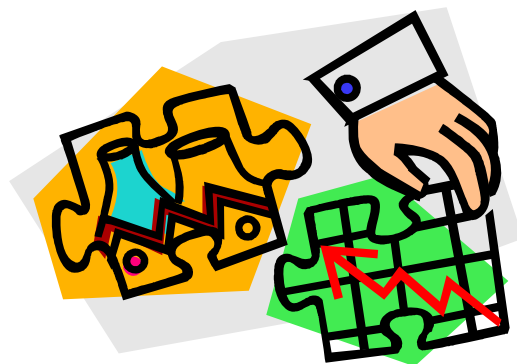




Le défi de la « retraite progressive »



Document de travail du SCFP

Mai 2008

Le défi de la « retraite progressive »

Sans tambour ni trompette, le budget fédéral de mars 2007 proposait d'instaurer officiellement une nouvelle version plutôt radicale d'une idée qui fait son chemin depuis un certain temps déjà – celle de la « retraite progressive ». Bien que ce concept existe dans plusieurs provinces canadiennes depuis 1997¹, sa mise en œuvre était compliquée et son acceptation minimale.

Avec les modifications apportées le 14 décembre 2007 à la *Loi de l'impôt sur le revenu (LRI)* et à la *Loi sur les normes de prestations de pension (LNPP)*, les premiers projets budgétaires sont devenus lois après l'adoption du projet de loi C-28. Ils ont ouvert la porte à une version fondamentalement différente et plutôt inquiétante de la « retraite progressive » qui mérite d'être débattue et discutée dans l'ensemble du SCFP et du mouvement syndical. L'ancienne forme de retraite progressive exigeait la mise en place de systèmes compliqués pour « contourner » la règle fiscale interdisant de travailler et de toucher des rentes de retraite en même temps. Les dernières modifications ont éliminé cette interdiction. La retraite progressive « version 2008 » permettra pour la toute première fois à certains travailleurs participant à des régimes de retraite à prestations déterminées de commencer à retirer des prestations de retraite tout en continuant à travailler.²

L'idée est sans doute attirante. La retraite progressive permet aux individus admissibles de continuer à travailler après la fin de la cinquantaine et dans la soixantaine en faisant beaucoup moins d'heures et en recevant une rente considérable qui complète leur salaire pour un travail qui n'est pas à temps plein. Que des avantages!

Mais certaines questions inquiétantes ressortent. Qui sera admissible à ces retraites progressives? Les employeurs pourront-ils choisir à leur discrétion les employés à qui ils veulent accorder les avantages « Cadillac » de la retraite progressive? Qu'est-ce qui empêcherait les employeurs d'utiliser la retraite progressive pour attirer ceux qui veulent (et qui peuvent) continuer à travailler et, dans les faits, de subventionner leur masse salariale en pigeant dans la caisse de retraite des travailleurs? Et si les employeurs voulaient payer ces avantages en réduisant les dispositions actuelles de retraite anticipée ou même en retardant l'âge normal de la retraite après 65 ans? Un débat en profondeur est certainement indiqué.

Le présent document vise quatre objectifs. Premièrement, présenter brièvement le difficile contexte des relations de travail dans lequel a été introduite la retraite progressive. Deuxièmement, expliquer le cadre de base de la retraite progressive que permettent les règles fiscales récemment modifiées. Troisièmement, examiner les « pour » et les « contre » du concept, en insistant particulièrement sur la situation des membres du SCFP syndiqués du secteur public et des services publics.

Enfin, en tant que document de travail, le présent document posera quelques questions dans le but susciter un débat avec nos membres. Que la retraite progressive devienne ou non un sujet d'élaboration de future politique officielle, les questions soulevées dans les pages qui suivent méritent d'être diffusées et discutées ouvertement si le SCFP veut maintenir son rôle de chef de file dans la défense de ses membres, de leurs conditions de travail et de leur sécurité à la retraite.

¹ Voir Grant Buckler, « Making a gradual exit » *Globe and Mail*, 12 novembre 2003. Pour un aperçu plus détaillé, voir *Mercer Pension Manual*, Vol. I. [DETAILED CITATION NEEDED]

² Bien que la retraite progressive puisse aussi être mise en œuvre avec des régimes de retraite « à cotisations déterminées », nous n'aborderons pas ces régimes dans le présent énoncé de discussion.

Le contexte actuel

Il n'est plus rare de nos jours d'entendre dire que les employeurs sont déjà aux prises avec une sérieuse pénurie de main-d'œuvre ou qu'ils sont sur le point de l'être. Le vieillissement de la génération des « baby boomers » qui sont à l'âge de la retraite anticipée et qui s'approchent de celui de la retraite normale (65 ans) incite de nombreux employeurs à se plaindre de la « menace » d'un important exode du marché du travail. Dans certains cas, en particulier chez les travailleurs de la santé et des métiers, on craint aussi une pénurie de jeunes travailleurs qui possèdent les compétences et la formation voulues pour remplacer ceux qui partent. Dans une certaine mesure, cette réalité démographique explique l'introduction des programmes de retraite progressive qui garderont les plus âgés au travail.

Le débat sur l'âge et la démographie est particulièrement avancé au Québec. En partie, cette situation est due à un contexte démographique distinct dans lequel le "vieillissement" de la main-d'œuvre est très important et exacerbé par des taux de naissance particulièrement bas, ce qui explique l'introduction précoce des options de "retraite progressive" au Québec.³

Néanmoins, les défis des réalités que vivent les membres du SCFP au travail, partout au pays, ne se limitent pas au vieillissement de la main-d'œuvre. **Nos régimes de retraite sont particulièrement menacés.** De nombreux employeurs proposent de convertir de bons régimes à prestations déterminées en REÉR individuels ou en régimes à cotisations déterminées qui n'offrent aucune sécurité. Des propositions de nouveaux régimes à « cotisations déterminées » à deux vitesses pour les nouveaux employés commencent à atterrir sur les tables de négociation. Bien que la plupart des groupes aient résisté à ces attaques, les pressions et les menaces s'intensifient.

Certaines politiques gouvernementales plus larges ont aussi un effet sur l'âge de la retraite. Depuis quelques années, on songe à **hausser l'âge de la retraite pour le RPC**. Des propositions semblables ont déjà été approuvées aux États-Unis et en Allemagne, ce qui a donné lieu à une augmentation graduelle de l'âge normal de la retraite à 67 ans (aux États-Unis et en Allemagne) et à 68 ans (en Grande-Bretagne).⁴ Par ces changements de politique, les gouvernements veulent d'abord réduire les dépenses sociales (et les impôts nécessaires pour les financer) et, ensuite, prolonger la vie de travail de façon à ce que des périodes de paie plus longues financent des périodes de retraite plus courtes. Dans la mesure où elles réussiront, ces modifications soulageront de nombreux employeurs du coût des régimes de retraite, car le passif des régimes de retraite d'employeur est proportionnellement réduit par les retraites retardées.

Les lourdes pressions exercées au travail et à la table des négociations ont aussi des effets ravageurs. **Les menaces constantes de sous-traitance ou de privatisation des services** font partie du climat des négociations au SCFP. Dans de nombreux secteurs, les catégories de travail « précaire » – temps partiel, temporaire, occasionnel et autres – sont en hausse, ce qui réduit le pourcentage de travailleurs qui ont accès à des avantages sociaux, dont un régime de retraite acceptable.

³ Pour une discussion plus détaillée des tendances démographiques au Québec, voir Ministère des Finances, « Favoriser la retraite progressive », budget 2007-2008, février 2007.

⁴ Voir, par exemple, Uwe Hessler, « Controversy over rising retirement age heats up in Germany », *Deutsche Welle*, 12 février 2006. Aussi, « Britain to raise retirement age », *CBCNews.ca*, 25 mai 2006.

Enfin, nous vivons maintenant plus longtemps, ce qui devrait être une bonne nouvelle pour les travailleurs. Mais cette longévité alimente une autre pression : en vertu des règles actuelles sur l'âge de la retraite, nos longues vies étirent aussi la durée de la retraite, ce qui accroît le passif des régimes de retraite et fait donc grimper leur coût. Les employeurs réagissent, comme nous l'avons décrit ci-dessus, en proposant soit de se débarrasser carrément du régime de retraite, soit de réduire divers avantages, en particulier les règles bénéfiques qui permettent la retraite anticipée (à différents âges, entre 55 et 64 ans).

C'est là le difficile contexte dans lequel le gouvernement fédéral a introduit la retraite progressive.

Le nouveau cadre de la retraite progressive

Le nouveau cadre de la retraite progressive est très différent. Autrefois, les gouvernements de l'Alberta et du Québec avaient instauré des variantes du concept en vertu desquelles les personnes admissibles (âgées d'au moins 55 ans) touchaient des montants annuels forfaitaires de leur régime de retraite pour compenser les heures de travail réduites. Les limites imposées à ces montants forfaitaires et la réduction des heures de travail exigées étaient variables, et le coût des montants forfaitaires était, dans les faits, assumé par le participant individuel au régime. Le **Syndicat des infirmières et infirmiers du Nouveau-Brunswick** a aussi négocié un type de programme de retraite progressive qui comprend une « présomption » du travail à temps plein pendant une période « progressive » d'heures de travail réduites, avec une rémunération complémentaire provenant du régime de retraite.⁵ Toutefois, comme en Alberta et au Québec, les paiements temporaires sont essentiellement déduits de la pension qui aurait été payable au participant.

Le nouveau cadre prévu dans la *Loi de l'impôt sur le revenu* et la loi fédérale sur les régimes de retraite permet aux régimes d'établir de nouvelles dispositions grandement élargies de retraite progressive. Pour profiter de ces dispositions, les participants au régime doivent :

- 1) être âgés de 55 ans et être admissibles à une retraite anticipée non réduite; ou
- 2) être âgés de 60 ans.

La retraite progressive permet d'offrir aux participants au régime ce qui suit :

- une prestation pouvant valoir jusqu'à 60 % de la rente viagère déjà gagnée;
- le montant de la prestation de raccordement de retraite anticipée du participant au régime (le cas échéant)⁶.

⁵ Voir Conrad Ferguson, « Phased Retirement (Enablers and Barriers) and Other Programs for the Retention of Older Health Care Workers », Workforce Management study, Morneau Sobeco, 31 mars 2004, p. 16.

http://www.cna-aiic.ca/CNA/documents/pdf/publications/Retention_Older_Health_Care_Workers_e.pdf
Cette étude explique que, dans les trois exemples, les restrictions existantes dans la *LIR* ont été contournées en structurant les prestations de retraite progressive en tant que cessations d'emploi partielles.

⁶ ACS/Buck Consultants, « Extra! – Department of Finance releases draft amendments to enable “phased retirement” pension benefits », décembre 2007. Nous remarquons que bien que ce document indique que la prestation de retraite progressive peut constituer à la fois la retraite à 60 % et la prestation de raccordement, d'autres commentaires ne sont pas aussi précis sur ce point.

Bien que l'on présume souvent que la retraite progressive entraînera une réduction d'heures ou de jours travaillés, **la nouvelle forme de retraite progressive peut être offerte légalement, même aux travailleurs qui continuent à travailler à temps plein.** En pratique, cette situation rend trompeuse l'expression « prestation de retraite progressive » – il serait plus exact de parler de **supplément de salaire**. Que le bénéficiaire continue à travailler à temps plein, ou que ses heures soient considérablement réduites, il n'est pas à la retraite. Il travaille et le salaire qu'il continue de gagner est complété par la prestation de retraite progressive.

La nouvelle législation fiscale ne précise pas à qui incombera le coût des programmes de retraite progressive. Cette question peut être déterminée par les modifications prévues aux lois provinciales sur les régimes de retraite ou, en bout de ligne, par chaque régime de retraite individuel. Il est important de souligner que les règles permettent aux régimes d'attribuer tous les nouveaux coûts associés à un programme de retraite progressive à l'employeur (ou, dans certains cas, les payeurs des coûts fixes pourraient inclure les participants au régime).

Il est aussi possible d'allouer les coûts comme le prévoyait au début la loi québécoise sur les régimes de retraite : la valeur de toute prestation de « retraite progressive » retirée pendant que l'on continue à travailler sera déduite en bout de ligne de la pleine retraite de l'individu.⁷ Autrement dit, au Québec, les régimes réduiraient leur pension finale à la retraite pour tenir compte des montants déjà versés à l'individu dans le cadre du programme de retraite progressive.

Aucune des provinces n'a encore modifié ses règlements relatifs aux pensions pour tenir compte de ces nouvelles possibilités. Il reste donc à voir si le modèle original du Québec sera suivi, ou si les décisions en la matière seront laissées aux régimes, aux employeurs et aux syndicats.

Retraite progressive : pour et contre

Depuis plusieurs années, l'émergence du concept de retraite progressive préoccupe le Comité consultatif national du SCFP sur les régimes de retraite. À l'évidence, l'idée plaît à ceux qui croient pouvoir en profiter. Mais comment la retraite progressive s'inscrit-elle dans le contexte plus large d'aujourd'hui – c'est-à-dire notre lutte pour défendre les régimes de retraite et la retraite anticipée, la tendance à la privatisation et aux emplois à temps partiel et les attaques lancées contre les syndicats? Quels sont les « pour » et les « contre » de cette idée ? Le modèle de retraite progressive est encore trop nouveau pour nous permettre de fournir des réponses définitives à ces questions. Mais nous en savons assez pour être en mesure de déterminer un certain nombre de « pour » et de « contre » clairs (qui dépendent en partie du modèle de retraite progressive qui sera mis en œuvre).

Pour

- Crée une nouvelle possibilité pour les travailleurs, en particulier pour ceux dont le travail est exigeant physiquement et qui aimeraient réduire leurs heures de travail sans subir de pénalité à la retraite;
- Permet à ceux qui occupent des emplois à faible salaire de continuer à travailler et à accumuler des droits à pension tout en ralentissant leur rythme de travail;

⁷ Toutefois, le gouvernement du Québec vient d'adopter le projet de loi XYZ, qui semble intégrer les nouvelles règles de la LIR, un peu comme la *Loi sur les normes de prestations de pension*.

- Permet une combinaison « de paiement de travail et de retraite » dans le même emploi, plutôt que de devoir prendre une retraite complète et trouver du travail ailleurs;
- Est avantageux pour ceux qui veulent continuer à travailler après l'âge « normal » de la retraite.

Contre

- Les prestations de retraite progressive pourraient devenir un supplément salarial qui subventionne indirectement la masse salariale de l'employeur, surtout si les bénéficiaires de prestations de retraite progressive continuent à travailler à temps plein;
- Surtout si les travailleurs à temps plein commencent à recevoir des prestations de retraite progressive, le système pourrait créer un nouveau groupe relativement privilégié de bénéficiaires de prestations de retraite progressive qui ne comptent plus sur le syndicat pour négocier collectivement des hausses de salaire équitables;
- La retraite progressive accroît la pression en faveur de la réduction ou de l'élimination des bonnes dispositions relatives à la retraite anticipée;
- Le programme pourrait contribuer à intensifier la pression pour repousser l'âge normal de la retraite (pour le RPC et la SV, dont l'âge d'admissibilité est présentement de 65 ans pour la plupart des travailleurs);
- Sans règles claires, la retraite progressive pourrait s'appliquer de façon sélective par des employeurs qui veulent favoriser certains individus, cadres ou membres d'autres catégories;
- Le système pourrait contribuer à accroître la conversion d'emplois à plein temps en emplois à temps partiel;
- Il pourrait profiter seulement ou surtout aux travailleurs qui ont de longues années de service (souvent en très grande majorité des hommes) et qui sont plus susceptibles d'atteindre des seuils de retraite anticipée non réduite;
- Certains «retraités progressifs» qui continuent de travailler pourraient se retrouver sans assurance collective (assurance-maladie complémentaire), surtout dans les groupes dont l'admissibilité aux prestations d'ILD et autres prend fin à 65 ans.

L'un des « contre » énumérés ci-dessus mérite un commentaire particulier. L'aspect le plus consternant des dispositions de retraite progressive maintenant permises dans la loi fédérale est peut-être l'absence de toute règle protégeant les travailleurs contre la discrétion arbitraire et unilatérale de l'employeur quant au choix des employés qui seront admissibles à la retraite progressive. Au pire, cet élément semble permettre une disposition particulièrement généreuse pour la retraite progressive que l'employeur aurait le droit « d'accorder » aux employés de son choix.

Il n'est pas étonnant qu'Ian Markham – l'un des actuaires les plus conservateurs qui soient au Canada – ait déjà chanté les louanges de l'option du « choix individuel » dans l'un de ses récents commentaires :

Idéalement, **une organisation doit avoir la discrétion de choisir** les individus qui sont le plus essentiels à l'entreprise et de mettre au point des ensembles de retraite progressive sur mesure pour répondre aux besoins de l'employé qui est presque à la retraite et de l'organisation elle-même.⁸

⁸ Ian Markham, « Are pension plans part of the solution to labour shortages? » *Benefits Canada*, June 7, 2007. http://www.benefitscanada.com/pension/db/article.jsp?content=20070607_092253_5248 C'est nous qui soulignons.

Selon toute apparence, cette « discrétion de choisir » est maintenant possible dans la loi fédérale et au Québec, depuis les modifications apportées en décembre 2007 à la loi fédérale sur les régimes de retraite (la *Loi sur les normes de prestations de pension*) et en avril 2008 à la législation sur les régimes de retraite du Québec.⁹

Les syndiqués ont certainement de bonnes raisons de craindre cette nouvelle forme de retraite progressive.

Nous examinons maintenant vers les stratégies auxquelles nous pouvons faire appel pour riposter.

Réponses syndicales stratégiques à la retraite progressive

Puisque le nouveau cadre de retraite progressive est si récent, très peu de syndicats ont eu le temps d'élaborer des politiques ou des positions sur le sujet. Mais même en l'absence de politique officielle, nous savons que les membres et les sections locales du SCFP voudront faire certaines choses en réponse à l'instauration de la retraite progressive. Voici une première liste de « stratégies de défense » qui pourraient être envisagées face aux employeurs qui veulent proposer (ou négocier) des programmes de retraite progressive.

- i) Défendre et bonifier les régimes de retraite existants – Il faut éviter avec soin tout « échange » de dispositions relatives à la retraite anticipée ou à d'autres prestations de retraite contre la retraite progressive, surtout là où la retraite progressive ne profitera qu'à quelques membres seulement.
- ii) Assurer l'équité – Comme tout autre programme de retraite ou d'avantages sociaux, la retraite progressive ne doit pas devenir un avantage spécial que l'employeur peut fournir de façon sélective sur une base individuelle (c.-à-d. choix individuel).
Remarque : cette exigence d'équité doit devenir une norme minimale dans chaque loi provinciale sur les régimes de retraite et il faut exercer des pressions pour la garantir.
- iii) Défendre et bonifier les régimes de retraite publics – Les syndicalistes peuvent intensifier leurs pressions pour défendre le maintien de l'âge normal de la retraite à 65 ans et pour bonifier les prestations versées tant par le Régime de pensions du Canada que par la Sécurité de la vieillesse;
- iv) Protéger les régimes, les caisses et les surplus existants. Tout coût associé aux nouvelles dispositions relatives à la retraite progressive doit être distinct du régime existant et réparti équitablement – mais préférablement davantage à l'employeur. Les employeurs ne devraient pas avoir le droit de faire main basse sur nos surplus pour assumer le coût d'un programme de retraite progressive qui leur profitera surtout à eux.
- v) Défendre les emplois à temps plein. L'introduction d'un programme de retraite progressive ne doit pas servir d'excuse pour convertir de façon permanente des emplois à temps plein en emplois à temps partiel, ou pour transformer du travail du secteur public en travail sous-traité ou privatisé.

⁹ Voir AON Consulting, « Bill 68 – Québec Government takes a Stand on Phased Retirement », *InfoFlash Canada*, 8 avril 2008.

Quelques « questions ouvertes » pour le débat et la discussion

Après avoir défini les préoccupations ci-dessus, il reste quelques questions ouvertes qui mériteront d'être débattues en profondeur au cours des mois qui viennent. Les gouvernements provinciaux de tout le pays examinent présentement leurs options en matière d'ajout de dispositions relatives à la retraite progressive à leurs lois sur les régimes de retraite. Il est donc assez urgent d'élaborer une perspective, une politique et une stratégie syndicales solides pour être prêts à répondre.

Dans le but de susciter une discussion qui alimentera l'élaboration de ces politiques et stratégies, nous terminons notre énoncé en posant les questions qui suivent.

1. Le SCFP national devrait-il élaborer une politique, ou une stratégie, en réponse au nouveau cadre de retraite progressive?
2. Compte tenu de la possibilité d'une retraite progressive « Cadillac » extrêmement généreuse, les syndicats devraient-ils proposer certaines limites à l'éventail grand ouvert d'options permises par les nouvelles dispositions de la *Loi de l'impôt sur le revenu*? Par exemple :
 - a. un plafond pour le revenu combiné (salaire plus pension) permis à, par exemple, 100 % du salaire normal (ou moins);
 - b. l'obligation que la retraite progressive exige un niveau minimum de réduction des heures de travail, tel que 25 %;
 - c. un plafond pour le pourcentage de rente viagère payable aux retraités progressifs (c.-à-d. quelque chose d'inférieur au niveau de 60 % permis par la *LIR*);
 - d. une règle ferme exigeant que l'employeur assume tous les coûts associés à la retraite progressive;
 - e. une règle exigeant que tout nouveau coût associé à la retraite progressive soit assumé par l'employeur et qu'aucun surplus de caisse ne soit utilisé pour financer le coût de la retraite progressive.
3. La retraite progressive est-elle une priorité syndicale? Quel pourcentage de l'effectif actuel profiterait d'un programme de retraite progressive?
4. De quels outils les membres, les équipes de négociation et le personnel disposent-ils face à la retraite progressive?

Conclusion

Le présent document de travail sera diffusé dans l'ensemble du SCFP afin de susciter un débat qui formera la base des politiques et des stratégies à élaborer en réponse à ces développements. Si vos membres ou votre section locale ont des opinions sur la question, ou une expérience directe en matière de retraite progressive, n'hésitez pas à en faire part à votre représentante ou représentant provincial au Comité consultatif national sur les régimes de retraite et à nos spécialistes de la recherche sur les régimes de retraite au bureau national.

D'autres détails et outils liés à la retraite progressive seront affichés sur le site Web du SCFP et distribués en format imprimé à mesure qu'ils seront disponibles. Restez à l'écoute, le débat ne fait que commencer.

Pour faire part de votre expérience et de vos points de vue sur la retraite progressive, communiquez avec :

Kevin Skerrett (kskerrett@cupe.ca) ou
Nancy Parker (nparker@cupe.ca)
Service de la recherche du SCFP
1375, boul. Saint-Laurent
Ottawa, ON
K1G 0Z7

ssj/sepb491

s:Research/Pension&Benefits/Trustees Meeting/Discussion Paper on Phase Retirement-fr