

Le savant et la politique

**Les régimes complémentaires de retraite au Québec :
des institutions à mieux connaître et à repenser**

Frédéric Hanin
François L'Italien
Observatoire de la retraite

Les régimes complémentaires de retraite sont des institutions dont l'importance est souvent sous-estimée dans la population. Au moment même où d'importantes restructurations ont eu lieu, et où le nombre de départs à la retraite au Québec connaît une croissance sans précédent, cette méconnaissance est paradoxale. Elle soulève des enjeux de taille, dont celui d'une meilleure connaissance et d'une plus grande appropriation collective de ces institutions.

Les régimes complémentaires de retraite exercent en effet plusieurs fonctions déterminantes en regard des individus, des groupes sociaux et de la société en général. Pour les personnes, une simple modification de leur forme peut faire la différence entre une retraite précaire et une retraite décente. Pour les groupes, les régimes complémentaires sont au cœur des négociations collectives concernant le partage de la richesse produite durant et après la vie active. Pour l'économie québécoise, ils représentent des bassins de capitaux colossaux qui se transforment en investissements, impliquant par le fait même d'importants choix de développement pour le présent et l'avenir. Les régimes complémentaires constituent ainsi non seulement une composante de taille du système québécois de la retraite, mais ils jouent un rôle névralgique dans la vie économique en général.

Pour affronter les défis qui pointent en matière de sécurité financière à la retraite, d'amélioration des conditions de vie mais aussi de transition écologique et de développement économique, il convient d'abord de faire un bilan et de se demander si les régimes complémentaires ont finalement livré la marchandise : ont-ils atteint leurs objectifs ? Sinon, les pouvoirs publics ont-ils tenté de rectifier le tir ? Comment ? Quelles leçons pouvons-nous tirer des quarante dernières années ? Autant de questions nécessaires pour réfléchir à ce que nous avons fait, ce que nous avons laissé faire et ce que nous n'avons pas fait pour améliorer la retraite au Québec.

Un enjeu de société

Il est normal que la conception et le développement des régimes de retraite fassent l'objet de débats. Ces débats ont évolué dans l'histoire récente en fonction des transformations de la société, mais aussi des rapports de force entre groupes d'acteurs qui défendent des conceptions souvent opposées du bien commun et de l'économie. Ces rapports de force ont débouché sur des décisions politiques qui s'expriment à travers des politiques publiques encadrant les régimes complémentaires. Ainsi, ces régimes sont, au-delà de leur mécanique interne, le résultat de choix de société.

La création des régimes complémentaires vient d'un compromis social au cours du siècle dernier entre l'emploi et la sécurité sociale. Ces régimes devaient remplir une fonction précise, soit celle de « compléter » la rente offerte par les régimes publics afin d'offrir un taux de remplacement du revenu qui soit décent. Le concept de « salaire différé », versé sous la forme d'une rente après la vie « active », a été au cœur de ce compromis, qui a laissé une importante marge de manœuvre au secteur privé. Si l'on a accepté, après la seconde guerre mondiale, de mettre sur pied des régimes publics dotés d'un taux de remplacement limité, c'est parce que les régimes d'employeurs devaient s'impliquer financièrement et fournir la part manquante pour obtenir un taux de remplacement d'environ 70 %. Toute l'architecture du système de retraite au Québec et au Canada a reposé sur ce compromis social, où les employeurs s'engageaient à offrir des régimes pour les salariés de la classe moyenne.

Or, il faut bien admettre que ce compromis ne tient plus. Les transformations de l'économie et de la démographie, la fragmentation de la classe moyenne, l'essor de l'idéologie néolibérale et la remise en cause du rôle de l'État ont contribué à changer la donne pour les régimes complémentaires. L'un des effets les plus marquants de ces changements est, sans contredit, le désengagement progressif des employeurs vis-à-vis de leurs responsabilités à l'égard des régimes de retraite. Cette tendance est lourde de conséquences. Concevant désormais le financement de ces régimes comme une charge illégitime en regard de la rentabilité de leurs organisations, les employeurs transfèrent de plus en plus les risques financiers vers les individus. La restructuration des régimes complémentaires du secteur manufacturier, les lois québécoises visant les secteurs municipal, privé et universitaire, ou encore la création de nouveaux régimes comme le régime volontaire d'épargne-retraite (RVER), sans cotisation obligatoire pour les employeurs, constituent les exemples les plus récents de cette tendance.

Le compromis social antérieur ne tenant plus, nous sommes entrés dans une période de transition et de reconfiguration de la retraite. Cette période est marquée par l'adoption d'une approche de « bricolage » par le législateur québécois. Loin de prendre le recul nécessaire pour dresser un tableau d'ensemble et jeter les bases d'une réflexion collective sur le redéploiement institutionnel du système de la retraite au 21^e siècle, le législateur a préféré jusqu'ici éteindre des feux et faciliter les rationalisations. Cette situation tranche avec celle qui a prévalu au début des années 1960, alors que le gouvernement libéral de Jean Lesage s'est donné les moyens de développer un ambitieux plan de structuration de la retraite au Québec. Que l'on se rapporte aux travaux de l'équipe d'André Marier, conseiller économique auprès du premier ministre Lesage, pour s'en convaincre¹.

¹ Voir notamment le document fondateur « Vers une politique de la vieillesse » [http://www.geriq.com/docs/archives/archive_vers-politique-vieillesse_1963.pdf].

Un enjeu de régulation et de connaissance

Un vaste chantier de réflexion, d'échange et de concertation s'impose donc à nous. Ce chantier dispose déjà de certaines bases : nous disposons au Québec d'institutions et de moyens spécifiques d'intervention pour structurer la retraite. Ces mesures ont fait leurs preuves et pourraient être améliorées. Plus encore : les institutions en place pourraient se voir confier de nouvelles fonctions et attribuer de nouvelles responsabilités afin de donner à la société québécoise les outils nécessaires pour faire face aux enjeux de la retraite. Mieux connaître ces institutions constitue un prérequis nécessaire à tout redéploiement cohérent du système de la retraite. De plus, il existe dans plusieurs pays partageant des traits communs au Québec des innovations institutionnelles susceptibles d'inspirer les politiques publiques. Ces innovations doivent aussi être mieux connues et discutées.

Par ailleurs, pour envisager l'avenir des régimes complémentaires au Québec, nul doute que les faits économiques et les données statistiques sont de toute première utilité. Or, en cette matière, un certain nombre d'obstacles de taille se dressent sur le plan de l'analyse, nécessaire pour produire une vue d'ensemble qui soit fiable. Le premier de ces obstacles concerne la pauvreté des instruments de veille et des statistiques disponibles pour avoir une vue fine de la situation des régimes complémentaires au Québec. L'une des premières mesures à mettre de l'avant serait de faire de Retraite Québec une véritable institution de suivi et de recherche sur la retraite au Québec. Cela pourrait se faire en lui redonnant son indépendance à l'égard du gouvernement, mais aussi en lui confiant de nouvelles responsabilités. À cet effet, le modèle du Conseil d'orientation des retraites (COR) en France mériterait d'être repris et adapté au Québec.

Il faut ensuite souligner les limites des sources d'informations sur la retraite, qui sont fragmentées et qui ne permettent pas d'avoir une vue d'ensemble de la situation des régimes complémentaires. Dans le cas des données produites par Statistique Canada, par exemple, le Québec n'existe pas comme catégorie d'analyse, car les sources d'information dépendent d'entités administratives différentes (fédérales, provinciales, privées). Il s'agit là d'un problème majeur. Quant à Retraite Québec, les données dont dispose l'institution concernant les régimes complémentaires sont très agrégées et ne donnent pas un portrait suffisamment précis de la réalité. Nous savons, par exemple, qu'un certain nombre de régimes complémentaires au Québec ont inséré récemment des clauses de disparités de traitement entre des catégories de salariés concernant la retraite. Cependant, il est impossible, avec l'état actuel des choses, de savoir avec exactitude combien de régimes et de cotisants actifs sont concernés par ces modifications.

Un portrait général de la retraite au Québec

Les quelques informations dont nous disposons actuellement permettent de brosser une esquisse générale des formes de régimes complémentaires de retraite au Québec. Un récent document de Retraite Québec, publié en mars, met en évidence le fractionnement du système de retraite au Québec.

Ainsi, la distribution de la couverture à la retraite au Québec en 2014 était la suivante :

- 43 % de la main-d'œuvre ne cotisaient pas à un régime complémentaire de retraite ;
- 21 % de la main-d'œuvre cotisait seulement à un REER ;
- 19 % de la main-d'œuvre cotisait seulement à un régime complémentaire de retraite ;
- 17 % de la main-d'œuvre cotisait à la fois à un régime complémentaire de retraite et à un REER.

La proportion des personnes qui ne bénéficient pas d'une couverture par un régime complémentaire de retraite ou un REER n'a pas sensiblement évolué depuis la mise en place du Régime de rentes du Québec en 1966. Cela montre que l'enjeu social des régimes complémentaires demeure très important.

Quant à la situation des régimes complémentaires de retraite au Québec en 2014, elle était la suivante :

- 1 557 981 participants, dont 43,4 % sous la surveillance de Retraite Québec ;
- 2 431 régimes complémentaires de retraite, dont 37,1 % qui sont des régimes à prestations déterminées ;
- Les régimes de retraite du secteur public couvrent 57,3 % de l'ensemble des participants, mais représentent 12 % de l'ensemble des régimes de retraite ;
- Parmi les régimes à prestations déterminées soumis à la Loi sur les régimes complémentaires de retraite, 389 régimes comptant 70 % des participants concernés ne comportaient pas de méthode de rajustement de la rente (ce que l'on appelle l'indexation) ;
- Les régimes complémentaires mixtes (hybrides notamment) représentent 15 % des régimes, mais 5,5 % des participants.

Ces quelques données statistiques montrent que la situation des régimes complémentaires est devenue plus complexe à analyser à partir des données officielles. Plusieurs enjeux ne sont actuellement pas intégrés dans les statistiques annuelles publiées par Retraite Québec, enjeux que l'on pourrait traduire en questions :

- Quelle est la proportion des régimes complémentaires à prestations déterminées qui sont fermés aux nouveaux participants ?
- Quelle est la situation des retraités vis-à-vis des régimes complémentaires de retraite ?
- Quelle est la proportion des conflits de travail où les régimes de retraite sont en cause ?
- Quelles sont les caractéristiques des régimes mixtes (en particulier hybrides) ?
- Quelle est la qualité des régimes à cotisations déterminées vis-à-vis du revenu de retraite ?

Conclusion

Si la question de la retraite, et plus particulièrement des régimes complémentaires, a été principalement abordée sur le plan de l'expertise actuarielle et comptable dans l'espace public, elle dépasse très largement ces aspects. Bien que ces expertises soient nécessaires pour traiter des aspects techniques des régimes, elles doivent être mises au service des débats publics et de l'appropriation collective des enjeux relatifs à la retraite. De plus, à ces discours doivent s'ajouter les perspectives plus générales de l'économie politique, qui ont été nécessaires pour avoir une vue d'ensemble des institutions à développer pour structurer des politiques publiques dignes de ce nom. L'objectif est de renouer avec une perspective intégrée et à long terme sur l'orientation qu'il est nécessaire de donner aux institutions de la retraite au Québec pour le siècle à venir.