

Sans sous-estimer les dimensions financières et comptables des régimes de retraite, trois chercheurs de l'IRÉC proposent un cadre global de réflexion sur la contribution du système de retraite québécois au revenu à la retraite pour l'ensemble de la population ainsi qu'au développement économique du Québec. Cette perspective les amène à faire des propositions originales de réforme du modèle québécois de retraite.

SOMMAIRE

Résumé

Introduction : le système de retraite québécois, une réalité à plusieurs facettes

1. Le modèle québécois de retraite

2. L'avenir des régimes de retraite au Québec : élargir les paramètres du débat

Conclusion : les implications politiques de la réforme du système de retraite

Bibliographie

Le modèle québécois de retraite : comprendre pour mieux agir collectivement

François L'Italien*

Frédéric Hanin**

Gilles L. Bourque***

Résumé

Cette note d'intervention a pour objectif d'élargir le cadre du débat actuel portant sur l'avenir du système de retraite au Québec. Si cet arrangement institutionnel fait indéniablement face à des enjeux d'ordre financier et comptable, on ne saurait la réduire à ces dimensions. Parce que le système de retraite est le reflet de choix de société importants qui se sont confirmés depuis son institution et qu'il assume des fonctions économiques de premier plan pour la société québécoise, une vision d'ensemble est nécessaire pour appuyer des propositions visant le redéploiement de ce système. La présente note voudrait contribuer à l'élaboration d'une plateforme stratégique pour y parvenir.

À partir des travaux publiés à l'IRÉC depuis plusieurs années (voir la bibliographie), nous analysons deux enjeux pour les débats à venir :

- Le système de retraite au Québec comporte des particularités dont il faut davantage tenir compte afin de bien appuyer le renouvellement des fondements institutionnels du modèle.
- Le débat actuel sur les déficits des régimes à prestations déterminées masque une dynamique plus large d'évolution du système de retraite, qui nécessite une réflexion d'ensemble sur l'avenir du modèle québécois de la retraite.

Ces deux résultats nous mènent à proposer un cadre global de réflexion sur la contribution du système de retraite au niveau de revenu à la retraite pour l'ensemble de la population, ainsi qu'au développement économique du Québec.

Introduction : le système de retraite québécois, une réalité à plusieurs facettes.

Pour débattre de manière rigoureuse de l'avenir du système de retraite au Québec, il importe de prendre le temps d'analyser les enjeux que cette question soulève et d'adopter une vision d'ensemble de cet arrangement institutionnel. Car, en ces matières, les approches réductrices et basées sur le court terme exercent de l'attrait. En centrant uniquement les perspectives de réforme sur l'impact des déficits actuariels et des problèmes de capitalisation des régimes, plusieurs experts ont contribué à écarter du débat les enjeux économiques et sociaux plus fondamentaux associés à l'avenir du système de retraite québécois.

Ainsi, si les dimensions financières et comptables du problème sont bien réelles, elles doivent cependant être resituées dans le contexte institutionnel et économique plus large qui a sous-tendu la mise en place d'un modèle québécois de retraite. Pourquoi a-t-on institué des régimes de retraite au Québec? Quel était le pacte fondateur derrière cet arrangement institutionnel? Quels objectifs et fonctions économiques leur a-t-on collectivement assignés? Et comment ces fonctions ont-elles évolué jusqu'à aujourd'hui? Quels seraient les impacts socio-économiques d'une refonte partielle d'un système dont les parties sont largement interdépendantes les unes des autres? Voilà des questions importantes, touchant le cœur du modèle québécois de retraite, qui n'ont pas été formulées clairement dans l'espace public jusqu'à présent. Nous pensons que mieux comprendre les caractéristiques et les fonctions de ce modèle permettrait de mieux agir collectivement sur ses orientations et sa destinée.

À ce titre, les choix qui seront effectués dans un proche avenir seront déterminants. Des mesures législatives et réglementaires de court terme ont déjà été mises de l'avant pour faire face aux pressions exercées sur les régimes complémentaires de retraite, qui enregistraient un déficit actuariel cumulé de l'ordre de 40,2 milliards \$ en décembre 2012. D'autres mesures viendront. Mais on ne saurait soutenir bien longtemps un système de cette importance sans développer des perspectives globales et de longue portée, qui établiraient de manière cohérente des ponts entre le passé, le présent et l'avenir des régimes.

Afin de contribuer à la délibération en cours sur l'avenir de cette institution, il nous paraît utile de prendre du recul et de remettre sur le métier une réflexion globale sur le modèle québécois des retraites. Puisque le Québec ne dispose encore d'aucun organisme chargé de mener cette réflexion stratégique, de suivre l'évolution de ce modèle et d'alimenter le débat par des analyses pertinentes, cette réflexion apparaîtra nécessairement fragmentaire et schématique. L'objectif poursuivi dans cette note d'intervention est de pointer les principales caractéristiques, fonctions et défis qui se présentent à ce modèle québécois de retraite, de manière à dégager ce qui est commun à l'ensemble des parties prenantes de ce modèle. Nous pensons que ce genre d'exercice pourrait, s'il trouvait les moyens de s'organiser de manière systématique dans un délai rapproché, contribuer à améliorer la capacité de la société québécoise à maîtriser l'avenir de ses régimes de retraite.

1

Le modèle québécois de retraite

Historiquement, les débats qui ont marqué l'institution et l'évolution du système de retraite au Québec ont constitué autant d'occasions pour réitérer des choix de société articulant sécurité du revenu et développement de l'économie québécoise. Ces choix ont prêté forme à un modèle de retraite particulier, valorisant l'intérêt général, la solidarité sociale et intergénérationnelle, ainsi que la participation démocratique à la vie économique.

Les particularités institutionnelles de ce système nous rappellent en fait le poids des valeurs partagées et de la délibération collective dans la définition des finalités poursuivies par l'institution des régimes de retraite. Si les différentes expertises – comptables et financières – développées par ce système au Québec ont été et demeurent plus que jamais nécessaires pour avoir l'heure juste concernant les aspects techniques des régimes, il revient néanmoins à la société québécoise de déterminer les principes cardinaux, ainsi que les principales modalités de concrétisation de ces derniers qui doivent être au cœur du système de retraite.

1.1 Les particularités du modèle

Les choix de société concernant l'économie ne se réalisent jamais abstraitement; ils se concrétisent plutôt dans des aspects particuliers de l'architecture d'institutions qui régissent la vie collective. Dans le cas de la retraite et de la gestion de l'épargne-retraite, le Québec présente des particularités institutionnelles qui ont étoffé l'armature de base de son modèle. Relevons ici ces principales particularités :

■ Le Québec est le seul État au Canada où les régimes complémentaires de retraite impliquent une participation de l'ensemble des parties prenantes pour définir les règles de la gestion de ces régimes. En effet, la législation sur les régimes complémentaires de retraite impose la création d'un comité de retraite ainsi que la nomination de représentants patronaux et de représentants des participants actifs ainsi que des retraités sur le comité de retraite. Cette particularité a concrétisé le principe selon lequel la gestion des régimes de retraite est une responsabilité collective.

■ Le Québec a innové en créant en 1965 un gestionnaire public des régimes de retraite, la Caisse de dépôt et placement du Québec. Les objectifs étaient, d'une part, d'établir un circuit endogène de financement de l'économie québécoise basé sur la canalisation de l'épargne-retraite des salariés du secteur public; d'autre part, de garantir un revenu stable à tous les retri-

tés québécois; et finalement, d'éviter le contrôle exclusif des bassins d'épargne par les gestionnaires du secteur privé¹. Au Québec, la capitalisation des fonds pour la retraite au sein de la Caisse de dépôt et placement s'est toujours accompagnée d'une revendication de contrôle de la gestion au service de l'intérêt général, que ce soit à travers la composition du conseil d'administration et également dans la relation de la Caisse avec ses déposants.

■ Le Québec a également innové sur le plan de l'épargne-retraite individuelle avec la création des fonds de travailleurs, qui combinent l'avantage fiscal des régimes enregistrés d'épargne-retraite (RÉER) avec un crédit d'impôt pour capital de risque de travailleurs. Cette initiative syndicale appuyée par les deux niveaux de gouvernement (jusqu'à la décision récente du gouvernement Harper d'abolir le crédit fédéral) permet, à la fois, d'offrir une épargne pour la retraite accessible et de canaliser une partie de cette épargne vers des investissements à impacts économiques québécois.

■ Les syndicats québécois ont représenté un acteur important dans la définition collective des orientations et des modalités d'administration des régimes de retraite. Ils ont toujours été présents dans la négociation, la gestion et la défense des régimes de retraite, et ce, pour les quatre piliers du système de revenus de retraite au Canada. La présence de cet acteur a contribué à maintenir une culture de la participation aux institutions économiques névralgiques et a permis de développer une expertise financière dans les rangs des salariés, renforçant du coup les leviers de démocratie économique présents dans la société.

■ Les régimes à prestations déterminées sont encore relativement plus présents au Québec que dans le reste du Canada. Cette réalité peut être expliquée par les choix de société réalisés au fil des ans qui ont privilégié cette formule de sécurité du revenu. Non seulement ce type de régime procure-t-il une stabilité et une prévisibilité du revenu de retraite, mais il constitue une base de capitalisation importante susceptible d'être mobilisée par les circuits de financement de l'économie. Ces régimes ont historiquement été accompagnés de mécanismes de participation des parties prenantes à travers les comités de retraite et les comités de placement. Le tableau 1 présente la situation des régimes à cotisations déterminées (RCD), par comparaison avec les régimes à prestations déterminées (RPD) :

TABEAU 1
Comparaison des RPD et RCD au Québec

Déclaration annuelle	Régimes à prestations déterminées	Nombre total de participants	Actif total (G\$)	Régimes à cotisations déterminées	Nombre total de participants	Actif total (G\$)
31 décembre 2007	944	1 161 453	95,6	469	73 667	2,450
31 décembre 2010	866	1 250 089	100,357	370	69 771	2,415

Source : Régie des rentes du Québec, Étude des crédits 2012-2013, Renseignements particuliers, Assemblée nationale du Québec, 13 p.

■ Des régimes sectoriels ont également été davantage développés au Québec en lien avec les régimes de relations du travail. C'est le cas notamment du Régime de retraite des employés du gouvernement et des organismes publics (RREGOP) pour les employés du secteur public et parapublic, du Régime supplémentaire de rente pour les employés de l'industrie de la construction, du Régime de retraite du personnel des centres de la petite enfance (CPE) et des garderies privées conventionnées du Québec, ou encore le Régime complémentaire de rente des techniciens ambulanciers/paramédicaux et des services préhospitaliers d'urgence qui couvre les entreprises et les organismes de plus d'un employé dans le secteur préhospitalier. La participation à ces régimes est obligatoire et couvre la très grande majorité des emplois et des employeurs du secteur. Le régime de retraite n'entre donc pas en contradiction avec la mobilité professionnelle. Ils permettent à la fois une plus grande sécurité des régimes quant au risque de fermeture tout en assurant une plus grande mutualisation des risques et des frais de gestion. La présence d'un régime sectoriel permet ainsi d'améliorer la qualité des emplois de manière collective sans mettre les employeurs ou les employés en concurrence.

Comme on peut le constater, les particularités du modèle québécois de retraite reposent, d'une manière générale, sur une intervention relativement importante de l'État, d'une forte implication collective dans la gestion ainsi qu'une préoccupation aiguë du contrôle de l'épargne pour le développement économique du Québec.

Au-delà de ces principes généraux, plusieurs aspects du modèle québécois de la retraite demeurent cependant méconnus et surtout peu reconnus. Cela pose un réel problème lorsque des réformes structurelles sont envisagées, puisque l'on

1. Aujourd'hui, le Canada a des frais de gestion du secteur privé parmi les plus élevés au monde, de l'ordre de 2 % du montant des actifs sous gestion pour des comptes individuels.

risque alors d'appliquer un « traitement » sur un « autre patient », avec le risque de provoquer de nouveaux problèmes que l'on n'avait pas envisagés au départ. La qualité des réformes doit être évaluée en fonction de la situation au Québec.

1.2 Deux fonctions économiques du modèle et leur évolution récente

Tout système de retraite repose sur des dispositifs assumant différentes fonctions économiques. Le système québécois ne fait pas exception et a développé des formules privilégiant la gestion collective des risques individuels. Relevons ici deux principales fonctions qu'a assumées ce système depuis sa mise en place.

D'abord une fonction de soutien au revenu de retraite. Au Québec et au Canada, les gouvernements ont compté – et comptent toujours – sur les régimes complémentaires de retraite et l'épargne salariale collective pour garantir une sécurité de revenus à la retraite. Ces régimes ont fait leurs preuves. Le système de retraite a fait passer le revenu d'une personne prenant sa retraite en 1976 de 20 % du revenu à un taux de remplacement de 54 % en 1999 (RRQ, 2010). Sur le plan du budget du gouvernement, le soutien à l'épargne-retraite représente un coût net de 10,67 G\$ (3,5 % du PIB en 2009) et les dépenses des programmes publics de retraite représentent 5 % du PIB au Canada (6,6 % en 2030 selon les prévisions). Il s'agit là d'une importante mesure de solidarité sociale et intergénérationnelle qui a permis de diminuer les inégalités économiques et d'améliorer la qualité de vie de l'ensemble de la société québécoise.

Cette fonction a cependant été mise à l'épreuve au cours des dernières années. Les dispositifs mis en place pour garantir un revenu décent aux retraités du Québec assurent de moins en moins bien cette mission. En effet, la Régie des rentes du Québec a montré que sur les 70 % de salariés québécois qui participent effectivement à un régime complémentaire de retraite, la moitié seulement (34 %) ont une couverture qualifiée de bonne, alors que l'autre moitié (36 %) aurait une moyenne ou basse couverture. À cela s'ajoute le fait que l'épargne salariale individuelle n'est pas une panacée : on sait que moins de 26 % de la population active contribue à une forme ou à une autre de RÉER. Ces chiffres sont éloquentes.

La diminution de la qualité de la couverture des revenus à la retraite est attribuable à trois phénomènes :

- L'absence d'amélioration significative de la couverture des régimes publics universels, ce qui les contraint à offrir un revenu de remplacement uniquement pour les plus pauvres et en dessous du seuil de pauvreté.

- Le développement des régimes à cotisations déterminées et des RÉER collectifs en remplacement des régimes à prestations déterminées. Or, ce mouvement de substitution aux régimes existants ou de remplacement en l'absence de régimes existants a un effet très négatif sur la qualité de la couverture à la retraite. Ce sont des outils d'épargne individualisés qui ont été conçus pour des situations particulières d'emplois (travailleurs autonomes, travailleurs temporaires ou à forfait) à une époque où ces situations de travail étaient très limitées.

- La remise en cause croissante de la couverture familiale à la retraite, c'est-à-dire la capacité des couples à construire une stratégie de revenus à la retraite en commun.

Ces trois phénomènes expliquent que le système de retraite au Québec n'assure adéquatement un revenu à la retraite que pour une partie de la population, ce qui pose des enjeux évidents de solidarité sociale et intergénérationnelle.

Ensuite, le système de retraite assume une autre fonction de premier plan, soit celle de participer aux choix de développement économique et social du Québec par le biais des stratégies de placement de l'épargne capitalisée dans les caisses de retraite. La création des fonds de travailleurs ainsi que celle de la Caisse de dépôt et placement du Québec ont précisément été justifiées par l'importance de maîtriser une part des flux d'épargne salariale afin de coupler la valorisation des patrimoines et la structuration interne de l'économie québécoise. Dotées de mandats d'intérêt général, ces institutions financières sont intimement liées aux choix de développement effectués par le Québec, ce qui contribue du coup à renforcer l'armature économique sur la base de laquelle ces institutions peuvent capitaliser. Plus largement, la structuration de l'espace économique national a été soutenue de plusieurs manières par l'épargne-retraite des Québécois, qui a fourni un important bassin de liquidités pour le financement de projets d'investissements qui allaient s'avérer stratégiques pour le développement du Québec contemporain. Les infrastructures hydroélectriques, qui donnent aujourd'hui un avantage considérable au Québec quant au processus de décarbonisation de son économie, en fournissent un exemple éloquent.

Cette fonction est cependant devenue problématique depuis quelques années, alors que les principaux paradigmes de gestion de l'épargne-retraite ont été reconfigurés par un vecteur de financiarisation de l'économie. Ce vecteur, caractérisé par la prééminence des préférences des marchés dans l'allocation des capitaux, a redéfini les stratégies des gestionnaires de portefeuilles. Cette nouvelle donne a eu notamment pour effet de prioriser la liquidité, la mobilité et la rentabilité financière du capital, ce qui a considérablement transformé l'environnement économique des États, des entreprises et des ménages. En plus de reconduire un cadre marqué par des stratégies de gestion de type spéculatif, la financiarisation de l'économie a

multiplié les obstacles à l'élaboration de politiques de développement économique et social qui seraient avantageuses pour l'ensemble des parties prenantes de la société, y compris pour les bénéficiaires de rentes de retraite.

La crise financière de 2007-2008 a révélé à quel point les connexions entre le système financier et l'économie réelle étaient nombreuses et profondes. Cette crise a bien évidemment touché les régimes de retraite dont le niveau d'exposition à la volatilité des marchés dépendait des stratégies des gestionnaires. Le cas de la Caisse de dépôt et placement du Québec, on le sait, a été particulièrement révélateur des effets de cette financiarisation sur les régimes de retraite. Jouant un rôle de premier plan dans le développement de produits spéculatifs au Canada et au Québec, la Caisse a été durement touchée par la crise en affichant une perte record de 40 milliards \$. En 2009, l'IRÉC a rendu public un rapport faisant un premier bilan global des impacts de la crise financière sur les régimes de retraite au Québec (HANIN, F. et coll. 2009).

2

L'avenir des régimes de retraite au Québec : élargir les paramètres du débat

Le débat actuel sur les régimes complémentaires de retraite prend actuellement une tournure dramatique, notamment avec la très forte politisation de la question des restructurations des régimes à prestations déterminées. Cette situation s'explique. L'absence d'une vision d'ensemble du système de retraite au Québec, conjuguée à l'adoption d'une attitude essentiellement défensive à l'égard des régimes complémentaires, a polarisé le débat autour de diagnostics tronqués. Du coup, elle a sévèrement limité la capacité de la société québécoise à situer le débat au niveau approprié.

Ce niveau est celui du modèle d'ensemble de la retraite. En effet, au-delà des questions relatives aux aspects financiers et actuariels des régimes, il nous semble que le Québec gagnerait à renouer avec des analyses et des propositions structurantes pour l'ensemble de son système de retraite. À cette échelle, non seulement les questions d'ordre comptable pourraient trouver la place qui leur revient dans l'architecture du modèle, mais il serait possible de tracer une voie de sortie hors du bricolage institutionnel et de la polarisation provoquée par les déficits actuariels.

Nous souhaitons mettre cela en évidence en revenant brièvement sur l'angle d'analyse et les propositions du rapport D'Amours, qui a peut-être généré davantage d'incertitude dans les milieux de travail et parmi les retraités. Revenir sur ce rapport nous semble nécessaire afin de bien identifier les paramètres à l'intérieur desquels se situe la problématique actuelle de l'avenir de la retraite au Québec. Nous ferons suivre ce bref examen par les propositions avancées jusqu'ici par l'IRÉC concernant l'avenir du système de retraite. Cette mise en perspective permettra de constater le caractère limitatif d'une approche qui prétend pouvoir se passer d'un modèle pour les retraites.

2.1 La perspective du rapport D'Amours

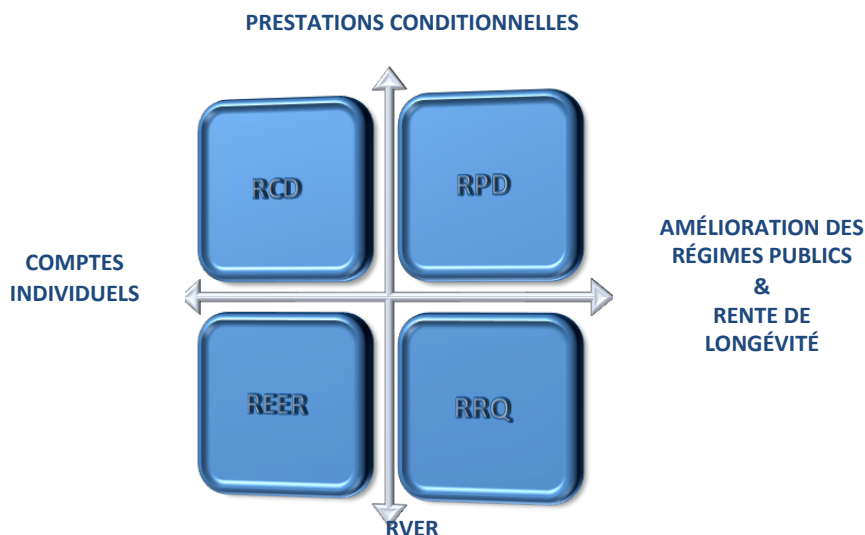
Le comité d'experts sur l'avenir du système de retraite a remis au mois d'avril 2013 un rapport sur l'état du système de revenus de retraite au Québec. Au départ, le mandat du comité portait uniquement sur les moyens à mettre en œuvre afin de résorber les déficits des régimes de pensions agréés à prestations déterminées (RPD) sous la surveillance de la Régie des rentes du Québec (la Régie). En février 2012, le mandat a été élargi à l'étude de l'ensemble du système de revenus de retraite afin d'assurer sa pérennité pour l'aider à faire face aux nouvelles réalités économiques et démographiques au Québec. Pour le comité, l'ensemble du système repose sur un contrat social, ce qui justifie la présence d'une régulation gouvernementale de l'ensemble du système si l'on veut maintenir à la fois l'accessibilité, la sécurité et l'efficacité du système de retraite.

Dans leur rapport, les membres du comité émettent 21 recommandations, dont la principale est l'instauration d'une rente de longévité à partir de 75 ans et qui serait obligatoire, universelle, totalement capitalisée et gérée par la Régie sur le même modèle que le Régime des rentes du Québec (RRQ). Cette mesure est présentée comme une innovation et sert à « mutualiser le risque de longévité » tout en facilitant la « planification de l'épargne en vue de la retraite » (Comité, 2013, p. 6).

La figure 1 à la page suivante présente les enjeux actuels du système québécois de revenu de retraite tirés de l'analyse des transformations de la structure du système de retraite.

FIGURE 1

La dynamique du système québécois de revenu de retraite



Source : Auteurs

Les prestations conditionnelles. La vision dominante de l'évolution des régimes collectifs comme les RPD est d'aller vers des prestations conditionnelles, en fonction de l'état financier du régime. C'est le cas par exemple lorsque certaines prestations (indexation, garantie accessoire) sont suspendues tant que la santé financière du régime n'est pas jugée adéquate (établissement d'une réserve à un certain pourcentage du passif par exemple). Ce type de régime combine des caractéristiques des RPD et des caractéristiques des régimes à cotisations déterminées (RCD). La possibilité de mettre en place de nouveaux types de régimes doit cependant s'accompagner d'une réforme pour assurer que les participants soient adéquatement représentés dans les instances de décision des régimes de retraite.

Les RVER et l'épargne forcée « volontaire ». La seconde évolution du système de retraite réside dans la mise en œuvre de régimes volontaires d'épargne-retraite (RVER), mais obligatoires comme le RRQ pour les milieux de travail dans lesquels il n'y a pas de régimes de retraite. À la différence du second, le premier ne sera obligatoire que pour les employés et non pas pour les employeurs. Les cotisations sont volontaires dans la mesure où l'on peut maintenir des cotisations nulles pendant une période de temps indéterminée. C'est donc une structure semblable à des RÉER qui seraient devenus obligatoires et qui seront gérés par des institutions financières auxquelles les employeurs sont tenus de s'adresser. La mise en place des RVER va poser des problèmes évidents de supervision de la part des autorités de surveillance, et d'information pour les participants qui se retrouveront isolés face à des décisions financières complexes.

L'individualisation des régimes de retraite. La troisième dynamique est celle du développement de comptes individuels, que ce soit à travers la négociation de RÉER collectifs ou par des cotisations individuelles dans des régimes collectifs, qu'il s'agisse de régimes à cotisations déterminées ou encore à prestations déterminées comportant un volet à cotisations déterminées. C'est une tendance qui s'est largement développée au Québec dans le contexte d'augmentation des déficits des régimes à prestations déterminées sans renforcement du cadre législatif pour réguler les négociations. La transformation des régimes de retraite peut ainsi se traduire par la création de disparités de traitement entre les employés.

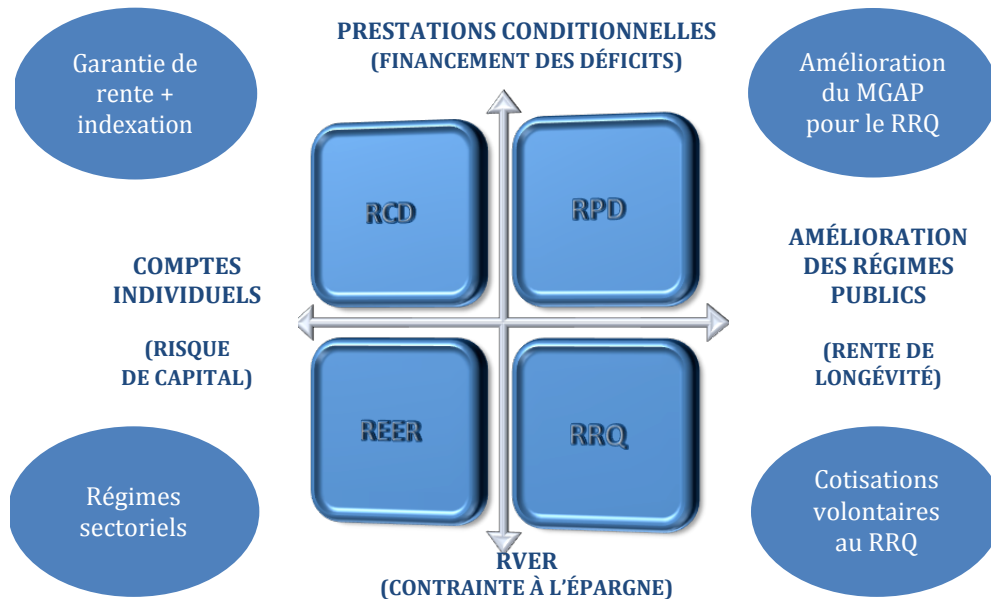
L'amélioration des régimes publics. La quatrième dynamique est celle de l'amélioration des régimes publics à travers les rencontres des ministres des finances provinciaux ou par le biais de la proposition du comité D'Amours d'établir une rente de longévité à partir de 75 ans, universelle et financée par les cotisations des employeurs et des employés. Cette proposition s'insère dans un contexte politique où plusieurs provinces au Canada demandent une amélioration substantielle du Régime de pension du Canada (RPC) ou du RRQ.

Le rapport du comité D'Amours s'inscrit donc dans une dynamique de transformation du système de retraite au Québec. L'ouverture politique qui a été créée dans le sillage de la publication de ce rapport nécessite une réflexion plus générale sur le renouvellement du modèle québécois de retraite.

2.2 Le renouvellement du modèle québécois de retraite : la nécessité d'une approche globale et structurante

Cette analyse laisse voir qu'un système de retraite n'est pas que la somme de ses parties. S'il est nécessaire de mettre de l'avant des mesures pour faire face à la nouvelle donne, il est de toute première importance de penser la cohérence et la portée à long terme de ces mesures. C'est la raison pour laquelle les débats gagneraient en qualité et en valeur si l'accent était mis aussi bien sur la vision que sur la solidité de propositions avancées dans l'espace public. Suite à la commission parlementaire de l'Assemblée nationale sur le rapport D'Amours, l'IRÉC a proposé un certain nombre de réformes qui s'inscrivent dans une vision d'ensemble du système québécois (note d'intervention de l'IRÉC no 26, avril 2013; note d'intervention de l'IRÉC no 27, octobre 2013). Ces propositions, qui sont illustrées dans la figure 2, s'appuient sur les spécificités du modèle québécois de retraite.

FIGURE 2
Les propositions de réforme de l'IRÉC



Source : HANIN, Frédéric et Josée CÔTÉ. *Après le rapport D'Amours, quelles conséquences pour le législateur?* note d'intervention no 27, octobre 2013, 9 p

Les quatre propositions qui sont illustrées ici auraient pour effet de renforcer la sécurité des revenus à partir d'une amélioration de la solidarité entre les secteurs, entre les générations et entre les employés². Le renforcement d'un axe contribue à l'efficacité des autres en améliorant la cohérence d'ensemble du système de revenus à la retraite au Québec. Il s'agit d'une autre façon de miser sur les forces du système – un objectif de remplacement du revenu, le rôle central des régimes universels, la gestion institutionnelle, la représentation des participants dans les instances de gouvernance – plutôt que de contribuer à son effritement par des mesures isolées les unes des autres.

L'analyse faite par le comité d'experts des failles du système de retraite n'est donc pas complète, notamment parce que des expertises complémentaires auraient dû être réalisées afin d'obtenir un portrait plus juste de la dynamique du système de retraite au Québec. Cela a eu pour conséquence d'induire un biais pour des mesures partielles construites à partir d'une vision « statique » du système de retraite alors même que le dialogue social entre les acteurs est un processus dynamique qui se déroule à l'intérieur d'un cadre réglementaire qu'il faut davantage expliciter.

En outre, le redéploiement du modèle québécois de retraite pourrait s'appuyer sur l'une des fonctions importantes qu'il a assurées au 20^e siècle, soit accompagner et soutenir le développement économique et social du Québec. Parce que la financiarisation montre de plus en plus son potentiel destructurant pour la société et l'économie québécoise, et parce que les défis du 21^e siècle exigent de repenser les rapports entre finance, économie et société, l'épargne-retraite pourrait s'inscrire dans un projet de reconfiguration de la vie économique qui ne cesse de prendre de l'ampleur. Ce projet est celui de la transition écologique de l'économie.

2. Le détail des propositions est disponible dans HANIN, Frédéric et Josée CÔTÉ. *Après le rapport D'Amours, quelles conséquences pour le législateur?* Note d'intervention de l'IRÉC, no 27, octobre 2013, 9 p.

Comme tous les autres États du monde, le Québec a jeté les bases de cette transition, qui devrait notamment se traduire par une sortie hors des énergies fossiles. Cette opération de grande envergure qui est justifiée par l'urgence d'agir vis-à-vis les bouleversements climatiques impliquera d'importants investissements au cours des prochaines décennies. Parmi l'ensemble des sources de capitaux disponibles pour financer pareille transition, l'épargne capitalisée dans les régimes de retraite pourrait jouer un rôle crucial. Parce que l'épargne-retraite a par définition une finalité qui s'étend sur le long terme, elle représente une forme appropriée de capital permettant de contribuer au financement de la transition écologique qui se déploiera aussi sur le long terme.

Le Québec compte déjà des institutions financières qui ont été créées pour épauler la mise en place d'initiatives structurantes pour sa vie économique et qui ont développé avec les années une expertise dans le couplage de la finance et de l'industrie que la transition écologique nécessitera. La Caisse de dépôt et placement et aussi les fonds de travailleurs ont montré que l'épargne-retraite pouvait être mobilisée de manière stratégique pour assurer aussi bien un revenu décent aux retraités que pour donner au Québec les moyens d'assurer la maîtrise de son développement. Il faut, à ce titre, rappeler le rôle déterminant qu'a joué la Caisse de dépôt et placement dans le développement des infrastructures hydroélectriques au Québec.

En présentant le caractère éminemment structurant de ce projet à l'ensemble des parties prenantes du modèle québécois de la retraite, il y a fort à parier que ce modèle trouverait là une base de redéploiement lui assurant un ancrage dans l'économie québécoise. L'IRÉC a déjà jeté les bases d'une réflexion stratégique sur cette question dans des notes d'intervention précédentes (note d'intervention de l'IRÉC no 3, février 2011; note d'intervention de l'IRÉC no 9, août 2011; note d'intervention de l'IRÉC no 25, mars 2013).

Conclusion. Les implications politiques de la réforme du système de retraite

Le système de retraite a été, et demeure encore, un élément central du modèle québécois. Il présente en effet des caractéristiques spécifiques qui lui ont conféré sa dynamique propre, en plus de lui avoir permis d'assurer des fonctions névralgiques pour l'économie et la société québécoise. C'est la raison pour laquelle le débat sur la réforme du système de retraite est un débat important. Pour le mener de manière appropriée, cela nécessitera de revenir aux principes de base du modèle qui a été élaboré lequel a donné au Québec des moyens exceptionnels pour assurer son développement. Cet exercice demandera non seulement de la rigueur dans les analyses et de l'envergure dans les propositions, mais il devra surtout éviter les discours simplificateurs et le confinement des problèmes dans les paramètres de l'expertise comptable. Il s'agit ici de décloisonner les perspectives, sans quoi nous pourrions assister à des modifications législatives à courte vue et dépourvues d'ancrage dans l'histoire d'un modèle qui a largement fait ses preuves.

Le comité d'experts sur l'avenir du système de retraite au Québec a eu l'occasion de recadrer le débat à partir de ces questions de fond. Force est de constater qu'il n'y est pas pleinement parvenu. Si le rapport de ce comité, le rapport D'Amours, a procédé à des constats qui ont fourni une base de discussion, il n'a cependant pas réussi à élargir les paramètres de la délibération. Bien au contraire : le comité a ouvert une véritable boîte de Pandore dont il est loin d'avoir mesuré toutes les conséquences. L'angle par lequel l'avenir de la retraite au Québec a été présenté dans le rapport D'Amours a largement déterminé les propositions de concessions faites au gouvernement du Québec. Ce faisant, c'est ce dernier qui se retrouve aujourd'hui avec le fardeau de la preuve pour convaincre la société québécoise qu'une réforme d'ensemble, juste et équitable, est encore possible. Et ce, dans un contexte marqué par des politiques budgétaires d'austérité et des négociations sociales de plus en plus tendues.

Il faut cependant reconnaître au rapport D'Amours d'avoir mis en lumière au moins deux choses, comme le noir met en évidence le blanc. La première est le fait que les parties prenantes du modèle québécois de retraite auront à trouver les dénominateurs communs qui traversent leurs intérêts particuliers, tout en reconnaissant la diversité des logiques d'action et de représentation qui les caractérisent. Elles devront innover socialement en mettant en évidence ce que ce modèle a généré de plus constructif sur les plans social et économique et capitaliser sur ces réussites.

La seconde chose que ce rapport a mise en lumière est le fait que nous ne disposons pas, au bout du compte, d'institution spécialisée consacrée à l'étude du modèle québécois de retraite, et qui serait susceptible de contribuer aux débats collectifs concernant la retraite au Québec. Des études stratégiques pourraient être menées afin d'approfondir différentes dimensions du modèle québécois, et permettraient d'anticiper davantage les évolutions sociales et économiques qui le caractérisent actuellement. De nombreuses modifications législatives et réglementaires sont en cours et il faudra évaluer leurs effets pour l'ensemble de la société québécoise. L'absence de pareille institution se fait sentir au moment où des choix

décisifs seront faits sur la retraite, choix qui gagneraient à être enrichis sur le plan des caractéristiques et des fonctions actuelles de cet arrangement institutionnel.

Bibliographie

BOURQUE, Gilles L. *L'épargne-retraite au Québec : un système inéquitable pour les femmes*, note d'intervention no 5, mars 2011 4 p

BOURQUE, Gilles L. *Le renouveau des politiques industrielles : de la restructuration à la reconversion écologique*, note d'intervention no 9, août 2011, 5 p.

BOURQUE, Gilles L. *Réforme des retraites : éviter les catastrophes*, note d'intervention no 26, avril 2013, 4p.

BOURQUE, Gilles L. et Robert LAPLANTE. *Épargne-retraite : un système à réformer*, note d'intervention no 4, mars 2011, 5 p.

BOURQUE, Gilles L. et Robert LAPLANTE. *Épargne et investissement : enjeux autour de la reconversion vers une économie verte*, note d'intervention no 3, février 2011, 4 p.

CALDERON, Oscar et Gilles L. BOURQUE avec la collaboration d'Écotech Québec. *Les technologies propres : un choix stratégique*, note d'intervention no 25, mars 2013, 6 p.

COMITÉ D'EXPERTS SUR L'AVENIR DU SYSTÈME DE RETRAITE. *Innovier pour pérenniser le système de retraite – Un contrat social pour renforcer la sécurité financière de tous les travailleurs québécois*, Régie des rentes du Québec, gouvernement du Québec, avril 2013, 233 p.

HANIN, Frédéric, François L'ITALIEN et Mathieu ST-ONGE et Éric Pineault. *L'impact de la crise financière sur les régimes complémentaires de retraite au Québec : constats et interrogations*, rapport de recherche de l'IRÉC, décembre 2009, 33 p.

HANIN, Frédéric et Josée CÔTÉ. *Après le rapport D'Amours, quelles conséquences pour le législateur?* note d'intervention de l'IRÉC, no 27, octobre 2013, 9 p.

LAPLANTE, Robert, coord. Frédéric HANIN, François L'ITALIEN et Mathieu ST-ONGE. *Sortir de la gouvernance financière pour renforcer le système de revenu de retraite au Canada*, mémoire soumis lors de la consultation « Maintenir la solidité du système de revenu de retraite au Canada » organisée par le Ministère des Finances du Canada, 30 avril 2010, 34 p.

L'ITALIEN, François. *La situation du régime complémentaire de retraite de l'industrie de la construction du Québec*, note de recherche de l'IRÉC, décembre 2009, 18 p.

L'ITALIEN, François. *La situation des régimes complémentaires de retraite du secteur public au Québec*, note de recherche de l'IRÉC, décembre 2009, 31 p.

RÉGIE DES RENTES DU QUÉBEC. *Constats et enjeux concernant le système de retraite québécois*, Service des statistiques et des sondages, 2010, 87 p.

RÉGIE DES RENTES DU QUÉBEC. *Portrait du marché de la retraite*. Gouvernement du Québec, 2009, 71 p.

ST-ONGE, Mathieu. *La montée des régimes de retraite à cotisations déterminées : vers la fragilisation des retraites?* note de recherche de l'IRÉC, avril 2011, 29 p.

ST-ONGE, Mathieu. *Portrait général des régimes complémentaires de retraite au Canada*, note de recherche de l'IRÉC, décembre 2009 25 p.

NOTE D'INTERVENTION DE L'IRÉC

Numéro 29/Novembre 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.