

IRIS

Institut de recherche
et d'informations
socio-économiques

Avis de l'IRIS sur le Rapport Innover pour pérenniser le système de retraite (Rapport D'Amours)

Mémoire rédigé par

Eve-Lyne Couturier, chercheure

Maxime Lefrançois, chercheur associé

L'auteur tient à remercier l'ensemble des personnes qui ont travaillé à rendre cette étude possible.

mise en page Eve-Lyne Couturier
conception graphique molotov.ca

Toutes nos publications sont gratuites. En devenant membre ou en faisant un don, vous contribuez au maintien de l'accès libre à nos idées et à nos recherches :

Institut de recherche et d'informations socio-économiques

1710, rue Beaudry, bureau 2.0, Montréal (Québec) H2L 3E7
514 789-2409 · www.iris-recherche.qc.ca

Introduction

En mars dernier, l'IRIS publiait une étude¹ sur les retraites au Québec qui s'intéressait particulièrement à la situation des régimes à prestations déterminées. Le rapport s'attachait principalement à deux questions. D'une part, on y analysait la situation des régimes de retraite au Québec en essayant de cerner les forces et les faiblesses de la présente architecture du système de retraite dans un contexte de vieillissement de la population. D'autre part, une comparaison à plusieurs indicateurs économiques internationaux permettait de constater la position du régime québécois et canadien face à ceux de certains autres pays comparables. Ce faisant, il nous a été possible de mieux préciser quels types de modifications il était possible et souhaitable d'apporter au système québécois.

Notre analyse se base sur l'hypothèse qu'un revenu de remplacement acceptable à la retraite doit dépasser 70 % du revenu en période d'activité. Nous avons choisi ce seuil en concordance avec la majorité des experts sur le sujet. Bien entendu, pour les personnes les plus pauvres, 70 % de ce qu'elles avaient lorsqu'actives demeure un montant relativement faible et même, pour certaines, carrément insuffisant.

Voici un résumé des principales conclusions de notre étude, qui se trouve en annexe du présent document :

La pérennité du système de retraite exige qu'une cohérence soit maintenue entre ses trois piliers, soit les prestations publiques universelles (supplément de revenu garanti, pension à la sécurité de la vieillesse et RRQ), les régimes complémentaires à prestations déterminées et l'épargne personnelle.

- Dans l'état actuel du système de retraite, plus de la moitié de la population québécoise a un potentiel peu élevé ou nul d'obtenir un niveau adéquat de revenu à la retraite.
- Sans être optimale, la situation du système de retraite du Canada et du Québec n'est pas catastrophique lorsque comparée à celles des pays de l'OCDE. Il permet d'éviter les situations de grande pauvreté pour les plus démunis, mais ne garantit pas des taux de remplacement adéquats pour les personnes gagnant le salaire moyen ou plus.
- Afin de rendre les régimes à prestations déterminées plus viables, des solutions négociées sont possibles, par exemple en revoyant la répartition des coûts, en augmentant les marges de solvabilité, en modifiant l'âge de la prise de retraite ou les conditions pour avoir droit à une retraite anticipée, etc.
- La solution gouvernementale de régler les problèmes du système de retraite par la mise en place des régimes volontaires d'épargne-retraite (RVER) permettra effectivement d'améliorer le taux de couverture des régimes complémentaires, mais pas d'offrir des revenus intéressants à la retraite, et ce en raison de frais de gestion élevés, de l'absence de contribution de l'employeur et d'un risque qui sera assumé en totalité par les employé-e-s.
- La bonification du RRQ, au contraire, permettrait d'améliorer les revenus de retraite de l'ensemble de la population active. Cela réaménagerait l'équilibre du système de retraite, dégageant du même coup de l'espace pour mettre en place des réformes dans la gestion des RPD par le biais d'un processus de négociation intégrant toutes les parties intéressées.

Dans ce contexte, l'IRIS attendait avec impatience le rapport D'Amours² afin de voir si les experts du comité arriveraient aux mêmes conclusions et propositions. À la lecture

1 LEFRANÇOIS, Maxime, Mathieu ST-ONGE, et Eve-Lyne COUTURIER, *Système de retraite au Québec et au Canada : constats et solutions*, étude de l'IRIS, mars 2013, <http://www.iris-recherche.qc.ca/publications/retraites-constats-et-solutions>.

2 D'AMOURS, Alban, *et al.*, *Innover pour pérenniser le système de retraite*, avril 2013, http://www.rrq.gouv.qc.ca/fr/rapport_comite.

de ce document, nous avons eu la surprise de voir que, malgré la similitude des constats formulés, les solutions proposées différaient grandement.

Une constatation importante qui émane de la lecture du rapport D'Amours est que, pour atteindre les objectifs énoncés par les experts, les grands changements proposés doivent être implantés de manière cohérente et intégrale. Ainsi, si des changements aux méthodes comptables étaient apportés aux régimes de retraite sans que la rente longévité soit également implantée, l'IRIS craint une exacerbation de la situation déjà précaire des retraité·e·s du Québec. De plus, advenant que les recommandations du rapport D'Amours soient acceptées, il faudra apporter une attention particulière à leur implantation graduelle afin de permettre une transition efficace qui permettra de maintenir, voire de bonifier, les revenus prévus des travailleurs·euses qui ont déjà commencé à économiser en vue d'une retraite.

Dans le présent document, nous reprendrons la structure du sommaire du rapport D'Amours. Nous commenterons séparément chacun de ses 7 volets en soulignant les points d'accord et de désaccord entre notre analyse et conclusions et celles du comité d'experts. Nous avons intégré au présent mémoire certaines sections de notre étude de mars 2013 (reproduite en annexe) pour en faciliter la compréhension. Les numéros de page cités entre parenthèses réfèrent à cette étude.

1. Les régimes publics offrent une très bonne protection pour les revenus les plus bas, cette protection diminuant cependant rapidement avec la croissance des revenus.

Le comité estime que les personnes ayant les revenus les plus bas profitent d'une très bonne protection grâce aux régimes publics. Le rapport D'Amours arrive à cette conclusion par l'analyse des études de l'OCDE sur les régimes de retraite dans le monde, et de celles du RRQ, un processus qui révèle les taux de remplacement offerts au Québec selon différents types de revenus.

Ainsi, tout comme l'IRIS, la commission D'Amours constate que les personnes ayant eu au cours de leur vie active de faibles revenus sont les mieux couvertes. Grâce aux régimes publics – Supplément de revenu garanti (SRG), Pension de la sécurité à la vieillesse (PSV) et Régime de rentes du Québec (RRQ) – les personnes âgées n'ayant gagné que 50 % du salaire moyen québécois au cours de leur vie active obtiennent à la retraite un taux de remplacement de base de plus de 80 %. Il s'agit d'un taux bien supérieur à la moyenne des pays de l'OCDE. Rappelons par ailleurs qu'un taux de remplacement compris entre 60 et 70 % apparaît comme condition minimum d'un revenu décent aux yeux de la majorité des groupes travaillant sur la question des retraites.

Toutefois, pour les personnes ayant gagné au moins le salaire moyen, le taux de remplacement diminue rapidement. En effet, le SRG est conçu spécifiquement pour aider les personnes âgées les plus pauvres et la PSV est modulée afin d'offrir un support de moins en moins important au fur et à mesure que les revenus des personnes s'élèvent. Quant au RRQ, il peut remplacer jusqu'à 25 % du salaire obtenu pendant la carrière, jusqu'à concurrence d'un salaire de 51 000 \$ par année. Ainsi, une personne qui gagne un revenu élevé lorsqu'elle est sur le marché du travail aura droit à des montants proportionnellement moins importants qu'une personne moins fortunée. Le système tel que présentement constitué nécessite donc pour elles la couverture d'un régime complémentaire pour leur assurer des revenus suffisants après la retraite.

Ici encore, l'IRIS et la commission D'Amours se rejoignent : le système actuel permet aux personnes les plus pauvres d'avoir droit à des revenus minimum au-dessus du seuil de faible revenu. Bien entendu, plusieurs problèmes continuent à entraver l'accès à une sécurité financière des plus démunis. Il existe encore notamment un pourcentage trop élevé de personnes âgées qui ne font pas les démarches requises pour obtenir l'argent auquel elles ont droit, soit par manque de connaissances ou par négligence.

2. Pour les revenus moyens et supérieurs à la moyenne, l'épargne est souvent insuffisante pour assurer la sécurité financière à la retraite.

Comme nous l'avons vu dans la section précédente, la formulation du système de retraite au Québec et au Canada rend nécessaire pour les bénéficiaires de revenus moyens ou supérieurs à la moyenne de cotiser à un régime de retraite complémentaire. Il existe une variété de régimes qui répondent à cette définition, mais on peut y distinguer principalement deux catégories : les régimes d'employeurs (à cotisations déterminées ou prestations déterminées) et l'épargne personnelle (au moyen des RÉER, des CELI et d'autres véhicules d'épargne privés).

Ce constat fait consensus entre les spécialistes du comité et de l'IRIS. La situation est problématique notamment parce que rares sont les travailleurs et travailleuses qui arrivent à économiser de façon à disposer de suffisamment d'argent une fois à la retraite. Le RRQ reconnaît lui-même que plus de la moitié de la population (55 %) a un potentiel allant de faible à nul d'atteindre un niveau adéquat de remplacement du revenu à la retraite. En tout, moins du tiers de la population a un potentiel élevé d'atteindre ce même niveau. La relative sécurité financière allouée par les programmes publics aux personnes les plus pauvres est donc plus difficile d'accès pour le reste de la population.

Cependant, les régimes à cotisations déterminées présentent, ainsi que les RÉER, des rendements variables, qui permettent difficilement de prévoir les montants disponibles une fois à la retraite. Bien que les personnes aux revenus plus faibles soient le plus souvent celles qui ont des emplois qui n'offrent aucun régime de retraite, il s'agit aussi de la catégorie de personnes qui participent le moins aux RÉER, pourtant mis en place pour compenser l'absence de régime d'épargne collectif. Par ailleurs, les CELI ont été créés comme véhicule d'épargne-retraite plus avantageux au plan fiscal pour les contribuables à revenus moyens. Les meilleurs régimes demeurent ceux à prestations déterminées, qui assurent sécurité et stabilité, mais ils sont de plus en plus rares. Ainsi, de plus en plus de personnes qui cotisent pour la retraite, que ce soit à des régimes collectifs ou individuels, n'auront aucune garantie de revenus décents à cette étape de leur vie.

3. Les régimes assurant la meilleure sécurité financière, soit les régimes à prestations déterminées, sont eux-mêmes soumis à de très fortes pressions.

Même si le débat public sur les retraites semble dominé par une sévère critique des régimes à prestations déterminées, le rapport D'Amours indique clairement que ce sont ces régimes qui sont les plus aptes à permettre des revenus adéquats une fois la retraite atteinte et qu'il faut trouver un moyen d'assurer leur pérennité, un constat que partage l'IRIS. Ces régimes permettent d'avoir des revenus stables et prévisibles une fois à la retraite. De plus, la mutualisation des fonds permettent de répartir le risque sur un plus grand nombre de personnes.

Par contre, la santé financière précaire de ces régimes remet en question leur pérennité. Dans les années 1990, plusieurs entreprises ont pu s'offrir des congés de cotisations, ou mettre en place des mesures avantageuses pour leurs employés comme des bonifications de rentes ou la mise en place de retraites anticipées sans pénalités grâce à des surplus accumulés. Toutefois, la récente crise économique a eu un impact significatif sur la santé financière de ces régimes dont les réserves n'étaient pas suffisantes pour couvrir les déficits causés par les faibles rendements de leurs placements. De plus, on assiste à une vie active de plus en plus courte causée par une entrée de plus en plus tardive sur le marché du travail et par la prise de retraite de plus en plus tôt. Ajoutons au portrait que la population est non seulement vieillissante, mais qu'elle vit également de plus en plus longtemps. Ainsi, nous nous retrouvons devant une situation potentiellement problématique, avec de moins en moins de cotisant·e·s pour de plus en plus de bénéficiaires.

Les pressions exercées sur les régimes de retraite méritent donc notre attention, et c'est avec sérieux qu'il faut chercher des façons de préserver les régimes les plus efficaces pour assurer des revenus adéquats à la fin de la vie active tout en s'assurant que leur gestion permettra de les maintenir pour les générations à venir. Les mesures à envisager pour atteindre ces objectifs doivent prendre en considération la cohérence du système de retraite et chercher à étendre à la fois la couverture du système (soit le nombre de personnes ayant droit à des prestations) et son taux de remplacement des revenus de la vie active (soit des prestations assez généreuses pour permettre un revenu adéquat). Ces priorités interpellent directement les objectifs, valeurs et principes énoncés dans le rapport D'Amours, que nous examinons dans la section suivante.

Notamment, une transformation des régimes à prestations déterminées en régimes à cotisations déterminées n'est pas une véritable solution puisque ces derniers n'assureront pas une véritable sécurité financière. Leurs rendements ne sont pas garantis et les montants disponibles à la retraite dépendent grandement du moment de leur retrait ainsi que de la prévision de l'espérance de vie. Cet état des choses peut placer les personnes âgées dans des situations de précarité importante au fur et à mesure de leur vieillissement.

4. Le comité formule un certain nombre d'objectifs, de principes et de valeurs.

Avant d'entrer dans le vif de ses recommandations, le comité énonce ses objectifs, principes et valeurs. Ceux-ci essaient de répondre principalement à deux préoccupations : d'abord, il est important de s'assurer que les retraites soient avantageuses pour les personnes qui les prennent, mais également que la pression du système de retraite soit aussi faible que possible pour l'État et les employeurs. Les deux objectifs correspondants consisteront donc à permettre 1) des revenus suffisants aux retraité-e-s, grâce à 2) des régimes conçus et financés de manière à s'avérer durables, au nom de la pérennité des programmes.

Comme valeurs, le comité met de l'avant :

- **L'ÉQUITÉ INTERGÉNÉRATIONNELLE** Permettre à l'ensemble des retraités d'une même entreprise d'avoir les mêmes avantages, peu importe leur année d'entrée ou de sortie de service ;
- **LA TRANSPARENCE** S'assurer que toutes les parties impliquées dans l'enjeu de la retraite connaissent les coûts, les risques et les avantages des décisions à prendre quant à leur gestion ;
- **LA RESPONSABILISATION** Attribuer à chaque partie impliquée dans l'enjeu de la retraite une part des risques correspondant à son degré d'implication, pour à la fois partager les risques et responsabiliser chaque partie. Pour atteindre cet objectif, il faut garder en tête la cohérence du système et donner aux différents acteurs (État, employeurs, travailleurs et retraité-e-s) des responsabilités à la mesure de leur rôle social et de leurs capacités.

Finalement, le rapport présente quatre grands principes :

le respect de la vérité des coûts de financement des revenus de retraite ;

- la préservation de la diversification des sources de revenu de retraite ;
 - l'application d'un cadre législatif flexible ;
 - la promotion de la mutualisation des risques.
- Ces objectifs, valeurs et principes généraux nous semblent en effet importants à respecter. Toutefois, nous souhaiterions en ajouter uns que nous jugeons essentiels à prendre en considération pour nous doter d'un système de retraite qui soit aussi juste, équitable et stable que possible. En plus de l'équité intergénérationnelle, nous croyons qu'il est important de mettre de l'avant l'équité *intragénérationnelle*. En effet, en plus de s'assurer que les différentes cohortes de travailleurs et de travailleuses aient droit à des régimes similaires, le gouvernement doit mettre en place des mesures et des balises afin d'améliorer la couverture et le taux de remplacement de l'ensemble de la population de chaque cohorte, même si celle-ci connaît des réalités de travail différentes.

Par ailleurs, nous notons que, dans l'explication sur la responsabilisation, bien que l'on mentionne l'importance de partager la responsabilisation, le texte semble surtout mettre l'accent sur les responsabilités des individus, se bornant à rappeler qu'il faut également en reconnaître aux employeurs. Nous souhaitons rappeler, par exemple, qu'une grande part des problèmes qui grèvent présentement le système de retraite aurait été évitée si les employeurs ne s'étaient pas octroyé des congés de cotisation au cours des années 1990.

5. Le comité propose une innovation centrale, avec la rente longévité.

Bien que la rente longévité qui serait versée à partir de 75 ans (recommandation n° 1) comporte des mérites indéniables, nous émettons deux réserves par rapport à cette recommandation et lui présentons une alternative permettant, selon nous, d'arriver aux mêmes fins.

Il convient tout d'abord de saluer l'audace du comité qui propose, avec la rente longévité, une idée originale rompant avec les incitatifs fiscaux à l'épargne-retraite individuelle comme formule usée encore trop souvent priorisée. La rente longévité se distingue des véhicules financiers où aboutit généralement cette épargne en rendant possible le versement de véritables rentes, dont le caractère prévisible, stable et garanti permet une meilleure planification de la retraite et donne, généralement, de meilleurs revenus.

Parmi les autres avantages d'une rente systémique face aux solutions individuelles, mentionnons une mutualisation et une atténuation des risques, un partage du financement plus équitable entre employeurs et employé·e·s, et des coûts d'administration vraisemblablement plus faibles. Comme le comité le souligne, la rente longévité permet également de « casser » le risque découlant de la possibilité de faillite des entreprises promouvant des régimes complémentaires. Qui plus est, elle circonscrit la période de temps durant laquelle le remplacement de revenu est appelé à s'appuyer sur l'épargne individuelle.

Par ailleurs, même si elle a été pensée en dehors des composantes déjà existantes de notre système de retraite, la rente proposée s'appuie sur des institutions publiques bien établies et structurantes pour l'économie nationale (RRQ et Caisse de Dépôt et de Placement). Finalement, comme elle serait coordonnable, cette rente pourrait se voir transférer une part des risques que les régimes complémentaires assument présentement, aidant ainsi certains régimes en difficulté à se sortir la tête de l'eau.

Au premier abord, la rente longévité semble donc répondre aux critères et respecter les principes devant présider à l'élaboration d'un système de retraite ayant la sécurité sociale comme finalité. Le fonctionnement de cette nouvelle rente est ainsi cohérent avec les constats du comité d'experts, constats qui rejoignent à bien des égards ceux présentés dans l'étude de mars 2013 de l'IRIS (en annexe). Parmi ces constats figure le fait désormais bien établi selon lequel les régimes collectifs de grande taille et à prestations déterminées sont plus efficaces que les régimes individuels à cotisations déterminées, et ce, tant sur le plan de la capacité de financement que sur celui d'une protection sociale de qualité.

Mais alors, pourquoi le comité d'experts n'applique-t-il pas le même raisonnement lorsque vient le temps de préparer les premières années de la retraite entre les âges de 65 et 75 ans ? La première réserve que nous émettons renvoie à cette maille de 10 ans que la nouvelle rente risque de créer dans notre filet de protection sociale.

En effet, durant cette période, les gens sans régime complémentaire d'employeur devront avoir suffisamment d'épargne individuelle, ce qui n'est bien souvent pas le cas, comme l'illustre notre étude (pp. 21-25). Il est vrai qu'en contrepartie, la rente longévité réduirait et circonscrirait ce besoin d'épargne individuelle à une période de 10 ans. Cependant, pour financer cette période, le rapport D'Amours invite à se replier sur les RVER, un nouvel outil d'épargne possédant plusieurs traits des REER collectifs qui s'avèrent à ce point inefficaces que le comité aurait dû suggérer leur envoi dans les bacs à recyclage de l'histoire plutôt que d'appuyer leur généralisation à travers un nouveau véhicule d'épargne-retraite. Nous reviendrons plus en détail sur les lacunes des RVER.

Notons ensuite que la rente longévité risque également de marginaliser encore plus le rôle des régimes complémentaires d'employeurs dans notre système de retraite. Le premier chapitre de notre étude (p. 17-25) explique dans quelle mesure ces régimes sont essentiels au bon fonctionnement d'un système dont la construction même présume leur généralisation. Hors, comme nous le chiffrons, la couverture offerte par ces régimes

connait une diminution préoccupante, ce qui met à mal la cohérence de tout notre système de sécurité financière à la retraite. La rente longévité pourrait contribuer à accélérer ce déclin des régimes complémentaires d'employeurs en les rendant encore plus facultatifs. Les besoins en épargne individuelle étant désormais circonscrits et une nouvelle rente attendant les individus de 75 ans, les employeurs seront vraisemblablement incités à se déresponsabiliser davantage du financement de la retraite, n'y contribuant alors qu'au strict minimum. Notons d'ailleurs que le projet de RVER appelé à pallier au déclin des régimes complémentaires n'implique même pas de participation obligatoire des employeurs. Ainsi, comme nous le verrons, il n'est pas certain que nous gagnions au change avec ce projet de rente si la couverture par des régimes complémentaires se détériore entre les âges de 65 et 75 ans et que c'est l'épargne individuelle, canalisée par les RVER, qui est appelée à prendre la relève pendant cet intervalle.

Malheureusement, il semble que l'insistance à conserver les RVER qui risqueront de condamner de nombreux Québécoises et Québécois à la précarité entre 65 et 75 ans (à supposer que la rente longévité soit implantée, sinon, ce sera une précarité pour les années suivantes également) découle d'un ralliement des experts du comité à l'idée que la retraite à 65 ans soit une formule appelée à être révolue. Pour ne pas s'aventurer à officialiser cette politique, ils proposent un système élaboré de façon à ce que demeurer au travail plusieurs années supplémentaires s'apparentera davantage à un impératif de survie qu'à un intérêt pour le marché de l'emploi. Soulignons toutefois la justesse de la recommandation n° 2 qui peut être appliquée dès maintenant en toute cohérence. Celle-ci invite à revoir le RRQ afin de ne pas pénaliser les personnes de plus de 60 ans qui obtiennent des revenus de travail inférieurs à la moyenne de leurs gains de carrière. En effet, il est fréquent que des personnes âgées acceptent des emplois moins bien payés que ce qu'elles avaient pendant leur vie active, ce qui réduit actuellement le niveau de rente auquel elles ont droit.

Quant à la rente longévité, il est vrai qu'elle offrirait à certaines gens un revenu supplémentaire, notamment les plus pauvres qui recevraient une nouvelle forme de rente à un moment où ils ne dépendent plus que des maigres prestations des régimes publics et des plans d'épargne individuelle. Il convient par contre de souligner qu'en l'absence d'une coordination avec l'administration fédérale, plusieurs de ces personnes ne verront comme seul impact de la rente longévité une diminution correspondante de leur supplément au revenu garanti. Par contre, puisque la mesure prévoit une rente minimum sur 5 ans, les personnes ayant cotisé qui mourront avant d'atteindre 80 ans pourront en laisser la balance à leurs héritiers, qui, eux, devraient pouvoir en profiter. Rappelons que la moyenne de l'espérance de vie pour les hommes du premier quintile des revenus est de 75,9 ans.

Notre seconde réserve face à la rente longévité tient à ce qu'elle ouvre indirectement une perspective encore plus inquiétante. Nous jugeons en effet que notre système de retraite serait considérablement affaibli en termes de protection sociale dans l'éventualité, plausible, où la rente longévité ne serait pas retenue, mais où seraient instaurées les autres recommandations du comité d'experts.

La rente longévité est pourtant essentielle à l'équilibre du rapport. Première recommandation présentée, elle chapeaute et rend cohérentes les quelques vingt recommandations suivantes. Elle le fait notamment en créant un contexte favorable à la mise en place des autres réformes proposées, en instaurant une mesure de sécurité sociale qui donne un jour acceptable aux risques et compromis impliqués par le nouveau « contrat social » évoqué dans le sous-titre du rapport. Pour bien évaluer la portée éventuelle de ces autres recommandations, il importe donc de les envisager à la lumière d'une non-adoption de la rente longévité dont la mise en place serait surprenante sans une entente avec le gouvernement fédéral.

Les composantes du système de sécurité financière à la retraite du Québec sont similaires à celles de son homologue dans le reste du Canada. Les modifications apportées au

RRQ, par exemple, sont généralement coordonnées avec celles du RPC. Au projet québécois des RVER correspondent les RPAC canadiens. Il nous semble ainsi légitime de se demander dans quelle mesure Québec sera enclin à faire cavalier seul avec un nouveau mécanisme créé de toutes pièces et modifiant substantiellement l'architecture institutionnelle de son système de retraite. Cette question nous apparaît d'autant plus pertinente dans un contexte où une majorité de provinces poussent dans la direction d'une bonification du RPC et où, à notre connaissance, aucun projet similaire à la rente longévité ne figure au programme des autres provinces.

Dans l'éventualité où cette rente ne serait pas adoptée, mais où l'essentiel des autres recommandations le seraient, notre système de retraite serait vraisemblablement affaibli de deux manières.

D'une part, nous risquerions, là encore, un affaiblissement de la couverture offerte par les régimes complémentaires à prestations déterminées, notamment ceux du secteur public qui figurent présentement parmi les derniers bastions à offrir une couverture adéquate (voir notre étude, pp. 17-25). La méthode de la capitalisation améliorée (recommandation n° 4), proposée par le comité d'experts et dont nous discuterons dans la prochaine section, fragiliserait en effet plusieurs régimes complémentaires du secteur public qui utilisent présentement la méthode de la capitalisation. Il est vrai que la capitalisation améliorée donnerait en revanche un peu d'oxygène aux régimes complémentaires du secteur privé présentement soumis à la méthode de la solvabilité. Par contre, relevons que des discussions ont présentement cours au sein des instances d'uniformisation des normes comptables à propos de l'adoption de méthodes plus contraignantes visant elles aussi à se rapprocher de la « vérité des coûts » évoquée par le comité d'experts. Dans ce contexte, c'est l'ensemble des régimes complémentaires à prestations déterminées qui risquent à terme d'être affaiblis. Comme notre étude l'explique, il s'agit d'une composante essentielle de notre système de retraite. Son équilibre est pensé en fonction de la présence et de l'efficacité de ce type de régimes. Le comité d'experts reconnaît par ailleurs que ce type de régime est celui qui offre la meilleure sécurité financière.

D'autre part, avec la recommandation de mettre rapidement en œuvre les RVER (recommandation n° 18), nous risquons d'assister à un recours encore plus important à l'épargne-retraite individuelle pour pallier les insuffisances du système de sécurité financière à la retraite. Comme nous l'indiquons dans le chapitre de notre étude consacré aux pistes de solution (pp. 49-50), notamment à partir d'une analyse des expériences similaires à l'étranger, ce type de régime est loin d'avoir fait ses preuves, et ce, y compris lorsqu'il implique une contribution obligatoire des employeurs, ce qui n'est pas le cas dans le projet de RVER auquel le comité donne son aval. Nous y reviendrons.

Comme nous l'avons reconnu d'emblée, la rente longévité comporte, dans son principe, des éléments positifs et des avantages indéniables. Ceux-ci sont cependant également déjà présents ou en germe au sein d'un des mécanismes centraux de notre système de retraite : le RRQ. Une vaste campagne appelle déjà à sa bonification substantielle. Nous pensons que celle-ci permettrait d'atteindre pratiquement tous les objectifs de la rente longévité évoqués plus haut, comme la mutualisation des risques et la facilitation de la planification de l'épargne personnelle pour tous les travailleurs-euses. De plus, cette bonification le ferait sans les désavantages de la rente longévité, tels la création d'un « trou » de 10 ans potentiellement déstructurant pour notre système de sécurité financière à la retraite et la nécessité d'inventer de toutes pièces un nouveau mécanisme de protection sociale. De plus, comme nous l'évoquions plus haut, une bonification plus modeste de son équivalent canadien, le RPC, reçoit présentement l'aval d'une majorité de provinces. Nous présentons plus en détail la forme que pourrait prendre une bonification du RRQ et les avantages qui en découleraient pour notre système de retraite, au chapitre 4 de notre étude (p. 52-53) :

La bonification du RRQ, une solution structurante

La bonification des régimes publics contributifs (RPC/ RRQ) fait partie des solutions évoquées pour améliorer l'architecture institutionnelle canadienne et québécoise du système de retraite. Au Canada et au Québec, une vaste campagne a notamment été menée par des syndicats et une multitude d'organismes représentant la société civile pour que le RPC et le RRQ visent à remplacer 50 % du revenu de travail plutôt que 25 %. À cela, ajoutons que la majorité des provinces canadiennes, y compris le Québec, se sont aussi prononcées en faveur d'une hausse modeste des prestations du RPC, lors de la conférence annuelle des ministres des Finances en décembre 2012. Jusqu'à maintenant, seules l'Alberta et la Saskatchewan s'opposent à cette mesure. De notre perspective, plusieurs éléments nous amènent à penser qu'une amélioration substantielle des régimes publics contributifs aurait un effet structurant bénéfique sur l'ensemble du système de retraite. Nous allons passer en revue chacun de ces éléments en prenant pour référence l'exemple de la bonification progressive des prestations du RRQ de 25 % à 50 %. Mais d'abord, voyons comment s'organiserait l'amélioration du RRQ.

Une amélioration substantielle du RRQ (et du RPC pour les autres provinces) engagerait forcément une augmentation des coûts pour le roulement du régime. Large et rare consensus entre syndicats, groupes communautaires, acteurs sociaux, ainsi que de la majorité des provinces canadiennes, cette innovation pourrait être financée en augmentant le taux des cotisations et en créant un nouveau fonds entièrement capitalisé. Rappelons qu'actuellement les cotisations sont versées à parts égales par les employeurs et les salarié-e-s et qu'elles sont fixées à 5,025 % du salaire. Par contre, le doublement de la rente n'entraînerait pas nécessairement un doublement des cotisations grâce à la capitalisation intégrale du nouveau fonds. Dans cette logique, contrairement au régime actuel, toutes cotisations exigées pour l'amélioration du RRQ ainsi que les gains obtenus sur les rendements demeureraient dans le fonds. Les sorties permises se limiteraient ainsi aux sommes couvrant les frais et le versement des prestations. La pleine capitalisation permettrait donc de réduire au minimum le transfert de coûts aux générations futures. De plus, la bonification du RRQ devrait s'accompagner d'une hausse du maximum de gains admissible (MGA) de 51 100 \$ à 64 000 \$ et de hausser également l'exemption actuelle de 3 500 \$ à 7 000 \$ afin de réduire les coûts incombant aux personnes à plus faible revenu³.

L'efficacité financière d'un régime public contributif

La proposition de bonifier progressivement le RRQ est intéressante pour des raisons relevant tant de la capacité financière du régime que de la qualité de protection offerte aux futur-e-s retraité-e-s. Pour le même montant de cotisations, un-e salarié-e obtiendrait une rente supérieure à celle obtenue en cotisant dans un REER ou dans un autre type de régime d'accumulation de capital. En effet, ce qui ressort de nos analyses est que les régimes de retraite collectifs de grande taille performant beaucoup mieux que les autres régimes reposant sur des comptes individuels : meilleur rendement, frais raisonnables de gestion et d'administration, réduction des risques conjoncturels et de longévité sont un ensemble d'éléments non négligeables en matière de sécurité financière à la retraite.

Nous avons en effet démontré dans cette étude que les différents types de dispositifs d'épargne-retraite reposant sur des comptes individuels génèrent des rendements significativement moins élevés que les grandes caisses de retraite rattachées aux RPD : 2 % contre 6 % entre les années 1999 et 2005. Les rendements réalisés par le fonds de la RRQ se situent quant à eux très près du niveau des caisses de retraite des RPD. En effet, le rendement moyen de la RRQ depuis sa création en 1966 est de 8,5 %, ce qui équivaut au rendement médian des caisses de retraite des RPD pour la même période. Selon nos constats, la supériorité des caisses de retraite des RPD et du fonds de la RRQ s'explique

³ Pour plus de détails voir l'article de Claude Grenier, « La bonification du Régime de rentes du Québec : l'option à privilégier pour assurer une rente décente aux travailleuses et aux travailleurs québécois », *Revue Vie Économique*, juin 2011, vol. 2, no 4, 8 p

principalement par leur capacité à élaborer des politiques de placement efficaces et par leurs frais de gestion et d'administration très bas. Même lorsqu'on combine ses frais de gestion et ses frais d'administration, le RRQ demeure une aubaine pour les cotisant-e-s en regard des frais de gestion qu'ils et elles doivent payer en participant à un REER ou à un autre type de régime d'accumulation de capital à cotisations.

À cette efficacité financière, il faut ajouter qu'en raison de son nombre élevé de participant-e-s, le RRQ réduit considérablement le risque de longévité au point de le rendre quasiment nul. Même constat pour le risque conjoncturel, puisque les participant-e-s n'ont pas à décaisser leur capital accumulé lorsqu'ils et elles prennent leur retraite comme c'est le cas avec les régimes individuels. Et finalement, un autre avantage du régime public contributif est que les cotisant-e-s n'ont pas à s'inquiéter de la transférabilité de leurs droits acquis dans le régime advenant un changement d'emploi.

Pour toutes ces raisons, la bonification des régimes publics contributifs nous semble être l'option à privilégier pour améliorer la retraite de l'ensemble des salarié-e-s.

Cette approche aurait comme impact de réformer la mixité défaillante de l'architecture institutionnelle du système de retraite canadien et québécois, en compensant le manque de couverture et l'inefficacité des plans d'épargne-retraite individuelle dans la constitution d'un revenu global de retraite. Ce transfert vers les régimes publics contributifs faciliterait ainsi grandement la mise en place des innovations et des mécanismes de renforcement des RPD que nous avons suggérés précédemment. La bonification du RRQ et du RPC permettrait d'améliorer substantiellement la couverture des personnes qui participent à des régimes déficients ou qui n'en ont tout simplement pas. Afin de ne rien enlever aux gens qui bénéficient actuellement d'une bonne retraite, il devrait être possible d'être exempté-e ou de renégocier la formule de coordination des différents régimes.⁴

Soulignons que cette solution permettrait d'améliorer un aspect défaillant de notre système de retraite, constaté par le comité d'experts, à savoir que les régimes publics ne suffisent pas à assurer la sécurité financière à la retraite des travailleurs-euses à revenus moyens comme ils le font pour les personnes à bas revenus.

Parmi les solutions avancées dans le débat public sur les retraites, la bonification du RRQ se démarque également par son faible coût. Une comparaison coûts-bénéfices entre cette option et celle de la rente longévité dépasse nos compétences. Nous nous permettons cependant pour conclure de relever certains paramètres qui devraient être pris en compte dans le cadre de cette évaluation.

Il nous semble important de ne pas perdre de vue l'importance de la cohérence du système et de sa finalité qui est la protection sociale. Ainsi, la bonification du RRQ ne devrait être écartée tout simplement parce qu'elle s'avère plus coûteuse, s'il s'avère également, comme nous le pensons, qu'elle permet d'assurer une protection sociale plus efficace que la rente longévité. Elle le ferait dès 65 ans, sans déséquilibrer le système, en réduisant le recours à une épargne individuelle tout aussi dispendieuse qu'inefficace, et en réduisant d'autres coûts sociaux liés à la pauvreté des aînés.

Dans l'évaluation coûts-bénéfices de la rente longévité en regard d'une bonification du RRQ, il faut également tenir compte du coût des initiatives privées nécessaires pour combler les besoins liés aux années de retraite avant 75 ans. Sur ce point, il faut saluer la rigueur du comité qui a accompli une partie importante du travail en élaborant cinq scénarios chiffrant les besoins en épargne privée dans l'éventualité de la mise en place de la rente longévité⁵.

4 Étude *Système de retraite au Québec et au Canada : constats et solutions*, p. 52-53

5 Rapport *Innover pour pérenniser le système de retraite*, p.132-136.

6. Pour protéger la promesse de base des régimes à prestations déterminées, le comité recommande de les rapprocher de la vérité des coûts, de leur donner davantage de latitude pour mieux se gouverner et de leur permettre de se restructurer.

Avec la suite de recommandations visant la restructuration des régimes à prestations déterminées et leurs méthodes d'évaluation, nous entrons dans la partie la plus attendue du rapport. Or, il s'agit également de sa partie la plus technique, ce qui n'a vraisemblablement pas facilité sa réception et sa discussion dans l'espace public. Ainsi, à moins d'être actuaire, il est difficile d'évaluer toute la portée de certaines des recommandations du rapport. L'avis que nous émettons repose plutôt sur une vision d'ensemble du système de retraite qui est soucieuse de maintenir son équilibre institutionnel et ses finalités en termes de protection sociale.

Mentionnons d'emblée que nous appuyons l'intention principale qui sous-tend ces recommandations, soit protéger la promesse de base des RPD, c'est-à-dire le versement de rentes. Notre étude identifie par ailleurs des mesures permettant d'aller non seulement dans le sens d'un renforcement des RPD existants (pp 29-30 pour le secteur public, pp. 32-33 pour le secteur privé), mais également dans le sens de la diffusion de leur couverture au sein de la population active (pp. 33-35 pour les PME).

Plusieurs de ces mesures sont similaires à celles avancées par le comité pour restructurer les RPD : augmentation des ratios de capitalisation et de solvabilité des régimes, limitation des congés de cotisation, meilleur encadrement de l'utilisation des excédents, augmentation des provisions pour écarts défavorables, partage plus équitable des coûts et révision de certains bénéfices et droits acquis autres que la rente.

Cependant, malgré notre partage d'un objectif et d'un certain nombre de mesures avec le comité d'experts, nous doutons que la protection des RPD soit assurée par les propositions du comité. Au contraire, les nouvelles balises qui leur sont imposées – par exemple en ce qui a trait aux règles de financement des RPD offerts dans le secteur public et aux modalités de négociations qui donnent le dernier mot aux employeurs – fragilisent l'avenir de ces régimes, qui sont pour le moment les seuls à garantir des retraites adéquates aux travailleurs et aux travailleuses.

Avant d'étayer nos divergences avec les propositions du comité d'experts, il nous apparaît opportun de faire deux rappels. D'une part, les régimes de retraite font partie de la rémunération globale des employé-e-s et représentent ainsi du salaire différé ayant été négocié de bonne foi. D'autre part, chaque régime est particulier, et ce, tant par sa configuration que par son degré de maturité et son historique. C'est pourquoi nous posons que la restructuration des régimes de retraite devrait toujours se faire par le biais d'une négociation et en tenant compte des particularités de chaque régime. Par exemple, le redressement d'un régime connaissant un important déficit dû à des congés de cotisation d'employeurs ne devrait pas être assumé par ses participant-e-s si ceux-ci et celles-ci ont maintenu leurs cotisations et, à plus forte raison, si leurs cotisations représentent déjà 50 % des coûts de financement du régime. Passons en revue les trois blocs de recommandations du comité d'experts en indiquant comment ces principes y font défaut.

SE RAPPROCHER DE LA VÉRITÉ DES COÛTS

La recommandation maîtresse à cet égard consiste à implanter la capitalisation améliorée comme méthode d'évaluation uniforme pour tous les régimes sous la surveillance de la Régie (recommandation n° 4). Cette méthode aurait un impact non négligeable sur les coûts des services courants, sur l'évaluation des passifs et sur les cotisations.

Cette recommandation s'avère intéressante pour les régimes du secteur privé. En effet, elle consisterait en un assouplissement par rapport à la méthode de solvabilité à laquelle ils sont présentement soumis. Il est vrai que la capitalisation améliorée impliquerait d'abord une augmentation des coûts de service, mais, combinée à des mesures d'allègement également proposées par le comité, elle permettrait en revanche pour plusieurs de ces régimes une réduction significative de la cotisation envers le déficit exprimé en pourcentage de la masse salariale.

La capitalisation améliorée illustre cependant l'ambivalence évoquée plus haut concernant les solutions uniformes et unilatérales. En effet, cette recommandation aurait un effet immédiat très différent sur les régimes du secteur public actuellement soumis à la méthode de la capitalisation. En leur imposant une méthode d'évaluation plus exigeante, nombre de ces régimes actuellement considérés comme étant en bonne santé financière entreraient en déficit. Pour les régimes du secteur public qui cherchent présentement à se relever, la capitalisation améliorée représenterait un obstacle de plus.

Soyons clairs, l'objectif visé par la capitalisation améliorée est pertinent, soit assurer des ratios de capitalisation et de solvabilité plus adéquats. Cependant, il n'est pas certain que la meilleure manière d'y arriver soit de mettre des régimes en difficulté par une opération comptable, d'autant plus que la justification de cette norme est discutable dans le cas du secteur public. En effet, la méthode de solvabilité (terminaison) plus stricte à laquelle sont soumis les régimes du secteur privé renvoie à un risque pour leurs bénéficiaires, soit la possibilité de faillite du promoteur du régime. Il est donc normal que l'on tienne compte de cette hypothèse en évaluant la solvabilité de ces régimes. Par leur statut légal, les promoteurs publics ne risquent pas de faire faillite. C'est par exemple le cas des municipalités québécoises. L'évaluation de leurs régimes peut donc faire l'économie de l'hypothèse de terminaison en optant plutôt pour une hypothèse de continuité, d'où le choix de la méthode de la capitalisation.

Ainsi, l'harmonisation des méthodes de calcul entre le secteur privé et le secteur public sous prétexte d'un rapprochement de la « vérité des coûts » repose sur une hypothèse non plausible, soit celle d'une faillite abrupte des municipalités et d'un remboursement immédiat de leurs obligations.

Cela étant dit, nous ne pouvons nier l'importance des déficits au sein de certains régimes du secteur public et l'importance d'y remédier. Notre étude avance plusieurs mesures permettant d'aller dans cette direction tout en respectant les particularités de chaque régime et le processus de négociation devant présider à l'adoption de ces mesures. Certaines de ces solutions plus avisées permettant de renflouer les régimes sans d'abord amplifier leurs déficits par une opération comptable sont également mises de l'avant par le comité d'experts. C'est, par exemple, le cas du recours à la méthode de solvabilité pour encadrer l'utilisation des excédents d'actifs (recommandation n° 5), qui aurait comme effet bénéfique de limiter les congés de cotisation. C'est aussi le cas de l'augmentation à 15 % du passif de solvabilité de la provision pour écarts défavorables (recommandation n° 7), qui permettrait une meilleure gestion des risques.

DAVANTAGE DE LATITUDE POUR MIEUX GOUVERNER ET GÉRER LES RÉGIMES

La deuxième suite de recommandations visant la protection des régimes à prestations déterminées s'attaque à la question de la latitude nécessaire pour mieux gouverner et gérer ces régimes. Le comité d'experts propose d'élargir cette latitude en revoyant le partage des coûts entre les partenaires et en réglant un problème d'asymétrie entre la prise de risques et le bénéfice de la prise de ces mêmes risques dans le financement des régimes.

En ce qui a trait au partage des coûts, il convient de distinguer ceux qui sont associés aux services courants de ceux qui découlent des déficits. Pour ce qui est du financement des services courants des régimes du secteur privé, le comité d'experts va dans la bonne

direction et protège les participants actifs en proposant de limiter à 50 % la part des coûts que peuvent assumer ces derniers (recommandation n° 9). Pour ce qui est des régimes du secteur public, il propose de rendre obligatoire un partage dans une proportion de 50 % entre l'employeur et les participants actifs. Dans notre étude, nous avons également identifié la répartition paritaire des coûts comme un horizon vers lequel les régimes du secteur public déficitaires pourraient tendre afin de se redresser, le taux de cotisation des employé-e-s devant alors augmenter (p. 29). Comme nous l'expliquons, plusieurs régimes se dirigent déjà vers ce partage des coûts (p. 30). Puisque chaque régime possède ses particularités et que ses modifications devraient préférablement passer par un processus de négociation, nous ne voyons pas la nécessité d'ériger ce seuil en norme, limitant de ce fait les mesures dont pourront discuter les parties.

Dans un libellé plutôt flou, la recommandation n° 9 ouvre également la porte à un partage des coûts des déficits entre les participants actifs et les retraité-e-s : « Afin de ne pas transférer systématiquement aux nouveaux travailleurs les coûts liés aux déficits des régimes de retraite, la Loi devrait permettre que le coût des déficits soit partagé entre les participants actifs et les retraités. Un tel partage ne pourrait s'appliquer qu'à l'égard des déficits pour des services accumulés après l'introduction de cette nouvelle mesure. »⁶ C'est surtout ici que le bât blesse. Sous prétexte de donner plus de latitude aux partenaires, cette recommandation porte en germe une importante dénaturation des régimes à prestations déterminées.

Bien que le rapport ne précise pas quelle forme ce partage des coûts des déficits impliquerait pour les retraité-e-s, on peut envisager que la nouvelle obligation d'assumer désormais les risques liés aux déficits réduirait la garantie et la prévisibilité des rentes, alignant ainsi les régimes à prestations déterminées sur les régimes à cotisations déterminées. En fait, sans en faire une recommandation claire et distincte, le rapport ouvre ici la porte à la conversion des régimes à prestations déterminées en régimes hybrides ou régimes à prestations cibles. En introduisant au sein des régimes à prestations déterminées une logique qui est propre aux régimes à cotisations déterminées, le concept de prestations cibles minerait la couverture qui est offerte par les régimes à prestations déterminées en ne garantissant plus une véritable rente. Là encore, il s'agit d'une extrapolation et d'une caution vis-à-vis des dérives envisageables, le rapport étant plutôt avare d'explications sur les modalités de partage des déficits, ce qui est plutôt étonnant puisque c'est surtout sur cette question que le rapport a suscité des attentes avant sa publication.

Pour ce qui est de l'asymétrie entre la prise de risque et le bénéfice de la prise de risque, le comité d'experts fait encore une fois un pas dans la bonne direction en recommandant que l'employeur puisse être remboursé à même l'excédent d'actif, sous certaines conditions (recommandation n° 10). Comme l'IRIS le relève dans son étude (pp. 32-33), l'incertitude entourant la propriété des excédents est un des facteurs qui découragent présentement les promoteurs de régimes à prestations déterminées à maintenir des marges de solvabilité adéquates, ce qui vulnérabilise les régimes face à divers risques et fluctuations et les rend plus susceptibles d'accumuler d'importants déficits.

Finalement, l'idée de permettre aux régimes d'acquitter une partie leurs obligations par l'achat de rentes garanties auprès d'un assureur (recommandation n° 11) pourrait contribuer à sécuriser et pérenniser certains régimes, tout en facilitant leur restructuration et en renforçant les garanties offertes à leurs participant-e-s. Si cette mesure est largement adoptée, notamment par les régimes du secteur public, nous assisterions à la création rapide d'un nouveau marché de taille considérable. Il faudrait en conséquent prévoir des mécanismes stricts encadrant, notamment, les frais associés à cette assurance et éviter que ce nouveau marché ne donne lieu à une bulle financière, à une nouvelle vague de

6 Rapport *Innover pour pérenniser le système de retraite*, p. 168

titrisation ou encore à de nouvelles innovations financières de nature spéculative menaçant les rentes promises.

RÉGLER LES DÉFICITS DES RÉGIMES

Le rapport propose finalement une série de recommandations visant à régler la question des déficits en restructurant les régimes. Par restructuration, il faut ici surtout entendre une diminution des coûts des régimes et une sécurisation des prestations à l'égard des services passés. Plusieurs des balises fixées par le comité pour encadrer cette restructuration nous semblent pertinentes. Il nous apparaît en effet essentiel que cette restructuration se fasse par le biais d'un processus de négociation et qu'elle ne puisse impliquer la réduction des rentes en cours de versement, deux principes avancés à juste titre par le comité d'experts. Le rapport identifie par ailleurs certains bénéfices et droits acquis, autres que la rente, qui pourraient être révisés dans le cadre de ce processus de négociation. Certains de ces aspects recourent ceux que nous avons également identifiés dans le cadre de notre étude (p. 29), par exemple, l'indexation et les bénéfices de retraites anticipées.

L'idée d'étaler cette restructuration sur cinq ans en parallèle à l'implantation de la capitalisation améliorée (recommandation n° 14) semble à première vue intéressante. Cependant, elle s'accompagne d'une mesure de dernier recours qui nous apparaît plutôt comme un ultimatum, justifiant une réserve de notre part. En effet : « le comité d'experts recommande qu'à partir de la quatrième année de la période de cinq ans suivant la mise en place de la méthode de »capitalisation améliorée«, l'employeur ait la possibilité d'éliminer ou de modifier unilatéralement l'indexation des prestations correspondant aux services passés dans le cadre d'un processus de révision du régime »⁷ (recommandation n° 16). Cette recommandation a pour but d'inciter à la négociation, l'indexation des prestations constituant un enjeu majeur pour les deux parties. Cependant, cet incitatif pèse surtout sur les employé·e·s et très peu sur les employeurs qui pourraient avoir avantage à ce que les négociations progressent peu durant les premières années. Afin de contrebalancer cet avantage, le comité suggère que, pour se prévaloir d'un congé d'indexation lors de la mise en place de la capitalisation améliorée, « l'employeur devrait en même temps contribuer financièrement au régime de telle sorte que cette contribution réduise le déficit dans la même proportion [que la non-indexation]⁸. » Les conditions de mise en application de cette possibilité unilatérale par les employeurs ne sont cependant pas très restrictives. Un déséquilibre risque ainsi d'être établi d'emblée dans les négociations devant permettre la restructuration des régimes, le levier dont disposent les employé·e·s leur offrant bien peu de marge de manœuvre.

7 Rapport *Innover pour pérenniser le système de retraite*, p. 178.

8 *Idem*.

7. Le comité recommande d'aider les travailleurs à épargner davantage pour la retraite et de rendre le système plus efficace.

Bien que nous ayons également constaté dans notre étude qu'une proportion préoccupante de travailleurs-euses ne dispose pas suffisamment d'épargne et que cette situation découle d'un manque d'efficacité de notre système de retraite, nous ne partageons pas la principale recommandation mise de l'avant par le comité d'experts pour y remédier. S'il est vrai que les taux d'épargne-retraite gagneraient à augmenter, il reste que cette épargne doit être canalisée par des véhicules efficaces. Hors, ce n'est pas le cas des régimes volontaire d'épargne-retraite (RVER) dont le comité recommande la mise en œuvre rapide tel qu'annoncé dans le Budget 2013-2014 (recommandation no 18).

Notons que le comité recommande des améliorations concernant ces régimes, par exemple en proposant d'encadrer leurs frais et en soustrayant les employeurs offrant des CELI collectifs à l'obligation d'offrir un RVER. Il n'est toutefois pas certain que ces mesures suffiraient à corriger les principales lacunes minant les RVER – du moins tels qu'ils figurent présentement dans les cartons du gouvernement – pour leur permettre d'offrir des placements de qualité, ce dont dépend le succès de ce nouveau régime selon l'avis du comité d'experts.

Notre remise en question de l'efficacité des RVER pour stimuler et valoriser l'épargne-retraite s'appuie sur une comparaison internationale menée dans le cadre de notre étude de mars 2013. Dans ce document, nous mettons en relief les avantages et les désavantages de différents types de systèmes de retraite par rapport à celui du Canada et du Québec. Notre critique des RVER s'appuie plus spécifiquement sur le bilan que nous tirons de l'expérience du *KiwiSaver*, un régime implanté en Nouvelle-Zélande depuis quelques années et sur lequel a été calqué le RVER québécois (pp. 43-45). C'est en effet en tenant compte de la performance peu convaincante du *KiwiSaver* néo-zélandais en matière de sécurité financière pour la retraite, que nous semble peu avisé l'aval donné par le comité au choix du gouvernement du Québec de mettre en place un dispositif de retraite qui s'en inspire. Les principaux résultats de cette évaluation sont condensés au chapitre 3 de notre étude (p. 36-48):

Bien que des détails restent à préciser, le Budget 2013-2014 nous fournit déjà suffisamment d'indications sur les RVER pour nous permettre de commencer à en évaluer la portée pour notre système de retraite et l'efficacité en termes de protection sociale. Tel qu'ils ont été conçus jusqu'ici, il est loin d'être certain qu'ils atteindront leur objectif ambitieux. En plus de conserver la plupart des lacunes observées chez les *KiwiSavers* et les régimes d'accumulation de capital en général, les RVER en auront une de plus – et non la moindre – : les employeurs ne seront pas tenus d'y cotiser.

Une offre obligatoire, des cotisations volontaires

Rappelons d'abord brièvement en quoi devraient consister les RVER. Ces régimes d'épargne-retraite devront obligatoirement être offerts par les entreprises comptant 5 employé-e-s ou plus et n'offrant pas de régimes complémentaires de retraite. L'adhésion des employé-e-s se fera de manière automatique, mais sera volontaire, un droit de retrait pouvant être exercé. Les cotisations de l'employeur, elles, garderont un caractère entièrement volontaire. Les cotisations seront versées dans des comptes individuels dont la gestion sera confiée à des institutions financières privées choisies par l'employeur (sociétés de fiducie, assureurs de personnes et sociétés de gestion de fonds d'investissement).

Avec les RVER, Québec font ainsi le triple pari que l'adhésion automatique encouragera l'épargne chez une population présentement mal protégée au plan

de la retraite, que les employeurs cotiseront volontairement à des fins d'attraction et de rétention des employé-e-s, et que ces régimes généreront des économies d'échelle au chapitre des frais de gestion. Passons en revue les éléments de ces régimes qui nous conduisent à y voir un pari risqué.

Un modèle qui n'a pas fait ses preuves

Tout d'abord, les RVER, en tant que régimes à cotisations déterminées (RCD), n'offrent pas de rentes, c'est-à-dire de montants fixes et prévisibles versés jusqu'à la fin de la vie des retraité-e-s, comme c'est le cas avec les régimes à prestations déterminées (RPD). Les sommes disponibles au moment de la retraite varieront donc selon les rendements, nets des frais de gestion, obtenus par le placement des cotisations sur des marchés financiers par définition instables. Un autre aspect qui risque de compromettre la protection sociale offerte par les RVER est le fait que la structure des RVER n'impliquera qu'une mise en commun partielle des actifs, sacrifiant des économies de frais de gestion. Les participant-e-s cotiseront dans des comptes individuels, identiques presque en tous points aux REER ou autres types de RCD. Prenant des décisions individuelles parmi des options de placement limitées et affrontant individuellement les incertitudes liées aux aléas des marchés et à leur longévité personnelle, ils et elles ne pourront compter ni sur le partage du risque entre employeur et employé-e-s, ni sur le partage du risque entre différentes cohortes de travailleur-euse-s. Il manquera donc des éléments qui permettent aux régimes collectifs de garantir de véritables rentes, à plus faible coût qui plus est. La décision de confier la gestion des RVER aux institutions financières privées nous apparaît également mal avisée, si nous nous fions aux rendements des REER et des autres types de RCD qu'elles gèrent déjà. Comme nous le montrons dans le chapitre 1 de notre étude (p. ?), leurs performances se situent fréquemment en-dessous des indices de référence. Rappelons que les frais de gestion des fonds communs de placement canadiens auxquels recourent la plupart des cotisant-e-s à un REER ou à un RCD comptent parmi les plus élevés au monde, oscillant entre 2 et 3 %. À titre comparatif, les frais de gestion de placement des RPD sont en moyenne de 0,3 % et ceux du fonds du Régime de rentes du Québec sont de l'ordre de 0,2 %.⁹ Comme nous le constatons, la prévalence accordée aux RVER n'est pas cohérente avec les constats faits par notre étude et pourtant partagés à bien des égards par le comité d'experts le comité d'experts, à savoir que les régimes collectifs de grande taille et à prestations déterminées sont plus efficaces que les régimes individuels à cotisations déterminées, et ce, tant sur le plan de la capacité de financement que de la qualité de la protection sociale.

À ce sujet des frais de gestion, le Budget Marceau a toutefois précisé que les RVER seront encadrés par la RRQ, les administrateurs privés ayant à démontrer que leurs frais sont comparables à ceux des régimes de retraite de taille similaire. Bien que les sociétés concernées aient confirmé leur intention de se conformer à cette demande, elles laissent déjà planer un doute quant à la viabilité à long terme de ce modèle de gestion. Claude Leblanc, vice-président développement des affaires, régimes d'épargne et de retraite collectifs, à la Standard Life, a par exemple affirmé qu'il était possible que l'industrie réalise d'ici quelques années que la gestion des RVER n'est pas rentable en raison des frais de service, de l'informatisation et de la gestion de petits versements à fréquence élevée qu'impliqueront ces régimes¹⁰.

9 RÉGIE DES RENTES DU QUÉBEC, *Évaluation du système de retraite québécois de sécurité financière à la retraite par rapport à celui d'autres pays industrialisés*, janvier 2012, p. 77, www.rrq.gouv.qc.ca/SiteCollectionDocuments/www.rrq.gouv.qc/Francais/publications/regime_rentes/EtudesFranc_2012.pdf.

10 CLOUTIER, Jean-François, « Le RVER pourrait coûter plus cher que prévu », *Argent*, 12 juin 2012, <http://argent.canoe.ca/nouvelles/affaires/rver-couts-retraite-12062012>.

Mais la principale faiblesse des RVER est qu'ils ne prévoient pas de cotisations patronales obligatoires, une mesure qui pourrait contribuer à l'atteinte ou du moins à une approche des taux de cotisation permettant un seuil acceptable de remplacement du revenu de travail. Le président du Conseil du patronat du Québec, Yves-Thomas Dorval, s'est montré optimiste à cet égard en affirmant que les employeurs allaient y cotiser volontairement en raison du vieillissement de la population et de la pénurie de main-d'œuvre spécialisée¹¹. On peut cependant modérer son enthousiasme par un bref état des lieux des régimes de retraite simplifiés. Ce modèle, déjà existant au Québec, est similaire en presque tous points au RVER, à la différence majeure que l'employeur choisit volontairement de l'offrir dans son entreprise et que le régime implique une cotisation patronale obligatoire à une hauteur au moins égale à celle de l'employé-e. Le régime simplifié ne s'est jamais imposé comme composante significative de notre système de sécurité financière à la retraite. En 2011, soit après 13 ans d'existence, il n'existait qu'un nombre restreint de régimes de retraite simplifiés, offerts par 1 720 employeurs et couvrant 66 053 participant-e-s. Ces régimes simplifiés cumulaient un actif d'une valeur de 1,32 milliard \$. À titre comparatif, les REER, collectifs et individuels, comptaient 1,55 million de cotisant-e-s et affichaient un actif d'une valeur de 141 milliards \$.

Un autre aspect à craindre avec la mise en place des RVER est qu'ils pourraient accentuer le mouvement de déresponsabilisation des employeurs à l'égard de la retraite. Nous avons constaté avec l'expérience du *KiwiSaver* que les employeurs ont tendance à se contenter du minimum obligatoire en matière de cotisations. Ce nouveau régime à rabais pourrait donc devenir une porte de sortie pour les dirigeants d'entreprises désirant se soustraire à leurs engagements envers des régimes plus coûteux, mais offrant une véritable protection à leurs employé-e-s. En raison de toutes ces lacunes, il nous semble plausible que de nombreux retraits seront observés lors de la mise sur pied des RVER. Il n'est pas gagné que de seuls incitatifs fiscaux suffisent à amener des personnes endettées, au salaire peu élevé et stagnant, à y cotiser d'abord, puis à ne pas en retirer avant la retraite les montants accumulés. Les personnes qui s'en retireront et qui demeureront sans régime complémentaire ne seront donc pas mieux couvertes en vue de la retraite. Cependant, la situation de celles qui y cotiseront sera peut-être encore plus pernicieuse. En leur faisant miroiter une préparation adéquate à la retraite en «dépensant» dans les RVER, le gouvernement du Québec induira les salarié-e-s en erreur. Notre analyse démontre bien que ce genre de régime ne permet pas aux retraité-e-s de disposer d'un revenu de remplacement adéquat.¹²

Ainsi, force est d'admettre que ces régimes n'ont pas les qualités requises pour avoir un effet structurant sur l'ensemble du système de retraite. L'éventualité déjà évoquée de la mise en œuvre des RVER, mais sans couplage avec la rente longévité, aurait finalement pour effet de reporter *sine die* les réformes en profondeur qui permettraient d'améliorer globalement notre système de sécurité financière à la retraite. À ce chapitre, nous pensons en premier lieu au recours accru aux véhicules publics comme le RRQ, dont les frais de gestion sont déjà reconnus comme étant peu élevés, et aux régimes collectifs à prestations déterminées, dont la mutualisation des risques et la garantie du versement de rentes sont déjà reconnues, entre autre par les experts du comité D'Amours, comme étant supérieures du point de vue de la capacité de financement et de la protection sociale. Ainsi, l'ajout des CELI offerts par les employeurs comme motif d'exemption des RVER nous semble une mesure bien timide pour améliorer le nouveau régime, qui gagnerait beaucoup plus à ce qu'on y ajoute, par exemple, une contribution patronale obligatoire.

¹¹ *Ibid.*

¹² Étude *Système de retraite au Québec et au Canada : constats et solutions*, pp. 36-48.

Conclusion

Par ce court document, nous avons essayé de présenter notre avis sur les recommandations du rapport D'Amours. Bien que nous partagions un ensemble de valeurs, de constats et de solutions avec les experts du comité, nous ne pouvons souscrire à l'ensemble du rapport déposé en avril. D'abord et avant tout, nous tenons à rappeler l'importance de maintenir la cohérence du système de retraite et d'envisager toutes modifications dans une perspective non seulement d'équité intergénérationnelle, mais également intragénérationnelle, en essayant d'offrir à tous les travailleur·euse·s des revenus de retraite adéquats. Ainsi, selon nous, les recommandations du comité doivent être évaluées comme un tout, faute de quoi une application sélective de certaines mesures pourrait avoir des conséquences allant à l'encontre même des valeurs et objectifs du comité et fragiliser la sécurité financière des retraité·e·s plutôt que de travailler à pérenniser les régimes de retraite.

À cet égard, nous pensons particulièrement aux changements apportés à l'évaluation des déficits qui, même s'ils réduisent la pression sur les régimes privés, risquent d'aggraver les problèmes financiers des régimes publics. En l'absence d'une rente longévité, donc sans offrir de garantie de sécurité financière à long terme, on ne ferait qu'augmenter la pression sur les régimes complémentaires de retraite en risquant de marginaliser leur rôle au profit d'initiatives individuelles n'ayant pas fait leurs preuves.

Quant à l'enthousiasme au sujet des RVER, nous ne le partageons pas. Le modèle de ce type de régime nous apparaît inefficace en regard des véhicules de retraite similaires qui existent déjà au Québec. De plus, l'exemple de la Nouvelle-Zélande nous montre la faible efficacité d'un tel régime pour ce qui est d'allouer des revenus de retraite adéquats à l'ensemble des cotisant·e·s. Contraire au principe même du contrat social, l'absence d'une obligation des employeurs à y participer financièrement nous semble également préoccupante en ce qu'elle pourrait miner l'efficacité du régime. Certains observateurs croient que la compétitivité du marché du travail encouragera les employeurs à cotiser dans l'espoir de retenir leur personnel. Comme le signale notre étude, cette présomption d'un effet d'entraînement ne s'est pas vérifiée en Nouvelle-Zélande où la grande majorité des entreprises ne cotisent que le minimum requis par la loi, soit 2 % des salaires (p. 45).

Bien qu'il soit d'une grande acuité dans ses constats, qu'il soit guidé par des principes, valeurs et objectifs adéquats et qu'il fasse plusieurs pas dans la bonne direction, le rapport du comité d'experts s'arrête à mi-chemin pour, au final, miser sur des instruments qui sont ni les plus justes ni les plus fiables pour réformer les retraites des Québécoises et des Québécois, surtout si les recommandations de ce rapport ne sont pas implantées dans leur globalité en ayant à cœur la cohérence du système de retraite. La pérennité du système de retraite doit aller de paire avec celle des régimes complémentaires à prestations déterminées.

De plus, l'IRIS tient à rappeler l'importance de non seulement améliorer la couverture des régimes de retraites afin de s'assurer que l'ensemble de la population possède les outils pour avoir un soutien financier d'appoint à la retraite, mais également d'augmenter le taux de remplacement pour les travailleur·euse·s ayant des revenus moyens ou supérieurs à la moyenne ce qui permettra des revenus décents leur offrant la possibilité d'avoir une vieillesse digne. Puisqu'il serait surprenant que la rente longévité soit mise en place sans un accord au fédéral (qui serait également surprenant d'obtenir à court ou moyen terme), il faut envisager une autre solution globale qui solidifiera les revenus de base à la retraite et qui pourrait du même coup enlever de la pression sur les régimes complémentaires déficitaires. En ce sens, nous suggérons de regarder du côté de la bonification du RRQ, une solution déjà défendue par presque toutes les provinces (à travers le RPC) et qui rejoint également les préoccupations de plusieurs intervenants sociaux. Il ne serait alors pas nécessaire de mettre en place de nouvelles structures, mais de simplement améliorer celles déjà existantes, qui connaissent de surcroît de bonnes performances. Une telle

mesure diffère tout de même grandement de la rente longévité puisqu'elle prendrait pour effet dès la prise de la retraite. Toutefois, elle aurait un impact direct sur les régimes complémentaires en transférant une part du poids de ceux-ci vers le régime public. Cette solution serait non seulement plus facile à implémenter, mais également porteuse d'une plus grande équité inter et intragénérationnelle.

ANNEXE

Étude – Mars 2013

**Systeme de retraite au Québec et au
Canada : constats et solutions**

IRIS

Institut de recherche
et d'informations
socio-économiques

Mars 2013

Rapport de recherche

Systeme de retraite au Québec et au Canada : constats et solutions

Maxime Lefrançois, chercheur-associé

Mathieu St-Onge, chercheur-associé

avec la collaboration de

Eve-Lyne Couturier, chercheure

ISBN 978-2-923011-26-4

Institut de recherche et d'informations socio-économiques

1710, rue Beaudry, bureau 2.0, Montréal (Québec) H2L 3E7 514

789-2409 · www.iris-recherche.qc.ca

Impression

Katasoho imprimerie & design

6300, avenue du Parc, suite 312, Montréal

☎ 514.961.5238

@ info@katasoho.com

Remerciements

Les auteur-e-s tiennent à remercier un ensemble de personnes sans qui l'étude n'aurait pu être. Les commentaires de l'équipe de chercheur-e-s de l'IRIS et les corrections de Martin Dufresne et de Monique Moisan ont rehaussé la qualité de cette étude, tant au niveau de la forme que du fond. Ils et elles ont tous nos remerciements.

Bien entendu, toutes les erreurs se trouvant encore dans ce texte relèvent de l'entière responsabilité des auteur-e-s.

Sommaire

Cette étude se penche sur la situation des retraites au Québec et au Canada, en se concentrant particulièrement sur l'état des régimes à prestations déterminées. Pour ce faire, l'étude situe les enjeux socio-économiques liés aux régimes de pension du secteur public dans le cadre plus général de la problématique de la pérennité des RPD au sein de l'architecture institutionnelle du système de retraite canadien et québécois. En effet, l'efficacité de ce système complexe repose sur la force et l'interrelation entre chaque pilier. En utilisant divers indicateurs économiques pour comparer le système de retraite québécois et canadien à celui des pays de l'OCDE, l'étude est en mesure de voir ses forces et ses faiblesses ainsi que d'analyser certaines recommandations à la lumière des conséquences de choix similaires faits par d'autres États.

Principales conclusions

- La pérennité du système de retraite exige que la cohérence soit maintenue entre les trois piliers, soit entre les prestations publiques universelles (supplément de revenu garanti, pension à la sécurité de la vieillesse et RRQ), les régimes complémentaires à prestations déterminées et l'épargne personnelle.
- Dans l'état actuel du système de retraite, plus de la moitié de la population québécoise a un potentiel peu élevé ou nul d'obtenir un niveau adéquat de revenu à la retraite.
- Sans être optimale, la situation du système de retraite du Canada et du Québec n'est pas catastrophique lorsque comparée à celles des pays de l'OCDE. Il permet d'éviter les situations de grande pauvreté pour les plus démunis, mais ne garantit pas des taux de remplacement adéquats pour les personnes gagnant le salaire moyen ou plus.
- Afin de rendre les régimes à prestations déterminées plus viables, des solutions négociées sont possibles, par exemple en revoyant la répartition des coûts, en augmentant les marges de solvabilité, en revoyant l'âge de la prise de retraite ou les conditions pour avoir droit à une retraite anticipée, etc.
- La solution gouvernementale de régler les problèmes du système de retraite par la mise en place des régimes volontaires d'épargne retraite (RVER) permettra en effet d'améliorer le taux de couverture des régimes complémentaires, mais pas d'offrir des revenus intéressants à la retraite à cause des frais de gestions élevés, de l'absence de contribution de l'employeur et du risque qui sera assumé en totalité par les employé-e-s.
- La bonification du RRQ, au contraire, permettrait d'améliorer les revenus de retraite de l'ensemble de la population active. Cela réaménagerait l'équilibre du système de retraite, dégageant du même coup de l'espace pour mettre en place des réformes dans la gestion des RPD à travers un processus de négociation intégrant toutes les parties intéressées.

Table des matières

REMERCIEMENTS	3
SOMMAIRE	5
PRINCIPALES CONCLUSIONS	5
INTRODUCTION	13
CHAPITRE 1 Système de retraite canadien et québécois	17
1.1 L'importance des régimes à prestations déterminées	18
1.2 La cohérence du système de retraite mise à mal	20
1.3 La montée de l'épargne individuelle	21
1.4 L'incapacité d'atteindre un revenu de retraite décent	23
CHAPITRE 2 Analyse des régimes publics à prestations déterminées	26
2.1 Critiques	26
2.1.1 Les déficits	26
2.1.2 L'écart public/privé	26
2.1.3 L'iniquité intergénérationnelle	27
2.2 Fausses solutions	27
2.3 Qu'en est-il vraiment?	28
2.3.1 Les déficits	29
2.3.2 L'écart public/privé	30
2.3.3 L'iniquité intergénérationnelle	31
2.4 Améliorer la couverture par des RPD pour tous et toutes	32
2.4.1 Renforcer les RPD dans le secteur privé	32
2.5 Solution pour les PME et modèle d'encadrement potentiel pour les RPD	33
CHAPITRE 3 Comparaison internationale	36
3.1 Comparaison internationale à partir d'indicateurs socio-économiques	37
3.1.1 Taux de cotisation et recettes	38
3.1.2 Taux de remplacement du salaire	38
3.1.3 Taux de couverture	41
3.1.4 Le taux de pauvreté monétaire	41
3.1.5 Coefficients de Gini des salaires et des prestations à la retraite	42
3.2 Études de cas	43
3.2.1 Le cas de la Nouvelle-Zélande	43
3.2.2 La pension de base	43
3.2.3 Le cas des Pays-Bas	45

CHAPITRE 4 Les trois pistes de solutions	49
4.1 Les RVER, une solution risquée et inefficace	49
4.1.1 Une offre obligatoire, des cotisations volontaires	49
4.1.2 Un modèle qui n'a pas fait ses preuves	49
4.2 La réingénierie des RPD : un renforcement essentiel	50
4.3 La bonification du RRQ, une solution structurante	52
4.3.1 L'efficience financière d'un régime public contributif	53
CONCLUSION	55
LEXIQUE	57
NOTES	59
Encadrés	
PRESTATIONS DÉTERMINÉES, COTISATIONS DÉTERMINÉES OU PRESTATIONS CIBLES ?	26
QU'EST-CE QU'UN DÉFICIT ACTUARIEL ET QU'EST-CE QUI LE COMPOSE ?	28
TYPLOGIE DES SYSTÈMES DE RETRAITE	36
FINANCIARISATION ET RETRAITE	51

Liste des graphiques

GRAPHIQUE 1	Répartition des sources de revenus pour un niveau minimal de 70 % de remplacement de revenu, individu âgé de 65 ans	18
GRAPHIQUE 2	Évolution du taux d'adhérent-e-s aux RPD dans les secteurs public et privé au Canada de 1980 à 2011	19
GRAPHIQUE 3	Évolution du nombre d'adhérent-e-s aux RPD dans les secteurs public et privé au Canada de 1980 à 2011	20
GRAPHIQUE 4	Taux de participation à un régime enregistré d'épargne-retraite, par quintiles de revenu, Canada	23
GRAPHIQUE 5	Rendement des caisses de retraite, des REER, FERR, CRI et FRV et inflation pour la période de 1999 à 2005	23
GRAPHIQUE 6	Différence de rendement sur 25 ans de placements en fonction des frais de gestion	24
GRAPHIQUE 7	Répartition de la population active québécoise selon son potentiel d'atteinte d'un niveau adéquat de remplacement du revenu à la retraite avec la couverture de son régime privé de retraite, en 2008	25
GRAPHIQUE 8	Taux de remplacement net avec les régimes publics et complémentaires obligatoires en fonction du salaire moyen	38
GRAPHIQUE 9	Taux de pauvreté monétaire (2008)	41
GRAPHIQUE 10	Coefficients de gini des salaires et des prestations de retraite	42

Liste des tableaux

TABLEAU 1	Comparaison de la répartition des risques dans les régimes à prestations déterminées et à cotisations déterminées	22
TABLEAU 2	Débours pour les principaux regroupements d'avantages sociaux et les heures chômées payées (en % du salaire)	30
TABLEAU 3	Projections des dépenses publiques de retraite en pourcentage du PIB (2007-2060)	37
TABLEAU 4	Taux de cotisation aux régimes publics (2009) et recettes tirées des cotisations (2008)	37
TABLEAU 5	Taux de remplacement nets en fonction du salaire moyen en comprenant les régimes facultatifs	40
TABLEAU 6	Couverture des régimes de retraite privés facultatifs (2009) en pourcentage de la population âgée de 16 à 64 ans	41

Liste des sigles

AOW	Algemene Ouderdomswet
CDP	Caisse de dépôt et de placement
CIO	Congress of Industrial Organisations
CRI	Comptes de retraite immobilisés
CSN	Confédération des syndicats nationaux
FCEI	Fédération du commerce et de l'entreprise indépendante
FRV	Fonds de retraite viager
FTQ	Fédération des travailleurs et travailleuses du Québec
ICA	Institut canadien des actuaires
ISQ	Institut de la statistique du Québec
MGA	Maximum de gains admissibles
NZD	Dollars néo-zélandais
OCDE	Organisation de coopération et de développement économique
PSV	Pension de la sécurité de la vieillesse
RCD	Régime à cotisations déterminées
REER	Régime enregistré d'épargne retraite
RPAC	Régime de pension agréé collectif
RPC	Régime de pension du Canada
RPD	Régime à prestations déterminées
RREGOP	Régime de retraite des employés du gouvernement et des organismes publics
RRFS	Régime de retraite à financement salarial
RRPE	Régime de retraite du personnel d'encadrement
RRQ	Régie des rentes du Québec
RSREIC	Régime supplémentaire de rentes des employés de l'industrie de la construction
RVER	Régime volontaire d'épargne retraite
SRG	Supplément de revenu garanti

Introduction

Au cours des dernières années, le débat de société portant sur l'avenir des systèmes de retraite canadien et québécois s'est grandement intensifié autour des enjeux socio-économiques liés aux régimes de retraite du secteur public. Année après année, éditorialistes, lobbys, groupes de réflexion et instituts profitent de la tenue de négociations dans ce secteur ou encore de la frénésie médiatique entourant la saison des REER^a pour remettre en question la couverture et les avantages sociaux dont bénéficient les employé·e·s de l'État. Dans le contexte de l'instabilité chronique des marchés financiers, de la baisse des taux d'intérêt et de l'allongement de la durée de vie, leurs régimes de retraite seraient devenus un poids insupportable pour les finances publiques.

Or, même si les régimes de retraite du secteur public possèdent, comme nous le verrons, certaines lacunes structurelles auxquelles on se doit de remédier, leur situation n'est pas aussi noire qu'on le prétend souvent. À cet égard, un des problèmes majeurs de la plupart des critiques formulées à l'endroit de ces régimes est qu'elles ne reposent pas sur des analyses empiriques rigoureuses, ce qui cantonne le débat à des considérations exclusivement idéologiques. Notre étude se donne donc pour objectif de pallier ce déficit de connaissances en recentrant l'analyse autour des véritables enjeux socio-économiques associés à la retraite des travailleurs et travailleuses du secteur public. Pour ce faire, nous proposons ici d'aborder le problème des régimes de retraite à la lumière de la sociologie économique, c'est-à-dire en s'attardant autant à la qualité de leur protection sociale qu'à leur dimension financière, afin de ne pas limiter notre analyse à l'angle strictement économique. Pour simplifier notre propos, nous avons choisi de nous concentrer principalement sur la situation des régimes de retraite au Québec, en prenant pour acquis que les systèmes québécois et fédéral utilisent les mêmes composantes, agencées de la même manière (prestation de base universelle, régime public fondé sur le travail, régimes complémentaires optionnels, épargne personnelle). Nous considérons donc que les constats tirés de l'analyse du régime québécois s'appliquent au régime canadien.

Cette étude comporte quatre parties. Dans un premier temps, il conviendra de prendre un peu de recul par rapport au débat actuel, en situant la question de l'avenir des régimes de retraite du secteur public dans le cadre plus large de la pérennité des régimes complémentaires à prestations déterminées (RPD)^{*}. Pour y parvenir, nous situons d'abord la place des RPD des secteurs public et privé au sein de l'architecture institutionnelle qui forme l'ensemble du système canadien et québécois de sécurité financière à la retraite. Nous insistons alors sur le compromis social entre les approches institutionnalistes et individualistes, publiques et privées, supposées assurer la cohérence de ce système et son efficacité en termes de financement et de protection sociale. En effectuant ce détour par l'architecture institutionnelle du système de retraite pour analyser les régimes du secteur public, nous voulons orienter cette étude vers une recherche de solutions globales, qui permettent de solidifier non seulement la structure des RPD mais aussi l'ensemble de notre système de sécurité financière à la retraite. Cela afin d'améliorer le sort de la majorité de la population canadienne et québécoise.

Dans un deuxième temps, l'étude propose de se pencher sur la situation financière des régimes de retraite du secteur public ainsi que sur les conditions de retraite que ces régimes offrent aux travailleur·euse·s. De manière plus spécifique, l'objectif de cette partie est d'analyser plus en détail les difficultés financières qui frappent certains régimes de retraite du secteur public afin d'évaluer dans quelle mesure celles-ci ont le potentiel d'affecter les finances publiques et la qualité de vie des futurs retraité·e·s. Ces difficultés sont alors mises en perspective dans un portrait qui tente notamment d'identifier les bonnes et moins bonnes pratiques de gestion dont ces régimes peuvent faire l'objet, tout en déboulonnant au passage certains mythes entretenus à propos de leur situation financière et des avantages qu'ils procurent aux salarié·e·s. Le cas du Régime de retraite des employés du gouvernement et des organismes publics (RREGOP) servira à ce moment d'exemple pour illustrer certains

^a Les mots suivis d'un astérisque sont explicités au lexique figurant en annexe de l'étude.

défis auxquels sont confrontés les différents acteurs impliqués dans la gestion de ce genre de régime. Cette partie se conclura sur la recommandation d'une série de mécanismes de renforcement qui pourraient être mis en place afin de stabiliser et d'améliorer grandement les RPD, et ce, autant dans le public que dans le privé.

Dans un troisième temps, nous comparons le système de sécurité financière à la retraite du Canada^a à des systèmes d'autres pays industrialisés membres de l'OCDE qui connaissent ou qui ont connu des défis similaires. Où se situe-t-on par rapport à ces pays? Que peut-on apprendre de leurs expériences? Y a-t-il des mesures applicables au Québec? Les systèmes de sécurité financière à la retraite sont alors considérés dans leur entièreté, c'est-à-dire en incluant tant les régimes publics que les régimes complémentaires du secteur privé et du secteur public et les régimes individuels. En filigrane, une attention particulière est portée à l'état des RPD de même qu'aux dynamiques liant l'état des régimes publics et celui des régimes complémentaires du secteur public. La comparaison internationale se base d'abord sur l'analyse d'une série d'indicateurs socio-économiques qui font ressortir les forces et les faiblesses des systèmes de retraite des onze pays que nous avons retenus. Cet exercice comparatif se complète par une étude plus approfondie des cas de la Nouvelle-Zélande et des Pays-Bas, deux pays aux approches différentes, mais tous les deux fréquemment cités à titre d'exemples à imiter dans les discussions concernant l'avenir des systèmes de retraite. La comparaison est guidée par la recherche d'un système de retraite qui, sans nivellement par le bas, réduirait le fossé qui tend à séparer une minorité de gens qui pourront bénéficier d'une retraite décente et une majorité de retraité-e-s qui auront de la difficulté à joindre les deux bouts.

Notre quatrième partie s'attarde quant à elle aux différentes pistes de solutions avancées pour améliorer le système de sécurité financière à la retraite du Québec. À la lumière de ce que nous aurons vu dans les parties précédentes, nous serons alors en mesure d'évaluer les différentes options qui visent à réformer le système de retraite. Notre analyse nous mène à privilégier deux types de solutions. Les solutions du premier ordre vont dans le sens d'un renforcement et d'un assainissement de la gestion des RPD, et ce, tant dans le secteur public que dans le secteur privé. Il s'agit de faire en sorte que les régimes complémentaires du secteur public cessent d'apparaître comme un fardeau pour les finances publiques ou comme un avantage inéquitable concédé à une minorité. Les solutions de deuxième ordre consisteraient à augmenter substantiellement les revenus de retraite provenant des régimes publics contributifs. Cette augmentation du poids relatif des régimes publics au sein de l'architecture institutionnelle du système de retraite permettrait de réduire la pression sur les régimes complémentaires des secteurs privé et public tout en facilitant la mise en place des innovations et des mesures destinées à assainir et à renforcer leur gestion. Ces deux types de solutions seraient profitables à l'ensemble de la population et auraient donc comme impact positif de permettre à tous et à toutes de profiter d'une retraite décente.

a Pour des fins de comparaison internationale, nous utilisons le système fédéral de retraite dans notre étude puisque ce sont les données dont nous disposons pour établir une comparaison avec les pays de l'OCDE. Tel que noté précédemment, les similarités entre les régimes fédéral et québécois permettent de tirer des conclusions semblables à partir de l'analyse des résultats.

Chapitre 1

Systeme de retraite canadien et québécois

Avant d'analyser plus en profondeur les enjeux socio-économiques entourant les régimes complémentaires de retraite du secteur public, il nous semble nécessaire de bien situer ceux-ci au sein de la structure générale du système de retraite québécois et canadien. Dans les deux cas, les régimes complémentaires occupent une place prépondérante au sein de l'architecture institutionnelle du système de retraite. Dans le sillon de la tradition libérale¹, cette architecture a en effet été conçue de manière à ce que les régimes privés de retraite fournissent aux retraité·e·s une part importante de leurs revenus. Cela signifie que l'État, via ces régimes publics d'assistance et de base, participe plutôt modestement au financement direct des pensions. On estime généralement que le niveau de vie adéquat des retraité·e·s devrait correspondre à 70 % du revenu courant qu'ils ont touché durant leur période active. Pour assurer cet objectif, le système de retraite québécois et canadien se compose principalement de quatre paliers.

Le premier palier regroupe les mesures d'assistance publique gérées par le gouvernement fédéral dont l'objectif est d'assurer un montant de base aux personnes âgées et de lutter contre la pauvreté. Les deux principaux régimes publics d'assistance sont la pension de la Sécurité de la vieillesse (PSV) et le Supplément de revenu garanti (SRG). Financés à même le Fonds consolidé du revenu du gouvernement, donc directement par les impôts des contribuables, ceux-ci constituent la seule véritable composante universelle fonctionnant par répartition* du système de retraite. La PSV est une allocation uniforme versée à tous les citoyens canadiens âgés de 65 ans ou plus². En 2012, le montant mensuel maximal garanti à titre de PSV s'élevait à 544,98 \$ pour un revenu annuel de 6 539,76 \$. Ce montant se met cependant à diminuer dès que l'ensemble des revenus annuels d'un·e pensionné·e dépasse le seuil de 69 562 \$ jusqu'à devenir nul lorsque le revenu est supérieur à 107 692 \$. Le SRG vise quant à lui à fournir un montant additionnel aux aîné·e·s à faible revenu qui reçoivent la PSV. Calculé en fonction des revenus et de la situation familiale, le montant maximal de la prestation mensuelle pouvait atteindre en 2012 jusqu'à 738,96 \$ pour un montant annuel de 8 867,52 \$, à condition que l'aîné·e gagne moins de 16 512 \$ par année (sans la PSV).

Le deuxième palier correspond au régime public universel de base administré par le gouvernement du Québec, soit le Régime de rentes du Québec (RRQ). Le RRQ est un régime obligatoire couvrant l'ensemble des travailleur·euse·s

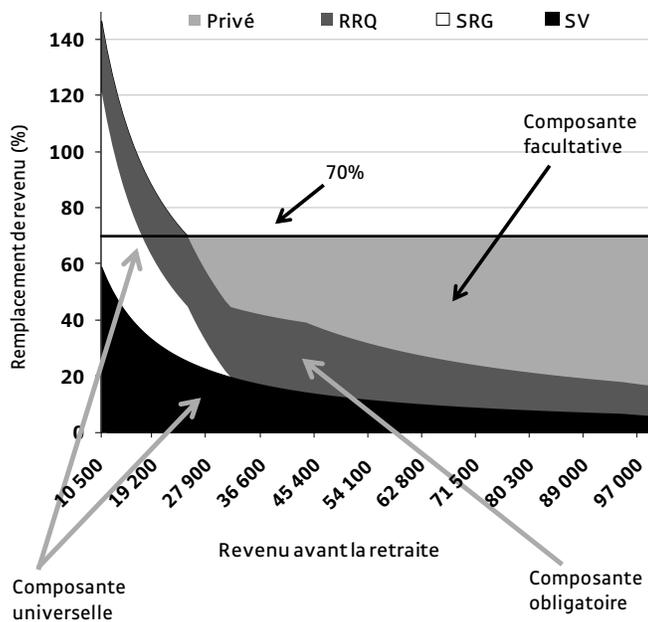
québécois·es gagnant un salaire annuel supérieur à 3 500 \$. Il s'agit d'une mesure d'assurance puisque, contrairement aux mesures d'assistance pour lesquelles l'admissibilité repose sur un critère de résidence ou de revenu, le droit à une rente du RRQ dépend uniquement de la participation au régime par les mécanismes de cotisation. Le taux de cotisation s'élève à 10,05 % du salaire applicable entre l'exemption générale de 3 500 \$ et le maximum de gains admissible (MGA) de 50 100 \$. Les cotisations au régime sont versées à parts égales par les employeurs et les salarié·e·s, soit 5,025 % chacun. Au final, le RRQ vise à remplacer 25 % du revenu des personnes dont le salaire est inférieur au MGA. À noter que la gestion financière du régime repose à la fois sur la capitalisation* et la répartition, du fait de l'existence d'une réserve de capitaux. Dans les autres provinces, le Régime de pensions du Canada (RPC) fonctionne sur les mêmes bases.

Le troisième palier englobe les différents types de régimes complémentaires de retraite. Ceux-ci sont aussi connus sous les appellations de régime de pension agréé, régime de pension d'employeur ou régime professionnel de retraite. Les régimes complémentaires sont privés et non obligatoires, car ils sont établis sur une base volontaire découlant généralement d'une négociation entre un employeur et un syndicat. D'ailleurs, la majorité des personnes bénéficiant de ce type de protection sociale sont syndiquées. Le mode de financement de ces régimes repose sur la capitalisation, c'est-à-dire qu'ils passent par les marchés financiers, par le biais d'un fonds enregistré en fiducie, pour amasser les sommes nécessaires au versement des pensions. Notons qu'à la base, ces fonds de pension sont alimentés par des cotisations patronales et salariales. Il existe plusieurs types de régimes complémentaires, mais les plus répandus sont les régimes à prestations déterminées* (RPD), les régimes à cotisations déterminées* (RCD) et les régimes hybrides qui combinent des caractéristiques des deux types précédents.

Le quatrième palier est constitué des différents mécanismes privés d'épargne-retraite enregistrés auprès des autorités fiscales, parmi lesquels le régime d'épargne-retraite enregistrée (REER) individuel ou collectif est le modèle le plus répandu. Ces mécanismes volontaires visent avant tout à inciter les salarié·e·s qui n'ont pas de régime complémentaire à épargner en vue de leur retraite en profitant de traitements fiscaux avantageux. Ils sont ouverts et accessibles à toutes personnes, à condition, évidemment, qu'elles aient la capacité financière d'y cotiser. Puisqu'il ne s'agit pas de régimes de retraite à proprement parler, ils sont uniquement assujettis aux règles fixées par la *Loi de l'impôt sur le revenu*. Les fonds de travailleurs et de travailleuses, tel que le Fonds de solidarité de la FTQ ou Fondation de la CSN, sont également un genre de REER. Ils diffèrent par leur gestion qui intègre des représentants syndicaux et par leur mission de développement économique local qui teinte leurs politiques d'investissement.

¹ L'âge pour recevoir la PSV passera graduellement de 65 à 67 ans d'ici 2023. <http://www.servicecanada.gc.ca/fra/psr/sv/changements/faq.shtml>

GRAPHIQUE 1 Répartition des sources de revenus pour un niveau minimal de 70 % de remplacement de revenu, individu âgé de 65 ans



Source: LANGIS, Georges, *Constats et enjeux concernant le système de retraite québécois*, Régie des rentes du Québec, 3^e trimestre 2010, p. 9.

Il faut souligner qu'une fois arrivé la retraite, l'apport financier de chacun de ces paliers peut varier énormément d'un individu à l'autre. Généralement, moins les revenus de travail d'une personne sont élevés ou moins une personne a la capacité financière d'épargner via un régime complémentaire de qualité, plus les mesures d'assurance et d'assistance publiques tendent à constituer l'essentiel du revenu de retraite. À l'inverse, plus on monte dans l'échelle de revenus et plus on bénéficie d'un bon régime complémentaire, moins les mesures d'assurance et d'assistance publiques apportent une contribution significative au revenu de retraite. Le Graphique 1 illustre comment s'articulent les différentes source de revenu à la retraite, aux fins d'atteinte du taux de remplacement idéal de 70 %, en fonction du salaire courant gagné pendant la période active². En observant le graphique, on constate que c'est à partir d'un revenu annuel d'environ 24 000 \$ que les régimes de retraite privés sont requis pour compléter les régimes publics et atteindre l'objectif de 70 %. Ce graphique illustre ainsi le rôle de premier plan joué par les régimes privés au sein de l'architecture institutionnelle du système de retraite. En effet, pour une personne gagnant le maximum des gains admissibles (MGA), les montants correspondant à la PSV et au RRQ remplacent respectivement 15 % et 25 % du revenu, ce qui laisse 30 % à combler par les régimes privés. Dans ces circonstances, les régimes privés de retraite doivent assurer

une protection sociale de haute qualité et couvrir la quasi-totalité des travailleur-euse-s. Or, comme nous le démontrons dans cette étude, le problème grevant les régimes privés est justement que leur accessibilité varie énormément d'un emploi à l'autre, tout comme la qualité de la protection varie énormément d'un type de régime à l'autre.

1.1 L'importance des régimes à prestations déterminées

Lorsque l'architecture du système de retraite a été mise en place dans les années 1960, elle fut construite de manière à ce que la faible part assurée par les régimes publics dans l'allocation des pensions soit compensée par des régimes privés performants, offrant ainsi des garanties et une bonne protection sociale aux futur-e-s retraité-e-s. Dans cette perspective, ce sont les RPD qui s'avéraient être les mieux à même de remplir cette fonction. La conception de la protection sociale structurant l'organisation des RPD est donc celle du salaire indirect, au sens où le compromis salarial à l'origine de ce type de régime repose sur l'idée que l'employeur s'engage à fournir aux salarié-e-s un revenu futur en retour du travail qu'ils et elles accomplissent actuellement. C'est d'ailleurs sur la base de cet engagement qu'il revient au promoteur du régime (l'employeur) de supporter entièrement les risques liés au financement par capitalisation. Ainsi, même si les fonds de pension sont alimentés par des cotisations salariale et patronale, la responsabilité d'ajuster celles-ci en cas de besoin incombe au promoteur du régime.

Cette primauté accordée à la rente dans l'organisation des RPD permet de réduire la tension entre les deux logiques interdépendantes et contradictoires qui sont inhérentes au fonctionnement des régimes de retraite par capitalisation, soit la logique de la protection sociale et la logique financière. Ces deux logiques sont interdépendantes, parce que les prestations versées par le régime s'accumulent grâce aux rendements obtenus sur les marchés financiers. Elles sont cependant contradictoires parce que « [l]a protection sociale vise à sécuriser le salarié face aux aléas économiques propres à la condition du salariat tandis que la finance a pour logique une prise de risque systémique au travers de paris sur l'avenir³ ». Or, la législation encadrant les RPD est justement très stricte en matière de solvabilité et de capitalisation, afin de concilier ces deux logiques et de favoriser le respect des engagements financiers pris envers les futur-e-s retraité-e-s. Cette législation vise notamment à protéger les droits minimum des bénéficiaires du régime relativement aux prestations, à l'information, à l'âge normal de la retraite, à l'affectation des surplus, au remboursement des cotisations et aux modalités de fermeture du régime. Elle permet également d'établir des normes sur le mode de financement des régimes, qui ont pour effet de réguler la capitalisation des fonds de pension en fonction de contraintes imposées aux gestionnaires sur les types de

placements admissibles. Ces contraintes sur les placements visent principalement à garantir la diversification du portefeuille d'actifs et à éviter les situations potentielles de conflits d'intérêt⁴.

Dès les années 1950, les interventions politiques visant à stabiliser l'environnement juridique des régimes complémentaires de retraite et à protéger la rente des travailleur·euse·s ont rapidement pour effet de rehausser leur attrait auprès des syndicats⁵. Ainsi, à cette époque, à défaut d'arriver à obtenir des gouvernements la création d'un véritable système de retraite universel, pour lequel ils militent depuis le début du siècle, les syndicats se rabattent sur un lieu de pouvoir au sein duquel leur rapport de force est plus efficace, celui de la négociation collective. Dans les secteurs industriels privés, le mouvement syndical, alors encouragé par le succès de son homologue américain, s'active afin que les grandes entreprises mettent en place des RPD pour leurs employé·e·s. L'économiste Michel Lizée souligne à cet égard que la proximité entre le syndicalisme américain et le syndicalisme canadien a eu une incidence déterminante sur le développement des RPD dans les secteurs industriels privés :

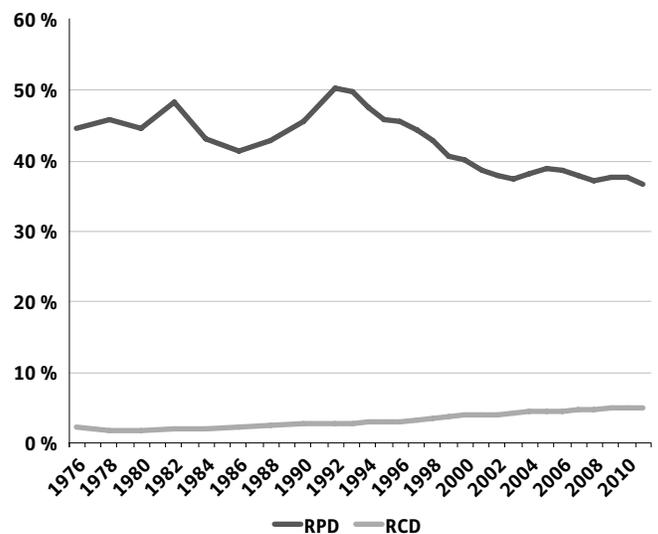
De ce point de vue, l'arrivée des grands syndicats industriels nord-américains affiliés au Congress of Industrial Organizations (CIO), dans des secteurs comme l'automobile, l'acier et le caoutchouc, aura eu une influence déterminante. Animés d'un militantisme fort et faisant preuve d'une grande capacité d'organisation, ces derniers ont réussi à négocier à compter du milieu des années 1950, la création, au Canada, de régimes de retraite par capitalisation à l'instar de ce qu'ils avaient obtenu pour leurs membres états-unien⁶.

De plus, l'intérêt croissant des syndicats pour les RPD tend alors à s'accorder avec les intérêts des dirigeants d'entreprises qui voient dans ces derniers un excellent outil de rétention de la main-d'œuvre, leur permettant de surcroît de bénéficier de généreux avantages fiscaux et d'avantages économiques liés au contrôle de la gestion des caisses de retraite. Ce contexte favorisa l'essor des RPD, de sorte que de plus en plus d'employé·e·s du secteur privé furent couverts par ce type de régime de retraite, particulièrement dans les milieux d'implantation syndicale et de la grande entreprise.

Au Québec, dans le secteur public, les RPD sont aussi devenus progressivement la norme au cours de cette période, grâce à un agencement institutionnel original fondé sur l'élaboration d'une liaison financière soudant deux finalités complémentaires : « d'une part, garantir aux salariés des secteurs publics qu'il couvre des rentes complémentaires lors de leur départ à la retraite et, d'autre part, agir comme pilier stratégique d'une capacité de structuration de l'espace économique national⁷ ». C'est en effet dans cette perspective que les régimes de retraite du secteur public comme le Régime de retraite des employés du gouvernement et des organismes publics (RREGOP), le Régime

de retraite du personnel d'encadrement (RRPE) et le Régime supplémentaire de rentes des employés de l'industrie de la construction (RSREIC)^a ont été créés dans les années 1970. En établissant des RPD pour les employé·e·s du secteur public et de la construction, le gouvernement du Québec voulait ainsi non seulement offrir un niveau de protection sociale semblable au plus haut standard du secteur privé, mais également miser sur une source élargie de capitalisation lui permettant d'étendre sa capacité de contrôle sur le développement économique du Québec par l'entremise de la Caisse de dépôt et de placement (CDP), à qui l'on confia la gestion financière exclusive de ces fonds.

GRAPHIQUE 2 Évolution du taux d'adhérent·e·s aux RPD dans les secteurs public et privé au Canada de 1980 à 2011



Source : STATISTIQUE CANADA, *Cansim*, Tableaux, calcul des auteur·e·s.

À la lumière de ce qui précède, nous voyons bien sur quelles bases les RPD se sont affirmés comme un des piliers de l'architecture du système québécois de sécurité de revenu à la retraite. Aux côtés des régimes d'assistance et d'assurance publics, ceux-ci sont effectivement les seuls régimes de retraite privés en mesure de garantir un complément de revenu suffisamment élevé pour atteindre le seuil adéquat de remplacement du salaire de 70 %. Au Canada, entre 1947 et 1980, le taux d'employé·e·s bénéficiant d'un régime complémentaire de retraite – dont la quasi-totalité était des RPD – est passé de 17 % à 40 %⁸. Les RPD devenaient donc un rouage incontournable de la cohérence institutionnelle menant à la constitution d'un revenu pour les années de vieillesse. Or, dans les années 1980, cette cohérence commença peu à peu à montrer des

a Bien que le RSREIC ne soit pas rattaché au secteur public mais plutôt à un secteur industriel privé, son arrangement institutionnel est calqué en grande partie sur les régimes du secteur public. Il constitue une solution originale à la difficulté de participer à un régime complémentaire lorsque les travailleurs et travailleuses n'ont généralement pas d'employeur unique au sein d'un secteur industriel particulier.

signes d'effritement pour finalement être totalement ébranlée à partir de la fin des années 1990 et 2000. Les données pour le Québec existent seulement à partir des années 1970. Le sommet du taux de couverture pour la province a été atteint en 1992, à 54 %. Les années suivantes ont vu ce pourcentage décliner, jusqu'à atteindre 45 % en 2011. Cette diminution est entièrement attribuable à la variation observée dans les RPD, le taux d'adhérent-e-s aux RCD étant demeuré stable.

1.2 La cohérence du système de retraite mise à mal

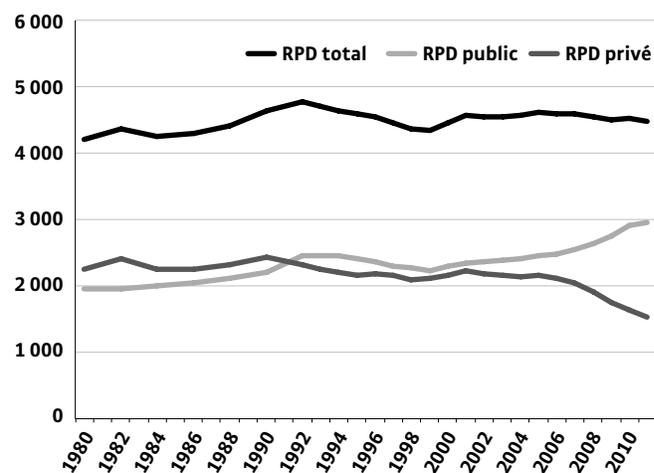
Les années 1980 s'amorcent sur un grand débat national portant sur la réforme du système de retraite (que l'on a appelé « The Great Pension Debate »). Le contexte de stagflation* économique combiné à la stagnation du taux d'employé-e-s bénéficiant d'un régime complémentaire contribue à mettre en relief les lacunes d'une architecture accordant une grande place aux régimes privés pour le financement des pensions. Ainsi, malgré une forte amélioration, trop de gens demeurent « exclus » des RPD, alors que la pression inflationniste réduit la qualité du versement des prestations de la majorité des régimes complémentaires. De manière classique, le débat qui traverse la société canadienne et québécoise oppose les partisans d'un élargissement des régimes publics contributifs aux tenants du maintien des assurances privées complémentaires^a. Dans ce contexte, à la suite d'une série de consultations publiques, les gouvernements fédéral et provinciaux tranchent en faveur d'une réforme qui ne portera que sur le versant privé du système de retraite. Cette fois-ci, la pression du milieu des affaires et de la finance aura donc eu le dessus sur la pression provenant des milieux populaires, comme l'explique Michel Lizée :

Confronté au choc de la récession de 1981-1983, le gouvernement libéral de l'époque, sous la pression du milieu des affaires, entame un virage à droite dans de nombreux domaines, notamment celui des retraites. Le but recherché est de consolider le rôle et la légitimité des régimes d'entreprises à prestations déterminées en tant que composante essentielle du système canadien des retraites. Priorité est ainsi donnée à l'amélioration de l'encadrement réglementaire des régimes complémentaires, sans toucher évidemment à leur caractère volontaire. Mais surtout le gouvernement conservateur élu à Ottawa en 1984 met en place, à compter de 1986, la pièce maîtresse de sa réforme, soit une série de hausses du plafond fiscal des cotisations aux REER⁹.

Cet entérinement du modèle libéral-résiduel* en matière de retraite confirme non seulement la place prépondérante des RPD au sein de l'architecture institutionnelle, mais ouvre également la voie au développement de l'épargne individuelle par l'entremise des REER ou des régimes d'accumulation de capital¹⁰. Ainsi, en choisissant délibérément

de ne pas augmenter les prestations versées par les régimes publics et de ne pas améliorer l'accès aux RPD, les gouvernements font alors le pari que l'épargne individuelle sera en mesure de pallier aux lacunes structurelles du système de retraite. Or, comme nous le verrons à l'instant, l'épargne individuelle, qu'elle s'organise par le biais des REER ou des différents types de régimes d'accumulation de capital, ne parviendra jamais à équivaloir aux RPD sur le plan de la protection sociale et de la capacité de financement des retraites. Ce constat se présente désormais comme une évidence dans le contexte où nous assistons à un déclin constant des RPD, déclin qui affecte considérablement la cohérence du système de retraite.

GRAPHIQUE 3 Évolution du nombre d'adhérent-e-s aux RPD dans les secteurs public et privé au Canada de 1980 à 2011



Source : STATISTIQUE CANADA, *Cansim*, Tableau 280-0012.

Au Canada et au Québec, depuis le début des années 2000, il y a effectivement une baisse importante du nombre de salarié-e-s qui bénéficient d'un RPD. En 2011, au Canada, 4 484 011 salarié-e-s étaient couvert-e-s par un RPD. Or, ce nombre représentait 74 % de l'ensemble des salarié-e-s participant à un régime complémentaire de retraite, comparativement à 84 % dix ans auparavant. Jusqu'à maintenant toutefois, le déclin des RPD s'observe surtout dans le secteur privé. Dans le public, toujours en 2011, ils et elles étaient 2 953 976 salarié-e-s à bénéficier d'un RPD, en regard de 1 530 035 dans le privé. Ainsi, en dix ans, le nombre d'adhérent-e-s à un RPD dans le privé est passé de 2 236 742 à 1 530 035, pour une baisse de 706 707 personnes¹¹, soit plus de 30 %. Dans le privé, la chute est donc drastique, et rien n'indique qu'elle est sur le point de ralentir. Au Québec, les statistiques ne permettent pas de distinguer le secteur dont proviennent les RPD et les RCD. Toutefois, comme nous le notions plus haut, on observe que la baisse du taux de couverture dans les dernières années est entièrement attribuable aux RPD.

^a Ces derniers se divisent cependant en deux camps, soit ceux qui proposent l'obligation d'une assurance et ceux qui proposent simplement une amélioration de la réglementation du versant privé du système de retraite.

Ce mouvement de diminution des RPD dans le privé relève principalement de l'initiative des dirigeant-e-s d'entreprises qui considèrent ce type de régime comme étant trop coûteux, trop imprévisible et trop lourd à administrer. Il est vrai que le coût des cotisations a considérablement augmenté pour les entreprises au cours des dernières années, notamment en raison de la diminution des taux d'intérêt, des rendements plus faibles et surtout en raison des pertes colossales engendrées par l'éclatement de la bulle en 2001 et par la crise financière de 2008. Rappelons qu'au Canada, entre le 2^e trimestre de 2008 et le 1^{er} trimestre de 2009, la valeur marchande des actifs des fonds de pension a diminué de 168,9 milliards de dollars, pour une perte moyenne de 17 %¹². À la suite de ces pertes, les entreprises offrant un RPD ont dû renflouer les fonds afin de répondre aux exigences de solvabilité propres à ce type de régime. Ainsi, l'instabilité structurelle qui caractérise les marchés financiers depuis maintenant plus d'une décennie a fait augmenter le montant des cotisations, tout en accentuant leur volatilité. Cette volatilité des cotisations est également décriée par les dirigeant-e-s sous prétexte qu'elle nuit à leur planification financière et complique leur gestion de l'entreprise, dans un contexte où la pression des actionnaires est de plus en plus forte pour obtenir des rendements élevés, stables et prévisibles. À cet égard, l'Institut canadien des actuaires (ICA) souligne d'ailleurs que les analystes financiers considèrent désormais les RPD comme un facteur négatif dans l'évaluation des entreprises¹³. D'autant plus qu'avec les nouvelles normes comptables internationales mises en place au milieu des années 2000, les entreprises doivent maintenant obligatoirement inclure dans leur bilan annuel leurs engagements financiers envers le RPD. En ce qui concerne la lourdeur administrative des RPD, les dirigeant-e-s se plaignent notamment que les exigences de la *Loi sur les régimes complémentaires de retraite* ne leur accordent pas assez de flexibilité dans la gestion et qu'elles engendrent des frais d'administration trop élevés. C'est donc sur la base de cette série de critiques envers les RPD que les entreprises tentent de se débarrasser de ce type de régime. Ce désengagement partiel des employeurs à l'égard du financement de la retraite de leurs employé-e-s s'orchestre principalement par la mise en place de différents plans d'épargne individuelle dont la caractéristique commune est de ne garantir aucune prestation.

1.3 La montée de l'épargne individuelle

Depuis les années 1990, l'érosion des RPD en tant que pilier de l'architecture institutionnelle du système de retraite s'accompagne en contrepartie d'une montée des plans d'épargne individuelle, dont les REER (individuels ou collectifs) et les RCD sont les formes les plus répandues. Dans l'état actuel de notre système de retraite, ce sont donc principalement ces deux types de régime qui sont appelés à compenser la faiblesse des régimes publics et la baisse du

taux de couverture des RPD. Voyons d'abord comment fonctionnent ces deux types de régime.

Créés en 1957 par des amendements à la *Loi de l'impôt sur le revenu fédérale*, les REER offrent un double allègement fiscal sur l'épargne placée dans divers véhicules financiers (fonds communs de placement) par le biais de comptes enregistrés. Les cotisations dans ces régimes sont déduites du revenu imposable, et les revenus de placement qui en découlent sont réinvestis dans le régime, toujours à l'abri de l'impôt. L'impôt sur les revenus placés et sur les revenus de placement est ainsi reporté jusqu'au retrait des sommes par le ou la bénéficiaire qui, au moment de la retraite, profite généralement d'un taux d'imposition plus faible que durant sa vie active. Les REER collectifs fonctionnent sensiblement de la même manière, puisqu'ils sont en fait un ensemble de REER individuels rattachés à un groupe de salarié-e-s travaillant pour le même employeur. Les REER collectifs encadrent cependant les modalités de cotisations patronales, totalement absentes dans le cas des REER individuels. En effet, dans le cas des REER collectifs, des cotisations patronales s'ajoutent aux cotisations salariales pour constituer la cotisation totale au régime. Il est important de souligner que les sommes accumulées dans les REER individuels ou collectifs ne sont pas immobilisées à des fins exclusives de retraite. Cela signifie donc que le ou la future retraitée participant à un REER peut décaisser son argent en tout temps, peu importe l'utilisation qui en sera faite. C'est d'ailleurs pour cette raison que les REER ne peuvent pas être considérés comme de véritables régimes de retraite. Ils constituent au mieux des dispositifs qui encouragent les salarié-e-s à épargner par le biais d'allègements fiscaux avantageux.

Les RCD sont, pour leur part, considérés aux yeux de la loi comme des régimes complémentaires de retraite, et ce, même si leur fonctionnement ressemble davantage à celui des REER qu'à celui des RPD¹⁴. Tout comme les REER, les RCD ne sont pas en mesure de garantir aux futurs retraité-e-s une rente prédéterminée. Dans les RCD, l'unique garantie accordée aux bénéficiaires est qu'un montant de cotisations préalablement défini sera déposé périodiquement dans leur compte individuel. Inscrites

^a Tout comme les autres types de régimes complémentaires, les RCD sont assujettis aux différentes lois provinciales sur les régimes complémentaires de retraite et à la *Loi de l'impôt sur le revenu*. Néanmoins, partout au Canada, les différentes lois provinciales sont généralement mal adaptées au fonctionnement des RCD, puisqu'elles ont été conçues et rédigées en fonction des RPD. Actuellement, il existe donc un « vide juridique » à propos de la régulation des RCD. Le sous-développement d'une jurisprudence canadienne spécifique au fonctionnement des RCD soulève une certaine incertitude quant à leur encadrement légal. D'ailleurs, c'est dans le but de combler ce vide juridique que le Forum conjoint des autorités de réglementation des marchés financiers a publié, en 2004, un guide portant sur le fonctionnement des régimes d'accumulation de capital (The CAP Guidelines). Bien que ce guide ne soit pas un instrument législatif au sens strict du terme, il est maintenant une référence incontournable pour comprendre les attentes des autorités de réglementation à l'égard des opérations des RCD.

dans les règlements propres à chaque régime, les modalités de cotisations patronales et salariales sont habituellement calculées en fonction d'un pourcentage du salaire pouvant varier selon l'ancienneté. Concrètement, cela signifie que les travailleur·euse·s connaissent d'avance le montant qui entre dans leur compte respectif, mais qu'ils ne connaissent pas le montant qui en sortira lorsqu'ils se retireront du marché du travail. Ainsi, le revenu de retraite tiré d'un RCD est impossible à prévoir parce que l'accumulation du montant dépend entièrement des rendements financiers obtenus sur le placement des cotisations de même que du coût d'achat de la rente fixé par les taux d'intérêt au moment de la retraite. Soulignons que le choix de la répartition des placements peut se faire de manière individuelle ou collective. Dans le cas du choix de placements collectifs, le régime adopte une politique de placement commune, et les revenus de placement sont répartis annuellement dans le compte de chaque salarié·e. Avec les RCD, la logique d'accumulation de prestations de retraite des RPD est donc complètement renversée au profit d'une logique d'accumulation purement financière. Celle-ci implique que les risques financiers liés à la capitalisation boursière reposent exclusivement sur le dos des travailleur·euse·s, puisque le rôle de l'employeur se réduit à alimenter le régime par des cotisations préalablement déterminées. Dans ces conditions, il est impossible d'amasser une pension en dehors de conditions hautement spéculatives. Avec les RCD, la logique de protection sociale est subordonnée à la logique de la spéculation financière.

En fait un des rares éléments qui distingue les RCD des REER collectifs relève du fait que les sommes accumulées par les salarié·e·s ne peuvent être utilisées à d'autres fins que le financement de la retraite. Le décaissement du capital y est interdit s'il ne sert pas à financer la retraite. Sous ces conditions, le revenu de retraite n'est jamais versé directement à partir du compte individuel. À titre d'exemple, au Québec, deux options s'offrent aux bénéficiaires du régime lorsque vient le temps de prendre la retraite : transférer le capital accumulé dans un fonds de revenu viager (FRV) ou procéder à l'achat d'une rente de retraite auprès d'une compagnie d'assurance. Finalement, si un·e travailleur·euse quitte ou perd un emploi qui lui donnait des droits sur un RCD avant l'âge de la retraite, il est obligé de transférer le solde de son compte dans un compte de retraite immobilisé (CRI) ou bien de transférer directement le solde vers un autre RCD offert par un nouvel employeur, si ce dernier l'autorise. L'immobilisation du capital pour des fins exclusives de retraite se présente donc comme un des rares mécanismes des RCD qui permet de les qualifier de « régime de retraite ». Le Tableau 1 illustre la répartition des risques en comparant les RPD et les RCD.

Depuis le milieu des années 1990, la participation aux RCD a constamment progressé. Entre 2001 et 2011, au Canada, le nombre de salarié·e·s couvert·e·s par un RCD est

TABEAU 1 Comparaison de la répartition des risques dans les régimes à prestations déterminées et à cotisations déterminées

Risque	Entité qui assume le risque	
	Prestations déterminées	Cotisations déterminées
Rendement	Employeur	Employé·e
Inflation	Employé·e/ Employeur	Employé·e
Longévité	Employeur	Employé·e
Conjoncture des marchés au moment de la prise de la retraite	Employeur	Employé·e
Pertes possibles lors de changement d'employeur (et de régime de retraite)	Employé·e	Les CD sont transférables sans pertes
Insolvabilité de l'employeur	Employé·e	Aucun risque (le régime est 100 % capitalisé)
Niveau de remplacement du salaire	Employeur	Employé·e
Risque lié à la fonction fiduciaire	Comité de retraite	Comité de retraite

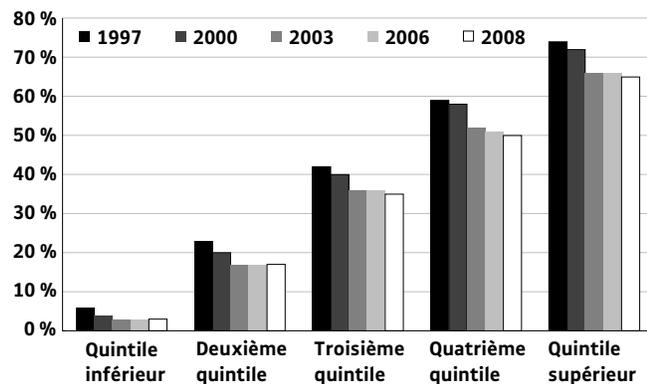
Source : RÉGIE DES RENTES DU QUÉBEC, *Constats et enjeux concernant le système de retraite québécois*, Rapport de recherche sous la direction de Georges Langis, août 2010, *op. cit.*, p. 47.

passé de 768 781 à 969 207¹⁴. Ces derniers représentent désormais 16 % de l'ensemble des participant·e·s à un régime complémentaire de retraite. Évidemment, la grande majorité des salarié·e·s couvert·e·s par un RCD travaillent dans le secteur privé (85 %). Comme il était illustré dans le Graphique 2, au Québec, la proportion de salarié·e·s couvert·e·s par un tel régime demeure relativement faible (5 %), mais connaît une croissance stable depuis 1994. Rappelons que pendant ce temps, les RPD couvrent une part de plus en plus restreinte de travailleur·euse·s. Les REER tendent également à prendre une place importante au sein de notre système de retraite. En 2011, 34 % de la population canadienne ayant la possibilité de cotiser à un REER l'avait fait. Au Québec, la proportion est un peu plus élevée à 39 %¹⁵. Par contre, cette même année, le montant médian investi dans les REER n'était que de 2 830 \$ au Canada et de 2 600 \$ au Québec, des sommes représentant moins de 13 % du montant plafond fixé par la loi¹⁶. De plus, il faut insister sur le fait que le niveau de cotisation varie énormément d'une personne à l'autre en fonction du revenu. En fait, lorsque l'on observe la participation aux REER en fonction des revenus, on constate que ce type de régime profite surtout aux personnes les plus riches. Le

Graphique 4 démontre que 10 % des ménages les plus riches du Canada détiennent près de la moitié de tous les REER.

Dans l'état actuel de l'architecture institutionnelle du système de retraite canadien et québécois, nous trouvons problématique ce recours croissant aux différents types de régimes d'accumulation de capital pour tenter de se constituer une retraite décente sur une base individuelle. En fait, plusieurs facteurs nous amènent à douter de leur capacité à remplir le rôle palliatif qu'on tente de leur faire assumer dans le contexte de l'érosion des RPD. Comparativement à ces derniers, les différents types de régimes d'accumulation de capital, que ce soit les REER ou les RCD, ne pourront jamais compléter adéquatement les revenus de retraite provenant des régimes publics d'assistance et d'assurance^a.

GRAPHIQUE 4 Taux de participation à un régime enregistré d'épargne-retraite, par quintiles de revenu, Canada



Source : MOUSSALY, Karim, *Participation aux régimes privés d'épargne-retraite, 1997-2008*, Statistique Canada, mars 2010.

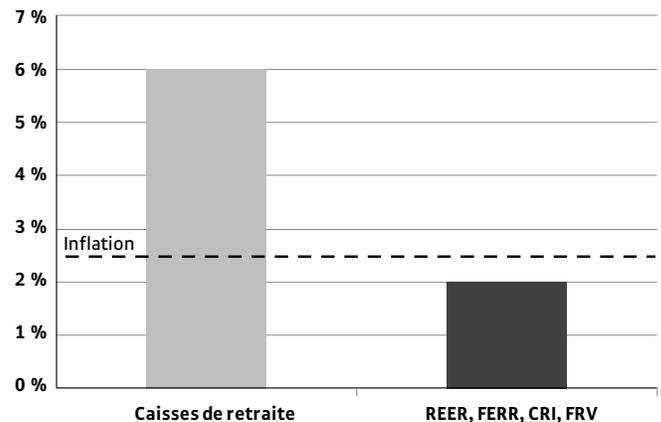
1.4 L'incapacité d'atteindre un revenu de retraite décent

Tout d'abord, il est désormais acquis que les plans d'épargne individuelle et les RCD offrent des taux de rendement très faibles, qui tendent à se situer sous l'indice de référence^a. Une étude de la RRQ publiée en 2010¹⁷ démontre à ce propos qu'entre 1999 et 2005, les REER et autres régimes d'accumulation de capital – les Fonds enregistrés d'épargne-retraite (FERR), les Fonds de retraite viager (FRV) et les Comptes de retraite immobilisés (CRI) – ont connu des rendements d'à peine 2 %, échouant du coup à contrer l'inflation qui s'est avérée légèrement supérieure. Pour la même période, les caisses de retraite rattachées

^a Ce constat est désormais partagé par plusieurs analystes, dont l'ancien gouverneur de la Banque du Canada, David Dodge, selon qui les RPD contribuent sans aucun doute à une allocation de l'épargne plus efficace que les plans d'épargne individuel (DODGE, 2005). Même son de cloche du côté de l'Institut canadien des actuaires (ICA), qui considère également que les RPD sont particulièrement efficaces et qu'il est dans l'intérêt des Canadien-nes et des Québécois-es que la présence de ces régimes soit maintenue (ICA, 2009).

aux RPD ont, pour leur part, affiché des rendements médians de 6 %. À long terme, cet écart de rendement entre les différents types de régimes aura un impact énorme sur le revenu de retraite.

GRAPHIQUE 5 Rendement des caisses de retraite, des REER, FERR, CRI et FRV et inflation pour la période de 1999 à 2005



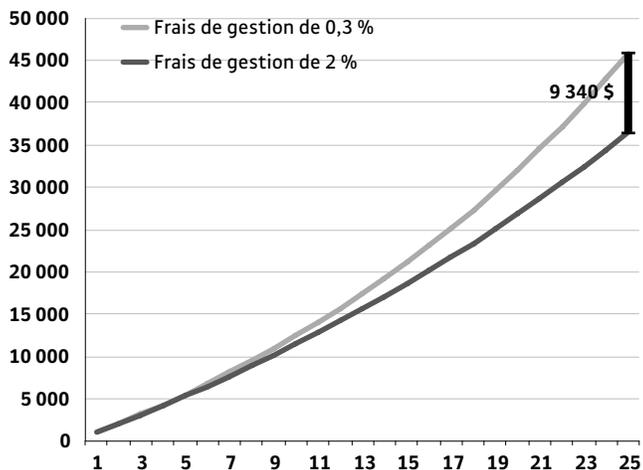
Source : RÉGIE DES RENTES DU QUÉBEC, *Constats et enjeux concernant le système de retraite québécois*, Rapport de recherche sous la direction de Georges Langis, août 2010, p. 54.

Une autre recherche menée par Keith Ambachtsheer et Rob Bauer arrive sensiblement à la même conclusion¹⁸. En étudiant les rendements de divers types de fonds pour la période de 1996 à 2004, les deux économistes sont en effet parvenus à démontrer que les fonds mutuels canadiens – véhicules financiers privilégiés par les REER et les RCD – ont obtenu des rendements inférieurs de 3,8 % à ceux des fonds de pension des RPD, qui avaient pourtant investi dans la même classe d'actifs. L'efficacité financière inférieure des plans d'épargne individualisée repose principalement sur deux facteurs : les frais de gestion et la structure organisationnelle des placements.

Au Canada et au Québec, l'efficacité des plans d'épargne individuelle comme les REER ou les RCD est minée par des frais de gestion trop élevés. En effet, les frais bancaires et les frais de gestion des fonds mutuels canadiens auxquels recourent la plupart des cotisants à ces types de régimes sont parmi les plus élevés au monde. Une recherche effectuée par le Morningstar Global Fund a classé le Canada dernier parmi 16 pays pour les frais de gestion de fonds mutuels, lesquels tournent autour de 2 % à 2,5 % selon le type de fonds¹⁹. Cela signifie donc que les épargnants canadiens paient en moyenne entre 2 \$ et 2,50 \$ par 100 \$ d'investissement. À titre comparatif, les frais de gestion de placement des RPD sont en moyenne de 0,3 % et ceux du fonds du Régime de rentes du Québec sont de l'ordre de 0,2 %²⁰. À ce sujet, dans son rapport produit à l'intention du ministère des Finances du Canada, Edward Whitehouse, spécialiste des dossiers de retraite à l'OCDE, démontre que les frais de

gestion de 2 % sur les sommes placées dans les REER se traduisent au final par une perte de 37,3 % de l'épargne-retraite accumulée, ce qui diminue gravement le potentiel de revenu de retraite^a. Le Graphique 6 permet de voir l'évolution de l'écart qui se crée en 25 ans pour des frais de gestion de 2 % ou de 0,3 %. La différence finale s'élève à plus de 9 000 \$.

GRAPHIQUE 6 Différence de rendement sur 25 ans de placements en fonction des frais de gestion



Source : Calcul des auteurs·s

La faiblesse des rendements s'explique aussi par les décisions prises en matière de placements. Les participant·e·s aux REER et aux RCD disposent en règle générale de moins de moyens, de connaissance et de temps que les gestionnaires de caisses de retraite pour élaborer leurs stratégies de placements, faisant ainsi face à un marché de l'épargne opaque et complexe qu'ils maîtrisent mal. De plus, la structure individualisante des régimes d'accumulation de capital ne permet pas une diversification des placements suffisamment élaborée pour se protéger efficacement des risques du marché. Conséquemment, les individus tendent à choisir des placements très conservateurs qui réduisent leur capacité d'accumulation. À l'opposé, un RPD, puisqu'il repose sur une structure collective, « permet des placements axés sur la performance sur un cycle économique complet et profite des économies opérationnelles découlant de la taille et de la gestion commune des actifs²¹ ».

Mise à part leur piètre performance financière, les REER et les RCD possèdent deux autres lacunes majeures sur le plan de la protection sociale. D'une part, ils sont incapables de protéger les bénéficiaires contre le risque financier conjoncturel. Si jamais un individu prenant sa retraite convertit son capital accumulé en rente pendant une

période d'effondrement des marchés, les pertes alors encourues seront cristallisées dans un revenu de retraite diminué pour le reste de ses jours^b. D'autre part, ces régimes ne peuvent prémunir le bénéficiaire contre le risque de longévité de vie. À l'opposé des RPD, pour qui la structure collective et mutualiste permet de répartir le risque d'espérance de vie sur l'ensemble des bénéficiaires, les REER et les RCD n'offrent ici aucune protection. En effet, à partir du moment où un·e bénéficiaire est lié·e à titre individuel au régime, que son capital s'accumule dans un compte individuel et qu'il ou elle se retire avec son propre capital à la retraite, il lui faut alors estimer lui-même ou elle-même le nombre d'années qu'il lui reste à vivre. Dans ces conditions, deux scénarios néfastes s'offrent à lui pour planifier le versement de sa rente : 1) faire preuve d'une trop grande prudence et vivre en dessous de ses moyens financiers, 2) dépenser trop rapidement sa rente et devoir terminer sa vie dans la pauvreté. Dans les deux cas, l'inefficacité des régimes d'accumulation de capital est manifeste. Spéculer sur la longévité de sa propre existence, voilà l'exercice auquel sont contraint·e·s les bénéficiaires d'un REER ou d'un RCD.

L'analyse de l'ensemble de ces lacunes financières sur le plan de la protection sociale nous amène à conclure que les REER et les RCD ne possèdent pas les qualités requises pour financer une retraite décente des travailleur·euse·s. Cette conclusion est d'ailleurs partagée par la Régie des rentes du Québec, qui a publié récemment des résultats alarmants dans son *Portrait du marché de la retraite au Québec*²². Selon cette étude, seulement 27 % de la population québécoise a un potentiel « élevé » d'atteindre un niveau adéquat de remplacement du revenu à la retraite, 18 % a un potentiel « moyen », 17 % a un potentiel « peu élevé » et, pire encore, 38 % ne possède aucune couverture de retraite. Pour arriver à cette répartition, la Régie s'appuie principalement sur l'analyse du taux de couverture offerte par les différents types de régimes privés, en complément des régimes publics. Le potentiel élevé correspond ainsi aux travailleur·euse·s bénéficiant d'un RPD, le potentiel moyen correspond aux bénéficiaires d'un RCD traditionnel et aux travailleur·euse·s à revenu élevé (supérieur à 80 000 \$) cotisant à un REER, et le potentiel peu élevé correspond à ceux et celles dont le seul dispositif de retraite est un REER individuel ou collectif. Le Graphique 7 illustre cette répartition.

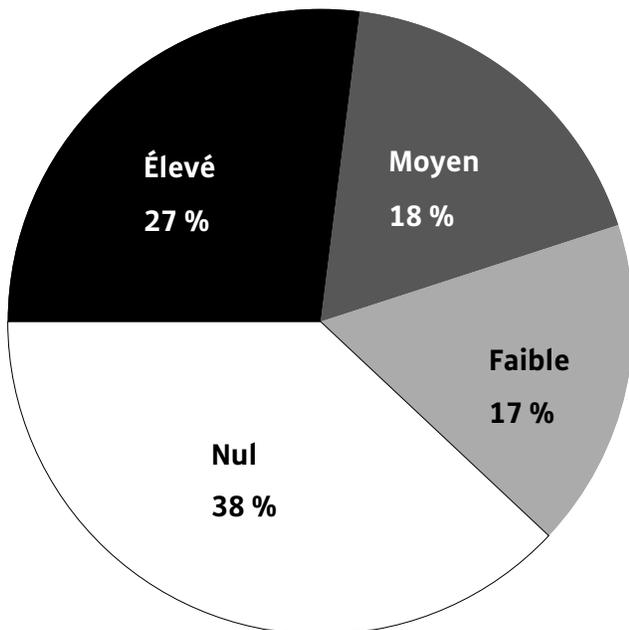
Ces chiffres illustrent bien la perte de cohérence toujours plus grande de notre système de retraite. Un grand nombre de travailleur·euse·s n'auront pas accès à un bon régime complémentaire et se retrouveront avec des revenus insuffisants à atteindre un bon taux de remplacement. Que penser d'un système qui exclut à différents niveaux près

^a Basé sur l'hypothèse d'un investissement sur 45 ans. WHITEHOUSE, Edwouard, « Canada's Retirement Income Provision : An International Perspective », 2009, [En ligne] <http://www.fin.gc.ca/activity/pubs/pension/ref-bib/whitehouse-fra.asp>, consulté le 10 février 2013

^b Deux options s'imposent alors, soit l'individu décide de repousser sa retraite de quelques années en espérant une reprise des marchés, soit il accepte de passer ses vieux jours avec des revenus fortement diminués.

des trois quarts (73 %) de la population? Le nombre croissant de laissé-e-s pour compte en raison de l'érosion d'un pilier de l'architecture du système de retraite explique une bonne part des attaques de plus en plus incisives contre les RPD fournis aux employé-e-s du secteur public, sous prétexte que ces régimes sont trop généreux et trop coûteux. Mais qu'en est-il vraiment? Quelle est la réelle situation financière de ces régimes? Quel est leur poids sur les finances publiques? Sous quelles modalités administratives ces régimes opèrent-ils? Et quelles conditions de retraite offrent-ils réellement aux employé-e-s du secteur public? C'est à cet ensemble de questions que le chapitre suivant tentera de répondre.

GRAPHIQUE 7 Répartition de la population active québécoise selon son potentiel d'atteinte d'un niveau adéquat de remplacement du revenu à la retraite avec la couverture de son régime privé de retraite, en 2008



Source : RÉGIE DES RENTES DU QUÉBEC, *Portrait du marché de la retraite au Québec*, 2010, p. 60.

Chapitre 2

Analyse des régimes publics à prestations déterminées

Avant de tenter de répondre aux questions qui viennent d'être soulevées, passons en revue les principales critiques à l'endroit des régimes de retraite du secteur public. Bien que ces critiques fussent de toutes parts, elles peuvent être ramenées à trois principaux enjeux qui, une fois exposés, structureront notre analyse.

2.1 Critiques

2.1.1 Les déficits

Ces régimes souffriraient tout d'abord de déficits de capitalisation chroniques et hors de contrôle. Ils représenteraient ainsi un poids pour les finances publiques et contribueraient à l'augmentation de la dette nationale. Cette sous-capitalisation risquerait, à terme, de se traduire par des hausses d'impôts et des réductions dans les services publics, handicapant du coup une économie nationale déjà fragile.

Sans nier l'existence d'importants déficits dans certains régimes de retraite, point sur lequel nous aurons à revenir,

soulignons le recours à différents arguments fallacieux dans la manière de les décrire.

Ces déficits tendent d'abord à être exagérés. Ce fut par exemple le fait, en septembre dernier, de l'Institut Fraser qui, dans un rapport retiré depuis de son site Internet, sous-estimait la capitalisation des régimes de retraite du secteur public québécois de 45 milliards de dollars pour ensuite proposer de transformer les RPD dont bénéficient les employé·e·s du secteur public en RCD²³. On laisse ensuite souvent entendre que les engagements des gouvernements au titre des régimes de retraite équivalent à des dettes alors qu'il s'agit en fait de passifs dont seule des parts congrues ne sont pas déjà financées. De plus, on tire fréquemment des conclusions censées valoir pour l'ensemble des régimes du secteur public à partir d'un seul régime, dont la sous-capitalisation préoccupante est isolée et érigée en norme. Finalement, on remet souvent en doute la viabilité des régimes mieux équilibrés, d'une part en affirmant que leur capitalisation est due aux largesses de l'employeur – donc des contribuables –, d'autre part en remettant en question les méthodes comptables et les hypothèses actuarielles utilisées pour évaluer leur capitalisation.

2.1.2 L'écart public/privé

En deuxième lieu, il est reproché à ces régimes d'offrir à leurs participant·e·s de meilleures conditions que celles

Prestations déterminées, cotisations déterminées ou prestations cibles ?

Lorsqu'on parle de régime de retraite au Québec, trois modèles sont principalement présentés. Les deux premiers sont les plus classiques et les plus fréquents. Ce sont les régimes à prestations déterminées (RPD) et ceux à cotisations déterminées (RCD). Le troisième est plutôt une proposition qui circule pour réformer les régimes de retraite actuels. Il s'agit du régime à prestations cibles (RPC).

Régime à prestations déterminées

Les RPD sont des régimes de retraite par capitalisation dont la finalité est de garantir aux travailleurs une rente viagère d'un montant prédéterminé lorsqu'ils partiront pour la retraite. Les cotisations sont déterminées selon une évaluation actuarielle trisannuelle afin de garantir la solvabilité du fonds. Le montant de la rente est habituellement calculé en fonction des années de service et de la rémunération salariale de l'employé·e, mais il peut aussi être fixé de manière forfaitaire. Dans certains cas, les retraité·e·s peuvent également bénéficier d'une protection contre l'inflation par une indexation régulière des prestations ou d'une protection en cas de décès par une réversion de la rente au conjoint·e survivant·e ou par un versement forfaitaire.

Régime à cotisations déterminées

Quant à eux, les RCD sont des régimes de retraite où les cotisations demeurent stables pour l'employé·e et l'employeur, mais pour lesquels les revenus de retraite ne sont pas fixés d'avance. Les cotisations sont déposées dans le compte de retraite individuel de la personne concernée. Ces régimes s'apparentent aux REER dans leur fonctionnement. L'argent est investi sur les marchés et les rendements ne sont pas garantis. Lorsque qu'il ou elle prend sa retraite, l'employé·e retire alors l'ensemble de l'argent accumulé pour s'acheter une rente auprès d'un assureur ou transférer le montant dans un fonds de revenus viager (FRV) qui lui permettra, aussi longtemps que le permettra la somme investie et les taux d'intérêt en vigueur, de retirer une rente de retraite.

Régime à prestations cibles/Régime mixte/Régime à risque partagé/Régime hybride

Bien que ces régimes ne soient pas encore en place au Québec, les régimes à prestations cibles sont souvent évoqués comme compromis entre les déficits actuariels des RPD et l'incertitude des RCD. Dans ces régimes, les prestations ne sont pas déterminées, mais plutôt « ciblées ». Les cotisations sont généralement fixes, mais si le régime manque de fonds, les prestations ou les cotisations peuvent être revues pour permettre de le rééquilibrer. Un cadre réglementaire reste à bâtir afin de baliser le partage de risque.

ayant cours dans le secteur privé. Des comparaisons parfois boiteuses, comme lorsqu'elles opposent la situation des retraité-e-s du secteur public à celle des retraité-e-s du secteur privé ne bénéficiant d'aucun régime complémentaire, cherchent à faire apparaître la couverture offerte aux employé-e-s du secteur public comme un privilège indu financé par des contribuables n'y ayant pas accès. Les régimes du secteur public seraient plus avantageux à tous les égards : taux de couverture, revenus à la retraite, âge de la retraite, accès à la retraite anticipée, retraite blindée, etc.

Toujours dans une optique d'opposition entre les deux secteurs, le type de régime dont bénéficie la majorité des employé-e-s du secteur public, soit les RPD, est également remis en question. Ceux-ci seraient voués à disparaître parce que non viables et difficiles à contrôler, puisque leurs coûts réels ne pourraient être anticipés. L'augmentation du nombre d'employé-e-s du secteur public couvert-e-s par des RPD dans la dernière décennie est mise en rapport avec la faible proportion de travailleur-euse-s du secteur privé à en bénéficier et avec le remplacement progressif de ces régimes par des régimes de type RCD. Quant aux RPD toujours en service dans le secteur privé, on affirme qu'ils sont globalement moins avantageux que ceux du secteur public, étant donné que leurs participant-e-s ne bénéficient pas de la même sécurité d'emploi, qu'ils et elles assurent une plus grande proportion des cotisations, qu'ils et elles tendent à changer d'employeurs en cours de carrière, que leurs retraites n'y sont pas assurées et que leurs gains (base des calculs des prestations) y sont moins élevés pour des emplois équivalents.

Ces avantages s'ajouteraient par ailleurs à d'autres facteurs favorisant les employé-e-s du secteur public comme la sécurité d'emploi supposée « mur à mur » et une rémunération prétendument plus élevée que dans le secteur privé pour des emplois équivalents.

Ce discours peut être illustré par la série d'études alarmistes sur les régimes de retraite du secteur public produite par la Fédération canadienne de l'entreprise indépendante (FCEI), alors même que les membres de ce lobby sont en partie responsables de la détérioration de la condition des retraité-e-s du secteur privé^a. Dans ce qui s'apparente à une prophétie autoréalisatrice, la FCEI pousse l'audace jusqu'à affirmer que « cette situation va certainement susciter un certain ressentiment étant donné que les fonctionnaires sont de plus en plus nombreux à prendre leur retraite plus tôt que le reste de la population, cela en touchant des prestations généreuses²⁴ ».

2.1.3 L'iniquité intergénérationnelle

Finalement, les critiques adressées aux régimes de retraite du secteur public font fréquemment référence à une forme

d'iniquité intergénérationnelle. Sur fond de catastrophe démographique annoncée, elles évoquent de la sorte la possibilité pour les jeunes cotisant-e-s de ne pas être en mesure de profiter au moment de leur retraite des conditions avantageuses qu'ils et elles financent actuellement pour leurs collègues retraité-e-s, notamment en raison des menaces que les problèmes soulevés précédemment font peser sur la survie de leurs régimes.

2.2 Fausses solutions

Les solutions qui sont promues une fois ces critiques formulées vont généralement dans le sens d'une réduction de l'écart entre les deux secteurs, réduction devant évidemment passer par un alignement des régimes de retraite du secteur public sur ceux du secteur privé. Là encore, les propositions vont dans toutes les directions : augmentation de l'âge de la retraite ou du moins de l'admissibilité à la pleine pension, utilisation des revenus de carrière pour le calcul des prestations au lieu des revenus des dernières années, limitations des heures supplémentaires dans les dernières années de service, modification de la répartition des cotisations et du remboursement des déficits entre employeur et employé-e-s, réduction des prestations ou de leur indexation, réduction des salaires fondant le calcul des prestations, limitation des cotisations d'employeurs pour les faire équivaloir à la moitié du seuil limite d'impôt différé admis dans les REER et les RCD et, finalement, transformation des RPD en RCD ou du moins fermeture des RPD aux nouvelles recrues.

Une mesure promue avec insistance mérite que l'on s'y attarde plus longuement, vu le vif intérêt qu'elle semble susciter. Il s'agit de l'implantation de régimes à risques partagés ou à prestations cibles*. Ces régimes se présentent comme des hybrides combinant les caractéristiques des RPD et des RCD. En fait, même si leurs cotisations peuvent varier légèrement, ces régimes s'apparentent surtout à des RCD, puisque les prestations n'y sont aucunement garanties. Les déficits actuariels* y sont tout simplement résorbés par une diminution des rentes acquises par les participant-e-s et des prestations versées aux retraité-e-s. Ce type de régime existe déjà au sein des secteurs publics de quelques provinces canadiennes. Une variante vient d'ailleurs tout juste d'être implantée au Nouveau-Brunswick. Bien que ces régimes conservent le vocabulaire des RPD en « promettant » une prestation de base modeste, le nouveau partage des risques et l'uniformisation des taux de cotisations qui les caractérisent retirent généralement toute garantie d'indexation future des prestations. Leur niveau de capitalisation vise cependant, en principe, à assurer des surplus couvrant tout rajustement d'importance au titre de l'inflation avant ou après la retraite des participant-e-s. Un niveau de sécurité plus élevé qu'au sein du RCD est ainsi conféré aux prestations, mais elles ne font l'objet d'aucune garantie comme c'est le cas dans un RPD.

^a Quelques titres : *Régimes de retraite du secteur public : le train déraile!*, *La sous-capitalisation non chiffrée des régimes de pension du secteur public au Canada*, *Les pensions sous tension au Canada*, *Régimes de retraite : AGISSEZ SANS TARDER!*

Dans cette optique d'érosion des pensions offertes dans le secteur public, peu de solutions sont avancées pour améliorer la situation des employé·e·s et des retraité·e·s du secteur privé. Au contraire, les propositions allant dans le sens d'une bonification de la couverture publique (RPC/RRQ) ainsi que d'une mise en place de nouveaux régimes complémentaires obligatoires pour tous les employeurs sont généralement critiquées par les mêmes sources. Une note de l'Institut économique de Montréal affirme par exemple ce qui suit :

La création d'un nouveau véhicule d'épargne-retraite n'améliorerait pas non plus la situation puisqu'une très grande majorité des travailleurs n'utilisent pas au maximum les régimes actuels et ont beaucoup d'espace REER non utilisé. C'est d'abord en créant un climat favorable à la création de richesse qu'on pourra s'assurer qu'une plus grande partie de celle-ci pourra être mise de côté sur une

base volontaire dans l'épargne-retraite. Il n'y a pas de solution magique. Les travailleurs du secteur privé doivent s'assurer d'avoir un plan d'épargne-retraite qui leur permettra de maintenir le niveau de vie souhaité à la retraite. Ils sont seuls responsables du niveau et de la sécurité de leurs revenus à la retraite. Par contraste, la plupart des employés du secteur public n'auront jamais à se préoccuper de la sécurité de leurs revenus à la retraite²⁵.

2.3 Qu'en est-il vraiment ?

Reprenons à présent ces trois enjeux en tentant de déterminer 1) ce qu'il en est vraiment, 2) l'origine des difficultés auxquelles font face les régimes du secteur public et 3) les solutions envisageables ou déjà en cours d'implantation pour les solidifier.

Qu'est-ce qu'un déficit actuariel et qu'est-ce qui le compose ?

Dans le débat sur les retraites, les déficits actuariels sont un enjeu central. Une des principales raisons évoquées pour demander le démantèlement des RPD est que leur financement pèse de manière démesurée sur le budget de l'État. Afin de bien comprendre la réalité derrière le poids de ces régimes, quelques précisions sont de mise.

Qu'est-ce que le « passif » ?

Le passif représente l'ensemble des sommes théoriquement à verser à l'ensemble des cotisant·e·s, qu'ils soient à la retraite ou non. Dans le cas des RCD, ce passif représente l'argent qui est effectivement dans le fonds de retraite puisque les montants des rentes dépendent directement de l'argent disponible. Pour ce qui est des RPD, puisque les prestations sont fixées d'avance, le passif est généralement plus élevé que les sommes accumulées et sera déterminé selon des hypothèses de prédictions actuarielles. Cela n'est pas un problème en soi puisqu'il est plus que hautement improbable que l'ensemble des cotisants demande leurs prestations au même moment.

Qu'est-ce que l'« actif » ?

L'actif est l'argent qui est dans le fonds effectivement. On parle d'un régime qui est pleinement capitalisé lorsque l'employeur ou le fiduciaire du fonds de retraite a mis de côté suffisamment de fonds afin de couvrir ses obligations futures.

Déficits actuariels

Quant à eux, les déficits actuariels représentent la différence entre le passif, donc les sommes à verser, et l'actif, soit l'argent accumulé dans le fonds de retraite. Ils s'expliquent principalement par un écart entre les résultats réels (taux de rendements, nombre de départ à la retraite et espérance de vie) et les hypothèses initiales. Par exemple, les faibles taux d'intérêt

qui ont suivi la crise financière de 2008 creusé les déficits actuariels d'un grand nombre de fonds de pension. Certaines décisions prises lorsque les fonds étaient en surplus (congé de cotisation, bonification des prestations, incitation aux retraites anticipées, etc.) ont aussi participé à creuser les déficits une fois la situation économique devenue plus difficile.

Doit-on s'inquiéter ?

D'abord, il est utile de rappeler quelques nuances sur la hauteur des passifs en relation avec l'argent présentement disponible dans les fonds. Dans le cas des retraites publiques, l'État a fait le choix pendant de nombreuses années de ne pas verser directement ses cotisations, mais plutôt de se les prêter à lui-même. Ainsi, les données sur les régimes de retraites indiquent des sommes à recevoir pour combler le passif, mais il est important de rappeler que le « déficit » créé par ce choix est prévu et n'est pas causé par une mauvaise gestion.

De plus, la supposée augmentation exponentielle des passifs au titre des régimes de retraite peut également être remise en perspective. Lorsque rapporté à l'augmentation de la richesse collective, le poids de ces passifs peut même se révéler déclinant. Malgré la très mauvaise conjoncture évoquée plus haut : « dans les faits, le passif net de l'ensemble des régimes de retraite du gouvernement du Québec représentait 21,8 % du produit intérieur brut (PIB) en 1997-1998, alors qu'il n'est que de 9 % du PIB en 2011-2012^a »

Bien entendu, il ne faut pas non plus tomber dans l'angélisme. Un régime déficitaire à long terme grève les moyens d'offrir des revenus de retraite stables à l'ensemble des prestataires, actuel·le·s et futur·e·s. Toutefois, comme nous le présentons dans les chapitres 2 et 4, des solutions existent pour mieux provisionner les fonds de retraite, par exemple augmenter la marge de solvabilité, augmenter les taux de cotisations ou mettre en place un fonds de sécurité.

a Labbé, Belhumeur et St-Hilaire 2012, p. 4.

2.3.1 Les déficits

Bien qu'ils tendent à être exagérés, les déficits actuariels de certains de ces régimes atteignent bel et bien des sommes considérables. *Les Comptes publics du Canada 2012* affichent un passif de 148,9 milliards \$ au titre des régimes de retraite du secteur public du Gouvernement du Canada face à des engagements (rentes promises) de 230,1 milliards \$²⁶. Le passif des régimes de retraite du secteur public québécois s'élève à 28,7 milliards \$ par rapport à des engagements de prestations d'une valeur de 74 milliards²⁷. Les régimes de retraite des municipalités du Québec cumuleraient quant à elles un déficit de 4,8 milliards \$ pour s'acquitter d'engagements se chiffrant à 24,4 milliards \$²⁸.

Il est vrai que ces chiffres sont en eux seuls préoccupants. Le contexte dans lequel ces déficits apparaissent l'est tout autant. En effet, les perspectives économiques ne permettent pas d'entrevoir à court terme une reprise qui pourrait, à elle seule, se traduire par un renflouement de la capitalisation de ces régimes. La croissance économique et les taux de rendement anticipés se situent à des niveaux historiquement faibles. Combinés aux pertes subies durant la dernière crise financière, aux prises de retraite massives qui sont attendues et à l'allongement de l'espérance de vie des retraité·e·s, ils forment une tempête parfaite heurtant de plein fouet les RPD. Le *statu quo* n'est donc pas envisageable. Il est par contre faux d'en conclure que tous ces régimes sont fondamentalement non viables et qu'ils consistent des bombes à retardement pour les finances publiques. Tentons donc de faire la part des choses avant d'appeler à déstructurer précipitamment un pilier essentiel de notre système de retraite.

Premièrement, les engagements mis en exergue dans les charges alarmistes discutées plus haut consistent d'abord en des passifs et non pas immédiatement en des dettes. Ces passifs représentent des évaluations des obligations des régimes s'étalant sur plusieurs décennies. Ils ne sont donc pas à payer dans l'immédiat. Si les parts non financées de ces passifs peuvent paraître préoccupantes, l'horizon à long terme sur lequel elles sont projetées offre une marge de manoeuvre appréciable pour les renflouer. De plus, « [les] rentes de retraite font partie intégrante de la rémunération globale et représentent du salaire différé. Qualifier ces sommes de dettes, c'est comme inclure dans la dette actuelle la totalité des salaires du personnel de l'État qui seront versés entre 2013 et 2050²⁹. » Selon cette compréhension faisant du passif un déficit « virtuel » projeté sur plusieurs années, il faudrait favoriser des évaluations à long terme en évitant par exemple de conclure que les pertes subies lors de la dernière crise et approfondies par le ralentissement observé depuis signent l'arrêt de mort des RPD. Bien au contraire, après avoir analysé les 479 principaux RPD d'Amérique du Nord, l'agence de notation DBRS a récemment conclu qu'une majorité de régimes étaient en relative bonne santé

financière, leurs fonds étant presque revenus à leur situation d'avant la crise de 2008³⁰.

Deuxièmement, rappelons qu'avant la crise, la plupart des régimes du secteur public étaient en équilibre, voire en état de surcapitalisation. « À tel point que les employeurs ont pris des congés de cotisations de plusieurs années, quand ils n'ont pas carrément vidé la caisse, comme ce fut le cas pour payer les 30 000 départs prématurés sous Lucien Bouchard³¹. » On touche là le cœur du problème : la sous-capitalisation découle en grande partie des congés de cotisations que les employeurs se sont alloués lorsque les rendements étaient élevés, au lieu d'accumuler les réserves dont les régimes de retraite auraient en ce moment bien besoin. Dans cette optique, couper dans les prestations dues aux participant·e·s, qui ont pour leur part maintenu leurs cotisations durant les périodes de bons rendements, serait inéquitable et constituerait en quelque sorte une subvention des employé·e·s à l'employeur ou encore une compression salariale rétroactive.

Troisièmement, il faut souligner que certains régimes, et non les moindres, sont en bonne santé financière. Prenons le cas du Régime de retraite des employés du gouvernement et des organismes publics (RREGOP). Lors de l'évaluation actuarielle de 2010, ce régime affichait une capitalisation se situant autour de 80 %, ce qui correspond à un seuil jugé acceptable selon les normes actuellement en vigueur. La caisse de ses participant·e·s était même surcapitalisée à 103 % tandis que celle de l'employeur ne l'était qu'à 56 %³². La santé financière de ce régime n'est pas anecdotique. En 2011, au Canada, plus de la moitié des personnes cotisant à un régime de retraite du secteur public adhérait à un régime provincial³³. De ce nombre, près de 30 % étaient des membres du RREGOP, ce qui illustre bien son importance au sein de ce secteur. Le RREGOP est également intéressant du fait de refléter une multitude de catégories d'emploi.

Cela étant dit, nous ne pouvons nier que certains régimes font face à des déficits plus préoccupants. C'est par exemple le cas, au Québec, de certains régimes municipaux et sociétés d'État. De surcroît, au sein de ces régimes, la plus grande partie des coûts est toujours assumée par l'employeur, donc par les contribuables. C'est également le cas des régimes de retraite des députés, des juges, des policiers et des pompiers. Des réformes s'imposent donc au sein de ces secteurs. Cependant, plusieurs variables peuvent être ajustées avant d'envisager de saper la structure générale de ces RPD ou de revoir le partage du risque qui y est établi :

- Les taux de cotisation des employé·e·s peuvent être augmentés, en particulier là où la répartition des coûts avec l'employeur n'est pas paritaire.
- Les retraites anticipées peuvent être restreintes.
- Les conditions d'accessibilité à la retraite, comme l'âge de départ et le nombre minimal et maximal d'années de cotisation, peuvent être revues à la hausse

dans plusieurs régimes particulièrement généreux à ces égards.

- La révision des clauses d'indexation afin de les rendre conditionnelles est une solution digne d'être explorée.

La nécessité et l'intensité des réformes à adopter varient évidemment d'une caisse de retraite à l'autre, et nous ne pouvons tirer ici de conclusions s'appliquant à tous les régimes. Mais des solutions existent. Leur mise en place doit par contre nécessairement passer par un processus de négociation de bonne foi entre les partenaires. Rappelons que les régimes de retraite ont été négociés et que les prestations accumulées représentent une forme de la rémunération reportée. Des mesures déjà adoptées témoignent d'ailleurs de la volonté générale des adhérent·e·s du secteur public à déployer des efforts supplémentaires et à mettre la main à la pâte pour pérenniser leurs régimes et amoindrir leur poids sur les finances publiques.

Par exemple, les cols bleus de la Ville de Montréal viennent d'accepter à 95,4 % une entente historique allant en ce sens. Réduisant de 6,3 millions \$ les coûts annuels de leur régime pour la Ville, cette entente prévoit une augmentation graduelle de 2 % des cotisations des employé·e·s avant l'atteinte des gains maximums admissibles, puis d'un 2 % supplémentaires pour les gains excédents. De plus, à partir de 2018, toute variation du coût total du régime sera partagée à 45 %-55 % entre la Ville et les participant·e·s. Les conditions d'admissibilité à la retraite ont également été resserrées³⁴.

Ce type de mesure est par ailleurs également adopté par des régimes en meilleure santé financière. Par exemple, le RREGOP et le Régime de retraite du personnel d'encadrement (RRPE) permettent dorénavant l'accumulation de 38 ans de service pour favoriser les retraites plus tardives, tout en facilitant le transfert d'expertise au sein de la fonction publique. De plus, les taux de cotisation des employé·e·s y sont désormais révisés annuellement³⁵.

D'importantes réformes visant à pérenniser les régimes de retraite et à réduire leurs coûts pour les contribuables ont aussi été adoptées sur la scène fédérale. Les trois régimes qui représentent le plus grand poids sur les finances publiques sont les régimes de la fonction publique, de la Gendarmerie Royale du Canada et des Forces canadiennes. Ils disposaient toutefois de marges de manœuvre appréciables en ce qui a trait au partage des coûts et aux conditions d'accessibilité à la retraite. À l'exception notable des juges fédéraux, de la Gendarmerie Royale et des Forces canadiennes qui continueront à payer moins que la moitié des coûts de leurs pensions, les cotisations des employé·e·s de la fonction publique, des député·e·s et des sénateur·e·s seront augmentées pour tendre vers un partage des coûts de service à 50 %-50 %. Les cotisations annuelles des député·e·s passeront par exemple de 11 060 \$ à 38 769 \$. L'âge d'admissibilité aux prestations de retraite non réduites des nouvelles recrues de la

fonction publique passe de 60 à 65 ans. D'ici 2016, les députés devraient voir leur âge d'admissibilité passer de 55 à 65 ans. Ces mesures devraient se traduire en des économies de plus de 2 milliards \$ au cours des 5 prochaines années³⁶.

Précisons que contrairement au cas des cols bleus de Montréal, ces mesures, incluses au projet de loi omnibus C45, ont été imposées de manière unilatérale. Elles établissent de plus un système à deux vitesses qui est discutable en ce qui a trait à l'âge de la retraite au sein de la fonction publique. Elles illustrent néanmoins que les RPD de la fonction publique disposent de marges de manœuvre pour se rééquilibrer. Les déficits ne seront pas résorbés du jour au lendemain, mais ce type de mesure semble être à même d'assurer la viabilité financière de régimes du secteur public.

2.3.2 L'écart public/privé

En ce qui a trait à l'écart entre les secteurs public et privé, il convient tout d'abord de rappeler que ce n'est que depuis 2009 que le nombre d'adhérents à un régime complémentaires est devenu plus élevé au sein du secteur public qu'au sein du secteur privé. Par ailleurs, le taux de couverture par

TABEAU 2 Débours pour les principaux regroupements d'avantages sociaux et les heures chômées payées (en % du salaire)

	Régime de retraite	Assurances	Heures chômées payées	Total des débours
Administration québécoise	6,6	3,7	17,0	40,6
Autres salariés québécois	9,7	4,7	14,4	41,2
Autres salariés québécois syndiqués	13,5	4,8	16,3	47,1
Autres salariés québécois non syndiqués	5,7	4,5	12,4	34,8
Privé	6,6	4,7	12,9	36,3
Privé syndiqué	10,8	5,7	14,7	43,3
Privé non syndiqué	4,9	4,5	12,1	33,5
Autres public	14,9	4,6	17,1	49,2
Administration municipale	19,1	4,6	17,4	54,4
Entreprises publiques	18,6	4,3	16,4	51,4
Universitaire	8,8	3,7	15,8	40,0
Administration fédérale	11,3	5,4	18,2	47,8

- Débours plus élevés dans l'administration québécoise
- Débours équivalents (administration québécoise et secteur privé)
- Débours moins élevés dans l'administration québécoise

Source : ISQ 2011, *Faits saillants*, p. 6.

des régimes complémentaire décline également au sein du secteur public. Il est vrai que ce taux décroît à un rythme moins prononcé qu'au sein du secteur privé, mais il est tout de même passé de 95 % en 1995 à 86,3 % en 2007³⁷. Ainsi, contrairement à ce qui est fréquemment laissé entendre, les régimes de ce secteur ne sont pas tous des RPD. En 2011, Statistique Canada dénombrait 861 RCD rattachés au secteur public canadien³⁸. Les régimes du secteur public de la Saskatchewan ont par exemple été transformés en RCD dès 1977. D'importants régimes du secteur public ceux de l'Ontario, de l'Alberta, de la Colombie-Britannique et du Nouveau-Brunswick – ont quant à eux adopté des dispositions qui en font des régimes à prestations cibles ou à risques partagés³⁹.

Pour la grande majorité des personnes qui continue néanmoins à bénéficier d'un RPD, les prestations reçues ou projetées sont en général comparables à celles qui sont offertes par les RPD des grandes entreprises du secteur privé, avec lesquelles il convient de les comparer. Une étude de la firme Mercer menée en 2007 a, par exemple, conclu que le RREGOP «[...] offre à ses participants des prestations de retraite d'une valeur comparable à la valeur moyenne des prestations des régimes de retraite compris dans l'analyse⁴⁰».

Les coûts de ce régime sont d'ailleurs partagés à parts égales entre employeur et employé·e·s alors que dans des régimes comparables du secteur privé, la part de l'employeur peut atteindre jusqu'à 70 %. Rappelons aussi que les cotisations des employé·e·s sont périodiquement ajustées. De 2010 à 2013, elles auront augmenté de 12 %, passant de 8,19 % à 9,18 %⁴¹. En plus de ces cotisations plus élevées que la majorité des régimes, secteur privé inclus, il faut prendre en compte les cotisations indirectes des personnes participant au RREGOP. Ces dernières contribuent en effet aux cotisations patronales par le biais de leurs impôts. On estime que les employé·e·s de la fonction publique québécoise financent de la sorte 13 % de la contribution patronale à leur régime, en plus d'y verser directement une part importante de leurs salaires⁴².

Ajoutons par ailleurs que l'analyse de la rémunération globale des employé·e·s du secteur public démontre que le coût pour le gouvernement employeur des régimes de retraite de ses employé·e·s est inférieur ou égal à ce que les entreprises du secteur privé de plus de 200 employé·e·s dépensent en moyenne pour financer les différents mécanismes complémentaires d'épargne retraite.

Difficile donc de voir en ce régime un poids indu pour les contribuables, d'autant plus que les prestations qu'il offre n'ont rien de la « retraite dorée » qu'on lui attribue souvent à tort. En 2010, la rente moyenne versée aux retraité·e·s du RREGOP atteignait 17 767 \$ par année⁴³. Après avoir durant toute leur vie active cotisé à des taux relativement élevés et œuvré au sein de la fonction publique, ces personnes obtenaient ainsi une pension complémentaire annuelle supé-

rieure de seulement 3 733 \$ à la pension qu'une personne seule de 65 ans n'ayant jamais cotisé au RRQ pouvait toucher de la Sécurité de la vieillesse et du Supplément de revenu garanti (14 034 \$, selon le calcul des auteur·e·s).

Selon une idée reçue, les régimes complémentaires du secteur public s'ajouteraient à des conditions de travail déjà démesurément privilégiées par rapport à ce qui a cours dans le secteur privé. On peut d'abord opposer à cette vision la montée du travail précaire qui s'observe au sein de la fonction publique. Par exemple, contrairement aux idées reçues, moins de la moitié des employé·e·s de la fonction publique québécoise occupent des emplois réguliers à temps plein, et plus du tiers ont un statut d'emploi précaire. En 2011, le salaire moyen y était inférieur de 1,9 % au maximum des gains admissible à la RRQ et au salaire moyen pour l'ensemble du Canada (48 300 \$)⁴⁴. Plusieurs emplois s'y retrouvent ainsi en état de sous-rémunération. Une étude de l'Institut de la statistique du Québec (ISQ) le confirmait en 2012 : «les employés de l'administration québécoise ont un retard salarial de 7,8 % face à ceux du secteur privé dans l'ensemble des emplois repères⁴⁵». Lorsque cette comparaison prend en compte la rémunération globale (avantages sociaux et régimes de retraite), les employé·e·s du secteur public ne font qu'atteindre la parité avec le secteur privé.

Ces données indiquent que l'écart qui tend à séparer les deux secteurs en ce qui a trait aux retraites et aux conditions de travail provient d'abord d'une érosion au sein du secteur privé et non pas de largesses maintenues dans le secteur public. Rappelons toutefois que l'État se doit d'agir à titre d'employeur exemplaire, plus particulièrement sur la question des retraites en raison de leur détérioration incessante dans le secteur privé. De plus, comme l'indique un rapport de l'OCDE, le vieillissement de la fonction publique, auquel le Canada n'échappe pas, doit inciter les administrations publiques à augmenter leur attractivité en tant qu'employeur si elles veulent être en mesure de maintenir les capacités dont elles ont besoin alors que de nombreux fonctionnaires partent à la retraite⁴⁶. Négociées de bonne foi et faisant partie de la rémunération globale, les retraites agissent de surcroît comme outil de reconnaissance fondamental dans certains secteurs offrant des services essentiels et souffrant actuellement de difficultés en matière de rétention de la main-d'œuvre.

2.3.3 L'iniquité intergénérationnelle

Au vu de ce qui précède, il nous semble qu'il vaut mieux œuvrer à pérenniser les régimes de retraite du secteur public que de détruire cette composante fondamentale de notre système de retraite en évoquant la possibilité future d'une iniquité intergénérationnelle. Évitions l'iniquité bien réelle et encore plus grande qui consisterait à fermer les portes de ces régimes aux nouveaux membres, et assurons-nous de remettre sur leurs rails ceux qui ne s'y sont pas déjà remis.

Ensuite, c'est surtout de l'équité intragénérationnelle dont il faudrait se soucier, en s'assurant d'améliorer la couverture par des régimes complémentaires au sein du secteur privé.

Pour éviter que ne se développe un système de retraite à deux vitesses avec d'un côté des RCD pour le privé et les jeunes, et de l'autre des RPD pour le public et les moins jeunes, des solutions plus globales s'imposent. Deux chantiers complémentaires se dessinent alors. D'une part, il faut améliorer les RPD et élargir leur couverture, tous secteurs confondus. Le chapitre suivant de l'étude porte sur les moyens d'y parvenir, en particulier dans le secteur privé, où cette couverture s'érode continuellement. D'autre part, il faut considérer l'ensemble du système de retraite pour améliorer la situation des personnes qui ne disposent d'aucune couverture complémentaire. Les dernier chapitre de cette étude se penchera sur cette question à partir d'une comparaison internationale.

2.4 Améliorer la couverture par des RPD pour tous et toutes

2.4.1 Renforcer les RPD dans le secteur privé

Les RPD ne doivent pas être l'apanage du secteur public. Nous l'avons déjà mentionné, des observateurs d'horizons très variés confirment la supériorité des RPD en matière d'efficacité de l'allocation de l'épargne et sur le plan de la protection sociale. C'est pourquoi la création de nouveaux RPD dans le secteur privé doit être encouragée, et que les RPD qui y sont actuellement en service doivent être renforcés et pérennisés. Plusieurs observateurs et intervenants ont par ailleurs déjà proposé des éléments de réformes, essentiellement d'ordre réglementaire et législatif, qui permettraient de contourner les obstacles au maintien et à l'amélioration des RPD de même qu'à l'élargissement de leur couverture. On peut contrer l'idée reçue selon laquelle ces régimes sont forcément non viables en examinant de près ces propositions. Avant de présenter ces solutions, rappelons brièvement les avantages qui caractérisent les RPD et les raisons qui militent en faveur de leur maintien.

Selon l'Institut canadien des actuaires (ICA) : « il n'est pas dans l'intérêt des Canadiens, qu'il s'agisse des employeurs ou des employés, que ces régimes disparaissent⁴⁷ ». Pour les employé-e-s, les RPD signifient une probabilité supérieure de pouvoir profiter de taux de rendements élevés obtenus par un regroupement des actifs et une gestion à long terme. Ils signifient également des revenus de retraite prévisibles, une planification de retraite facilitée et une protection supérieure par rapport au risque lié à la longévité, à la faiblesse des taux d'intérêt et à la volatilité des marchés. Pour les employeurs, les RPD permettent d'offrir une rémunération globale concurrentielle en ajoutant des prestations différées aux salaires et aux avantages sociaux. Ces régimes s'avèrent ainsi un outil d'attraction, de rétention et de gestion efficace de la main-d'œuvre. Selon l'ICA : « ces régimes procurent un

niveau donné de retraite à un coût moindre et de manière plus efficace que les autres instruments, et ils ne constituent pas forcément un fardeau financier excessif pour les employeurs⁴⁸ ». D'ailleurs, comme le soulignent Jim Armstrong et Jack Selody de la Banque du Canada, le risque de longévité que l'employeur prend à sa charge est moindre que l'ensemble des risques pris par les employé-e-s individuel-le-s, étant donné qu'il est en mesure de centraliser efficacement le risque à l'intérieur du régime⁴⁹.

D'un point de vue macroéconomique maintenant, les RPD contribuent directement à la stabilité du système financier canadien. Investisseurs de premier plan, les RPD représentent une source stable de financement et de liquidité. Leur gestion professionnelle axée sur le long terme fait en sorte qu'ils peuvent par exemple investir dans des projets vitaux d'infrastructures qui sont à la portée de très peu d'investisseurs. Relevant les inquiétudes soulevées par le possible déclin des RPD, Armstrong et Selody affirment ce qui suit :

S'ils n'ont plus la possibilité d'adhérer à ce type de régime, il est probable, d'une part, que les épargnants réfractaires au risque ne puissent plus répartir aussi efficacement leur capital et, d'autre part, que le système financier soit moins susceptible de bénéficier des gains d'efficacité que procurent les placements des investisseurs actifs, axés sur le long terme. Qu'elles proviennent de l'une ou l'autre source, les pertes d'efficacité pourraient coûter cher à l'économie canadienne⁵⁰.

Comment contrer ces pertes d'efficacité et renforcer la couverture offerte par les RPD ? Les propositions qui sont promues tournent généralement autour de la question de la faiblesse des mesures incitatives pour l'employeur à maintenir l'équilibre du régime entre l'actif et le passif, entre la caisse de retraite et les prestations promises. La capitalisation d'un RPD doit en effet faire l'objet d'une gestion active : des fonds doivent pouvoir y être injectés en cas de déficit, puis éventuellement retirés en cas d'excédent. Or, à l'heure actuelle, plusieurs facteurs nuisent à cette gestion active, défavorisant la pleine capitalisation des régimes et expliquant les principaux problèmes affectant les RPD.

L'un des principaux facteurs nuisant à la pleine capitalisation des RPD est l'incertitude entourant la propriété des excédents. Cette propriété tend de plus en plus à être concédée en tout ou en partie aux participants des RPD lorsque des litiges sont portés devant les tribunaux. Cette situation désinciterait les employeurs à surcapitaliser leur régime et à constituer un fonds de réserve pour se protéger contre les baisses futures de rendements des placements. Advenant qu'une telle réserve ne soit plus nécessaire, « il se pourrait qu'une part de l'excédent doive être versée aux participants, de sorte que le promoteur ne pourrait plus y recourir en vue de minimiser le risque de devoir un jour effectuer lui-même des cotisations supplémentaires⁵¹ ». Alors qu'il était président du conseil de l'Association des comptables généraux accrédités du Canada, John Nagy a d'ailleurs expliqué qu'un employeur

pourrait préférer conserver un régime déficitaire plutôt que d'y augmenter ses cotisations, même s'il demeure responsable des déficits de ce régime⁵². Plusieurs intervenants appellent donc à une clarification de la propriété et de la distribution des excédents pour favoriser la souplesse qui doit idéalement caractériser la gestion d'un RPD.

Sans statuer directement sur la propriété des excédents au sein des caisses de retraite, l'ICA recommande pour sa part la création de fonds de sécurité distincts pour assurer la capitalisation adéquate des RPD. Ces fonds de sécurité de retraite seraient séparés des caisses de retraite et alimentés uniquement par des cotisations patronales. Les cotisations supplémentaires, comprenant celles servant à payer les déficits de solvabilité, y seraient acheminées et seraient déductibles du revenu imposable. Advenant une évaluation de solvabilité indiquant que ces sommes ne sont plus nécessaires à la capitalisation du régime, elles pourraient être remises à l'employeur, mais seraient alors imposables⁵³.

Dans l'optique d'inciter davantage les employeurs à capitaliser adéquatement leurs régimes, Armstrong et Selody élargissent cette discussion en proposant que tous les facteurs décourageant la création d'excédents soient pris en compte. Ceux-ci incluent le coût d'opportunité que l'employeur doit assumer lorsqu'il « investit les rares fonds à sa disposition dans la caisse de retraite, pour y constituer un excédent. Dans ce cas précis, l'une des solutions consisterait à lui verser une prime annuelle sur l'excédent, qui correspondrait tout simplement au rendement annuel moyen de la caisse⁵⁴ ».

Indépendamment de la question de la propriété des excédents, un consensus semble se dégager concernant la création de marges de solvabilité. Celles-ci devraient permettre une gestion du risque susceptible d'atténuer les fluctuations des régimes. Partant du principe que les RPD ne sont efficaces que lorsqu'ils sont bien capitalisés, la fonction de cette marge, notamment promue par l'ICA, est de maintenir en tout temps une capitalisation adéquate, sécurisant le régime et lui évitant d'avoir à réduire les prestations. Outre l'incertitude entourant la propriété des excédents des régimes, certaines règles fiscales font présentement obstacle à la création de ces marges au sein des RPD. Ces règles ont été établies alors que les rendements étaient plus élevés et que les gouvernements voulaient éviter que les employeurs n'utilisent les cotisations aux RPD comme moyen de contourner l'impôt⁵⁵.

En tenant compte des taux de rendement actuels, ces règles pourraient être assouplies. L'ICA propose ainsi d'adopter des mesures législatives qui non seulement permettent, mais exigent la création de marges de solvabilité ajustées aux risques liés à l'actif et au passif des régimes. Ces marges pourraient notamment être provisionnées par les fonds de sécurité de retraite mentionnés plus haut ou encore par les caisses de retraite normales. Un des principaux intérêts de ces marges est qu'elles fixeraient des seuils en dessous desquels les congés de cotisations ne

seraient pas autorisés. « Par exemple, si la marge de solvabilité cible d'un régime donné est de 5 %, le promoteur devra verser des cotisations au titre des services courants tant que l'actif du régime sera inférieur à 105 % du passif de solvabilité⁵⁶. » Cette disposition aurait empêché bien des congés de cotisations qui, admis durant des périodes d'équilibre, ont ensuite plongé des régimes, y compris au sein du secteur public, dans un état de précarité et de vulnérabilité quant aux fluctuations futures. Une disposition similaire, avancée par Armstrong et Selody, consisterait à « protéger les employés des chocs importants en obligeant le promoteur à injecter des fonds dès que le ratio de l'actif au passif tombe en deçà d'un seuil critique, qui pourrait par exemple être fixé à 95 %⁵⁷ ».

L'amélioration des RPD doit finalement passer par une protection accrue des prestations de retraite contre les faillites d'entreprise. L'ICA s'est également penché sur cette question épineuse, en recommandant que des mesures législatives viennent protéger les prestations non capitalisées. Ces dernières pourraient être traitées au même titre que les salaires non payés en cas de restructuration ou de faillite. Plus largement, des modifications législatives pourraient permettre une meilleure détermination des prestations lorsqu'un employeur en faillite liquide un régime sous-capitalisé, en instaurant par exemple une hiérarchie parmi les droits aux prestations. Soulignons que les risques d'insolvabilité des RPD qui menacent les participante-s à un régime déficitaire sont directement amplifiés par la sous-capitalisation chronique évoquée plus haut. La création de marges de solvabilité et l'incitation au maintien d'excédents élevés atténueraient du coup les risques d'insolvabilité. Cependant, pour protéger davantage les pensions en cas d'insolvabilité, un fonds d'assurance national des RPD ou encore un programme fédéral d'assurance-pension pourrait être implanté. Une telle institution pourrait être financée au moyen de primes versées par les employeurs.

Des recommandations plus générales sont également avancées pour renforcer, maintenir et élargir la couverture par des RPD. Parmi celles-ci, mentionnons la tenue d'évaluations actuarielles plus fréquentes et l'uniformisation des lois provinciales concernant les régimes de retraite, afin de contrer l'effet dissuasif que ces différentes lois peuvent avoir sur les employeurs potentiellement promoteurs de RPD et dont la main-d'œuvre est assujettie à différentes législations.

2.5 Solution pour les PME et modèle d'encadrement potentiel pour les RPD

Les pistes de solutions proposées précédemment conviennent en premier lieu aux RPD des grandes entreprises qui jouissent d'assez grandes marges de manœuvre financière. Peu de petites et moyennes entreprises peuvent en effet se permettre d'offrir de tels régimes, vu le manque de souplesse de leur budget. Des modifications aux lois sur

les pensions et l'impôt pourraient contrer cette limite en avalisant la création de RPD interentreprises ou de régimes sectoriels, où « les surplus actuariels d'un ou de plusieurs régimes pourraient servir à éponger les déficits actuariels d'autres régimes⁵⁹ ». De tels régimes ne semblent cependant pas être sur le point d'être créés. Par contre, une innovation sociale récente que l'on doit au monde syndical et communautaire permet bel et bien d'étendre à ces secteurs la couverture par des RPD et d'offrir à leurs salarié·e·s des régimes à rentes viagères garanties⁶⁰.

En 2007, un nouveau type de régime de retraite appelé Régimes de retraite par financement salarial (RRFS) a vu le jour grâce à la publication d'un nouveau règlement de la RRQ. Cette initiative faisait suite à une demande émanant d'abord du milieu syndical à laquelle s'est ensuite joint un ensemble de groupes communautaires et de femmes. En plus d'encadrer le financement, la capitalisation et la solvabilité des RRFS, ce règlement contient plusieurs dispositions spécifiques visant à assurer la sécurité de ces nouveaux régimes. Ceux-ci permettent d'étendre aux salarié·e·s des petites et moyennes entreprises les avantages des RPD en matière de sécurité des revenus de retraite, tout en étant adaptés à de plus petites équipes de travail. Certaines des caractéristiques de ces régimes, notamment celles exigeant des règles plus strictes en matière de sécurité des prestations, de stabilité des cotisations et de viabilité à long terme, pourraient cependant inspirer des réformes visant à pérenniser les RDP des secteurs public et privé, de même qu'à élargir leur couverture.

Le règlement spécifie notamment que la rente acquise doit être garantie : quelle que soit la situation financière du régime, la prestation déjà acquise ne peut être réduite. La cotisation fait également l'objet d'un encadrement plus serré : en milieu non syndiqué, son augmentation nécessite l'accord de 70 % des participant·e·s. La cotisation patronale doit, pour sa part, être au moins égale à 50 %.

La principale spécificité de ce nouveau type de régimes est également sa plus grande limite. En effet, une de ses dispositions stipule que ce sont les salarié·e·s qui doivent supporter le risque d'un déficit du régime, leurs cotisations pouvant ainsi augmenter le cas échéant. En d'autres termes, les employeurs sont dégagés de toutes responsabilités à l'égard d'éventuels déficits des régimes. Ainsi, en cas de déficit et de hausse des cotisations, ces régimes ne respecteraient plus les prescriptions de l'Organisation internationale du travail, qui établit dans sa convention sur la sécurité sociale que les cotisations salariales ne doivent pas dépasser 50 % du total des ressources affectées à la protection des salarié·e·s. Bien que ce soit précisément cette disposition relative au non-partage du risque qui permette la mise sur pied de RRFS dans des secteurs où les employeurs ne peuvent prendre à leur charge la garantie du paiement des

rentes, il faut éviter que ce type de disposition ne devienne la règle pour l'ensemble ou même la majorité des RPD.

En contrepartie, le mécanisme de protection très strict qui est enchâssé dans les RRFS pour éviter que des déficits ne se produisent est plus intéressant et pourrait gagner à se généraliser au sein des RPD. Ce mécanisme permet la constitution d'une réserve considérable et précise l'usage prioritaire devant être fait des surplus, question autour de laquelle planent généralement bien des incertitudes au sein des RPD. L'économiste Michel Lizée présente ainsi ce mécanisme :

La cotisation doit être suffisante, non seulement pour couvrir le coût de la rente acquise, mais aussi pour être en mesure de financer une indexation annuelle de cette rente acquise chaque année d'ici la date de décès du participant. Cette indexation n'est pas garantie, mais a priorité sur toute autre utilisation éventuelle du surplus. Cela permet de constituer une réserve pour indexation équivalant en gros à 30 % de la cotisation afin de servir de coussin pour absorber les chocs quand ça va moins bien⁶¹.

L'actuaire Pierre Bergeron y voit pour sa part un facteur d'équité intergénérationnelle au sein du régime : « en cas de déficit, on videra d'abord la réserve pour indexation au lieu d'augmenter les cotisations. Plus personne n'aura d'indexation, les jeunes comme les retraités⁶². »

À notre connaissance, trois régimes de retraite ont été créés à partir de ce règlement-cadre : un régime multi-employeur dont la FTQ est le promoteur, le régime de retraite des employé·e·s de la compagnie minière Niobec et le régime de retraite des groupes communautaires et de femmes. Illustrons la flexibilité et la viabilité de ce type de régime à partir du cas des groupes communautaires et de femmes, un secteur d'emploi qui, jusqu'à tout récemment, n'était pas en mesure de bénéficier des avantages d'un RPD.

Priorisant la sécurité du régime et la stabilité de la cotisation, en raison des salaires et des ressources modestes de ses participant·e·s et de ses promoteurs, ce régime a adopté des dispositions particulières à partir de ce règlement-cadre de la RRQ.

Tout d'abord, la formule de calcul des rentes qui a été retenue est très prudente. On a également retenu une disposition particulière en matière d'indexation : bien que le coût d'achat de la rente couvre le coût de constitution de la réserve pour indexation, cette dernière ne s'applique que si la situation du régime le permet. Le niveau de réserve requis pour déclencher l'indexation est volontairement élevé, mais la rente est garantie, quelle que soit la situation financière du régime. Une politique d'utilisation des surplus – qui appartient dans ce cas uniquement aux participant·e·s, alors que sa propriété fait souvent l'objet d'incertitudes au sein des RPD – a aussi été explicitée. Bien que les divers groupes qui participent à ce dispositif de retraite ne forment qu'un seul régime, les niveaux de participation sont modulés pour

chaque groupe. Autre disposition intéressante, les participations individuelles additionnelles sont autorisées et permettent d'augmenter la rente viagère garantie selon les ressources de chacun·e. Elles peuvent prendre la forme de cotisations additionnelles ou de transferts provenant d'un autre régime. Comme le résume Lizée, « c'est la mutualisation du risque, la force de la solidarité du groupe, qui permet d'offrir un tel avantage à chaque membre, et ce, à un taux nettement plus avantageux que ce que la personne pourrait obtenir sur le plan individuel en géant son FERR ou en achetant une rente viagère d'un assureur⁶³ ».

Le régime des groupes communautaires et de femmes compte actuellement 3 304 participant·e·s issu·e·s de 421 groupes. Sa caisse de retraite s'élève à 15 387 520 \$. En date du 31 décembre 2011, le régime affichait un degré de solvabilité de 112,8 %. Sa dernière évaluation actuarielle faisait ainsi état d'une provision pour indexation future pleinement constituée et affichait, en sus de cette provision, un excédent d'actif de 1 053 700 \$. Les cotisations salariales et patronales prévues pour le service courant y apparaissaient suffisantes pour provisionner adéquatement le régime au cours des années 2012 à 2014 et capitaliser adéquatement la provision pour indexation future⁶⁴.

Jusqu'ici, les résultats obtenus par ces régimes indiquent qu'ils constituent des dispositifs de retraite beaucoup plus efficaces que l'épargne individuelle préconisée par les gouvernements canadien et québécois, ainsi que par les institutions financières, avec les RPAC/RVER. En mutualisant les actifs et les risques, les RRFS offrent les mêmes avantages que les RPD traditionnels qui, rappelons-le, permettent d'obtenir, à cotisations égales, des rentes garanties qui sont jusqu'à deux fois plus élevées que celles qui découlent d'un REER⁶⁵. Leur approche très prudente les démarque cependant des RPD traditionnels en leur conférant une plus grande stabilité. Lizée explique :

[Les RRFS] démontrent la lacune centrale de conception de la plupart des régimes RPD, lesquels font supporter le risque par une seule variable, la cotisation; celle-ci devient un fardeau très difficile à supporter pour l'entreprise lorsque confrontée simultanément à la maturité du régime, aux faibles taux d'intérêt à long terme et aux mauvais rendements boursiers. Les RRFS ne sont pas à l'abri de ces risques. Cependant, en faisant reposer le risque sur un ensemble de variables (constitution d'une réserve, indexation des rentes et crédits de rentes, cotisation) et en se donnant une approche délibérément prudente, ces risques sont fortement atténués et davantage sous contrôle⁶⁶.

Ces régimes encore trop méconnus restent à diffuser dans les nombreux secteurs d'activité qui sont mal adaptés aux RPD traditionnels, mais qui gagneraient néanmoins à bénéficier de leurs nombreux avantages au plan de la protection sociale.

L'application des solutions décrites aurait comme effet de stabiliser et de sécuriser financièrement les RPD. Par contre,

en plus de ne pas contribuer à diffuser largement ces régimes, elles ne permettront pas non plus d'améliorer le sort de ceux et celles qui ne bénéficient pas de ce genre de protection. Afin d'être en mesure de remédier à ce problème, il nous faut à présent évaluer les différentes options qui s'offrent à notre système de retraite, saisi dans sa totalité. C'est l'objet du chapitre où une étude comparative internationale cherchera à situer la performance du système canadien de retraite par rapport à celles d'autres pays, afin de dégager les qualités et les lacunes de notre système ainsi que les réformes susceptibles de l'améliorer. Une attention particulière sera portée au cas de la Nouvelle-Zélande, dont les réformes inspirent à l'heure actuelle bon nombre de gouvernements, et à celui des Pays-Bas, dont le système de retraite est fréquemment qualifié de « meilleur au monde ».

Chapitre 3

Comparaison internationale

Nous pouvons maintenant comparer le système de sécurité financière à la retraite du Canada et du Québec avec ceux d'autres pays industrialisés afin d'évaluer leur performance globale. Outre cette dimension évaluative, notre analyse sera aussi guidée par la recherche d'éléments qui pourraient permettre, sans nivellement par le bas, de réduire le fossé qui tend à séparer les régimes complémentaires du secteur privé et du secteur public et conséquemment d'améliorer la sécurité financière à la retraite de tous et toutes. Afin d'illustrer la diversité des systèmes de retraite à l'échelle internationale, nous avons retenu en plus du nôtre ceux de dix autres pays membres de l'OCDE : l'Allemagne, le Chili, les États-Unis, la France, l'Italie, le Japon, la Nouvelle-Zélande, les Pays-Bas, le Royaume-Uni et la Suède. Bien que ces pays possèdent tous leur particularité en termes de système de retraite, nous pouvons tout de même les regrouper en quatre types pour mieux les situer réciproquement^a.

Le premier de ces types se caractérise par un régime public général et des régimes complémentaires facultatifs. Le Canada, l'Allemagne, les États-Unis, le Japon, la Nouvelle-Zélande et le Royaume-Uni appartiennent à cette catégorie. Le deuxième type présente des régimes complémentaires obligatoires ou quasi obligatoires venant s'ajouter au régime public général. Les Pays-Bas et la France appartiennent à cette catégorie. Le troisième type a pour caractéristique un régime public assurant à lui seul un haut taux de remplacement de revenu à la retraite. La Suède et l'Italie appartiennent à cette catégorie. Le cas du Chili constitue en soi un quatrième type de système. Caractérisé par la privatisation historique d'un régime public obligatoire, il est fréquemment cité en modèle par les tenants de la privatisation et de la capitalisation complète des systèmes de retraite.

Notre analyse comparative se fera en deux temps. Dans un premier temps, nous proposons d'évaluer les forces et les faiblesses des onze systèmes de sécurité financière à la retraite retenus en se basant sur six indicateurs socio-économiques modélisés par l'OCDE : dépenses publiques, taux de cotisation et recettes, taux de remplacement, taux de couverture, taux de pauvreté monétaire, coefficients de Gini des salaires et des prestations de retraite. Évidemment, nous reconnaissons d'emblée que ce type d'exercice comparatif est délicat en raison des singularités propres à chaque pays et des disparités existant entre eux aux plans historique, démographique, social, politique et économique.

^a Nous nous inspirons ici de la typologie de la RRQ telle que présentée dans le document *Évaluation du système de retraite québécois de sécurité financière à la retraite par rapport à celui d'autres pays industrialisés*.

Typologie des systèmes de retraite

On distingue généralement trois types de système de retraite. Comme tous les idéaux-types, il s'agit de découpages nous permettant d'ordonner des faits qui sont en réalité à la fois plus complexes et plus nuancés. Des systèmes de retraite, comme celui du Canada par exemple, pourront donc présenter des traits associables à plus d'un type.

Le modèle libéral résiduel (Beveridge minimal)

Ce modèle fait appel à la responsabilité individuelle et au marché privé dans le financement des retraites. L'État y intervient tout de même, et ce, de deux manières. D'une part, il met en place des incitatifs favorisant les dispositifs d'épargne privés et il régule leur marché. D'autre part, il se charge d'éliminer les risques d'indigence au moyen de divers mécanismes universels minimaux ou ciblés. Financées par les impôts, des prestations de base minimalistes sont offertes à tous et toutes. Elles sont généralement réduites en fonction des revenus des prestataires et peuvent être complétées par une aide de dernier recours assurant un minimum de survie à des populations dont les revenus se situent sous un seuil donné. Ce modèle peut être illustré par les systèmes de retraite des États-Unis et du Royaume-Uni.

Le modèle conservateur ou corporatiste (Bismarck)

Ce modèle fait appel à la solidarité entre égaux à l'intérieur d'un statut ou d'un corps professionnel. Les assurances sociales obligatoires associées à ce modèle visent à maintenir le revenu des travailleur-euse-s lors de la retraite. Ces dispositifs liés à l'emploi offrent des prestations en fonction des salaires et sont financés par des cotisations salariales. Le système allemand représente bien ce modèle.

Le modèle social-démocrate ou universaliste (Beveridge maximal)

Ce modèle fait appel au principe d'égalité des droits d'accès au bien commun sur la base de la citoyenneté. Les régimes obligatoires associés à ce modèle visent à redistribuer le bien-être selon un objectif égalitaire. Ils fonctionnent généralement par redistribution en offrant des prestations uniformes moyennement élevées qui sont financées par les impôts. Le système suédois repose sur ce modèle.

(Esping-Andersen 1990, Guillemard 2003)

Cependant, nous pensons que dans la mesure où ce sont tous des pays industrialisés disposant de systèmes de sécurité sociale développés, une comparaison prudente est non seulement possible, mais fertile. S'agissant tous de membres de l'OCDE, la comparaison entre ces pays est par ailleurs facilitée par la disponibilité de données et de statistiques uniformisées par cette organisation internationale.

Dans un deuxième temps, cette étude comparative s'attachera plus spécifiquement sur les cas de la Nouvelle-Zélande et des Pays-Bas. Nous avons décidé de consacrer à la Nouvelle-Zélande une étude de cas en raison de l'intérêt que suscite son *KiwiSaver*, un régime d'épargne individuelle à adhésion automatique perçu comme un palliatif à la faiblesse des régimes publics et des régimes complémentaires facultatifs. Les Pays-Bas ont quant à eux retenu notre attention parce que le système de retraite néerlandais est fréquemment qualifié de meilleur système au monde en raison de la cohabitation d'un régime de base universel généreux avec des régimes à prestations déterminées quasi obligatoires.

3.1 Comparaison internationale à partir d'indicateurs socio-économiques

Dans ce chapitre, nous proposons de comparer les 11 pays précités sur la base d'un ensemble d'indicateurs socio-économiques modélisés par l'OCDE. Cet exercice comparatif permet de relativiser la performance de notre système de retraite, qui se classe pourtant généralement parmi les meilleurs au monde. C'est habituellement la mixité de notre système – volet public et privé comptant des mesures complémentaires d'assistance, d'assurance et d'épargne – qui est évoquée pour affirmer sa supériorité en regard des systèmes étrangers. Or, comme nous le verrons à l'instant, les apports de cette mixité au système de retraite varient énormément en fonction des indicateurs socio-économiques observés.

Dépenses publiques

Nous pouvons comparer ces pays au chapitre des dépenses publiques dans les systèmes de retraite. Le Tableau 3 énumère ces dépenses en termes de pourcentage du PIB pour chacun des pays retenus. Pour les années postérieures à 2007 et 2010, les données reposent sur différentes projections démographiques et économiques.

Sans surprise, les coûts les plus élevés s'observent pour les pays comme l'Allemagne, la France et l'Italie, où la sécurité sociale et le palier public lié au salaire jouent des rôles prépondérants dans le système de retraite. Pour leur part, les coûts publics du système néerlandais sont, pour le moment, étonnamment faibles par rapport aux taux de remplacement offert, comme nous le verrons

plus bas. Sa prestation de base universelle indexée sur les salaires fera cependant rapidement augmenter ces coûts d'ici 2030. C'est l'inverse en Suède : des dépenses actuelles

TABLEAU 3 Projections des dépenses publiques de retraite en pourcentage du PIB (2007-2060)

	2007	2010	2020	2030	2040	2050	2060
Allemagne	10,4	10,2	10,5	11,5	12,1	12,3	12,8
Canada	4,6	5,0	5,8	6,6	6,5	6,3	6,2
États-Unis	4,3	4,6	4,9	4,9	4,8	4,8	4,7
France	13,0	13,5	13,6	14,2	14,4	14,2	14,0
Italie	14,0	14,0	14,1	14,8	15,6	14,7	13,6
Nouvelle-Zélande	4,0	4,7	5,3	6,7	7,7	8,0	
Pays-Bas	6,6	6,5	7,8	9,3	10,3	10,3	10,5
Royaume-Uni	6,6	6,7	6,9	7,6	8,0	8,1	9,3
Suède	9,5	9,6	9,4	9,5	9,4	9,0	9,4
OCDE		8,4	9,0	10,0	10,9	11,6	

Note : Pour la plupart des pays de l'Union européenne, les dépenses publiques incluent les coûts des régimes complémentaires du secteur public. Ces coûts ne sont pas inclus dans le cas du Canada et des États-Unis. Les données doivent donc être interprétées avec prudence.

Source : OCDE, *op.cit.*, p. 169.

TABLEAU 4 Taux de cotisation aux régimes publics (2009) et recettes tirées des cotisations (2008)

	Taux de cotisation en % du salaire brut			Recettes en % du PIB		
	Salarié·e·s	Employeurs	Total	Salarié·e·s	Employeurs	Total
Allemagne	10,0	10,0	19,9	2,6	3,0	6,6
Canada	5,0	5,0	10,9	1,3	1,3	2,8
Chili	28,8	1,0	29,8			
États-Unis	6,2	6,2	12,4	2,3	2,3	4,6
France	6,8	9,9	16,7			
Italie	9,2	23,8	32,7	2,1	6,5	8,6
Japon	7,7	7,7	15,4	2,9	2,9	5,8
Pays-Bas	17,9	0	17,9			
Suède	7,0	11,9	18,9	2,6	3,7	6,4
OCDE	8,4	11,2	19,6	1,8	2,9	5,1

La Nouvelle Zélande ne figure pas au tableau, car elle ne dispose pas d'un régime public contributif. Le Royaume-Uni n'y figure pas, car on ne peut isoler de cotisations de retraite distinctes parmi les cotisations salariales et patronales.

Source : OCDE, *op.cit.*, p. 163.

relativement élevées se stabiliseront pour ensuite diminuer. Une réforme du système de retraite public lui permettra à moyen terme de « restreindre l'effet des pressions démographiques et économiques sur les finances publiques du pays et sur les cotisations des travailleurs et des entreprises⁶⁷ ».

De son côté, le Canada affiche des dépenses publiques inférieures aux moyennes de l'OCDE, comme c'est le cas des autres pays dont les systèmes de retraite accordent une place prépondérante aux régimes facultatifs privés. Pour certaines années, les dépenses canadiennes devraient se classer parmi les moins élevées. Elles devraient plafonner en 2030, équivalant alors à 6,6 % du PIB. Pour illustrer la faiblesse des dépenses publiques dans le système de retraite canadien, soulignons que même après avoir atteint ce sommet en 2030, elles auront à peine dépassé de 0,1 % les dépenses actuelles des Pays-Bas et n'auront pas encore rejoint les dépenses actuelles de l'Allemagne, de la France, de l'Italie, de la Suède et du Royaume-Uni.

3.1.1 Taux de cotisation et recettes

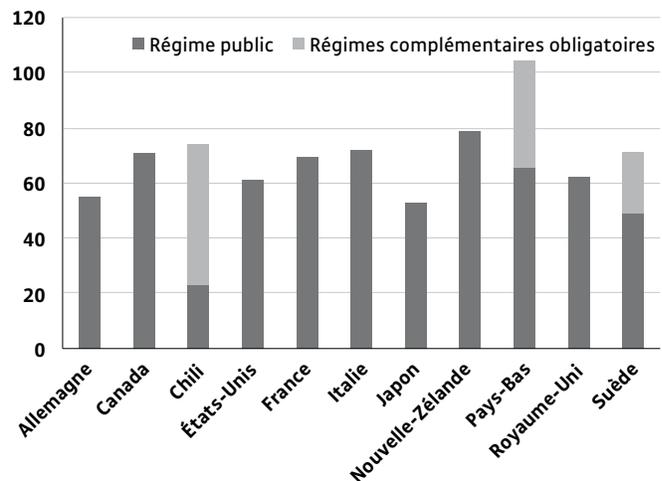
La faiblesse des régimes publics obligatoires canadiens peut également être illustrée par une comparaison avec les taux de cotisation en vigueur dans les dix autres pays retenus et les recettes qui en sont tirées. On constate en effet que le système canadien est celui où les cotisations et les recettes sont les plus basses de notre échantillon. Elles équivalent globalement à la moitié seulement de la moyenne de l'OCDE. Précisons, pour bien mettre en évidence la faiblesse des régimes publics canadiens, que ses faibles taux de cotisation s'appliquent à des revenus admissibles qui sont eux-mêmes assujettis à un plafond relativement bas, équivalant à peu près au salaire moyen. Nous y reviendrons.

3.1.2 Taux de remplacement du salaire

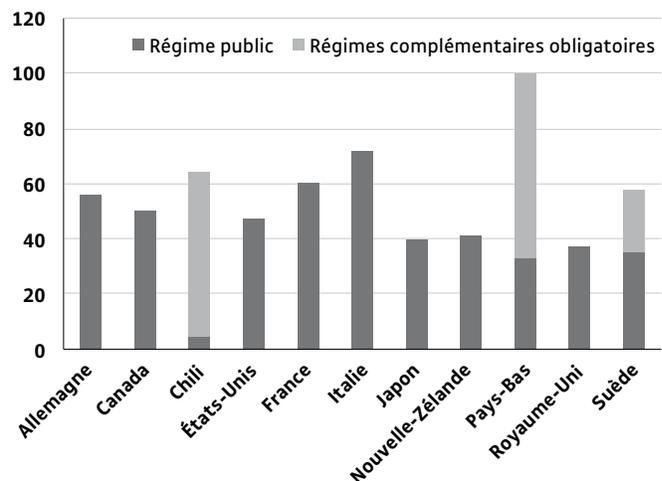
Le troisième indicateur à considérer est le taux de remplacement offert par les différents systèmes de retraite à partir des dépenses publiques et des cotisations que nous venons d'observer. Cet indicateur exprime le revenu dont disposent les retraité·e·s en remplacement de leurs salaires. Nous avons, plus précisément, retenu le taux de remplacement net, c'est-à-dire un taux de remplacement prenant en compte l'imposition et les cotisations sociales des retraité·e·s et des salarié·e·s. En raison de la fiscalité favorable dont bénéficient les retraité·e·s dans la plupart des pays à l'étude, il existe souvent un écart considérable entre les taux de remplacement bruts et les taux de remplacement nets. Ces derniers nous apparaissent fournir une meilleure indication de la situation financière des retraité·e·s. Les données qui suivent ont donc été obtenues en divisant les prestations de retraite nettes auxquelles ont droit les retraité·e·s par les salaires nets qu'ils et elles touchaient durant leur vie active. Dans les calculs qui ont mené à ces taux, c'est le salaire individuel perçu en

GRAPHIQUE 8 Taux de remplacement net avec les régimes publics et complémentaires obligatoires en fonction du salaire moyen

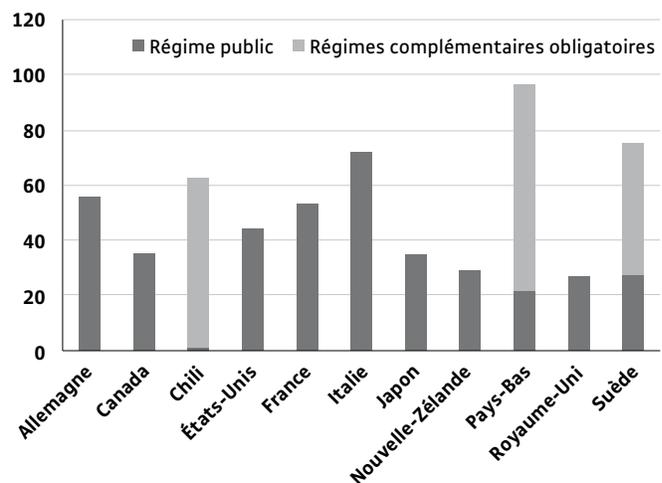
50 % du salaire moyen



100 % du salaire moyen



150 % du salaire moyen



Source: OCDE, *op.cit.*, p. 137.

moyenne sur l'ensemble de la carrière qui a été pris en compte. Ce salaire a été revalorisé en fonction de la hausse des salaires dans les différents pays qui nous intéressent.

Pour chacun des pays, les taux de remplacement sont calculés à partir de trois cas de figure : les personnes ayant disposé de la moitié du salaire moyen durant leur vie active (le graphique « 50 % du salaire moyen »), les personnes ayant touché le salaire moyen (le graphique « 100 % du salaire moyen ») et les personnes ayant bénéficié d'une rémunération une fois et demie supérieure au salaire moyen (le graphique « 50 % du salaire moyen »). Nous qualifierons aussi ces trois cas de figure de revenus faibles, moyens et élevés. Précisons finalement que même si elle dispose d'un taux de remplacement de 100 %, une personne retraitée n'ayant eu jusqu'alors qu'un faible revenu demeure une personne à faible revenu. Inversement, une personne qui disposait d'un revenu une fois et demie supérieur au salaire moyen et qui bénéficie d'un taux de remplacement de 70 % bénéficie d'un revenu de retraite toujours supérieur au salaire moyen. Il est important de garder ce facteur à l'esprit en interprétant les données qui suivent.

Si nous nous en tenons aux régimes obligatoires, c'est-à-dire aux régimes publics auxquels on ajoute les régimes complémentaires obligatoires ou quasi obligatoires dans le cas des pays qui en disposent, la série de graphiques au Graphique 8 permet de voir la répartition des taux de remplacement.

Deux groupes de pays se distinguent à partir de ces données. L'Allemagne, la France, l'Italie et les Pays-Bas affichent des taux de remplacement qui demeurent relativement stables et élevés pour les trois tranches de revenu considérées. Les régimes obligatoires de ce premier groupe de pays s'inspirent à différents degrés du modèle bismarckien*, où les prestations de premier palier sont liées aux salaires. Dans le second groupe, les taux de remplacement déclinent avec l'augmentation du revenu, ce qui semble de prime abord leur conférer une plus grande redistributivité. C'est notamment le cas des États-Unis, du Japon, de la Nouvelle-Zélande, du Royaume-Uni et du Chili. Leurs régimes obligatoires s'inspirent plutôt du modèle beveridgien*, où les prestations de premier palier ne sont pas liées aux salaires, mais sont soit fixes soit déterminées de manière à garantir un revenu minimum. La Suède présente un cas particulier : à partir d'un modèle beveridgien, son régime obligatoire hybride affiche des taux de remplacement irréguliers qui déclinent, puis remontent avec le revenu.

Bien que son système de retraite soit à la fois inspiré des deux modèles, le Canada se range dans le second groupe. L'architecture institutionnelle du système de retraite canadien illustre bien pourquoi les taux de remplacement déclinent avec le revenu. Les prestations uniformes prévues à ce modèle correspondent pour la plupart à un pourcentage décroissant du revenu à mesure que celui-ci augmente. C'est le cas de la PSV au Canada. Quant à l'aide gouvernementale

supplémentaire, elle concerne les personnes à faibles revenus. C'est le cas du SRG au Canada, qui représente « un pourcentage très élevé du revenu antérieur lorsque celui-ci est très faible, mais disparaît rapidement lorsque la personne a droit à une rente d'un régime privé ou à des revenus de placement⁶⁸ ». Les régimes contributifs obligatoires du deuxième palier offrent pour leur part une prestation qui augmente avec le revenu. Leurs rentes sont cependant généralement soumises à des plafonds relativement bas, qui ne permettent pas aux personnes ayant eu des revenus moyens et élevés d'atteindre des taux des remplacements satisfaisants à même les seuls régimes obligatoires. C'est le cas du RPC au Canada et de la RRQ au Québec, où le maximum annuel des revenus de travail admissibles est présentement fixé à 51 100 \$ et la rente mensuelle^a de retraite est présentement plafonnée à 1 012,50 \$ (à 65 ans). La prestation de base uniforme, l'aide supplémentaire aux personnes à faible revenu et le plafond relativement bas du régime contributif lié au salaire expliquent donc que les taux de remplacement canadiens chutent aussi rapidement, passant de 70,9 %, à 50,4 %, puis à 35 % à mesure que l'on gravit les trois échelons salariaux.

Pour le second groupe, les taux de remplacement demeurent plus stables d'une catégorie à l'autre et sont relativement élevés dans tous les cas. Cette situation s'explique soit par des prestations du premier palier qui sont liées aux salaires, soit par des régimes publics de deuxième palier ou soit par des composantes privées obligatoires plus généreuses venant compenser le déclin de l'apport du premier palier pour les revenus moyens et élevés lorsque ce premier palier offre des rentes non liées aux salaires. Par exemple, aux Pays-Bas, le taux de remplacement provenant du régime public diminue comme au Canada avec l'augmentation du salaire. Les régimes privés quasi obligatoires viennent cependant compenser cette diminution pour les moyens et hauts revenus en leur offrant des prestations qui augmentent en suivant les salaires. Ce type de système favorise de la sorte un taux de remplacement qui demeure élevé pour tous et toutes.

Le cas de la Suède est plus particulier. Comme pour les Pays-Bas, ses taux de remplacement provenant du régime public diminuent avec le revenu, tandis que ceux en provenance du régime privé obligatoire augmentent avec le revenu. La combinaison de ces deux facteurs résulte cependant en des taux de remplacement qui défavorisent les moyens revenus (57,7 %) en regard des revenus élevés (75,2 %) et, dans une moindre mesure, des revenus faibles (71,1 %).

Malgré l'effet plus redistributif qui caractérise le Canada si on le compare aux Pays-Bas ou à la Suède, il est à souligner que ses taux de remplacement se situent en-dessous de ceux de ces pays de même qu'en-dessous des moyennes de l'OCDE, et ce, pour les trois catégories de revenu retenues. On constate également que l'écart avec les moyennes de

a Annualisée pour être conforme au salaire annuel précédent.

l'OCDE se creuse à mesure que l'on monte dans les tranches de revenu. Pour le premier niveau de revenu, cet écart est de 10,5 %. Il grimpe à 17,4 % pour le deuxième niveau, puis atteint 27,4 % pour la troisième tranche de revenu.

À différents degrés, tous les autres pays du groupe associé au Canada se caractérisent par des prestations de retraite publiques affichant un effet progressif, mais se situant en-deçà des moyennes de l'OCDE pour chacune des tranches de revenu. Dans ces pays, cependant, la contribution plus modeste des régimes obligatoires au remplacement de revenu des personnes ayant disposé de revenus moyens et supérieurs est supposée être compensée par une large diffusion des régimes facultatifs (les régimes complémentaires professionnels et personnels). Pour avoir une meilleure idée des taux de remplacement que ce type d'architecture institutionnelle est en mesure d'offrir, il faut donc également considérer la contribution de ces régimes. Dans le Tableau 5, leur contribution est prise en compte pour les pays où ils couvrent plus de 40 % de la population active.

Ces données doivent par contre être interprétées avec prudence. Elles illustrent surtout comment ces systèmes de retraite devraient fonctionner dans l'idéal plutôt qu'elles ne chiffrent leurs prestations réelles. À des fins de modélisation, on a appliqué des taux de cotisation moyens à toute l'échelle des salaires, les taux réels de cotisation n'étant pas disponibles. Dans le cas du Canada, on prend pour acquis un taux de cotisation relativement élevé de 8,5 %⁶⁹. La

modélisation repose également sur l'approximation de cotisations déterminées uniformes pour représenter une réalité que l'on sait beaucoup plus variée. Par exemple, dans le cas canadien, les personnes qui participent à un REER sont considérées participer à un régime facultatif au même titre que celles bénéficiant d'un régime à prestations déterminées. La situation est similaire pour les adhérent·e·s au *KiwiSaver* en Nouvelle-Zélande. On sait cependant qu'à cotisations égales, les REER (et le *KiwiSaver*, basé sur une logique similaire) ne sont pas susceptibles d'offrir le même niveau de remplacement de revenu qu'un régime complémentaire à prestations déterminées. On peut vraisemblablement supposer que ces paramètres – taux de cotisation moyens et uniformisation à partir des régimes à cotisations déterminées – dopent les données à la hausse.

Les données ajoutées au Tableau 5 permettent toutefois de constater que le Canada, le Royaume-Uni et les États-Unis rattrapent et dépassent désormais les moyennes de l'OCDE, qu'ils contribuent par ailleurs à faire augmenter. La Nouvelle-Zélande n'y parvient cependant pas, ce qui souligne l'insuffisance du *KiwiSaver*, régime de retraite que nous analyserons plus bas. Les taux de remplacement continuent à décliner avec l'augmentation du revenu dans tous ces pays, mais la situation des moyens et des hauts revenus s'améliore.

Quoi qu'il en soit, il est à souligner que certains pays continuent de faire globalement mieux avec leurs seuls régimes obligatoires que la performance du Canada, et ce,

TABLEAU 5 Taux de remplacement nets en fonction du salaire moyen en comprenant les régimes facultatifs

Pays	Régimes publics			Régimes privés obligatoires			Régimes CD facultatifs (au moins 40 % de la population)			Total incluant les régimes facultatifs		
	0,5	1	1,5	0,5	1	1,5	0,5	1	1,5	0,5	1	1,5
Allemagne	54,8	56,0	55,6				22,1	22,6	22,4	76,9	78,6	78,0
Canada	70,9	50,4	35,0				35,7	39,9	41,5	106,6	90,3	76,5
Chili	23,2	4,6	0,0	51,1	59,7	62,7				74,4	64,3	62,7
États-Unis	61,0	47,3	44,1				45,8	46,6	48,4	106,8	93,9	92,5
France	69,4	60,4	53,1							69,4	60,4	53,1
Italie	72,0	71,7	71,8							72,0	71,7	71,8
Japon	52,7	39,7	34,9							52,7	39,7	34,9
Nouvelle-Zélande	78,9	41,1	29,0				14,9	15,5	16,4	93,9	56,6	45,4
Pays-Bas	65,6	33,1	21,7	38,8	66,7	74,7				104,5	98,8	96,4
Royaume-Uni	62,0	37,4	26,8				42,3	43,1	43,6	104,3	80,5	70,3
Suède	49,0	35,4	27,3	22,1	22,4	47,8				71,1	57,7	75,2
OCDE	65,4	50,1	44,2							96,9	77,0	68,7

Source : OCDE, *op.cit.*, p. 137.

même si l'on prend en compte ses régimes facultatifs, vraisemblablement surévalués. C'est par exemple le cas des Pays-Bas, qui se distingue par un taux de remplacement légèrement inférieur pour les faibles revenus (mais tout de même supérieur à 100 %) et considérablement plus élevé pour les deux autres tranches de revenu.

3.1.3 Taux de couverture

Même en supposant que les données rajoutées dans le Tableau 5 représentent fidèlement les taux de remplacement offerts par les régimes facultatifs, elles ne nous donneraient pas un portrait adéquat des systèmes de retraite dans lesquels ces régimes sont appelés à jouer un rôle important. Pour y parvenir, il faut les combiner avec une prise en compte du taux de couverture effectif des régimes facultatifs dans ces pays. En effet, contrairement aux données concernant les régimes obligatoires qui ont une portée générale, les taux de remplacement qui viennent s'ajouter dans le dernier tableau illustrent au mieux la situation des personnes qui ont la chance d'être couvertes par de tels régimes. Dans le cas du Canada, on sait que cette couverture est déficiente. Le Tableau 6 chiffre ces taux de couverture pour les cinq pays de notre échantillon où les régimes facultatifs sont suffisamment répandus pour être pris en compte par l'OCDE. Pour certains pays absents de cette liste, les taux de couverture obtenus grâce aux régimes obligatoires ou quasi obligatoires rendent les régimes complémentaires ou l'épargne personnelle moins répandus ou nécessaires. Pour d'autres, il s'agit simplement d'un manque de données disponibles.

Précisons qu'on ne peut déterminer les taux de couverture totaux en additionnant ceux des régimes complémentaires de retraite et ceux des plans d'épargne personnelle, car de nombreux individus bénéficient d'une double couverture. Par exemple, au Canada en 2009, tandis que 33,9 % des personnes d'âge actif adhéraient à un régime complémentaire et 35,1 % de cette même population adhéraient à un plan d'épargne personnelle, le taux de couverture total des régimes facultatifs se chiffrait à 52,6 %. Cela signifie que 48 % des personnes adhérant à un régime complémentaires étaient également couvertes par un plan individuel⁷⁰. Comme on peut supposer que cette double couverture est principalement le fait des personnes à hauts revenus, les taux de remplacement des régimes offerts aux personnes à faibles et moyens revenus qui se sont ajoutés dans le Tableau 5 en tenant compte des régimes facultatifs sont à interpréter avec prudence.

Par ailleurs, comme nous l'avons déjà mentionné, ces taux de remplacement ne nous disent rien concernant la pauvreté et les inégalités au moment de la retraite. Les deux derniers indicateurs retenus nous permettent de mesurer ces dernières composantes. Comme nous le verrons, c'est surtout à ce chapitre que le Canada se démarque. En concentrant ses ressources sur l'amélioration de la situation des personnes à faibles revenus, son système de retraite réduit la

TABLEAU 6 Couverture des régimes de retraite privés facultatifs (2009) en pourcentage de la population âgée de 16 à 64 ans

Pays	Régimes complémentaires	Épargne personnelle
Allemagne	n.d.	29,9
Canada	33,9	35,1
États-Unis	32,8	24,7
Nouvelle-Zélande	9,1	42,9
Royaume-Uni	52,1	18,1

Source : OCDE, *op.cit.*, p. 183.

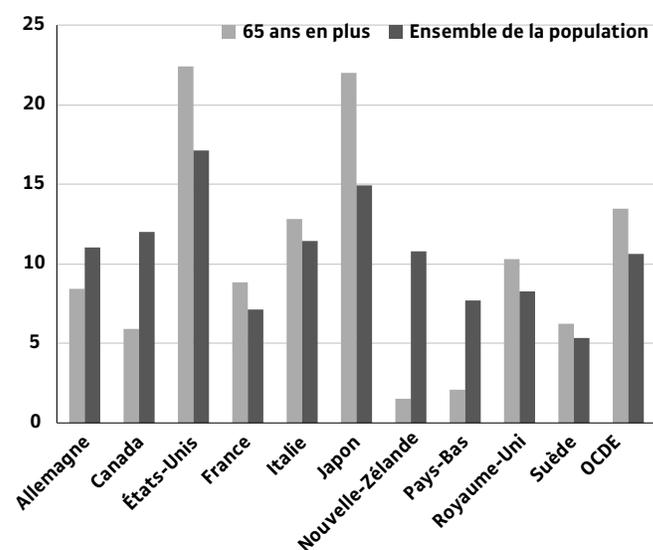
pauvreté et réduit les inégalités parmi les retraité-e-s. Il s'agit de ses deux principales forces. En contrepartie, il fournit des taux de remplacement insuffisants aux personnes à moyens et hauts revenus qui sont sans couverture complémentaire.

3.1.4 Le taux de pauvreté monétaire

Le taux de pauvreté monétaire exprime le pourcentage de personnes dont le revenu est inférieur à 50 % du revenu disponible médian des ménages. Il s'agit donc d'un taux de pauvreté relatif. Cette mesure s'apparente à la mesure de faible revenu utilisée par Statistique Canada⁷¹. Le Graphique 9 compare le taux de pauvreté monétaire des personnes de 65 ans et plus avec celui de l'ensemble de la population. Il nous permet ainsi de mesurer l'incidence de la pauvreté lors de la retraite.

On constate d'abord que le taux de pauvreté monétaire des personnes âgées est plus élevé que celui de l'ensemble de la population dans la majorité des pays de notre échantillon,

GRAPHIQUE 9 Taux de pauvreté monétaire (2008)



Source : OCDE, *op.cit.*, p. 159.

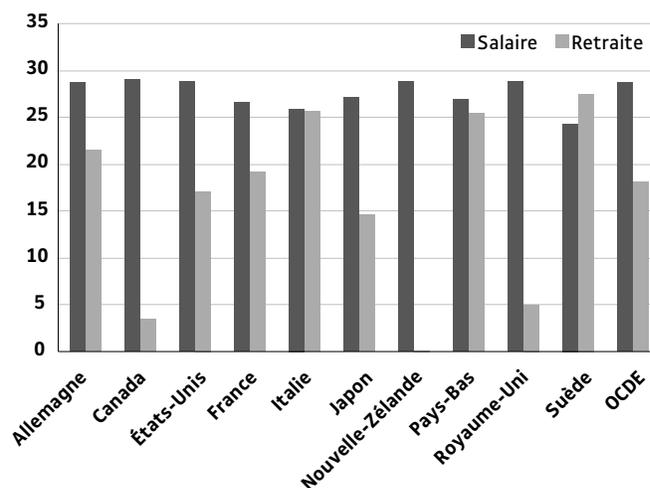
de même que pour la moyenne des pays de l'OCDE. C'est notamment le cas des États-Unis, de la France, de l'Italie, du Japon, du Royaume-Uni et de la Suède. À l'opposé, l'Allemagne, le Canada, la Nouvelle-Zélande et les Pays-Bas affichent une diminution du taux de pauvreté monétaire chez les 65 ans et plus. La réduction de la pauvreté des aîné·e·s est d'ailleurs considérée comme la principale force du système canadien de sécurité financière à la retraite. On la doit surtout au plancher de revenu minimal que la PSV et le SRG procurent aux personnes de 65 ans et plus. On constate cependant que la Nouvelle-Zélande (1,5 %) et les Pays-Bas (2,1 %) affichent des taux de pauvreté à la retraite bien plus faibles que celui du Canada (5,9 %). La réduction du taux de pauvreté à l'atteinte de la retraite est cependant très marquée au Canada, avec une baisse de 6,1 % en regard de celui de l'ensemble de la population. Seule la Nouvelle-Zélande fait mieux avec une baisse de 9,3 %. Ce type d'écart indique surtout que les régimes de retraite obligatoires concentrent leurs ressources sur les personnes à faibles revenus et que les prestations de retraite et de vieillesse y sont plus élevées que les prestations d'aide sociale. Ainsi, malgré leur réduction du risque de pauvreté après 65 ans, le Canada et la Nouvelle-Zélande se démarquent également par des taux de pauvreté relativement élevés pour l'ensemble de la population. Il est à noter qu'à l'exception de la Nouvelle-Zélande, les femmes affichent dans tous les pays des taux de pauvreté monétaire plus élevés que ceux des hommes.

3.1.5 Coefficients de Gini des salaires et des prestations à la retraite

Le dernier indicateur que nous avons retenu mesure les inégalités dans la répartition des prestations issues des régimes publics et des régimes complémentaires obligatoires, en les comparant aux inégalités qui caractérisent la répartition des salaires parmi la population active. Cet indicateur repose sur le coefficient de Gini. Dans le Graphique 10, le coefficient de Gini égale 0 si les revenus à la retraite ou les salaires sont également partagés entre tous les travailleur·euse·s ou tou·te·s les retraité·e·s. Il égalerait 100 si une seule personne détenait tous les salaires ou toutes les prestations à la retraite. Il est à noter que les données utilisées dans le graphique ne tiennent pas compte des prestations de retraite issues des régimes complémentaires ou des épargnes personnelles. Bien que celles-ci soient concentrées auprès des retraité·e·s ayant de hauts revenus, et contribuent ainsi à maintenir, voire à renforcer, certaines inégalités économiques et sociales, l'OCDE n'en tient pas compte dans ses calculs à cause de la difficulté à obtenir les données exactes pour chaque source.

À l'exception de la Suède, tous les pays présentent un coefficient de Gini des prestations de retraite moins élevé que celui des salaires. Cela signifie que la répartition des prestations de retraite en provenance des régimes obliga-

GRAPHIQUE 10 Coefficients de gini des salaires et des prestations de retraite



Source : OCDE, *op.cit.*, p. 147.

toires y est moins inégale que la répartition des salaires. Cette réduction des inégalités tient généralement, d'une part, à une amélioration de la situation des faibles revenus lors de la retraite, en raison des planchers de revenu minimum, et d'autre part, à l'existence de plafonds de revenus admissibles aux régimes contributifs qui limite les prestations auxquelles ont droit les hauts revenus. C'est notamment le cas du Canada qui affiche un écart très marqué entre les deux coefficients (25,5 %) et qui présente un coefficient de Gini à la retraite très faible (3,5 %), en raison du haut taux de remplacement qu'il offre aux faibles revenus et des plafonds relativement peu élevés du RPC et de la RRQ. Il n'y a que la Nouvelle-Zélande qui surpasse le Canada à ce chapitre avec un écart de 28,8 % et un coefficient de 0,0 % pour les prestations de retraite.

En guise de synthèse, ce qui ressort de l'analyse de cet ensemble d'indicateurs socio-économiques est que le système de retraite canadien offre tout compte fait une performance plutôt moyenne lorsqu'on le compare à ceux des autres pays de l'OCDE. Nous venons d'observer que malgré des dépenses publiques inférieures aux moyennes des autres pays de l'OCDE, le Canada s'en tire plutôt bien en ce qui a trait à la pauvreté et à la réduction des inégalités de revenus pour les retraité·e·s. En concentrant ses ressources sur l'amélioration de la situation des personnes à faibles revenus, le système canadien vise surtout à réduire l'extrême pauvreté par la redistribution en dirigeant une part importante des dépenses publiques vers les plus pauvres. Il s'agit là de sa principale qualité. En revanche, conformément à ce que nous venons d'observer et à ce que nous avons vu dans la première partie de cette étude, il fournit des taux de remplacement insuffisants aux personnes à moyens et hauts revenus qui sont sans couverture complémentaire à prestations déterminées. Or, actuellement la conjoncture économique et démographique que nous avons évoquée en

introduction – instabilité des marchés financiers, baisse des taux d'intérêt, allongement de la durée de vie – tend à accentuer les lacunes de notre système de retraite. Dans ce contexte, des réformes réalisées au sein de pays confrontés à une situation et à des problèmes similaires aux nôtres sont régulièrement ressassés en guise de pistes de solutions. C'est le cas notamment des expériences de la Nouvelle-Zélande et des Pays-Bas.

3.2 Études de cas

3.2.1 Le cas de la Nouvelle-Zélande

Le système néo-zélandais est construit sur le même type de modèle que celui du Canada, à l'exception notable qu'il est dépourvu d'un palier public contributif offrant des pensions liées à la rémunération salariale comme le RPC ou le RRQ. Il comprend donc : 1) un régime public offrant des prestations de base modestes supposées être complétées par 2) des régimes complémentaires professionnels et 3) de l'épargne individuelle volontaire. Ce qui fait cependant l'intérêt de la Nouvelle-Zélande par rapport à notre étude comparative est l'introduction en 2007 du *KiwiSaver*, un nouveau régime volontaire visant à pallier la couverture faible et déclinante offerte par les régimes complémentaires. Ce régime suscite depuis beaucoup d'intérêt à l'international, notamment au Canada, au Québec et au Royaume-Uni où des régimes qui en sont dérivés sont présentement en cours d'implantation. Nous nous attarderons ici surtout au *KiwiSaver* après avoir rapidement passé en revue les autres composantes du système néo-zélandais.

3.2.2 La pension de base

Le premier palier du système de retraite néo-zélandais consiste en un régime public financé par l'État et offrant aux Néo-zélandais-es de 65 ans et plus une pension forfaitaire soumise à des conditions de résidence. Les pensions offertes par le *New Zealand Superannuation (NZ Super)* sont indexées sur les prix à la consommation. Un plancher et un plafond liés à l'évolution des salaires viennent toutefois baliser cette indexation. En 2008, la pension totale versée aux personnes célibataires vivant seules équivalait à 39 % du salaire moyen⁷².

Comme c'est le cas de plusieurs régimes offrant des prestations de base, les projections démographiques et économiques mettent présentement en cause la soutenabilité à moyen terme du *NZ Super*. Au début des années 2000, un fonds souverain – *The New Zealand Superannuation Fund* – a d'ailleurs été créé pour préfinancer les coûts futurs que le vieillissement de la population devrait entraîner pour ce régime. Les cotisations à ce fonds ont cependant été interrompues en 2009 par le gouvernement issu du Parti national, une formation politique de centre-droit. Renonçant à une promesse électorale, l'opposition

travailleuse s'est par la suite rangée derrière cette mesure d'austérité qui sera vraisemblablement maintenue jusqu'à l'atteinte d'une situation de surplus budgétaire. La reprise des cotisations est anticipée pour 2020 tandis que l'utilisation des réserves devrait débiter en 2021.

Entre temps, divers observateurs, dont l'OCDE, ont réaffirmé leur scepticisme quant à la viabilité du *NZ Super*. Favorisant sans surprise la réduction des dépenses du programme plutôt que l'augmentation des recettes fiscales, l'organisation recommande à la Nouvelle-Zélande de hausser l'âge de la retraite comme le feront par ailleurs plus de la moitié des pays membres. Toujours dans une optique de réduction du fardeau fiscal, des économistes néo-zélandais préconisent pour leur part une plus grande prise en charge individuelle et privée du financement de la retraite, passant par une augmentation des contributions individuelles au *KiwiSaver*⁷³. Soulignons finalement que malgré les incertitudes entourant la viabilité de son régime de base, la Nouvelle-Zélande devrait se maintenir en-deçà de la moyenne de l'OCDE au chapitre des dépenses publiques dans les systèmes de retraite projetées à moyen terme (voir le Tableau 3).

Les régimes complémentaires professionnels

Passons rapidement sur les régimes complémentaires professionnels, car ceux-ci sont en déclin et ne jouent pas un rôle structurant dans le système de retraite néo-zélandais. En 2010, le taux de couverture de la population active par ces régimes n'était que de 8,2 %, soit un taux plus de quatre fois inférieur à ceux qu'enregistrent des pays comme le Canada et le Royaume-Uni, qui ont des systèmes de sécurité financière à la retraite du même type que celui de la Nouvelle-Zélande⁷⁴. Cette faible couverture, non compensée par un large développement de l'épargne-retraite individuelle, est une des raisons ayant mené à la création du *KiwiSaver*.

Le KiwiSaver

Pour contrer le déclin des régimes complémentaires et l'inertie en matière d'épargne-retraite individuelle, la Nouvelle-Zélande a mis en place, en 2007, le *KiwiSaver*. Ce dispositif de retraite individuelle à cotisations salariales se distingue par son mécanisme d'affiliation automatique, adressé aux personnes qui se joignent au marché du travail et à celles qui changent d'employeur. Quant aux personnes déjà en poste, elles peuvent s'y inscrire en faisant la demande. Le régime demeure toutefois volontaire, une option de retrait pouvant être exercée pendant une période de huit semaines pour les inscriptions automatiques. Après ce délai, ou si l'adhésion a été volontaire, le retrait est impossible, mais il est permis de prendre des congés de cotisations⁷⁵.

Le *KiwiSaver* est constitué de comptes individuels à cotisations déterminées. Les sommes qui y sont déposées ne

font pas l'objet d'une garantie par le gouvernement et leur gestion est assurée par le secteur financier privé. À l'ouverture des comptes, les participant-e-s doivent choisir parmi une liste des plans et de gestionnaires. En cas d'absence de choix, les comptes sont assignés à un des six fournisseurs par défaut retenus par le gouvernement.

Les cotisations portées aux comptes sont liées aux salaires et partagées entre employeurs et employé-e-s. Le taux de cotisation par défaut est actuellement de 4 % de la rémunération, répartis également entre employeur (2 %) et salarié-e-s (2 %), quoique les employeurs soient incités à fournir une contribution supérieure. Lors de l'adhésion au régime, les employé-e-s peuvent également décider de cotiser à une hauteur de 4 % ou de 8 %. Dans cette éventualité, les cotisations minimales obligatoires des employeurs demeureront cependant de 2 %, mais ils seront encouragés à égaliser la contribution des employé-e-s. Les données disponibles indiquent qu'environ 91 % des employeurs s'en tiennent à la cotisation minimale de 2 %⁷⁶.

L'État contribue également au *KiwiSaver*, et ce, de deux manières. D'une part, il verse un paiement initial de 1 000 dollars néo-zélandais (NZD) aux personnes nouvellement inscrites. D'autre part, il égalise la contribution des travailleur-euse-s sous forme d'un crédit d'impôt annuel plafonné à 521,43 NZD, soit environ 10 NZD par semaine. Certains observateurs ont vu dans cette subvention fiscale forfaitaire une manière originale et efficace d'adresser des incitatifs fiscaux aux travailleur-euse-s à faible revenu, qui n'en bénéficient généralement peu ou pas⁷⁷.

La participation au *KiwiSaver* n'affecte ni l'éligibilité au régime *NZ Super*, ni la prestation qui sera versée par ce dernier. Les sommes qui y sont cotisées et les intérêts qu'elles génèrent sont par contre immobilisées jusqu'à l'âge de la retraite. Des retraits anticipés sont toutefois autorisés en cas d'achat d'une première résidence, d'un départ définitif du pays, d'une maladie grave ou d'une grave difficulté financière. Les participant-e-s au régime ne peuvent détenir qu'un seul compte *KiwiSaver*, qui les suivra tout au long de leur vie professionnelle.

Le *KiwiSaver* s'adresse également aux employé-e-s du secteur public néo-zélandais, dont les régimes complémentaires sont également en déclin. En effet, plusieurs des grands régimes du secteur public n'acceptent plus de nouveaux membres. C'est notamment le cas du *State Sector Retirement Savings Scheme* et du *Teacher Retirement Savings Scheme* qui ont fermé leurs portes en 2008, succédant ainsi à d'autres importants régimes qui ont cessé d'accepter des nouveaux membres au début des années 1990. Les employé-e-s du secteur public qui ne sont pas couvert-e-s par un régime complémentaire peuvent désormais se joindre au *KiwiSaver*, leur employeur public assumant alors la cotisation patronale. Les employé-e-s du secteur

public participant déjà à un régime complémentaire peuvent également adhérer au *KiwiSaver*, sur une base volontaire⁷⁸.

Si on s'en tient au taux de couverture de la population active, force est de constater que le *KiwiSaver* a connu un franc succès dès sa mise en place. Tandis que les taux de couverture par des régimes volontaires stagnent ou déclinent dans de nombreux pays, la Nouvelle-Zélande a enregistré une hausse substantielle en quelques années seulement. À la fin de 2008, alors qu'il était en opération depuis seulement un an, ce nouveau régime couvrait déjà plus de 30 % de la population active⁷⁹. En juin 2011, le taux de couverture s'élevait à 51 %⁸⁰.

L'inscription automatique, que la Nouvelle-Zélande a été la première à mettre en place avec l'Italie, aurait joué pour beaucoup dans cette hausse de la couverture. Les taux de désaffiliation des personnes automatiquement inscrites sont en effet relativement faibles, oscillant autour de 20 %⁸¹. La proportion de participant-e-s ayant volontairement adhéré au régime est toutefois supérieure. En date de juin 2011, environ 63 % des membres du *KiwiSaver* s'y étaient inscrit-e-s volontairement contre environ 37 % qui y avaient été automatiquement inscrit-e-s⁸².

Le *KiwiSaver* a ainsi rapidement constitué une énorme masse d'épargne capitalisée. De 2008 à 2011, les actifs du *KiwiSaver* sont passés d'une valeur estimée à 701 millions NZD à un montant total de 9,4 milliards NZD, ce qui représentait alors 14 % du marché des fonds de placement néo-zélandais⁸³.

Avec une telle augmentation du taux de couverture, il n'est pas étonnant que le *KiwiSaver* suscite beaucoup d'intérêt à l'étranger. C'est plus précisément le mécanisme d'affiliation automatique avec clause dérogatoire qui retient l'attention à l'international et qui est tenu pour déterminant dans le succès du *KiwiSaver*. C'est notamment le cas dans les pays anglophones où il est perçu comme un palliatif non seulement à la couverture déclinante des régimes complémentaires et à la faiblesse de l'épargne individuelle privée, mais également aux régimes publics offrant un taux de remplacement de revenu modeste.

Le *KiwiSaver* a par exemple inspiré au Royaume-Uni le *National Employment Savings Trust* (NEST), dont l'implantation amorcée en 2012 devrait s'échelonner jusqu'en 2017. Il est prévu que les cotisations minimales y représentent 8 % de la rémunération des participant-e-s, un minimum de 3 % provenant de l'employeur. Soulignons que ce taux est inférieur d'un pour cent au taux moyen des cotisations aux régimes professionnels à cotisations déterminées britanniques⁸⁴. Au Canada et au Québec, les RPAC et les RVER, qui seront examinés dans le chapitre suivant, s'en sont également inspirés. Notons également que l'Italie a mis en place un dispositif d'affiliation automatique, simultanément à la Nouvelle-Zélande. La réforme italienne a par contre connu moins de succès, la proportion de la population active cou-

verte par un régime de retraite facultatif ne s'élevant seulement qu'à 12,8 %⁸⁵.

Vu le vif intérêt suscité par le *KiwiSaver*, il convient de souligner qu'on est loin d'en avoir démontré l'efficacité en termes de protection sociale. Tout d'abord, comme pour tous les régimes à cotisations déterminées, le *KiwiSaver* ne fait l'objet d'aucune garantie. On ne peut donc pas déterminer les montants qui seront disponibles à la retraite. Les projections réalisées indiquent toutefois que les taux de cotisation par défaut – ceux auxquels s'en tiennent la plupart des employé·e·s et des employeurs – risquent de ne pas suffire à assurer des pensions décentes. Ainsi, une personne gagnant un revenu moyen, versant 2 % de ce revenu et dont l'employeur verse les 2 % minimaux, peut s'attendre à disposer d'un taux de remplacement de revenu de 55 % pour une retraite prise à 65 ans. Ce taux inclut le remplacement de revenu d'environ 40 % offert par le régime *NZ Super*, ce qui donne un taux de remplacement de 15 % attribuable au *KiwiSaver*. À titre de comparaison, le taux de remplacement moyen au sein des États membres de l'OCDE est d'environ 65 %⁸⁶.

Le cas néo-zélandais a donc ceci d'intéressant : disposant du taux de couverture par un régime facultatif le plus élevé au monde, la Nouvelle-Zélande se classe néanmoins en queue de peloton au sein de l'OCDE, avec des pays comme le Mexique et le Chili, au chapitre des revenus de retraite combinés. Cette situation est d'autant plus particulière que d'ordinaire, on observe une relation inverse entre la générosité des régimes publics et les contributions à des régimes à cotisations déterminées. C'est-à-dire qu'en général, les régimes publics modestes sont compensés par des taux de cotisation plus élevés dans les régimes complémentaires. Malgré la couverture impressionnante obtenue en quelques années seulement par le *KiwiSaver*, la Nouvelle-Zélande se caractérise par un régime public modeste et des taux de cotisation insuffisants à des régimes à cotisations déterminées.

Autre lacune du *KiwiSaver*, les paramètres qui l'encadrent changent fréquemment, ce qui contribue à miner la confiance des épargnant·e·s. Bien que l'augmentation de la couverture qui lui est attribuable soit sans équivalent, le *KiwiSaver* pourrait rejoindre une proportion encore plus grande de la population active. Le quart des personnes qui refusent de s'y joindre évoquent l'absence de garantie entourant les sommes qui y sont déposées et la possibilité que le gouvernement apporte des changements aux régimes comme motifs de non-affiliation⁸⁷.

Force est d'admettre que l'évolution du *KiwiSaver* leur donne raison, depuis sa mise en place en 2007. Ses paramètres ont en effet considérablement changé dès 2009, dans le cadre de mesures d'austérité qui ont d'abord touché les personnes à faible et moyen revenus. Alors que les contributions par défaut initiales étaient de 4 % pour

les employé·e·s et de 4 % pour les employeurs, elles ont été abaissées à 2 % pour chaque partie. En avril 2013, elles devraient à nouveau être modifiées pour s'établir à 3 %. Ces changements ont une grande incidence sur le régime, étant donné que les participant·e·s tendent à continuer à cotiser au taux par défaut en vigueur au moment de leur adhésion et que les employeurs tendent à s'en tenir au taux de cotisation minimal. Une autre modification importante a été apportée au régime dans ses premières années d'opération avec le retrait de la subvention gouvernementale de 40 NZD aux frais de gestion des comptes. Ces réformes ont continué en 2011 avec une réduction de moitié du plafond du crédit d'impôt pour les cotisations des affilié·e·s au régime, qui est passé de 1 042,86 NZD à 521,43 NZD. En 2012, c'était l'exemption fiscale sur les cotisations patronales qui se trouvait supprimée⁸⁸.

En somme, les *KiwiSavers*, véritable expérience phare en matière d'adhésion automatique, ne livrent pas la marchandise espérée sur le plan de l'amélioration de la protection sociale pour les futur·e·s retraité·e·s néo-zélandais·es. S'il est vrai que ce type de régime a réussi à augmenter de manière considérable le taux de couverture de la population active, il n'est cependant pas en mesure de lui fournir une sécurité financière satisfaisante pour ses années de vieillesse. Le taux de remplacement du revenu fourni par les *KiwiSavers* est largement insuffisant. Dans ces circonstances, la masse importante d'épargne capitalisée dans les fonds rattachés à ces régimes constitue une forme de gaspillage lorsqu'on évalue son potentiel de valorisation à la lumière des résultats obtenus par les régimes de retraite reposant sur une structure de gestion collective qui en mutualise les risques. Face à ce constat, la volonté des gouvernements canadien et québécois de procéder à la création d'un nouveau régime de retraite inspiré du *KiwiSaver* a de quoi surprendre.

3.2.3 Le cas des Pays-Bas

Le système de retraite néerlandais est régulièrement présenté comme une référence en matière de protection sociale des aîné·e·s, en raison notamment du succès remporté par l'institutionnalisation des régimes complémentaires quasi obligatoires. L'intérêt que nous lui portons dans le cadre de cette étude vise à en dégager les lignes de force pouvant s'avérer des avenues intéressantes pour le renforcement du système de retraite canadien et québécois.

Le nombre de paliers du système de retraite des Pays-Bas varie d'une source à l'autre, dépendamment du statut accordé à une foule de programmes dont l'aide sociale aux aîné·e·s qui n'obtiennent pas la prestation de base, les prestations d'invalidité et les programmes de pré-retraite. Nous considérerons ici seulement les trois principaux paliers de ce système : 1) un régime public contributif offrant une pension forfaitaire relativement élevée, financée par répartition, 2) des régimes de pensions entièrement capitalisés et

majoritairement à prestations déterminées, qui couvrent la quasi-totalité de la population active et qui sont organisés sur une base professionnelle, et 3) de l'épargne-retraite individuelle et volontaire.

Ce système se démarque par un taux de pauvreté très bas chez la population âgée et un taux de remplacement de revenu oscillant fréquemment autour de 105,5 % chez les retraité·e·s. Comme tous les systèmes reposant sur la capitalisation, ce système dépend toutefois des fluctuations boursières et, comme tous les systèmes basés sur la répartition, son équilibre dépend également du niveau d'emploi, des excédents budgétaires et du ratio de dépendance. Bien que ce ratio soit en hausse, les Pays-Bas devraient demeurer dans une situation favorable au plan démographique en regard des autres pays industrialisés⁸⁹. La seule réforme importante apportée récemment à ce système consiste en une augmentation progressive de l'âge de la retraite, qui passera de 65 à 67 ans d'ici 2025⁹⁰.

Le système public

Le premier palier consiste en un système public fonctionnant par répartition. Mis sur pied en 1957, l'*Algemene Ouderdomswet* (AOW) offre des prestations de base à taux uniformes. Elles sont versées aux résident·e·s de 65 ans et plus ayant cotisé au régime, sans égard à leurs statut et revenu. Les cotisations sont prélevées sur les salaires des personnes de 65 ans et moins. Elles sont fixées à 17,90 % du salaire brut. Plafonnées, elles cessent d'être prélevées au-delà de la deuxième tranche de l'impôt sur le revenu. Ce seuil correspond à environ 80 % du salaire moyen⁹¹.

Chaque année de cotisation donne droit à 2 % de la pension à taux plein, et ce, pour un maximum de 50 années (de 15 à 65 ans). Le montant de la pension est également déterminé par indexation sur l'évolution du salaire minimum. Ce dernier est pour sa part indexé sur un indice de salaire moyen calculé. Le salaire minimum vaut environ 55 % du salaire moyen⁹². La pension publique nette complète offre 50 % du salaire minimum net à chaque membre d'un couple et verse 70 % du salaire minimum net pour une personne seule⁹³.

Étant donné que les pensions sont forfaitaires et que chacun·e y cotise selon ses revenus, le régime public présente une grande redistributivité. Comme le souligne l'économiste Henri Sterdyniak, deux limites viennent cependant freiner la redistribution opérée par l'AOW : les cotisations y sont plafonnées, et aucune cotisation n'est tirée des revenus du capital⁹⁴.

Notons finalement que les dépenses du régime qui ne sont pas couvertes par les cotisations sont à la charge de l'État. Après avoir fixé le taux de cotisation au milieu des années 1990, les Pays-Bas se sont lancés dans une entreprise de réduction de la dette publique pour pouvoir assurer ces dépenses sans avoir à augmenter les impôts et les taxes. En

contrepartie et pour éviter que ces efforts budgétaires ne se traduisent en baisse d'impôts ou en cadeau électoral, une part des excédents ainsi dégagés est fictivement stockée dans un fonds de réserve qui acquiert des obligations publiques. Ce fonds devrait être utilisé pour amortir les dépenses qui, comme dans la plupart des pays industrialisés, atteindront un sommet au courant des années 2030⁹⁵.

Les régimes complémentaires de retraite quasi obligatoires

Le deuxième palier du système de retraite néerlandais est constitué de régimes complémentaires professionnels couvrant près de 91 % des travailleur·euse·s. On distingue quatre types de régimes complémentaires : les régimes de retraite d'entreprise, les régimes de retraite sectoriels, les contrats d'assurance individuels ou collectifs passés par les entreprises auprès des compagnies d'assurance et les régimes de retraite couvrant les professions libérales. En 2003, 70,7 % des cotisant·e·s relevaient d'un fonds sectoriel, 15 % d'un fonds de compagnie d'assurance, 13,5 % d'un fonds d'entreprise et 0,7 % d'un fonds professionnel⁹⁶. À la fin de 2008, on dénombrait aux Pays-Bas 95 régimes sectoriels et plus de 550 régimes de pension d'entreprises. Pas moins de 46 000 entreprises de petite taille y offraient des régimes gérés par des compagnies d'assurance⁹⁷.

Ces régimes sont considérés comme quasi obligatoires, c'est-à-dire que, bien qu'il n'existe aucune obligation pour les employeurs d'en offrir, leur adhésion au régime sectoriel en vigueur dans leur domaine d'activité est obligatoire si un tel régime a été généralisé par l'État. Seules les entreprises qui disposent de régimes complémentaires offrant des prestations équivalentes sont dispensées de participer aux régimes sectoriels. La participation des salarié·e·s est, pour sa part, obligatoire lorsqu'un régime est offert dans leur entreprise.

C'est cet arrangement institutionnel qui explique que la proportion de la population active néerlandaise couverte par un régime complémentaire est beaucoup plus élevée que dans les pays où l'offre et la participation à des régimes complémentaires sont à la discrétion des employeurs, comme c'est le cas au Canada. Ce système se traduit du même coup par un ensemble de fonds de pension très développé, dont certains figurent parmi les plus importants fonds de placement au monde.

Le fonctionnement des régimes complémentaires

Les régimes de retraite néerlandais sont entièrement capitalisés et majoritairement à prestations déterminées. Bien qu'on observe depuis peu une augmentation de cette proportion, seuls 10 % des salarié·e·s couvert·e·s relèvent d'un régime à cotisations déterminées⁹⁸. Ces régimes auxquels cotisent les employeurs et les salarié·e·s de plus de 25 ans – mesure visant à favoriser l'emploi des jeunes – sont

généralement établis et cogérés par les syndicats et les entreprises, auxquels s'ajoutent les retraité·e·s dans le cas des régimes à cotisations déterminées. La loi encadrant les fonds de pension est très contraignante en matière de placement, de couverture des engagements et d'égalité de traitement entre les hommes et les femmes. Une autorité de surveillance veille à son application.

Le calcul de la pension au sein des régimes à prestations déterminées peut prendre différentes formes. Pour 97 % des participant·e·s à ces régimes, le calcul de la pension repose sur la rémunération moyenne reçue durant l'ensemble de la carrière. Pour les autres, la rente peut se régler en fonction du dernier salaire (1,3 %) ou à partir d'une combinaison du dernier salaire et de la rémunération moyenne (1 %). Pour moins de 1 % des participant·e·s à ces régimes, la rente correspond à un montant fixe. Au sein des régimes fondés sur le salaire moyen, les droits sont acquis à un taux variant entre 1,75 % et 2 % par année de service. Les régimes fondés sur le dernier salaire offrent pour la plupart 1,75 % de ce salaire par année de cotisation, de sorte qu'une carrière de 40 années procure un taux de remplacement de 70 %⁹⁹.

La revalorisation des rémunérations des années antérieures n'est pas obligatoire. Elle varie d'un fonds à l'autre selon des règles définies par les partenaires (syndicats et entreprises). L'OCDE estime que « pour environ 85 % des participants à des régimes basés sur le salaire moyen, les salaires antérieurs sont revalorisés en fonction de la hausse du salaire moyen, tandis que pour 15 % la revalorisation se fait sur la base de l'inflation¹⁰⁰ ». Bien qu'il n'y ait pas non plus d'obligation en ce sens, la plupart des retraites mises en paiement sont revalorisées à chaque année. Près de 60 % d'entre elles sont indexées à la hausse des salaires dans le secteur concerné, alors que 35 % le sont sur les prix à la consommation¹⁰¹.

Les régimes complémentaires professionnels étant coordonnés avec le régime public, leurs cotisations et leurs prestations ne portent en principe que sur la partie du salaire qui est supérieure au salaire minimum, ce dernier étant couvert par le régime public¹⁰². La réglementation fiscale fait en sorte qu'une rente maximale équivalant à 100 % du dernier salaire à 65 ans peut être versée par la combinaison des deux régimes en place¹⁰³. La plupart des régimes visent cependant un taux de remplacement brut de 70 %, obtenu conjointement au régime public pour une retraite prise à 65 ans après 40 années de travail. Compte tenu du taux de cotisation des personnes actives et de l'imposition des retraité·e·s, cette prestation cible équivaut à un taux de remplacement net de 95 %¹⁰⁴. Les régimes complémentaires professionnels sont également coordonnés entre eux, de sorte que les droits de pension soient transférables advenant un changement d'emploi. Les droits de pension des personnes quittant un emploi avant un départ à la retraite doivent par ailleurs obligatoirement être indexés de la même manière que les retraites en paiement¹⁰⁵.

Les normes de gestion de ces fonds sont très serrées. Les fonds doivent détenir des actifs permettant de couvrir 105 % des engagements futurs¹⁰⁶. On postule un taux de croissance des salaires de 1,75 % et un taux de rentabilité des placements de 5,75 % dans l'évaluation de ces engagements futurs¹⁰⁷. Advenant un ratio d'actifs trop faible pour couvrir les engagements, les cotisations peuvent être augmentées. L'indexation des pensions peut aussi être limitée, quoique cette solution ne soit pas usitée aux Pays-Bas. En contrepartie, des congés de cotisation peuvent être consentis en cas de fortes rentabilités. L'économiste Henri Sterdyniak voit dans ce système une forme de socialisation des risques financiers, ceux-ci se répartissant sur l'ensemble des travailleuse·s et des retraité·e·s. Bien que ces fonds de pension professionnels soient entièrement capitalisés, la préséance des régimes à prestations déterminées fait en sorte qu'ils forment un arrangement similaire à un système par répartition provisionnée.

Soulignons pour conclure cette présentation du deuxième palier que les fonctionnaires et les employé·e·s du secteur public bénéficient de régimes complémentaires fonctionnant de la même manière que ceux du secteur privé. Le régime de retraite des fonctionnaires et des employé·e·s du secteur de l'éducation, le *Stichting Pensioenfond ABP*, forme toutefois le plus important fonds de pension du pays, le plus grand fonds de pension de l'Union européenne et le troisième fonds de pension au monde¹⁰⁸. Il a été mis sur pied en 1922 et a été géré par l'État avant d'être privatisé en 1996. Au milieu des années 2000, des réformes ont allongé la période de cotisation et relevé l'âge normal de départ à la retraite, en le faisant passer de 62 à 65 ans. L'âge minimum de la retraite y a aussi été relevé, passant de 55 à 60 ans. Les pensions y sont également désormais calculées en fonction de la moyenne des salaires¹⁰⁹.

L'épargne individuelle volontaire

Aux Pays-Bas, malgré une large couverture par des régimes complémentaires professionnels et un système public relativement généreux, l'épargne-retraite individuelle est tout de même développée. Elle est surtout le fait des non-salarié·e·s ou des salarié·e·s qui ne parviendront pas à obtenir un taux de remplacement de 70 % par le biais des fonds de pension en raison du plafond de couverture ou d'une carrière trop courte. Des mesures fiscales encouragent cette épargne volontaire qui prend la forme de comptes à cotisations définies ou de contrats auprès de compagnies d'assurance. Lors de la retraite, ces véhicules financiers doivent permettre l'obtention de 70 % du dernier salaire net en coordination avec les fonds de pension du deuxième palier¹¹⁰. De plus, l'assurance-retraite ne peut appliquer aucune discrimination selon le sexe.

Ainsi, même si l'épargne individuelle volontaire est relativement développée, elle ne joue pas un rôle structurant au

sein de l'architecture institutionnelle du système de retraite néerlandais. C'est d'ailleurs ce qui fait la force du modèle néerlandais. En effet, sa plus grande qualité est de miser sur des cotisations patronales et salariales quasi obligatoires, liées directement aux salaires, qui alimentent des régimes de retraite collectifs de grande taille permettant de réaliser des économies d'échelle, de développer des stratégies de placement efficaces et de réduire mutuellement les risques. Ces régimes complémentaires quasi obligatoires combinés à un régime public de base solide permettent ainsi aux retraité·e·s néerlandais·es d'obtenir un taux de remplacement du revenu qui compte parmi les plus élevés au monde. Le caractère collectif et mutualiste du système de retraite des Pays-Bas favorise une articulation saine et cohérente entre les logiques de la finance et de la protection sociale. Dans le contexte actuel, c'est d'un arrangement institutionnel comme celui-ci que nous devrions nous inspirer pour relever les défis que pose notre système de retraite.

Chapitre 4

Les trois pistes de solutions

Nous proposons ici d'évaluer les différentes solutions qui sont avancées actuellement pour améliorer le système de sécurité financière à la retraite au Canada et au Québec. Notre étude, qui porte plus spécifiquement sur les régimes de retraite du secteur public, nous a en effet permis d'identifier non seulement les mécanismes de renforcement qui pourraient être mis en place afin de stabiliser et d'améliorer grandement les RPD des gens travaillant dans les secteurs public et privé, mais également d'identifier les réformes susceptibles d'améliorer l'ensemble de l'architecture institutionnelle de notre système de retraite. Trois propositions sont présentement au cœur du débat public sur l'avenir des systèmes de retraite canadien et québécois : la création d'un nouveau régime volontaire d'épargne (RPAC, RVER), la réingénierie des RPD et la bonification des régimes contributifs publics (RRQ et RPC).

À la lumière des principaux constats de notre étude, nous allons maintenant passer en revue les différentes pistes de solutions actuellement mises de l'avant pour améliorer le système de retraite canadien et québécois.

4.1 Les RVER, une solution risquée et inefficace

Compte tenu de la performance peu convaincante du *KiwiSaver* néo-zélandais en matière de sécurité financière pour la retraite, le choix du gouvernement du Québec de mettre en place un dispositif de retraite s'en inspirant – les Régimes volontaires d'épargne-retraite (RVER) – nous apparaît peu convaincant. Lors du dépôt du dernier budget, le gouvernement a annoncé que les RVER devraient voir le jour au printemps 2013. Bien que des détails restent à préciser, le Budget 2013-2014 nous fournit déjà suffisamment d'indications sur les RVER pour nous permettre de commencer à en évaluer la portée pour notre système de retraite et l'efficacité en termes de protection sociale. Tels qu'ils ont été conçus jusqu'ici, il est loin d'être certain qu'ils atteindront leur objectif ambitieux. En plus de conserver la plupart des lacunes observées chez les *KiwiSavers* et les régimes d'accumulation de capital en général, les RVER en auront une de plus – et non la moindre – : les employeurs ne seront pas tenus d'y cotiser.

4.1.1 Une offre obligatoire, des cotisations volontaires

Rappelons d'abord brièvement en quoi devrait consister les RVER. Ces régimes d'épargne-retraite devront obligatoirement être offerts par les entreprises comptant 5 employé-e-s ou plus et n'offrant pas de régimes complémentaires de retraite. L'adhésion des employé-e-s se fera de manière automatique mais sera volontaire, un droit de retrait pouvant

être exercé. Les cotisations de l'employeur, elles, garderont un caractère entièrement volontaire. Les cotisations seront versées dans des comptes individuels dont la gestion sera confiée à des institutions financières privées choisies par l'employeur (sociétés de fiducie, assureurs de personnes et sociétés de gestion de fonds d'investissement).

Avec les RVER, Québec fait ainsi le triple pari que l'adhésion automatique encouragera l'épargne chez une population présentement mal protégée au plan de la retraite, que les employeurs cotiseront volontairement à des fins d'attraction et de rétention des employé-e-s, et que ces régimes généreront des économies d'échelle au chapitre des frais de gestion. Passons en revue les éléments de ces régimes qui nous conduisent à y voir un pari risqué.

4.1.2 Un modèle qui n'a pas fait ses preuves

Tout d'abord, les RVER, en tant que régimes à cotisations déterminées (RCD), n'offrent pas de rentes, c'est-à-dire de montants fixes et prévisibles versés jusqu'à la fin de la vie des retraité-e-s, comme c'est le cas avec les régimes à prestations déterminées (RPD). Les sommes disponibles au moment de la retraite varieront donc selon les rendements, nets des frais de gestion, obtenus par le placement des cotisations sur des marchés financiers par définition instables.

Un autre aspect qui risque de compromettre la protection sociale offerte par les RVER est le fait que la structure des RVER n'impliquera qu'une mise en commun partielle des actifs, sacrifiant des économies de frais de gestion. Les participant-e-s cotiseront dans des comptes individuels, identiques presque en tous points aux REER ou autres types de RCD. Prenant des décisions individuelles parmi des options de placement limitées et affrontant individuellement les incertitudes liées aux aléas des marchés et à leur longévité personnelle, ils et elles ne pourront compter ni sur le partage du risque entre employeur et employé-e-s, ni sur le partage du risque entre différentes cohortes de travailleur-euse-s. Il manquera donc des éléments qui permettent aux régimes collectifs de garantir de véritables rentes, à plus faible coût qui plus est.

La décision de confier la gestion des RVER aux institutions financières privées nous apparaît également mal avisée, si nous nous fions aux rendements des REER et des autres types de RCD qu'elles gèrent déjà. Comme nous l'avons vu au chapitre 1, leurs performances se situent fréquemment en-dessous des indices de référence. Rappelons que les frais de gestion des fonds communs de placement canadiens auxquels recourent la plupart des cotisant-e-s à un REER ou à un RCD comptent parmi les plus élevés au monde, oscillant entre 2 et 3 %. À titre comparatif, les frais de gestion de placement des RPD sont en moyenne de 0,3 % et ceux du fonds du Régime de rentes du Québec sont de l'ordre de 0,2 %¹¹¹.

À ce sujet, le Budget Marceau a toutefois précisé que les frais de gestion des RVER seront encadrés par la RRQ, les administrateurs privés ayant à démontrer que leurs frais sont comparables à ceux des régimes de retraite de taille similaire. Bien que les sociétés concernées aient confirmé leur intention de se conformer à cette demande, elles laissent déjà planer un doute quant à la viabilité à long terme de ce modèle de gestion. Claude Leblanc, vice-président développement des affaires, régimes d'épargne et de retraite collectifs, à la Standard Life, a par exemple affirmé qu'il était possible que l'industrie réalise d'ici quelques années que la gestion des RVER n'est pas rentable en raison des frais de service, de l'informatisation et de la gestion de petits versements à fréquence élevée qu'impliqueront ces régimes¹¹².

Mais la principale faiblesse des RVER est qu'ils ne prévoient pas de cotisations patronales obligatoires, une mesure qui pourrait contribuer à l'atteinte ou du moins à une approche des taux de cotisation permettant un seuil acceptable de remplacement du revenu de travail. Le président du Conseil du patronat du Québec, Yves-Thomas Dorval, s'est montré optimiste à cet égard en affirmant que les employeurs allaient y cotiser volontairement en raison du vieillissement de la population et de la pénurie de main-d'œuvre spécialisée¹¹³. On peut cependant modérer son enthousiasme par un bref état des lieux des régimes de retraite simplifiés. Ce modèle, déjà existant au Québec, est similaire en presque tous points au RVER, à la différence majeure que l'employeur choisit volontairement de l'offrir dans son entreprise et que le régime implique une cotisation patronale obligatoire à une hauteur au moins égale à celle de l'employé·e. Le régime simplifié ne s'est jamais imposé comme composante significative de notre système de sécurité financière à la retraite. En 2011, soit après 13 ans d'existence, il n'existait qu'un nombre restreint de régimes de retraite simplifiés, offerts par 1 720 employeurs et couvrant 66 053 participant·e·s. Ces régimes simplifiés cumulaient un actif d'une valeur de 1,32 milliard \$. À titre comparatif, les REER, collectifs et individuels, comptaient 1,55 million de cotisant·e·s et affichaient un actif d'une valeur de 141 milliards \$.

Un autre aspect à craindre avec la mise en place des RVER est qu'ils pourraient accentuer le mouvement de désresponsabilisation des employeurs à l'égard de la retraite. Nous avons constaté avec l'expérience du *KiwiSaver* que les employeurs ont tendance à se contenter du minimum obligatoire en matière de cotisations. Ce nouveau régime à rabais pourrait donc devenir une porte de sortie pour les dirigeants d'entreprises désirant se soustraire à leurs engagements envers des régimes plus coûteux mais offrant une véritable protection à leurs employé·e·s.

En raison de toutes ces lacunes, il nous semble plausible que de nombreux retraits seront observés lors de la mise sur pied des RVER. Il n'est pas gagné que de seuls incitatifs

fiscaux suffisent à amener des personnes endettées, au salaire peu élevé et stagnant, à y cotiser d'abord, puis à ne pas en retirer avant la retraite les montants accumulés. Les personnes qui s'en retireront et qui demeureront sans régime complémentaire ne seront donc pas mieux couvertes en vue de la retraite. Cependant, la situation de celles qui y cotiseront sera peut-être encore plus pernicieuse. En leur faisant miroiter une préparation adéquate à la retraite en «dépensant» dans les RVER, le gouvernement du Québec induira les salarié·e·s en erreur. Notre analyse démontre bien que ce genre de régime ne permet pas aux retraité·e·s de disposer d'un revenu de remplacement adéquat. Ainsi, force est d'admettre que ces régimes n'ont pas les qualités requises pour avoir un effet structurant sur l'ensemble du système de retraite. Cela aura également pour effet de reporter *sine die* les réformes en profondeur qui permettraient d'améliorer notre système de sécurité financière à la retraite.

4.2 La réingénierie des RPD : un renforcement essentiel

Notre étude indique qu'il serait plus bénéfique d'œuvrer à pérenniser les RPD des secteurs public et privé que de détruire cette composante fondamentale de notre système de retraite, sous prétexte de prévenir une éventuelle iniquité intergénérationnelle. Comme nous, de nombreux observateurs d'horizons très variés ont confirmé la supériorité des RPD en matière d'efficacité de l'allocation de l'épargne et en termes de protection sociale. En ce sens, la véritable iniquité intergénérationnelle serait donc de fermer ces régimes aux nouveaux membres plutôt que d'œuvrer à les améliorer et à étendre leur couverture. C'est dans cette optique que nous avons proposé divers éléments de réforme, essentiellement d'ordre réglementaire et législatif, qui permettraient de contourner les obstacles au maintien et au renforcement des RPD, de même qu'à l'élargissement de leur couverture. Avant de les présenter sous une forme synthétisée, il est important de rappeler que la nécessité et l'intensité des réformes à adopter peuvent varier énormément d'un régime à l'autre dépendamment de leurs conjonctures financières respectives. Soulignons de plus que leur application doit être déterminée par la négociation, les régimes de retraite ayant été négociés de bonne foi avec l'ensemble des autres conditions de travail.

En outre, les régimes de retraite du secteur public, loin de conduire à la faillite de l'État, peuvent avoir un impact positif et structurant sur le développement économique. Cet impact peut être direct et indirect. Il est direct dans le cas des investissements réalisés à partir des cotisations de leurs participant·e·s. Pensons à la Caisse de dépôt et placement du Québec qui tire l'essentiel de sa force de frappe – et de sa capacité à structurer l'espace économique national – des dépôts qui lui sont confiés par les régimes de retraite des secteurs public et parapublic

Financiarisation et retraite

La financiarisation est un processus par lequel la finance s'immisce, puis s'encastre dans la régulation de l'ensemble des activités économiques des sociétés contemporaines. Depuis une trentaine d'années, la finance cesse ainsi d'agir comme un simple moyen de financement pour plutôt imposer à ces activités la logique d'accumulation qui lui est propre. «Ce faisant, étudier, travailler, consommer, épargner, prendre sa retraite, diriger une entreprise, etc. sont autant de réalités qui tendent à être financiarisées. Loin d'être deux sphères déconnectées, les flux d'argent associés à cette "économie réelle" (la production, le rapport salarial, la consommation et l'épargne) tendent à être captés par la finance^a». À mesure que cette relation financière se diffuse, l'économie devient plus fragile, instable et dépendante.

Les régimes de retraite subissent et alimentent simultanément ce processus. Ils l'alimentent directement lorsqu'ils reposent sur des fonds de pension fonctionnant par capitalisation, comme c'est généralement le cas des régimes de retraite nord-américains. Les fonds de pension jouent un rôle clef dans la financiarisation de l'économie en centralisant ainsi l'épargne salariale en masses de capitaux qui sont ensuite placés et valorisés sur les marchés financiers. Cette centralisation et ce placement de l'épargne ont permis aux fonds de pension de devenir des acteurs financiers extrêmement puissants qui

^a POSCA, Julia, «Qu'est-ce que la financiarisation de l'économie?», Blogue de l'IRIS, <http://www.iris-recherche.qc.ca/blogue/quest-ce-que-la-financiarisation-de-leconomie>.

québécois¹¹⁴. Il s'agit par ailleurs d'un couteau à double tranchant : l'équilibre de ces régimes dépend grandement des performances réalisées par la Caisse. En 2008, ces régimes ont subi des pertes combinées estimées à 21,9 G\$^a. Plus récemment, on apprenait que l'écart entre les rendements obtenus par la Caisse (3,3 %) et l'objectif qu'elle visait (7 %) avait directement contribué à plus de la moitié de la baisse de 2,7 milliards du surplus du RREGOP en 2011¹¹⁵. Un autre impact direct de ces régimes est la stimulation économique attribuable à la consommation des retraité·e·s disposant de revenus adéquats leur permettant de maintenir des dépenses discrétionnaires. Une contribution indirecte peut également être postulée en faisant valoir que l'autonomie financière que ces régimes procurent à ses bénéficiaires réduit le nombre d'ainé·e·s vivant dans la pauvreté. Elle permet ainsi de réaliser des économies dans les dépenses en programmes sociaux, par exemple en réduisant le nombre de bénéficiaires du Supplément de revenu garanti ou en

^a Les pertes étaient de 12,2 G\$ pour le RREGOP, 1,7 G\$ pour le RRPE et 8 G\$ pour le FARR. L'ITALIEN, François, *La situation des régimes complémentaires de retraite du secteur public au Québec*, Notes de recherche de l'IREC, décembre 2009, p. 19.

influencent le fonctionnement «normal» de l'économie, ne serait-ce qu'à titre de premier actionnaire de nombreuses entreprises. Cherchant constamment à «battre le marché», adoptant des comportements de gestion mimétiques et se fixant des normes de rendements démesurément élevées, les gestionnaires de ces fonds exercent une contrainte considérable sur l'ensemble de l'économie dite réelle.

Les régimes de retraite subissent également ce processus. La spéculation, l'innovation et le risque financiers qui s'insèrent au cœur du fonctionnement des régimes de retraite dans le cadre de la financiarisation se font au détriment de la protection sociale et de la sécurité des retraites des salarié·e·s. Les fluctuations boursières qui caractérisent désormais les placements traditionnels frappent les caisses de retraite de plein fouet. Plusieurs décident de se tourner vers des placements alternatifs plus risqués : placement privé, spéculation sur le marché des changes et des produits dérivés, marché monétaire, immobilier, etc. On connaît la suite : la crise qui s'amorce en 2007 provoque d'importantes pertes et des déficits actuariels que plusieurs régimes peinent toujours à renflouer malgré des injections massives de fonds et une détérioration des retraites.

Ceux et celles qui bénéficient d'un fonds de pension se retrouvent dans une situation inconfortable, voire paradoxale qui reflète bien les contradictions qui peuvent exister entre l'épargne et les placements, particulièrement lorsque les intérêts d'un régime de retraite entrent en conflit avec tout ce qui touche de près ou de loin les conditions de travail.

permettant une plus grande récupération fiscale de la Sécurité de la vieillesse. Vu les pourcentages déjà alarmants de retraité·e·s ne pouvant pas s'attendre à bénéficier d'un taux de remplacement de revenu adéquat, pouvons-nous vraiment nous permettre de saborder les rares régimes qui procurent toujours une autonomie financière à la retraite? Nous verrons d'ailleurs plus loin les solutions envisageables pour élargir ce type de couverture.

Dans le cas des régimes de retraite faisant face à des problèmes de déficits plus préoccupants, il existe d'abord plusieurs petits ajustements structurels pouvant être apportés aux régimes pour améliorer leur viabilité financière à long terme. En jouant sur différentes variables, il est donc possible d'améliorer la situation financière d'un régime sans en saper complètement les bases. Par exemple, nous avons vu que les taux de cotisation des employé·e·s pourraient être augmentés, là où la répartition des coûts avec l'employeur s'éloigne considérablement de la parité. D'autres éléments comme les retraites anticipées pourraient être restreints, alors que les conditions d'accessibilité à la retraite, l'âge de départ et le nombre minimal et maximal d'années de cotisation pourraient être revus à la hausse

dans le cas des régimes particulièrement généreux à ces égards. Nous avons d'ailleurs constaté que certaines de ces réformes ont récemment été mises de l'avant dans le secteur public, témoignant de l'effort supplémentaire déployé par les employé·e·s pour pérenniser leurs régimes et amoindrir leur poids sur les finances publiques. Cela étant dit, ces ajustements que nous proposons doivent être envisagés comme des solutions qui auront un impact à long terme et non le projet de pallier à des problèmes de déficits actuariels dans l'immédiat. À cet égard, la réduction des avantages liés aux régimes de retraite doit être réalisée avec prudence et discernement afin de ne pas se traduire par un appel aux employé·e·s de subventionner l'employeur ou encore par une coupe salariale rétroactive.

Nous avons également observé qu'une meilleure efficacité des RPD doit nécessairement passer par la mise en œuvre d'un cadre législatif incitant les promoteurs à maintenir l'équilibre du régime entre l'actif et le passif, entre la caisse de retraite et les prestations dues. Il s'agit là d'une des principales faiblesses de la gestion des RPD. Les différents intervenants soucieux du bon fonctionnement des RPD insistent donc généralement sur l'importance d'éliminer l'ensemble des facteurs qui découragent les promoteurs des régimes au moment d'accumuler des excédents en période de rendements élevés. La création d'un fonds de sécurité indépendant de la caisse de retraite qui serait alimenté par des cotisations supplémentaires déductibles d'impôts, ainsi que la mise sur pied de marges de solvabilité ajustées aux risques liés à l'actif et au passif des régimes, font partie des solutions à envisager. À titre explicatif, mentionnons qu'un des avantages de ces nouvelles marges de solvabilité est qu'elles fixeraient des seuils en-dessous desquels les congés de cotisations ne seraient pas alloués. « Par exemple, si la marge de solvabilité cible d'un régime donné est de 5 %, le promoteur devra verser des cotisations au titre des services courants tant que l'actif du régime sera inférieur à 105 % du passif de solvabilité. » (ICA 2009, p. 5) Comme nous l'avons souligné, cette mesure aurait pu empêcher bien des congés de cotisations pris durant des périodes d'équilibre, qui ont eu pour conséquence de fragiliser les régimes face aux fluctuations futures.

L'analyse du cas du nouveau Régime de retraite par financement salarial (RRFS) nous a par ailleurs permis de constater que l'introduction d'un mécanisme de protection très strict, enchâssé dans les régimes de retraite afin d'éviter les déficits, pourrait gagner à être généralisé au sein des RPD. Comme avec les RRFS, ce mécanisme viserait à constituer une réserve considérable et à préciser l'usage prioritaire devant être fait des surplus. Par cette disposition, nous pourrions contrer l'autre lacune fondamentale des RPD, qui est de faire porter le risque financier sur la seule variable de la cotisation. Confrontés simultanément à la maturité du régime, aux faibles taux d'intérêt et aux mauvais rendements boursiers, les RPD devraient plutôt faire reposer le

risque sur un ensemble de variables (constitution d'une réserve, indexation des rentes et crédits de rentes, cotisation) afin de réduire à long terme les effets des pertes financières sur la réserve d'actifs accumulés dans les régimes.

4.3 La bonification du RRQ, une solution structurante

La bonification des régimes publics contributifs (RPC/RRQ) fait partie des solutions évoquées pour améliorer l'architecture institutionnelle canadienne et québécoise du système de retraite. Au Canada et au Québec, une vaste campagne a notamment été menée par des syndicats et une multitude d'organismes représentant la société civile pour que le RPC et le RRQ visent à remplacer 50 % du revenu de travail plutôt que 25 %. À cela, ajoutons que la majorité des provinces canadiennes, y compris le Québec, se sont aussi prononcées en faveur d'une hausse modeste des prestations du RPC, lors de la conférence annuelle des ministres des Finances en décembre 2012. Jusqu'à maintenant, seules l'Alberta et la Saskatchewan s'opposent à cette mesure. De notre perspective, plusieurs éléments nous amènent à penser qu'une amélioration substantielle des régimes publics contributifs aurait un effet structurant bénéfique sur l'ensemble du système de retraite. Nous allons passer en revue chacun de ces éléments en prenant pour référence l'exemple de la bonification progressive des prestations du RRQ de 25 % à 50 %. Mais d'abord, voyons comment s'organiserait l'amélioration du RRQ.

Une amélioration substantielle du RRQ (et du RPC pour les autres provinces) engagerait forcément une augmentation des coûts pour le roulement du régime. Large et rare consensus entre syndicats, groupes communautaires, acteurs sociaux, ainsi que de la majorité des provinces canadiennes, cette innovation pourrait être financée en augmentant le taux des cotisations et en créant un nouveau fonds entièrement capitalisé. Rappelons qu'actuellement les cotisations sont versées à parts égales par les employeurs et les salarié·e·s et qu'elles sont fixées à 5,025 % du salaire. Par contre, le doublement de la rente n'entraînerait pas nécessairement un doublement des cotisations grâce à la capitalisation intégrale du nouveau fonds. Dans cette logique, contrairement au régime actuel, toutes cotisations exigées pour l'amélioration du RRQ ainsi que les gains obtenus sur les rendements demeureraient dans le fonds. Les sorties permises se limiteraient ainsi aux sommes couvrant les frais et le versement des prestations. La pleine capitalisation permettrait donc de réduire au minimum le transfert de coûts aux générations futures. De plus, la bonification du RRQ devrait s'accompagner d'une hausse du maximum de gains admissible (MGA) de 51 100 \$ à 64 000 \$ et de hausser également l'exemption actuelle de 3 500 \$ à 7 000 \$ afin de réduire les coûts incombant aux personnes à plus faible revenu^a.

a Pour plus de détails voir l'article de Claude Grenier, « La bonification du Régime de rentes du Québec : l'option à privi-

4.3.1 L'efficacité financière d'un régime public contributif

La proposition de bonifier progressivement le RRQ est intéressante pour des raisons relevant tant de la capacité financière du régime que de la qualité de protection offerte aux futur-e-s retraité-e-s. Pour le même montant de cotisations, un-e salarié-e obtiendrait une rente supérieure à celle obtenue en cotisant dans un REER ou dans un autre type de régime d'accumulation de capital. En effet, ce qui ressort de nos analyses est que les régimes de retraite collectifs de grande taille performant beaucoup mieux que les autres régimes reposant sur des comptes individuels : meilleur rendement, frais raisonnables de gestion et d'administration, réduction des risques conjoncturels et de longévité sont un ensemble d'éléments non négligeables en matière de sécurité financière à la retraite.

Nous avons en effet démontré dans cette étude que les différents types de dispositifs d'épargne-retraite reposant sur des comptes individuels génèrent des rendements significativement moins élevés que les grandes caisses de retraite rattachées aux RPD : 2 % contre 6 % entre les années 1999 et 2005. Les rendements réalisés par le fonds de la RRQ se situent quant à eux très près du niveau des caisses de retraite des RPD. En effet, le rendement moyen de la RRQ depuis sa création en 1966 est de 8,5 %, ce qui équivaut au rendement médian des caisses de retraite des RPD pour la même période. Selon nos constats, la supériorité des caisses de retraite des RPD et du fonds de la RRQ s'explique principalement par leur capacité à élaborer des politiques de placement efficaces et par leurs frais de gestion et d'administration très bas. Même lorsqu'on combine ses frais de gestion et ses frais d'administration, le RRQ demeure une aubaine pour les cotisant-e-s en regard des frais de gestion qu'ils et elles doivent payer en participant à un REER ou à un autre type de régime d'accumulation de capital à cotisations.

À cette efficacité financière, il faut ajouter qu'en raison de son nombre élevé de participant-e-s, le RRQ réduit considérablement le risque de longévité au point de le rendre quasiment nul. Même constat pour le risque conjoncturel, puisque les participant-e-s n'ont pas à décaisser leur capital accumulé lorsqu'ils et elles prennent leur retraite comme c'est le cas avec les régimes individuels. Et finalement, un autre avantage du régime public contributif est que les cotisant-e-s n'ont pas à s'inquiéter de la transférabilité de leurs droits acquis dans le régime advenant un changement d'emploi.

Pour toutes ces raisons, la bonification des régimes publics contributifs nous semble être l'option à privilégier pour améliorer la retraite de l'ensemble des salarié-e-s.

Cette approche aurait comme impact de réformer la mixité défaillante de l'architecture institutionnelle du système de retraite canadien et québécois, en compensant le manque de couverture et l'inefficacité des plans d'épargne-retraite individuelle dans la constitution d'un revenu global de retraite. Ce transfert vers les régimes publics contributifs faciliterait ainsi grandement la mise en place des innovations et des mécanismes de renforcement des RPD que nous avons suggérés précédemment. La bonification du RRQ et du RPC permettrait d'améliorer substantiellement la couverture des personnes qui participent à des régimes déficients ou qui n'en ont tout simplement pas. Afin de ne rien enlever aux gens qui bénéficient actuellement d'une bonne retraite, il devrait être possible d'être exempté-e ou de renégocier la formule de coordination des différents régimes.

légier pour assurer une rente décente aux travailleuses et aux travailleurs québécois», *Revue Vie Économique*, juin 2011, vol. 2, n° 4, 8 p.

Conclusion

Dans cette étude, nous nous sommes intéressés à la situation des retraites au Québec et au Canada, en nous concentrant particulièrement sur l'état des régimes de retraite du secteur public. Pour ce faire, nous avons d'abord pris de la perspective en situant les enjeux socio-économiques liés à ces régimes de retraite dans le cadre plus général de la problématique de la pérennité des régimes à prestations déterminées (RPD) au sein de l'architecture institutionnelle du système de retraite canadien et québécois.

Ce détour reposait sur la prémisse qu'une bonne analyse de la performance d'un dispositif de retraite devait absolument considérer l'interrelation de celui-ci avec les autres composantes du système menant à la constitution d'un revenu de retraite. Partant de cette perspective, nous avons observé que les RPD sont encore aujourd'hui le seul type de régime complémentaire en mesure de compléter adéquatement les prestations de retraite des régimes publics d'assistance et d'assurance afin d'atteindre le seuil de 70 % de remplacement du salaire. Alors que seulement 27 % de la population active québécoise ont le potentiel d'avoir un taux de remplacement du revenu adéquat grâce à leur participation à un RPD, il faut envisager avec prudence toute modification de ces régimes qui serait susceptible de faire dégringoler à un niveau encore plus bas la proportion des travailleurs.euses ayant la possibilité d'obtenir une retraite décente.

Cela étant dit, cela ne signifie pas que les RPD des employés du secteur public sont exempts de problèmes auxquels il faut tenter de trouver des solutions. Au cours de la dernière décennie, l'instabilité chronique des marchés financiers, la baisse des taux d'intérêt et la nouvelle réalité démographique ont tour à tour contribué à mettre en relief la fragilité structurelle de ce type de régime de retraite. Toutefois, à l'encontre des critiques généralement dirigées contre ces régimes, ceux-ci sont loin d'offrir les retraites dorées auxquelles on pourrait s'attendre. Dans les meilleurs cas, le calcul des prestations est en effet conçu pour qu'une personne atteigne le taux de remplacement de 70 % de son salaire en combinant les revenus tirés des régimes publics d'assistance et d'assurance. Par ailleurs, en matière de déficits actuariels, il existe certains cas préoccupants où le *statu quo* n'est désormais plus envisageable. Dans cette optique, après avoir identifié les bonnes et moins bonnes pratiques de gestion dont ces régimes font l'objet, nous avons présenté une série de mécanismes de renforcement qui pourraient être mis en place afin de consolider les RPD autant dans le secteur public que dans le secteur privé. Si nous soulignons que dans le cas de certains régimes il serait préférable de revoir la formule du partage des coûts entre les employeurs et les employé-e-s, nous insistons aussi beaucoup sur la nécessité d'améliorer la structure de sécurisation des actifs des RPD.

Grâce à une analyse de la performance des systèmes de retraite de onze pays membres de l'OCDE, nous avons ensuite pu comparer les forces et les faiblesses du Canada avec celles d'autres pays industrialisés disposant de systèmes de sécurité sociale développés. À travers l'examen d'une série d'indicateurs socio-économiques modélisés et uniformisés par l'OCDE, nous avons évalué que le principale mérite du système de retraite canadien est de voir à l'amélioration de la situation des personnes à faibles revenus, afin de réduire la grande pauvreté et de minimiser les inégalités parmi les aîné-e-s. En contrepartie, nous avons observé que notre système de retraite tend à fournir des taux de remplacement largement insuffisants aux personnes à moyens et hauts revenus qui sont sans couverture complémentaire de qualité.

Guidés par la recherche d'un modèle pouvant réduire, sans nivellement par le bas, le fossé grandissant entre une minorité de salarié-e-s qui pourront bénéficier d'une retraite décente et une majorité qui ne pourront pas, nous avons examiné plus spécifiquement les cas de la Nouvelle-Zélande et des Pays-Bas. L'intérêt porté au système de retraite néo-zélandais visait surtout à vérifier les résultats obtenus par le nouveau *KiwiSaver*, un régime volontaire d'épargne à adhésion automatique créé en 2007 pour pallier la couverture faible et déclinante offerte par les régimes complémentaires et qui est l'inspiration derrière les RVER. Or, notre étude a démontré qu'en matière de sécurité financière à la retraite, les *KiwiSavers* obtiennent des résultats mitigés. En effet, même si ce nouveau régime a réussi à augmenter

considérablement le taux de couverture de la population active, il ne parviendra pas à fournir un taux de remplacement du revenu adéquat aux retraité·e·s néo-zélandais·es.

Notre étude du cas des Pays-Bas visait quant à elle à dégager les lignes de force d'un système de retraite fréquemment cité comme l'un des plus performants au monde. Ce système se démarque par un taux de pauvreté très bas chez la population âgée et un taux de remplacement de revenu oscillant fréquemment autour de 105,5 % chez les retraité·e·s. Comme nous l'avons relevé, les régimes complémentaires quasi obligatoires forment la pierre angulaire du système néerlandais. Ils sont quasi obligatoires parce que les employeurs et les employés sont obligé·e·s de cotiser au régime de retraite rattaché à leur secteur d'activité lorsque celui-ci a été généralisé par l'État. Alimentés par des cotisations salariales et patronales, ces régimes collectifs de grande taille permettent de réaliser des économies d'échelle sur les frais de gestion et d'administration, de développer des stratégies de placements efficaces et de réduire au maximum les risques financiers liés à la conjoncture des marchés au moment de la prise de la retraite et à la durée de vie des participant·e·s. Dans ce contexte, les cotisations atterrissent dans un environnement qui favorise au maximum la valorisation financière des actifs à des fins de retraite. C'est donc davantage d'un arrangement institutionnel comme celui-ci dont nous devrions nous inspirer pour relever les défis que pose notre système de retraite.

Ainsi, devant le faible taux de remplacement du salaire du *KiwiSaver* en Nouvelle-Zélande et le succès à la fois du taux de couverture et du taux de remplacement du système des Pays-Bas, nous en sommes venus à évaluer des solutions qui pourraient répondre aux besoins spécifiques des retraites au Québec et qui assureraient des retraites décentes à l'ensemble de la population. Le renforcement des RPD par les mesures que nous avons évoquées plus tôt permettrait de maintenir les régimes à long terme grâce à des ajustements structurels négociés entre toutes les parties concernées. Pour ce faire, il est nécessaire de revoir le cadre législatif afin de promouvoir un meilleur équilibre entre l'actif et le passif des régimes. La bonification du RRQ est également une avenue prometteuse, entre autre parce qu'elle touchera l'ensemble des travailleur·euse·s. Rappelons qu'un même montant investi la RRQ a un rendement moyen plus important que ce que les REER peuvent offrir grâce à la diversité de ses placements. De plus, le risque de longévité des retraité·e·s est un poids moins élevé sur un tel système puisque l'ensemble de la population active participe au régime en continu.

Notre système de retraite se retrouve une fois de plus à la croisée des chemins. Souhaitons cette fois-ci qu'au lieu de choisir des solutions individualistes reposant strictement sur la logique des marchés financiers, nous pencherons en faveur des solutions collectives qui ont déjà fait leurs preuves pour assurer une retraite décente aux travailleurs et aux travailleuses.

Lexique

Capitalisation

Mode de financement de la retraite où les cotisations d'aujourd'hui sont investies pour payer les prestations futures. Les sommes accumulées varient donc en fonction des rendements des actifs sur le marché.

Déficit actuariel

Différence entre le passif et l'actif d'un fonds de retraite. Pour plus de détails, voir encadré à la page 28.

Indice de référence

Cible objective calculée selon les rendements attendus en fonction des résultats passés ou simulations complexes du rendement futur selon des indicateurs déterminés (composition des actifs, catégorie d'actifs, gestionnaires d'actifs, etc.).

Libéral-résiduel

Se dit d'un mode de protection sociale qui cherche à aider ses citoyen·ne·s reconnus comme défavorisés en leur offrant une aide de dernier recours, financée par les cotisations de l'ensemble de la population, qui se réduit en fonction des revenus de la personne prestataire. Pour en savoir plus, voir encadré à la page 36.

Marge de solvabilité

Actifs du régime de retraite libres de tout engagement prévisible. Le montant correspond à

Passif

Prestations promises aux cotisant·e·s et aux retraité·e·s du fonds. Pour plus de détails, voir encadré à la page 33.

Modèle Beveridgien

Mode de protection sociale tirant son nom de William Beveridge, économiste et homme politique britannique principalement connu pour avoir travaillé à la mise en place de l'État providence après la deuxième Guerre mondiale. Ce mode se caractérise par une redistribution de la richesse basée sur l'impôt. Pour plus de détails, voir encadré à la page 36.

Modèle Bismarckien

Mode de protection sociale tirant son nom de Otto von Bismarck, chancelier de l'Allemagne à la fin du XIX^e siècle. Ce mode se caractérise par une redistribution de la richesse à travers des prélèvements sur les salaires. Pour plus de détails, voir encadré à la page 36.

Régime à cotisations déterminées (RCD)

Régime de retraite où les cotisations sont déterminées, mais où les prestations varient selon les rendements du fonds. Pour plus de détails, voir encadré à la page 26.

Régime à prestations cibles/Régime mixte/Régime à risque partagé

Régime de retraite où les prestations visent à atteindre un certain niveau de revenu, mais sans être tenu d'y arriver. Les prestations et les cotisations peuvent varier selon les rendements et l'état actuariel du fonds. Pour en savoir plus, voir encadré à la page 26.

Régime à prestations déterminées (RPD)

Régime de retraite où les prestations sont déterminées, mais où les cotisations varient selon l'état actuariel du fonds. Pour plus de détails, voir encadré à la page 26.

Régime d'épargne enregistré de retraite (REER)

Programme d'épargne individuelle en vue de la retraite, balisé par le gouvernement fédéral, mais offert par des banques, compagnies d'assurance ou une compagnie fiduciaire. On peut y cotiser jusqu'à 18 % de ses revenus, pour un maximum de 23 820 \$ (2013). Le rendement des REER varie en fonction de leur performance sur les marchés. Aucun revenu n'est garanti.

Répartition

Mode de financement de la retraite où les cotisations d'aujourd'hui paient directement les prestations des employé·e·s actuellement à la retraite. Les cotisations doivent être versées en continu pour assurer la retraite de l'ensemble des cotisant·e·s. Ce mode est ainsi fondé sur un principe de solidarité intergénérationnelle.

Stagflation

Situation économique où l'inflation est élevée et la croissance économique faible, nulle ou négative. La période est souvent accompagnée d'un fort taux de chômage.

Notes

- 1 Gosta ESPING-ANDERSEN, *Les trois mondes de l'État-providence : Essai sur le capitalisme moderne*, Paris, Presses Universitaires de France, 1999.
- 2 RÉGIE DES RENTES DU QUÉBEC, *Constats et enjeux concernant le système de retraite québécois*, Rapport de recherche sous la direction de Georges Langis, août 2010, p. 9.
- 3 Sabine MONTAGNE, *Les fonds de pension : entre protection sociale et spéculation financière*, Paris, Odile Jacob, 2006, p. 17.
- 4 Ari N. KAPLAN, *Pension Law*, Toronto, Irwin Law, 2006, p. 10.
- 5 Isla CHARMICHAEL, *Pension Power : Unions, Pension Funds, and Social Investment in Canada*, Toronto, University of Toronto Press, 2005, p. 16.
- 6 Michel LIZÉE et Catherine SAUVIAT, « Les syndicats face à l'épargne-retraite en France et au Québec », *Revue Santé, Société et Solidarité*, n° 1, 2007, p. 16.
- 7 François L'ITALIEN, *La situation des régimes complémentaires de retraite du secteur public au Québec*, Notes de recherche de l'IREC, décembre 2009, p. 1, www.irec.net/upload/File/regop_recherche_dec2009_irec.pdf.
- 8 Richard Lee DEATON, *The Political Economy of Pensions Power, Politics and Social Change in Canada, Britain and the United States*, Vancouver, University of British Columbia Press, 1989, p. 81.
- 9 LIZÉE et SAUVIAT, *op. cit.*, p. 16.
- 10 Bruno THÉRET, *Protection sociale et fédéralisme : L'Europe dans le miroir de l'Amérique du Nord*, Bruxelles, PIE - Peter Lang; Montréal, PUM, 2002, p. 263.
- 11 STATISTIQUE CANADA, Tableau 280-0012 – Régimes de pension agréés (RPA), adhérents et valeur marchande de l'actif, selon le genre d'organisme, le genre de régime et l'état contributif du régime, annuel, CANSIM (base de données).
- 12 Frédéric HANIN et Mathieu ST-ONGE, « L'impact de la crise financière sur les régimes de retraite au Québec », *Revue vie économique*, vol. 2, n° 4, juin 2011, p. 3-4.
- 13 INSTITUT CANADIEN DES ACTUAIRES, *Rééquiper maintenant le système de pensions canadien défaillant, pour un meilleur avenir*, octobre 2009, p. 2.
- 14 STATISTIQUE CANADA, *op. cit.*.
- 15 STATISTIQUE CANADA, *op. cit.* et Tableau 111-0039 – Cotisations à un régime enregistré d'épargne-retraite (REER), selon les caractéristiques des cotisants, annuel, CANSIM (base de données), calculs des auteurs-s.
- 16 AGENCE DU REVENU DU CANADA, Taux du plafond des cotisations déterminées, plafond des REER, MGAP, plafond des prestations déterminées, www.cra-arc.gc.ca/tx/rgstrd/papspar-fefesfper/lmts-fra.html.
- 17 RÉGIE DES RENTES DU QUÉBEC, *op. cit.*, p. 54.
- 18 Keith AMBACHTSHEER et Rob BAUER, « Losing Ground : Do Canadian mutual funds produce fair value for their customers ? », *Canadian Investment Review*, printemps 2007, p. 8-14.
- 19 John REKENTHALER, Michelle SWARTZENTRUBER et Cindy SIN-YI TSAI, « Global Fund Investor Experience », Morningstar Fund Research, mai 2009, p. 13.
- 20 RÉGIE DES RENTES DU QUÉBEC, *op. cit.*, p. 55.
- 21 Michel LIZÉE, « Réforme du système canadien des retraites », *l'aut'journal*, 21 décembre 2010, p. 2.
- 22 RÉGIE DES RENTES DU QUÉBEC, *Portrait du marché de la retraite au Québec*, Rapport de recherche, mars 2010, p. 57-61.
- 23 Rudy LECOURE, « L'Institut Fraser fait une erreur de 45 milliards », *La Presse*, 27 septembre 2012, <http://affaires.lapresse.ca/economie/201209/27/01-4578008-linstitut-fraser-fait-une-erreur-de-45-milliards.php>.
- 24 Ted MALLETT, *Les régimes de pensions du secteur public : un train qui déraile ?*, Série d'études sur les pensions, Rapport n° 2, FCEI, 2012, p. 1, www.cfib-fcei.ca/cfib-documents/rr3269f.pdf.
- 25 Pierre GIRARDIN et Michel KELLY-GAGNON, *Les régimes de retraite du secteur public sont-ils trop généreux ?*, Les notes économiques, Institut économique de Montréal, 2010, p. 4, www.iedm.org/files/note030110_fr_0.pdf.
- 26 GOUVERNEMENT DU CANADA, *Comptes publics du Canada 2012*, Volume 1 : *Revue et états financiers consolidés*, Ottawa, Ministère des Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, 2012, p. 2.19.
- 27 GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, *Plan budgétaire 2013-2014 : Budget 2013-2014*, Québec, Ministère des Finances et de l'Économie, 2012, p. D.5.
- 28 Annick POITRAS, « La »patate chaude« des retraites », *L'Actualité*, 22 octobre 2012, www.lactualite.com/economie/la-patate-chaude-des-retraites.
- 29 Mario LABBÉ, Martin BELHUMEUR et Denis ST-HILAIRE, *Le RREGOP : Mythes et réalités*, Centrale des syndicats du Québec, février 2012, p. 4, <http://www.csq.qc.net/dossiers/retraite.html>.
- 30 Annick POITRAS, « Le fonds de pension de votre entreprise est-il en bonne santé ? », *L'Actualité*, 10 février 2012, www.lactualite.com/economie/le-fonds-de-pension-de-votre-entreprise-est-il-en-bonne-sante.
- 31 Jean-Robert SANFAÇON, « Retraites – Un vrai problème ! », *Le Devoir*, 1^{er} octobre 2012, p. A6.
- 32 LABBÉ, BELHUMEUR et ST-HILAIRE, *op. cit.*, p. 2.
- 33 STATISTIQUE CANADA, Tableau 280-0012, CANSIM.
- 34 VILLE DE MONTRÉAL, *Nouveau contrat de travail des employés cols bleus : la Ville de Montréal et le Syndicat des cols bleus signent une entente historique de 5 ans assurant la pérennité de leur régime de retraite*, communiqué, 28 novembre 2012, http://ville.montreal.qc.ca/portal/page?_pageid=5798,42657625&_dad=portal&_schema=PORTAL&id=19982.
- 35 GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, *op. cit.*, p. D.23.
- 36 SECRÉTARIAT DU CONSEIL DU TRÉSOR DU CANADA, *Modifications aux régimes de pension du secteur public*, Avis, décembre 2012, www.tbs-sct.gc.ca/pensions/notices-avis/2012-12-14faq-fra.asp.

- 37 Keith HORNER, « *A New Pension Plan for Canadians : Assessing the Options* », IRPP Study, n° 18, juillet 2011, p. 8, www.irpp.org/pubs/IRPPstudy/IRPP_Study_no18.pdf.
- 38 STATISTIQUE CANADA, Tableau 280-0012, CANSIM.
- 39 William B.P. ROBSON et Alexandre LAURIN, *Federal Employee Pension Reforms : First Steps – on a Much Longer Journey*, C. D. Howe Institute, 2012, p. 2, www.cdhowe.org/pdf/e-brief_140.pdf.
- 40 MERCER, *Comparaison de la valeur des prestations de retraite du RREGOP avec celle de régimes de retraite de certaines grandes organisations et aperçu des tendances en matière de retraite*, Mercer Canada limitée, septembre 2007, p. 23, www.tresor.gouv.qc.ca/fileadmin/PDF/publications/r/Analyse_de_comparaison_de_regimes_final_mercer_version-mars-05-08_.pdf.
- 41 LABBÉ, BELHUMEUR et ST-HILAIRE 2012, *op. cit.*, p. 5.
- 42 *Ibid.*
- 43 COMMISSION ADMINISTRATIVE DES RÉGIMES DE RETRAITE ET D'ASSURANCES, *Rapport annuel de gestion 2010*, Gouvernement du Québec, 2011, p. 75, www.carra.gouv.qc.ca/pdf/rapport_annuel_2010.pdf.
- 44 LABBÉ, BELHUMEUR et ST-HILAIRE 2012, *op. cit.*, p. 3.
- 45 INSTITUT DE LA STATISTIQUE DU QUÉBEC, *Rémunération des salariés : état et évolution comparés*, Gouvernement du Québec, novembre 2011, p. 9, www.stat.gouv.qc.ca/publications/remuneration/pdf2011/RapRenum2011.pdf.
- 46 Jonathan KINGS, Edouard TURKISCH et Nick MANNING, « Les régimes de retraite du secteur public et le défi du vieillissement de la fonction publique », *Documents de travail sur la gouvernance publique*, Éditions OCDE, juin 2007, www.oecd.org/fr/gov/38836287.pdf.
- 47 INSTITUT CANADIEN DES ACTUAIRES, *op. cit.*, p. 4.
- 48 *Ibid.*
- 49 Jim ARMSTRONG et Jack SELODY, « Pour un renforcement de la viabilité des régimes à prestations déterminées », *Revue du système financier*, décembre 2005, p. 35.
- 50 *Ibid.*, p. 31.
- 51 *Ibid.*, p. 34.
- 52 John NAGY, « Régimes de retraite : une réforme s'impose », *CGA Magazine*, septembre-octobre 2004, www.cga-canada.org/fr-ca/AboutCGACanada/CGAMagazine/2004/Sep-Oct/Pages/ca_2004_09-10_rg_perspective.aspx.
- 53 INSTITUT CANADIEN DES ACTUAIRES, *op. cit.*, p. 4.
- 54 ARMSTRONG et SELODY, *op. cit.*, p. 38.
- 55 James RAJOTTE, *Sécurité du revenu de retraite des Canadiens et Canadiennes. Rapport du comité permanent des finances*, Chambre des Communes, 40^e législature, 3^e session, Ottawa, Les Éditions et Services de dépôt Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, juin 2010, p. 19.
- 56 INSTITUT CANADIEN DES ACTUAIRES, *op. cit.*, p. 5.
- 57 ARMSTRONG et SELODY, *op. cit.*, p. 38.
- 58 INSTITUT CANADIEN DES ACTUAIRES, *op. cit.*, p. 5.
- 59 RAJOTTE, *op. cit.*, p. 24.
- 60 Michel LIZÉE, « Une innovation conciliant sécurité des prestations et stabilité des cotisations : l'expérience québécoise des RRFS », *Revue vie économique*, vol. 2, n° 4, juin 2011, www.eve.coop/?a=99.
- 61 *Ibid.*
- 62 Michel VAN DE WALLE, « Une retraite assurée autrement », *L'actualité*, 7 mars 2012, www.lactualite.com/economie/une-retraite-assuree-autrement.
- 63 LIZÉE, *op. cit.*, p. 4.
- 64 ACTUAIRES-CONSEILS BERGERON ET ASSOCIÉS INC., *Régime de retraite par financement salarial des groupes communautaires et de femmes : Rapport sur l'évaluation actuarielle en date du 31 décembre 2011*, 3 mai 2012, p. 5, http://regimeretraite.ca/site/wp-content/uploads/2009/06/RRFS-GCF_EvaluationActuarielle2011.pdf.
- 65 LIZÉE, *op. cit.*, p. 6.
- 66 *Ibid.*, p. 9.
- 67 RÉGIE DES RENTES DU QUÉBEC, *Évaluation du système de retraite québécois de sécurité financière à la retraite par rapport à celui d'autres pays industrialisés*, janvier 2012, p. 77, www.rrq.gouv.qc.ca/SiteCollectionDocuments/www.rrq.gouv.qc.ca/Francais/publications/regime_rentes/EtudesFranc_2012.pdf.
- 68 *Ibid.*, p. 54.
- 69 OCDE, *Panorama des pensions 2011 : Les systèmes de retraites dans les pays de l'OCDE et du G20*, avril 2011, p. 220, www.oecd.org/els/social/pensions/PAG-fr.
- 70 *Ibid.*, p. 181.
- 71 STATISTIQUE CANADA, *Les mesures de faible revenu*, www.statcan.gc.ca/pub/75f0002m/2009002/s3-fra.htm (consulté le 18 mars 2013).
- 72 OCDE, *op. cit.*, p. 296.
- 73 James OBBEN et Monique WAAYER, « New Zealand's oldage pension scheme and household saving », *International Journal of Social Economics*, vol. 38, 2011, p. 76-77, 88.
- 74 OCDE, *Pensions Outlook 2012*, juin 2012, p. 105, www.oecd.org/fr/assurance/pensions-privees/oecd-pensions-outlook-2012.htm.
- 75 « Opting out of KiwiSaver », KiwiSaver, www.kiwisaver.govt.nz/new/opt-out (consulté le 18 mars 2013).
- 76 PENSIONS POLICY INSTITUTE, « What are the lessons from KiwiSaver for automatic enrolment in the UK? », *PPI Briefing Note n° 62*, janvier 2012, p. 3, www.pensionspolicyinstitute.org.uk/uploadeddocuments/Briefing%20Notes/201201_BN62_Lessons_from_Kiwisaver_for_auto_enrolment.pdf.
- 77 OCDE, *op. cit.*, juin 2012, p. 17.
- 78 « KiwiSaver : Key points for State sector employees », State Services Commission, 20 mai 2011, www.ssc.govt.nz/kiwisaver-key-points-employees-may2011.

- 79 OCDE, *op. cit.*, avril 2011, p. 296.
- 80 PENSIONS POLICY INSTITUTE, *op. cit.*, p. 2.
- 81 OCDE, *op. cit.*, avril 2011, p. 12.
- 82 PENSIONS POLICY INSTITUTE, *op. cit.*, p. 2.
- 83 INLAND REVENUE, *KiwiSaver evaluation : Annual report, July 2010 to June 2011*, Ministry of Economic Development, septembre 2011, p. 23, www.ird.govt.nz/resources/c/4/c4434f-004882ca53bdecbdb625120aaa/ks-ar-2011.pdf.
- 84 OCDE, *op. cit.*, avril 2011, p. 325.
- 85 *Ibid.*, p. 182.
- 86 PENSIONS POLICY INSTITUTE, *op. cit.*, p. 4.
- 87 INLAND REVENUE, *KiwiSaver Evaluation : Annual report, July 2009 – June 2010*, Ministry of Economic Development, septembre 2010, www.tower.co.nz/KiwiSaver/news/2011/Documents/ks-ar-2010.pdf.
- 88 PENSIONS POLICY INSTITUTE, *op. cit.*, p. 3.
- 89 Henri STERDYNIK, *Pays-Bas : un modèle hollandais pour les retraites ?*, Observatoire français des conjonctures économiques (OFCE), 21 novembre 2003, p. 2, www.cor-retraites.fr/IMG/pdf/doc322.pdf.
- 90 RÉGIE DES RENTES DU QUÉBEC, *op. cit.*, janvier 2012, p. 35.
- 91 STERDYNIK, *op. cit.*, p. 5.
- 92 *Ibid.*
- 93 *Ibid.*
- 94 *Ibid.*
- 95 *Ibid.*
- 96 *Ibid.*, p. 7.
- 97 OCDE, *op. cit.*, avril 2011, p. 299.
- 98 RÉGIE DES RENTES DU QUÉBEC, *op. cit.*, janvier 2012, p. 21.
- 99 OCDE, *op. cit.*, avril 2011, p. 300.
- 100 *Ibid.*
- 101 *Ibid.*
- 102 STERDYNIK, *op. cit.*, p. 6.
- 103 OCDE, *loc. cit.*
- 104 STERDYNIK, *loc. cit.*
- 105 OCDE, *loc. cit.*
- 106 DUTCH PENSION FUND ORGANISATIONS, *Le système de retraite néerlandais : un aperçu des principaux aspects*, Dutch Association of Industry-wide Pension Funds et Dutch Association of Company Pension Funds, 2010, p. 15, www.pensioenfederatie.nl/Document/Publicaties/Uitgaven/Nederlandse_pensioensysteem_Franstalige_versie.pdf.
- 107 STERDYNIK, *op. cit.*, p. 7.
- 108 TOWERS WATSON, *P&I / TW 300 Analysis : Year end 2011*, août 2012, p. 37, www.towerswatson.com/assets/pdf/7857/PI300_2011.pdf.
- 109 KINGS, TURKISCH et MANNING, *op. cit.*, p. 33.
- 110 STERDYNIK, *op. cit.*, p. 8.
- 111 RÉGIE DES RENTES DU QUÉBEC, *op. cit.*, janvier 2012.
- 112 Jean-François CLOUTIER, « Le RVER pourrait coûter plus cher que prévu », *Argent*, 12 juin 2012, <http://argent.canoe.ca/nouvelles/affaires/rver-couts-retraite-12062012>.
- 113 *Ibid.*
- 114 L'ITALIEN, *op. cit.*
- 115 ASSOCIATION QUÉBÉCOISE DES RETRAITÉ(E)S DES SECTEURS PUBLIC ET PARAPUBLIC, « La Caisse de dépôt plombe le régime de retraite du secteur public québécois », *Nouvelles*, <http://aqrp.qc.ca/nouvelles/la-caisse-de-depot-plombe-le-regime-de-retraite-du-secteur-public-quebecois-345> (consulté le 18 mars 2013).



IRIS

**Institut de recherche
et d'informations
socio-économiques**

L'IRIS, un institut de recherche sans but lucratif, indépendant et progressiste, a été fondé en 2000. L'Institut produit des recherches sur les grands enjeux de l'heure (partenariats public-privé, fiscalité, éducation, santé, environnement, etc.) et diffuse un contre-discours aux perspectives que défendent les élites économiques.

Institut de recherche et d'informations socio-économiques

1710, rue Beaudry, bureau 2.0, Montréal (Québec) H2L 3E7
514 789-2409 · www.iris-recherche.qc.ca