.

Le groupe de travail est conscient que la participation au marché du travail à un âge avancé dépend aussi de facteurs non financiers comme les relations de travail, la flexibilité des horaires de travail, l'état de santé de la personne âgée ou d'autres éléments psychosociaux de son environnement personnel. Ces facteurs ainsi que les finances personnelles ne relèvent pas spécifiquement de l'expertise des actuaires. Par conséquent, le groupe de travail ne les a pas abordés.

Plusieurs études démontrent une amélioration constante de la longévité. La plupart des actuaires s'attendent à ce que cette tendance se maintienne. Par contre, il existe peu d'études démontrant dans quelle mesure l'accroissement de la longévité se traduit en un allongement de la période durant laquelle les personnes sont aptes au travail. Il serait intéressant de bien mesurer tout allongement de la période d'aptitude au travail pour l'ensemble de la population. Mais, qu'il y ait ou non un tel allongement, il y aura toujours des personnes âgées qui seront capables de travailler. La société tirerait avantage à éliminer les obstacles au travail à un âge

avancé compte tenu du vieillissement de la population et de la pénurie attendue de main-d'œuvre.

Portée de l'étude

L'étude identifie les obstacles financiers au maintien des personnes âgées sur le marché du travail, en particulier les obstacles ayant trait aux régimes de retraite et à l'épargne-retraite. Elle recommande des pistes de solution pour éliminer ou réduire ces obstacles.

Les obstacles financiers et les pistes de solution ont été regroupés selon les quatre thèmes suivants :

- incitation à la retraite attribuable aux régimes de retraite;
- contraintes à la retraite progressive;
- estimation inadéquate du revenu nécessaire à la retraite;
- mesures fiscales incitant à la retraite.

L'étude a exclu comme pistes de solution des mesures décourageant les saines pratiques d'accumulation de l'épargne dans les régimes de retraite ou d'épargne-retraite. Cette épargne qui peut favoriser le départ hâtif à la retraite diminue aussi la dépendance des personnes âgées envers l'État et bénéficie à toute la société. En outre, des mesures punitives, comme un éventuel impôt supplémentaire sur les rentes de retraite versées avant 70 ans, ne sont pas préconisées par l'ICA. De telles mesures ne semblent pas appropriées dans une société laissant le libre choix aux citoyens de travailler ou non. De plus, l'introduction de ces mesures s'opposerait aux principes qui sous-tendent tout le système d'épargne-retraite canadien depuis des décennies.

Incitation à la retraite attribuable aux régimes de retraite

L'étude se penche d'abord sur les aspects des régimes de retraite d'employeurs qui peuvent inciter à un départ hâtif du marché du travail. Les régimes de retraite d'État sont ensuite analysés selon ces mêmes aspects.

Régimes de retraite d'employeurs

Les employeurs canadiens parrainent deux grands types de régimes de retraite : ceux à prestations déterminées ou ceux à cotisations déterminées.

Dans les régimes de retraite à cotisations déterminées, les cotisations versées par le travailleur et son employeur sont déposées dans un compte qui génère des revenus de placement jusqu'au départ du participant. Lorsque le participant prend sa retraite, son épargne accumulée dans le régime de retraite sert à lui procurer un revenu de retraite qui dépend directement des conditions financières du marché et de son espérance de vie. Les régimes à cotisations déterminées ne procurent aucun subside de retraite anticipée. Au contraire, ils peuvent inciter les participants à travailler plus longtemps car leur rente de retraite augmente à mesure qu'ils retardent leur départ à la retraite.

Dans les régimes de retraite à prestations déterminées, des formules précises définissent les montants de rente versés à la retraite normale (qui, selon la loi, ne peut être après 65 ans) ainsi que ceux payables à la retraite anticipée ou ajournée. Le régime peut accorder des prestations de retraite anticipée d'une valeur supérieure à celles versées à la retraite normale; on parle alors de subsides à la retraite anticipée.

Les lois sur les régimes de retraite obligent les régimes à permettre aux participants de prendre une retraite anticipée dans les dix ans qui précèdent l'âge de la retraite normale. Pour que le coût de la rente de retraite anticipée égale le coût de la rente de retraite normale, un régime de retraite à prestations déterminées doit réduire de façon actuarielle le montant de la rente versée. Cette réduction actuarielle tient compte de l'allongement de la période de versement de la rente qui commence à un âge plus jeune que prévu.

De nombreux régimes de retraite à prestations déterminées accordent des subsides de retraite anticipée en offrant des rentes de retraite anticipée non réduites ou avec une réduction moindre qu'une réduction actuarielle. De plus, certains régimes bonifient davantage la retraite anticipée en offrant des prestations supplémentaires temporaires jusqu'à 65 ans. Ces mesures incitatives à la retraite ont été favorisées par le contexte de mises à pied massives des années passées suite, notamment, à des ralentissements économiques ou à des situations de fusions, d'acquisitions ou de restructurations dues à la mondialisation de l'économie. Par ailleurs, plusieurs employeurs ont bonifié la retraite anticipée afin de répondre aux demandes syndicales ou de s'ajuster au niveau des régimes de retraite de leurs concurrents pour pouvoir attirer et retenir une main-d'œuvre compétente. Les améliorations des dispositions de retraite anticipée incitent les participants à cesser de travailler plus tôt.

Les règles fiscales favorisent ces incitatifs à la retraite anticipée car leur valeur n'est pas reconnue dans le système des facteurs d'équivalence qui détermine les cotisations maximales que peut verser à son régime enregistré d'épargne-retraite (REER) le participant d'un régime de retraite à prestations déterminées. En effet, un participant qui a droit à des subsides de retraite anticipée a le même facteur d'équivalence qu'un autre participant qui n'a pas de tels subsides. Il peut donc faire la même cotisation à son REER, ce qui lui permet d'accumuler à l'abri de l'impôt une épargne-retraite totale (REER plus prestations du régime de retraite) plus élevée.

Pour un grand nombre de travailleurs, la possibilité de prendre une retraite anticipée subventionnée représente le facteur le plus important dans leur décision de cesser de travailler. Les employés connaissent bien les règles des régimes de retraite à prestations déterminées qui définissent l'admissibilité aux subsides de retraite anticipée telles que « 85 points⁷³ » ou « 55/30¹ ». Ils font le décompte du moment où ils pourront s'en prévaloir et sont souvent incités par leurs collègues à en bénéficier le plus tôt possible.

Les régimes de retraite à prestations déterminées prévalent dans le secteur public et parmi les employeurs les plus importants du secteur privé. De plus, les subsides à la retraite anticipée

⁷³ Les employés peuvent prendre une retraite anticipée non réduite si la somme de leur âge et de leurs années de service égale 85 ans ou plus ou s'ils ont 55 ans et 30 ans de service ou plus.

sont habituellement plus importants pour les employeurs du secteur public. C'est probablement un facteur important qui explique que l'âge moyen à la retraite dans le secteur public (58,6 ans)⁷⁴ est plus bas que celui du secteur privé (61,8 ans)².

Les subsides de retraite anticipée continuent d'être utiles aux employeurs comme moyen de gestion des ressources humaines. Ils doivent donc continuer d'être permis au plan fiscal. Mais les employeurs devraient remettre en question leur utilisation permanente dans un contexte de pénurie anticipée de main-d'œuvre.

Des employeurs ont commencé à s'attaquer au problème de cette pénurie en incitant les travailleurs âgés à rester au travail même s'ils ont droit à une retraite anticipée subventionnée. Les employeurs peuvent offrir des incitatifs tels que le paiement de primes de rétention ou la réembauche sur une base contractuelle après la retraite. L'ICA croit que les employeurs utiliseront davantage ces types de mesure à l'avenir pour faire face à la pénurie anticipée de la main-d'œuvre.

Plusieurs employeurs veulent réduire ou éliminer les subsides de retraite anticipée car le contexte économique et démographique a changé depuis leur mise en œuvre. Favoriser les départs hâtifs à la retraite peut ne plus être désirable. Toutefois, ces employeurs font face à de nombreuses difficultés de changements. La loi québécoise sur les régimes de retraite permet de modifier les subsides de retraite anticipée pour la partie de la rente constituée au titre des services futurs. Les subsides pour la partie de la rente constituée au titre des services antérieurs à la date de la modification du régime ne peuvent être enlevés ou réduits qu'avec le consentement du participant même si celui-ci n'a pas encore rempli les conditions d'admissibilité à la rente subventionnée. Les contraintes sont moindres pour la diminution des rentes de raccordement. En Ontario, il est possible d'enlever les subsides au titre des services passés si le participant n'a pas rempli toutes les conditions d'admissibilité. Même si la loi est assouplie pour permettre des réductions aux subsides de retraite anticipée, les employés et les syndicats accordent une grande valeur aux règles de retraite anticipée. Ils ne renonceront pas facilement aux prestations subventionnées de retraite anticipée même si certains employeurs pourraient affecter une partie des économies de coût à une bonification de la retraite normale.

En outre, la réglementation québécoise ne permet pas de définir un âge de retraite normale supérieur à 65 ans ni de restreindre l'admissibilité à la retraite anticipée à un âge supérieur à 55 ans. Ces règles existent depuis de nombreuses années et n'ont pas été assouplies pour tenir compte de l'évolution de la longévité.

⁷⁴ Âge moyen à la retraite pour les années 2000 à 2004 selon Statistique Canada.

Pistes de solution relatives aux régimes de retraite d'employeurs

- Permettre l'utilisation d'un âge de retraite normale supérieur à 65 ans pour refléter la hausse de l'espérance de vie et l'allongement de la période durant laquelle les personnes sont aptes à travailler.
- Modifier les lois pour ne plus obliger un régime de retraite à permettre la retraite anticipée dès 55 ans.
- Modifier les lois régissant les régimes de retraite pour rendre possible la réduction des subsides de retraite anticipée tout en protégeant les droits des participants qui y sont déjà admissibles ou près de l'être. Par exemple, un employeur pourrait remplacer, sous réserve des dispositions des conventions collectives, la valeur du subside de retraite anticipée des participants qui sont à plus de cinq ans de la date de retraite anticipée par un autre avantage.
- Inciter les gouvernements à réduire les avantages de retraite anticipée accordés par les régimes de retraite du secteur public, ce qui donnerait le signal aux employeurs du secteur privé de prendre la même direction.
- Sensibiliser les employeurs aux coûts des retraites anticipées et aux avantages d'encourager le report de la retraite dans le contexte d'une forte probabilité de pénurie future de main-d'œuvre.

Régimes de retraite d'État

Les gouvernements provinciaux et le gouvernement fédéral parrainent trois types de régimes d'État : la Pension de sécurité de la vieillesse, le Supplément de revenu garanti et les prestations du Régime de pensions du Canada ou du Régime de rentes du Québec.

La Pension de sécurité de la vieillesse est payée par le gouvernement fédéral à tout résident du Canada à partir de 65 ans selon des critères de résidence seulement. La pension maximale est de 516,96 \$ en octobre 2009. Le résident canadien a droit à la pension à 65 ans même s'il n'a jamais travaillé ou même s'il n'a pas encore cessé de travailler. Il n'y a donc aucun élément incitatif à travailler plus longtemps.

Le Supplément de revenu garanti est une prestation supplémentaire payée par le gouvernement fédéral aux retraités de plus de 65 ans à faible revenu vivant au Canada. Le montant du Supplément de revenu garanti est déterminé annuellement selon les revenus déclarés de l'année précédente. Le montant maximal de Supplément de revenu garanti pour un célibataire est 652,51 \$ au 1^{er} octobre 2009. Le montant de supplément diminue de 0,50 \$ pour chaque dollar de revenu gagné lorsque le revenu annuel excède 15 672 \$ en 2009.

Le Régime de pensions du Canada (RPC) et le Régime de rentes du Québec (RRQ) offrent des prestations similaires aux travailleurs. Dans les deux régimes, la rente de retraite est basée sur les revenus gagnés pendant la carrière du cotisant en excluant certaines périodes à faible revenu ou hors du marché du travail. Les revenus annuels au-delà d'un certain maximum (46 300 \$ en 2009) ne sont pas considérés. À l'âge de la retraite normale de 65 ans, le cotisant peut demander le versement de sa rente immédiate du RPC/RRQ. Le maximum payable en 2009 est de 908,75 \$ par mois.

Le cotisant au RPC/RRQ peut demander une rente de retraite anticipée dès l'âge de 60 ans avec une réduction de 0,5 % par mois d'anticipation. Par contre, il doit avoir cessé de travailler ou être présumé avoir cessé de travailler pour recevoir une rente anticipée. Il est présumé avoir cessé de travailler si son revenu présumé pour les 12 mois qui suivent le début du paiement de la rente n'excède pas 25 % du salaire maximal de l'année (11 575 \$ en 2009) ou s'il a signé une entente avec son employeur que son revenu sera réduit d'au moins 20 %. La rente de retraite anticipée continue d'être payée même si le cotisant retourne au travail avec un revenu supérieur à 11 575 \$ (pour 2009) un an après le début du service de sa rente.

Symétriquement, le cotisant peut ajourner le paiement de sa rente du RPC/RRQ après 65 ans. Dans ce cas, la rente est augmentée de 0,5 % par mois d'ajournement. Selon des études récentes réalisées par les actuaires du RPC et du RRQ, ce pourcentage d'augmentation est inférieur à une juste augmentation actuarielle. Il en découle que le RPC/RRQ réalise des gains actuariels lorsque des cotisants demandent le service de leur rente après 65 ans. Cet élément incite les cotisants à demander le versement de leur rente au plus tard à 65 ans même si le cotisant peut ne pas avoir financièrement besoin de cette rente (p. ex. il reçoit toujours un revenu d'emploi).

Les dispositions des régimes d'État envoient le message psychologique qu'il est normal pour les travailleurs de prendre leur retraite au plus tard à 65 ans. Le critère d'âge de 65 ans existe depuis plusieurs décennies et, contrairement aux États-Unis et à certains pays européens, n'a pas été rajusté pour tenir compte de l'évolution de la longévité.

Les régimes d'État comportent d'autres éléments qui n'incitent pas les travailleurs à travailler à un âge avancé. Le Supplément de revenu garanti avec sa faible limite de revenu gagné et son taux de remboursement de 50 % a un effet dissuasif majeur pour les citoyens qui désirent rester sur le marché du travail pour améliorer leur qualité de vie. En outre, couper tout lien d'emploi avec le marché du travail pour 12 mois lors d'une demande de rente anticipée du RPC/RRQ diminue la probabilité de retourner effectivement au travail par la suite.

Pistes de solution relatives aux régimes de retraite d'État

- Augmenter l'âge d'admissibilité à la Pension de sécurité de la vieillesse et à la rente de retraite normale du Régime de pensions du Canada/Régime de rentes du Québec pour refléter la hausse de l'espérance de vie et l'allongement de la période durant laquelle les personnes sont aptes à travailler. Une telle modification aurait des répercussions sur l'ensemble du système de la retraite et sur la planification financière de la retraite des travailleurs. Son introduction devrait être graduelle et annoncée à l'avance.
- Éliminer le critère de cessation d'emploi pour toucher une rente du Régime de pensions du Canada/Régime de rentes du Québec.
- Remplacer les facteurs d'ajustement du RPC/RRQ de 0,5 % par mois d'anticipation ou d'ajournement par des facteurs plus appropriés pour inciter davantage les cotisants aux régimes du RPC ou du RRQ à travailler plus longtemps.
- Réduire le taux de remboursement de 50 % du Supplément de revenu garanti pour revenus d'emploi ou le moduler en un taux graduel selon le revenu effectivement gagné.

Contraintes à la retraite progressive

Les lois sur les régimes complémentaires de retraite et les lois fiscales ont été récemment modifiées pour permettre aux régimes d'offrir des prestations de retraite progressive. Selon ces modifications, le régime de retraite peut offrir au participant de continuer de travailler et d'accumuler des droits supplémentaires de retraite tout en recevant un versement partiel de sa rente. Cette souplesse accrue est bienvenue mais elle est limitée par les règles fiscales.

La loi de l'impôt exige que le participant ait atteint 60 ans ou qu'il ait droit à une rente de retraite sans réduction pour se prévaloir de la retraite progressive. Le participant qui a droit à une rente subventionnée avant 60 ans, mais néanmoins réduite, ne peut pas bénéficier des dispositions de retraite progressive. En conséquence, les règles fiscales l'incitent toujours à prendre une retraite complète s'il désire tirer avantage des subsides de retraite anticipée.

À ce jour, peu d'employeurs ont choisi d'instaurer des programmes de retraite progressive. Plusieurs facteurs peuvent expliquer cette faible utilisation, notamment la nouveauté des règles, leur complexité et le contexte économique actuel. La main-d'œuvre dont les employeurs ont besoin est, de façon générale, encore disponible. Il est important pour les employeurs qui désirent conserver les travailleurs âgés de bien cibler ceux admissibles à des ententes de retraite progressive. Cette flexibilité est plus difficile à réaliser dans un contexte syndical.

Les récents changements législatifs permettent une certaine souplesse dans les variations du montant de rente versé à un participant qui demeure ou retourne à l'emploi de l'employeur qui parraine le régime de retraite. Cette souplesse n'existe pas dans le cas d'un employé retraité qui désire travailler à son compte ou chez un autre employeur.

Le système actuel des régimes de retraite est fondé sur le principe d'une rente viagère fixe après le début du versement. À titre d'exemple, un participant retraité ne peut pas demander la suspension du versement de sa rente dans le but de majorer la rente versée ultérieurement. Le participant ne peut pas non plus transférer une partie de la rente reçue dans un régime enregistré d'épargne-retraite afin de reporter l'imposition de la rente. Offrir ces possibilités pour les rentes de régimes de retraite et les régimes d'État inciteraient certaines personnes à retourner travailler ou à prolonger leur carrière.

Les règles régissant l'immobilisation de la valeur des droits et prestations d'un régime de retraite transférée à un instrument d'épargne-retraite sont rigides et compliquées, particulièrement celles se rapportant aux montants minimaux et maximaux de retraits annuels. Permettre la suspension des retraits lors d'un retour au travail favoriserait un tel retour à la vie active.

Pistes de solution relatives aux contraintes à la retraite progressive

- Assouplir davantage les règles régissant le versement de prestations de retraite progressive à partir d'un régime de retraite.
- Assouplir les règles régissant le versement de rentes par un régime de retraite.
- Assouplir et simplifier les règles régissant les retraits d'un instrument de retraite immobilisé.
- Permettre de transférer des versements périodiques de rente d'un régime de retraite, du Régime de pensions du Canada, du Régime de rentes du Québec et de la Pension de sécurité de la vieillesse dans un régime enregistré d'épargne-retraite.

Estimation inadéquate du revenu nécessaire à la retraite

Bon nombre de travailleurs prennent une retraite trop hâtive parce qu'ils croient qu'ils ont les revenus nécessaires (incluant le travail à temps partiel) pour satisfaire leurs besoins financiers. Malheureusement, il est possible que plusieurs sous-estiment le capital d'épargne-retraite nécessaire pour générer un revenu de retraite adéquat. Les raisons suivantes sont les principaux facteurs de prise de décision erronée ou d'estimation inadéquate qui incitent certains travailleurs à quitter le marché du travail trop tôt.

1. Une surestimation des revenus de placement générés par leur capital pendant la retraite. Certaines personnes planifient encore aujourd'hui en fonction de taux de rendement élevés même si les taux d'intérêt sont faibles.
2. Une sous-estimation ou une omission de l'effet de l'inflation sur les dépenses futures.

3. Une sous-estimation de la longévité et des besoins futurs relatifs aux coûts des soins de santé.
4. Une sous-estimation ou une omission des besoins d'un conjoint survivant.

Piste de solution relative à une estimation inadéquate du revenu nécessaire à la retraite

- Favoriser une meilleure information sur les aspects financiers de la retraite, surtout pour les personnes dont une source essentielle de revenu à la retraite sera leur épargne accumulée. De meilleures connaissances en matière de planification financière de la retraite (ou même de planification de leur budget) pourraient inciter plusieurs travailleurs à être plus prudents en évitant une retraite trop hâtive. Ces meilleures connaissances pourraient aussi inciter les personnes trop prudentes dans leur planification financière à prendre une retraite plus rapidement que prévu. Globalement, l'ICA croit que cette piste de solution bénéficiera à la société dans son ensemble.

Mesures fiscales incitant à la retraite

Les gouvernements accordent certains avantages fiscaux aux personnes à la retraite.

Les conjoints peuvent fractionner entre eux leurs revenus de retraite et bénéficier d'une réduction d'impôt pour le couple surtout lorsqu'il y a une disparité de revenus entre les conjoints. Le fractionnement n'est pas possible pour les revenus d'emploi.

Le gouvernement fédéral accorde un crédit d'impôt non remboursable de 15 % des premiers 2 000 \$ de revenu de retraite, sauf les prestations d'État, sans critère d'âge pour le retraité. Le gouvernement du Québec accorde un crédit d'impôt non remboursable de 20 % sur les premiers 1 500 \$ de revenu de retraite sans critère d'âge. Toutefois, le crédit d'impôt est réduit si le revenu total dépasse un certain seuil.

Les deux gouvernements accordent aussi un crédit d'impôt pour toute personne âgée de 65 ans ou plus. Même si ce crédit s'applique aussi aux travailleurs de plus de 65 ans, cette bonification fiscale renforce la perception que l'âge de 65 ans est l'âge normal pour cesser de travailler.

Finalement, les gouvernements imposent des âges maximums auxquels les prestations de retraite doivent commencer à être versées. Les rentes d'un régime de retraite doivent commencer au plus tard à 71 ans. Un régime enregistré d'épargne-retraite doit être liquidé par un transfert dans un fonds enregistré de revenu de retraite (FERR) ou servir à acheter une rente à 71 ans. Les rentes du RPC et du RRQ doivent commencer au plus tard à 70 ans. Cette contrainte de 70 ans existe depuis 1972 alors que l'espérance de vie était moindre. Toutes ces règles incitent les travailleurs à cesser leur vie active à 71 ans au plus tard.

Pistes de solution relatives aux mesures fiscales incitant à la retraite

- Réévaluer les mesures fiscales actuelles en tenant compte qu'elles peuvent décourager le travail à un âge avancé.
- Permettre le report du début du service de la rente et de la liquidation d'un régime enregistré d'épargne-retraite à un âge supérieur à 71 ans (70 ans pour le RPC/RRQ) pourvu que la personne reçoive un revenu d'emploi.

Conclusion

Les obstacles financiers au maintien sur le marché du travail des personnes âgées sont majoritairement des incitatifs à prendre une retraite. Les pistes de solution présentées dans ce document visent à rééquilibrer ces incitatifs en fonction de l'accroissement de la longévité. Nous invitons les parties concernées, notamment les gouvernements, à les prendre en considération. Ces solutions possibles auraient davantage d'impact si elles étaient conjuguées à des mesures valorisant l'allongement de la vie active et en rendant le maintien au travail plus attrayant.



2020, rue University, bureau 2500, Montréal (Québec) H3A 2A5

Tél.: 514-985-4000 • Téléc.: 514-985-4039

www.cirano.qc.ca • info@cirano.qc.ca