

Mémoire présenté à la Commission des finances publiques

sur le

Rapport D'Amours

par

Claude Castonguay CC, OQ, FSA, FICA

Fellow invité au CIRANO

Québec, août 2013

Depuis 1986, le nombre de régimes complémentaires de retraite (RCR) a considérablement diminué. Comparativement aux 7,014 régimes alors sous la surveillance de la Régie des rentes, on n'en comptait plus que 2853 en 2009. Depuis, ce nombre a continué de diminuer.

Quant au nombre de participants, soit 1,506,400 en 2009, ils ne représentaient que 35.1% de la main d'œuvre active. Parmi les participants à un RCR, on constate que 638,200 participants, soit 42.2%, appartenaient au secteur public et parapublic. Seulement 869,000 travailleurs, soit 20.2% de la main d'œuvre active, participaient à un RCR privé.

Selon le rapport D'Amours, plus de 2,4 millions (61%) de travailleurs québécois ne participent à aucun régime complémentaire de retraite. Plus d'un travailleur sur deux n'a donc comme protection en vue de la retraite que la Sécurité de la vieillesse (SV) et le Régime des rentes du Québec (RRQ).

Le tableau suivant illustre la situation au plan financier vers laquelle ces travailleurs se dirigent.

Tableau 1 Sécurité de la vieillesse et Régime de rentes du Québec

Salaires (\$)	40 000	50 000	60 000
PSV – 65 ans	6 550	6 550	6 550
RRQ – 65 ans*	10 000	12 500	12 825
PSV + RRQ	16 550	19 050	19 325
Taux de remplacement (%)	41,3	38,1	32,2

* Ces montants sont des maximums. En pratique, les rentes peuvent être moindres par suite de périodes de chômage ou de plus faibles salaires.

On considère qu'un taux de remplacement (TR) d'au moins 60 à 70% du salaire précédant la retraite est nécessaire pour maintenir un niveau de vie acceptable. Comme le Tableau 1 permet de le constater, en l'absence d'épargne ou d'autres sources de revenus, les revenus de retraite de la majorité des travailleurs sans régime complémentaire, sont nettement insuffisants.

Les revenus de ces travailleurs se situent de plus sous le seuil de faible revenu selon l'enquête annuelle sur les revenus des personnes. Ce seuil se situait à 21,770\$ en 2012, soit un peu plus que le seuil de la pauvreté.

Face à cette situation, le gouvernement a confié en 2012 au Comité D'Amours le mandat de formuler des propositions afin d'améliorer notre système de retraite à l'égard de ces travailleurs tout en tenant compte des réalités économiques et démographiques.

Premier objectif

Dans son récent rapport, le comité propose comme premier objectif d'assurer la pérennité et la viabilité des régimes à prestations déterminées (PD). Toutefois, ces régimes, dont le nombre n'a cessé de diminuer, ne couvrent que 1,337,400 participants dont 638,200 appartiennent aux secteurs public et parapublic (incluant le municipal et les sociétés d'état telles Hydro-Québec et Loto-Québec). Il faut noter en outre que les régimes à prestations déterminées sont de plus concentrés dans les plus grandes entreprises, telles les banques et les sociétés d'assurance. Ces régimes couvrent donc des travailleurs dont les salaires se situent au-dessus de la moyenne.

On constate en outre que depuis 1986 la tendance est à la diminution des régimes PD soit qu'ils ont été terminés ou convertis en régimes à cotisations déterminées (CD). Tout indique que cette tendance lourde se poursuit. Ainsi, l'an dernier, une des grandes banques canadiennes annonçait que dorénavant ses nouveaux employés participeraient uniquement à un régime CD.

Bien que l'objectif d'assurer la pérennité des régimes PD est valable, l'on ne peut ignorer que ces régimes, en décroissance continue, ne couvrent qu'une minorité de travailleurs concentrés au sein des plus grandes entreprises et dans les secteurs public et parapublic.

Deuxième objectif

Compte tenu de la portée limitée de ce premier objectif, le comité propose comme second d'objectif de faire en sorte qu'un plus grand nombre de travailleurs bénéficient d'un régime complémentaire de retraite et que ce régime soit à prestation déterminée.

Le comité propose à cet effet de créer une rente longévité payable à tous les travailleurs à compter de 75 ans. Cette rente serait égale à 0,5% du salaire admissible pour chaque année de cotisation, sujet à un maximum de 20%. La rente longévité serait de plus pleinement capitalisée au moyen d'une cotisation annuelle de 1,65% du salaire admissible, de la part du travailleur et également de son employeur, sujet à un maximum de 51,100\$ (le MGA du régime de rentes du Québec).

Selon le comité, la rente longévité étant capitalisée est équitable au plan intergénérationnel, responsabilise les travailleurs, se rapproche de la vérité des coûts et respecte le principe de la diversification des sources de revenus des retraités.

Au-delà de ces caractéristiques, il est nécessaire toutefois d'analyser ce que la rente longévité signifierait concrètement pour les travailleurs qui ne participent à aucun régime complémentaire de retraite. Le Tableau 2 montre les taux de remplacement du revenu qui seraient produits par la rente longévité proposée dans le rapport D'Amours.

Ce tableau suppose que l'âge moyen de la retraite est 65 ans alors qu'en réalité il se situe à 60,2 ans. Cette donnée évolue toutefois alors que de plus en plus de personnes continuent, par choix ou par obligation de demeurer actifs au-delà de 60 ans.

Tableau 2 : Taux de remplacement produits par la rente longévité

Taux de remplacement (%)				
Âge à l'entrée	Salaire (\$)	40 000	50 000	60 000
25	65 ans à 75 ans	41,3	38,1	32,2
	75 et plus (avec rente longévité de 20%)	61,3	58,1	49,1
45	65 ans à 75 ans	41,3	38,1	32,2
	75 et plus (avec rente longévité de 10%)	51,4	48,1	40,7
55	65 ans à 75 ans	41,3	38,1	32,2
	75 et plus (avec rente longévité de 5%)	46,3	43,1	36,5

N.B.

Ce tableau montre que seuls les travailleurs âgés de 25 ans à la création du régime, qui auraient cotisé sans interruption pendant 40 ans, auraient droit à compter de 75 ans, compte tenu de la rente longévité, à un revenu de retraite de l'ordre de 60%. Entre la retraite et l'atteinte de 75 ans, tous ces travailleurs seraient appelés à vivre avec des revenus bien inférieurs au minimum de 60%.

Pour les travailleurs plus âgés lors de la création du régime, nous sommes loin du minimum de 60%, même avec l'apport de la rente longévité. Ainsi, le travailleur âgé de 55 ans au début du régime, gagnant un salaire de 50,000, ne recevrait que 38,1% de ce salaire entre sa retraite et 75 ans et, par la suite, seulement 43,1% à compter de 75 ans. Bref, en termes concrets, il ne recevrait que 19,050 entre 65 et 75 ans, suivi de 21,550 à compter de 75 ans, soit en dessous du seuil de faible revenu tout au long de sa retraite. Il est évident qu'il lui faudrait réduire de façon drastique son niveau de vie malgré la rente longévité à laquelle il aurait cotisé pendant 20 ans.

Le Tableau 2 met ainsi en relief le fait que **la rente longévité produit des taux de remplacement des revenus nettement insuffisants pour les travailleurs de 40 ans et plus. Or, c'est avant tout pour ces travailleurs que le problème de la retraite se pose.** C'est un problème de taille puisque, simplement au cours des dix prochaines années, plus d'un demi-million de travailleurs atteindront 65 ans.

Un tel résultat est d'autant moins justifiable, que les travailleurs et leurs employeurs seraient appelés à accumuler une réserve de 54 milliards au cours des 10 premières années du nouveau régime et de 129 milliards après 20 années. Il s'agirait là d'une ponction considérable à effectuer sur l'économie dont on ne peut ignorer les effets

négatifs. Selon le ministère des Finances, elle réduirait la compétitivité des entreprises et l'activité économique et entraînerait des pertes récurrentes de 0,6 à 0,8% du PIB. Cette perte doit être évaluée en tenant compte que, dans le contexte actuel et prévisible, une variation de l'ordre de 1% du PIB est lourde de conséquence.

De plus, en augmentant de 1,65% la masse salariale, jusqu'au maximum des gains admissibles, la rente longévité ajouterait un fardeau supplémentaire aux entreprises en augmentant leurs charges sociales. Nous savons que ces charges sont déjà, au Québec, parmi les plus élevées et les plus nombreuses.

La rente longévité aurait pour effet de freiner la croissance de la richesse collective.

La rente longévité soulève également une question au niveau de l'équité. En effet, les travailleurs non couverts par un RCR doivent, par leurs taxes et leurs impôts, participer au financement des régimes de retraite des employés des secteurs public et parapublic. Les cotisations élevées versées par le gouvernement à titre d'employeur et l'amortissement des déficits de solvabilité constituent ce financement. Il s'élève à des milliards chaque année.

Or, les travailleurs sans RCR ne reçoivent aucune aide financière correspondante pour leur propre retraite. Du point de vue de l'équité dans la répartition du fardeau fiscal entre les contribuables, une telle situation ne peut être ignorée. D'ailleurs, les analystes qui s'intéressent dans les médias à la question des pensions signalent toujours ce déséquilibre. N'est-il pas inéquitable d'imposer les travailleurs sans régime complémentaire de retraite afin de financer les généreux régimes de retraite des employés des secteurs public et parapublic?

Il me semble nécessaire de souligner que cette question ne fait pas partie des préoccupations et des principes du Rapport D'Amours.

Le principe d'une répartition équitable du fardeau fiscal entre les contribuables est fondamental.

Les régimes volontaires d'épargne-retraite

Compte tenu de la portée limitée de la rente longévité, le rapport D'Amours conclue qu'il faut aider les travailleurs à économiser davantage.

Le comité favorise à cet effet la mise en oeuvre rapide des régimes volontaires d'épargne-retraite, les RVER. Ces régimes de type cotisations déterminées sont calqués sur le modèle des RÉER collectifs. Selon le projet envisagé, tout employeur aurait l'obligation d'établir un régime RVER sans toutefois être tenu d'y contribuer.

L'expérience acquise avec les RÉER collectifs oblige à conclure que la voie des RVER ne permettra pas d'atteindre l'objectif visé. En effet, les efforts déployés dans le passé pour inciter les employeurs à assumer une part du financement de la retraite de leurs

employés sont loin d'avoir donné les résultats escomptés. Dans le contexte actuel, l'ouverture des marchés, la montée des pays émergents et la crise économique et financière exercent des pressions inédites sur les employeurs. De façon générale, ils placent la priorité sur la survie et la croissance de leurs entreprises plutôt que sur la retraite de leurs employés. Rien ne permet de croire que leurs préoccupations vont changer dans l'avenir.

De plus, selon le projet de RVER, les participants auraient l'option de retirer avant leur retraite les épargnes accumulées à leur compte. Or, les données sur les RÉER montrent que la plupart des épargnants encaissent leurs épargnes avant leur retraite. Ainsi, malgré les cinquante ans d'existence des RÉER, seulement 7,1% des personnes de 65 ans et plus recevaient en 2006 des revenus de leur RÉER. On note aussi, que les revenus de retraite provenant des RÉER vont en décroissant.

Il faut conclure que miser sur les RVER constitue une approche qui n'est pas susceptible d'accroître significativement les épargnes des travailleurs en vue de leur retraite.

Une rente longévité modifiée ?

Pour compléter l'analyse, il faut voir si la rente longévité pourrait être modifiée.

A la lecture des tableaux qui précèdent, on a vu que les travailleurs seraient obligés de traverser, suite à leur retraite, une période de dix à quinze années avant de recevoir la rente longévité. Ceux qui n'ont pas d'épargnes suffisantes devront en conséquence composer pendant cette période avec des revenus insuffisants en deçà du seuil de faible revenu. Malheureusement, tout indique qu'un nombre élevé de ménages se dirigent vers la retraite avec un niveau élevé de dette plutôt qu'avec des épargnes.

Pour que la rente longévité permette aux retraités de recevoir un revenu de retraite adéquat, il faudrait lui apporter au moins deux modifications.

La première modification limiterait le délai entre la retraite du travailleur et le début du paiement de sa rente longévité. Au lieu de 75 ans, le paiement de la rente longévité pourrait commencer plus tôt soit, à titre d'exemple, à compter de 70 ans. La période pendant laquelle le retraité aurait à compléter son revenu au moyen de ses épargnes serait selon cette modification plus courte et plus réaliste.

La deuxième modification ferait en sorte que la pleine rente longévité puisse être versée dans un délai plus court que les quarante années après la création du nouveau régime. Cet objectif pourrait être atteint par l'introduction d'une période de transition pour l'obtention de la pleine rente longévité. A titre d'exemple, dans l'hypothèse d'une transition de dix ans, les travailleurs seraient admissibles à une pleine rente longévité de 20% de leur salaire dès la dixième année suivant l'introduction du régime.

Le Tableau 3 montre que ces deux modifications porteraient le revenu de retraite des travailleurs se situant au salaire moyen au niveau de l'objectif de 60% à compter de 70 ans.

Tableau 3 : Rente longévité payable à 70 ans et période de transition de 10 ans

	Taux de remplacement (%)			
	Salaire (\$)	40 000	50 000	60 000
Tous les âges à l'entrée	65 ans à 70 ans	41,3	38,1	32,2
	70 et plus (avec rente longévité de 20%)	61,4	58,1	49,2

Du point de vue du taux de remplacement, la rente longévité modifiée permettrait à la majorité des travailleurs non couverts par des RCR de maintenir un niveau de vie conciliable avec leur salaire pré-retraite.

Par contre, ces deux modifications éloigneraient considérablement la rente longévité des principes financiers énoncés dans le rapport D'Amours. La rente longévité ne serait que partiellement capitalisée et la réserve accumulée serait considérablement réduite. Une partie de son financement passerait à la charge de la population active. De plus, ces modifications exigeraient une hausse non souhaitable du taux de cotisation de la part des travailleurs et des employeurs.

La modification de la rente longévité irait nettement à l'encontre des principes du Rapport D'Amours.

Un régime complémentaire individuel de retraite

Avec l'arrivée des baby-boomers à la retraite, nous nous dirigeons vers une véritable crise. L'état peut et doit agir face à cette situation. Il doit avoir comme objectif de faire en sorte que le plus grand nombre possible de travailleurs reçoivent à la retraite un niveau de revenu compatible avec leur salaire pré-retraite. Il ne s'agit pas ici de superflu mais bien d'éviter à des centaines de milliers de travailleurs des baisses drastiques de leur niveau de vie. A noter qu'il s'agit pour plusieurs de travailleurs autonomes, d'employés d'entreprises qui ne comptent que quelques employés et de travailleurs dont les emplois sont précaires. Face à cette situation, le Comité D'Amours a reconnu le caractère essentiel d'une forme obligatoire d'épargne de la part des travailleurs qui ne cotisent pas à un RCR.

Dans cette perspective, il existe une forme d'épargne qui peut être adaptée à notre situation, soit celle d'un régime complémentaire individuel de retraite (RCIR). Au cours des dernières années, certains pays ont pris cette voie, notamment la Suède en 1999 et la Nouvelle Zélande en 2007 avec son plan KiwiSaver.

Dans un RCIR québécois, les travailleurs qui ne cotisent pas à un RCR seraient automatiquement tenus d'épargner en vue de leur retraite à compter d'un certain âge, disons lorsqu'ils atteignent 35 ans. Afin de tenir compte du fait que des travailleurs pourraient s'objecter à l'obligation d'épargner, ils auraient l'option, au moment de leur admissibilité au régime, de s'en désengager.

A titre d'illustration, les modalités d'un RCIR pourraient s'inspirer du modèle suivant :

1. Les travailleurs ayant atteint l'âge d'admissibilité, soit 35 ou 40 ans, et qui ne cotisent pas à un RCR, seraient tenus de cotiser un pourcentage de leur revenu de travail; les travailleurs qui épargnent en amortissant une hypothèque sur leur maison seraient exemptés de cette obligation.
2. Les travailleurs qui ne souhaitent pas épargner auraient l'option de se désengager du régime; pour ce faire, ils seraient tenus de signer une déclaration à l'intérieur d'un délai de quelques semaines, ce qui les obligerait à réfléchir aux conséquences de leur geste.
3. Les revenus couverts se situeraient entre un minimum (25 à 30,000\$) et un maximum (60 à 70,000\$).
4. Le taux de cotisation devrait être d'au moins 3%. Afin de faciliter l'introduction du régime, le taux de cotisation pourrait être de 1% la première année, de 2% la seconde et atteindre le niveau permanent de 3% à compter de la troisième année. Les travailleurs qui le souhaitent pourraient opter pour un pourcentage plus élevé de cotisation.
5. A compter de 65 ans ou plus, les participants auraient le choix de recevoir une rente viagère ou une rente conjointe en provenance de la Régie des rentes ou d'une institution financière agréée. Par rapport à la rente longévité, l'intervalle entre la retraite et le début du paiement de la rente de retraite serait considérablement réduit.

En vertu de son RCIR, un travailleur de 45 ans, avec salaire de 50,000, recevrait dès 65 ans une rente de retraite de 4,280 par année. Cette rente augmenterait de 22,5% son revenu provenant de la Sécurité de la vieillesse et du RRQ et porterait le taux de remplacement de son salaire de 38,1% à 46,7%. (1)

Un tel régime responsabiliserait les travailleurs en les obligeant à faire un choix au sujet de l'épargne en vue de leur retraite. En contrepartie, la collectivité assumerait une responsabilité envers ceux qui prennent la voie de l'épargne par l'octroi d'un crédit d'impôt spécifique. Ce crédit devrait être assez élevé pour tenir compte de l'équité fiscale et pour inciter les travailleurs à prendre la voie de l'épargne.

Chaque travailleur aurait un compte personnel dans lequel ses cotisations et celles du gouvernement seraient versées. Les épargnes dans ces comptes porteraient intérêt selon les rendements obtenus sur les placements.

(1) Cet exemple est fondé sur un taux d'intérêt à long terme de 5%.

Les sommes accumulées dans les comptes personnels seraient immobilisées et les retraits ne seraient permis que pour des motifs exceptionnels telle l'acquisition d'une résidence ou l'amortissement d'une hypothèque. Les montants accumulés dans des RCR et des RÉER traditionnels pourraient être transférés dans les comptes personnels des travailleurs. .

Les fonds accumulés pourraient être investis par la Caisse de dépôt ou, selon le choix du participant, par une institution financière agréée.

Le RCIR comporterait plusieurs avantages. Il pourrait être configuré spécifiquement en fonction des travailleurs en cause. Sa mise en place serait effectuée rapidement et sans grands frais étant donné que les mécanismes de perception des cotisations et d'inscription des épargnes dans des comptes individuels sont déjà en place à Revenu Québec et à la Régie des rentes.

Contrairement à la rente longévité, le RCIR n'imposerait pas aux employeurs une obligation de cotiser. Il n'alourdirait donc pas les charges sociales des entreprises et ne poserait pas de problème à celles qui ont des employés hors Québec.

La réserve accumulée serait réduite par le fait que seuls les travailleurs de 35 ans et plus verseraient des cotisations et que le paiement des rentes de retraite commencerait à 65 ans plutôt qu'à 75 ans. L'effet négatif de la ponction sur l'économie serait considérablement réduit.

Enfin, tout en maintenant la diversité des revenus, le RCIR n'introduirait aucun transfert intergénérationnel.

Un régime complémentaire individuel de retraite constitue une véritable option en fonction du remplacement du revenu de retraite. Il ne comporterait aucun transfert sur la main d'œuvre active, n'alourdirait pas les charges sociales des employeurs et son impact sur l'économie serait neutre.

Conclusion

Confronté par la perspective de voir des centaines de milliers de travailleurs se diriger vers une baisse drastique de leur niveau de vie à la retraite, le Rapport D'Amours mise sur le concept de régime à prestation déterminée et propose la rente longévité. Cette voie comporte de sérieuses limitations.

Le régime complémentaire individuel de retraite constitue une solution adaptée de façon réaliste en fonction de la situation des travailleurs qui ne cotisent à aucun régime complémentaire de retraite.

Il n'existe pas de réponse facile à la question complexe des pensions. Le débat doit se poursuivre résolument afin d'identifier la forme d'épargne la mieux équilibrée et

appropriée en vue de la retraite. Plus le temps court, plus la recherche d'une solution va s'avérer difficile.