

**Mémoire sur le document intitulé  
« Vers un régime de rentes du Québec renforcé et plus équitable »**

*Présenté dans le cadre de la consultation générale entreprise par la  
Commission des affaires sociales*

**Alexandre Laurin  
Analyste de politique principal**

**Institut C.D. Howe**

**14 août 2009**

**Mémoire sur le document intitulé  
« Vers un régime de rentes du Québec renforcé et plus équitable »**

**Alexandre Laurin  
Analyste de politique principal  
Institut C.D. Howe**

Ce mémoire présente mes commentaires sur le Régime de rentes du Québec (RRQ) dans le cadre de la consultation générale entreprise par la Commission des affaires sociales de l'Assemblée nationale du Québec. Notez que les opinions exprimées sont les miennes et ne reflètent pas nécessairement celles des membres de l'Institut C.D. Howe ou de ses administrateurs.

L'Institut C.D. Howe a publié, en avril dernier, un court document intitulé « Débâcle à la Caisse : Que faire avec le Régime de rentes du Québec? » dans lequel sont présentés une mise à jour de la situation financière incertaine du RRQ et quelques propositions de réforme. Une copie de ce document est insérée en annexe, et constitue une partie importante de ce mémoire. La prochaine section présente un sommaire des conclusions principales de ce document. La section suivante présente des solutions proposées.

**Sommaire des conclusions principales présentées dans le document en annexe**

Le RRQ se trouve dans un contexte financier difficile. Compte tenu des pertes de 2008, la réserve du Régime pourrait s'épuiser dès 2037, soit douze ans plus tôt que prévu et bien avant le moment où les nouveaux cotisants commenceront à toucher leurs rentes. Le taux de cotisation requis pour assurer la stabilité du Régime s'établirait maintenant à environ 11,1 p. cent (le taux actuel est de 9,9 p. cent).

Le financement des prestations est en grande partie fondé sur la répartition courante des cotisations, et non sur leur capitalisation. La réforme de 1998 fit passer graduellement le taux de cotisation de 6 p. cent en 1997 à 9,9 p. cent à partir de 2003. Ce nouveau taux devait permettre d'accumuler une réserve suffisante pour faire face au vieillissement de la population (diminution du nombre de travailleurs par retraités) sans devoir faire face à de nouvelles augmentations.

À leur juste valeur, les prestations du RRQ pourraient être financées par un taux de cotisation approchant 6 p. cent. La différence entre ce taux et le taux actuel de 9,9 p. cent représente un transfert intergénérationnel, où les générations présentes et futures se trouvent à refinancer un régime qui fut sous-capitalisé par les prestataires courants et passés. À un taux de 11,1 p. cent, cet écart s'agrandirait.

Il est important de limiter la hausse du taux de cotisation le plus que possible. Une hausse marquée du taux de cotisation pourrait entraîner des conséquences néfastes pour

l'économie québécoise. En effet, le Régime de pensions du Canada (RPC) – l'équivalent du RRQ pour les autres provinces et territoires canadiens – ne subit pas les mêmes pressions financières que le RRQ. Un taux de cotisation plus élevé au Québec nuirait à la compétitivité du Québec face aux autres provinces puisque les prestations offertes par les deux régimes – RRQ et RPC – sont essentiellement les mêmes.

Afin de limiter la hausse du taux de cotisation qui s'impose, les solutions favorisées devront assurer un partage équitable du coût du refinancement du Régime entre les prestataires actuels et les futurs cotisants.

### **Solutions proposées**

Le document de consultation publié par la Régie des rentes (2008) propose d'apporter des ajustements tant aux cotisations qu'aux prestations du Régime de manière à partager le fardeau entre les générations. Cette approche doit effectivement être favorisée, et les mesures proposées dans le document sont raisonnables.

Adapter le RRQ aux nouvelles réalités des familles, en ajustant les rentes pour conjoint survivant et pour enfants orphelins, permettrait de réduire le taux d'équilibre de 0,15 point de pourcentage (pp). Aussi, des incitatifs pour favoriser le travail après 60 ans, en allouant plus de flexibilité aux travailleurs âgés pour leur permettre de gagner un revenu de travail tout en touchant une rente de retraite et en modifiant le calcul de la rente de retraite, en plus des modifications au calcul de la rente d'invalidité, permettraient de gagner un autre 0,15 pp (Régie des rentes, 2008).

Ces propositions permettraient de réduire le taux de cotisation requis pour atteindre l'équilibre à long terme de 11,1 à 10,8 p. cent : un pas dans la bonne direction, mais un effort plus grand serait nécessaire afin de limiter la hausse du taux de cotisation. Je propose ces mesures additionnelles :

#### ***a) Temporairement geler (ou limiter) l'indexation des rentes au coût de la vie***

Cette mesure permettrait de partager plus équitablement le déficit du Régime entre les rentiers courants et les générations futures. Aucune des solutions suggérées jusqu'à présent ne proposent que les prestataires courants assument leur part du coût du refinancement du Régime. Pourtant, ne sont-ils pas eux-aussi responsables du déficit accumulé ?

Tout fonds de retraite est composé de trois groupes : le ou les employeur(s), les prestataires courants, et les cotisants actuels donc futurs prestataires. Si un fonds de pension se trouve en situation de surplus actuariel, il apparaît alors équitable et naturel que les trois groupes responsables de ce surplus puissent en tirer profit. Mais, lorsqu'un déficit survient, ne serait-ce pas aussi équitable et naturel que les mêmes se partagent le fardeau ?

J'estime qu'un gel de l'indexation des rentes de retraite sur une période d'à peu près dix ans pourrait permettre de réduire la hausse du taux de cotisation d'environ 0,3 pp.

Des mesures pour atténuer l'incidence négative de cette proposition sur les plus démunis pourraient être envisagées. Il faut noter qu'à l'heure actuelle, les prestataires à bas revenu font face à des taux d'imposition effectifs très élevés – souvent au delà de 50 p. cent. Cette situation est principalement due au Supplément de revenu garanti (SRG) fédéral. Lorsque le revenu imposable d'un contribuable prestataire du SRG est en deçà d'environ \$16,000, on ampute de 50 cents les prestations du SRG pour chaque dollar additionnel de prestation du RRQ. Donc, pour les retraités au très bas revenu, la structure même des programmes gouvernementaux de supplément au revenu permettrait d'éponger une bonne partie du fardeau de cette mesure proposée, réduisant ainsi le coût pour le gouvernement québécois d'adopter des mesures compensatoires pour les plus pauvres.

***b) Hausser le facteur d'ajustement actuariel pour les retraites anticipées de 0,5 p. cent à 0,6 p. cent***

Le moment des décisions de retraite (anticipée ou tardive) est influencé par le potentiel de réduction ou d'augmentation du montant de la rente. Ces variations dépendent de facteurs d'ajustement qui n'ont pas changé depuis 1987 et qui n'ont pas suivi le rythme de l'allongement de l'espérance de vie et du développement économique. À leurs niveaux actuels, ils découragent la prise de retraite tardive et encouragent les travailleurs à prendre une retraite anticipée.

Le document de consultation (Régie des rentes 2008) propose de hausser le facteur d'ajustement pour une retraite tardive de 0,5 p. cent à 0,7 p. cent par mois d'ajournement. Le même changement fut récemment proposé pour le RPC (Ministère des Finances Canada, 2009). Il a pour but de s'assurer que les gens qui décident de retarder leur retraite ne soient pas pénalisés. De la même façon, le régime ne devrait pas favoriser ceux qui décident de prendre une retraite anticipée. Pour cette raison, le RPC a proposé de faire passer le facteur d'ajustement actuariel pour les retraites anticipées de 0,5 p. cent à 0,6 p. cent. Le RRQ devrait faire de même.

***c) S'attaquer aux facteurs démographiques***

Les changements démographiques sont à la source des pressions financières que subit le RRQ. Une croissance de la population plus rapide que prévu, résultant en une augmentation du nombre de cotisants par personne retraité, contribuerait ainsi à atténuer les pressions à la hausse sur le taux de cotisation. À moyen terme, on pourrait envisager une politique d'immigration internationale plus agressive, continuer l'adoption de politiques favorisant l'augmentation de la natalité, ainsi qu'augmenter la compétitivité migratoire du Québec sur le plan interprovincial.

Par exemple, une hausse de l'indice de fécondité de 1,6 à 1,8 enfant par femme d'ici les dix prochaines années, accompagnée de 8000 immigrants internationaux supplémentaires admis au Québec annuellement, et d'une augmentation équivalente du

solde migratoire interprovincial, pourrait permettre de réduire le taux de cotisation d'un autre 0,42 pp. Cet exemple est probablement peu réaliste, mais montre jusqu'à quel point une situation démographique plus favorable permettrait de diminuer les pressions financières qui pèsent sur le régime.

## **Références**

Ministère des Finances Canada. 2009. « Modifications proposées du Régime de pensions du Canada. » *Document d'information*.

Régie des rentes du Québec. 2008. « Vers un Régime de rentes du Québec renforcé et plus équitable ». *Document de consultation*.

## **ANNEXE**

Laurin, Alexandre. 2009. « Débat à la Caisse : Que faire avec le Régime de rentes du Québec? » *e-brief* no. 78. Toronto : C.D. Howe Institute.



## Débâcle à la Caisse : Que faire avec le Régime de rentes du Québec?

par

Alexandre Laurin

- Compte tenu des pertes de 2008, la réserve du Régime pourrait s'épuiser dès 2037, soit douze ans plus tôt qu'initialement prévu et bien avant le moment où les nouveaux cotisants commenceront à toucher leurs rentes. Tout dépend du rendement de la Caisse dans les prochaines années.
- L'ampleur des sacrifices nécessaires au rétablissement de l'équilibre financier à long terme augmente avec le temps : plus nous attendons avant d'apporter des ajustements, plus l'écart s'accroît entre le niveau des cotisations requises et leur juste valeur.
- Les solutions favorisées devront assurer un partage équitable du coût du refinancement du Régime entre les prestataires actuels et les futurs cotisants.

---

La situation financière du Régime de rentes du Québec (RRQ) s'est détériorée avec les pertes importantes – plus de 26 p. cent – enregistrées l'année dernière par la Caisse de dépôt et placement du Québec. Rappelons que le RRQ, selon le document de consultation publié l'an dernier et les deux derniers rapports actuariels, se trouvait déjà dans une position précaire. Il apparaît donc maintenant essentiel d'apporter des ajustements au Régime pour assurer un financement stable à long terme.

### Le Régime est sous-capitalisé et les revenus de placement sont insuffisants

Dès l'instauration du Régime en 1966 et jusqu'en 1998, le mode de financement adopté était beaucoup plus près d'un financement par répartition que d'un financement par capitalisation : c'est-à-dire que les cotisations des travailleurs servaient presque entièrement à financer les prestations courantes, sans que l'on y accumule une capitalisation assez importante pour générer des revenus de placement importants. Le Régime est donc sous-capitalisé, ce qui signifie que le taux de cotisation requis dépend principalement du rapport entre le nombre de cotisants et le nombre de prestataires ainsi que de la croissance économique.

---

L'auteur tient à remercier Bill Robson, Claude Lamoureux, Philippe Le Goff, Finn Poschmann, Colin Busby et plusieurs autres réviseurs pour leurs commentaires et suggestions. L'auteur assume la responsabilité des conclusions et de toute erreur qui pourrait subsister.

Au début du Régime le taux de cotisation de 3,6 p. cent<sup>1</sup> des gains admissibles (au-delà de l'exemption générale jusqu'à concurrence du maximum des gains admissibles) suffisait à couvrir les prestations de retraite courantes et à accumuler une petite réserve. Depuis, l'accroissement du nombre de retraités par travailleur et les bonifications aux prestations ont créé des pressions à la hausse sur le taux de cotisation. Le rapport entre la population âgée de 20 à 64 ans et celle qui est âgée de 65 ans et plus a décliné de 8,4 en 1966 à 4,6 en 2005. En supposant que la migration nette de la population (migration internationale et interprovinciale) ainsi que la natalité demeure à leurs niveaux actuels, on s'attend à ce que ce rapport continue de diminuer pour atteindre moins de deux travailleurs pour un retraité en 2050 (graphique 1).

De concert avec le Régime de pensions du Canada (RPC), la réforme de 1998 fit passer graduellement le taux de cotisation de 6 p. cent en 1997 à 9,9 p. cent à partir de 2003. Ce taux devait permettre de générer des recettes supérieures aux sorties de fonds jusqu'au milieu des années 2010 et ainsi mener à l'accumulation d'une capitalisation pour le Régime engendrant un rendement suffisant pour compenser le manque à gagner croissant des cotisations par rapport aux sorties de fonds courantes. L'objectif était de maintenir un taux de cotisation stable pour les générations à venir et ainsi assurer une certaine forme d'équité entre les générations.

Par contre, la dernière estimation actuarielle du Régime montre que le taux actuel de 9,9 p. cent ne suffit plus à engendrer la capitalisation voulue et les revenus de placement requis afin d'assurer la stabilité de ce taux dans le futur. Cette situation est illustrée au graphique 2. Selon la dernière analyse actuarielle, publiée l'an dernier (Régie des rentes du Québec, 2008), la capitalisation du Régime, en proportion des sorties de fonds de l'année suivante, s'effritera graduellement à partir de 2017 jusqu'à son élimination en 2049. Une fois la réserve épuisée, le taux de cotisation devrait alors passer à 12,8 p. cent afin d'assurer le paiement de la totalité des prestations du Régime. De plus, il était prévu qu'un « taux d'équilibre » de 10,62 p. cent était nécessaire pour assurer la stabilité à long terme du niveau de la réserve.

Les pertes inattendues d'à peu près 9 milliards de dollars dans la caisse du Régime l'an dernier ne font qu'aggraver la situation (graphique 2) et accentuent le sentiment d'urgence. Compte tenu des pertes de 2008, la capitalisation du Régime au taux actuel de 9,9 p. cent pourrait s'épuiser dès 2037, soit douze ans plus tôt qu'initialement prévus<sup>2</sup>. Un taux d'équilibre de 11,1 p. cent serait maintenant requis, dès 2010, pour assurer un financement stable du Régime<sup>3</sup>.

## Plus on attendra avant d'agir, plus l'équité intergénérationnelle se détériorera

Pour atteindre une certaine équité entre les générations de cotisants, le Régime doit se constituer, aussi rapidement que possible, un capital stable qui permettrait de profiter de revenus de placement intéressants à long terme. Plus on attend, plus le taux d'équilibre du Régime s'approchera de sa valeur maximale qui oscillera entre 12,4 et 12,8 p. cent au moment où la caisse du Régime sera complètement épuisée.

Il faut comprendre qu'avec une structure de population vieillissante, se priver de revenus de placement est très coûteux pour le Régime. Par exemple, des cotisations annuelles d'un peu plus de 5 p. cent du revenu, qui seraient déposées dans un régime d'épargne-retraite rapportant 6,9 p. cent annuellement<sup>4</sup>, pourraient assurer à un nouveau

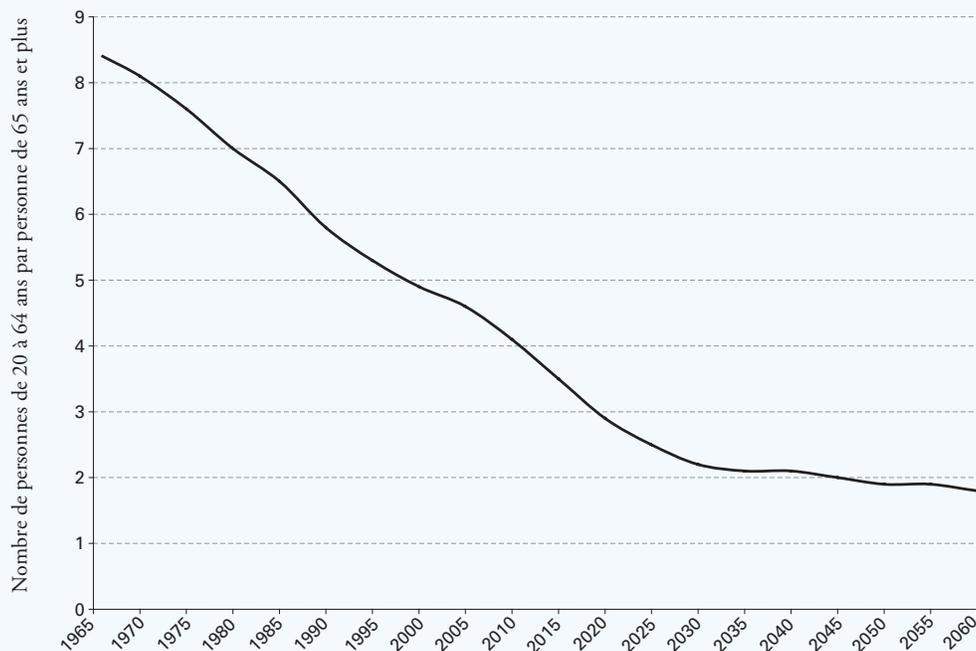
1 L'employeur et l'employé se partagent les coûts à 50 p. cent, donc la part de l'employé n'était que de 1,8 p. cent. Les travailleurs autonomes paient les deux portions, soit celles de l'employé et de l'employeur.

2 En supposant un rendement futur égal à ce qui est prévu dans la dernière analyse actuarielle du Régime. Cette échéance pourrait varier d'une année à l'autre en fonction du rendement de la Caisse au cours des prochaines années.

3 Estimations de l'auteur effectuées sur la base des hypothèses de rendement effectif, de sorties de fonds et de cotisations comme prévues dans la dernière analyse actuarielle du Régime (Régie des rentes du Québec, 2008). Un financement stable du régime est atteint lorsque le taux de cotisation permet de maintenir constant à long terme le rapport entre la réserve et les sorties de fonds annuelles du Régime.

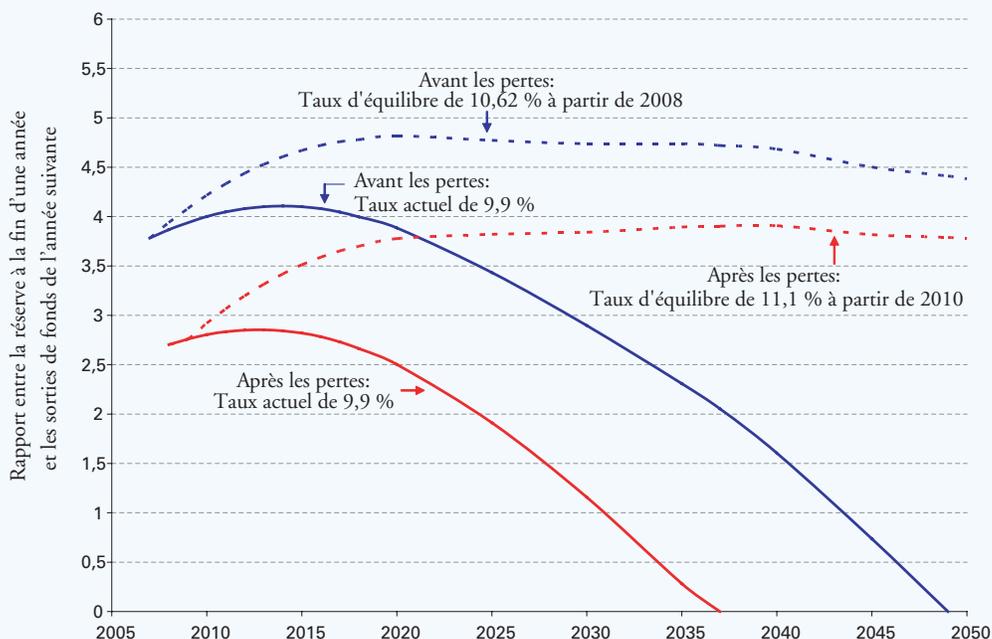
4 Taux proche des hypothèses de rendement prévues dans la dernière analyse actuarielle (Régie des rentes du Québec, 2008).

Graphique 1 : Nombre de personnes de 20 à 64 ans par personne de 65 ans et plus



Source : Régie des rentes du Québec. 2007. Analyse actuarielle du Régime de rentes du Québec au 31 décembre 2006, p. 53.

Graphique 2 : Rapport entre la réserve du RRQ à la fin d'une année et les sorties de fonds de l'année suivante, avant et après les pertes enregistrées en 2008 au bilan du Régime



Source : Estimations de l'auteur sur la base du Rapport actuariel modifiant l'analyse actuarielle du Régime de rentes du Québec au 31 décembre 2006, Régie des rentes du Québec (2008).

cotisant une rente viagère à 65 ans<sup>5</sup> d'une valeur équivalente aux prestations prévues par le Régime<sup>6</sup>. Cet écart de taux – par exemple entre 5 et 11 p. cent – s'explique par le faible niveau de capitalisation du Régime combiné aux changements démographiques. D'ailleurs, on est en droit de se demander si un régime prévoyant un taux aussi élevé aurait été adopté à l'origine.

### Alors que faire?

À très long terme, il serait sans doute bénéfique – bien que très peu réaliste – de recapitaliser le Régime en entier, ce qui permettrait d'abaisser le taux de cotisation à son niveau le plus bas requis. Ce taux se situerait aujourd'hui probablement aux alentours de 6 p. cent<sup>7</sup>. Pour en arriver là, cependant, il faudrait augmenter considérablement le taux de cotisation – de plusieurs points de pourcentage (pp) – et le garder au dessus du taux de cotisation par répartition pendant plusieurs années. Ensuite, le taux pourrait diminuer petit à petit sur une très longue période – pouvant aller jusqu'à 70 ans – jusqu'à ce qu'il atteigne son plus bas niveau lorsque le Régime serait pleinement capitalisé. Par contre, cette solution est peu attrayante, car elle imposerait aux prochaines générations tout le fardeau de rembourser le sous-financement des générations passées.

De plus, une hausse marquée du taux de cotisation pourrait entraîner des conséquences néfastes pour l'économie québécoise. En effet, le RPC ne subit pas les mêmes pressions financières que le RRQ. Un taux de cotisation plus élevé au Québec nuirait à la compétitivité du Québec face aux autres provinces puisque les prestations offertes par les deux régimes – RRQ et RPC – sont essentiellement les mêmes.

Les solutions proposées par la Régie des rentes sont plus réalistes. En effet, le document de consultation publié par la Régie des rentes (2008) propose d'apporter des ajustements concrets tant aux cotisations qu'aux prestations du Régime de manière à partager le fardeau entre les générations. Adapter le RRQ aux nouvelles réalités des familles, en ajustant les rentes pour conjoint survivant et pour enfants orphelins, permettrait de réduire le taux d'équilibre de 0,15 pp. Aussi, des incitatifs pour favoriser le travail après 60 ans, en allouant plus de flexibilité aux travailleurs âgés pour leur permettre de gagner un revenu de travail tout en touchant une rente de retraite et en modifiant le calcul de la rente de retraite, en plus des modifications au calcul de la rente d'invalidité, permettraient de gagner un autre 0,15 pp (Régie des rentes, 2008).

Ces ajustements proposés permettraient de réduire le taux de cotisation requis pour atteindre l'équilibre à long terme de 11,1 à 10,8 p. cent : un pas dans la bonne direction, mais un effort plus grand serait nécessaire afin de limiter la hausse du taux de cotisation. Par exemple, on pourrait temporairement geler (ou limiter) l'indexation des rentes au coût de la vie de manière à partager plus équitablement le fardeau du refinancement du Régime entre les prestataires courants et les générations futures. Un gel de l'indexation des rentes de retraite sur une période d'à peu près dix ans pourrait permettre de réduire la hausse du taux de cotisation d'environ 0,3 pp<sup>8</sup>.

Une autre piste de solution serait de hausser l'âge normal de la retraite (présentement 65 ans) pour faire face à l'accroissement de l'espérance de vie, tout en préservant l'âge minimum de départ à la retraite (60 ans) et accompagné

5 Selon la moyenne des taux en vigueur au 24 mars 2009 pour des rentes viagères offertes sans période garantie.

6 Remplacement de 25 p. cent des gains admissibles, suivant l'accroissement prévu dans la dernière analyse actuarielle du Régime (Régie des rentes du Québec, 2008), et de l'indexation de la rente. Les calculs pour l'indexation de la rente sont effectués à l'aide d'hypothèses conservatrices quant à l'inflation et du taux de rendement. Pour comprendre les limites de ce calcul, il faut également noter que le RRQ prévoit non seulement des prestations à la retraite, mais aussi des prestations en cas d'invalidité et de décès avant la retraite.

7 Ce taux dépend de la part relative des prestations totales occupée par les rentes de retraite, et est évalué en suivant les hypothèses de rendements annuels et de hausses des gains prévues dans la dernière analyse actuarielle du Régime (Régie des rentes du Québec, 2008). Par ailleurs, le dernier rapport actuariel du RPC (2007) rapporte qu'un taux de cotisation courant d'un peu moins de 6 p. cent permettrait de générer la valeur des prestations futures du régime acquises au cours d'une année (cotisation d'exercice).

8 Estimation sommaire faite en tenant compte des nouvelles rentes projetées.

d'une augmentation symétrique de la période de rajustement à la hausse de la rente passé l'âge normal de la retraite. Ceci aurait généralement pour effet de diminuer le montant des rentes de retraite pour la plupart des nouveaux retraités<sup>9</sup>.

Finalement, une croissance de la population plus rapide que prévu, résultant en une augmentation du nombre de cotisants par personne retraité, contribuerait aussi à atténuer les pressions à la hausse sur le taux de cotisation. À moyen terme, on pourrait envisager une politique d'immigration internationale plus agressive, continuer l'adoption de politiques favorisant l'augmentation de la natalité, ainsi qu'augmenter la compétitivité migratoire du Québec sur le plan interprovincial<sup>10</sup>. Par exemple, une hausse de l'indice de fécondité de 1,6 à 1,8 enfant par femme d'ici les dix prochaines années, accompagnée de 8000 immigrants internationaux supplémentaires admis au Québec annuellement<sup>11</sup>, et d'une augmentation équivalente du solde migratoire interprovincial<sup>12</sup>, pourrait permettre de réduire le taux de cotisation d'un autre 0,42 pp<sup>13</sup>.

## Conclusion

Cela fait maintenant quelques années que les projections actuarielles montrent que la situation financière du RRQ se détériore. L'ampleur des sacrifices nécessaires au rétablissement de l'équilibre financier à long terme augmente avec le temps : plus nous attendons avant d'apporter des ajustements, plus l'écart s'accroît entre le niveau des cotisations requises et leur juste valeur. Afin de limiter la hausse du taux de cotisation qui s'impose, le gouvernement doit agir rapidement et s'assurer que le coût du refinancement du Régime est partagé équitablement entre les prestataires actuels et les futurs cotisants; par exemple, en cessant – ou limitant – temporairement l'indexation des rentes de retraite. Ces actions permettront de préserver la stabilité financière à long terme promise par la réforme entreprise il y a maintenant plus de dix ans.

---

9 À l'exception de ceux qui prennent leur retraite passé l'âge de 70 ans et qui bénéficieraient d'un rajustement supérieur à ce qu'ils auraient obtenu.

10 Le Québec est la seule province canadienne ayant enregistrée un déficit au titre de son solde migratoire interprovincial au cours de chacune des 37 dernières années (Statistique Canada, Tableau Cansim 051-0018).

11 La dernière analyse actuarielle du Régime établit le nombre d'immigrants internationaux à 44 000 par année.

12 La dernière analyse actuarielle du Régime établit le solde migratoire interprovincial, c'est-à-dire la différence entre l'immigration et l'émigration, à – 8 800 par année.

13 Calculs sur la base des tests de sensibilité des résultats actuariels (Régie des rentes du Québec, 2007).

## Références

Bureau de l'actuaire en chef, Bureau du surintendant des institutions financières Canada. 2007. *Rapport actuariel du régime de pensions du Canada au 31 décembre 2006*.

Régie des rentes du Québec. 2007. *Analyse actuarielle du Régime de rentes du Québec au 31 décembre 2006*.

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

Régie des rentes du Québec. 2008. « Vers un Régime de rentes du Québec renforcé et plus équitable ». *Document de consultation*.

Le présent e-brief est une publication de l'Institut C.D. Howe.

Pour de plus amples renseignements, communiquer avec Alexandre Laurin, analyste de politiques principal à l'Institut C.D. Howe, au (416) 865-1904, poste 249, [cdhowe@cdhowe.org](mailto:cdhowe@cdhowe.org), [www.cdhowe.org](http://www.cdhowe.org)

Il est permis de reproduire ce texte, à condition que son contenu ne soit pas modifié et que la référence soit indiquée comme il se doit.

## Les Documents de Retraite

L'Institut C.D. Howe a lancé les documents de retraite en mai 2007 pour aborder les principaux défis auxquels est confronté le système de retraite canadien, pour évaluer les développements récents, pour identifier les forces et les faiblesses du cadre réglementaire et pour proposer des recommandations qui assureront l'intégralité des revenus de retraite des Canadiens alors qu'ils sont de plus en plus nombreux à atteindre la retraite. L'Institut reconnaît la participation du comité-aviseur du programme:

### Comité-aviseur: C.D. Howe Institute Pension Papers Program

Co-présidents:

Claude Lamoureux

Ancien président, directeur-général du Ontario Teachers' Pension Plan

Nick Le Pan

Ancien surintendant des institutions financières du Canada

### Membres :

Keith Ambachtsheer,  
Rotman International Centre for  
Pension Management,  
Université de Toronto;

Bob Baldwin;

Steve Bonnar,  
Towers Perrin;

Frank Fedyk,  
Ressources humaines et  
Développement social Canada;

Peter Drake,  
Investissements Fidelity;

Bruce Gordon,  
Financière Manuvie Canada;

Malcolm Hamilton,  
Mercer Human Resource  
Consulting ltée;

Bryan Hocking/ Scott Perkin,  
Association canadienne des administrateurs derégimes  
de retraite;

John Ilkiw,  
Office d'investissement du RPC;

Ian Markham  
Director, Pension Innovation  
Watson Wyatt Worldwide

Michael Nobrega,  
Régime de retraite des employés municipaux de  
l'Ontario [Ontario Municipal Employees' Retirement  
System];

Ellen Nygaard,  
Finances Alberta;

Jim Pesando,  
Université de Toronto;

John Por,  
Cortex;

Tammy Schirle,  
Université Wilfrid Laurier;

Jack Selody,  
Banque du Canada;

Terri Troy,  
Association canadienne des gestionnaires decaisses de  
retraites (PIAC);

Fred Vettese,  
Morneau Sobeco;

Barbara Zvan,  
Régime de retraite des enseignantes et enseignants de  
l'Ontario [Ontario Teachers' Pension Plan].

Notes d'allocation

Commission de la santé et des services sociaux  
Consultation sur l'avenir du RRQ

Alexandre Laurin  
Analyste de politique principal  
Institut C.D. Howe

Le 22 septembre 2009

M. le président et membres de la commission parlementaire, merci de l'invitation à comparaître devant vous ce soir. Mon nom est Alexandre Laurin, je suis analyste principal à l'Institut C.D. Howe, un centre de recherche non partisan qui œuvre à l'échelle nationale. Avant d'occuper ces fonctions, je fus analyste pendant près de dix ans au Service de recherche parlementaire à Ottawa. J'ai grandi et complété une partie de mes études universitaires à Montréal.

Notez que les opinions exprimées sont les miennes et ne reflètent pas nécessairement celles des membres de l'Institut C.D. Howe ou de ses administrateurs.

On dit souvent du système canadien de revenu de retraite qu'il est composé de trois piliers : 1) le filet social que constitue le programme fédéral de la de la Sécurité de la vieillesse, 2) le RRQ et son équivalent pour le reste du Canada, le Régime de pensions du Canada, et 3) les régimes privés d'épargne-retraite. Dans le reste du Canada, des trois piliers, ce sont surtout les régimes privés d'épargne-retraite qui font présentement l'objet d'une remise en question.

Mais au Québec, la situation financière difficile du RRQ a remis ce dernier au premier plan. La dernière réforme importante, celle de 1998, fit passer graduellement le taux de cotisation de 6 p. cent en 1997 à 9,9 p. cent à partir de 2003. Ce nouveau taux devait permettre d'accumuler une réserve suffisante pour faire face au vieillissement de la population et assurer la pérennité du régime à long-terme.

Aujourd'hui, le régime se trouve à un nouveau point tournant, bien qu'il faille reconnaître que les enjeux sont peut-être moins déterminants qu'au milieu des années 90. Avant tout, il est crucial d'assurer la pérennité du régime tout en conservant l'équilibre qui existe entre le caractère redistributif (ou collectif) du régime et son aspect d'ordre purement individuel, *c.-à-d.* l'accumulation de droits de prestation sur une base personnelle.

Le régime comporte en plus un élément de solidarité intergénérationnel. De l'instauration du régime dans les années 60 jusqu'aux années 90, les cotisations courantes servaient presque entièrement à financer les prestations courantes, sans qu'aucune réserve significative ne s'accumule. Ce mode de financement fonctionne bien pourvu que la structure démographique ne change pas au fil des ans. Or le vieillissement de la population et la hausse de l'espérance de vie signifient que le coût pour la prochaine

génération de supporter le régime sur une base courante sera plus de 4 fois ce qu'il était au moment de la création du régime.

À leur juste valeur, sur une base individuelle, les prestations du RRQ pourraient être financées par un taux de cotisation approchant 6 p. cent. La différence entre ce taux et le taux actuel de 9.9 p. cent représente un transfert intergénérationnel, où les générations présentes et futures se trouvent à refinancer un régime qui fut sous-capitalisé par les prestataires courants et passés. À un taux d'environ 11 p. cent, cet écart s'agrandirait. Un certain équilibre fut atteint avec la réforme de 1998, il est donc important de limiter la hausse du taux de cotisation le plus que possible afin de maintenir cet équilibre.

De plus, une hausse marquée du taux de cotisation pourrait entraîner des conséquences néfastes pour l'économie québécoise. En effet, le RPC ne subit pas les mêmes pressions financières que le RRQ. Un taux de cotisation plus élevé au Québec nuirait à la compétitivité du Québec face aux autres provinces puisque les prestations offertes par les deux régimes – RRQ et RPC – sont essentiellement les mêmes.

Afin de limiter la hausse du taux de cotisation qui s'impose, les solutions favorisées devront assurer un partage équitable du coût du refinancement du Régime entre les prestataires actuels et les futurs cotisants.

Le document de consultation propose effectivement de partager le fardeau entre les générations. Cette approche est raisonnable. Les propositions au niveau des prestations qui sont contenues dans le document de consultation affecteraient d'une manière ou d'une autre tous les types de rentes. Au total, elles permettraient de réduire le taux d'équilibre de 0,3 pp. On remarque, par contre, que le partage n'est pas proportionnel à l'importance relative des prestations versées pour chaque type de rente. Par exemple, la rente de retraite représente environ 75 p. cent des prestations versées par le régime alors que les modifications proposées à la rente de retraite ne représente qu'environ 50 p. cent de l'effort demandé au niveau des prestations.

Ces propositions permettraient de réduire le taux de cotisation requis pour atteindre la stabilité à long terme d'environ 11 à 10,7 p. cent : c'est un pas dans la bonne direction, mais un effort plus grand serait nécessaire afin de limiter la hausse du taux de cotisation.

Je propose donc deux mesures additionnelles, et deux pistes de solution.

### **Autres ajustements proposés**

Une première proposition serait de temporairement geler (ou limiter) l'indexation des rentes de retraite au coût de la vie. Notons que du côté du RPC, aussitôt que le régime se trouve en position de déséquilibre actuariel (comme c'est le cas du RRQ) la loi prévoit un gel automatique des rentes.

Cette mesure permettrait de partager plus équitablement l'effort demandée entre les rentiers courants et les générations futures. Aucune des solutions suggérées jusqu'à présent ne proposent que les prestataires courants assument leur part du coût du

refinancement du Régime. Pourtant, ne sont-ils pas eux-aussi responsables du déficit accumulé ?

J'estime qu'un gel de l'indexation des rentes de retraite sur une période d'à peu près dix ans pourrait permettre de réduire la hausse du taux de cotisation d'environ 0,3 pp. *Ce que je suggère serait un gel, sur une période de 3 ans, jusqu'à la prochaine analyse actuarielle.*

On pourrait envisager des mesures compensatoires – hors du régime – qui permettraient d'atténuer l'incidence négative de cette proposition sur les plus démunis. Il faut noter qu'à l'heure actuelle, les prestataires à faible revenu font face à des taux d'imposition marginaux effectifs très élevés – souvent au delà de 50 p. cent. Donc, pour les retraités à faible revenu, la structure même du programme fédéral de supplément au revenu permettrait d'éponger une bonne partie du fardeau d'un gel de l'indexation, réduisant du même coup le coût pour le gouvernement québécois d'adopter des mesures compensatoires pour les plus pauvres.

Une deuxième proposition serait de hausser le facteur d'ajustement actuariel pour les retraites anticipées de 0,5 p. cent par mois à 0,6 p. cent. Le moment de la retraite (qu'elle soit anticipée ou tardive) est influencé par le potentiel de réduction ou d'augmentation du montant de la rente. Ces variations dépendent de facteurs d'ajustement qui n'ont pas changé depuis 1984 et qui n'ont pas suivi le rythme de l'allongement de l'espérance de vie et du développement économique. À leurs niveaux actuels, ils découragent la prise de retraite tardive et encouragent les travailleurs à prendre une retraite anticipée. Le document de consultation propose de hausser le facteur d'ajustement pour une retraite tardive de 0,5 p. cent à 0,7 p. cent par mois d'ajournement. Le même changement fut récemment proposé pour le RPC. Il a pour but de s'assurer que les gens qui décident de retarder leur retraite ne soient pas pénalisés. De la même façon, le régime ne devrait pas favoriser ceux qui décident de prendre une retraite anticipée. Pour cette raison, le RPC a proposé de faire passer le facteur d'ajustement actuariel pour les retraites anticipées de 0,5 p. cent à 0,6 p. cent. Le RRQ devrait faire de même.

Aussi, d'autres avenues pourraient être explorées.

### **Autres pistes de solution**

Les changements démographiques sont à la source des pressions financières que subit le RRQ. À moyen terme, on pourrait envisager une politique d'immigration internationale plus agressive, continuer l'adoption de politiques favorisant l'augmentation de la natalité, ainsi qu'augmenter la compétitivité migratoire du Québec sur le plan interprovincial. À ce chapitre, le Québec est la seule province canadienne ayant enregistré un déficit au titre de son solde migratoire interprovincial au cours de chacune des 37 dernières années.

Un renversement de tendance serait très bénéfique. Par exemple, une hausse de l'indice de fécondité de 0,2 enfant par femme d'ici les dix prochaines années, accompagnée de 8000 immigrants internationaux supplémentaires admis au Québec annuellement, et d'une augmentation équivalente du solde migratoire interprovincial, pourrait permettre de réduire le taux de cotisation d'un autre 0,42 pp. Cet exemple est probablement peu réaliste, mais montre jusqu'à quel point une situation démographique plus favorable permettrait de diminuer les pressions financières qui pèsent sur le régime.

Une autre piste de solution serait d'étudier la possibilité de hausser l'âge normal de la retraite (présentement 65 ans) pour faire face à l'accroissement de l'espérance de vie, possiblement en préservant l'âge minimum de départ à la retraite (60 ans). Plusieurs pays industrialisés, dont l'Allemagne et les États-Unis, ont optés pour cette solution. C'est sans doute la méthode la plus expéditive pour atténuer les déséquilibres financiers puisqu'elle permet à la fois d'augmenter les entrées et de diminuer les sorties de fonds.

Cela fait maintenant quelques années que les projections actuarielles montrent que la situation financière du RRQ se détériore. Il est nécessaire d'agir rapidement afin de préserver la stabilité financière à long terme promise par la réforme entreprise il y a maintenant plus de dix ans.

Ceci conclut ma présentation, M. le Président. Je suis à votre disposition si vous avez des questions.