

L'AVENIR DU SYSTÈME DE RETRAITE QUÉBÉCOIS

MÉMOIRE SUR LE RAPPORT
« INNOVER POUR PÉRENNISER LE SYSTÈME DE RETRAITE »
(RAPPORT D'AMOURS) PRÉSENTÉ PAR LA CSD À LA
COMMISSION DES FINANCES PUBLIQUES
LE 20 AOÛT 2013



CENTRALE DES SYNDICATS DÉMOCRATIQUES

Juillet 2013

TABLE DES MATIÈRES

Page

PRÉSENTATION	1
INTRODUCTION.....	2
UN RÉGIME DE RETRAITE, C'EST D'ABORD ET AVANT TOUT DU SALAIRE INDIRECT OU DIFFÉRÉ.....	5
LES RECOMMANDATIONS DU RAPPORT D'AMOURS.....	11
La rente longévité.....	11
Décaissement pour les régimes à cotisations déterminées.....	15
Recommandations liées à la « capitalisation améliorée ».....	17
Droits à la cessation de participation	19
Base de « solvabilité allégée ».....	20
La période de cinq ans pour la négociation de la réduction des droits acquis.....	21
Partage des coûts pour les régimes du secteur public	23
LES SILENCES DU RAPPORT D'AMOURS	24
Composition des comités de retraite	24
Régimes non traditionnels.....	25
CONCLUSION	26

PRÉSENTATION

La Centrale des syndicats démocratiques (CSD) représente plus de 70 000 travailleuses et travailleurs œuvrant dans presque tous les secteurs d'activité économique du Québec, à l'exception des fonctions publiques fédérale et québécoise.

La CSD compte environ 300 syndicats affiliés, la très grande majorité provenant du secteur privé. Environ un tiers des membres de nos syndicats affiliés sont couverts par un régime complémentaire de retraite, mais très peu le sont par un régime à prestations déterminés (RPD). En fait, à part les syndicats du secteur municipal, du réseau de la santé et des services sociaux et ceux de l'industrie des services automobiles, très peu d'autres membres de nos syndicats affiliés bénéficient de RPD. Il est donc normal que la sécurité financière à la retraite soit une préoccupation très grande pour la CSD.

En 2004-2005, nous avons effectué une enquête par questionnaire auprès des membres de neuf syndicats affiliés à la CSD dans le cadre d'un projet de recherche sur le vieillissement de la main-d'œuvre¹ qui a révélé que 30 % des travailleuses et travailleurs interrogés entrevoyaient la retraite comme un moment assez ou très difficile, et ce, principalement à cause de leur situation financière. Qui plus est, dans les quatre milieux de travail où le salaire horaire était le moins élevé, c'est 50 % des salariés qui entrevoyaient la retraite comme un moment assez ou très difficile et, dans le milieu de travail où le travail atypique était le plus développé (travail à temps partiel et sur appel), malgré qu'il s'agissait d'emplois dans le réseau de la santé et des services sociaux, la proportion grimpeait même à 77 %.

Bien que n'ayant pu actualiser ces chiffres, nous pouvons faire l'hypothèse que cette proportion, après la crise financière et économique de 2008-2009, est beaucoup plus élevée aujourd'hui.

¹ La réalisation du projet de recherche a bénéficié d'une subvention d'Emploi-Québec, dans le cadre des projets majeurs à l'initiative d'un des membres de la Commission des partenaires du marché du travail (CPMT). Les résultats en sont publiés dans la brochure **Vieillessement de la main-d'œuvre et perspective intergénérationnelle. Guide syndical d'intervention 2006**, une publication CSD, 2006, 96 pages.

INTRODUCTION

D'entrée de jeu, nous devons préciser que la CSD a accueilli favorablement, au moment de sa publication, le rapport « Innover pour pérenniser le système de retraite », mieux connu sous le nom de Rapport D'Amours, du nom du président du comité d'experts sur l'avenir du système de retraite québécois qui l'a pondue. D'abord, parce que la CSD a été du nombre des intervenants rencontrés par le comité à demander « *que la réflexion engagée par le comité [s'intègre] dans une vision globale de la sécurité financière et de son incarnation dans le système de retraite* » au lieu de se limiter à l'étude « *des régimes complémentaires de retraite occupant le « troisième étage » de notre système de retraite et sous la surveillance de la Régie des rentes du Québec, soit principalement les régimes à prestations déterminées* » [voir l'encadré ci-dessous], comme son mandat initial l'y tenait².

Les trois étages du système de retraite québécois

<p>On a l'habitude de décrire le système québécois de sécurité financière à la retraite comme un édifice à trois étages. Les deux premiers sont obligatoires et assurent un revenu de base, alors que le troisième est facultatif.</p>
--

- | |
|---|
| <ul style="list-style-type: none">- Le premier étage est le Programme de sécurité de la vieillesse financé par l'impôt fédéral. Il comprend principalement la pension de Sécurité de la vieillesse et le Supplément de revenu garanti (pour ceux et celles qui gagnent en gros moins de 16 000 \$ par année à la retraite);- Le deuxième étage est constitué du Régime de rentes du Québec (RRQ) qui est financé par des cotisations. Le RRQ – comme son équivalent dans le reste du Canada, le Régime de pensions du Canada – remplace 25 % des revenus moyens de travail gagnés au cours de la vie active. La rente augmente donc avec les gains cotisés, mais plafonnent lorsque les gains atteignent le maximum admissible (51 100 \$ en 2013).- Le troisième étage est constitué de mesures facultatives, comme les régimes complémentaires de retraite à prestations déterminées (RPD) ou à cotisations déterminées (RCD), les régimes enregistrés d'épargne retraite (REER) et les comptes d'épargne libre d'impôt (CELI). |
|---|

<p>Pour le salaire industriel moyen, le 1^{er} palier remplace environ 15 % du revenu, le 2^e, environ 25 %, le reste de l'objectif de remplacement du revenu de 70 % devant être comblé par les mesures du 3^e palier.</p>

² *Innover pour pérenniser le système de retraite. Un contrat social pour renforcer la sécurité financière de tous les travailleurs québécois*, rapport du comité d'experts sur l'avenir du système de retraite québécois (à l'avenir, nous y référerons comme étant le Rapport D'Amours), 2013, p. III (message du président du comité d'experts).

Ensuite, parce que le diagnostic posé était solide. Il est selon nous sain, entre autres :

- De s'inquiéter du sort de près de la moitié (47 %) des travailleurs québécois qui ne participent à aucune forme d'épargne collective;
- De s'inquiéter du fait que seulement 18 000 des 1,2 millions de travailleurs couverts par un régime à prestations déterminées supervisé par la Régie des rentes du Québec recevraient la promesse de rente qu'on leur a faite « *si l'ensemble des régimes s'étaient terminés au 31 décembre 2011* »³;
- De constater qu'une hausse des taux d'intérêt ou que de meilleurs rendements futurs seront insuffisants pour réduire à zéro les déficits de solvabilité des RPD;
- Bref de constater que le statu quo n'est pas une solution.

Enfin, les solutions proposées, pour surprenantes qu'elles soient nous paraissent prometteuses, surtout celle relative à la mise sur pied de la rente longévité. Nous disions, dans notre communiqué de presse, qu'il s'agissait « *d'une solution innovatrice qui, sans être parfaite, est bien cadrée pour venir en aide en particulier à toutes les personnes qui n'ont pas de régime complémentaire de retraite qui, autrement, risqueraient de survivre à leurs épargnes (ou en d'autres mots risqueraient de vivre leurs dernières années dans le dénuement total).*(...) Avec un taux de cotisation somme toute assez faible (1,65 % du salaire soumis à la cotisation, [avec l'obligation de la double cotisation], tant l'employeur que le travailleur [cotisant à parts égales], la rente longévité permettrait de mutualiser le risque longévité pour l'ensemble des travailleurs, elle serait un régime de retraite à prestations déterminées géré par un organisme public (la Régie des rentes du Québec) réputé pour ses frais de gestion minimales et serait, du fait de son étendue, plus sécuritaire que les régimes d'employeurs ou même que les régimes sectoriels ».

Nous émettions également des réserves sur certaines propositions (nous y reviendrons), mais, dans l'ensemble, nous étions agréablement surpris. Aujourd'hui, après une analyse plus approfondie du Rapport D'Amours, nous ne renions pas notre première réaction, mais

³ Rapport D'Amours sommaire, page 16.



nous sommes en mesure de poser davantage de questions quant aux présupposés sur lesquels est bâti le rapport, de même que sur certaines de ses omissions.

UN RÉGIME DE RETRAITE, C'EST D'ABORD ET AVANT TOUT DU SALAIRE INDIRECT OU DIFFÉRÉ⁴

Il importe de rappeler que l'origine du système de retraite est le fruit de luttes sociales plutôt que de décisions politiques ou patronales bienveillantes. Et que ces luttes ont été menées par le mouvement syndical qui visait à faire reconnaître le droit à une retraite à partir de la notion de « salaire indirect » ou différé, c'est-à-dire qu'au lieu d'obtenir toute amélioration des conditions de travail sous la forme d'augmentations de salaire, les travailleurs ont accepté des augmentations moindres à condition qu'une partie de leur salaire soit versée dans un régime de retraite dont ils pourraient toucher les fruits plus tard. C'est pour cette raison que la primauté a été accordée, en Amérique du Nord, au régime de retraite à « prestations déterminées »⁵ financé par l'institution de la double cotisation (employeurs – salariés). Celle-ci était fondée sur l'idée d'un compromis capital-travail orientant la répartition des gains de productivité et de manière plus générale la distribution de ce qu'on peut appeler le dividende de la croissance en faveur du temps libéré de la contrainte de travailler. Nous retrouvons heureusement cette notion de double cotisation dans la proposition de rente longévité.

La cotisation sociale étant un mécanisme de capture salariale et de répartition de ce dividende sous la forme autre que le revenu immédiat, sous des formes plus ou moins socialisées, du point de vue du « salaire indirect », la question des retraites n'était donc pas reliée à celle de l'épargne individuelle, ni à celle de l'investissement financier. Ce sont des

⁴ Cette section du mémoire est inspirée de la présentation qu'Éric Pineault, du département de sociologie de l'UQAM, est venu faire au Congrès 2013 de la CSD, le 18 juin dernier, quand nous avons abordé le point à l'ordre du jour traitant de l'avenir du système de retraite québécois. Sa présentation suivait celle de Luc Godbout et de René Beaudry sur le Rapport D'Amours lui-même.

⁵ Il y a encore aujourd'hui consensus, malgré le fait que plusieurs régimes soient transformés ou qu'il y soit tout simplement mis fin, sur le fait que les régimes à prestations déterminées (RPD) sont les mieux à même d'assurer la sécurité financière à la retraite, justement parce qu'ils comportent une promesse de rente et qu'ils répartissent mieux le risque longévité sur l'ensemble d'un groupe. Nous tenons à préciser que ce constat ne vise pas, de notre côté, à déifier les RPD puisque cette meilleure sécurité financière à la retraite est tributaire de la santé économique de l'entreprise, pas plus qu'à dénigrer l'ensemble des régimes à cotisations déterminées (RCD) qui, lorsqu'ils sont issus d'un véritable choix collectif, sont tout aussi valables comme choix qu'un RPD.

éléments qui se sont rajoutés pendant les années 1980 et 1990 et qui correspondent au mouvement général de la financiarisation de l'économie. C'est d'ailleurs à partir de cette période que les RPD ont commencé à perdre du terrain, et ce, généralement au profit des régimes à cotisations déterminées (RCD).

Le Rapport D'Amours illustre ce délaissement des RPD par le fait que 24,1 % des régimes sous la supervision de la RRQ avait un volet à cotisations déterminées en 2011, alors que cette proportion était de seulement 6,4 % en 2000. Les auteurs du rapport qualifient cette tendance à la transformation des RPD en RCD, ou à l'ajout d'un volet cotisations déterminées pour le service futur, de regrettable sur le plan de l'équité intergénérationnelle parce que :

« -Les travailleurs nouvellement embauchés ne bénéficient pas du même niveau de sécurité financière que leurs collègues plus anciennement à l'emploi de l'entreprise.

-On empêche les nouveaux travailleurs de bénéficier d'un régime de qualité, offrant le même niveau de sécurité financière que celui garanti aux générations précédentes. »⁶

Ce constat est d'autant plus grave qu' « au Canada, le mouvement de transition des RPD vers les RCD se développe presque exclusivement dans le secteur privé »⁷, une situation qui devient un terreau fertile aux déclarations démagogiques à l'effet que ce sont les « payeurs de taxes » qui ne bénéficient pas de régime de retraite, ou en tout cas de moins bons régimes, qui doivent payer pour les déficits des régimes des « gras durs » du secteur public.

Si la proportion de travailleurs couverts par un régime complémentaire de retraite (RCR) ne diminue pas, c'est la qualité des régimes qui change. Si, entre 1991 et 2008, les RPD du secteur privé au Canada ont perdu environ 400 000 adhérents, les RCD, eux, en ont gagné

⁶ Rapport D'Amours, page 94.

⁷ Mathieu Saint-Onge, **La montée des régimes de retraite à cotisations déterminées : vers la fragilisation des retraites?**, Notes de recherche de l'IREC (Institut de recherche en économie contemporaine), avril 2011, p. 9 [25 pages].

plus de 420 000 durant la même période au Canada⁸ et les régimes hybrides⁹ couvraient en 2008 environ 370 000 personnes, un type de régime qui était marginal en 1991. « À cet égard, nous sommes témoins de l'émergence d'une nouvelle forme d'inégalité fondée non pas sur l'accessibilité à un régime complémentaire de retraite, mais bien sur la nature qualitative de la protection qui est offerte aux travailleurs et aux travailleuses par ce genre de régime. Dans ce contexte, ce sont les fondements de la cohésion sociale du système de sécurité de revenu à la retraite qui sont ébranlés »¹⁰.

D'où l'importance de tenter d'assurer la pérennité et la viabilité des régimes à prestations déterminées, comme s'est engagé à le faire le comité D'Amours avec ses propositions, parce que ces régimes s'inscrivent dans la logique de la protection sociale, alors que les régimes à cotisations déterminées, eux, relèvent de la logique de l'accumulation du capital puisque aussi bien le risque financier que le risque longévité reposent exclusivement sur l'individu au lieu d'être partagés avec l'ensemble des participants au régime.

Dans le débat sur l'avenir du système de retraite, il faut éviter de perdre de vue l'essentiel : comment répartir le dividende de croissance, comment les salariés peuvent-ils capturer une part des gains de productivité sous la forme d'une augmentation du temps libéré de la contrainte de travailler?

Depuis une trentaine d'années, la capture de ces gains a été essentiellement faite sous la forme de profit et de la conversion d'une part importante des profits en revenus pour les directions d'entreprise, plutôt qu'en salaire direct ou indirect. La croissance des inégalités dans les pays industrialisés est un symptôme de cette tendance. Le graphique 1 montre que même les pays réputés plus égalitaires – bien que beaucoup moins affectés – n'échappent

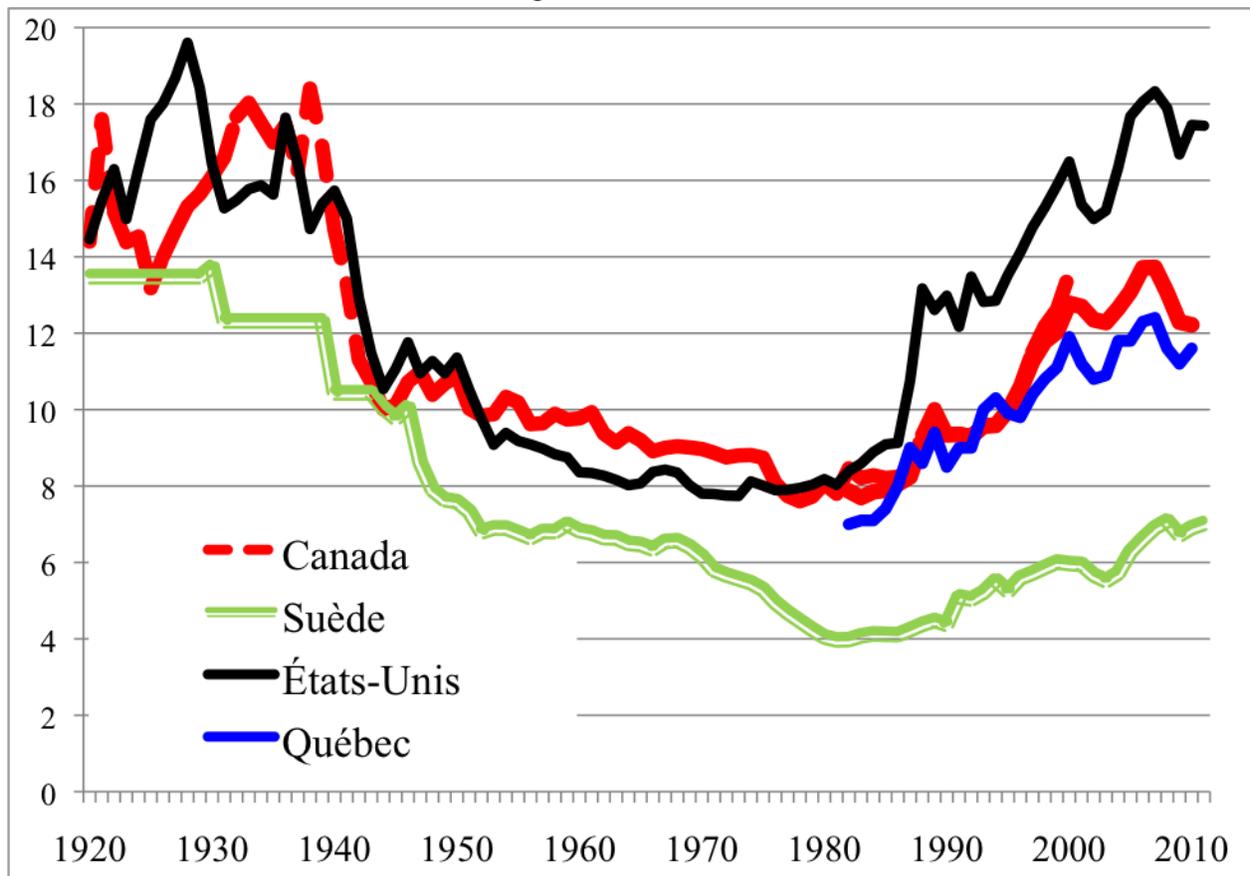
⁸ Ibid.

⁹ Les « RPD ne sont pas tous abolis ou convertis en RCD, mais ils n'acceptent plus de nouveaux participants. Soulignons toutefois que, dans les faits, cette exclusion des nouveaux employés de la participation au RPD constitue souvent le premier pas vers la fermeture de celui-ci. Inévitablement, lorsqu'un RPD est privé de nouveaux participants, l'écart croissant entre le nombre de membres actifs et celui des membres retraités entraîne un déséquilibre financier insurmontable à long terme ». Mathieu Saint-Onge, **La montée des RCD**, op. cit., p. 9.

¹⁰ Mathieu Saint-Onge, **La montée des RCD**, op. cit., p. 9.

pas à la croissance des inégalités puisque la part des revenus accaparée par le 1 % le plus riche de la population est en croissance partout.

Graphique 1 : Évolution de la part de revenus obtenus par le 1 % le plus riche, Canada, États-Unis et Suède de 1920 à 2010 et Québec de 1982 à 2010



Source : Alvaredo, Facundo, Anthony B. Atkinson, Thomas Piketty and Emmanuel Saez, The World Top Incomes Database, <http://topincomes.g-mond.parisschoolofeconomics.eu/>, consulté le 10 mars 2013. Pour le Québec, Statistique Canada, CANSIM, tableau 204-0002.

Tous ceux qui aujourd’hui dénigrent les RPD le font surtout à cause des coûts que ceux-ci peuvent représenter, soit pour la société entière (le RRQ est un RPD), soit pour les entreprises individuelles. On n’aurait donc plus les moyens de se les permettre. Or, ce que les tenants de ce discours ne disent pas, c’est d’abord que, bien que sur papier, les

employeurs soient responsables des déficits des régimes de retraite, dans les faits, les employeurs transfèrent leur obligation sur le dos des travailleurs en leur demandant de revoir à la baisse les conditions de la retraite en alléguant que les difficultés financières liées au régime menacent la survie ou la relance de l'entreprise. Les nombreux cas vécus ces dernières années le démontrent clairement (Mine Jeffrey, Résolu, White Birch, etc.).

Ensuite, c'est que le jour où l'ensemble du système de retraite sera passé d'une logique de salaire indirect à celle de l'investissement financier par le transfert du risque des régimes sur le salarié, on n'aura pas plus les moyens de se les permettre. Un des aspects souvent négligé dans l'analyse comparée des régimes de retraite, est le fait que les régimes basés sur l'investissement financier, et de surcroît ceux qui sont les plus individués tels les régimes volontaires d'épargne retraite (RVER), impliquent un coût important en « services financiers », c'est-à-dire que l'industrie du placement s'érige en « superstructure » par-dessus le régime et ponctionne une part importante du rendement liée à l'investissement financier par le biais des frais de gestion des régimes.

Le Rapport D'Amours, utilisant les données de la firme Morningstar, estime que « *le niveau médian des frais de gestion par rapport à l'actif des fonds communs de placement de titres à revenus fixes au Canada est de 1,31 %, et celui des fonds d'action est de 2,31 %* »¹¹. Alors que « *les frais totaux des régimes à prestations déterminées varient entre 0,2 % et 1 %, selon la taille de la caisse de retraite* »¹². Les frais de fonds commun sont donc en moyenne beaucoup plus élevés pour les régimes individués que pour les RPD ou même le RRQ (pour lequel ils se situent autour de 0,2 %). C'est une des raisons pour lesquelles les régimes privés et individués sont aussi moins performants en termes de coûts de gestion que les RPD et surtout les régimes publics.

Épargne individuelle (plutôt que cotisation) et investissement financier sont les mots clés des régimes d'avenir de retraite, or il faut souligner le caractère plutôt utopique – dans le

¹¹ Rapport D'Amours, page 34.

¹² Ibid., page 34. Cette fois, les données sont celles de CEM Benchmarking. Nous tenons à préciser que les frais de gestion dans un RCD peuvent aussi être de moins de 1 %, quand l'étendue du régime permet des économies d'échelle importantes, par exemple.

contexte d'économie politique – de la construction d'un système de retraite sur ces deux piliers. Premièrement, malgré un taux d'épargne « statistique » positif, le niveau d'endettement des ménages continue de croître au Québec et au Canada. On ne voit pas comment les pratiques effectives d'épargne pourraient évoluer sans une augmentation significative de la rémunération des salariés. Si la rémunération des salariés n'augmente pas, on peut être assuré que toute restriction importante des dépenses de consommation pour dégager une épargne significative produirait un choc de demande important à l'économie dans un contexte où la croissance est très faible et repose essentiellement sur la consommation des ménages. Éventuellement, ce choc de demande se répercuterait sur la croissance, l'emploi et donc éventuellement sur les salaires.

Deuxième limite, les prévisions de rendement (qui compensent pour les taux d'épargne effectifs trop bas) des investissements financiers sur lesquelles reposent ces régimes sont souvent complètement irréalistes (mais comme ce sont des arguments de vente....), cela crée un « voile » qui cache le fait que c'est l'économie d'aujourd'hui – celle où les gens travaillent et dépensent – qui doit générer les rentes de demain selon des taux qui n'ont aucun rapport avec le taux de croissance effectif des économies.

Une économie qui croît à 3 % doit dégager des rendements réels beaucoup plus grands que ce 3 % pour que chacun, le travailleur qui épargne, le financier qui gère, ait sa part. Impossible sans presser là où on peut, c'est-à-dire le coût et le rendement du travail. Cet irréalisme sera exacerbé alors que nos économies entrent dans une ère de stagnation où les facteurs plus séculiers (tendance à la baisse de l'investissement, demande fragile, mauvaise répartition des revenus) se combinent avec de puissantes forces conjoncturelles (austérité et limite à l'endettement des ménages).

LES RECOMMANDATIONS DU RAPPORT D'AMOURS

La rente longévité

Nous l'avons dit et écrit, la rente longévité est une proposition surprenante, mais la proposition d'en faire un régime à prestations déterminées, universel et obligatoire, à double cotisation, géré par un organisme public, nous plaît énormément. C'est le fait de la faire débiter à 75 ans qui plaît moins.

Mais rappelons-en d'abord les grandes lignes. La rente longévité serait administrée par la Régie des rentes du Québec et prévoirait l'accumulation d'un crédit annuel de rente égal à 0,5 % du salaire, jusqu'à concurrence du maximum des gains admissibles (MGA : 51 100 \$ en 2013), moyennant le versement d'une cotisation de 3,3 % de ce salaire partagée en parts égales entre l'employeur et le travailleur, ou payée en totalité par le travailleur autonome.

Contrairement au Régime de rentes du Québec, ce nouveau programme prévoirait une prestation totalement capitalisée :

- les cotisations seraient versées à la Caisse de dépôt et placement du Québec et devraient servir, avec les rendements, à défrayer totalement le coût de la rente longévité, en minimisant le plus possible les transferts de coût entre les générations;
- comme mécanisme d'ajustement, le crédit de rente, l'indexation après la retraite (laquelle est capitalisée) et la cotisation pourraient varier dans le temps;
- aucune prestation d'invalidité n'y serait greffée;
- des prestations de décès minimales sont prévues, tant avant qu'après la retraite, dont le montant serait le même, peu importe que le travailleur ait un conjoint ou non.

Les régimes complémentaires de retraite pourraient prévoir une intégration avec la rente longévité à 75 ans, tout comme cela est présentement possible avec le Régime de rentes du

Québec. Toutefois, dans le cas des régimes dont l'employeur est public, cette intégration serait obligatoire.

Selon nous, non seulement la rente longévité à 75 ans risque-t-elle d'envoyer le message qu'il sera normal de travailler jusqu'à cet âge tardif à l'avenir, mais le choix de l'âge de 75 ans apparaît arbitraire. On nous dit que les 75 ans d'aujourd'hui (en fait, de 2009), c'est comme les 65 ans de 1970. Voyons ce qu'il en est. Selon les données de l'Institut de la statistique du Québec (ISQ), s'il est vrai que l'espérance de vie des hommes (c'est la donnée utilisée dans le Rapport D'Amours) était bien de 13 ans en 1970, elle n'a pas cru de dix ans jusqu'en 2009, mais plutôt de 5,5 ans¹³. En fait, les auteurs du Rapport utilisent un tour de passe-passe en comparant l'espérance de vie à 65 ans pour 1970 à celle à 60 ans pour 2009 qui, elle, est de 23 ans, donc dix ans de plus. Si les hommes vivront dix ans de plus à la retraite qu'en 1970, à cause de la diminution de l'âge médian de la retraite, ça ne veut pas dire que leur espérance de vie à 65 ans a gagné dix ans et, surtout, que leur espérance de vie en bonne santé – car il faut être en bonne santé pour pouvoir continuer à travailler – ait suivi la même tendance.

Par exemple, en 2006 (dernières données disponibles pour l'espérance de vie en bonne santé)¹⁴, l'espérance de vie à 65 ans des hommes était de 18,0 ans, alors que leur espérance de vie en bonne santé (sans incapacité) au même âge n'était que de 10,7 ans. Est-ce qu'on nous propose de travailler jusqu'à la veille de devenir grabataire?

Nous pensons donc que la Régie des rentes du Québec doit refaire des estimations de coût pour une entrée en vigueur de la rente longévité à 70 ans. Nous sommes loin d'être convaincus qu'une entrée en vigueur avant 75 ans constituerait un incitatif à partir à la retraite plus tôt, surtout que l'ajout aux prestations, une fois le régime pleinement effectif, ne serait que de 20 % du salaire, jusqu'au maximum des gains admissibles. Alors imaginez

¹³ L'espérance de vie à 65 ans des hommes était de 18,5 ans selon la figure 2 de l'article de Frédéric F. Payeur, « La mortalité et l'espérance de vie au Québec en 2012 », paru dans la publication de l'ISQ, **Coup d'œil sociodémographique**, no 26, mai 2013, page 2 [5 pages].

¹⁴ **Pour guider l'action. Portrait de santé du Québec et de ses régions, Les statistiques**, Direction des communications du ministère de la Santé et des Services sociaux du Québec, 2011, page 48.

l'effet dans les premières années de l'entrée en vigueur de la rente longévité : serait-ce l'idée de toucher quelques points de pourcentage de plus sur leur rente qui incitera les gens à partir plus tôt à la retraite? Nous ne le croyons pas.

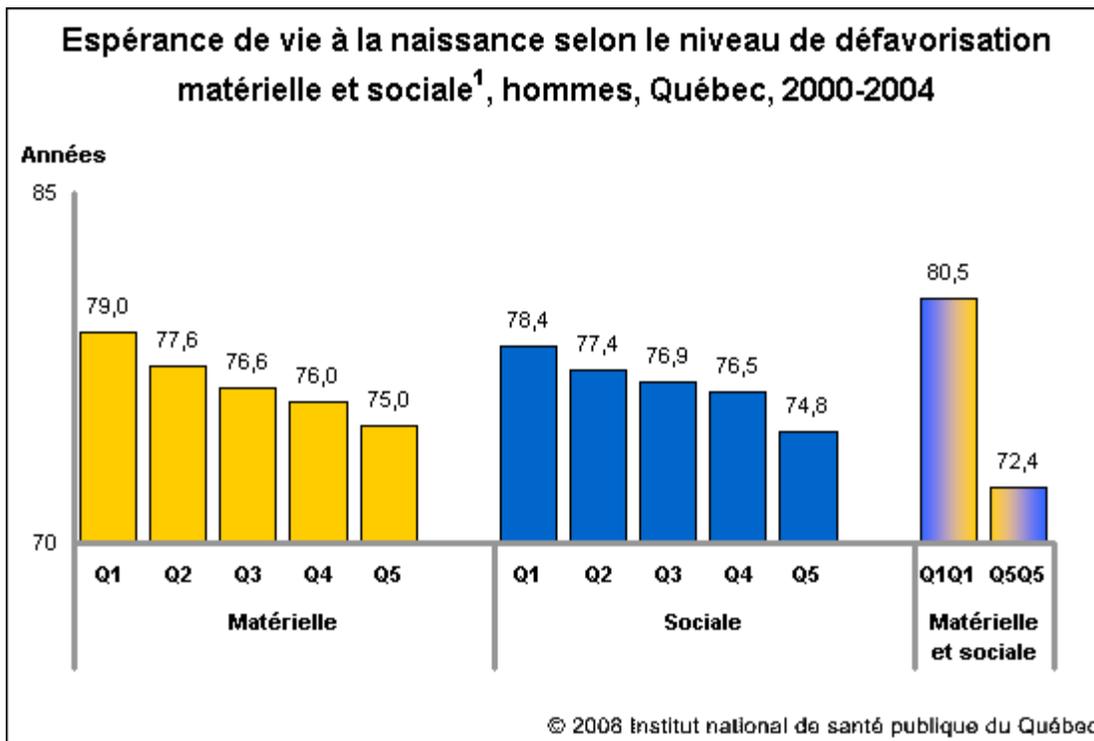
L'autre aspect qui nous interpelle, c'est le fait que le Rapport D'Amours ne tienne pas compte du fait que l'espérance de vie varie aussi beaucoup en fonction de la tranche de revenu et de la condition sociale, les plus défavorisés vivant moins longtemps que les favorisés. C'est ce que le graphique de la page suivante¹⁵ exprime clairement.

Nous pensons donc qu'il doit y avoir un traitement différencié pour les personnes qui ont gagné un faible revenu toute leur vie, que celles-ci devraient pouvoir toucher prématurément par rapport aux autres leur rente longévité, sinon elles risquent d'avoir à cotiser toute leur vie pour une rente à laquelle, dans les faits, elles n'auraient pas ou peu droit. Nous proposons donc que les travailleurs défavorisés aient la possibilité de recevoir la valeur totale de la rente longévité sur une période de cinq ans précédant le début du versement de la pension de la Sécurité de la vieillesse. Si on est en mesure de produire des cartes de défavorisation très précises¹⁶, la Régie des rentes devrait être capable d'établir, à partir de ses fichiers de revenus d'emploi, qui sont les travailleurs qui font partie de cette catégorie de travailleurs défavorisés.

¹⁵ Tiré du site de l'Institut national de santé public (INSPQ), www.inspq.qc.ca/Santescope/element.asp?NoEle=777. Si des données plus récentes nous donnerait une espérance de vie un peu plus haute pour le 5^e quintile (et tous les autres d'ailleurs), il n'en demeure pas moins que l'écart entre le 1^{er} et le 5^e quintile tend à se maintenir avec les années. Il faut aussi souligner que l'écart est beaucoup moins grand du côté des femmes.

Note méthodologique tirée du site de l'INSPQ : Q1 et Q5 correspondent respectivement aux quintiles de population le plus favorisé et le plus défavorisé. Dans chaque quintile, on retrouve 20 % de la population du Québec. Q1Q1 regroupe les personnes qui se trouvent à la fois dans le quintile matériel le plus favorisé et le quintile social le plus favorisé. Q5Q5 regroupe les personnes qui se trouvent à la fois dans le quintile matériel le plus défavorisé et le quintile social le plus défavorisé.

¹⁶ Voir, par exemple, la carte de la défavorisation de Montréal au http://ville.montreal.qc.ca/portal/page?_pageid=8258.90427994&_dad=portal&_schema=PORTAL



Sources :

Ministère de la Santé et des Services sociaux. Fichier des décès.

[Ministère de la Santé et des Services sociaux. Fichier des naissances vivantes.](#)

[Ministère de la Santé et des Services sociaux. Service du développement de l'information, version février 2005.](#)

L'espérance de vie à la naissance des hommes diminue à mesure que le niveau de défavorisation augmente, à la fois pour les dimensions matérielle et sociale. Pour les deux dimensions, les hommes du quintile le plus favorisé (Q1) peuvent espérer vivre environ quatre années de plus que ceux du quintile le plus défavorisé (Q5). Toutefois, lorsque l'on tient compte à la fois des deux dimensions, l'écart entre les extrêmes (Q1Q1 et Q5Q5) double et s'élève à huit ans.

Décaissement pour les régimes à cotisations déterminées

Le comité d'experts propose de modifier la *Loi sur les régimes complémentaires de retraite* pour permettre le versement de prestations variables à même le régime selon le modèle du fonds de revenu viager (FRV) (recommandation n° 19). Il propose aussi de permettre un décaissement plus rapide, après 60 ans, des sommes immobilisées dans un compte de retraite ou dans un FRV, notamment pour tenir compte de la rente longévité (recommandation n° 20).

Nous sommes favorables à ces mesures, d'autant qu'au dernier congrès de la CSD, plusieurs personnes sont intervenues pour signaler que l'immobilisation de ces fonds, surtout en cas de situation financière précaire, était très difficile à accepter parce que les besoins financiers sont plus grands quand les personnes peuvent encore profiter de la vie que lorsqu'elles devront faire une croix sur certains types d'activités à cause de leur état de santé.

Nous sommes cependant très conscients du fait que des dégrèvements d'impôt ont été accordés pour permettre d'accumuler ces sommes pour la retraite et que l'on ne doit pas, comme société, utiliser la caisse commune que constituent les impôts, même indirectement, pour permettre à certaines personnes de se payer toutes les extravagances qu'elles souhaitent. C'est pourquoi nous croyons que ces décaissements doivent être balisés. Déjà à partir de 60 ans, mais avant 65 ans, les gens peuvent réclamer une rente temporaire qui, combinée à la rente viagère, équivaut grosso modo à 18 % par année¹⁸ de leur avoir en caisse. Mais pour les personnes qui prennent leur retraite à 65 ans ou plus tard, il n'existe rien de semblable.

Nous proposons donc qu'une formule qui est applicable au fédéral depuis 2008 le soit aussi au Québec. Il s'agit de la formule du FRV restreint, qui permet, pour les particuliers âgés d'au moins 55 ans, un débloqué unique de 50 % des avoirs immobilisés dans un FRV vers

¹⁸ La formule est beaucoup plus compliquée qu'un pourcentage, mais le résultat donne environ 18 % par année selon des projections faites à partir d'un capital de départ dans un FRV de 50 000 \$ et de 100 000 \$.

un instrument d'épargne à imposition différée non immobilisé (un RÉER, par exemple). De cette façon, les gens peuvent avoir accès à leur capital accumulé sans dilapider totalement leur pécule de retraite.

Le FRV restreint permet aussi le déblocage d'un solde minime quand ils détiennent dans leur FRV moins que 50 % du maximum des gains annuels ouvrant droit à pension. Ils peuvent alors tout retirer d'un coup ce qui est considéré comme un solde minime. Dans le cas du Québec, en 2013, ce 50 % équivaldrait donc à 25 550 \$ (50 % de 51 100 \$).

Enfin, le FRV restreint permet un déblocage en cas de difficulté financière d'un montant pouvant aller jusqu'à 50 % du maximum des gains annuels ouvrant droit à pension, et ce, par année civile. En 2013, cela aurait représenté aussi 25 550 \$.

Recommandations liées à la « capitalisation améliorée »

Autant le passif actuariel que le coût du service courant seraient établis avec de nouvelles règles plus contraignantes quant au taux d'actualisation à utiliser pour la période post retraite. Le taux serait basé sur le taux courant des obligations corporatives pour la durée du passif des retraités à la date de l'évaluation, pour une hausse attendue de quelque 15 % à 20 % des passifs et des coûts du service courant à ce jour.

Les déficits pourraient être amortis sur 15 années initialement, cette période se réduisant graduellement à 10 années dans les cinq années suivant la mise en place des nouvelles règles de capitalisation.

Une évaluation actuarielle serait requise annuellement.

Il est à noter que l'adaptation de ces nouvelles règles aux régimes de retraite par financement salarial (RRFS) ou aux régimes à prestations cibles (RPC) n'est pas prévue dans le rapport.

Comme c'est le cas pour l'ensemble des taux d'intérêt, ceux des obligations corporatives sont sujets à des variations mensuelles non négligeables, particulièrement fortes durant les périodes de crise et de « sortie » de crise, comme de fut le cas en 2008-2009. Utiliser le taux des obligations corporatives pour calculer le passif actuariel de capitalisation et le coût du service courant augmentera grandement la variabilité des résultats et des cotisations à verser, ce qui n'est souhaitable ni pour l'employeur ni pour les participants au régime.

Nous proposons donc que le passif de capitalisation et le coût du service courant continuent d'être basés sur la politique de placement du régime (tel que recommandé par l'Institut canadien des actuaires), mais en y ajoutant une marge de sécurité obligatoire de 20 %¹⁹.

¹⁹ Voir le document de recherche du Groupe de travail sur le calcul des provisions pour écarts défavorables pour les évaluations en continuité de l'Institut canadien des actuaires intitulé : **Provisions pour écarts défavorables pour les évaluations actuarielles en continuité des régimes de retraite à prestations déterminées**, document 213002, janvier 2013, 17 pages. Les données pertinentes se retrouvent à l'annexe B du document. Le lecteur se rendra

Cette marge de sécurité plus grande, incluse dans les taux de cotisation, permettrait d'éviter, dans la plupart des situations économiques, de verser des cotisations additionnelles pour déficits actuariels et pourrait aussi être utilisée pour indexer les rentes de retraite lorsque le niveau de la marge de sécurité est jugé suffisant. L'utilisation des excédents d'actifs serait également interdite si la marge de sécurité n'est pas pleinement capitalisée.

De plus, nous sommes d'avis que la période d'amortissement d'un déficit actuariel devrait être maintenue à 15 ans, et ce, afin de limiter les variations des taux de cotisation, qui sont source d'iniquité intergénérationnelle.

compte que la marge de 20 % ne couvre pas toutes les situations (par exemple, plus la portion des actions – versus les obligations – est importante dans le portefeuille de placements, plus la marge de sécurité doit être grande), mais elle couvre un large éventail de situations.

Droits à la cessation de participation

Le comité d'experts propose d'éliminer la prestation additionnelle découlant de l'indexation des rentes différées avant l'âge de 55 ans ainsi que la rente additionnelle découlant de la règle du 50 %, ces deux dispositions étant applicables en cas de cessation de participation et visant à maintenir une certaine équité entre la rente différée et la rente de retraite.

Le Rapport propose aussi de baser le calcul de la valeur de transfert en cas de cessation de participation sur le taux des obligations corporatives utilisées pour la base de capitalisation.

Nous sommes d'accord pour éliminer la prestation additionnelle et la règle du 50 %, deux dispositions qui compliquent l'administration et la compréhension des régimes de retraite à prestations déterminées. Par contre, pour fins d'équité entre les participants, les participants cessant leur participation avant l'âge de 55 ans devraient avoir droit aux mêmes avantages accessoires (retraite anticipée bonifiée, rente de raccordement, indexation avant la retraite dans un régime à salaire final) que les participants cessant leur participation après l'âge de 55 ans.

Nous sommes aussi d'accord pour que la valeur de transfert en cas de cessation soit basée sur les hypothèses actuarielles de capitalisation, afin que les sorties de fonds du régime soient concordantes avec les cotisations versées. Par contre, cette valeur de transfert n'inclurait pas la marge de sécurité (et d'indexation). Le participant aurait le droit de profiter de cette marge et de l'indexation qui en résulte uniquement s'il conserve ses droits dans le régime.

Base de « solvabilité allégée »

Le Rapport propose de conserver le calcul de la base de solvabilité d'une évaluation actuarielle, mais de ne plus exiger de cotisation additionnelle en cas de déficit de solvabilité, ce qui constitue un recul du point de vue de la protection des salariés. L'évaluation de solvabilité servirait principalement à restreindre l'utilisation des excédents d'actif, lorsque ces excédents sont inférieurs à la provision pour écarts défavorables (PED).

Compte tenu de la marge de sécurité obligatoire de 20 % intégrée dans la base de capitalisation proposée au point sur la « capitalisation améliorée », la PED calculée sur base de solvabilité n'est plus nécessaire pour limiter l'utilisation des excédents d'actif.

Compte tenu de nos propositions en cas de cessation de participation décrites au point précédent (sur les droits à la cessation de participation), la seule différence entre le passif de capitalisation et le passif en cas de terminaison de régime, est le coût additionnel (comparativement au passif de capitalisation) pour acheter les rentes des retraités en cas de terminaison de régime. Nous proposons que ce différentiel soit pleinement capitalisé à la retraite d'un participant, par la marge de sécurité que nous proposons et, si nécessaire, par des cotisations « additionnelles de terminaison » étalées sur une certaine période. Ces cotisations additionnelles seraient exigées uniquement des employeurs ayant la responsabilité d'un déficit de terminaison et étant susceptibles de déclarer éventuellement faillite. La base de solvabilité telle que définie actuellement ne serait donc plus nécessaire.

La période de cinq ans pour la négociation de la réduction des droits acquis

Une période de cinq années à compter de la modification de la méthode de capitalisation serait prévue pour permettre aux parties de s'entendre sur une réduction de certains droits acquis découlant du service passé et exigeant normalement les consentements individuels, notamment :

- l'indexation après la retraite;
- la retraite subventionnée avant 65 ans, autant pour les participants actifs que pour ceux ayant droit à des rentes différées;
- l'indexation avant la retraite des rentes différées;
- la subvention pour la rente au conjoint;
- la cristallisation du salaire final, lorsque les rentes pour le service futur sont modifiées sur la base d'un salaire de carrière.

Lorsque les participants actifs sont représentés par un syndicat, ce dernier serait l'intervenant pour négocier avec l'employeur pour les travailleurs qu'ils représentent.

Pour les autres participants, les retraités par exemple, la proposition de l'employeur leur serait présentée et elle serait acceptée à moins que 30 % des participants visés ne la refusent. Il est à noter que la réduction pour les retraités ne pourra viser que l'indexation de la rente.

À compter de la 4^e année, s'il n'y a pas d'entente, l'employeur pourrait procéder unilatéralement à la réduction de l'indexation après la retraite aux conditions suivantes :

- la réduction du passif actuariel découlant de la modification est inférieure à 50 % du déficit actuariel de capitalisation;
- l'employeur verse à la caisse de retraite une somme équivalente à la réduction du passif actuariel;
- la redéfinition unilatérale de l'indexation devra s'appliquer de la même manière aux retraités actuels et aux retraités futurs en ce qui concerne les services passés.

Nous sommes d'accord avec cette proposition, mais à la condition que l'accord de toutes les parties (employeur, employés, retraités) soit obtenu. L'abaissement des droits à la suite d'une décision unilatérale de l'employeur est inacceptable, compte tenu que le régime de retraite constitue un contrat. Et de toute façon, qu'est-ce qui incitera un employeur à tenter de réellement négocier s'il sait qu'à la quatrième année, il pourra imposer sa volonté? Les auteurs du Rapport D'Amours ont beau tenter de minimiser ce parti-pris en faveur de l'employeur en ajoutant que ce que l'employeur épargne en agissant unilatéralement, il devra le verser à la caisse de retraite pour réduire le passif actuariel, c'est une fausse circonstance atténuante puisque, sans cette possibilité d'action unilatérale et sans entente avec les travailleurs et leurs représentants ou avec les retraités, il aurait de toute façon eut à verser cette somme, et ce, sans obtenir de réduction des droits acquis pour l'avenir.

De plus, à des fins d'équité entre les participants du régime, l'abaissement des droits des retraités ne devrait pas être limité à la clause d'indexation.

Partage des coûts pour les régimes du secteur public

Les régimes du secteur public visés par la Loi RCR, soit les régimes des secteurs municipal et universitaire et des centres de la petite enfance seraient maintenant soumis aux mêmes règles de financement que les régimes du secteur privé, lesquelles seraient modifiées. Le financement des régimes du secteur public devrait ainsi être renforcé par les nouvelles règles, alors que celui des régimes du secteur privé en serait allégé.

Par contre, le comité d'experts propose que le coût à l'égard du service courant des régimes du secteur public soit obligatoirement partagé en parts égales entre l'employeur et les participants actifs. Toutefois, cette obligation ne s'appliquerait pas au service passé.

Cette proposition nous apparaît inacceptable, compte tenu que le partage de coût a été établi à la suite d'ententes intervenues entre l'employeur et ses syndicats et employés. Si la formule du partage des coûts doit changer à l'avenir, il faut que ce soit fait par la négociation collective et non en l'imposant par décret.

LES SILENCES DU RAPPORT D'AMOURS

Composition des comités de retraite

Le Rapport ne propose pas de changement à la composition des comités de retraite.

Nous proposons que les comités de retraite soient composés d'un minimum de 50 % de représentants des participants. Nous avons constaté que les comités de retraite comprenant un seul représentant des participants actifs et un seul représentant des participants non actifs ne remplissent pas correctement l'objectif d'informer et de responsabiliser les participants du régime.

Régimes non traditionnels

Le Rapport est muet sur le sort des régimes non traditionnels, tel que le régime complémentaire de retraite (RCR) du SNEGQ²⁰ et du SDEG²¹ qui est un régime soustrait aux dispositions de la Loi RCR ayant trait à la responsabilité de l'employeur. Or, ce régime est victime d'un préjugé défavorable parce qu'il est géré par le syndicat. Le législateur lui a donc imposé des règles plus drastiques encore que pour les RCR dits d'employeurs.

Le RCR du SNEGQ et du SDEG est un régime totalement dédié aux participants et administré par un comité de retraite uniquement composé de participants (plus un membre indépendant). L'employeur est libéré de sa responsabilité à l'égard des déficits de solvabilité, qui doivent être remboursés par les participants actifs sur une période d'amortissement plus courte que celle allouée aux employeurs (trois ans au lieu de cinq).

Nous sommes d'avis que les propositions contenues dans les pages précédentes applicables aux régimes à prestations déterminées du secteur privé devraient également s'appliquer au RCR du SNEGQ et du SDEG, et ce, dans le but d'assurer la pérennité de ce régime (comme celle des régimes traditionnels).

Le régime du SNEGQ et du SDEG a été créé en 1986 et avait toujours été pleinement capitalisé jusqu'à l'apparition du premier déficit de solvabilité à la fin de 2009, déficit qui s'est creusé par la suite. Si le fardeau devient trop lourd pour les travailleurs actifs en regard de la solvabilité du régime, la pérennité du régime sera mise en cause si rien n'est fait. C'est pourquoi nous pensons qu'il y aurait lieu également de permettre au RCR du SNEGQ et du SDEG d'inclure des prestations cibles dans les dispositions du régime, afin de préserver l'équité intergénérationnelle. Ces prestations cibles ne s'appliqueraient qu'au service futur (avec cloison étanche du service passé).

²⁰ Syndicat national des employés de garage du Québec Inc.

²¹ Syndicat démocratique des employés de garage du Saguenay Lac Saint-Jean.

CONCLUSION

Selon nous, toute réflexion concernant l'avenir des régimes de retraite doit partir de l'idée derrière la création des régimes à prestations déterminées qui était celle d'établir un régime de protection sociale supplémentaire en vue d'assurer la sécurité financière à la retraite des travailleurs et, par l'instauration de la double cotisation, de responsabiliser les employeurs face à cette noble ambition. Rappelons que c'est le mouvement syndical qui a réussi à faire reconnaître les prestations de retraite comme du salaire indirect ou différé.

Le Rapport D'Amours marque plusieurs bons points à cet égard, particulièrement avec sa recommandation d'instaurer la rente longévité. Le cadre qu'ils en proposent permet en effet d'éviter bien des problèmes souvent identifiés avec la responsabilité individuelle face à l'épargne retraite. D'abord, la double cotisation proposée pour la rente longévité reconnaît à la fois qu'il s'agit d'un régime de protection sociale et d'une responsabilité patronale face à la sécurité financière à la retraite. Ensuite, la rente longévité permettra de répartir le risque longévité sur l'ensemble des travailleurs québécois, et son administration par la Régie des rentes du Québec permettra d'en réduire considérablement les coûts de gestion, coûts de gestion qui rognent souvent une grande partie des rendements de l'épargne individuelle. Le fait que la rente sera totalement capitalisée réduit de beaucoup le risque de devoir hausser les taux de cotisation à l'avenir, hausse(s) à la source de l'iniquité intergénérationnelle, les plus âgés ayant payé des taux moins élevés que les plus jeunes pour le même niveau de prestations.

Nous avons par contre des réserves importantes quant à la proposition de ne la faire débiter qu'à 75 ans. D'abord, nous doutons du fait qu'un début plus tôt (à 70 ans) susciterait des départs hâtifs à la retraite parce qu'avant qu'elle ne paie pleinement ses prestations, il se sera écoulé une quarantaine d'années et que chaque année de mise en vigueur n'ajoutera que 0,5 % du salaire moyen à la prestation de retraite. Nous demandons à la Régie des rentes du Québec de faire des estimations pour une mise en paiement des prestations à 70 ans. De plus, la rente longévité proposée ne tient pas compte du fait que les travailleurs défavorisés vivent beaucoup moins longtemps que ceux qui sont favorisés. Selon nous, les travailleurs défavorisés devraient pouvoir toucher la totalité de la valeur de

la rente longévité sur une période de cinq ans précédant le début du versement de la pension de la Sécurité de la vieillesse.

En ce qui a trait au décaissement des sommes accumulées dans un FRV, plus de souplesse doit être accordée, sur le modèle du FRV restreint en vigueur au fédéral depuis 2008 parce que ceux et celles qui n'auront pas pu profiter d'une rente temporaire avant 65 ans verront les avoirs immobilisés quasi éternellement à partir de 65 ans.

Pour ce qui est des propositions visant à assouplir les règles applicables aux régimes à prestations déterminées, nous pensons que certaines d'entre elles ratent la cible. La « capitalisation améliorée » qui devrait prendre en compte les taux courants des obligations corporatives, qui sont plus élevés que ceux des obligations gouvernementales et surtout plus fluctuants, augmenterait grandement la variabilité des résultats d'une évaluation actuarielle et des cotisations à verser, ce qui n'est souhaitable ni pour l'employeur ni pour les participants. Nous proposons plutôt de conserver la base de capitalisation actuelle, en lui adjoignant une marge de sécurité obligatoire de 20 %, soit une marge beaucoup plus élevée que l'actuelle. Et tant que cette marge de sécurité ne serait pas pleinement capitalisée, l'utilisation des excédents d'actifs serait interdite. Enfin, nous nous opposons à ce que l'évaluation de solvabilité ne serve à l'avenir qu'à restreindre l'utilisation des excédents d'actifs alors qu'à l'heure actuelle, elle sert aussi à protéger les salariés puisque le résultat de l'évaluation de solvabilité peut forcer l'employeur à verser une cotisation additionnelle en cas de déficit. Notre proposition de marge de sécurité obligatoire de 20 % devrait suffire à éviter de verser une cotisation additionnelle dans la plupart des cas. Mais si la marge de 20 % s'avérait insuffisante, on ne devrait pas éliminer la possibilité de cotisation additionnelle de l'employeur puisque, selon nous, assurer la protection des cotisants demeure sa responsabilité.

Nous nous opposons aussi fortement à la possibilité que les employeurs puissent décider unilatéralement de la façon d'abaisser les droits acquis des participants si les négociations n'ont rien donné pendant trois ans. Pour nous, c'est la façon idéale d'inciter l'employeur à ne pas trouver de règlement négocié puisque, à partir de la 4^e année, il pourra décider seul

de tout. Cet abaissement ne doit pouvoir se conclure qu'avec l'accord de toutes les parties (employeur, travailleurs, retraités).

Nous sommes aussi contre l'imposition du partage 50-50 du coût du service courant des régimes du secteur public. Encore ici, c'est par la négociation que doit se décider ce partage et non par décret.

Enfin, le comité d'experts est silencieux sur deux points que nous trouvons importants. D'abord, il ne dit rien de la composition des comités de retraite. Pour notre part, nous proposons qu'ils soient constitués d'un minimum de 50 % de représentants des participants parce que nous avons constaté que les comités de retraite où il y a un seul représentant des participants actifs et un seul des participants non actifs ne remplissent pas correctement l'objectif d'informer et de responsabiliser les participants au régime. Ensuite, les régimes non traditionnels comme celui du SNEGQ et du SDEG, entièrement dédié aux participants et dont le comité de retraite est uniquement composé de participants, doivent pouvoir bénéficier de certains assouplissements du même type que ceux que nous proposons pour les régimes à prestations déterminées dits d'employeurs. Présentement, le régime du SNEGQ et du SDEG est un régime soustrait à la Loi RCR, il est temps de le réintégrer dans son giron et d'arrêter de lui imposer des règles plus sévères du seul fait qu'il soit géré par un syndicat. Nous souhaitons aussi qu'il soit permis au régime du SNEGQ et du SDEG d'inclure des prestations cibles dans ses dispositions pour maintenir l'équité intergénérationnelle, pour éviter d'imposer un fardeau trop lourd aux travailleurs actifs en regard de la solvabilité du régime qui a été mise à mal à cause de la crise de 2008.