

Cette note d'intervention s'inscrit dans la foulée des travaux du Comité sur l'avenir des régimes complémentaires de retraite. L'auteur souligne les défauts de conception des régimes complémentaires de retraite, mis à nu par une succession de crises boursières, et l'échec prévisible du projet de RVER. Il présente de façon succincte les solutions mises de l'avant par le mouvement syndical.

SOMMAIRE

Introduction

1. Les régimes complémentaires : une bombe à retardement ?

2. L'échec prévisible des régimes volontaires d'épargne-retraite (RVER)

Conclusion et recommandations

Bibliographie

Réforme des retraites : éviter les catastrophes

par Gilles L. Bourque*

Introduction

En raison d'une transition démographique exceptionnelle et d'un enrichissement sans précédent des populations, l'épargne pour la retraite représente aujourd'hui une des plus importantes sources d'actifs. Cette épargne pourrait devenir un formidable outil de développement et de progrès social et économique. Malheureusement, son potentiel est entravé et nous faisons face à une forme de parasitisme, qui s'est développé au cours des deux dernières décennies qui altère ce potentiel : la financiarisation de l'économie. Si nous voulons tirer le meilleur parti des possibilités que nous offre cette épargne, il faut la sortir des griffes de la financiarisation, en recadrer l'usage avec une meilleure régulation étatique et une philosophie et des valeurs mieux affirmées.

La finance dominante est à ce point irresponsable que si les États ne l'avaient pas sauvée du désastre en 2008, nous serions aujourd'hui dans une période de dépression pire que celle des années 1930. Et malgré cela, les leçons n'ont pas été tirées, les réformes se font toujours attendre. Et si elles ne viennent pas rapidement, si une régulation des marchés mieux faite et plus contraignante n'est pas mise en œuvre, les signes sont nombreux pour nous indiquer que nous nous acheminons vers une catastrophe.

Pourtant, malgré tous les signes que nous renvoie la conjoncture, en particulier avec ce qui se passe à Chypre et en Europe, certains courants poussent encore aujourd'hui pour accélérer le travail de dérégulation en s'attaquant au vecteur le plus solide de l'épargne pour la retraite : les régimes à prestations déterminées. On veut ainsi « (...) réformer les régimes de retraite pour transférer le tout dans des REER, équilibrer le budget, affecter tout surplus au remboursement de la dette, ouvrir la porte au privé en santé, accélérer le développement de nos ressources naturelles et privatiser nos sociétés d'État¹ ». Dans la présente note d'intervention, nous allons faire le point sur les propositions récentes dans le domaine de la réforme des retraites dont celle portant sur les régimes volontaires d'épargne-retraite et des réponses du mouvement syndical touchant les défis des régimes complémentaires de retraite.

1

Les régimes complémentaires de retraite : une bombe à retardement ?

Les régimes complémentaires de retraite constituent une condition de travail négociée qui fait partie de la rémunération globale des travailleurs et des travailleuses. Les régimes actuels se sont construits parce que, dans le processus de négociation collective, les syndiqués ont renoncé, au fil des ans et des négociations, à une partie de leur rémunération pour en faire le salaire différé que représentent les régimes de retraite. C'est dans cet esprit qu'ont été conçus les régimes complémentaires de retraite, en particulier sous la forme qui était jadis la norme, le régime à prestations déterminées. C'est ainsi que les droits acquis dans un régime de retraite reposent sur un contrat social établi au fil des ans entre employeurs, travailleurs et retraités dans

* Chercheur à l'IRÉC

1. DUHAIME, Éric. « Boomers dorés vs jeunes saignés », *Agence QMI*, 20 novembre 2011.

le cadre de la législation existante.

Toutefois, pour assurer la pérennité des régimes à prestations déterminées, il faut que sécurité des prestations rime avec stabilité de la cotisation, ce qui n'est pas le cas dans la plupart des régimes à prestations déterminées actuels où la conception des régimes fait reposer sur la seule cotisation, l'ensemble du risque du régime. Par exemple, avec une règle fiscale qui limite les surplus à 10 %, ces derniers ont été rapidement taris par des congés de cotisation ou par l'amélioration du régime, plutôt que d'en profiter pour constituer des réserves. Mais avec l'environnement financier particulièrement défavorable des dix dernières années, marqué par trois crises boursières et une baisse marquée des taux d'intérêt à long terme, les faiblesses de ce modèle ont été tragiquement mises à nu.

Le taux de solvabilité est en chute libre depuis le début des années 2000 et il a même atteint un creux historique suite à la récente crise financière. Par ailleurs, la valeur des engagements des régimes de retraite (le passif) a augmenté plus rapidement que la valeur des actifs, ce qui a contribué à aggraver la situation financière des régimes de retraite. Les syndicats du Québec sont bien conscients de cette réalité et bien que certains employeurs, comme la Ville de Montréal, se sont octroyé de généreux congés de cotisations, affectant directement la viabilité du régime, les syndicats essaient de trouver des solutions pour en rétablir la santé financière et, surtout, pour s'assurer que les surplus seront accumulés dans des réserves qui pourront être utilisées lorsqu'il y aura des chocs.

Les syndicats sont également conscients qu'il faut envisager un changement d'approche qui permettrait d'assurer la pérennité des régimes à prestations déterminées. La loi impose des règles de solvabilité très strictes qui minent la viabilité des régimes de retraite, ce qui oblige souvent les employeurs à combler les déficits par des paiements spéciaux. Il arrive même que des employeurs cherchent parfois à diminuer les paiements en sabrant dans les régimes. Cette façon de voir le financement de nos régimes de retraite est à trop courte vue : de telles solutions ponctuelles ne se concilient pas avec les exigences de la perspective à long terme qui doit être celle des régimes. Il faut parfois revoir le financement des régimes rendus à maturité et en revoir la conception d'ensemble pour en assurer la pérennité. En général, les syndicats collaborent avec les employeurs et les gouvernements pour relever ces défis de manière équitable et raisonnable.

Les problèmes que connaissent actuellement les régimes à prestations déterminées proviennent en grande partie de la volatilité des cotisations assumées par la ou les parties qui assument le risque de financement. L'enjeu actuel est donc de trouver une façon de stabiliser les cotisations et d'assurer les rentes. La constitution de marges, la flexibilité des prestations et un plus grand et meilleur partage des risques constituent autant d'outils qui, utilisés de façon complémentaire, permettraient de mieux concilier la sécurité des prestations et la stabilité de la cotisation. La Régie devrait d'ailleurs, à cet effet, diffuser et encourager ces pratiques afin de favoriser leur adoption par d'autres régimes.

L'entente de principe intervenue entre les cols bleus de Montréal et leur employeur au sujet de leur régime de retraite est un exemple de compromis. La première solution appliquée pour améliorer la santé financière du régime a été d'augmenter les cotisations par travailleur de 6,3 % à 7,5 % dans un premier temps jusqu'à 9 % en 2015. De plus, un fonds de stabilisation a été créé afin d'amortir les chocs ultérieurs causés par une crise financière par exemple².

2

L'échec prévisible des régimes volontaires d'épargne-retraite (RVER)

Dans l'examen des problèmes des régimes de retraite, une mise en contexte s'impose. Les gouvernements du Canada et du Québec ont déjà soumis une proposition, le régime volontaire d'épargne-retraite (RVER) qui, par sa logique même et les principes qui la sous-tendent, ne contribuera ni à régler les problèmes d'ensemble ni à assurer une meilleure retraite.

Pour comprendre cette proposition, il faut saisir la dynamique qui s'est enclenchée depuis une trentaine d'années. D'un système de pension qui sert à verser une rente de retraite en permettant une mise en commun du risque, les régimes ont progressivement évolué vers un système d'épargne-retraite (collective et individuelle) visant à accumuler des fonds à partir de placements dans des véhicules financiers et où le risque est assumé individuellement. Cette évolution a conduit, en particulier, à la multiplication des régimes à cotisations déterminées. Les gestionnaires des régimes de retraite, et en particulier ceux des régimes à cotisations déterminées, ont fini par spéculer sur une chose aussi primordiale que la sécurité financière des futurs retraités. C'est la fragilité structurelle de ces régimes face aux risques financiers qui montre que ce genre de régime ne représente pas une alternative viable à long terme pour pallier les difficultés des caisses de retraite à prestations déterminées. En outre, il a été démontré plus d'une fois que les frais de gestion associés à ce type de placement supportent mal la comparaison avec ceux des régimes à prestation déterminée, où ils sont généralement moins élevés. Ils sont inefficaces et ne permettront jamais d'assurer une sécurité financière à la retraite.

2. Voir [<http://www.newswire.ca/en/story/1056371/cols-bleus-de-montreal-l-entente-historique-est-enterinee>] (consulté le 12 avril 2013).

On doit aujourd'hui faire le constat d'un double mouvement : d'une part, la multiplication des régimes à cotisations déterminées a contribué à alimenter le processus de financiarisation de l'économie alors que, d'autre part, ce sont maintenant les effets négatifs de cette financiarisation qui contribuent à fragiliser davantage les régimes à prestations déterminées. Cette dynamique a fait émerger un système de retraite de plus en plus inégalitaire. Elle dresse d'abord l'inégalité entre les prestataires d'un régime par rapport à l'autre et ensuite elle creuse un écart entre les retraités d'aujourd'hui et les travailleurs actifs appelés à la retraite éventuelle dans des conditions plus instables, érodant la solidarité et la justice intergénérationnelles

La proposition du gouvernement fédéral des RVERs, reprise telle quelle par le gouvernement du Québec, va accroître ces distorsions. En favorisant la mise sur pied de régimes à cotisations déterminées qui ne garantissent pas de rente, cette proposition vient rompre le principe de mutualisation du risque entre les diverses cohortes de travailleurs. Avec cette proposition, au lieu d'améliorer les régimes publics, le gouvernement a choisi d'aggraver les problèmes historiques des RÉER en termes de sécurité du revenu et d'efficacité, réduisant les chances de progresser vers des objectifs de couverture et de réduction des frais de gestion. Ne créant pas d'obligations à cotiser pour les employeurs, cette formule est susceptible de fournir un prétexte commode pour les employeurs envisageant de se désengager de leurs régimes existants, laissant ainsi l'ensemble de la responsabilité de la planification financière de la retraite reposer sur le dos des travailleurs et des travailleuses de façon individuelle.

La solution est tellement bancale et inefficace que déjà s'élèvent des voix dans les institutions financières pour la critiquer et même pour lui trouver des substituts. En dépit du fait qu'elles sont les grandes gagnantes de la forme RVER – parce qu'elles accueilleront les comptes d'épargne – plusieurs grandes institutions proposent maintenant des formules alternatives. Récemment, on a même vu le président de la CIBC, Gerald McCaughey, donner son appui à l'idée d'utiliser le régime public des rentes comme moyen d'assurer un revenu de retraite décent aux prochaines générations de Canadiens³. Il semble bien que la remise en cause de la formule fasse tache d'huile puisque le gouvernement conservateur semble lui-même prêt à reprendre les discussions avec les provinces pour améliorer les régimes publics.

Les défauts du RVER sont nombreux. Pour les décrire correctement, on peut regarder ce qui se passe aux États-Unis avec la formule du régime 401(k), dont les caractéristiques sont semblables au RVER.

C'est à partir du début des années 1980 que se généralise sur une large échelle dans les entreprises la formule du régime de retraite 401(k), dont le nom réfère à la section 401(k) de la loi de l'impôt des États-Unis. Comme le REER canadien qui s'en est inspiré pour l'épargne-retraite individuelle, le régime 401(k) permet d'épargner pour sa retraite en défiscalisant l'argent investi et les revenus du capital jusqu'à leur retrait. L'employé est libre de participer ou non au régime 401(k) offert par son employeur. Il peut décider de limiter les sommes épargnées et c'est lui qui choisit les stratégies d'investissement de son capital, dont la gestion est assurée par des sociétés spécialisées en gestion d'actif. À l'instar du RVER, l'employeur n'est pas obligé de contribuer au régime 401(k) de ses employés.

Les régimes 401(k) sont vulnérables aux fluctuations boursières, avec des résultats de rendement plus que moroses depuis la crise de 2008. Il n'est d'ailleurs pas rare qu'ils subissent des pertes importantes, l'épargnant voyant ainsi sa retraite diminuer, voire presque totalement disparaître comme ce fut le cas pour plusieurs employés d'Enron. Ces employés avaient placé en moyenne 62 % de leur compte 401(k) en actions d'Enron (classées triple A par les firmes de notation...). Tous ces capitaux se sont volatilisés avec la faillite frauduleuse de l'entreprise. Il s'agit là d'un cas extrême, mais la réalité n'est guère reluisante pour la majorité des détenteurs d'un compte 401(k) : pour l'ensemble des États-Unis, la valeur médiane s'élève à seulement 17 686 \$, soit l'équivalent d'une rente viagère de 80 \$ par mois⁴...

Après l'apparition des régimes 401(k), au début des années 1980, la situation des régimes de retraite des salariés étatsuniens s'est transformée radicalement. En 1983, 62 % des travailleurs couverts par des régimes de retraite avaient des régimes à prestations déterminées⁵, contre 12 % des régimes à cotisations déterminées. Trente ans plus tard, ils n'étaient plus que 19 % à pouvoir profiter de régimes à prestations déterminées contre 12 % bénéficiant de régimes hybrides et 69 % souscrivant à des régimes à cotisations déterminées, principalement des régimes 401(k). En trente ans, c'est 84 350 fonds de pension à prestations déterminées qui ont disparu. Dans un tel contexte, il n'est pas surprenant qu'un sondage réalisé en 2010 par la Federal Reserve sur la préparation des ménages étatsuniens à la retraite montre que la cohorte des travailleurs de 50 ans sera beaucoup moins bien préparée à la retraite que les travailleurs de plus de 60 ans.

3. SANSEFAÇON, Jean-Robert, « Retraite - Un allié inattendu », *Le Devoir*, 25 février 2013, voir [<http://www.ledevoir.com/economie/actualites-economiques/371750/retraite-un-allie-inattendu>] (consulté le 14 mars 2013).

4. WALDRON, Travis. *84,000 Pension Plans Have Been Eliminated Since 1985*, [<http://thinkprogress.org/economy/2012/10/11/992541/84000-pensions-eliminated>] (consulté le 14 mars 2013).

5. DOLAN, Ed. *Let's Not Make it Any Harder to Retire; It's Getting Harder All the Time as it is. (Part 1)*, [http://www.economonitor.com/dolancon/2013/01/21/lets-not-make-it-any-harder-to-retire-its-getting-harder-all-the-time-as-it-is/?utm_source=contactology&utm_medium=email&utm_campaign=EconoMonitor%20Highlights%3A%20Not%20the%20Retiring%20Type] (consulté le 13 mars 2013).

Non seulement cette formule n'est-elle pas bonne pour les ménages, elle ne l'est pas non plus pour l'État. Avec ses mauvais rendements, ses frais élevés et sa sensibilité extrême au cycle économique, elle représente en plus une dépense fiscale pharaonique pour le budget du gouvernement des États-Unis. Selon l'Urban Institute-Brookings Institution Tax Policy Center⁶, les pertes de revenus fiscaux associés au régime 401(k) et à l'Individual Retirement Arrangements (IRA) (la version étasunienne de nos REER) s'élèveraient à 1 000 milliards de dollars pour la présente décennie (2011-2020). Une estimation plus précise, réalisée par l'American Society of Pension Professionals & Actuaries, suggère que ce montant serait très sous-évalué, que les pertes devraient être augmentées du tiers ou même de la moitié.

Conclusion et recommandations

Pour assurer la sécurité financière à la retraite des Québécois et des Québécoises, le RVER n'est pas une option, l'échec de cette formule est déjà prévisible. La proposition d'améliorer le Régime des rentes du Québec, sur une base capitalisée, pour faire passer le taux de remplacement de 25 à 50 % et le plafond salarial couvert du salaire industriel moyen (50 100 \$), au même plafond que celui applicable pour la CSST (66 000 \$) devrait être l'option à privilégier. Seul ce changement est en mesure de s'attaquer au problème de pauvreté des aînés et de satisfaire à des principes d'équité intergénérationnelle. Une telle solution réduirait fortement la pression en termes de coûts et de risque de financement sur les régimes complémentaires et leurs promoteurs.

Par ailleurs, en ce qui concerne les régimes à prestations déterminées, le Syndicat canadien de la fonction publique (SCFP), qui a déjà négocié des ententes de principe avec des employeurs du domaine municipal au sujet des régimes de retraite des employés, propose un ensemble de mesures pour trouver des solutions négociées. Contrairement à la position affichée par trop de maires qui cherchent d'abord à réduire la hauteur des prestations assurées, la position syndicale vise la recherche des moyens de rendre plus viables à long terme les régimes en réduisant la probabilité de déficit. Cette recherche passe par la constitution de réserves ou par la mise en place de certaines prestations conditionnelles à la situation financière du régime ou encore par des mesures qui répartissent mieux les risques lorsque des déficits se produisent tout en offrant des garanties et un contrôle clairs sur l'orientation du régime lorsque les surplus vont se produire⁷.

La position syndicale propose aussi de négocier une « clause banquier » qui fait en sorte que l'employeur pourra se rembourser les cotisations d'équilibre une fois le régime revenu en surplus. Une telle clause permet de viser une cotisation patronale stable dans le temps. Par ailleurs, dans l'éventualité d'un déficit actuariel, le syndicat pourrait négocier que les participants actifs assumeront un pourcentage de la cotisation d'équilibre.

Évidemment, il va de soi qu'un meilleur partage des risques devrait avoir comme corollaire un meilleur équilibre au niveau du contrôle et de la gouvernance du comité de retraite. La mise sur pied d'un comité paritaire serait certainement parmi les meilleures pratiques à considérer, accordant ainsi aux principaux intéressés un droit de regard sur la formulation de la politique de placement.

Bibliographie

FÉDÉRATION DES TRAVAILLEURS ET DES TRAVAILLEUSES DU QUÉBEC (FTQ). *Mémoire soumis au Comité sur l'Avenir des régimes complémentaires de retraite*, février 2012, 6p. [<http://ftq.qc.ca/librairies/sfv/telecharger.php?fichier=7790>]

SYNDICAT CANADIEN DE LA FONCTION PUBLIQUE (SCFP). *Défendre et améliorer les régimes de retraite*, 2012. [http://scfp.ca/updir/De%26%23769%3Bfendre_et_ame%26%23769%3Bliorer_les_re%26%23769%3Bgimes_de_retraite.pdf]

SYNDICAT CANADIEN DE LA FONCTION PUBLIQUE (SCFP). *Protégeons notre avenir, rapport synthèse des ateliers*, Rencontre extraordinaire des sections locales du SCFP, les 22 et 23 février 2012, 12 p. [scfp.ca/updir/2929/Rapport_synthese-_1er_mars_2012.pdf]

6. NOLAN, Ed. *Tax Incentives for Retirement Saving are not Working. Can we Find a Better Way? (Part 2)*. [http://www.economonitor.com/dolanecon/2013/01/25/tax-incentives-for-retirement-saving-are-not-working-can-we-find-a-better-way-part-2/?utm_source=contactology&utm_medium=email&utm_campaign=EconoMonitor%20Highlights%3A%20Not%20the%20Retiring%20Type] (site consulté le 13 mars 2013).

7. On trouve le détail de ces propositions dans SCFP, *Protégeons notre avenir, rapport synthèse des ateliers*, 22 et 23 février 2012.

NOTE D'INTERVENTION DE L'IRÉC

Numéro 26 / Avril 2013
Institut de recherche en économie contemporaine (IRÉC)
1030, rue Beaubien Est, bureau 103
Montréal, Québec H2S 1T4
514 380-8916/Télécopieur : 514 380-8918
adm.irec@videotron.net/ www.irec.net
Dépôt légal à la Bibliothèque nationale du Québec

Les Notes d'intervention de l'IRÉC visent à contribuer au débat public et à jeter un éclairage original sur les questions d'actualité. Elles s'appuient sur les recherches scientifiques menées par les équipes de chercheurs et de chercheuses de l'IRÉC.