

## RRQ : où est le cran d'arrêt ?

Commentaires de Paul Daniel Muller, économiste, dans le cadre des Consultations particulières et auditions publiques à l'égard du document intitulé Consolider le Régime pour renforcer l'équité intergénérationnelle et du document de soutien Constats sur la retraite au Québec.

Montréal, 16 janvier 2017.

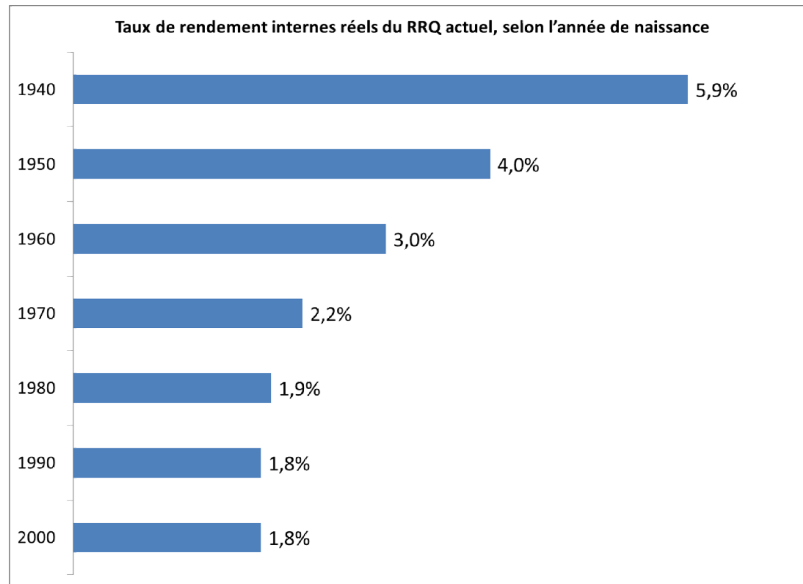
Ce texte analyse la proposition du gouvernement de bonifier le RRQ du point de vue de la génération X et de celle des Milléniaux. Il rappelle d'abord comment ces deux générations se font avoir dans le RRQ. Puis, il montre que la réforme proposée ne résoudrait pas le problème et suggère d'autofinancer une partie de la bonification en rognant ailleurs sur la générosité du RRQ.

### 1 L'iniquité intergénérationnelle

Si vous êtes un membre de la génération X né en 1980, chaque dollar que vous aurez cotisé au Régime des rentes du Québec vous rapportera à votre retraite moins de la moitié du rendement qu'un Boomer né en 1950 obtient sur le dollar qu'il y a cotisé. Par contre, si vous faites partie de la génération précédant celle du baby-boom, vous faites partie des privilégiés eu égard au RRQ : le rendement sur les cotisations d'un participant né en 1940 est trois fois meilleur que celui d'un X ou d'un Millénial<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Source des données : Retraite Québec, « Constats sur la retraite au Québec », Tableau 12, page 33. Pour une autre évaluation du rendement différencié selon les générations, mais qui arrive à des conclusions similaires, voir Luc Godbout, Yves Trudel et Suzie St-Cerny, Le Régime de rentes du Québec : le rendement différencié selon l'année de prise de la retraite de 1968 jusqu'en 2056 », L'Actualité économique, vol. 89, n° 2, 2013, p. 89-113.



Ce n'est pas une baisse du rendement sur les placements du RRQ à la CDPQ qui explique ces écarts. C'est plutôt l'insuffisance du taux de cotisation, jusqu'au début des années 2000, qui aurait été nécessaire pour financer les « promesses » de rentes que les gouvernements faisaient aux participants. Durant cette période, en dépit des avertissements des actuaires<sup>2</sup>, les gouvernements successifs ont procrastiné la hausse du taux de cotisation qui aurait été nécessaire pour compenser 1) l'accessibilité hâtive à la pleine rente qui a été consentie à la première génération de bénéficiaires (celle qui a vécu la Grande Dépression et la 2<sup>e</sup> Guerre Mondiale), 2) les bonifications consenties aux rentes dans les années 1970, comme leur pleine indexation et 3) l'allongement de l'espérance de vie.

Pour consoler des X et les Milléniaux de cette injustice, le gouvernement leur fait remarquer qu'à 1,8 ou 1,9%, leur rendement réel est tout de même positif<sup>3</sup>. Exact, sauf que s'ils versaient la cotisation totale dans un REER, ils obtiendraient un rendement réel à long terme deux fois meilleur que celui que leur promet le RRQ<sup>4</sup>.

Une autre manière de mesurer l'iniquité intergénérationnelle dans le RRQ est de distinguer, dans le taux de cotisation légal (10,8% en 2017), la part qui sert à financer les droits aux prestations acquis durant l'année (le « service courant ») de la part qui sert à financer les droits acquis dans le passé (« le service passé »). Dans un plan de pension qui serait parfaitement équitable d'un point de vue

<sup>2</sup> Dès 1977, le Comité d'étude sur le financement du Régime de rentes du Québec et sur les régimes supplémentaires de rentes (COFIRENTES) prévoyait l'épuisement de la réserve du RRQ.

<sup>3</sup> Deux sources : Retraite Québec, « Constats sur la retraite au Québec », page 34; Régie des rentes, « Évaluation actuarielle au 31 décembre 2012 », page 49.

<sup>4</sup> La cotisation totale comprend la part de l'employé et celle de l'employeur. En l'absence d'un RRQ, la part de l'employeur ferait partie du salaire. Ainsi, la cotisation des travailleurs autonomes, qui est le double de celle des salariés, réunit les deux parts. Il est donc approprié de compter la part de l'employeur dans une comparaison de rendement avec un véhicule personnel d'épargne retraite comme le REER.

intergénérationnel, les cotisations dans une année seraient suffisantes pour financer le flux de prestations futures dont les droits ont été acquis durant cette même année. Or, en raison de l'insuffisance des cotisations dans le passé, environ le tiers des cotisations des travailleurs contemporains, en 2017, serviront à financer les droits à des prestations acquis dans le passé. Autrement dit, si les gouvernements du passé avaient eu assez de sens des responsabilités pour facturer le véritable coût des « promesses » qu'ils faisaient alors, le taux de cotisation total (employés et employeurs) serait aujourd'hui d'environ 7,3 plutôt que de 10,8%<sup>5</sup>. Où sont les critiques des inégalités sociales dans le débat sur le RRQ? On n'en entend guère.

Nous aimons bien débattre du bon degré de redistribution de la richesse dans la société. Or, il existe un type de redistribution qui est largement ignoré, voire occulté : celle des X et des Milléniaux vers les Boomers et leurs prédécesseurs. C'est dans le Régime des rentes du Québec que cette redistribution est la plus manifeste.

Pour justifier cette redistribution vers les générations précédentes, on invoque un contrat social en vertu duquel chaque génération paie les pensions de vieillesse de la précédente, et peut à son tour compter sur l'effort fiscal de la suivante pour payer les siennes. Cet argument souffre de plusieurs failles.

Premièrement, un contrat social n'a pas de valeur légale; ce n'est pas un contrat exécutable. C'est simplement l'expression d'un équilibre de forces dans une société à un moment donné<sup>6</sup>.

Deuxièmement, le contrat social sous-jacent à un régime de pensions de retraite par [répartition](#), comme la pension de la sécurité de la vieillesse (PSV) fédérale, repose sur une hypothèse implicite : la stabilité démographique. Dans une société où le [ratio de dépendance démographique se détériore](#), on ne peut pas s'attendre à ce que la génération contemporaine de contribuables maintienne la générosité d'un programme social établi par des générations précédentes, quand ce niveau exige maintenant un effort fiscal supérieur à celui qu'elles ont consenti dans le passé.

Troisièmement, les Boomers pourraient croire qu'ils ont épargné, par leurs cotisations au RRQ, ce qu'ils reçoivent ou recevront en prestations de retraite et que, par conséquent, ce qui leur a été promis leur est dû. Selon cette perception, il n'y aurait pas de redistribution intergénérationnelle dans le RRQ comme c'est le cas dans la PSV. L'existence d'une réserve (60 milliards \$ en 2016), de même le relevé de participation au RRQ, soutiennent cette perception. Elle est pourtant fautive : le passif du RRQ, c'est-à-dire la valeur actuelle de toutes les prestations payables dans le futur, est financé à environ 15% par

---

<sup>5</sup> Contrairement à l'actuaire en chef du Régime des pensions du Canada, Retraite Québec ne publie pas le coût du service courant et le coût du service passé. Le 27<sup>e</sup> Rapport actuariel du Régime des pensions du Canada (RPC), sur lequel le RRQ est modelé, établit le coût du service courant à 6,7% des gains cotisables en 2015, ce qui représente deux tiers du taux de cotisation légal de 9,9% du RPC. En transposant au RRQ, nous estimons la part du service courant dans le taux de cotisation légal de 2017 (10,8%) à environ 7,3%.

<sup>6</sup> Par exemple, dans un tout autre domaine, les citoyens confèrent à la police un monopole légal sur l'usage de la force, en échange de libertés civiles comme l'habeas corpus et de garanties sur la déontologie policière. Mais en cas d'abus policier, les citoyens ne peuvent pour autant invoquer ce contrat social devant un tribunal pour récupérer le droit d'user de force. Ainsi, un contrat social n'est pas exécutable en droit.

capitalisation et à 85% par répartition<sup>7</sup>. En langage commun, cela signifie que les bénéficiaires du RRQ n'ont épargné d'avance qu'environ 15% des prestations qu'ils s'attendent à recevoir. L'essentiel des prestations versées durant une année provient des cotisations de l'ensemble des travailleurs durant cette même année. Ainsi, les « promesses » faites par les gouvernements dans le passé *dépendaient de la volonté de payer des contribuables du futur, pas ceux qui votaient au moment où la « promesse » a été faite*. Le RRQ n'est donc pas une forme de salaire différé comme l'est un régime de pension d'entreprise; c'est tout simplement un programme social. Les « promesses » faites par le régime envers ses clientèles ne sont donc pas intouchables, encore moins contractuelles. Dès lors, il est permis de distinguer, parmi les volets et les modalités du RRQ, ceux qui sont essentiels de ceux qui sont simplement populaires.

L'iniquité intergénérationnelle dans le RRQ a déjà été analysée. Mais il convient de se la remettre en mémoire pour appréhender la proposition du gouvernement de bonifier le Régime, soi-disant pour « renforcer l'équité intergénérationnelle ».

## 2 Autofinancer en partie la bonification

Le gouvernement du Québec propose de bonifier le Régime des rentes du Québec (RRQ) en augmentant de 25 à 33 % le taux de remplacement du revenu de travail à la retraite et en augmentant le de 54 900 \$ à 62 600\$ le maximum des gains de travail admissibles à la cotisation. Cette bonification est pertinente pour deux raisons.

Premièrement, depuis une quinzaine d'années, les employeurs se sont mis à convertir leurs régimes complémentaires de retraite à prestations déterminées (PD) en régimes à cotisations déterminées (CD), moins avantageux pour les retraités, ou encore à les fermer aux jeunes travailleurs (une nouvelle forme de clause orphelin). Les employeurs ne désirent plus assumer les risques financiers reliés aux régimes PD. En mutualisant les risques de solvabilité des employeurs et de longévité des retraités, le RRQ offre un degré de sécurité supérieur aux régimes CD et aux REER, respectivement. Un RRQ bonifié compenserait la réduction de la prise de risque par les employeurs au niveau de l'épargne retraite.

Deuxièmement, chez les X et les Milléniaux, l'épargne personnelle facultative comme les REER est insuffisante pour assurer un degré de remplacement de revenu à la retraite comparable à celui dont jouissent les Boomers et leurs prédécesseurs, soit entre 60 et 70% du revenu moyen. Certes nous pouvons dire : « tant pis, si les gens font la cigale, ils auront une retraite maigrichonne ». Dans ce cas, une fraction de la classe moyenne, une fois à la retraite, se prévaudrait du programme fédéral de Supplément de revenu garanti, ce qui aurait pour effet d'alourdir le fardeau fiscal des contribuables du futur. Ici, c'est une question de préférences personnelles. L'épargne obligatoire par le truchement du RRQ me paraît préférable à laisser une part importante des X et des Milléniaux voguer vers une retraite maigrichonne, même si cela signifie une perte de liberté économique.

---

<sup>7</sup> Régie des rentes, « Évaluation du système québécois de sécurité financière à la retraite par rapport à celui d'autres pays industrialisés », 2012.

Mais il faudrait la payer, cette bonification. En 2016, le RRQ coutait déjà 13,9 milliards en cotisations. S'il était entièrement implanté en 2016, le plan adopté par le fédéral et les autres provinces pour le Régime des pensions du Canada accroîtrait ce coût de 3,2 milliards \$. La proposition du Québec l'accroîtrait de « seulement » 1,7 milliard. Tant l'un que l'autre entraînerait une nouvelle hausse du taux de cotisation effectif que paient les travailleurs et employeurs. Pour un travailleur gagnant le maximum des gains admissibles : de 9,26% à 11,14% dans le cas du plan fédéral, et de 10,18% à 11,12% dans le cas du plan de Québec<sup>8</sup>. Bref, la bonification proposée par Québec équivaut à impôt additionnel de 1% sur la masse salariale consacrée à le rémunérer.

Depuis 2014, le ministre des Finances préconise le principe de « cran d'arrêt » : aucune dépense ne peut être mise en place sans supprimer une autre dépense d'une ampleur équivalente. Ce principe vise à contrecarrer le phénomène de la sédimentation des programmes : nous empilons sans cesse de nouveaux programmes répondant à la priorité du moment sans re-questionner ceux conçus selon les besoins du passé. Or, dans le cas du RRQ, dont il est responsable, M. Leitaó semble avoir ignoré le principe qu'il préconise quand il s'agit des dépenses qui relèvent de ses collègues ministres titulaires d'autres portefeuilles.

Plutôt que de proposer une nouvelle hausse des cotisations, le ministre devrait chercher à financer la bonification du RRQ d'abord par une révision à la baisse d'autres paramètres du régime. Ainsi, nous limiterions la hausse du fardeau fiscal tout en corrigeant une partie de l'iniquité intergénérationnelle qui caractérise actuellement le RRQ.

Certains vont sans doute sursauter à l'idée de toucher aux « acquis » des générations plus anciennes. Rappelons ici les constats dans la première partie de ce texte : 1) selon ses paramètres actuels, les X et les Milléniaux se font enfirouaper par le RRQ au profit des deux générations précédentes; 2) Le RRQ n'est pas un régime d'épargne retraite comme un REER ou un RCR, c'est essentiellement (à 85%) un programme social dont les paramètres sont modifiables à la guise du gouvernement.

Parmi les révisions possibles aux modalités du RRQ visant à en diminuer le coût, le gouvernement en propose déjà quelques-unes : relever l'âge minimal d'admissibilité à la rente de retraite anticipée, revoir la rente de conjoint survivant pour refléter la diminution de la dépendance économique des femmes envers leurs époux, indexer les rentes en paiement selon l'inflation au Québec plutôt que sur celle au Canada, et introduire un facteur de longévité pour réduire les rentes en fonction de l'allongement de l'espérance de vie. Il s'agit là de quatre pas dans la bonne direction, mais dont le gouvernement a choisi de ne pas chiffrer la valeur.

Ici il faudra surveiller si le gouvernement compte appliquer ces mesures de compression à court terme, à l'ensemble des bénéficiaires, ou s'il s'arrangera pour en exempter les Boomers, en retardant ou étalant leur mise en œuvre. Par exemple, dans le cas de l'âge d'admissibilité à la retraite anticipée, c'est

---

<sup>8</sup> Il s'agit ici de taux de cotisation effectif, pas du taux légal. Le taux effectif tient compte de l'exemption sur la première tranche de revenu. Les taux cités s'appliquent à un travailleur ayant un revenu équivalent au maximum des gains admissibles (MGA). Source : Retraite Québec, « Consolider le régime pour renforcer l'équité intergénérationnelle », Tableau 6, page 19

maintenant, pas dans cinq ou dix ans, qu'il serait utile de garder les travailleurs d'expérience dans la population active. Jusqu'à présent, le gouvernement a créé une dépense fiscale (le crédit d'impôt pour les travailleurs d'expérience) pour inciter les Boomers à rester sur le marché du travail. Ainsi, le gouvernement prend l'argent de l'ensemble des contribuables, sous forme de dépense fiscale, pour « inciter » les Boomers à un comportement qu'il pourrait susciter en modifiant ce paramètre du RRQ. Idem pour le facteur de longévité : la proposition s'appliquerait uniquement à partir de 2025, ce qui exempterait presque tous les Boomers de ses effets. Pourtant c'est précisément cette génération qui jouit de l'allongement de l'espérance de vie.

Même avec ces propositions, nous sommes encore loin du compte. Pour autofinancer une part significative de la bonification souhaitée à la rente de retraite, il faut aller beaucoup plus loin dans les remises en question. Par exemple, la prestation de décès (2 500 \$) équivaut à une couverture d'assurance vie minuscule. Or, plus de 6,5 millions de Québécois, soit 80 % de la population, y compris les mineurs, sont déjà couverts par une police d'assurance vie dont la valeur dépasse largement 2 500 \$. Si l'on retranche les mineurs, c'est donc une très grande majorité d'adultes qui sont assurés sur la vie. La prestation de décès de 2500\$ équivaut à une subvention indirecte à l'industrie des services funéraire. Ce volet du RRQ coûte 120 M\$ par année, il devrait être supprimé afin d'aider à financer une bonification de la rente de retraite. Pour les personnes à faible revenu qui n'ont pas d'assurance vie, le gouvernement pourrait offrir par un autre véhicule une aide pour un service funéraire de base, comme c'est déjà le cas de l'aide sociale.

\* \* \*

Ce qui est frappant dans la proposition gouvernementale, c'est la disjonction entre sa substance et son message politique, lequel est résumé dans le titre « Consolider le régime pour renforcer l'équité intergénérationnelle ». Certes, la bonification proposée serait pleinement capitalisée, ce qui éviterait un transfert intergénérationnel additionnel vers le passé. Par contre, sur le plan des flux monétaires (cash-flow), les cotisations additionnelles que paieraient les X et les Milléniaux maintenant, pour avoir droit à cette bonification plus tard, seraient versées non pas dans un fonds distinct (un compte d'épargne, en quelque sorte), mais bien dans le fonds général qui sert à payer les rentes des retraités actuels.

Plus fondamentalement, cette approche de pleine capitalisation ne remédie en rien à l'iniquité intergénérationnelle qui caractérise déjà le RRQ. Celle-ci resterait intacte. Ce sont les X et les Milléniaux qui subiraient l'essentiel de l'impact des mesures de compression proposées, pas les Boomers.

Chers X, chers Milléniaux, réveillez-vous : vos aînés veulent votre bien. Et comme c'est parti là, ils l'auront.