



S'ALLIER POUR LA PROSPÉRITÉ

Commentaires du Conseil du patronat du Québec

Consultations particulières de la Commission des finances publiques de l'Assemblée nationale sur le rapport *Innover pour pérenniser le système de retraite* (Rapport D'Amours)

Août 2013

Le Conseil du patronat du Québec

Le Conseil du patronat du Québec a pour mission de s'assurer que les entreprises disposent au Québec des meilleures conditions possibles – notamment en matière de capital humain – afin de prospérer de façon durable dans un contexte de concurrence mondiale. Point de convergence de la solidarité patronale, il constitue, par son leadership, une référence incontournable dans ses domaines d'intervention et exerce, de manière constructive, une influence considérable visant une société plus prospère au sein de laquelle l'entrepreneuriat, la productivité, la création de richesse et le développement durable sont les conditions nécessaires à l'accroissement du niveau de vie de l'ensemble de la population.

Conseil du patronat du Québec –
août 2013

Dépôt légal
Bibliothèque et Archives nationales du Québec
Bibliothèque nationale du Canada
3^e trimestre 2013

Commentaires du Conseil du patronat du Québec

Consultations particulières de la Commission des finances publiques de l'Assemblée nationale sur le rapport *Innover pour pérenniser le système de retraite* (Rapport D'Amours)

Août 2013

Introduction

Le Conseil du patronat du Québec est heureux de présenter ses commentaires sur le rapport *Innover pour pérenniser le système de retraite*, déposé par le comité d'experts sur l'avenir des régimes de retraite, présidé par M. Alban D'Amours.

D'entrée de jeu, le Conseil estime que ce rapport constitue une analyse rigoureuse et pertinente de la situation des régimes de retraite au Québec, et présente des avancées intéressantes pour des pistes de solution sur cet enjeu complexe et crucial. Nous partageons également les valeurs sur lesquelles il se base, soit l'équité intergénérationnelle, la transparence et la responsabilisation.

Nous constatons que plusieurs des recommandations portant sur les régimes de retraite à prestations déterminées (RRPD) dans le secteur privé vont dans la même direction que celles soumises par le Conseil du patronat, et répondent à des préoccupations exprimées à maintes reprises par les employeurs. Mentionnons, à titre d'exemples : l'abolition du test de solvabilité, trop contraignant et non représentatif de la réalité financière des régimes; un meilleur partage des coûts dans le secteur public; la possibilité de procéder, en cours d'existence du régime, à l'achat de rentes garanties auprès d'un assureur; l'introduction de plus de flexibilité en permettant la négociation de droits acquis. Nous estimons toutefois que d'autres recommandations posent leur lot de défis et de contraintes. Pour ce qui est des régimes du secteur public sous la surveillance de la Régie des rentes du Québec, la plus grande transparence proposée est bienvenue. Toutefois, étant donné l'impact majeur éventuel des propositions, notamment dans le cas des villes, il est crucial de bien en mesurer la portée et de se donner les moyens appropriés pour agir.

En ce qui concerne l'une des recommandations maîtresses du rapport, à savoir l'instauration d'une nouvelle rente de longévité à l'âge de 75 ans, à l'instar du comité d'experts, le Conseil du patronat constate qu'il y a un besoin d'épargne des Québécois pour la retraite, à cause, entre autres, de la prolongation de l'espérance de vie. Nous soulevons certaines préoccupations au regard de cette proposition en raison de ses effets possibles sur la compétitivité de nos entreprises. Nous notons, par ailleurs, que le besoin n'est pas généralisé, comme l'ont suggéré plusieurs études, d'où un questionnement sur une telle mesure universelle. Finalement, le rapport aborde très peu la question des régimes de retraite à prestations cibles (RRPC), qui, selon le Conseil, semblent une voie prometteuse, et des incitations au prolongement d'une vie active.

Nos commentaires s'orientent autour de trois axes : les recommandations touchant les régimes complémentaires de retraite, la proposition d'instauration d'une nouvelle rente de longévité à l'âge de 75 ans et les autres sujets abordés ou non dans le rapport.

1. Commentaires sur les recommandations concernant les RRPD

Le Conseil du patronat salue les efforts déployés par le comité d'experts dans le but de proposer des solutions à la problématique des régimes de retraite à prestations déterminées, lesquels ont souvent été négociés dans un contexte complètement différent de celui que nous vivons aujourd'hui et qui ont évolué sans nécessairement s'adapter aux nouvelles réalités démographiques, sociales et économiques.

Comme nous l'avons mentionné en introduction, plusieurs des recommandations relatives aux RRPD dans le secteur privé s'inscrivent dans le même sens que celles formulées par le Conseil du patronat antérieurement et répondent à des préoccupations importantes exprimées par les employeurs depuis des années. Notons à titre d'exemples, l'abolition du test de solvabilité, trop contraignant et non représentatif de la réalité financière des régimes, un meilleur partage des coûts dans le secteur public et la possibilité de procéder, en cours d'existence du régime, à l'achat de rentes garanties auprès d'un assureur.

D'autres propositions posent par ailleurs des défis parfois majeurs, dont il faudrait tenir compte lors d'éventuels changements réglementaires. Voici nos commentaires plus spécifiques sur les principales propositions du rapport :

- Nous appuyons la première proposition du rapport qui recommande que tous les régimes de retraite sous la surveillance de la Régie des rentes du Québec soient assujettis à des règles de financement identiques, c'est-à-dire les régimes du secteur privé ainsi que les régimes dont l'employeur est public – y compris ceux soustraits actuellement à la règle de solvabilité (municipalités, universités).

Cette proposition apporte une certaine cohérence dans le traitement des employeurs du secteur privé et public. Il faut constater toutefois qu'une autre incohérence demeure à l'intérieur du secteur public, le RREGOP n'étant en effet pas soumis aux mêmes règles que les autres employeurs publics visés par le rapport. Or, selon nous, le gouvernement devrait donner l'exemple.

- Le comité d'experts recommande que tous les régimes sous la surveillance de la Régie soient évalués selon une règle dite de « capitalisation améliorée » afin de se rapprocher de la réalité financière. La règle de la capitalisation serait améliorée grâce à l'utilisation de nouvelles règles pour la définition du taux d'actualisation, notamment de taux différents avant et après la retraite. Les déficits seraient amortis sur une période de 15 ans ramenée à 10 ans.

Cette proposition comporte des avantages. Tout d'abord, nous appuyons le fait que l'évaluation selon l'approche de solvabilité ne soit plus utilisée pour déterminer les cotisations minimales requises au régime de retraite, cette approche trop contraignante n'est pas représentative de la réalité financière des régimes. Le financement selon le test de solvabilité est un irritant majeur dans la réglementation actuelle.

Un autre irritant dans la situation actuelle pour le secteur privé vient de la grande volatilité des cotisations d'équilibre requises. La nouvelle formule proposée a tendance à réduire cette volatilité. Toutefois, la proposition voulant que le taux d'actualisation soit établi en fonction des taux sur les obligations corporatives, tel qu'il est utilisé à des fins de calculs comptables, ne semble pas la plus appropriée. Entre autres, le marché canadien des obligations de sociétés bien établies à long terme est actuellement limité. Des discussions entre les experts, notamment ceux de la Régie des rentes du Québec et de l'Institut canadien des

actuaires, de l'Autorité des marchés financiers et de la Bourse de Montréal, permettraient d'arriver à un taux approprié.

Nous proposons par ailleurs deux modifications qui permettraient de la rendre plus flexible :

- Dans les régimes où les participants ne cotisent pas pour éponger les déficits, nous recommandons de traiter séparément les cotisations d'équilibre versées par l'employeur des cotisations d'exercice de l'employeur et des cotisations salariales. Les cotisations d'équilibre versées par l'employeur pourraient être déposées dans une caisse distincte qui servirait à faire des remboursements d'excédent d'actif à l'employeur si les cotisations d'équilibre versées ne sont pas nécessaires au paiement des prestations. La caisse distincte et tout excédent d'actif accumulé au fil des années seraient de façon très claire la propriété de l'employeur, que le régime soit maintenu ou qu'on y mette fin.
- Nous croyons aussi que les déficits devraient être reconsolidés à chaque évaluation actuarielle et qu'il serait donc possible de voir une diminution des cotisations d'équilibre d'une année à l'autre.

Hausse de la provision pour écarts défavorables (PED) et appartenance des surplus

Le Conseil du patronat n'est pas en faveur d'une augmentation de la PED de 7 % à 15 % du passif de solvabilité. Une telle provision pourrait imposer un fardeau important pour plusieurs employeurs du secteur privé qui devront immobiliser davantage de capital dans leur caisse de retraite au lieu de l'utiliser pour investir et embaucher des travailleurs. Cette proposition peut décourager aussi une certaine diversification et prise de risque dans les placements dans le contexte actuel de bas taux de rendement. La problématique est d'autant plus importante que la question d'asymétrie et d'appartenance des surplus n'est toujours pas réglée. Les déficits sont actuellement la responsabilité de l'employeur, alors que les surplus ne lui appartiennent pas. La PED devrait être fixée par défaut à un niveau simple et uniforme, par exemple 7 %, pour tous les régimes, ou à tout autre pourcentage inférieur lorsque le contexte le permettrait.

Le Conseil trouve intéressante la possibilité que l'employeur puisse être remboursé à même l'excédent d'actif, jusqu'à concurrence des cotisations d'équilibre versées pour financer les déficits. Nous n'appuyons toutefois pas la limitation de l'utilisation des excédents d'actif à 20 % de l'excédent. Il pourrait être approprié effectivement de limiter le retrait annuel de l'excédent par l'employeur ou son utilisation pour bonifier les prestations à 20 % des excédents; par contre, cette utilisation partielle ne devrait pas s'appliquer aux congés de cotisation pour lesquels la règle actuelle devrait être maintenue.

Restructuration des régimes

Parmi les autres propositions intéressantes du rapport, mentionnons les possibilités de restructuration des régimes, y compris pour les promesses liées aux services passés, les parties ayant cinq ans pour s'entendre sur un certain nombre de mesures à prendre pour diminuer les coûts du régime de retraite et sécuriser les prestations à l'égard des services passés. Ces mesures incluent la possibilité de révision ou de suspension des droits acquis. Cette proposition confère plus de flexibilité alors que la loi existante n'est pas favorable au rajustement des promesses à l'égard des services passés, même si toutes les parties prenantes s'entendent pour le faire.

Les régimes publics soumis

Pour ce qui est du secteur public, le Conseil du patronat souscrit au principe de transparence et à la nécessité d'affronter la « vérité des coûts ». Force est de reconnaître toutefois l'impact potentiel considérable des propositions sur les taxes municipales, dans le contexte où le rapport de forces entre une ville et ses employés est pratiquement inexistant, ou l'impact sur les frais d'usagers dans le cas d'autres organismes publics. La nouvelle règle proposée de capitalisation améliorée entraînerait une hausse substantielle, « dévastatrice » pour certains, et une plus grande volatilité des cotisations requises alors que les villes et les universités sont actuellement exemptées de financer leurs régimes selon l'évaluation de solvabilité.

À cet égard, il faudrait prévoir clairement les règles de transition, car elles seront très importantes. Les mesures transitoires pourraient prévoir l'application graduelle des nouvelles

règles sur un certain nombre d'années et un amortissement des déficits sur une plus longue période, par exemple sur 20 ans.

D'autres mesures sont toutefois nécessaires, notamment dans le cadre de restructuration possible. Le rapport recommande qu'à partir de la quatrième année, l'employeur puisse éliminer ou modifier unilatéralement l'indexation. Limiter le pouvoir unilatéral de l'employeur à l'indexation est trop modeste alors qu'une très faible minorité de régimes sont indexés et que, au cours des années, certains employeurs du secteur public ont offert d'autres avantages, comme, par exemple, la réduction de l'âge de retraite sans indexation de la rente. Ainsi, pour que la proposition puisse faire une réelle différence, le Conseil estime que l'employeur devrait pouvoir modifier unilatéralement d'autres dispositions telles que l'âge à la retraite sans réduction, les rentes temporaires, ou la rente au conjoint.

Par ailleurs, le délai de trois ans de négociation nous semble très long. L'employeur devrait pouvoir agir après un an de négociation.

Le comité d'experts recommande également qu'afin de bénéficier de cette mesure, l'employeur doive en même temps contribuer financièrement au régime, de telle sorte que cette contribution réduise le déficit dans la même proportion. Cette mesure pouvant présenter une charge importante pour l'employeur, nous proposons que la somme équivalente versée puisse être amortie, par exemple sur une période de 10 ans.

Finalement, étant donné l'importance de l'impact de l'adoption de la méthode de capitalisation améliorée sur les cotisations requises, des discussions sur la restructuration devraient pouvoir se tenir avant que les nouvelles règles de capitalisation prennent pleinement effet.

Les régimes ayant déjà consenti les efforts nécessaires

Notons que, tant dans le secteur public que privé, plusieurs employeurs ont négocié avec les participants des changements importants de leur régime de retraite en vue d'un meilleur partage des coûts et des risques, et d'une gestion plus saine des régimes. Il ne faudrait pas que l'imposition de nouvelles règles de financement remette en cause l'ensemble de ces ententes et aille à l'encontre des efforts consentis par toutes les parties prenantes. Nous

suggerons que la Régie ait le pouvoir discrétionnaire de considérer ces cas qu'on peut qualifier presque de modèles, et de tenir compte de leurs efforts.

Autres propositions intéressantes pour les RRPD

Voici, par ailleurs, d'autres propositions intéressantes contenues dans le rapport que le Conseil du patronat appuie :

- La recommandation que la *Loi sur les régimes complémentaires de retraite* reconnaisse expressément que les coûts des régimes de retraite peuvent être partagés entre l'employeur et les participants actifs.
- La proposition dans les régimes de retraite du secteur public de rendre obligatoire le partage des coûts entre l'employeur et les participants actifs dans une proportion de 50 % à l'égard du service courant.
- La recommandation que, dans les régimes à prestations déterminées, il ne soit plus permis d'offrir des avantages de retraite anticipée subventionnés pour les services futurs à des participants âgés de moins de 55 ans. D'ailleurs, selon nous, l'âge de 55 ans devrait constituer un minimum.
- Une autre recommandation intéressante est de permettre au comité de retraite de procéder, en cours d'existence du régime, à l'acquittement d'une partie ou de la totalité des rentes des retraités et des bénéficiaires, au moyen de l'achat de rentes garanties auprès d'un assureur. Les employeurs en général ont tout avantage à concentrer leurs efforts sur la production de biens et de services en réponse à une demande et un besoin (ce qui est leur principale raison d'être) plutôt que verser des rentes, ce qui est davantage la spécialité d'autres types d'institutions financières.
- Le Conseil adhère au principe de la recommandation d'établir une nouvelle façon de calculer la valeur de transfert afin de mieux refléter la réalité financière et d'assurer une meilleure équité entre l'employé demeurant dans le régime et celui quittant son emploi et transférant la valeur de ses droits à l'extérieur du régime. Un défi se présente toutefois en matière de concordance avec les autres provinces et une

certaine difficulté à appliquer cette recommandation, qui engendrerait un traitement asymétrique pour les employés d'entreprises pancanadiennes.

Les régimes interentreprises

La situation des régimes interentreprises au Québec est pour le moins préoccupante. La recommandation n° 13 du rapport les concernant vise juste. Le comité d'experts recommande en effet qu'en cas de retrait d'un employeur partie à un régime interentreprises, la *Loi sur les régimes complémentaires de retraite* ne permette plus aux participants visés par le retrait – appelés « orphelins » – de conserver leurs droits dans le régime, et qu'ils soient acquittés pour éviter que la responsabilité à l'égard des déficits soit répartie sur les autres employeurs.

Pour ce qui est des « orphelins » ayant actuellement des droits dans un régime interentreprises à cotisations négociées, la Loi devrait permettre que ces droits puissent être acquittés en proportion du degré de solvabilité du régime. Encore au-delà de cette proposition, concernant les régimes interentreprises à cotisations négociées, le comité d'experts recommande que la Régie des rentes du Québec se penche sur la problématique particulière de ces régimes, en vue de développer des mesures visant le rétablissement de leur situation financière, en tenant compte de leurs caractéristiques particulières.

Selon nous, la nature de l'entente contractuelle originale des régimes interentreprises à cotisations négociées, soit la prestation cible, doit être rétablie et le droit de réduire les prestations acquises devrait être reconnu le plus rapidement possible dans la législation québécoise, comme c'est le cas d'ailleurs dans les autres provinces canadiennes et dans la loi fédérale. Les lois du Québec devraient reconnaître la spécificité des régimes interentreprises à cotisations négociées, qui ne sont pas des régimes à prestations déterminées. De façon générale, les règles concernant les régimes interentreprises au Québec devraient être comparables à celles des autres provinces et du fédéral, ce qui n'est pas le cas actuellement. Si rien n'est fait, c'est la prochaine génération de retraités et les participants actifs qui seront exposés à un risque plus élevé.

2. La rente longévité

Soulignons, de prime abord, des qualités caractérisant la rente longévité proposée : la mutualisation du risque de longévité, les coûts de gestion et d'administration relativement faibles et sa pleine capitalisation, ce qui est plus cohérent avec une meilleure équité intergénérationnelle. Cette rente pose toutefois plusieurs défis.

À l'instar du comité d'experts, le Conseil du patronat constate qu'il y a un besoin d'épargne des Québécois pour la retraite, notamment à la lumière de la prolongation de l'espérance de vie. Tout d'abord, rappelons que, sur le plan international, le Canada se classe relativement bien pour ce qui est de l'épargne-retraite.¹ Cela n'empêche pas néanmoins la présence de défis considérables à relever au cours des prochaines années et l'intérêt d'augmenter le niveau d'épargne.

Le besoin d'épargne n'est toutefois pas généralisé, comme l'ont suggéré plusieurs études et analyses, et comme le reconnaît le rapport lui-même.

La Régie des rentes au Québec a estimé que le manque d'épargne-retraite touchera particulièrement les travailleurs dont le salaire se situe entre 20 000 \$ et 60 000 \$.² Il faut noter que ces estimations ne tiennent pas compte des autres formes d'épargne à part l'épargne-retraite comme, par exemple, l'actif immobilier. Selon une étude récente de Statistique Canada, le revenu avant impôt par adulte dans les ménages de 65 à 74 ans représente 74 % de celui des ménages de 45 à 64 ans. En considérant la richesse immobilière et non immobilière, ce ratio passe à 88 %.³ En 2011, McKinsey⁴ a procédé à une analyse détaillée du bilan des ménages canadiens et de leur préparation implicite à la retraite, à l'aide des résultats d'une enquête menée auprès de plus de 10 000 ménages composés de personnes en âge de travailler. Cette analyse indique que la majorité des ménages canadiens sont bien préparés et susceptibles de préserver leur niveau de vie à la retraite. Bon nombre d'entre eux auront également la possibilité de laisser un héritage. Par

¹ L'OCDE est d'avis en effet que, selon les normes internationales, le système canadien de revenu de retraite fonctionne extrêmement bien. L'indice mondial Mercer Melbourne sur les systèmes de régimes de retraite place le Canada en cinquième position, devant notamment les États-Unis, le Royaume-Uni et la France.

² Entre 30 % et 40 % des travailleurs québécois ne seraient pas en mesure d'atteindre un taux de remplacement de leur revenu de 60 %.

³ John R. Baldwin, Marc Frenette, Amélie Lafrance et Patrizio Piraino, *Revenu adéquat à la retraite : prise en compte de la valeur de la richesse convertie en rente au Canada*, Statistique Canada, novembre 2011, n° au catalogue 11F0027MWF2011074.

⁴ McKinsey & Company, *Les Canadiens sont-ils prêts pour la retraite?*

contre, près du quart des ménages (23 % des Canadiens et 21 % des Québécois) ne seront pas en mesure de générer un revenu de retraite suffisant pour préserver leur niveau de vie lorsqu'ils ne feront plus partie de la population active. Même si chaque segment de la population compte des ménages dans cette situation, d'importantes différences existent au titre de la préparation à la retraite, ainsi que des facteurs influençant cette préparation, par tranche d'âge et de revenu. La proportion des ménages qui ne seront pas en mesure de maintenir leur niveau de vie varie significativement de 4 % pour les ménages âgés à faible revenu à 41 % pour les ménages âgés à revenu élevé. Ainsi, pour les ménages à faible revenu, il n'y a manifestement pas de problème. À l'autre extrémité du spectre, si 41 % des ménages à haut revenu ne pourront pas maintenir leur niveau de vie, leurs besoins seront vraisemblablement comblés.

Le Conseil du patronat estime donc qu'il faut tenir compte de cette réalité et s'assurer que la solution mise de l'avant soit à la mesure du problème. Une solution universelle comme celle proposée avec la rente longévité ne répond pas nécessairement aux besoins, et risque au contraire d'avoir certains effets pervers. Parmi eux, notons, entre autres, l'impact économique sur la compétitivité des entreprises qu'entraîneraient des prélèvements supplémentaires sur la masse salariale, la concentration de l'épargne et l'impact sur les travailleurs à faible revenu et les prestataires de supplément de revenu garanti (SRG).

Les taxes sur la masse salariale et la compétitivité de nos entreprises : un cran d'arrêt

L'incidence de nouveaux prélèvements sur la masse salariale sur la compétitivité de nos entreprises, notamment les PME, n'est pas négligeable, alors que les entreprises au Québec versent déjà 30 % de plus de taxes sur la masse salariale comparativement à l'Ontario et 45 % de plus comparativement au reste du Canada⁵. La nouvelle rente proposée creuserait l'écart avec l'Ontario à 44 %. Le comité reconnaît lui-même que l'instauration d'une telle cotisation produirait un impact négatif à court terme variant de 2,14 G\$ à 2,64 G\$ (soit de 0,6 % à 0,8 % du PIB). Il s'agit d'une ponction de plus de 4 G\$ (dont un déplacement de l'épargne entre 1,1 et 1,7 G\$, le reste étant des nouvelles cotisations). À cet égard, il nous semble clair que le Québec ne peut pas aller de l'avant avec une telle proposition si les autres provinces ne font pas de même.

⁵ Voir à cet effet le graphique 1 en annexe.

Si le gouvernement du Québec, même en accord avec les autres provinces, instaurait la rente longévité, il serait impératif qu'il réduise d'autres taxes sur la masse salariale qui servent à financer des programmes sociaux qu'il jugerait moins essentiels. Il faut réaliser que chaque hausse de taxe sur la masse salariale entraîne une baisse des salaires et de l'emploi.

La coordination

Pour ce qui est de la coordination possible des régimes de retraite à prestations déterminées avec la rente longévité dans le secteur privé, elle serait sûrement nécessaire. Il faudrait toutefois s'assurer qu'elle ne soit pas seulement théorique dans le contexte de certaines négociations. Selon le Conseil, le promoteur devrait pouvoir intégrer dans son régime, sans consentement des participants, la rente de longévité, et la législation devrait être claire à cet effet. Il faudrait aussi que la coordination puisse se faire automatiquement en ce qui a trait aux taux de cotisation de l'employeur et des salariés dans les régimes de retraite à cotisations déterminées existants. Le comité d'experts recommande par ailleurs que cette coordination s'applique obligatoirement pour les régimes dont l'employeur est public, condition qui, selon le Conseil, devrait être *sine qua non*. Il faut réaliser que cette coordination pourrait être trop complexe et alourdirait le fardeau administratif des régimes; elle ne se fera pas non plus nécessairement à coût nul pour les employeurs. L'exemption ou la possibilité d'*opting-out* d'employeurs ayant des régimes de retraite avec contribution de l'employeur devrait être envisagée.

La concentration de l'épargne

Un autre point concerne la concentration de l'épargne et le transfert non négligeable (2 G\$ des 4 G\$ de nouvelles cotisations éventuelles) de l'épargne privée vers l'épargne publique, ce qui, selon le Conseil, n'est pas vraiment souhaitable. Si la question des frais acquittés par les individus pour les services financiers, notamment au regard de l'épargne personnelle, est importante et qu'il est primordial de rechercher des gains d'efficacité et d'économies d'échelle, une diversification de l'épargne est en contrepartie toujours souhaitable.

Le transfert de l'épargne privée vers l'épargne publique risque également d'affaiblir le secteur financier privé au Québec comparativement à d'autres provinces et États en

Amérique du Nord. Il ne faut pas perdre de vue toutefois l'introduction de régimes volontaires d'épargne-retraite à faible coût et d'autres véhicules d'épargne qui répondent à différents besoins et préférences des épargnants (CELI et autres). Notons aussi qu'une telle rente ne correspond pas nécessairement aux préférences des travailleurs.

Rappelons les difficultés financières considérables d'autres pays, notamment européens, où les régimes publics occupent une place prépondérante dans les revenus de retraite. Ces pays ont pratiquement tous augmenté l'âge officiel de retraite.

Les travailleurs à faible revenu

Il faut réaliser que la rente longévité entraînerait une réduction du supplément de revenu garanti (SRG) à 75 ans pour les travailleurs à faible revenu. La formule proposée de la rente longévité ne tient pas non plus compte de l'interaction entre les prestations de cette rente et la récupération fiscale de 50 % associée aux prestations du SRG. Cet aspect est pourtant crucial pour déterminer l'effet net de l'ajout de la rente longévité au système de revenu de retraite puisque les personnes à faible revenu seront plus fortement pénalisées par la baisse de leurs prestations du SRG, une fois la rente longévité introduite.

Plusieurs analystes ont souligné aussi le caractère moins équitable de cette rente étant donné que l'espérance de vie chez les retraités dont le revenu est le moins élevé est plus faible que celle des retraités qui ont un revenu plus élevé⁶. La rente longévité serait donc financée par tous les travailleurs, mais elle bénéficierait, par sa nature, proportionnellement davantage aux travailleurs à revenu élevé dont l'espérance de vie est plus longue⁷.

La gouvernance de la rente

Dans l'éventualité où le Québec, de concert avec les autres provinces, irait de l'avant avec une telle mesure, ce qui est pour nous un prérequis, il serait essentiel que la gouvernance de la rente longévité soit indépendante du gouvernement. Il y aurait lieu, à cet égard, de s'inspirer de certains modèles de gouvernance existants, tel celui du Régime de pensions du Canada. L'organisme responsable de la gouvernance devrait avoir le pouvoir de choisir ses

⁶ Voir en particulier le numéro de juin 2013 de la revue *Options politiques* de l'IRPP.

⁷ Pour des données détaillées sur l'impact de la rente longévité pour les salariés, les employeurs et les travailleurs autonomes, voir les tableaux 1 et 2 en annexe.

fournisseurs de services, y compris les administrateurs du programme et les gestionnaires de placements. La Régie des rentes du Québec pourrait être l'administrateur du régime et la Caisse de dépôt et placement pourrait être le gestionnaire de placements choisi par l'organisme responsable; cependant, ils ne devraient pas l'être d'office. Notons que le risque politique de bonification des prestations avant que le régime soit pleinement capitalisé n'est pas négligeable. Finalement, connaissons-nous beaucoup de régimes publics où l'estimation des coûts a été adéquate et qui n'ont pas souvent nécessité des hausses de cotisations? À cet égard, les exemples sont nombreux, que l'on pense, entre autres, à l'assurance médicaments, aux places en garderies subventionnées, au Régime québécois d'assurance parentale, etc.

3. Autres considérations

Propositions concernant les régimes à cotisations déterminées

Une autre recommandation particulièrement intéressante est celle de modifier la *Loi sur les régimes complémentaires de retraite* pour permettre le versement de prestations variables d'un régime à cotisations déterminées selon le modèle d'un fonds de revenu viager.

Nous avons toutefois des questions sur la recommandation de permettre aux individus après 60 ans de décaisser plus rapidement les sommes immobilisées qu'ils détiennent dans un compte de retraite ou dans un fonds de revenu viager. De notre point de vue, une telle mesure pourrait avoir pour effet de décourager la poursuite de la vie active, de même que l'épargne individuelle.

Le comité d'experts recommande de retarder l'âge de conversion du régime enregistré d'épargne-retraite à 75 ans. Nous sommes d'accord, bien sûr; il s'agit là d'un champ d'entente avec le fédéral.

Les régimes volontaires d'épargne-retraite (RVER)

La proposition d'aller de l'avant rapidement avec la mise en place des RVER est également bienvenue, permettant à la fois une plus grande responsabilisation des individus à l'égard de leur retraite et une plus grande diversité des sources de revenu à la retraite. Ils

contribueront sûrement à l'amélioration de l'épargne-retraite. Cependant, les très petites entreprises ne devraient pas être assujetties à l'obligation d'offrir un tel régime. Un élément important pour pouvoir bénéficier de faibles coûts est d'avoir une masse critique. Avoir des règles harmonisées dans les différentes provinces serait aussi un atout majeur. Le Conseil du patronat présentera des commentaires plus spécifiques à ce sujet aux consultations prévues sur le projet de loi n° 39. Mais disons, dès maintenant, qu'il faudrait favoriser des regroupements de régimes lorsque certaines conditions sont présentes, comme, par exemple, dans des secteurs d'activité similaires.

4. Des absents et d'autres pistes de solution

À la lumière de tout ce qui précède, il serait pertinent sans doute d'explorer d'autres pistes de solution possibles. Plusieurs mesures pourraient aider à accroître le nombre de ménages qui toucheront un revenu suffisant à la retraite, notamment l'augmentation de l'épargne-retraite, qu'elle soit publique ou privée, l'introduction de RVER et d'autres véhicules d'épargne (comme le CELI ou même l'immobilier), les améliorations possibles aux régimes à cotisations déterminées et les RRPC.

Une autre piste intéressante est l'adoption de mesures permettant aux travailleurs de travailler plus longtemps; cette piste du prolongement de la vie active est importante selon le Conseil du patronat et n'a pas été discutée suffisamment.

Les régimes à prestations cibles ou les régimes à risque partagé

Nous trouvons regrettable que le rapport accorde si peu de place à d'autres types de régimes innovateurs, comme les régimes à prestations cibles et les régimes à risque partagé, déjà proposés et parfois instaurés dans d'autres provinces (l'Alberta, la Colombie-Britannique et le Nouveau-Brunswick). Plusieurs employeurs estiment qu'il s'agit là d'avenues intéressantes, d'autant plus qu'elles constituent une solution attrayante pour des employeurs de moyenne et grande taille qui voudraient offrir des prestations déterminées à leurs employés, mais sans la volatilité des coûts. Les régimes à prestations cibles s'apparentent à certains égards aux régimes à prestations déterminées, plutôt qu'aux régimes d'accumulation de capital, à coût fixe pour l'employeur; ces régimes permettent une mise en commun de risque et la livraison de la meilleure rente possible sous forme

prestations définies. Il est souhaitable que des mesures soient mises en place rapidement pour offrir aux intervenants qui y voient un avantage la possibilité, sans un excès de lourdeur réglementaire, de mettre en place et d'administrer de tels régimes à prestations cibles. Rappelons que des mesures ont déjà été établies pour l'industrie forestière.

L'âge de la retraite

Le comité ne se prononce pas sur l'âge officiel de la retraite. Il est prioritaire que la réglementation offre plus d'incitation et, en contrepartie, des pénalités pour décourager la retraite hâtive. Le prolongement de la vie active est un objectif sur lequel on devrait mettre davantage l'accent dans le contexte de prolongement de l'espérance de vie en santé alors, qu'on observe en parallèle au Québec une diminution du nombre d'années travaillées et une prise de retraite plus hâtive (l'âge médian de la retraite au Québec est en effet de 60,3 ans, comparativement à 64,1 ans en Ontario et 62,6 ans au Canada). Le ratio du nombre d'années à la retraite par rapport au nombre d'années travaillées est en effet passé de 36 % en 1980 à 53 % en moyenne de nos jours. Or, les avantages financiers d'un départ à la retraite plus tardif sont élevés et on ne peut se payer le loisir de s'en passer.⁸

Conclusion

Globalement, les constats faits par le comité d'experts sont lucides et les propositions contenues dans le rapport constituent un pas dans la bonne direction. Ce rapport permettra sans doute de faire avancer le débat vers des solutions efficaces et acceptables. Il n'y a pas de solution facile, et toutes les parties prenantes sont appelées à faire leur part. Des ajustements sont toutefois nécessaires et certaines considérations doivent être précisées et bien analysées pour éviter des impacts négatifs.

Plusieurs recommandations requièrent des modifications relativement mineures, et peuvent et doivent être mises de l'avant rapidement, notamment celles qui permettent l'introduction de plus de flexibilité pour négocier un meilleur partage des coûts et des risques dans le contexte des nouvelles réalités, et celles qui favorisent une plus grande stabilisation des

⁸ Par exemple, l'effet marginal de travailler une année supplémentaire entraînerait un gain économique correspondant à 3,5 % du PIB réel par habitant, *Population Ageing and the Effective Rate of Retirement in Canada*, Maxime Fougère, Simon Harvey, Jean Mercenier et Marcel Mérette, ministère des Finances du Canada, Working Paper 2005 A-03.

cotisations requises. Parmi elles, notons la capitalisation améliorée avec les modifications proposées, l'acquittement des rentes, et celles sur les régimes à cotisations déterminées.

Parmi les autres propositions qui devraient être analysées avec célérité figurent celles portant sur le partage des coûts dans le secteur public, notamment les municipalités.

Pour ce qui est de la rente longévité, s'il s'agit d'une politique sociale qui peut avoir son mérite, nous ne pouvons pas ignorer l'impact économique de nouveaux prélèvements. Nous ne pouvons pas nous détourner non plus du contexte qui nous entoure et de la nécessité d'une harmonisation avec les provinces voisines. Il ne faut pas perdre de vue aussi les autres défis avec lesquels le Québec est aux prises et les autres besoins de financement comme les soins de longue durée et l'éventuelle assurance autonomie.

Nous ne pouvons pas ignorer non plus les avantages de solutions plus ciblées et plus diversifiées. Comme l'a expliqué Denis Latulippe, ancien actuaire en chef de la Régie des rentes du Québec : « Un bon système de retraite doit passer le test du temps, ce qui milite pour un système diversifié ».

Annexe

Tableau 1 : Prélèvements sur les salaires pour les salariés et les employeurs au Québec comparativement à l'Ontario (2013)⁹

Québec					Ontario			
Salariés								
Revenu brut de travail (en \$)	50 000	40 000	30 000	20 000	50 000	40 000	30 000	20 000
Cotisation RRQ (en \$)	2 371,5	1 861,5	1 351,5	841,5	2 301,75	1 806,75	1 311,75	816,75
Autres prélèvements de taxes, impôts et cotisations (en \$) ¹⁰	19 704	15 485	11 283	7 100	18 393,5	14 529,5	10 690,5	6 878,5
Revenu disponible (en \$)	27 925	22 654	17 366	12 059	29 305	23 664	17 998	12 305
Revenu disponible en % du revenu brut	56 %	57 %	58 %	60 %	59 %	59 %	60 %	62 %
Cotisation RL (en \$)	825	660	495	330	-	-	-	-
Revenu disponible avec RL (en \$)	27 100	21 994	16 871	11 729	29 305	23 664	17 998	12 305
Revenu disponible en % du revenu brut	54 %	55 %	56 %	59 %	59 %	59 %	60 %	62 %
Employeurs								
Taxes sur la masse salariale (en \$)	7 460,84	5 993,5	4 450,5	2 907,5	5 774,318	4 639,55	3 436,35	2 233,15
Écart Québec-Ontario	29 %	29 %	30 %	30 %	-	-	-	-
RL (en \$)	825	660	495	330	-	-	-	-
Taxes sur la masse salariale avec RL (en \$)	8 285,84	6 653,5	4 945,5	3 237,5	-	-	-	-
Écart Québec-Ontario avec RL	43 %	43 %	44 %	45 %	-	-	-	-

⁹ Notons que la rémunération annuelle moyenne au Québec est d'environ 39 000 \$, d'où notre emphase en gras sur la colonne correspondant à un revenu de 40 000 \$. Le Québec compte 3,95 millions de travailleurs, dont 3,41 millions d'employés salariés et 427 000 travailleurs autonomes.

¹⁰ Ces prélèvements incluent notamment l'impôt sur le revenu des particuliers aux paliers fédéral et provincial, la taxe de vente, les taxes sur l'essence, les taxes foncières, etc. Les cas illustrés sont ceux d'une personne vivant seule et sans enfant à charge.

Tableau 2 : Prélèvements sur les salaires pour les travailleurs autonomes au Québec comparativement à l'Ontario (2013)

	Québec				Ontario			
	50 000	40 000	30 000	20 000	50 000	40 000	30 000	20 000
Revenu brut de travail (en \$)	50 000	40 000	30 000	20 000	50 000	40 000	30 000	20 000
Cotisation RRQ (en \$)	4 743	3 723	2 703	1 683	4 604	3 614	2 624	1 634
Autres prélèvements de taxes, impôts et cotisations (en \$)	19 704	15 485	11 283	7 100	18 394	14 530	10 691	6 879
Revenu disponible (en \$)	25 553	20 792	16 014	11 217	27 003	21 857	16 686	11 488
Revenu disponible en % du revenu brut	51 %	52 %	53 %	56 %	54 %	55 %	56 %	57 %
Cotisation RL (en \$)	1 650	1 320	990	660	-	-	-	-
Revenu disponible avec RL (en \$)	23 903	19 472	15 024	10 557	27 003	21 857	16 686	11 488
Revenu disponible en % du revenu brut	48 %	49 %	50 %	53 %	54 %	55 %	56 %	57 %

Graphique 1 : Écart de contribution de l'employeur sur la masse salariale au Québec comparativement aux autres provinces canadiennes, pour un salarié de 40 000 \$ (2012)

