

**LES RÉGIMES VOLONTAIRES D'ÉPARGNE-RETRAITE :
UNE ILLUSION DE PROTECTION SOCIALE**

MÉMOIRE SUR LE PROJET DE LOI N° 39,
LOI SUR LES RÉGIMES VOLONTAIRES D'ÉPARGNE-RETRAITE,
PRÉSENTÉ PAR LA CSD À LA
COMMISSION DES FINANCES PUBLIQUES
LE 6 SEPTEMBRE 2013



CENTRALE DES SYNDICATS DÉMOCRATIQUES

Septembre 2013

TABLE DES MATIÈRES

Page

PRÉSENTATION	1
INTRODUCTION.....	2
PRINCIPALES CARACTÉRISTIQUES DES RVER SELON LE PROJET DE LOI 39 ...	3
UN RÉGIME DE RETRAITE, C'EST D'ABORD ET AVANT TOUT DU SALAIRE INDIRECT OU DIFFÉRÉ.....	4
POUR EN FINIR AVEC LA RESPONSABILISATION INDIVIDUELLE.....	8
CONCLUSION	10

PRÉSENTATION

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

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

INTRODUCTION

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

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

Cette inquiétude des membres des syndicats affiliés à la CSD face à la retraite est à la base de notre position sur les régimes volontaires d'épargne-retraite (RVER). Pour nous, le législateur doit agir pour assurer une plus grande sécurité financière à la retraite et les RVER ne passent pas le test.

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

PRINCIPALES CARACTÉRISTIQUES DES RVER SELON LE PROJET DE LOI 39

- Les entreprises comptant cinq salariés ou plus et n'offrant pas déjà un régime de retraite, un REER² collectif ou un CÉLI³ seront obligées de choisir le RVER à offrir à leurs salariés, de tous les inscrire à un RVER (article 41) et d'effectuer les retenues à la source des cotisations de leurs salariés, qu'elles transmettront à l'administrateur du RVER (article 54);
- Cet administrateur ne peut être qu'un assureur, une société de fiducie ou un gestionnaire de fonds d'investissement. L'administrateur d'un RVER devra être titulaire d'une autorisation de l'Autorité des marchés financiers (article 13);
- L'employeur ne sera pas tenu de cotiser (articles 2 et 52) et, s'il le fait, il peut modifier la cotisation qu'il s'est engagé à verser (article 52). S'il cotise, sa cotisation sera immobilisée (article 60).
- Les cotisations du participant seront non immobilisées (article 60) et déduites du revenu imposable. Le taux de cotisation sera établi par défaut, mais le salarié pourra le faire changer et décider de son taux de cotisation au régime (article 50), qu'il pourra modifier en tout temps par la suite (article 51), y compris en le fixant à 0 % (« l'établissement d'un taux de cotisation à 0 % ne constitue pas une cessation de versement de cotisation », article 68);
- Les salariés ayant fait l'objet d'une adhésion automatique auront 60 jours pour renoncer à participer au RVER (article 18);
- La Régie des rentes du Québec sera chargée de la surveillance des RVER (article 93).

² REER = Régime enregistré d'épargne-retraite.

³ CÉLI = Compte d'épargne libre d'impôt. Le projet de loi 39, déposé le 8 mai 2013, par la ministre Agnès Maltais, ressemble beaucoup au projet de loi 80, présenté par Julie Boulet du PLQ, le 12 juin 2012. Une des différences entre les deux réside dans le fait que les CÉLI ont été inclus dans la liste des régimes existants qui permettent aux employeurs de se soustraire à l'instauration d'un RVER. C'est à la suite d'une des recommandations du Rapport D'Amours, rendu public le 17 avril 2013, que cet ajout a été fait (Recommandation no 18 : « Le comité d'experts recommande au gouvernement d'améliorer la proposition actuelle de régimes volontaires d'épargne-retraite en soustrayant les employeurs qui offriraient un compte d'épargne libre d'impôt (CÉLI) collectif à l'obligation d'offrir un régime volontaire d'épargne-retraite, comme c'est le cas pour les employeurs offrant un régime enregistré d'épargne-retraite (REER) collectif »).

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

Il importe de rappeler que ce sont les luttes menées par le mouvement syndical qui sont à l'origine du système de retraite, tant au Québec qu'ailleurs dans le monde. Aucun État n'a mis sur pied de système de retraite par bienveillance à l'égard de sa population, il a fallu qu'il soit « convaincu » d'agir par des luttes sociales, épiques dans bien des cas. Les employeurs non plus ne mettent pas sur pied de régime de retraite par bienveillance, mais parce qu'ils y sont contraints par la négociation collective ou pour tenir les syndicats au loin.

Pourquoi le mouvement syndical s'est-il battu pour les retraites? Pour faire reconnaître le droit à une retraite à partir de la notion de « salaire indirect » ou différé. Ainsi, au lieu d'obtenir toute amélioration des conditions de travail sous la forme d'augmentations de salaire, les travailleurs ont accepté des augmentations moindres à condition qu'une partie de leur salaire soit versée dans un régime de retraite dont ils pourraient toucher les fruits plus tard. C'est pour cette raison que la primauté a été accordée, en Amérique du Nord, aux régimes de retraite à « prestations déterminées »⁵ financés à part égale par le travailleur et par l'employeur, donc par ce que l'on appelle l'institution de la double cotisation. La double cotisation est l'expression concrète de la responsabilité sociale des employeurs par rapport à la retraite.

Premier écueil : nous ne retrouvons absolument pas cette notion de double cotisation dans le projet de loi n° 39 puisque l'employeur n'est pas tenu de cotiser. Ce qui envoie le message que la discipline d'épargne individuelle peut permettre d'atteindre le même niveau d'épargne que lorsqu'il y a double cotisation. Premier mauvais signal à envoyer.

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

⁵ Et, faut-il le rappeler, les régimes publics, comme le Régime des rentes du Québec (RRQ) et le Régime de pension du Canada (RPC), sont des régimes à prestations déterminées.

Évidemment, quand on adopte le point de vue que les régimes de retraite constituent du salaire indirect ou différé, on comprend que le travailleur ne peut être le seul à cotiser. En effet, du salaire différé signifie qu'autrement, les sommes « retenues » pour le régime de retraite lui auraient été versées immédiatement ou presque. S'il n'y a pas cotisation patronale, ce n'est pas du salaire différé, ce n'est que l'amputation de son propre salaire pour mettre de l'argent de côté pour « ses vieux jours ». La question des retraites ne devrait donc pas être reliée à celle de l'épargne individuelle, ni à celle de l'investissement financier.

Ce sont des éléments qui se sont rajoutés pendant les années 1980 et 1990 et qui correspondent au mouvement général de la financiarisation de l'économie. C'est d'ailleurs à partir de cette période que les RPD ont commencé à perdre du terrain, et ce, généralement au profit des régimes à cotisations déterminées (RCD). Le Rapport D'Amours illustre ce délaissement des RPD par le fait que 24,1 % des régimes sous la supervision de la RRQ avait un volet à cotisations déterminées en 2011, alors que c'était proportion était de seulement 6,4 % en 2000. Les auteurs du rapport qualifient cette tendance à la transformation des RPD en RCD, ou à l'ajout d'un volet cotisations déterminées pour le service futur, de regrettable sur le plan de l'équité intergénérationnelle parce que :

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

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

Donc, la qualité des régimes de retraite est en train de changer et, au lieu de s'attaquer prioritairement à cet enjeu, le gouvernement du Parti Québécois, comme son prédécesseur, préfère mettre l'emphasis sur les régimes volontaires d'épargne-retraite qui, comme les autres véhicules d'épargne individuelle (REER et CÉLI), ne feront qu'accroître « les

⁶ Rapport D'Amours, page 94.

inégalités de revenus à la retraite en favorisant les ménages qui gagnent un revenu supérieur à 80 000 \$ »⁷.

Deuxième écueil : les RVER, comme les REER et les CÉLI, vont probablement permettre aux ménages plus fortunés d'épargner, mais ils feront très peu pour les ménages moins fortunés, ceux dont le revenu est inférieur à 80 000 \$.

Pour pouvoir viser l'ensemble des catégories de revenus, il nous paraît plus avisé de tenter d'assurer la pérennité et la viabilité des régimes à prestations déterminées, comme s'est engagé à le faire le comité D'Amours avec ses propositions, parce que ces régimes s'inscrivent dans la logique de la protection sociale, alors que les régimes à cotisations déterminées, les REER et les CÉLI, même collectifs, les RVER, eux, relèvent de la logique de l'accumulation du capital puisque aussi bien le risque financier que le risque longévité reposent exclusivement sur l'individu au lieu d'être partagés avec l'ensemble des participants au régime.

Un des aspects souvent négligé dans l'analyse comparée des régimes de retraite, est le fait que les régimes basés sur l'investissement financier, et de surcroît ceux qui sont les plus individués tels les régimes volontaires d'épargne retraite (RVER), impliquent un coût important en « services financiers », c'est-à-dire que l'industrie du placement s'érige en « superstructure » par-dessus le régime et accapare une part importante du rendement liée à l'investissement financier par le biais des frais de gestion des régimes. Ils sont en moyenne de 2 à 2,5 % pour les régimes individués contre 0,3% en moyenne pour les RPD et 0,2% pour la RRQ⁸. C'est une des raisons pour lesquelles les régimes privés et individués

⁷ Hanin, F., F. L'Italien et M. Saint-Onge, **Sortir de la gouvernance financière pour renforcer le système de revenu de retraite au Canada**, mémoire de l'IREC (Institut de recherche en économie contemporaine) soumis lors de la consultation « Maintenir la solidité du système de retraite au Canada » organisée par le ministère des Finances du Canada, 30 avril 2010, page 19.

⁸ Lefrançois, M., M. Saint-Onge et E. Couturier, **Système de retraite au Québec et au Canada : constats et solutions**, Rapport de recherche de l'IRIS (Institut de recherche et d'informations socio-économiques), mars 2013, page 23; selon les données du Morningstar Fund Research de mai 2009. Le Canada se classe bon dernier de 16 pays pour les frais de gestion de fonds mutuels selon ces données.

sont aussi moins performants en termes de coûts de gestion que les RPD et surtout les régimes publics.

Troisième écueil : si les RVER réussissent à générer du rendement, celui-ci serait grandement amputé par les frais de gestion des administrateurs de régime qui au bout du compte risquent d'être les seuls à pouvoir vraiment profiter des RVER. Une différence de 2 % dans les frais de gestion sur les sommes placées se traduit au final par une perte de 37,3 % de l'épargne-retraite accumulée, ce qui diminue gravement le potentiel de revenu de retraite, selon un spécialiste des dossiers de retraite à l'OCDE⁹.

De plus, une étude commandée par le ministère fédéral des Finances en 2009, dans le cadre de la consultation « Maintenir la solidité du système de revenu de retraite du Canada », révèle que « *le rendement des fonds de pension progresse lorsque les frais de gestion en dépendent, bien que les gestionnaires de fonds de pension ne perdent pas d'argent si le rendement n'atteint pas la cible, ce qui encourage les placements plus à risque en situation de gestion active* ». L'étude a aussi révélé que « *la gestion active exercée par les fonds de pension ne se traduit pas, de façon soutenue, par un rendement systématiquement meilleur que celui des stratégies d'investissement passives* »¹⁰. Et c'est à des gestionnaires de fonds qui encouragent les placements plus à risque que le gouvernement du Québec voudrait que les travailleurs sans régime de retraite ou sans REER ni CÉLI collectifs confient leur épargne. Ça nous apparaît mal avisé.

⁹ Whitehouse, E., **Canada's Retirement Income Provision : An International Perspective**, Graphique 15, 2009, pages 31-32..

¹⁰ Mintz, J. M., directeur de recherche, **Rapport sommaire des travaux de recherche sur le niveau adéquat de revenu de retraite**, 18 décembre 2009, page 21.

POUR EN FINIR AVEC LA RESPONSABILISATION INDIVIDUELLE

Pour la CSD, la priorité du législateur doit être de donner suite aux principales recommandations du Rapport D'Amours plutôt que d'adopter une loi qui permettra la création des régimes volontaires d'épargne-retraite.

D'abord, parce que la proposition maîtresse du Rapport D'Amours – la rente longévité – est beaucoup mieux à même d'assurer la sécurité financière à la retraite des travailleurs que ne l'est la création d'un cadre législatif pour les RVER.

En effet, le Régime des rentes du Québec couvre assez bien les gens qui gagnent jusqu'au salaire industriel moyen en leur procurant un taux de remplacement du revenu d'environ 25 % à la retraite. La pension de sécurité de la vieillesse du gouvernement fédéral, en combinaison avec le supplément de revenu garanti pour les moins bien nantis, procure un autre 15 %, ce qui donne un taux de remplacement du revenu à la retraite d'environ 40 % pour les personnes qui gagnent le salaire industriel moyen. Avec la création de la rente longévité, payable à partir de 70 ans, selon ce que la CSD recommande (plutôt que 75 ans), dans quelque 40 ans – et le plus tôt la rente longévité sera instaurée sera le mieux – on atteindrait un taux de remplacement du revenu de 60 %, ce qui constituerait un progrès énorme par rapport à la situation actuelle.

En mettant l'emphase sur les régimes volontaires dans lesquels les employeurs ne sont même pas tenus de cotiser, le législateur envoie le mauvais signal, à savoir qu'il est de la seule responsabilité des individus de mettre de l'argent de côté pour leurs « vieux jours ». Qu'on nous comprenne bien, nous ne disons pas que l'individu n'a aucun rôle à jouer, nous disons que le législateur ne devrait pas favoriser la tendance très forte à le rendre pleinement responsable de sa qualité de vie à la retraite. Surtout que des moyens individuels, il en existe déjà – REER, CÉLI – et qu'ils ont fait la démonstration qu'ils profitent surtout aux mieux nantis parce que ce sont eux qui ont les moyens d'économiser sans l'apport de la cotisation patronale.

Pour nous, il est clair que, si les gens n'économisent pas assez pour la retraite, ce n'est pas par insouciance, mais parce qu'ils n'ont pas les moyens, seuls, de mettre de l'argent de côté, ils doivent d'abord se nourrir, se loger, se déplacer pour le travail, etc. avant même de rêver d'une retraite à l'abri des soucis financiers.

CONCLUSION

La priorité du gouvernement ne doit certes pas être l'adoption du projet de loi 39. En fait, la position de la CSD est que ce projet de loi ne soit pas adopté par l'Assemblée nationale. Les RVER présentent tous les défauts décriés par le Rapport D'amours pour justifier sa défense des régimes à prestations déterminées.

Les RVER ne permettront pas de mutualiser le risque longévité, ils n'offriront aucune garantie quant aux revenus à ceux qui cotiseront (et les employeurs ne seront même pas obligés de cotiser), ils feront reposer tous les risques sur les seules épaules des épargnants et ils seront affublés de frais de gestion élevés qui viendront gruger les économies des épargnants. De plus, adopter le projet de loi 39 serait envoyé le mauvais signal quant à la responsabilité face à la retraite, les individus seuls ne peuvent généralement pas arriver à économiser suffisamment pour une retraite décente, de notre point de vue, à moins bien sûr d'être très riche (mais ce n'est pas nécessairement le sort de ces personnes à la retraite qui doit nous préoccuper).

Par contre, le gouvernement devrait mettre la priorité sur la mise en vigueur de la rente longévité proposée par le Rapport D'amours. La rente longévité présente en effet des éléments essentiels pour améliorer la sécurité financière à la retraite que, malheureusement, on tente de présenter comme une responsabilité individuelle avec le projet de loi instituant les RVER. Avec la rente longévité vient l'obligation de la double cotisation, tant l'employeur que le travailleur cotisant à parts égales, ce qui nous apparaît essentiel pour rendre concrète la responsabilité sociale des employeurs face à la retraite. De plus, la rente longévité permettrait de mutualiser le risque longévité pour l'ensemble des travailleurs, elle serait un régime de retraite à prestations déterminées géré par un organisme public (la Régie des rentes du Québec) réputé pour ses frais de gestion minimales et serait, du fait de son étendue, plus sécuritaire que les régimes d'employeurs ou même que les régimes sectoriels.