

Cette note d'intervention analyse le rapport D'Amours en particulier la proposition d'une rente de longévité, constate des biais dans l'analyse du comité et propose cinq mesures législatives pour assurer la pérennité du régime.

## SOMMAIRE

### Introduction

1. Le bilan de la commission D'Amours
  2. Des constats partagés, mais des biais dans l'analyse du comité
  3. Des recommandations aux mesures législatives
- Conclusion

## Après le rapport D'Amours, quelles conséquences pour le législateur?

par Frédéric Hanin\* et Josée Côté\*\*

### Introduction

Depuis plusieurs années, l'IRÉC a conduit des recherches sur le système des revenus de retraite au Québec afin d'évaluer la situation des principaux régimes de retraite et de proposer des lignes de conduite afin d'améliorer la sécurité des revenus pour l'ensemble de la population (voir plus loin la liste à la page 9). Cette note d'intervention s'inscrit dans le prolongement des travaux précédents et vise à analyser les enseignements du rapport déposé au mois d'avril 2013 par le comité d'experts présidé par Alban. D'Amours sur l'avenir du système de retraite québécois.

La commission des finances publiques a mené des consultations particulières et des auditions publiques, sans toutefois aboutir à une vision unifiée des innovations à implanter pour pérenniser le système de retraite. Les parlementaires recommandent des études complémentaires sur les principales propositions faites par le comité d'experts : la rente de longévité, les méthodes d'évaluation, ou encore le contenu et le processus de restructuration des régimes en situation de déficit. D'où le sentiment parfois exprimé d'un retour en arrière, après deux années de réflexion, sur un enjeu social majeur pour la société québécoise.

Le gouvernement se trouve maintenant dans une position délicate, car il doit parvenir à des propositions législatives sans qu'un consensus existe entre les principaux acteurs sur le futur cadre législatif du système de retraite. Comment réformer le système dans ce contexte sans remettre en cause le principe de solidarité qui a fait la force du modèle québécois de la retraite?

Nous proposons une réflexion en trois temps. Dans un premier temps, nous analysons les conséquences de la proposition de rente de longévité en fonction de l'évolution du mandat du comité d'experts. Dans un second temps, nous mettons en évidence les principales failles dans l'analyse de la réglementation des régimes de retraite. Dans un troisième temps, nous proposons cinq mesures législatives pour pérenniser le système de retraite.

## 1

### Le bilan de la commission 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 de la commission portait uniquement sur les moyens à mettre en œuvre afin de résorber les déficits des régimes de pensions agréés à prestations déterminées ou régimes à prestations déterminées (RPD) sous la surveillance de la Régie des rentes du Québec (la Régie). Le mandat a ensuite évolué comme le précise l'encadré 1 à la page suivante.

\* Chercheur à l'IRÉC

\*\* Candidate à la maîtrise en relations industrielles, Université Laval

## ENCADRÉ 1

### Le mandat de la commission sur l'avenir du système de retraite québécois

« Bien que notre système de retraite soit bon, il vit des difficultés et fait face à des enjeux qui empêchent les travailleurs québécois d'envisager la retraite avec assurance. Nous proposons de rénover le système de retraite québécois et de le pérenniser. À cette fin, nous n'avons pas d'autres choix que de revenir à la raison d'être d'un système de retraite et de revoir les bases d'un contrat social destiné à valoriser la sécurité financière à la retraite au bon coût dans son sens le plus strict, c'est-à-dire de viser l'assurance d'un revenu de retraite suffisant et réaliste pour le plus grand nombre, lorsque l'heure de la retraite sera venue. » (Comité d'experts sur l'avenir du système de retraite québécois, 2013, p. III)

En février 2012, le mandat a donc 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'établissement 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). Le coût de cette mesure est estimé à 3,3 % du salaire et serait financé à parité par les employeurs et les employés. Cependant, les liens avec les autres recommandations demeurent difficiles à évaluer dans l'éventualité de la mise en œuvre de l'ensemble des recommandations.

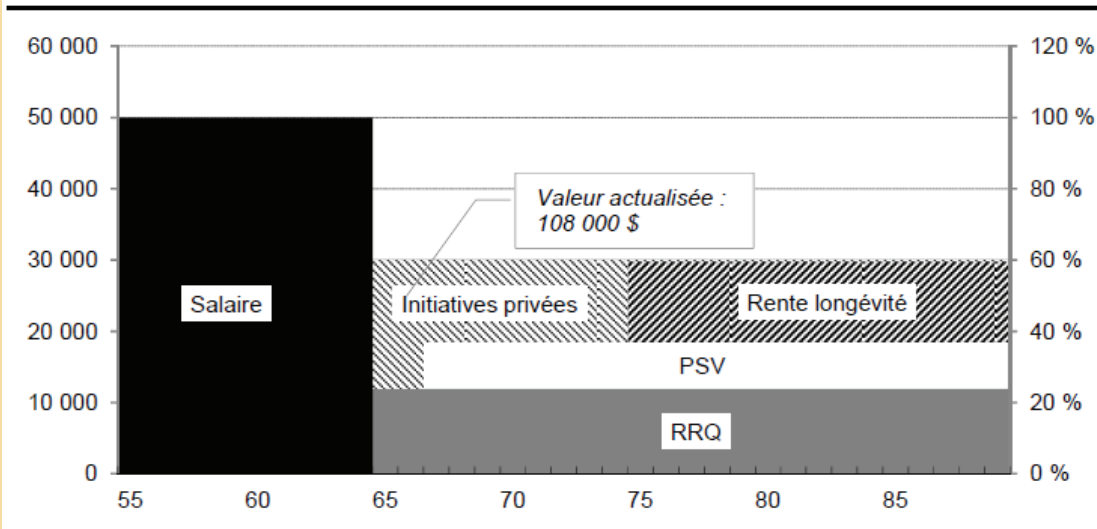
L'innovation proposée peut être interprétée comme une réponse aux demandes sociales d'une bonification du régime des rentes du Québec<sup>1</sup>. L'impact anticipé de la rente sur la structure des revenus à la retraite pour un travailleur qui prend sa retraite à 65 ans et qui gagnait un salaire de 50 000 \$ est présenté dans l'encadré 2.

## ENCADRÉ 2

### Un exemple d'impact de la rente de longévité sur la structure des revenus à la retraite

#### Composition du revenu à la retraite selon l'âge – retraite à 65 ans dans le système incluant la rente longévité

(en dollars constants sur l'échelle de gauche et en pourcentage du salaire sur l'échelle de droite)



Source : Régie des rentes du Québec.

Source : (Comité d'experts sur l'avenir du système de retraite québécois, 2013, p. 133)

Le principal intérêt de la mise en place de la rente est de faire reposer le financement de la retraite sur la solidarité nationale plutôt que sur l'épargne privée individuelle, en augmentant la part du financement géré par le secteur public à partir de 75 ans. Cette innovation, si elle était intégrée au régime des rentes du Québec, augmenterait la part de la capitalisation

1. Voir : [<http://www.ftq.qc.ca/campagneretraite>]

du régime et réduirait la proportion des transferts aux retraités financés par répartition. Elle s'ajouterait à la réserve déjà présente qui doit servir à amortir l'effet du choc démographique du « baby-boom ».

Au-delà de l'esprit de la réforme, on peut émettre deux réserves vis-à-vis de la rente de longévité. L'une concerne le niveau de scolarité et l'autre le genre. Le comité ne semble pas en effet distinguer l'espérance de vie à 65 ans selon les niveaux de scolarité alors que la scolarité est corrélée avec l'espérance de vie. Les travailleurs peu scolarisés ayant une espérance de vie plus courte, ils vont passer en moyenne trois années de moins à la retraite que leurs homologues plus scolarisés<sup>2</sup>. La prévalence de la bonne santé chez les 65 ans et plus varie en fonction de la scolarité. Elle est de 46,5 % pour les individus n'ayant pas de diplômes secondaires, alors qu'elle est de 60,9 % pour ceux détenant un diplôme d'études post-secondaires<sup>3</sup>. Les moins scolarisés ont donc une espérance de vie diminuée et de moins bonnes chances d'être en santé à 65 ans. Pour ces individus qui doivent s'accommoder de faibles revenus pour combler leurs besoins de base, il sera plus difficile de contribuer à la rente longévité, même si elle ne représente qu'environ 1,5 % de leurs revenus, sans compter qu'ils en profiteront moins longtemps, et qu'il leur sera difficile de se constituer parallèlement une rente privée.

Le comité demeure également muet sur la situation des femmes et leur niveau de vie à la retraite. Ces dernières ne travaillent-elles pas moins d'heures par semaine (pour assumer des tâches reliées aux soins des enfants et à la vie domestique), moins d'années (en fonction des grossesses par exemple) et gagnent moins (secteurs des services, travail précaire, etc.)? Les secteurs où elles travaillent offrent-ils des régimes à prestations déterminées (RPD)? En fonction des réponses à ces questions, il est possible de penser que la rente de longévité améliorera la situation des femmes, mais n'estompera pas la différence de revenus à la retraite entre les hommes et les femmes.

## 2

## Des constats partagés, mais des biais dans l'analyse du comité

Le comité d'experts a basé ses recommandations sur un certain nombre de constats qui sont établis à partir de données existantes fournies principalement par la Régie des rentes. Le passage des constats aux recommandations ne s'impose pas d'évidence et une autre lecture est possible. D'autres recommandations auraient pu être faites sur la base des mêmes constats.

L'encadré 3 présente les principaux constats du comité d'experts qui sont détaillés dans le rapport.

### ENCADRÉ 3

#### Les constats du comité d'experts sur le système de retraite québécois

**Constat no 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. »

**Constat no 2 :** « Pour les revenus moyens et supérieurs à la moyenne, l'épargne est souvent insuffisante pour assurer la sécurité financière à la retraite. »

**Constat no 3 :** « Les régimes assurant la meilleure sécurité financière, soit les régimes à prestations déterminées, sont eux-mêmes soumis à de très fortes pressions. »

Source : (Comité d'experts sur l'avenir du système de retraite québécois, 2013, p. 1-3)

On comprend que le comité s'est basé sur ces constats pour faire ses recommandations. Cependant, le comité a omis d'évaluer un certain nombre d'enjeux qui se présentent actuellement pour assurer la pérennité du système de retraite (voir à la page suivante).

2. Par exemple, en 2009, l'estimation de l'espérance de vie à 50 ans était de 32,4 ans chez les personnes ayant moins d'un diplôme d'études secondaires, de 34,2 ans chez celles détenant un diplôme d'études secondaires ou d'une école de métier, et de 36,0 ans pour celles ayant fait des études postsecondaires. Voir : Carrière, Y. et Galarneau, D. (2012). *Combien d'années avant la retraite? Regard sur la société canadienne*, décembre. Statistique Canada. Récupéré le 17 mai 2013 du site [<http://www.statcan.gc.ca/pub/75-006-x/2012001/article/11750-fra.pdf>] Voir, par exemple, le chapitre 4 du *Rapport sur le développement dans le monde 2009. Repenser la géographie économique*, publié par la Banque mondiale en 2009.

3. Voir : Ramage-Morin, P.L., Shields, M. et Martel, L. (2010). *Facteurs favorables à la santé et bon état de santé chez les Canadiens du milieu à la fin de la vie. Rapports sur la santé*. Juillet. Composante du produit no 82-003-X au catalogue de Statistique Canada. Récupéré le 17 mai du site [<http://www.statcan.gc.ca/pub/82-003-x/2010003/article/11289-fra.pdf>]

## ENJEU DÉCOULANT DU CONSTAT NO.1

### **Ne serait-il pas pertinent d'évaluer l'opportunité d'augmenter le maximum des gains admissibles (MGA) au régime des rentes du Québec afin d'améliorer la protection lorsque les revenus augmentent?**

Le gouvernement de l'Ontario a fait une telle évaluation dans le cas du régime de pension du Canada, pour arriver à la conclusion que c'était une recommandation possible afin d'améliorer le niveau des revenus à la retraite. À la place, le comité propose la création d'un nouveau pilier sous la forme d'une rente de longévité dont les impacts sont encore difficiles à évaluer<sup>4</sup>.

## ENJEU DÉCOULANT DU CONSTAT NO.2

### **L'insuffisance de l'épargne pour les revenus moyens et supérieurs à la moyenne s'explique-t-elle principalement par la réduction de la durée de la vie active ou par des facteurs économiques et financiers?**

La réduction de la durée de vie au travail et l'augmentation de l'espérance de vie à 65 ans sont les principaux facteurs avancés pour expliquer l'insuffisance de l'épargne plutôt que la faible présence des régimes à prestations déterminées (RPD) dans la population active (seulement 35 % de la population active ayant accès à un tel type de régimes collectifs). Plusieurs facteurs n'ont pas été analysés par le comité, notamment : 1) La distribution des régimes à prestations déterminées (RPD) à l'intérieur du secteur privé afin de comprendre pourquoi ces régimes sont absents dans certains secteurs (à taille égale d'entreprise); 2) Le poids de l'endettement et des frais financiers dans les revenus des ménages; 3) Les impacts de l'augmentation du coût de la vie sur les rentes de retraite.

## ENJEU DÉCOULANT DU CONSTAT NO.3

### **Comment expliquer les fortes pressions auxquelles sont soumis les régimes à prestations déterminées?**

Le comité établit bien le constat d'un péril réel sur les régimes à prestations déterminées (RPD) dans la situation actuelle au Québec. Pourtant, aucune explication n'est avancée pour analyser le comportement des compagnies dans le secteur privé - endettement des compagnies, restructurations des emplois et des activités, Loi sur les arrangements avec les créanciers des compagnies, influence des normes comptables internationales - alors que la présence d'un régime de retraite était habituellement un facteur de performance pour les compagnies et au fondement du pacte social fordiste entre les entreprises et les travailleurs (d'usines). Le comité recommande d'améliorer la vérité des coûts pour assurer la pérennité des régimes à prestations déterminées (RPD), mais cela se traduit uniquement par un changement des normes comptables sans aucune analyse sur le comportement des entreprises dans la gestion des régimes de retraite.

À travers son analyse, le comité veut nous montrer que les régimes à prestations déterminées (RPD) dont le déficit est assumé par l'employeur ne constituent pas une « façon réaliste et opérationnelle », « d'étendre le bénéfice [des régimes à prestations déterminées (RPD)] à davantage de citoyens » (p. 46). Il faut donc capitaliser correctement les prestations offertes. Par conséquent, si les recommandations du comité deviennent en vigueur, les régimes à prestations déterminées (RPD) tels qu'on les connaît aujourd'hui sont appelés à disparaître graduellement poursuivant la tendance déjà observée depuis 2001<sup>5</sup>. Pourtant, le comité reconnaît que cette tendance est regrettable sur le plan intergénérationnel puisqu'elle n'offre pas aux nouveaux employés la sécurité financière offerte aux plus anciens employés. Le comité est par ailleurs d'avis que les régimes à prestations déterminées (RPD) « représentent l'un des piliers de tout le système de retraite » (p. 99). En conséquence, l'État doit réaffirmer le principe de la sécurité des rentes en assurant la prévisibilité et la stabilité des revenus à la retraite. Dans cet esprit, ne pourrait-on pas réfléchir à de nouveaux incitatifs jumelés à une campagne de sensibilisation afin que ce type de régime à prestations déterminées soit culturellement valorisé par la société, qu'il soit un fort outil d'attraction et de rétention du personnel et l'un des éléments incontournables d'un programme de responsabilité sociale des entreprises?

Le rôle de l'État pour assurer la sécurité des rentes doit également se traduire par une meilleure réglementation des régimes à prestations déterminées pour combler les failles de la législation qui sont présentées dans l'encadré 4 à la page suivante.

4. La création d'une rente de longévité implique notamment un double transfert des travailleurs peu qualifiés vers les travailleurs plus qualifiés si ces derniers ont une espérance de vie à 65 ans plus importante et qu'il y a un écart de revenu important au-delà du MGA.

5. Consulter la page 94 du rapport D'Amours pour des statistiques sur leur disparition graduelle.

## ENCADRÉ 4

### Les principales failles de la réglementation sur les régimes de retraite

**La Loi sur les arrangements avec les créanciers des compagnies (LACC) :** Dans l'affaire White Birch, le juge a homologué un arrangement ne prévoyant pas le remboursement intégral des cotisations d'équilibre, considérant que l'autorité administrative responsable du régime de pension avait consenti à un tel accord. Au final, l'entreprise fut vendue à une nouvelle entité commerciale composée du prêteur intérimaire et de l'ancien propriétaire, ce qui n'a pas empêché la terminaison du régime de retraite à prestations déterminées sous-capitalisé (la dette n'a pas été compensée par l'employeur), et l'ouverture d'un nouveau régime de retraite cible à prestations amputant du coup les prestations des retraités de 47 %.

**La délégation de pouvoir :** L'article 152 permet les délégations de pouvoir. Or, nombre d'employeurs ont utilisé cet article de Loi pour s'approprier l'administration complète du régime de retraite. Ainsi, des délégations totales de pouvoirs ont été signées par des comités de retraite en profit de l'employeur. Comme l'employeur peut être majoritaire au comité de retraite, les conventions de délégation sont approuvées sans grande difficulté. Un comité paritaire ne suffit cependant pas à garantir l'équilibre des pouvoirs. Encore faut-il que l'information soit transparente et complète, et que les membres soient suffisamment formés pour comprendre les enjeux réels des pouvoirs qui leur sont conférés ou qu'on leur demande de déléguer. Malheureusement, l'article 155, qui prévoit que le bien-fondé des délégations de pouvoir doit être réexaminé lorsqu'un nouveau membre votant entre en fonction au comité de retraite, n'est d'aucun secours pour renverser les délégations totales de pouvoir à l'employeur lorsque ce dernier est majoritaire sur le comité. La loi doit absolument interdire la délégation totale de pouvoir.

**La formation des membres des comités de retraite :** Les membres des comités de retraite doivent s'approprier la connaissance et les capacités nécessaires<sup>6</sup> au rôle qui leur incombent. La formation annuelle actuellement offerte par la Régie des rentes ne suffit pas à couvrir les besoins de formation des membres des comités de retraite. Un nouveau membre élu juste après la période de formation se voit privé d'informations nécessaires à la gestion et à la surveillance de son régime. Un travailleur membre d'un comité de retraite n'arrive généralement pas avec la formation nécessaire pour remplir les responsabilités qui lui sont conférées. La tâche est si lourde que nombre de travailleurs fuient ce genre de responsabilité pour laquelle aucune libération ni compensation financière ne leur est offerte pour s'acquitter de leur fonction d'élu dans un comité de retraite. Pourtant, en cas de négligence, ce membre pourrait être poursuivi par les travailleurs. Trop souvent, ces travailleurs, bénévoles et responsables, doivent plonger dans la compréhension de notions juridiques, financières et actuarielles et y consacrer jusqu'à 10 ou même 20 heures par semaine en période de pointe pour s'approprier la connaissance et effectuer les surveillances et communications qui s'imposent. La loi doit donc exiger la qualité de la formation des nouveaux membres des comités. Il faut notamment prévoir des libérations obligatoires pour les membres des comités de retraite.

**La gouvernance des régimes :** « Elle [la loi sur les régimes complémentaires de retraite (RCR)] s'en remet aux règles de bonne gouvernance et de prudence pour inciter les administrateurs à apprécier les risques et à se doter des outils nécessaires pour les gérer » (Comité, 2013, p. 56). Ces mesures sont bien insuffisantes. Dans les faits, l'article 151.2 de la Loi prévoit l'établissement d'un règlement intérieur régissant le fonctionnement et la gouvernance des comités de retraite. Cependant, tant que les pouvoirs demeurent déséquilibrés au sein des comités de retraite, la saine gouvernance n'est pas assurée. Or, l'article 14 de la Loi sur les régimes complémentaires de retraite donne, dès l'établissement du régime de retraite, un rapport de force à l'employeur, lequel mine l'impartialité de l'administration du régime de retraite. Dans nombre de cas, l'employeur décide seul des conditions d'établissement du régime de retraite, notamment les conditions de modification du régime [alinéa 15], les conditions d'utilisation des excédents [alinéa 16 et 17] et, une décision forte de conséquences, la composition du comité de retraite [alinéa 2]<sup>7</sup>. Ce rapport de force en faveur de l'employeur devient en pratique impossible à renverser par la suite lorsque ce dernier est majoritaire au comité de retraite. L'équilibre des pouvoirs est une condition essentielle pour une saine gouvernance.

L'analyse par le comité d'expert 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

6. Ils doivent comprendre « la vérité des coûts », « la méthode de capitalisation améliorée », « les règles de solvabilité pour encadrer l'utilisation des excédents d'actifs », « la nouvelle façon de calculer la valeur de transfert », le fonctionnement de « la provision pour écarts défavorables », les notions liées à « la gestion des risques », en plus de devoir vulgariser l'information aux participants du régime afin de s'assurer de la transparence et de la communication des risques et enjeux, pour ne nommer que ces éléments.

7. Pour consulter l'article 14 dans son intégralité, se référer à la Loi sur les régimes complémentaires de retraite, chapitre R-15. Voir [[http://www2.publicationsduquebec.gouv.qc.ca/dynamicSearch/telecharge.php?type=2&file=/R\\_15\\_1/R15\\_1.html](http://www2.publicationsduquebec.gouv.qc.ca/dynamicSearch/telecharge.php?type=2&file=/R_15_1/R15_1.html)]

de retraite au Québec. Cela a eu pour conséquence d'induire un biais pour des mesures partielles construites à partir d'une vision « figée » du système de retraite.

### 3

## Des recommandations aux mesures législatives

La proposition du gouvernement devra traduire les recommandations du comité d'experts en mesures législatives. Le rapport du comité d'experts doit donc demeurer une porte d'entrée dans le débat parlementaire et non une porte de sortie. Heureusement, le processus parlementaire de la représentation nationale permet d'amener de nouvelles propositions tirées des constats du rapport. Nous en proposons cinq pour susciter la réflexion des parlementaires.

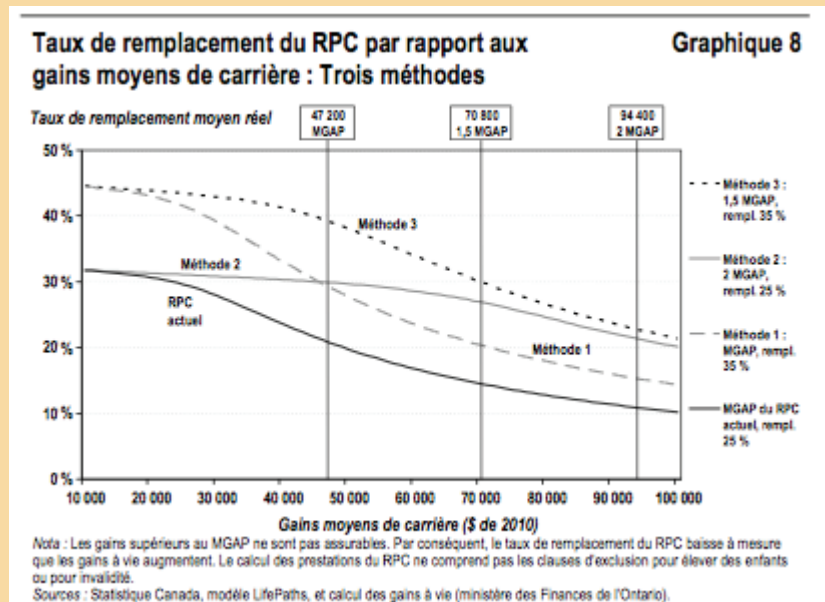
### PROPOSITION LÉGISLATIVE NO 1

#### Analyser le financement de la rente de longévité dans le cadre de l'amélioration du régime des rentes du Québec par une augmentation du MGA plutôt que par une hausse des taux de cotisations

Dans un document de consultation de l'Ontario, on trouve trois propositions pour améliorer le régime de pension du Canada (RPC) qui pourraient servir de base à une discussion sur l'amélioration du régime des rentes du Québec (RRQ) en introduisant une rente de longévité<sup>8</sup>.

#### ENCADRÉ 5

#### Effets anticipés des réformes du régime de pension du Canada sur le taux de remplacement du revenu



Source : Ministère des Finances de l'Ontario (2010). Assurer l'avenir de notre retraite : Consultation des Ontariens et Ontariennes sur le système de revenu de retraite du Canada. Gouvernement de l'Ontario, p. 16.

La première solution consiste à augmenter le taux de remplacement de 25 % à 35 % pour tous les participants sans modifications du maximum des gains annuels ouvrant droit à pension (MGAP). Dans ce cas, les principaux bénéficiaires de cette mesure seront les retraités dont le revenu d'emploi avant la retraite ne dépassait pas le MGAP. Au maximum du MGAP, le taux de remplacement du revenu passerait d'environ 21 à 29 pour cent. La seconde solution consiste à augmenter le plafond du MGAP tout en conservant un taux de remplacement du revenu prévu de 25 pour cent du revenu moyen avant la retraite. Le MGAP serait multiplié par deux, ce qui permettrait de percevoir des cotisations sur une masse salariale plus importante, avec un effet absolu redistributif, car les hauts revenus cotiseraient davantage. Il faut cependant noter que 60 pour cent des employés au Canada ont des gains annuels inférieurs à 65 000 dollars et la moitié des participants au régime de pension du Canada (RPC) ont un revenu moyen de carrière inférieur à 25 500 \$ par année. Par rapport à la première approche, cette seconde proposition aurait l'avantage de mieux couvrir les hauts revenus, mais de moins bien couvrir les revenus en dessous du MGAP actuel.

8. La structure fédérale de décision pour des modifications au régime de pension du Canada (RPC) n'a pas permis l'adoption d'une réforme ambitieuse, ce qui n'est pas le cas du régime des rentes du Québec.

La troisième solution consiste à augmenter à la fois le taux de remplacement et le plafond des gains. Cette troisième option serait la plus intéressante pour l'amélioration du taux de remplacement du revenu à la retraite par le régime de pension du Canada (RPC). Le taux de remplacement visé serait de 35 pour cent et le MGAP passerait à 70 800 \$. Cette solution a l'avantage d'améliorer l'ensemble des revenus à la retraite avec un effet qui combine les bons côtés à la fois de l'option 1 pour les personnes ayant des revenus élevés et à la fois de l'option 2 pour les personnes ayant de faibles revenus pendant la vie active.

On voit donc que les avenues pour améliorer le régime public (par une rente de longévité ou une autre formule) sont nombreuses et permettraient de conserver les vertus qui lui sont reconnues. De plus, cela donnerait davantage de latitude pour réformer le second pilier des régimes collectifs.

#### PROPOSITION LÉGISLATIVE NO 2

### **Interdire les régimes de retraite à cotisations déterminées seuls pour le futur (incluant les REÉR collectifs) et rendre obligatoire la négociation d'une rente minimale de retraite indexée et garantie dans la période de cinq ans qui serait permise pour la restructuration des régimes de retraite**

Les régimes à cotisations déterminées et les REÉR collectifs sous la forme de contrats avec des institutions bancaires ont fait la preuve de leur inefficacité. Les rendements sont trop faibles et les coûts de gestion sont trop élevés. De plus, l'absence de politique de placement et de politique de financement ne permet pas d'anticiper les revenus futurs. Il faut donc abolir ce type d'épargne-retraite contractuelle.

Sur le plan du système de revenu de retraite, la création de régimes de retraite à cotisations déterminées peut provoquer un effet de substitution avec les régimes à prestations déterminées (RPD). En effet, pourquoi un employeur continuerait-il d'offrir un régime à prestations déterminées lorsque des régimes moins coûteux sont disponibles? Les retraités (actuels et futurs) se verraient ainsi privés d'une source importante de financement des prestations. Les cotisations patronales aux régimes de retraite à cotisations déterminées étaient en 2010 de 0,2 milliard de dollars par rapport aux régimes à prestations déterminées (RPD) dans lesquelles elles sont d'environ 2,9 milliards de dollars.

La création par l'État, selon l'objectif de sécurisation des revenus à la retraite, de nouveaux types de régimes avec une **rente minimale garantie** serait une avancée. La garantie pourrait être assurée par un fonds de prévoyance comme on en trouve dans d'autres provinces ou pour des dépôts bancaires. Il n'existe pas d'arguments du point de vue des ménages pour justifier que l'épargne-retraite soit moins bien protégée que l'épargne en général.

#### PROPOSITION LÉGISLATIVE NO 3

### **Augmenter le niveau d'intervention de la Régie des rentes directement sur les régimes sans alourdir la charge de travail des membres de comités de retraite. Conjointement, interdire les délégations totales de gestion des régimes aux compagnies et la présence de fiducies « d'entreprises » pour placer les fonds**

Le comité d'experts recommande d'augmenter les exigences de reddition de comptes pour les régimes de retraite dans les domaines de la gestion des risques, de l'utilisation des surplus ou du financement du déficit pour le calcul des engagements futurs du régime, pour la valeur des transferts, pour la restructuration générale des régimes. Cependant, on connaît très mal le fonctionnement et la dynamique des rapports de force au sein des comités de retraite. Il est donc peu prudent de leur confier autant de responsabilités sans leur donner le soutien et l'encadrement nécessaires à l'accomplissement de ces mandats.

**La Régie des rentes doit s'impliquer davantage dans la surveillance des régimes de retraite**, notamment pour offrir de la formation (avancée) et de l'aide juridique aux membres des comités de retraite. Il doit être possible à un ou des membres du comité de retraite de demander l'intervention de la Régie même en l'absence d'un vote majoritaire du comité de retraite. Pour le moment, trop d'enjeux au sein des comités reposent sur la consultation d'experts extérieurs rémunérés directement par les régimes de retraite. Au-delà du coût cumulé de ces avis qui augmentent les frais de gestion, la question de l'indépendance de l'expertise se pose. Le Comité d'experts note dans son rapport qu'une « véritable culture du rendement » s'est instaurée dans les régimes de retraite, mais il ne s'interroge pas sur les facteurs qui ont permis le développement de cette culture. Or, la responsabilité fiduciaire des membres de comités impose implicitement le recours à l'expertise de l'industrie financière pour la plupart des enjeux cités plus haut. Il faut donc sortir de la culture de la financiarisation et de la responsabilité juridique contractuelle qui s'est développée. La Régie doit donc intervenir contre cette culture du rendement.

## PROPOSITION LÉGISLATIVE NO 4

### **Proposer une option publique dans le régime volontaire d'épargne-retraite (RVER) sous la forme de comptes « individuels supplémentaires » du régime des rentes du Québec**

La dénomination du nouveau régime proposé par le gouvernement peut apparaître trompeuse si elle laisse entendre que le nouveau régime est comparable aux régimes agréés existants. Le nouveau cadre proposé est beaucoup plus proche du REER collectif que des régimes collectifs à prestations déterminées ou à cotisations déterminées. Tout d'abord, la responsabilité des employeurs est singulièrement plus limitée, que ce soit pour la création du régime ou encore pour son administration. Par exemple, les participants voient leurs droits de surveillance limités au minimum malgré une disposition de divulgation des informations. Ensuite, les employeurs ne sont pas obligés de participer à ce nouveau régime, contrairement à un régime de pension agréé, mais ils peuvent limiter le montant des cotisations à leur convenance. Enfin, le nouveau cadre ne garantit aucun niveau de revenu, l'ensemble des risques étant soutenus par les cotisants (choix de la politique de placement, montant des cotisations, durée de l'immobilisation des fonds), les responsabilités des administrateurs du régime (des institutions financières) n'étant pas très différentes de celles d'un fonds commun de placement. Le système de revenus à la retraite ne doit pas être géré par le système financier qui se met en position de conflit d'intérêts entre son rôle de gestionnaire de marché et son rôle de conseiller financier, cumulant alors deux sources de frais financiers.

Plusieurs pays européens et anglo-saxons se sont engagés dans cette voie de réforme du système de revenus de retraite<sup>9</sup>. Au Canada depuis 2010, le gouvernement fédéral a encouragé les provinces à aller également dans cette voie, mais en limitant au minimum les obligations des entreprises. Au plan politique, la proposition d'un nouveau régime sous la forme d'un RVER est symptomatique de la pensée conservatrice au Canada dans laquelle les politiques publiques sont là pour forcer la mise en œuvre de l'individualisme dans lequel la liberté de choix ne peut exister que du point de vue microéconomique. C'est donc une question de valeurs politiques et non d'efficacité économique, car le REER est depuis longtemps jugé peu efficace pour assurer un revenu à la retraite pour l'ensemble de la population. Les principaux défauts de ce régime sont des frais de gestion très élevés, des placements trop exposés aux risques financiers, des retraits en capital trop fréquents, et une concentration des REER sur les ménages les plus riches qui sont à la recherche d'un abri fiscal.

Il est possible de créer des comptes volontaires supplémentaires d'épargne-retraite au sein du régime public. L'infrastructure est déjà présente, car les informations sont déjà collectées pour le calcul de la rente du régime des rentes du Québec (RRQ). Il s'agirait simplement de permettre des cotisations supplémentaires, qu'elles viennent directement de la personne ou par l'intermédiaire de son employeur. Ces comptes seraient immobilisés jusqu'à la retraite et une prestation « supplémentaire » serait versée à la retraite par la Régie.

## PROPOSITION LÉGISLATIVE NO 5

### **Créer un conseil des partenaires des régimes de retraite afin de favoriser la formation, la recherche, le dialogue entre les acteurs sociaux (syndicats de travailleurs, représentants d'employeurs, groupes de retraités, associations de travailleurs non syndiqués, associations de jeunes, représentants de l'industrie et actuaires)**

La pérennité du système de retraite nécessite la formation d'un conseil des partenaires des régimes de retraite afin de permettre la représentation des acteurs sociaux qui sont directement concernés par son avenir. Or, la Régie ne peut pas et ne doit pas jouer ce rôle. Si elle applique complètement son mandat de surveillance des régimes privés et de gestion des régimes publics, elle ne peut pas réfléchir en même temps à l'évolution du système dans son ensemble, car c'est un mandat qui pourrait être appelé à formuler des mises en causes de ses propres pratiques. Il est nécessaire de créer une nouvelle instance publique pour analyser des questions qui sont abordées aujourd'hui uniquement dans des forums privés de l'industrie des fonds de pension. La composition du conseil pourrait être déterminée sur le modèle de la commission des partenaires du marché du travail.

La mission du conseil serait de favoriser la formation, la recherche et le dialogue entre les acteurs sociaux sur des enjeux d'intérêt général. On l'a bien vu avec l'élargissement du mandat du comité d'experts, les questions sont aujourd'hui plus complexes et ne peuvent pas être traitées séparément. Les questions de retraite sont des questions de société et des experts seuls ne peuvent pas déterminer seuls les propositions de réformes. La nécessité d'une commission d'enquête parlementaire en témoigne. Il faut donc une instance de concertation qui regroupe les régimes du secteur public comme du secteur privé; une instance qui peut réfléchir aux liens entre les différents piliers du système de retraite; une instance qui peut développer un programme de recherches sur des questions d'avenir qui demandent du temps de réflexion et la participation des acteurs

9. Caisse des Dépôts et Consignations (2010). *Étude comparative de six pays ayant instauré des dispositifs d'épargne-retraite obligatoire en complément des régimes publics en répartition*. Conseil d'orientation des retraites, Document de travail no 5, 29 septembre, 18 p.



sociaux (la situation financière des aînés, l'amélioration de la couverture retraite de la population, le niveau d'information de la population sur les questions de retraite, l'amélioration de la gouvernance des régimes de retraite, etc.). La participation de la société à l'avenir du système de retraite ne peut pas se limiter au dépôt de mémoires auprès des comités d'experts qui se succèdent sur des questions techniques. La société québécoise ne doit pas s'exclure elle-même des enjeux de retraite qui sont maintenant des questions de société.

## Conclusion

Le rapport du comité d'experts sur l'avenir du système de retraite québécois a ouvert un débat important pour la société québécoise quant à l'avenir de son système de revenus à la retraite. Le rapport présente une mesure « phare » pour assurer la pérennité du système. Nous avons cependant amené deux réserves importantes portant sur le niveau d'éducation et le genre. Nous avons également proposé une manière de mieux financer cette mesure qu'en augmentant les taux de cotisation des travailleurs et des entreprises.

Plus fondamentalement, la future proposition législative fournit l'occasion d'institutionnaliser le principe de l'intervention de l'État, c'est-à-dire d'assurer par tous les moyens nécessaires la sécurité des revenus à la retraite basée sur la prévisibilité et la stabilité des revenus en évitant la remise en cause généralisée des régimes de retraite à prestations déterminées. Dans cette perspective, nous recommandons d'interdire les régimes à cotisations déterminées sans garantie de revenus.

Pour assurer le principe de sécurité des revenus, la future législation doit renforcer le rôle de la Régie des rentes dans la gouvernance des régimes de retraite pour assurer une culture de la gestion de long terme et sortir la gestion des fonds des impacts de la financiarisation des entreprises. Ce rôle accru de la Régie doit avoir pour corollaire la création d'un conseil des partenaires des régimes de retraite afin de mieux anticiper les futures évolutions du système québécois de revenus de retraite.

## Publications de l'IRÉC sur les régimes de retraite

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

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

HANIN, Frédéric, François L'ITALIEN, 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.

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

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 27 / Octobre 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.