

2011RP-01

Le point sur les pensions

Claude Castonguay

Montréal
Janvier 2011

© 2011 Claude Castonguay. Tous droits réservés. *All rights reserved.* Reproduction partielle permise avec citation du document source, incluant la notice ©. *Short sections may be quoted without explicit permission, if full credit, including © notice, is given to the source.*



CIRANO

Le CIRANO est un organisme sans but lucratif constitué en vertu de la Loi des compagnies du Québec. Le financement de son infrastructure et de ses activités de recherche provient des cotisations de ses organisations-membres, d'une subvention d'infrastructure du Ministère du Développement économique et régional et de la Recherche, de même que des subventions et mandats obtenus par ses équipes de recherche.

CIRANO is a private non-profit organization incorporated under the Québec Companies Act. Its infrastructure and research activities are funded through fees paid by member organizations, an infrastructure grant from the Ministère du Développement économique et régional et de la Recherche, and grants and research mandates obtained by its research teams.

Les partenaires du CIRANO

Partenaire majeur

Ministère du Développement économique,
de l'Innovation et de l'Exportation

Partenaires corporatifs

Banque de développement du Canada
Banque du Canada
Banque Laurentienne du Canada
Banque Nationale du Canada
Banque Royale du Canada
Banque Scotia
Bell Canada
BMO Groupe financier
Caisse de dépôt et placement du Québec
Fédération des caisses Desjardins du Québec
Gaz Métro
Hydro-Québec
Industrie Canada
Investissements PSP
Ministère des Finances du Québec
Power Corporation du Canada
Raymond Chabot Grant Thornton
Rio Tinto
State Street Global Advisors
Transat A.T.
Ville de Montréal

Partenaires universitaires

École Polytechnique de Montréal
HEC Montréal
McGill University
Université Concordia
Université de Montréal
Université de Sherbrooke
Université du Québec
Université du Québec à Montréal
Université Laval

Le CIRANO collabore avec de nombreux centres et chaires de recherche universitaires dont on peut consulter la liste sur son site web.

ISSN 1499-8610 (Version imprimée) / ISSN 1499-8629 (Version en ligne)

Partenaire financier
Développement
économique, Innovation
et Exportation
Québec 



Le point sur les pensions

Claude Castonguay¹

Résumé/abstract

En l'absence de changements au système de sécurité du revenu, plus de 50 % des travailleurs qui se dirigent vers la retraite, dont les salaires se situent de chaque côté de la médiane, vont devoir réduire significativement leur niveau de vie. Ce sont en grande partie des travailleurs de la petite et moyenne entreprise et des travailleurs autonomes. La question de la retraite des deux tiers des travailleurs qui ne peuvent compter que sur la Pension de la sécurité de la vieillesse et le Régime de rentes du Québec ne peut trouver sa solution dans l'établissement généralisé de régimes à prestation déterminée ou de régimes à cotisation déterminée dans leur forme actuelle. Une conclusion s'impose, le caractère facultatif ou volontaire qui caractérise les régimes complémentaires de retraite et les régimes enregistrés d'épargne retraite doit être remplacé par la participation obligatoire et par l'immobilisation de l'épargne retraite. Pour les travailleurs non couverts par un régime d'employeur, la création d'un régime obligatoire de type RÉER est la solution la mieux adaptée en fonction du contexte québécois et de la politique de la sécurité du revenu.

Mots clefs : système de sécurité du revenu, pensions, participation obligatoire.

In the absence of change to the income security system, more than 50% of workers moving toward retirement, with salaries on both sides of the median, will have to reduce significantly their standard of living. For the workers who rely strictly on the Old Age Pension and the Quebec Pension Plan, the solution cannot reside in the setting up of large defined benefit or defined contribution plans in their current form. There is only one conclusion, the existing voluntary approach to complementary pension plans and registered retirement savings plans must be replaced by compulsory participation and the locking-up of retirement savings. For the workers not covered by an employer pension plan, the establishment of a compulsory retirement pension plan, similar to the RRSP, is the solution best adapted to the Quebec context and the income security policy.

Keywords: income security system, pensions, compulsory participation.

¹ Fellow invité, CIRANO, claudio.castonguay@cirano.qc.ca.

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION	5
SECTION 1 - L'ÉTAT DU SYSTÈME DE SÉCURITÉ DE REVENU	6
1.1. LES RÉGIMES PUBLICS	6
1.1.1. <i>La Pension de vieillesse et le Supplément du revenu garanti</i>	7
1.1.2. <i>Le Régime de rentes du Québec</i>	7
1.1.3. <i>L'efficacité du système</i>	8
1.2. LES RÉGIMES DE RETRAITE D'EMPLOYEURS PUBLICS ET PRIVÉS	9
1.2.1. <i>La couverture des Régimes complémentaires de retraite</i>	10
1.3. LES RÉGIMES ENREGISTRÉS D'ÉPARGNE RETRAITE	11
1.4. L'ÉPARGNE ET L'ENDETTEMENT	13
1.5. LE COMPTE D'ÉPARGNE LIBRE D'IMPÔT	14
SECTION 2 - LES REVENUS DES AÎNÉS	15
SECTION 3 - UNE ANALYSE DU SYSTÈME DE SÉCURITÉ DU REVENU	18
3.1. LA PENSION DE LA SÉCURITÉ DE LA VIEILLESSE ET LE SUPPLÉMENT DU REVENU GARANTI	18
3.2. LE RÉGIME DE RENTES DU QUÉBEC.....	19
3.2.1. <i>Le financement du RRQ</i>	19
3.2.2. <i>Le placement de la réserve</i>	21
3.3. LES RÉGIMES COMPLÉMENTAIRES DE RETRAITE	21
3.3.1. <i>Les régimes à prestation déterminée</i>	22
3.3.2. <i>Les régimes à cotisation déterminée</i>	22
SECTION 4 - ILLUSTRATION DE FACTEURS LIÉS AUX PENSIONS	24
SECTION 5 - UN RÉGIME D'ÉPARGNE RETRAITE OBLIGATOIRE	26
5.1. PARTICIPATION FACULTATIVE OU OBLIGATOIRE	26
5.2. L'IMMOBILISATION DE L'ÉPARGNE RETRAITE?	27
5.3. L'ANALYSE DES OPTIONS.....	27
5.3.1. <i>L'option RRQ+</i>	28
5.3.2. <i>L'option RCO-Q</i>	28
5.3.3. <i>L'option RÉÉR+O</i>	29
5.3.4. <i>Le contexte canadien</i>	31
CONCLUSION	33
ANNEXE 1 - LE RÉGIME DES RENTES DU QUÉBEC	34
ANNEXE 2 - LES RÉGIMES ENREGISTRÉS D'ÉPARGNE RETRAITE	35
ANNEXE 3 - LA SITUATION DANS LES AUTRES PAYS	36
ANNEXE 4 - CONSTATS ET ENJEUX CONCERNANT LE SYSTÈME DE RETRAITE QUÉBÉCOIS, RÉGIE DES RENTES DU QUÉBEC, 2010	39

Introduction

Avec l'arrivée dans la soixantaine des naissances d'après-guerre, le Québec est pleinement engagé dans le vieillissement de sa population. Il a d'ailleurs déjà pris certaines mesures qui s'inscrivent dans la voie du vieillissement actif.

L'objectif est de créer une société dans laquelle les aînés sont valorisés, en santé et actifs. Le vieillissement de la population est vu comme une opportunité de mise en valeur du potentiel découlant de la longévité accrue en termes de motivation, de connaissance et d'expérience.

Pour atteindre un tel objectif, le maintien du niveau de vie des aînés est toutefois essentiel. Or, une majorité de travailleurs se dirigent vers la retraite avec des revenus qui ne leur permettront pas de maintenir un niveau de vie compatible avec celui qu'ils ont connu.

En effet, la longévité accrue a changé la donne en matière de pension. Lors de leur création, au cours des années qui ont suivi la guerre mondiale, les régimes de pensions publics et privés prévoyaient verser des pensions pendant une courte période d'années suivant la retraite à 65 ans. Les engagements financiers à l'égard de ces régimes étaient en conséquence relativement limités. Depuis cette époque, les travailleurs prennent leur retraite plus tôt et vivent beaucoup plus longtemps. Il en est résulté une explosion du coût des régimes de pensions aussi bien publics que privés.

La politique de sécurité du revenu à l'égard des travailleurs qui se dirigent vers la retraite n'est plus en mesure d'atteindre son objectif. Malgré sa grande importance, cette problématique est largement méconnue. Cela provient du fait qu'elle nécessite des mesures à court terme dont les effets ne se produisent que sur le moyen et le long terme.

Une double approche est nécessaire pour contrer les conséquences négatives du vieillissement. D'une part, la politique de vieillissement actif doit permettre aux travailleurs, dont l'état de santé le permet, de continuer de travailler tant qu'ils le souhaitent et ainsi accroître leur revenu de retraite. D'autre part, le système de sécurité du revenu doit permettre aux travailleurs de recevoir des rentes qui, avec leurs autres revenus, leur permettent de maintenir leur niveau de vie.

Comment atteindre cet objectif au plan de la sécurité du revenu? Voilà la question que ce rapport analyse. Il s'agit essentiellement d'un document de politique publique.

Le rapport présente en premier lieu l'état du système de sécurité du revenu. Vient ensuite un portrait du revenu des aînés suivi d'une analyse du système de sécurité du revenu. La quatrième section du rapport discute le coût des pensions. Il est suivi de la présentation des options susceptibles de permettre aux travailleurs de maintenir leur niveau de vie à la retraite. Enfin, une brève discussion des enjeux dans le contexte canadien est présentée.

Je tiens à remercier François Vaillancourt, Fellow au CIRANO, pour ses conseils, Pierre Plamondon, actuaire en chef de la Régie des rentes du Québec, et Pouya Ebrahimi, auxiliaire de recherche au CIRANO, pour l'aide qu'ils m'ont apportée dans la collecte et le traitement de l'information et les données.

Section 1 - L'état du système de sécurité de revenu

Notre système de sécurité du revenu à la retraite est composé de quatre paliers :

1. le régime public de base composé de la Pension de la sécurité de la vieillesse (PSV), du Supplément du revenu garanti (SRG) et de l'Allocation au conjoint (AC),
2. le Régime de rentes du Québec (RRQ),
3. les Régimes de retraite d'employeurs publics et privés (RCR),
4. les Régimes enregistrés d'épargne retraite (RÉER).

Ces éléments constituent le système général de sécurité du revenu. L'objectif visé est l'autonomie financière, c'est-à-dire la capacité de maintenir son niveau de vie pendant la retraite².

La sécurité financière des travailleurs âgés repose, outre les revenus de retraite, sur :

- les revenus d'emploi des travailleurs demeurés actifs,
- les épargnes et actifs immobiliers nets de l'endettement. Ceux-ci peuvent générer des revenus ou encore être liquéfiés aux fins de consommation.

Nous présentons ci-dessous une brève analyse de l'état de chacune des composantes de notre système de sécurité du revenu³.

1.1. Les régimes publics

Avant d'aborder l'analyse, il est nécessaire de présenter les deux systèmes de financement des régimes publics de pensions, soit le système par répartition et le financement par capitalisation.

Selon le système par répartition, le financement s'effectue au fur et à mesure. Les prestations versées au cours d'une année sont financées à même les revenus courants. Ce système est contre-indiqué car il ignore les engagements à long terme inhérents aux pensions. En période de ralentissement de l'économie ou de vieillissement de la population, il génère des déficits et accentue les pressions sur les finances publiques.

Si le plein financement par capitalisation n'est pas effectué, l'équilibre financier du régime est rompu. Ce qui provoque un problème d'équité intergénérationnelle. En effet, si une cohorte n'assume pas pleinement le financement de ses prestations éventuelles, ce sont les cohortes subséquentes qui vont devoir en assumer le fardeau et payer la facture.

Au point de vue de l'équité entre les générations, seul le système de capitalisation peut être équitable. Les participants ne font pas porter le fardeau de leurs prestations, ou refiler la facture, sur les générations subséquentes. Par contre, le financement par répartition est inéquitable car il

² Régie des rentes du Québec, L'autonomie financière à la retraite, 2009.

³ Dans ce texte, les termes rente et pension sont interchangeables.

fait porter sur les générations montantes une partie coût des prestations d'une cohorte de participants.

1.1.1. La Pension de vieillesse et le Supplément du revenu garanti

La Pension de la sécurité de la vieillesse (PSV) et le Supplément du revenu garanti (SRG)⁴ constituent le premier palier du système de pension. Le gouvernement fédéral est responsable de ces deux régimes qu'il finance au moyen de ses revenus généraux. Aucune cotisation n'est requise pour être admissible aux prestations de ces deux régimes.

La PSV est versée mensuellement à la grande majorité des Canadiens âgés d'au moins 65 ans. Au Québec, 1,1 million de personnes reçoivent la PSV. Au début de 2010, le montant annualisé imposable s'élevait à 6 204 \$.

Depuis 1989, lorsque le revenu net du contribuable excède un seuil donné, la PSV est réduite. En 2009, le seuil a été fixé à 66 335 \$. Chaque dollar de revenu au-delà du seuil réduit la pension de 15 cents. La PSV est nulle lorsque le revenu net atteint 107 692 \$.

Le SRG apporte un supplément de revenu à compter de 65 ans pour les personnes ou ménages à faible revenu. Il n'est pas imposable et son montant varie selon le revenu et le statut des bénéficiaires. Le SRG est réduit de 1 \$ pour chaque 2 \$ de revenu annuel (excluant la PSV) et il atteint zéro lorsque le revenu annuel hors PSV d'un individu excède 15 672 \$. Pour un célibataire, le supplément maximum est de 7 830 \$. Pour un couple de pensionnés, le supplément maximum annuel est de 10 342 \$. Il atteint zéro lorsque le revenu familial annuel du couple excède 20 688 \$.

Au début de 2009, le SRG était versé à un demi-million de personnes résidant au Québec⁵. Ce qui signifie que **les revenus de près de la moitié des 65 ans et plus n'étaient pas suffisamment élevés pour que ces personnes puissent se suffire à elles-mêmes.**

En plus du SRG, une allocation peut être versée au conjoint, âgé entre 60 et 64 ans, d'un bénéficiaire du SRG. Au début de 2009, 30 000 personnes résidant au Québec recevaient une telle allocation.

1.1.2. Le Régime de rentes du Québec

Le Régime de rentes du Québec (RRQ) constitue le second palier du système de sécurité du revenu des travailleurs à la retraite. Son objectif est d'assurer, avec la pension de vieillesse, un revenu de base aux travailleurs qui quittent le marché du travail.

Le RRQ est un régime public qui assure 25 % des gains de travail jusqu'à concurrence du maximum des gains admissibles, qui s'élevaient en 2009 à 46 300 \$. Le taux de cotisation est

⁴ Nous négligeons l'allocation au conjoint qui joue un rôle peu important.

⁵ Ressources humaines et Développement des compétences Canada (RHDC) (2008), Bulletin statistiques, Régime de pensions du Canada, Sécurité de la vieillesse, décembre, tableau 31.

fixé à 9,9 % des revenus du travail et l'employeur assume la moitié de la cotisation pour les salariés. Les travailleurs autonomes versent 9,9 % de leurs revenus de travail. L'âge requis pour avoir droit à la rente complète est 65 ans et le bénéficiaire peut opter pour recevoir une rente ajustée avant ou après 65 ans⁶.

L'exemple suivant illustre l'apport du RRQ dans les revenus de retraite.

Un travailleur qui aurait cotisé tout au long de sa carrière au maximum des gains admissibles recevrait en 2010 une rente de 11 575 \$ qui, additionnée à sa SV de 6 204 \$ et au SRG de 2 042 \$ alors disponible, lui donnerait un revenu total de 19 821 \$, soit 42,8 % de son revenu de travail terminal en 2009 (46 300 \$). D'autres exemples sont présentés plus loin.

1.1.3. L'efficacité du système

Le taux de remplacement constitue le premier indice permettant d'évaluer l'efficacité du système. Ce taux représente le rapport entre le revenu de retraite et le salaire de fin de carrière.

Il n'existe pas de taux de remplacement idéal ou généralement accepté. Les taux de remplacement brut des régimes publics et obligatoires des pays de l'OCDE, incluant le Canada, varient considérablement d'un pays à l'autre. En 2005-07, le taux de remplacement brut s'est élevé, pour l'ensemble des pays, à 59 % du revenu moyen des travailleurs.

Au Québec, un taux de 70 % est souvent proposé comme objectif. Il n'existe aucun fondement scientifique à l'appui d'un tel taux. On considère qu'à ce niveau le taux tient compte du fait que les dépenses d'une personne à la retraite sont moindres par suite notamment de l'élimination des cotisations syndicales, de la réduction des frais de transport et d'habillement et de la réduction de l'impôt découlant d'un revenu réduit.

Cette approche ne tient pas compte du fait que la personne ou le couple n'ont généralement plus d'enfants aux études et sont devenus propriétaires au cours de leur vie. Il faut de plus tenir compte du fait que dans une unité qui compte deux personnes avec revenu, le partage des dépenses fixes entre elles réduit quelque peu le besoin de revenu de remplacement. Pour ces motifs, un taux de l'ordre de 60 % est considéré comme plus réaliste et atteignable.

L'établissement de cet objectif doit prendre en considération le fait que l'espérance de vie s'est considérablement accrue. Nous croyons que l'objectif de 60 % devrait s'appliquer en fonction de la retraite à l'âge de 65 ans et non plus tôt.

Aux fins de notre analyse, nous avons ainsi retenu un taux de remplacement de 60 %, au niveau du revenu moyen des travailleurs, comme objectif général pour la retraite entre 65 et 70 ans.

Le tableau 1a montre les taux de remplacement à divers niveaux de revenu pour des personnes et des couples qui n'ont aucun autre revenu.

⁶ Une description plus complète du RRQ apparaît à l'Annexe 1.

Tableau 1a : Revenus de retraite des régimes publics et taux de remplacement (2009)

		Personne seule				
Revenu moyen de carrière	\$	20 000	30 000	40 000	60 000	75 000 et plus
Revenu de retraite	PSV	6 204	6 204	6 204	6 204	6 204
	SRG	5 330	4 080	2 830	2 042	2 042
	RRQ	5 000	7 500	10 000	11 575	11 575
	Total	16 534	17 784	19 034	19 821	19 821
Taux de remplacement	%	82,7 %	59,3 %	47,5 %	33,0 %	26,4 %
		Couple (2 revenus de carrière, 50-50 %)				
Revenu moyen de carrière	\$	20 000	30 000	40 000	60 000	75 000 et plus
Revenu de retraite	PSV	12 408	12 408	12 408	12 408	12 408
	SRG	7 842	6 592	5 342	1 421	966
	RRQ	5 000	7 500	10 000	15 000	18 750
	Total	25 250	26 5000	27 750	30 250	32 124
Taux de remplacement	%	126,3 %	88,3 %	69,3 %	50,4 %	42,8 %

Ce tableau permet de constater que le taux de remplacement décroît rapidement dès que le revenu excède 20 000 \$ pour une personne seule et 30 000 \$ au total pour un couple.

CONSTAT

Cette analyse montre qu'à l'exception des personnes dont les revenus sont inférieurs à 25 000 \$, les régimes publics ne peuvent permettre, à eux seuls, aux personnes à la retraite de maintenir leur niveau de vie. D'autres sources de revenu à la retraite sont nécessaires.

1.2. Les régimes de retraite d'employeurs publics et privés⁷

Le troisième pilier comprend les régimes complémentaires de retraite publics et privés (RCR). Ces régimes sont constitués par des employeurs, publics et privés, dans le but de procurer des rentes de retraite aux travailleurs. Ils peuvent être à prestation déterminée (PD) ou à cotisation déterminée (CD).

Dans les régimes PD, la formule de pension est fixée à l'avance. Elle tient compte soit du salaire de carrière ou du salaire de fin de carrière et des années de service. La rente de retraite ne dépend pas du capital accumulé au nom du participant mais est établie en fonction d'une règle préétablie comprenant les années de service et le salaire des dernières années. L'employeur est considéré comme responsable de la solvabilité du régime et les déficits éventuels d'un régime sont généralement assumés par lui.

Dans les régimes CD, l'employeur s'engage uniquement à contribuer un pourcentage prédéterminé du salaire de l'employé. Les cotisations versées par le travailleur et son employeur

⁷ Les données dans cette section ont été tirées de Publication statistique sur les régimes complémentaires de retraite, RRQ, 2007. Les données de 2009 ont été extrapolées à partir de 2007.

sont déposées dans un compte qui génère des revenus de placement jusqu'à la retraite du participant. L'engagement de l'employeur se termine lors du départ de l'employé. La promesse d'un montant préétabli de pension n'est plus là. C'est le participant qui assume le risque financier.

Le nouveau retraité se voit alors dans l'obligation d'investir le capital accumulé dans son compte afin d'obtenir un revenu de retraite dont le montant dépend des rendements obtenus, avant et après la retraite, et de son espérance de vie. Il s'agit pour lui d'une responsabilité, pour laquelle il n'est pas préparé, dans un domaine où les risques prédominent.

1.2.1. La couverture des Régimes complémentaires de retraite

Les pensions pourvues par les RCR constituent une importante source de revenu de retraite. Ces régimes ont connu un essor important en terme de couverture jusqu'à la fin des années 1970.

Toutefois, depuis 1985, le nombre de RCR a diminué considérablement. Comparativement aux 6 964 régimes alors sous la surveillance de la Régie des rentes, on n'en comptait que 2 870 en 2009.

Quant au nombre des cotisants, malgré une augmentation de leur nombre, ils ne représentaient en 2009 que 37 % de la main-d'œuvre active. Sur les 1 540 759 cotisants à un RCR, plus de la moitié (51,7 %) appartiennent au secteur public et parapublic. Dans le secteur privé, seulement un travailleur sur cinq (22,2 %) participait à un RCR.

En contrepartie, en 2009, plus de 2 600 000 travailleurs, soit près de deux travailleurs sur trois (62,7 %), ne participaient à aucun régime complémentaire de retraite⁸.

Au cours des dernières années, plusieurs RCR ont subi d'importants changements. Parmi ceux-ci, le plus significatif provient de la transformation de nombreux régimes à prestation déterminée (PD) en des régimes à contribution déterminée (CD). Il n'existe malheureusement pas de données précises sur le nombre et l'importance de ces transformations.

Le changement vers les régimes à cotisation déterminée a eu pour effet de réduire l'engagement financier des employeurs. C'est ainsi qu'en 2007, les employeurs ont versé 2,9 milliards dans les 1 557 régimes PD contre seulement 251 millions dans les 1 313 régimes CD.

Dans le secteur privé, seulement un travailleur sur cinq participe à un régime PD. Par contre, à quelques exceptions près, tous les employés du secteur public et parapublic continuent de demeurer couverts par des régimes à prestations déterminées et bénéficient de pensions pleinement garanties. Il faut noter qu'une partie importante des coûts de ces régimes est assumée à même les impôts et taxes des travailleurs qui, en majorité, n'ont pas de tel régime complémentaire.

⁸ Les nombres de cotisants incluent des travailleurs qui n'ont participé que pendant un nombre limité d'années. Les données disponibles ne permettent pas de les exclure. En réalité, le nombre de travailleurs participant pleinement à un régime de retraite est largement inférieur à celui indiqué.

Les régimes PD du secteur privé sont concentrés dans la grande entreprise (500 employés et plus) et couvrent des employés à salaires plus élevés. En contrepartie, les travailleurs qui ne bénéficient pas de la couverture des RCR sont concentrés dans les revenus moyens.

Au moment de la création du RRQ en 1966, dans la vision des concepteurs de la sécurité du revenu, les RCR devaient graduellement couvrir la majorité des travailleurs du secteur privé en plus de ceux des secteurs public et parapublic. Or, les employeurs ne se sentent plus responsables des pensions de leurs employés comme par le passé. Les travailleurs sont mobiles et changent d'employeurs. La concurrence sur les marchés internes et externes ne laisse guère de marge aux employeurs. Il faut se rendre à l'évidence, les RCR n'ont pas atteint dans le secteur privé l'objectif envisagé à leur endroit.

Malgré cette limitation, les RCR constituent un élément significatif du système de sécurité du revenu. En 2007, les actifs des RCR au Québec s'élevaient à 155 milliards.

CONSTAT

Le constat est clair. Depuis plus de 20 ans, les régimes complémentaires de retraite ont graduellement diminué en nombre et en importance et rien ne permet d'anticiper un renversement de cette tendance.

Malgré les avantages au plan fiscal qui ont été attribués aux régimes complémentaires de retraite seulement un peu plus d'un travailleur sur trois sont couverts. Ce sont pour la plupart des employés de la grande entreprise dont les salaires sont plus élevés que la moyenne et des employés des secteurs publics et parapublics.

En contrepartie, près de deux travailleurs sur trois demeurent exclus. Ce sont des employés de petites ou moyennes entreprises et des travailleurs autonomes. Leurs salaires se situent autour de la médiane.

1.3. Les Régimes enregistrés d'épargne retraite

Les RÉER constituent le quatrième palier de notre système de sécurité du revenu. Ils permettent aux employés et aux travailleurs autonomes d'épargner en franchise d'impôt en vue de leur retraite. Les sommes que le cotisant retire de son régime, que ce soit avant ou après sa retraite, sont toutefois imposables⁹.

Depuis plusieurs années plus de 1 500 000 contribuables, soit un sur quatre, cotisent chaque année à des RÉER. Malgré ce taux relativement élevé de participation, l'apport des RÉER aux revenus de retraite demeure limité.

En effet, seulement 7,1 % des personnes de 65 ans et plus recevaient en 2006 des revenus de leurs RÉER. De plus, les revenus de retraite provenant des RÉER sont non seulement limités

⁹ Une description plus détaillée des RÉER apparaît à l'annexe 2.

mais leur importance relative est décroissante. Alors qu'ils représentaient 2,13 % des revenus totaux des personnes de 65 et plus en 2 000, ils ne s'élevaient plus qu'à 1,53 % en 2007¹⁰.

L'on doit conclure qu'un nombre élevé de cotisants retirent, pour d'autres fins que la retraite, les sommes accumulées dans leurs RÉER avant leur retraite.

Les données suivantes précisent quelque peu ce portrait des RÉER :

1. en 2008, la cotisation médiane s'est élevée à 2 500 \$,
2. plus les revenus sont élevés, plus la proportion des contribuables qui contribuent aux RÉER est élevée et plus la cotisation est élevée,
3. la valeur moyenne des actifs accumulés dans les RÉER se serait élevée en 2005 à 76 000 \$,
4. les cotisants ne cotisent pas nécessairement de façon continue et n'utilisent qu'une partie de la marge de 18 % des revenus allouée aux fins de la déductibilité des cotisations.

Le tableau 1b présente le portrait en 2009 des cotisants et des cotisations aux RÉER.

Tableau 1b : Données sur les cotisants et les cotisations aux RÉER

Revenus (\$)	Contribuables (nombre)	Cotisants (nombre)	%	Déduction moyenne (\$)
1 à 14 999	1 751 625	44 805	2,4	1 148
15 000 à 34 999	1 976 682	407 584	20,6	2 083
35 000 à 69 999	1 505 657	757 009	50,3	3 690
70 000 à 99 999	314 312	213 106	67,8	6 337
100 000 et plus	188 423	136 961	72,7	11 821
Total	5 736 699	1 556 465	27,1	4 283

Source : Québec, ministère des Finances (2009b)

Malgré leur apport limité aux revenus de retraite, les RÉER constituent un important mécanisme d'épargne. En 2007, l'épargne accumulée par les contribuables québécois dans les RÉER s'élevait à 122 milliards.

CONSTAT

En définitive, les RÉER ne constituent pas un mécanisme d'épargne retraite largement utilisé par les travailleurs. Le nombre de cotisants réguliers et les cotisations demeurent limités.

Malgré les cinquante ans d'existence des RÉER, seul un faible pourcentage des 65 ans et plus reçoit des revenus de retraite de leurs RÉER et ceux-ci représentent moins de 2 % de leurs revenus totaux. Ce sont les contribuables dont les revenus sont plus élevés qui participent davantage aux RÉER.

¹⁰ Les données qui apparaissent dans cette section sont tirées des sources suivantes : Portrait du marché de la retraite au Québec, Régie des rentes du Québec, 2010.- Statistique Canada, tableau 111-0035, Québec, 2000 et 2006, tableau 111-0039 et tableau 111-0039.-Enquête sur les ménages, 2007, Statistique Canada.-Sondage effectué pour CIBC World Markets, (2007).

Il faut se rendre à l'évidence, les RÉER ne constituent pas la solution pour les travailleurs qui ne participent pas à un RCR.

1.4. L'épargne et l'endettement

On ne peut analyser la situation des aînés en fonction de leur retraite sans tenir compte de leurs épargnes et de leurs dettes.

Faute de données plus précises sur l'épargne et l'endettement des Québécois, nous avons utilisé des données portant sur l'ensemble des Canadiens. Le portrait qui se dégage des informations disponibles n'est guère positif.

Au cours des dernières décennies, les habitudes à l'égard de l'épargne et de l'endettement se sont profondément modifiées. On constate que le nombre de ceux qui s'endettent et le montant des dettes augmentent de façon soutenue. Par ailleurs, un tiers des Canadiens n'affectent aucune ressource à l'épargne¹¹.

La dette des ménages canadiens s'élevait en 2008 à 144 % de leurs revenus, près de 42 000 \$ par personne, soit deux fois et demie le montant (en dollars constants) d'il y a vingt ans. Ce niveau d'endettement apparaît nettement excessif¹².

On constate une autre tendance inquiétante. La majorité des personnes dont la dette a augmenté (58 %) affirmait en 2008 que les dépenses courantes, et non les hypothèques, étaient la cause première de cet accroissement.

Les personnes dont le revenu est faible sont beaucoup plus susceptibles de déclarer une augmentation de leur dette que celles faisant partie des tranches supérieures de revenu. En outre, les ménages moins riches continuent de s'enfoncer dans l'endettement et leur valeur nette ne cesse de diminuer.

En contrepartie, tous les ménages ne sont pas endettés. En 2005, la valeur nette médiane des avoirs détenus par les ménages canadiens s'élevait à 148 350 \$. Ces avoirs peuvent apporter à leurs détenteurs des suppléments de revenu de retraite. L'on peut faire l'hypothèse que les ménages en cause font partie des tranches supérieures de revenus.

¹¹ Statistique Canada, Avoirs et dettes détenus par les unités familiales, montants médians, 2005. Les avoirs comprennent les régimes de pensions privés, les RÉER, les dépôts, les fonds mutuels, les obligations d'épargne, etc. Les dettes comprennent les hypothèques, les marges de crédit, les prêts à la consommation, etc.

¹² Sondage effectué à la demande de l'Association des comptables généraux accrédités du Canada et intitulé *Où va l'argent? L'endettement des ménages canadiens dans une économie en déroute*.

CIRANO, La situation financière des retraités des secteurs public, parapublic et privé du Québec, mars 2008.

CONSTAT

À l'exception des travailleurs à plus haut revenu, l'endettement élevé et croissant affecte négativement les perspectives des travailleurs à l'égard de leur retraite et plus particulièrement celles des travailleurs qui ne participent pas à un Régime complémentaire de retraite.

1.5. Le compte d'épargne libre d'impôt

En 2009, le compte d'épargne libre d'impôt (Celi) a été introduit. Un contribuable peut dorénavant investir chaque année un maximum de 5 000 \$ dans son Celi. Un nombre élevé de contribuables (4,7 millions de Canadiens dès la première année) ont ouvert des comptes Celi et y ont investi des sommes considérables (15,8 milliards). On ne sait pas quelle part de ce montant est constituée d'un ajout net d'épargne et quelle part est un transfert d'une épargne déjà existante.

Bien qu'il soit trop tôt pour déceler des tendances et des impacts, il semble bien que les Celi vont constituer un élément positif au plan de l'épargne. Il va être intéressant de voir si les épargnants vont conserver une partie de leurs épargnes en vue de la retraite et si les cotisations aux RÉER vont être réduites.

CONSTAT GÉNÉRAL

À l'exception des personnes à faible revenu, les régimes publics universels ne permettent pas à eux seuls aux personnes à la retraite de maintenir leur niveau de vie. D'autres sources de revenus à la retraite sont essentielles.

Pour la majorité des travailleurs qui se dirigent vers la retraite, les régimes complémentaires de retraite et les RÉER ne leur permettent pas de maintenir leur niveau de vie à la retraite.

Section 2 - Les revenus des aînés

Dans cette section, nous analysons les revenus des aînés et leur évolution.

Le tableau 2a montre l'évolution des revenus en dollars constants des personnes qui, depuis l'année 2000, ont atteint 65 ans, soit l'âge qui est considéré dans le système comme l'âge normal de la retraite.

Les tendances qui se dégagent sont particulièrement intéressantes puisqu'elles permettent d'anticiper l'évolution au cours des prochaines années des revenus des baby-boomers en voie d'atteindre 65 ans et plus.

Plusieurs constatations se dégagent du tableau 2a :

1. sur la période de six ans entre 2000 et 2006, le revenu total médian des 65 à 74 ans n'a augmenté en termes réels que de 4,9 %, soit moins de 1 % par année;
2. les revenus d'emploi ont marqué une croissance constante (9,96 à 13,63 %) et occupent une place de plus en plus importante dans les revenus des 65 ans et plus;
3. la part des revenus provenant de la PSV et du SRG décroît régulièrement;
4. les rentes de retraite du RRQ montrent en termes réels une légère décroissance;
5. les RCR constituent une part croissante des revenus de retraite; toutefois, la décroissance de la couverture de ces régimes devrait avoir pour effet d'infléchir cette tendance au cours des prochaines années;
6. les RÉER constituent un élément marginal et décroissant des revenus des 65 à 74 ans.

Tableau 2a : Le revenu de déclarants aînés âgés de 65 à 74 ans, selon la source de revenu (en pourcentage du revenu total), Québec, 2000-2006

La source du revenu	Années						
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Revenu total d'emploi	9,96	10,14	10,82	11,67	12,37	13,00	13,63
Revenu de placements	11,02	10,55	8,88	8,05	7,96	7,95	8,29
Total des transferts gouvernementaux	46,54	46,47	46,70	46,57	45,55	44,76	43,77
Sécurité de vieillesse et le versement net des suppléments fédéraux	25,65	25,53	25,55	25,59	24,85	24,40	23,87
Régime de pensions du Canada et le Régime des rentes du Québec	18,81	18,64	19,07	18,91	18,70	18,33	17,77
Assistance sociale	0,24	0,23	0,23	0,24	0,22	0,22	0,21
Pensions privées	26,61	27,02	27,86	28,09	28,33	28,57	28,50
Régime enregistré d'épargne-retraite (REER)	2,25	2,12	2,00	1,85	1,86	1,87	1,88
Autres revenus	3,61	3,71	3,74	3,77	3,92	3,85	3,93
Revenu total médian	16100	16114	16159	16009	16303	16432	16894

Source : Statistiques Canada, CANSIM II, Tableau 111-0035 et calculs de Pouya Hebrahimi

En résumé, la part dans les revenus provenant des régimes publics universels (PSV, SRG, RRQ) suit une tendance décroissante. Celle des RCR et des RÉER va, après avoir plafonné, suivre une

même tendance décroissante. Ce qui met en relief toute l'importance des revenus d'emploi. Nous revenons sur cet aspect de la problématique à la section 4.

Voyons maintenant, afin de compléter ce premier aperçu, les revenus en dollars courants. En 2006, ils s'élevaient à 19 100 comparativement à 16 894 en dollars constants de 2000.

En interprétant ces données, il faut tenir compte du fait que les revenus de 19 100 sont ceux de personnes qui étaient, durant leur carrière, plus enclins à épargner, et moins à s'endetter, que celles qui prendront leur retraite au cours des prochaines années. Plusieurs ont bénéficié de régimes d'employeurs, d'économies personnelles, de dettes de consommation peu élevées et ont eu accès à la propriété.

Le tableau 2b montre l'évolution des revenus en dollars constants des personnes qui vont atteindre 65 ans au cours des dix prochaines années

On constate au cours de la période une progression constante et positive de 23,8 % des revenus des personnes qui se dirigent vers la retraite. Cette progression provient des revenus d'emplois (taux de participation et gains du travail plus élevés). Toutes les autres sources de revenus ont perdu de leur importance relative.

Tableau 2b : Le revenu en dollars constants de déclarants âgés de 55 à 64 ans, selon la source de revenu (en pourcentage du revenu total), Québec, 2000-2007

La source du revenu	Années							
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Revenu total d'emploi	58.76	59.15	59.88	61.21	61.46	61.64	61.75	62.88
Revenu de placements	6.98	6.45	5.66	5.14	5.47	5.42	5.89	5.59
Total des transferts gouvernementaux	11.78	11.89	12.03	11.64	11.29	11.04	10.79	10.49
Sécurité de vieillesse et le versement net des suppléments fédéraux	0.52	0.48	0.46	0.43	0.41	0.38	0.36	0.34
Régime de pensions du Canada et le Régime des rentes du Québec	5.63	5.56	6.07	5.92	5.84	5.75	5.64	5.49
Assistance sociale	2.29	2.22	2.12	2.01	1.87	1.76	1.66	1.56
Pensions privées	16.80	17.10	16.97	16.85	16.59	16.57	16.32	15.85
Autres revenus	5.69	5.41	5.46	5.16	5.19	5.34	5.25	5.19
Revenu total médian	20700	21303	22148	22468	23375	24099	24664	25637

Source : Statistiques Canada, CANSIM II, Tableau 111-0035 et calculs de Pouya Hebrahimi.

Les tableaux 2a et 2b mettent en relief l'importance de la participation accrue des aînés au marché du travail comme source d'augmentation de leurs revenus de retraite et le plafonnement des autres sources de revenus.

D'autres sources d'information viennent confirmer et préciser certains aspects de notre analyse.

Une étude fouillée effectuée en 2008 à la demande du Conseil du Trésor conclut que plus de 60 % des retraités québécois ont eu, en 2000, un revenu inférieur à 20 000 \$¹³. Un tel revenu représente seulement 43,2 % des gains admissibles de 46 300 \$ sous le Régime de rentes du Québec. Cette donnée tient toujours car, depuis le début des années 2000, les revenus des personnes de 65 ans et plus sont demeurés relativement stables¹⁴.

Une prévision, selon un modèle sophistiqué, a été présentée à l'occasion d'un symposium de l'Institut de Recherche en Politiques Publiques tenu les 4 et 5 mai 2010 à Toronto. Selon cette prévision, environ la moitié des personnes nées entre 1945 et 1970, soit celles qui se situent dans le 50 % au centre de la distribution des revenus de carrière, doivent anticiper subir une baisse de leur niveau de vie après la retraite d'au moins 25 %¹⁵.

CONSTAT GÉNÉRAL

Le constat général qui se dégage de cette seconde section est clair. Plus de 60 % des travailleurs, dont les salaires se situent de chaque côté de la médiane, ne pourront maintenir leur niveau de vie.

En d'autres termes, en l'absence de changements au système de sécurité du revenu, la majorité des travailleurs vont devoir réduire significativement leur niveau de vie. Ce sont en grande partie des travailleurs de la petite et moyenne entreprise et des travailleurs autonomes.

Ce constat met notamment en relief l'importance de la participation accrue des aînés au marché du travail comme source d'augmentation de leurs revenus de retraite.

¹³ La situation financière des retraités des secteurs public, parapublic et privé du Québec, mars 2008, p. 20.

¹⁴ Selon les données du recensement 2005, le revenu médian avant impôts des personnes de 65 ans et plus était de 18 324 \$.

¹⁵ Michael Wolfson, Université d'Ottawa, Symposium de l'IRPP sur le système de revenu de retraite, Toronto, 4 et 5 mai 2010.

Section 3 - Une analyse du système de sécurité du revenu

Notre système de sécurité du revenu a une riche histoire. Des leçons doivent en être dégagées. Au cours des cinquante dernières années, le contexte socio-économique dans lequel il s'insère s'est profondément transformé. Le système doit s'adapter. Il a été établi à une époque au cours de laquelle la population québécoise connaissait une forte croissance. Aujourd'hui, elle vieillit et sa structure se transforme.

La durée de la vie humaine s'est accrue de façon spectaculaire. La retraite n'est plus une courte période de repos à la fin d'une vie de travail. Elle constitue une phase de la vie qui peut se prolonger de vingt à trente ans. La durée accrue du paiement des pensions en augmente considérablement le coût. C'est une réalité qui confronte tous les régimes aussi bien universels que d'employeurs.

La grande mobilité de la main-d'œuvre a fait en sorte que les employeurs ne se considèrent plus aussi responsables à l'égard de la retraite de leurs employés.

Notre système de sécurité du revenu est pleinement intégré et composé d'éléments relevant soit du gouvernement fédéral ou du gouvernement québécois. Chaque gouvernement doit tenir compte de cette réalité et ne devrait pas agir de façon isolée.

Enfin, la mobilité des travailleurs exige la pleine transférabilité entre le Régime de rentes du Québec et le Régime de pension du Canada et avec tout nouveau système qui pourrait être créé.

C'est sous cet éclairage que nous présentons dans cette section une analyse de certains aspects de chacun des paliers du système de sécurité du revenu.

3.1. La Pension de la sécurité de la vieillesse et le Supplément du revenu garanti

La PSV et le SRG constituent la base du système de sécurité du revenu. Grâce à ces deux régimes, le Canada se classe selon l'OCDE au 4^e rang des pays occidentaux ayant les plus bas taux de pauvreté parmi leurs aînés.

La PSV et le SRG sont indexés en fonction de l'indice des prix à la consommation. Étant donné que cet indice croît moins rapidement que celui des salaires, ils subissent une baisse relative continue de leur valeur par rapport aux revenus de fin de carrière.

Le financement des deux régimes se fait par un système de répartition.

Chaque année, les prestations sont financées au fur et à mesure à même les revenus généraux du gouvernement fédéral. Contrairement au RRQ, aucune réserve n'est accumulée. Ce qui fait en sorte que le financement de la PSV et du SRG comporte des garanties limitées de stabilité et de permanence pour l'avenir.

Le tableau 3a montre l'effet dans l'avenir du vieillissement de la population sur les coûts relatifs de la PSV et du SRG

Tableau 3a : Fardeau relatif de la PSV

Année	Population 65+ (1000)	Population totale (1000)	% de la population totale	Fardeau relatif (%)
2010	4823	34138	14,1	100
2020	6849	38025	18,0	127
2030	9413	41740	22,6	160

Source : CANSIM 052.0005 Statistique Canada

Note : Plusieurs scénarios de projection sont offerts par Statistique Canada. Le scénario retenu ci-haut correspond à la croissance moyenne selon des tendances historiques (1981 à 2008).

Comme on peut le constater au tableau 3a, le fardeau relatif de la PSV va augmenter, toute chose étant égale par ailleurs, de 60 % au cours des vingt prochaines années. Ces deux programmes vont ainsi exercer, compte tenu de leur importance, une forte et croissante pression sur les finances publiques fédérales.

Devant une telle perspective, il serait totalement irréaliste d'anticiper dans l'avenir une hausse de l'indexation ou des prestations de la PSV. D'ailleurs, la PSV a déjà subi en 1989 une réduction afin de réduire le fardeau fiscal de ce programme¹⁶.

3.2. Le Régime de rentes du Québec

Depuis sa création en 1966, le RRQ constitue le second pilier du système de sécurité du revenu. Dans l'ensemble, ce régime a bien résisté à l'épreuve du temps. Toutefois, son financement et le placement de sa réserve soulèvent des questions.

3.2.1. Le financement du RRQ

Le RRQ est financé selon le système de capitalisation qui a pour objet la solvabilité du régime et le respect de l'équité entre les générations. Selon le système de capitalisation, chaque cohorte de participants doit assumer le plein financement des prestations qu'elle recevra éventuellement. En conséquence, ce système implique que les engagements en vertu d'un régime soient pleinement capitalisés.

En 1998, le RRQ était en position de déséquilibre financier. Le taux de cotisation qui n'assurait pas le plein financement du régime fut alors haussé. Sur une période de six ans, le taux de cotisation a connu une forte hausse en passant de 6,0 à 9,9 %.

Grâce à cette hausse, l'équilibre financier fut rétabli. La réserve accumulée devait atteindre en 2021 le niveau souhaité, soit 3,9 fois les sorties de fonds de l'année, et elle ne devait être épuisée

¹⁶ La PSV est réduite dès que le revenu d'une personne atteint un seuil donné. En 2009, le seuil était fixé à 66 335 \$.

qu'en 2051. Le taux de cotisation d'équilibre fut de la sorte ramené à 10,3 %, ce qui fut considéré comme établissant un niveau acceptable d'équité entre les générations¹⁷.

Toutefois, depuis 1998, la situation financière du RRQ s'est de nouveau graduellement détériorée. Trois facteurs en ont été la cause. Ce sont en ordre décroissant : les faibles rendements sur la réserve, la hausse de l'espérance de vie et la libéralisation de la rente de retraite pour favoriser le vieillissement actif.

En bref, voici comment la situation a évolué :

1. en juin 2008, un rapport actuariel signale que la réserve deviendra nulle en 2049 plus tôt qu'en 2051 et que le taux de cotisation d'équilibre est passé à 10,62 %, ce qui signifie un écart de 0,72 % par rapport au taux de cotisation en cours de 9,9 %. Ces changements faisaient suite à une amélioration de la rente de retraite.
2. au début de 2009, la Régie faisait état des dégâts causés par la crise financière. La réserve accusait une baisse sans précédent en passant de 34,7 à 25,7 milliards. Cette baisse eut notamment pour effet de rapprocher de douze années, soit en 2037, l'épuisement de la réserve.
3. selon une dernière mise à jour permettant d'évaluer de façon plus complète les effets de la crise, la réserve du RRQ deviendrait nulle en 2035. La nouvelle évaluation situait le taux de cotisation d'équilibre à 10,95 %, soit un écart négatif de 1,05 % par rapport au taux de 9,9 %.

Il faut conclure que le principe du financement par capitalisation du régime et celui de l'équité intergénérationnelle ne sont plus respectés. Le rétablissement de l'équilibre financier du RRQ constitue la première priorité à l'égard de ce régime.

Tant que cette révision ne sera pas effectuée, une part grandissante du coût des rentes des personnes qui sont en voie de prendre leur retraite va être transférée sur les travailleurs plus jeunes. Ce qui est nettement inéquitable.

Par contre, le financement du Régime de pension du Canada est demeuré, malgré la crise financière, pleinement équilibré. La réserve actuarielle ne deviendra nulle qu'en 2075 soit 40 ans plus tard que celle du RRQ. Comme nous le verrons plus loin, un tel écart n'est pas sans implication.

La différence en faveur du Régime de pension du Canada provient des rendements plus élevés sur la réserve et du fait que la population dans les autres provinces vieillit moins rapidement qu'au Québec¹⁸.

¹⁷ Il s'agit du taux de cotisation qui serait nécessaire pour maintenir constant à long terme le rapport entre la réserve et les sorties de fonds annuels. Plus ce taux se rapproche du taux de cotisation, plus le niveau d'équité est élevé. Par rapport au taux de cotisation de 9,9 %, l'écart de 0,4 est apparu acceptable.

¹⁸ Régie des rentes du Québec, *Vers un Régime de rentes du Québec renforcé et plus équitable*, 2008.

3.2.2 Le placement de la réserve

Le financement du RRQ est fondé sur l'hypothèse d'un rendement annualisé de 7 %. Or, le rendement moyen obtenu au cours des dix dernières années n'a été que de 2,9 %.

Le rendement au cours des deux dernières années a évidemment été affecté par la chute des marchés en 2008-9. Aussi, afin d'avoir une appréciation des résultats obtenus par les gestionnaires, exclusion faite des effets de la crise, nous avons comparé les rendements obtenus au cours des dix dernières années sur les réserves du RRQ avec les rendements sur les réserves du Régime de pensions du Canada (RPC). Une telle comparaison est pleinement justifiée puisque les deux régimes sont équivalents et poursuivent la même mission.

Comparativement au rendement moyen de 2,9 % par année sur la réserve du RRQ, l'Office d'investissement du Régime de pension du Canada a obtenu sur la même période un rendement moyen de 5,5 %¹⁹. L'effet cumulatif d'un tel écart sur une période de 10 ans se traduit par une différence de plus de 25 %.

Si le rendement sur la réserve du RRQ avait été de 5,5 % au cours des dix dernières années, la réserve se serait élevée à la fin de 2009 à 37,3 milliards plutôt qu'à 29,9 milliards. Cette différence de quelque 7 milliards sur les rendements obtenus sur la réserve constitue la principale cause de la détérioration de la situation financière du RRQ.

Si un système d'évaluation valable et public, portant sur une période d'années, avait existé, des correctifs auraient pu être apportés plus tôt. **Le maintien de la santé financière du RRQ est d'une telle importance que la mise en place d'un mécanisme d'évaluation de la performance de la Caisse de dépôt s'impose.**

3.3. Les Régimes complémentaires de retraite

Nous avons vu précédemment que, au cours des vingt dernières années, la couverture des RCR a considérablement diminué en nombre et en importance. Nombre de régimes à prestation déterminée (PD) ont de plus été transformés en régimes à cotisation déterminée (CD) comportant une importante réduction des cotisations des employeurs.

Les employeurs ont clairement réduit leurs engagements financiers à l'égard de la retraite. Les pensions des travailleurs présentement sur le marché du travail vont être inférieures à celles des personnes présentement à la retraite.

Quel sont les facteurs qui ont provoqué ces changements?

Analyses actuarielles du Régime de rentes du Québec au 31 décembre 2003 et au 31 décembre 2006. Rapport actuariel modifiant l'analyse actuarielle du Régime de rentes du Québec au 31 décembre 2006. Mise à jour au 31 décembre 2008 de l'analyse actuarielle du Régime de rentes du Québec au 31 décembre 2006.

¹⁹ L'Office d'investissement du RPC, Rapport annuel 2010.

3.3.1. Les régimes à prestation déterminée

Pour comprendre la situation, il faut se souvenir que le régime PD comporte l'engagement d'une pension prédéterminée. Pour le travailleur, cet engagement constitue un important gage de sécurité. Pour l'employeur, il constitue une obligation qui doit être quantifiée et inscrite à titre de passif aux états financiers de l'entreprise.

Au cours des dernières décennies, les passifs des caisses de retraite ont connu une croissance soutenue. Plusieurs facteurs ont contribué à cette croissance : l'espérance de vie toujours plus longue, les changements dans la comptabilisation des engagements, les rendements peu élevés sur les placements et la chute des valeurs provoquée par la crise.

Pendant ce temps, l'épineuse question de la responsabilité des déficits dans les caisses de retraite est demeurée sans solution satisfaisante aux yeux des employeurs et des syndicats. L'employeur continue d'être considéré comme seul responsable des déficits. Par contre, si un régime est en position de surplus, l'employeur ne peut en tenir compte. Par ailleurs, la réglementation fiscale impose une limite sur les surplus dans les caisses de retraite ce qui a pour effet de priver l'employeur d'une marge légitime en période de récession.

À ces difficultés s'ajoutent la lourdeur et la complexité de l'administration des régimes à prestation déterminée. Seules les administrations publiques et les entreprises d'une taille assez grande ont la capacité d'assumer de telles tâches.

Enfin, les crises provoquées par l'ampleur des problèmes financiers de certaines grandes entreprises ont montré que les prestations de ces régimes sont loin d'être pleinement garanties. On a constaté que les passifs découlant des pensions ont pris de telles proportions qu'ils ont mis en cause la survie de certaines entreprises. À titre d'exemples, les prestataires des régimes de retraite de GM et de Nortel ont réalisé, contre toute attente, que leurs pensions de retraite n'étaient pas à l'abri des créanciers.

L'on doit enfin tenir compte du fait que le contexte dans lequel les entreprises du secteur privé font affaire a profondément changé. Les marchés se sont ouverts et la concurrence y est beaucoup plus vive. Seules les entreprises les plus solides financièrement ont pu conserver leurs régimes PD. Plusieurs ont jugé nécessaire de réduire les avantages pourvus par leur régime de retraite à leurs nouveaux employés.

3.3.2. Les régimes à cotisation déterminée

Les régimes CD sont essentiellement des RÉER collectifs. Ils se différencient des RÉER individuels par le fait que l'employeur contribue et prélève les cotisations des employés. Les frais de gestion sont moins élevés.

L'engagement de l'employeur se termine au départ ou à la retraite de l'employé. Ce dernier doit alors prendre seul les décisions relatives à son RÉER. Or, il s'agit de questions complexes et lourdes de conséquences. De façon générale, la personne ne sait pas à qui s'adresser et ne sait

comment obtenir l'information nécessaire. De toute façon, même si elle disposait de cette information, elle n'est généralement pas en mesure, par manque de connaissance, de prendre des décisions éclairées.

Comment une personne ordinaire peut-elle juger si un intermédiaire a la compétence pour la conseiller judicieusement? Comment, parmi la panoplie des produits offerts sur le marché, dont plusieurs comportent des frais élevés, peut-elle faire des choix éclairés? Comment peut-elle évaluer le niveau de risque qu'elle peut assumer? À l'exception d'une minorité qui se croit en mesure de prendre de telles décisions, la grande majorité des personnes sont démunies.

CONSTAT

Les facteurs expliquant la décroissance des régimes complémentaires de retraite sont nombreux et complexes.

Il faut conclure que la question de la retraite des deux tiers des travailleurs qui ne peuvent compter que sur la PSV et le RRQ ne peut trouver sa solution dans l'établissement généralisé de régimes à prestation déterminée ou de régimes à cotisation déterminée dans leur forme actuelle.

Section 4 - Illustration de facteurs liés aux pensions

Les tableaux qui suivent visent à mieux visualiser les épargnes requises pour accumuler des capitaux à la retraite et pour constituer des rentes viagères.

Le tableau 4a montre le montant de capital requis pour constituer une rente viagère ou une rente réversible à 60 % au conjoint, de 1,000 \$ payable chaque mois, avec et sans indexation. Comme il s'agit de prévisions, nous avons cru utile de présenter le coût des rentes selon trois taux d'intérêt (4,5 et 6 %).

A la lecture du tableau 4a, on peut constater des différences marquées dans les coûts selon qu'il s'agit d'un homme ou d'une femme, de l'âge au commencement du paiement de la rente, de l'indexation ou non de la rente et, enfin du taux d'intérêt.

Tableau 4a : Valeurs actualisées ou coûts des rentes

Montant : 1 000 \$ payable à chaque mois ou 12 000 \$ par année

Âge	Homme			Femme		
	Taux d'intérêt			Taux d'intérêt		
	4 %	5 %	6 %	4 %	5 %	6 %
Viagère						
Indexation 0 %						
55 ans	193 194	172 942	156 052	204 776	181 994	163 203
60 ans	173 134	156 839	142 994	186 023	167 261	151 498
65 ans	151 699	139 105	128 204	165 676	150 778	138 023
70 ans	129 718	120 433	112 244	144 255	132 935	123 056
Indexation 2 %						
55 ans	247 680	217 708	193 194	267 282	232 693	204 776
60 ans	215 580	192 464	173 134	235 840	208 548	186 023
65 ans	183 466	166 338	151 699	203 958	183 198	165 676
70 ans	152 415	140 299	129 718	172 414	157 298	144 255
Réversible à 60 % au conjoint						
Indexation 0 %						
55 ans	222 404	195 368	173 481	221 244	194 865	173 376
60 ans	206 131	183 113	164 133	204 414	182 163	163 687
65 ans	187 716	168 756	152 822	185 379	167 260	151 917
70 ans	167 380	152 384	139 531	164 386	150 253	138 044
Indexation 2 %						
55 ans	299 120	256 229	222 404	295 181	254 004	221 244
60 ans	269 309	234 344	206 131	264 684	231 467	204 414
65 ans	238 028	210 471	187 716	232 795	206 938	185 379
70 ans	205 850	185 000	167 380	200 131	180 844	164 386

Table de mortalité : UP94 projetée en 2015

Source : Régie des rentes du Québec

Ainsi, la valeur d'une rente viagère de 1 000 \$ par mois payable à un homme à compter de 65 ans, selon l'hypothèse d'un taux d'intérêt de 5 %, s'élève à 139 105 \$. Si la rente est indexée, la valeur s'établit à 168 756 \$, soit une augmentation de 21,3 %. Si la même rente est versée à une femme, la valeur s'élève à 150 778 \$ et, si la rente est indexée, à 183 198 \$, soit une augmentation de 21,5 %.

Si au lieu de rentes viagères, il s'agit de rentes réversibles à 60 % au conjoint, les valeurs des rentes augmentent de plus de 20 %.

On constate également des variations prononcées selon l'âge au début de la rente. Ainsi, pour un homme, la valeur de la rente est 43,6 % plus élevée si elle débute à 55 ans au lieu de 70 ans.

L'âge auquel une personne commence à épargner en vue de la retraite a également un effet prononcé sur les montants d'épargne nécessaires pour accumuler un capital donné. Ainsi, si un homme commence à épargner à 40 ans en vue d'une rente viagère à 65 ans d'une valeur de 139,105 \$, il devra épargner chaque année 2,916 \$ ou 243 \$ par mois. Si par contre il commence à épargner à 50 ans, les montants s'élèvent alors à plus du double, soit 6,463 \$ et 539 \$. On voit donc toute l'importance de commencer à épargner assez tôt pour la retraite.

Enfin, on constate que les taux d'intérêt ont une influence prononcée sur les coûts des rentes.

Section 5 - Un régime d'épargne retraite obligatoire

Quelles sont les options qui au plan du système de sécurité du revenu pourraient permettre aux travailleurs qui ne participent pas à un régime complémentaire de retraite de maintenir leur niveau de vie à la retraite.

La réponse à cette question ne peut consister en de simples améliorations ponctuelles à différents éléments du système. Au-delà d'améliorations utiles et nécessaires, des changements fondamentaux sont essentiels.

Tel qu'établi précédemment, selon le système actuel de sécurité du revenu, plus de 60 % des travailleurs devront subir des réductions significatives de leur niveau de vie à la retraite. Cela provient du fait que les RCR et les RÉER se sont avérés incapables, après cinquante ans d'existence, d'atteindre leurs objectifs malgré tous les efforts visant à favoriser leur développement²⁰.

Les travailleurs non couverts par des régimes d'employeurs publics et privés doivent faire face à de sérieux risques financiers et de longévité. Ils n'ont ni les connaissances ni l'expertise pour prendre des décisions rationnelles et, de plus, ne bénéficient pas d'économies d'échelles.

5.1. Participation facultative ou obligatoire

Cette question comporte un aspect fondamental. Les recherches effectuées par les économistes du comportement concluent que les personnes qui n'épargnent pas en vue de la retraite croient implicitement que, si elles sont éventuellement mal prises, l'état ne les laissera pas sombrer dans la pauvreté²¹. Une telle attitude est irresponsable et profondément inéquitable à l'endroit des autres membres de la collectivité et, plus particulièrement, de ceux qui épargnent en vue de leur retraite.

En agissant ainsi elles reportent le fardeau éventuel créé par leur insouciance sur les payeurs de taxes et ceux qui ont fait preuve de prévoyance en vue de leur retraite. L'obligation d'épargner permet d'imposer à tous un fardeau équitable. Elle établit un partage plus équitable des responsabilités entre le citoyen et la collectivité.

En définitive, c'est le principe de solidarité qui s'applique tout comme dans les régimes d'assurance maladie et d'assurance médicaments. Les personnes doivent accepter certaines obligations afin de bénéficier des soins ou de la sécurité du revenu à la retraite.

²⁰ Régie des rentes, Constats et enjeux concernant le système de retraite québécois, août 2010, p.57. Selon la Régie, 64 % des Québécois n'ont pas de RCR et la totalité de leur épargne en vue de la retraite est sous forme de RÉER ou d'un équivalent. Or, les RÉER ne représentent qu'environ 2 % des revenus des aînés.

²¹ OCDE Working Papers on Insurance and Private Pensions, No 11, 2007. Implications of Behavioural Economics for Mandatory Individual Account Pension Systems.

En outre, l'expérience acquise au cours des dernières décennies montre que l'approche facultative ne peut constituer la solution au problème que constitue la non-couverture d'environ deux travailleurs sur trois par des régimes de retraite facultatifs. L'expérience est concluante.

L'obligation d'épargner doit être imposée aux travailleurs qui ne participent pas à un régime de retraite d'employeur.

5.2. L'immobilisation de l'épargne retraite?

L'approche obligatoire soulève à son tour la question suivante : les épargnes accumulées par les cotisations doivent-elles servir, sauf rares exceptions, à fournir un revenu viager à la retraite? Ce concept, appelé, immobilisation, assure que les fonds épargnés seront effectivement utilisés pour la retraite et pour prémunir contre le risque de longévité.

Les économistes du comportement et les recherches empiriques montrent que, dans la réalité, les individus ne savent pas bien gérer leur épargne retraite parce qu'ils n'ont pas les connaissances nécessaires pour faire des choix appropriés ou parce qu'ils n'ont pas suffisamment de volonté pour mettre en œuvre les décisions nécessaires ou, parfois encore, parce qu'ils pèchent par excès de confiance.

Au Québec, l'expérience acquise grâce aux RÉER montre que la majorité des épargnants cotisent de façon irrégulière et retirent leurs épargnes avant leur retraite.

Confrontés par les deux questions qui précèdent, un grand nombre de pays ont créé des régimes obligatoires constitués de comptes individuels immobilisés. Parmi ces pays, on note l'Australie, le Chili, le Danemark, Hong Kong, le Mexique, la République Tchèque, la Suède, etc.

Une conclusion s'impose, **le caractère facultatif ou volontaire qui caractérise les RCR et les RÉER doit être remplacé par une approche de nature obligatoire et par l'immobilisation des épargnes.**

Il faut noter que des revenus adéquats à la retraite auront pour effet de réduire les dépenses futures des gouvernements de même que le fardeau supporté par les générations futures.

5.3. L'analyse des options

Parmi les solutions mises de l'avant dans le débat sur les pensions en cours à l'échelle canadienne, nous analysons les trois options qui retiennent davantage l'attention. Elles ont toutes trois pour objet la couverture des travailleurs qui ne participent pas à un RCR :

1. l'option RRQ+ qui consiste à accroître la couverture du RRQ en haussant les revenus couverts et les cotisations,
2. l'option RCO-Q selon laquelle un nouveau régime de rentes complémentaire et obligatoire serait créé,
3. l'option RÉER+O selon laquelle un RÉER obligatoire serait créé.

L'analyse qui suit tient compte des leçons, constats et conclusions que nous avons dégagés.

5.3.1. L'option RRQ+

Selon cette option, deux changements seraient apportés à la couverture du Régime de rentes du Québec. Le maximum des gains admissibles serait haussé à une fois et demie ou deux fois le salaire médian et le pourcentage des gains couverts par le RRQ serait porté de 25 % à 40 ou 50 %. Le taux de cotisation présentement de 9,9 % serait haussé de façon substantielle (75 à 100 %) pour couvrir le niveau plus élevé des prestations et rétablir l'équilibre financier du régime.

L'option RRQ+ aurait l'avantage d'être facile à expliquer et à mettre en application au plan administratif. Elle s'inscrit en outre dans la continuité.

Cette option comporte toutefois de sérieux désavantages :

1. elle aurait pour effet de hausser les cotisations des travailleurs à faibles revenus même s'ils sont déjà bien couverts par la combinaison de la PSV, le SRG et le RRQ,
2. les travailleurs à revenus plus élevés déjà couverts par des RCR et des RÉER subiraient également une hausse de leurs cotisations,
3. le choix de cette option pourrait mettre en cause le rétablissement de l'équilibre financier du RRQ; la tentation serait grande de hausser davantage les prestations que les cotisations,
4. les employeurs seraient appelés à absorber une hausse substantielle de leurs cotisations ce qui est contre indiqué dans le contexte hautement concurrentiel actuel. De plus, le fardeau additionnel imposé aux employeurs aurait fort probablement pour effet de les inciter à mettre fin au nombre de RCR ou d'en diminuer les avantages,
5. la dépense fiscale découlant de la déductibilité des cotisations serait inutilement élevée.

La somme des désavantages l'emporte nettement sur les avantages.

Pour contrer certains de ces aspects, une option RRQ+ a été proposée selon laquelle seuls les gains couverts seraient haussés. Une telle option, en plus de ne pas être ciblée sur les travailleurs non couverts, aurait pour effet d'accentuer le déséquilibre financier du RRQ. Elle nous apparaît nettement contre indiquée.

5.3.2. L'option RCO-Q

Selon cette option, un régime complémentaire obligatoire serait établi afin de couvrir les travailleurs qui ne participent pas à un régime d'employeur RCR.

Le modèle suivant s'inspire des modalités mises de l'avant :

1. les participants à ce régime auraient des comptes d'épargne personnels,
2. le niveau des cotisations serait fixé afin d'atteindre un taux de remplacement total de l'ordre de 50 à 60 %. Les cotisations seraient versées à parts égales par les travailleurs et

les employeurs. Aucune retenue ne serait effectuée sur les gains en dessous d'un plancher de l'ordre de 25 000 \$ et au-dessus de la limite maximale fixée pour les RÉER,

3. les sommes accumulées dans les comptes personnels seraient immobilisées et les retraits ne seraient permis que pour des motifs exceptionnels telle l'acquisition d'une habitation, les épargnes accumulées dans des RÉER pourraient être transférées dans les comptes personnels,
4. le placement des fonds accumulés par ce régime serait géré par un organisme indépendant du gouvernement selon le modèle de l'Office d'investissement du régime de pension du Canada qui fait appel aux gestionnaires de fonds jugés les plus efficaces,
5. au plan administratif, les cotisations pourraient être perçues et versées dans les comptes personnels par les mêmes mécanismes que pour le RRQ,
6. les retraités pourraient obtenir d'institutions financières agréées le type de rente qui leur apparaît le plus approprié parmi un choix établi par règlement.

Les avantages que comporte l'option RRC-Q sont les suivants :

1. tous les travailleurs seraient couverts,
2. le rétablissement de l'équilibre financier du RRQ ne risque pas d'être masqué comme dans l'option précédente,
3. comme ce régime ne comporte pas de prestations déterminées, il ne présente aucun risque de solvabilité,
4. la dépense fiscale est concentrée sur les travailleurs à revenus moyens,
5. le principe de l'équité intergénérationnelle est pleinement respecté.

Les désavantages sont les suivants :

1. les employeurs seraient appelés à assumer une hausse substantielle de leurs cotisations; dans le contexte compétitif actuel, une telle hausse est nettement contre indiquée,
2. les employeurs opéreraient pour réduire de façon correspondante la couverture de leurs RCR ou y mettraient fin.

À la place de cette option, l'établissement de régimes semblables, mais mis en place par des groupes d'employeurs (régimes multi-employeurs), a été proposé. Une telle approche diffère de l'option RCQ-O en imposant aux employeurs le fardeau de cotisations de pensions additionnelles et les frais d'administration de ces régimes. Elle ne comporte aucun avantage réel par rapport à l'option RCQ-O.

L'option RRC-Q est nettement supérieure à l'option RRQ+. Toutefois, même si les désavantages sont moins nombreux, ils sont majeurs.

5.3.3. L'option RÉER+O

Selon cette option, les travailleurs non couverts par un RCR seraient tenus de cotiser à un régime RÉER obligatoire.

Le modèle suivant s'inspire des modalités proposées :

1. les travailleurs ayant atteint 35 ans et qui ne participent pas à un RCR seraient tenus de cotiser 5 %²² de leur revenu du travail; les cotisations seraient déductibles aux fins de l'impôt sur le revenu,
2. les revenus couverts se situeraient entre un minimum (25 à 30 000 \$) et un maximum (60 à 80 000 \$),
3. chaque travailleur aurait dans le cadre de ce régime un compte personnel dans lequel ses cotisations seraient versées,
4. les comptes personnels porteraient intérêt selon les rendements obtenus sur leur investissement : un rendement minimum, calculé en fonction d'un indice telle la croissance du PIB, serait garanti par le gouvernement,
5. les sommes accumulées dans les comptes personnels seraient immobilisées et les retraits ne seraient permis que pour des motifs exceptionnels telle l'acquisition d'une habitation,
6. les montants accumulés dans des RCR et des RÉER traditionnels pourraient être transférés dans les comptes personnels,
7. à compter de 65 ans, les participants auraient le choix de recevoir une rente viagère ou une rente conjointe auprès d'institutions financières agréées,
8. les fonds accumulés dans le cadre de ce régime seraient gérés par un organisme indépendant du gouvernement selon le modèle de l'Office d'investissement du Régime de pension du Canada qui fait appel aux gestionnaires de fonds jugés les plus efficaces.

Les avantages de l'option RÉER+O sont les suivants:

1. elle oblige les travailleurs à économiser en vue de leur retraite et les rend davantage conscients de l'importance de se préparer en vue de cette éventualité,
2. les travailleurs sont protégés par la garantie d'un rendement minimum sur leurs comptes personnels,
3. les employeurs n'auraient pas à assumer de cotisations additionnelles et seraient moins incités à mettre fin à leurs RCR ou en réduire les avantages,
4. la dépense fiscale découlant de la déductibilité des cotisations serait concentrée sur les seuls travailleurs couverts,
5. au plan administratif, les cotisations pourraient être perçues et versées dans les comptes personnels selon les mêmes mécanismes que pour le RRQ,
6. les coûts unitaires de cette option sont moindres que sous l'option précédente,
7. le principe de l'équité intergénérationnelle est pleinement respecté.
8. cette option permet d'introduire une solution adaptée à la situation actuelle et prévisible des travailleurs à l'égard de leur retraite sans lancer un débat sur le RRQ et entremêler les deux questions.

²² Ce taux de cotisation serait suffisant dans le cas d'un travailleur gagnant 45 000 \$ par année, qui commence à cotiser à 45 ans et vise une rente viagère indexée commençant à 65 ans; taux d'intérêt 5 %.

L'option RÉER-O, selon laquelle un RÉER obligatoire serait créé, est nettement la mieux adaptée en fonction du contexte québécois et des objectifs de la politique de sécurité du revenu.

5.3.4. Le contexte canadien

La politique de la sécurité du revenu implique les deux ordres de gouvernement. L'évolution du débat sur la question à l'échelle canadienne intéresse directement le gouvernement québécois. Or, il est fort possible qu'elle devienne un des enjeux de la prochaine élection au niveau fédéral. Il est donc nécessaire d'analyser les options dans cette perspective.

Notre système de sécurité du revenu est composé d'éléments étroitement inter reliés : la PSV et le SRG, le Régime de rentes du Québec et le Régime de pension du Canada (RRQ/RPC) de même que les avantages fiscaux accordés aux RCR et aux RÉER. Une telle intégration signifie que ni l'un ni l'autre des deux gouvernements ne peut prendre des décisions de manière unilatérale.

Il faut aussi prendre en considération le fait que les problématiques ne sont pas les mêmes. D'une part, la population québécoise vieillit plus vite que l'ensemble de la population canadienne. D'autre part, les niveaux de revenus et la situation financière des travailleurs québécois par rapport à leurs homologues des autres provinces comportent des écarts non négligeables.

La mobilité des travailleurs exige en outre que les régimes RRQ et RPC demeurent pleinement transférables. De plus, la même exigence s'appliquerait à tout nouveau régime qui pourrait être créé.

Les propositions formulées dans le cadre du débat peuvent être regroupées sous trois titres :

1. Une expansion du Régime de pension du Canada (RPC) au moyen d'une importante hausse (40 à 50 %) des revenus couverts et des cotisations exigibles des travailleurs et des employeurs.

Compte tenu de la solide situation financière du RPC, son expansion par une hausse des revenus couverts et des cotisations présente de l'attrait au plan politique. Or, la situation financière du RRQ ne présente pas une telle marge de manœuvre.

Si le gouvernement canadien optait pour l'expansion du RPC, le gouvernement québécois serait placé dans une situation difficile. Rétablir l'équilibre financier et étendre simultanément la couverture du RRQ, nécessiteraient une hausse plus élevée des cotisations que ce ne serait le cas pour le Régime de pension du Canada. Une telle exigence présenterait le risque de reporter une partie des coûts d'une telle opération sur la génération suivante ce qui est nettement contre-indiqué.

Cette proposition, qui correspond à l'option RRQ+ analysée précédemment, ne constitue pas une solution souhaitable dans le contexte québécois.

2. La couverture d'une majorité des travailleurs par un nouveau régime de pension à cotisations déterminées payables par les travailleurs et les employeurs.

Pour les motifs exposés précédemment (voir page 26), cette proposition, qui correspond à l'option RCO-Q, ne constitue aucunement une solution appropriée dans le contexte québécois.

3. Des améliorations ponctuelles à certains éléments du système actuel de sécurité du revenu.

De telles améliorations, bien que nécessaires et souhaitables, ne peuvent toutefois solutionner le problème de l'absence de couverture pour plus de 60 % des travailleurs.

Conclusion²³

Au terme de notre analyse de la situation, une conclusion s'impose. En l'absence d'un changement fondamental dans notre système de sécurité du revenu, plus de 60 % des travailleurs vont devoir subir des réductions de revenu qui ne leur permettront pas de maintenir leur niveau de vie.

Plusieurs facteurs ont fait en sorte que les RCR et les RÉER se sont avérés incapables, après cinquante ans d'existence, d'atteindre leur objectif de couverture des travailleurs malgré tous les efforts visant à favoriser leur développement.

Les revenus provenant des régimes publics universels vont continuer de perdre de l'importance. Les régimes d'employeurs ne couvrent qu'un tiers des travailleurs et, sauf pour le secteur public, sont en décroissance. Les RÉER ne constituent qu'une composante mineure des revenus de retraite. L'épargne est en baisse constante et l'endettement ne cesse d'augmenter.

Le coût des rentes ne cesse d'augmenter avec la prolongation de la vie humaine.

L'ouverture des marchés et les crises économiques et financières exercent des pressions accrues sur les employeurs. Les taux d'intérêt demeurent bas depuis de nombreuses années. Les risques associés à la retraite sont de plus en plus élevés.

Le maintien de la situation actuelle donne lieu à d'inacceptables iniquités résultant du sous-financement du Régime de rentes du Québec et de l'imprévoyance d'un trop grand nombre de travailleurs à l'égard de leur retraite.

Pour corriger cette situation, dont les implications sont fort sérieuses, diverses propositions ont été formulées dans le débat en cours sur les pensions. L'analyse de ces propositions débouche sur la création d'un régime obligatoire d'épargne retraite comportant des comptes personnels d'épargne.

²³ Au mois d'août 2010, alors que la rédaction du présent rapport était très avancée, la Régie des rentes publiait un rapport intitulé *Constats et enjeux concernant le système de retraite québécois*. Ce rapport apporte un intéressant complément d'information et constitue une contribution utile au débat en cours. Les constats de ce rapport apparaissent à l'annexe 4.

Annexe 1 - Le Régime des rentes du Québec

Le but du RRQ est un de remplacement partiel du revenu de travail au moment de la retraite. La participation est obligatoire pour tout travailleur, salarié ou autonome, effectuant un travail au Québec²⁴. Ce programme public est basé sur des cotisations partagées entre les employeurs et les travailleurs. Depuis 2003, le taux de cotisation est fixé à 9,9 % des revenus de travail²⁵. En 2009, cette cotisation se limite au maximum des gains admissibles de 46 300 \$ par travailleur moins son exemption personnelle de 3 500 \$²⁶.

Il s'agit d'un régime public qui assure une rente équivalant à 25 % de la moyenne mensuelle des revenus sur lesquels le travailleur a cotisé, si la rente de retraite est demandée à 65 ans²⁷. L'âge requis pour avoir droit à une rente complète est fixé à 65 ans, mais il est possible de la recevoir dès l'âge de 60 ans. Toutefois, dans cette situation, le montant de rente sera réduit de 0,5 % pour chaque mois précédent l'âge de 65 ans²⁸. La prestation est imposable et pour l'année 2009, son maximum annuel s'élève à 10 905 \$. Il est intéressant de noter que ce montant est pleinement indexé annuellement²⁹ et que les prestations cessent au décès du rentier, bien qu'une rente soit versée au conjoint survivant.

Le financement du RRQ est pourvu par voie de capitalisation. Les fonds accumulés dans le RRQ atteignaient 19 milliards de dollars en 2003 et 34,7 milliards en 2007³⁰. Le nombre de bénéficiaires de la RRQ était de plus de 1,5 million en 2008 et ils ont reçu plus de 9,2 milliards de dollars en prestation³¹.

²⁴ Art. 2 *Loi sur le régime de rentes du Québec*, L.R.Q. , chapitre R-9 (ci-après « L.R.R.Q. »).

²⁵ Art. 44.1 L.R.R.Q.

²⁶ Art. 44 L.R.R.Q. Le maximum des gains admissibles et l'exemption personnelle sont de 46 300 \$ et 3 500 \$ respectivement pour l'année d'imposition 2009.

²⁷ Régie des rentes du Québec, [En ligne]. www.rrq.gouv.qc.ca/fr/retraite/rrq/calcul_rente/calcul_rente.htm (Page consultée en février 2009).

²⁸ Art. 120.2 L.R.R.Q.

²⁹ Art. 117 L.R.R.Q.

³⁰ Québec, Régie des Rentes du Québec (2005), *Le Satellite*, vol. 3, no 3, décembre 2005, pour 1970 et 2003, et pour 2007, Québec, Régie des Rentes du Québec (2008), *Portrait du marché de la retraite au Québec*, p. 22.

³¹ Québec, Régie des Rentes du Québec (2009), [En ligne].

http://www.rrq.gouv.qc.ca/fr/regie/salle_presse/fonds_regime_rentes.htm (Page consultée en mars 2009).

Annexe 2 - Les régimes enregistrés d'épargne retraite

Les RÉER, créés en 1957, donnent la possibilité aux particuliers de déposer de l'argent dans ces régimes pour leur retraite et de bénéficier d'avantages fiscaux. Pour 2010, la cotisation maximale a été établie à 22 000 \$. L'épargne accumulée dans les RÉER doit être encaissée ou convertie en rente ou en fonds enregistré de revenu de retraite (FERR) au plus tard dans l'année civile au cours de laquelle le cotisant atteint l'âge de 71 ans. Si son choix est une rente, le bénéficiaire reçoit une prestation mensuelle. Dans le cas du FERR, il doit retirer une somme minimale tous les ans, et le montant épargné continue à profiter de rendements à l'abri de l'impôt³².

³² Québec, Régie des rentes du Québec (2009), (en ligne).

Annexe 3 - La situation dans les autres pays³³

Les systèmes de pensions ont fait l'objet de nombreuses réformes, pas moins de trente-huit, au cours des vingt dernières années. Les déséquilibres dans les finances publiques et le vieillissement des populations ont constitué les déclencheurs de ces réformes.

En effet, au cours des années 1990-2005, les dépenses publiques au titre des pensions ont augmenté dans l'ensemble de ces pays à un rythme de 17,5 % plus élevé que celui de la création de la richesse. Elles sont passées de 6,5 % à 7,7 % du PIB.

De façon générale, les réformes ont eu comme objet de :

- Accroître le champ d'application des systèmes de pension, notamment des régimes privés de retraite.
- Accroître la couverture des systèmes publics de pension afin de réduire la pauvreté.
- Assurer la pérennité des systèmes publics de pension dans le contexte du vieillissement des populations.
- Réduire la pression sur les finances publiques en incitant les travailleurs à demeurer actifs plus longtemps.
- Mieux assurer la sécurité des prestations face aux multiples risques et incertitudes.

Parmi les effets des changements apportés, la conséquence suivante est la plus importante. Les bénéfices des travailleurs qui entrent dans le marché du travail vont être moins élevés que ceux de leurs parents et grands-parents. Ce changement a été provoqué par la nécessité de maintenir à long terme la solvabilité financière des systèmes publics de pension.

Un nombre limité de pays ont procédé au moyen de coupures uniformes dans les bénéfices, sans égard au niveau des revenus³⁴. Un second groupe de pays a également procédé au moyen de coupures, mais en les réduisant ou les éliminant pour les travailleurs à faibles revenus³⁵. Un troisième groupe a procédé, contrairement au deuxième groupe, en établissant un lien plus étroit entre revenus et bénéfices³⁶. Enfin, les changements dans un quatrième groupe de pays ont eu pour effet de hausser le niveau des pensions³⁷.

³³ Les renseignements contenus dans cette section proviennent des sources suivantes :

OCDE, Les pensions dans les pays de l'OCDE. Panorama des systèmes, 2009.

OECD, Filing the pension Gap: Coverage and Value of Voluntary Retirement Savings, Employment and Migration Papers No. 69 OCDE, Reforming Retirement-Income Systems, Employment and Migration Papers No. 66.

Régie des rentes du Québec, Le revenu des personnes retraitées, 2006.

The International Association for the Study of Insurance Economics, The Geneva Papers, Two decades of Pension Reform: What has been achieved and What Remains to be Done?, 2009.

³⁴ Autriche, Allemagne, Italie, Japon, Corée, Portugal et Turquie.

³⁵ Finlande, France, Mexique et Suède.

³⁶ Hongrie, Pologne et Slovaquie.

³⁷ Australie, Belgique, République Tchèque et Royaume-Uni.

Ce sont les pays dont les régimes publics sont financés selon le système de répartition qui ont réduit leurs engagements à l'endroit des futurs retraités. Selon ce système, les prestations payables au cours d'un exercice sont financées à même les revenus fiscaux de la même année. De façon générale, les régimes financés par capitalisation, ou dits capitalisés, n'ont pas eu à subir de tels redressements.

Dans un régime capitalisé, chaque cohorte de participants assume le financement de ses éventuelles prestations alors que dans le système de répartition, le financement des prestations versées à une cohorte est assumé par la génération suivante. Dans un contexte de vieillissement de la population, un tel système introduit en conséquence un élément d'iniquité entre les générations.

Il est intéressant de constater que les réformes ont eu pour effet de réduire les différences entre pays dans les taux de remplacement des pensions par rapport aux revenus pré-retraite. Le taux moyen de remplacement brut, soit avant les taxes et impôts, se situe suite aux réformes à 59 % pour les trente pays de l'OCDE.

La tendance vers des engagements moins élevés est claire. Dans 18 pays sur vingt qui ont fait l'objet d'analyses, la réduction moyenne dans les bénéficiaires est de 22 % chez les hommes et 23 % chez les femmes. Les réformes vont réduire les dépenses de pension graduellement. Le niveau projeté des dépenses sera de 4,4 % du PIB dans cinquante ans, soit environ la moitié de l'augmentation de 9,1 % provoquée par le vieillissement.

Les quelques indicateurs suivants permettent d'esquisser un tableau des pensions dans les pays de l'OCDE.*

- Le nombre de travailleurs actifs pour chaque retraité qui était d'environ 3,5 en 2010 sera égal à 2 à compter de 2040.
- Les régimes publics sont de plus en plus coûteux. Pour l'ensemble de l'Union européenne, de 10 % du PIB en 2007, leur coût passera à 12,2 % en 2060.
- L'âge de la sortie du marché du travail est inférieur d'environ un an par rapport à l'âge légal, soit 63,5 ans chez les hommes et 62,1 ans chez les femmes.
- Le pourcentage des aînés en emploi va en augmentant dans tous les pays.
- Le nombre d'années à la retraite s'élevait en 2007 à 18,3 chez les hommes et 22,9 chez les femmes.
- En moyenne, un peu plus de 60 % des revenus des personnes âgées proviennent de transferts publics.

** OCDE. Les retraites en France et à l'étranger : 7 indicateurs clés. Document No. 56, 2010.*

Les modalités des réformes effectuées, tout comme les systèmes de pension, sont à la fois diversifiées et complexes. Certaines modifications ont été très visibles : plus de la moitié des pays ont haussé, ou envisagé de le faire, l'âge normal de la retraite. D'autres sont plus techniques, tels les changements dans les méthodes de calcul des prestations : bien que moins visibles, ces changements peuvent modifier sensiblement le niveau des prestations. Plusieurs pays ont modifié l'indexation des pensions de façon à réduire le niveau des prestations.

Plusieurs pays ont créé des régimes obligatoires comprenant un compte personnel d'épargne retraite. L'objectif de ces régimes est de compléter les régimes publics de pension.

On signale que le niveau de confiance à l'endroit des régimes privés de pension est très bas. La récession et la crise financière ont accentué le sentiment d'insécurité. À tel point que dans certains pays, des pressions se sont exercées en faveur d'un système de pensions complètement public.

La nécessité de changements destinés à rétablir la confiance dans les régimes privés est évidente. Ces changements comprennent une réglementation améliorée, une administration plus efficace, des renseignements plus clairs sur les risques et rendements des options et un changement automatique vers des placements moins risqués lorsque les personnes s'approchent de la retraite.

En guise de conclusion, on insiste sur la difficulté de prendre des décisions sur le long terme face à la multitude de pressions politiques portant sur le court terme. Malgré ce défi, les systèmes de pension ont connu une véritable vague de réformes à travers le monde.

Le système québécois par rapport à celui d'autres pays³⁸

Du point de vue de l'efficacité, le taux de remplacement du système québécois est parmi les plus élevés des pays analysés. Le taux de faible revenu de la population âgée au Canada et au Québec est inférieur à celui de la population en âge de travailler contrairement à la plupart des pays étudiés ou c'est la situation inverse qui prévaut³⁹.

Toutefois, le taux de remplacement pour le travailleur moyen au Québec, soit environ 40 %, est parmi les plus faibles. L'écart négatif croît à mesure que les revenus augmentent. La moyenne des pays de l'OCDE se situe à 59 %. De plus, au Québec, une grande partie des travailleurs ne sont pas couverts par les régimes complémentaires de retraite.

Suite aux réformes dans plusieurs pays, les pensions éventuelles des travailleurs présentement dans le marché du travail vont être significativement moins élevées que celles de leurs parents et grands-parents.

³⁸ Les éléments de comparaison sont tirés des deux documents d'analyse suivants :

Régie des rentes du Québec, Évaluation du système québécois de sécurité financière à la retraite par rapport à celui d'autres pays industrialisés, 2005.

OCDE, Canada's retirement-income provision : An international perspective, Edward Withehouse, 2009.

³⁹ France, États-Unis, Japon, Italie, Pays-Bas, Royaume-Uni, Allemagne et Suède.

Annexe 4 - Constats et enjeux concernant le système de retraite québécois, Régie des rentes du Québec, 2010

- Le système de retraite québécois est diversifié et performant. Il fait intervenir des régimes privés et publics, des régimes obligatoires et d'autres facultatifs, des régimes financés par capitalisation et d'autres financés en répartition et il fait intervenir des régimes à prestations déterminées et d'autres à cotisation déterminée. Cette diversité permet de réduire les risques du système et d'offrir une flexibilité aux individus et aux entreprises.
- Le système est soumis à un ensemble de facteurs externes : vieillissement démographique, maturité des régimes de retraite, complexité de l'environnement législatif, nombreux intervenants qui rendent difficile l'atteinte d'un consensus sur les réformes à apporter et sur un partage équitable des risques.
- Même si le retraité moyen remplace, à la retraite, environ 65 % de son revenu antérieur, il demeure qu'un pourcentage important des retraités actuels ne dispose pas de revenus suffisants.
- Plusieurs travailleurs québécois n'épargnent pas en vue de la retraite. D'autres n'épargnent pas suffisamment. On pourrait se retrouver dans une situation où entre 30 et 40 % des individus n'auront pas, à l'avenir, un revenu satisfaisant à la retraite.
- Les sommes actuellement déposées dans les véhicules individuels d'épargne-retraite ne génèrent pas des rendements intéressants. Cela est notamment lié au fait que les cotisants ne sont pas en mesure de faire des placements judicieux et que les frais de gestion liés à ces véhicules sont trop élevés.
- Le déplacement des régimes à prestations déterminées vers les régimes à cotisation déterminée pourrait faire en sorte qu'une plus grande part des risques associés à la retraite devra être assumée par les individus, ce qui n'est pas souhaitable.
- Les programmes fédéraux (SV et SRG) risquent de perdre leur poids relatif dans l'ensemble du système si leurs prestations continuent d'être indexées uniquement en fonction de l'inflation.
- Le financement des régimes de retraite est problématique. En ce qui concerne le Régime de rentes du Québec, l'insuffisance du taux de cotisation actuel risque d'accentuer le déséquilibre entre les générations. Du côté des régimes complémentaires de retraite, une mauvaise appréciation de l'étendue des risques, des conditions économiques défavorables et une asymétrie de traitement des excédents et des déficits ont amené un sous-financement de plusieurs régimes.