

**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](http://www.iris-recherche.qc.ca)

## Introduction

---

En mars dernier, l'IRIS publiait une étude<sup>1</sup> 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'Amours<sup>2</sup> 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](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 cotisants 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 revenu<sup>3</sup>.

### **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

---

<sup>3</sup> 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.<sup>4</sup>

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 longévité<sup>5</sup>.

---

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 exprimée 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. »<sup>6</sup> 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 recouper 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 »<sup>7</sup> (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]<sup>8</sup>. » 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 %.<sup>9</sup> 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 régimes<sup>10</sup>.

---

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](http://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 spécialisée<sup>11</sup>. 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.<sup>12</sup>

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.

<sup>11</sup> *Ibid.*

<sup>12</sup> 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.



**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](http://www.iris-recherche.qc.ca)