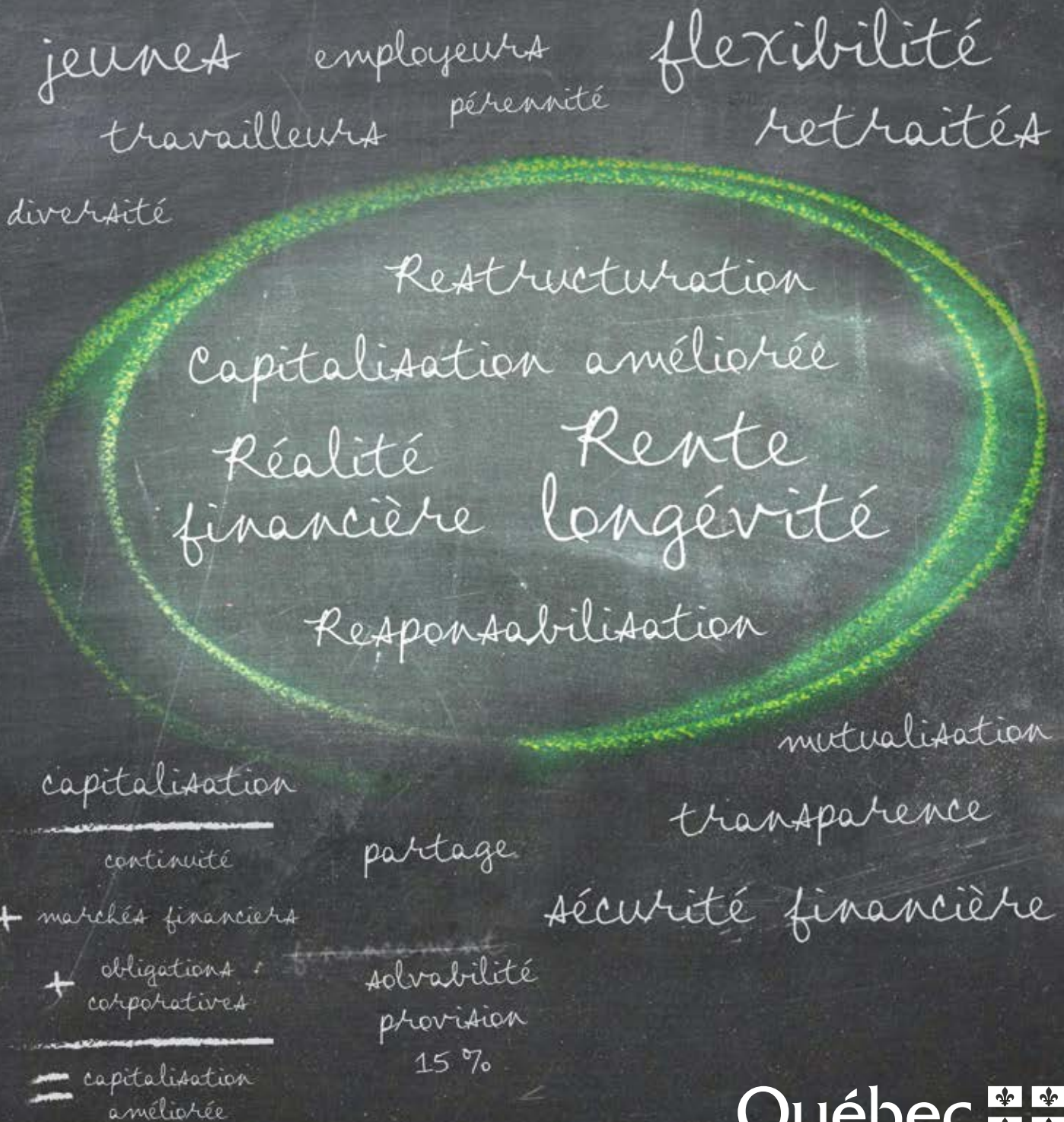


Innover pour pérenniser le système de retraite

Un contrat social pour renforcer la sécurité financière de tous les travailleurs québécois



Sommaire – Innover pour pérenniser le système de retraite

Comité d'experts sur l'avenir du système de retraite québécois

Dépôt légal

2^e trimestre 2013

Bibliothèque et Archives nationales du Québec

ISBN

978-2-550-67506-8 (version imprimée)

978-2-550-67507-5 (version PDF)

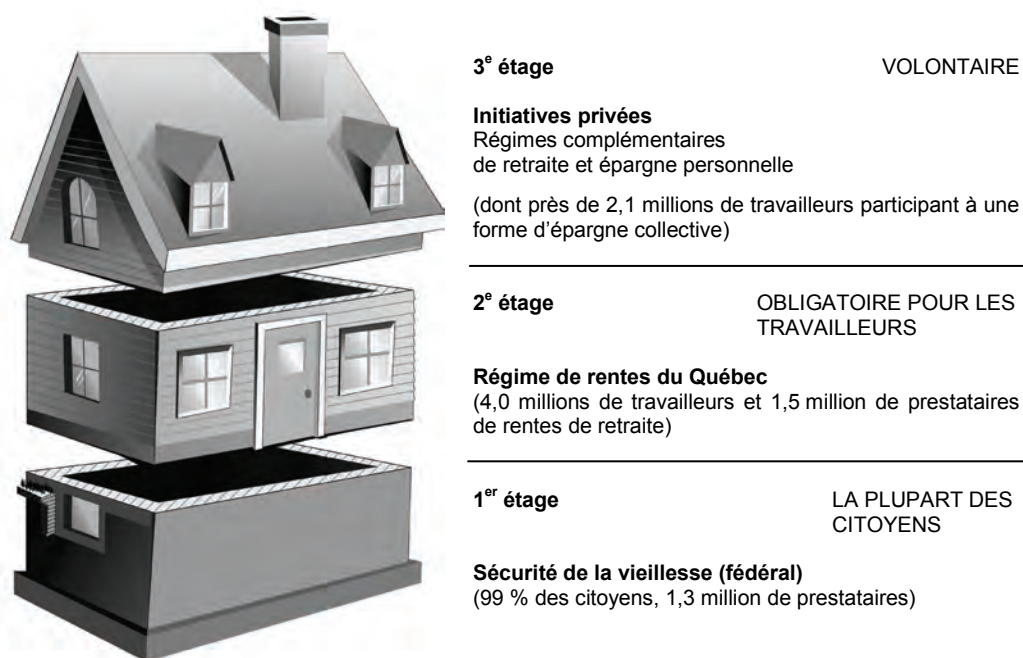
Le rapport *Innovover pour pérenniser le système de retraite* constitue l'aboutissement des travaux engagés par le comité d'experts sur l'avenir du système de retraite québécois, à la demande du gouvernement du Québec. Le sommaire ci-après présente les points saillants du rapport.

❑ Le mandat confié au comité

Le gouvernement du Québec a confié au comité d'experts le mandat d'étudier les régimes complémentaires de retraite occupant le « troisième étage » de notre système de retraite et sous la surveillance de la Régie des rentes du Québec, soit principalement les régimes à prestations déterminées.

GRAPHIQUE 1

Représentation des composantes du système de retraite québécois



Note : En plus des régimes complémentaires de retraite et de l'épargne personnelle, les initiatives privées comprennent d'autres types de régimes collectifs, comme le REER collectif et le régime de participation différée aux bénéfices (RPDB).

Source : Régie des rentes du Québec selon les dernières données disponibles.

Dès le début, ce mandat incluait les régimes sous la juridiction de la Régie des rentes du Québec dont l'employeur est public – soit essentiellement les régimes de retraite des municipalités et des universités. Par contre, ce mandat excluait les régimes qui ne sont pas sous la juridiction de la Régie des rentes du Québec, soit les régimes dont l'employeur est l'État (régimes sous la juridiction de la Commission administrative des régimes de retraite et d'assurances – la CARRA).

■ Un mandat qui a évolué

Au fil des mois, il est apparu évident que la réflexion engagée par le comité devait s'intégrer dans une vision globale de la sécurité financière et de son incarnation dans le système de retraite. Cette évolution a été demandée par les intervenants rencontrés par le comité, puis appuyée par le gouvernement.

Les membres du comité ont choisi comme point d'observation le troisième étage de l'édifice, constitué d'initiatives privées comprenant à la fois les régimes complémentaires – régimes à prestations déterminées, régimes à cotisation déterminée – et l'épargne personnelle, comprenant notamment les régimes enregistrés d'épargne-retraite et les comptes d'épargne libre d'impôt.

Le comité a effectué cette observation vers l'avenir avec un horizon de quarante ans, afin de prendre en compte l'évolution de la sécurité financière des Québécois à la retraite sur une longue période.

□ La composition du comité

Le comité était présidé par M. Alban D'Amours, président et chef de la direction, Mouvement Desjardins (2000-2008).

Le comité était composé de MM. René Beaudry, actuaire, associé, Normandin Beaudry, Luc Godbout, fiscaliste, Université de Sherbrooke, Claude Lamoureux, actuaire, président, Régime de retraite des Enseignantes et des Enseignants de l'Ontario (1990-2007), Maurice Marchon, économiste, HEC Montréal, Bernard Morency, actuaire, premier vice-président, Caisse de dépôt et placement du Québec et Martin Rochette, avocat, associé principal, Norton Rose.

Le comité a été soutenu tout au long de ses travaux par une équipe de la Régie des rentes du Québec et par une équipe du ministère du Conseil exécutif.

□ Sept points

Au terme de ses travaux, le comité d'experts sur l'avenir du système de retraite québécois présente son analyse et ses conclusions en sept points.

1. Les régimes publics offrent une très bonne protection pour les revenus les plus bas, cette protection diminuant cependant rapidement avec la croissance des revenus.

De bons régimes pour les bas revenus, mais la situation change avec l'augmentation des revenus

Par rapport aux autres pays développés, le système public québécois offre une **meilleure sécurité financière à la retraite** pour ce qui est des **revenus les plus bas**.

Au Québec, le taux de remplacement brut des régimes de retraite publics est de 81,6 % pour un salaire égal à la moitié du salaire moyen, comparativement à 56,1 % dans les pays du G7 et à 57,2 % dans les pays de l'OCDE¹. Les systèmes québécois et canadien sont d'ailleurs reconnus mondialement pour leur capacité à assurer le remplacement des revenus lors de la retraite pour les revenus les plus bas.

TABLEAU 1

Taux de remplacement brut des régimes de retraite publics à 65 ans – 2008
(en pourcentage du salaire individuel)

Salaire individuel par rapport au salaire moyen	50 %	100 %	150 %
Québec	81,6	47,0	31,9
Allemagne	42,0	42,0	42,0
Canada	76,6	44,4	29,6
États-Unis	51,7	39,4	35,3
France	55,9	49,1	41,3
Italie	64,5	64,5	64,5
Japon	47,9	34,5	30,0
Royaume-Uni	53,8	31,9	22,6
Moyenne du G7	56,1	43,7	37,9
Moyenne de l'OCDE	57,2	42,1	36,5

Note : Les taux de remplacement ont été calculés en utilisant les paramètres et les salaires de 2008. Le salaire moyen utilisé pour le Canada est de 43 000 \$ et pour le Québec de 39 900 \$.

Sources : OCDE, *Panorama des Pensions 2011 : Les systèmes de retraite dans les pays de l'OCDE et du G20, 2011*; Régie des rentes du Québec, *Évaluation du système québécois de sécurité financière à la retraite par rapport à celui d'autres pays industrialisés, 2011*.

Cependant, **la situation change rapidement avec l'augmentation des revenus**. Pour les revenus moyens, les régimes publics ne suffisent pas à assurer la sécurité financière à la retraite des travailleurs.

¹ Taux de remplacement brut des régimes de retraite publics à 65 ans en 2008. Ces données sont les plus récentes disponibles.

❑ Le régime de base fédéral ne suit pas la croissance des salaires

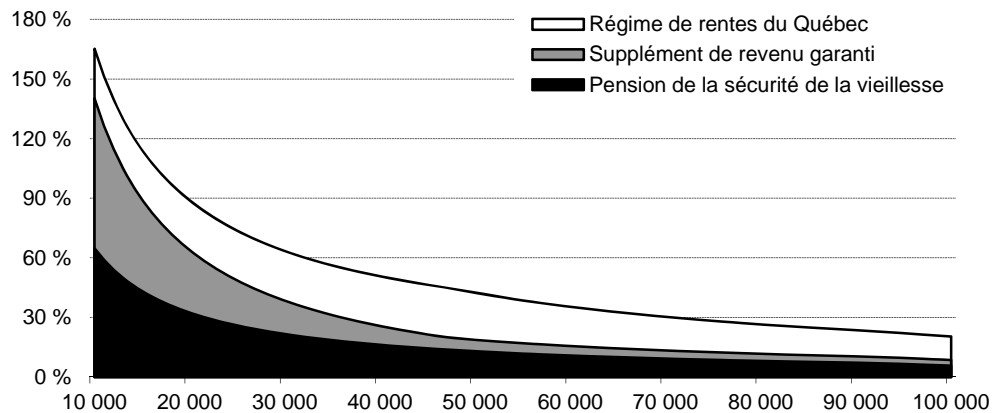
Il faut ajouter que d'ici quarante ans, le régime de base fédéral verra son rôle progressivement diminuer dans le remplacement du revenu à la retraite, en raison des méthodes d'indexation de la Pension de la sécurité de la vieillesse et du Supplément de revenu garanti.

Le graphique 2 illustre la situation telle qu'elle se présentait en 2012. Pour un salaire de 40 000 \$, les programmes publics remplaçaient 51 % du salaire. À 65 ans, le Régime de rentes du Québec procurait un niveau de remplacement représentant 25 % du niveau de revenu. Toujours à 65 ans, le niveau de remplacement assuré par la Pension de la Sécurité de la vieillesse et par le Supplément de revenu garanti était égal à 26 % du revenu.

GRAPHIQUE 2

Niveau de remplacement du revenu par les régimes publics – personne seule sans autre revenu de retraite demandant ses rentes à 65 ans en 2012

(remplacement du revenu en pourcentage du niveau de revenu avant la retraite, en dollars)



Note : La bonification du Supplément de revenu garanti annoncée dans le budget fédéral du 6 juin 2011 n'est pas prise en compte dans ce graphique. Cette bonification peut atteindre 600 \$ annuellement, mais ne s'applique que pour les retraités ayant les revenus les plus bas.

Source : Régie des rentes du Québec.

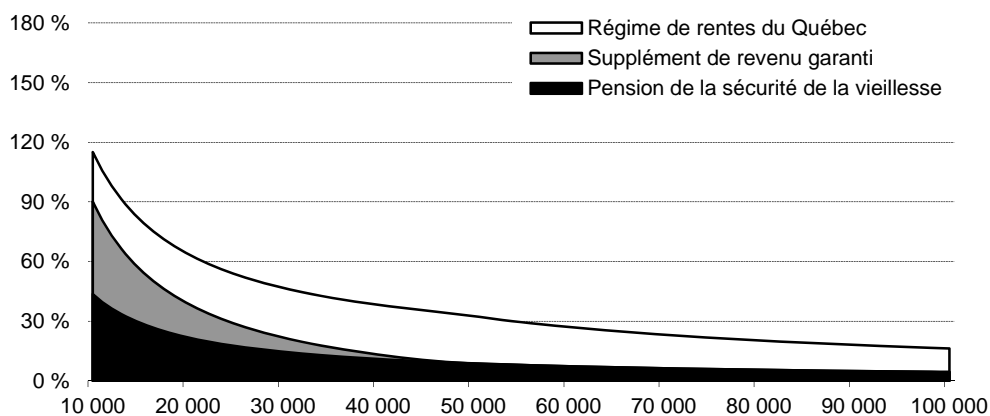
Le graphique 3 projette la situation en 2052. On fait l'hypothèse que les salaires augmentent à un rythme de 1 % supérieur à l'inflation, et on omet volontairement le passage à 67 ans de l'âge de la retraite de la Pension de la sécurité de la vieillesse et du Supplément de revenu garanti.

- Le résultat obtenu est le suivant : en 2052, à 65 ans, le Régime de rentes du Québec remplacera toujours 25 % du salaire. Par contre, les programmes fédéraux de la Pension de la sécurité de la vieillesse et du Supplément de revenu garanti ne remplaceront plus que 13 % du salaire.
- Au total, en raison des modalités d'indexation du régime de base fédéral, le niveau de remplacement du revenu lors de la retraite sera passé en quarante ans de 51 % à 38 %.

GRAPHIQUE 3

Niveau de remplacement du revenu par les régimes publics – personne seule sans autre revenu de retraite demandant ses rentes à 65⁽¹⁾ ans en 2052

(remplacement du revenu en pourcentage du niveau de revenu avant la retraite exprimé en équivalent du salaire de 2012, en dollars)



(1) Afin de simplifier la comparaison avec la situation actuelle, la prise en compte du report prévu de 65 ans à 67 ans de l'âge d'admissibilité à la Pension de la sécurité de la vieillesse et au Supplément de revenu garanti a été omise. La situation présentée ne prévaudrait donc en réalité qu'à partir de 67 ans, ce qui ne change rien au constat illustré.

Note : Normalement, l'abscisse de ce type de graphique est exprimée en pourcentage du maximum des gains admissibles (MGA), mais pour faciliter la lecture, elle est présentée ici en termes de salaire d'aujourd'hui.

Source : Régie des rentes du Québec.

2. Pour les revenus moyens et supérieurs à la moyenne, l'épargne est souvent insuffisante pour assurer la sécurité financière à la retraite.

On doit d'abord préciser qu'il n'existe pas de consensus concernant le taux de remplacement du salaire à la retraite considéré comme assurant la sécurité financière. Pour le comité, un taux de remplacement compris entre 50 % et 70 % semble acceptable. Dans ses travaux, le comité a utilisé le taux de 60 %, aux fins d'illustration.

La répartition des travailleurs par type de régime illustre la disparité des protections dont les travailleurs québécois bénéficient au moment de la retraite, par l'intermédiaire de ces régimes.

Au-delà des revenus les plus bas, soit pour les travailleurs ayant un salaire moyen ou un salaire supérieur à la moyenne, la couverture offerte par les régimes publics doit être complétée par les régimes complémentaires ou par l'épargne personnelle – ou par les deux – afin d'atteindre les objectifs recherchés en matière de sécurité financière. Or, tous les travailleurs n'ont pas, à cet égard, une couverture adéquate.

☐ Pas de régime complémentaire de retraite pour la majeure partie des travailleurs québécois

La majeure partie des travailleurs québécois n'ont pas de régime complémentaire de retraite, ou bénéficient de régimes offrant une faible sécurité financière à la retraite. Près de 1,9 million de travailleurs (47 % de tous les travailleurs) ne participent à aucun régime collectif, peu importe sa forme (prestations déterminées, cotisation déterminée, régime enregistré d'épargne-retraite collectif, etc.).

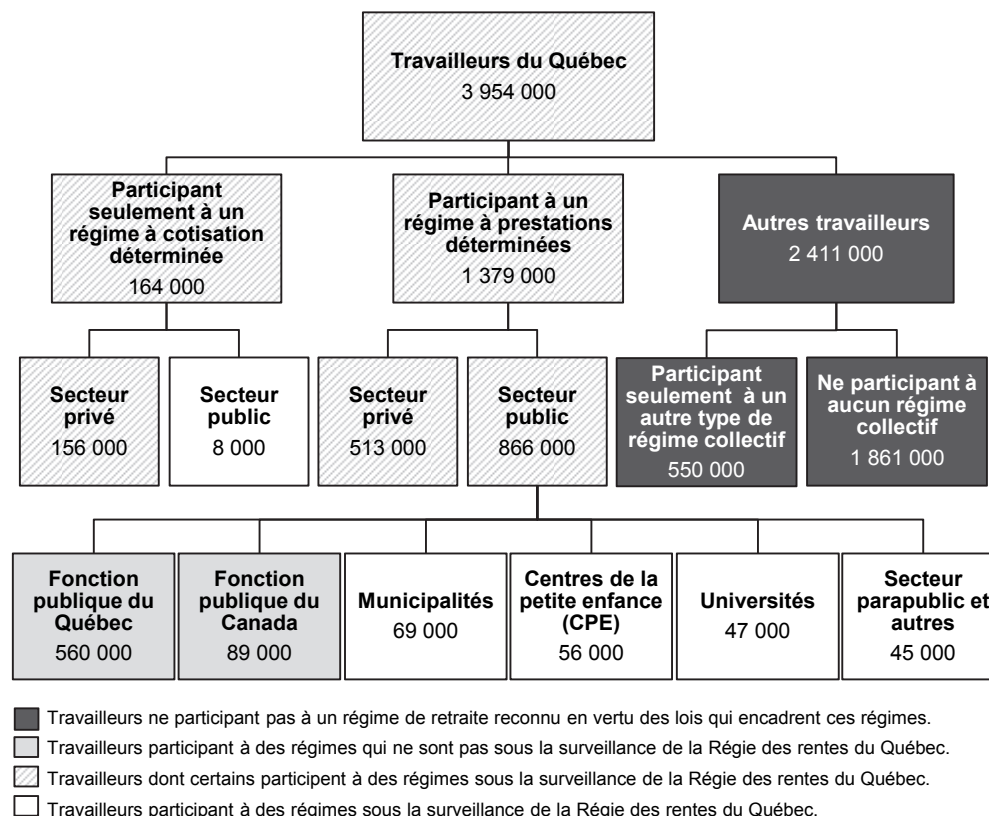
Au total, 61 % des travailleurs du Québec (2,4 millions de travailleurs) ne bénéficient pas d'un régime à prestations déterminées ou à cotisation déterminée. Les régimes offrant la meilleure sécurité financière, soit les régimes à prestations déterminées, ne profitent qu'à 35 % des travailleurs, pour près des deux tiers employés dans le secteur public.

Une partie grandissante des travailleurs – et notamment les plus jeunes d'entre eux – sont ainsi privés d'un régime assurant une véritable sécurité financière, avec le remplacement des régimes à prestations déterminées par les régimes à cotisation déterminée et les plans d'épargne personnelle.

Bien sûr, ces régimes constituent une manière d'épargner pour la retraite. Cependant, ils procurent des rendements nets moindres et ne comportent aucune promesse de rente. Les régimes à prestations déterminées offrent une meilleure protection, et cela à meilleur coût.

GRAPHIQUE 4

Répartition des travailleurs⁽¹⁾ québécois par type de régime
(en nombre de travailleurs)



(1) Travailleurs salariés et travailleurs autonomes.

Notes : Les données ont été arrondies au millier près. Le nombre de travailleurs au Québec représente la moyenne, au cours de l'année 2011, du nombre de travailleurs résidant au Québec, obtenu de l'*Enquête sur la population active* effectuée mensuellement par Statistique Canada.

Le nombre de travailleurs du Québec participant à un régime complémentaire de retraite à prestations déterminées ou à cotisation déterminée inclut des participants à des régimes qui ne sont pas sous la surveillance de la Régie des rentes, mais dont les droits sont assujettis à la Loi sur les régimes complémentaires de retraite. Selon ce qui est indiqué à la page 24 du *Rapport annuel de gestion 2011* de la Régie des rentes du Québec, le nombre de participants actifs à des régimes à prestations déterminées surveillés par la Régie des rentes du Québec est de 578 000. Ce nombre est de 115 000 pour des régimes de type cotisation déterminée (incluant les régimes de retraite simplifiés). Le nombre total de participants actifs à des régimes à prestations déterminées ou à cotisation déterminée surveillés par la Régie des rentes du Québec est de 693 000. Ces données et la répartition des travailleurs sont fondées sur l'information la plus récente disponible au moment de la publication du rapport.

Le nombre de travailleurs participant seulement à un autre type de régime collectif regroupe les participants aux REER collectifs, à un Régime de participation différée aux bénéfices (RPDB) ou à tout autre type de régime collectif privé que ceux mentionnés dans l'organigramme. Ce nombre provient du document *Portrait du marché de la retraite au Québec*, publié en 2010 par la Régie des rentes du Québec. L'enquête ayant été effectuée alors n'a pas été reconduite depuis.

Pour établir la distinction entre les entités des secteurs public et privé, le principal facteur déterminant réside dans l'intervention des pouvoirs publics. Ces derniers sont identifiés par leur pouvoir de taxation, de gestion des deniers publics et de contrôle et de réglementation des activités.

Source : Régie des rentes du Québec.

☐ Des études aux résultats convergents

Les études confirment que pour les revenus moyens et supérieurs à la moyenne, l'épargne est souvent insuffisante pour assurer la sécurité financière à la retraite.

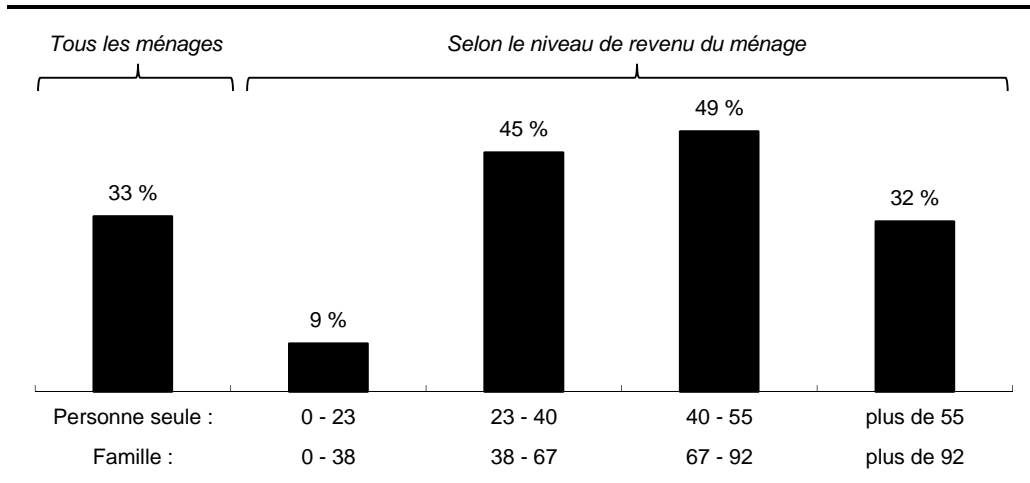
Les différentes études effectuées n'arrivent pas à un résultat identique concernant la proportion exacte des ménages n'ayant pas une épargne suffisante pour assurer la sécurité financière à la retraite, mais on peut généralement estimer qu'entre le quart et le tiers des ménages sont dans cette situation.

Selon un rapport publié par la Régie des rentes du Québec en 2010², 33 % de l'ensemble des ménages québécois n'épargnent pas suffisamment pour atteindre un taux de remplacement de 60 % à la retraite, s'ils prennent leur retraite à 65 ans. Ce taux atteint 45 % pour une famille ayant un revenu compris entre 38 000 \$ et 67 000 \$, et 49 % pour une famille ayant un revenu compris entre 67 000 \$ et 92 000 \$.

GRAPHIQUE 5

Proportion des ménages dont le taux de remplacement du revenu à la retraite sera inférieur à 60 % pour une retraite à 65 ans

(en pourcentage selon le revenu annuel, en milliers de dollars, pour une personne seule ou pour une famille)



Source : Régie des rentes du Québec, *Constats et enjeux concernant le système de rente du Québec*, 2010, p. 36.

² Régie des rentes du Québec, *Constats et enjeux concernant le système de retraite québécois*, 2010, page 35.

D'autres études corroborent à des degrés divers le constat de la Régie des rentes du Québec : au Québec comme dans l'ensemble du Canada, une fraction importante des travailleurs n'épargne pas suffisamment pour assurer un certain taux de remplacement de son revenu lors de la retraite.

On fait notamment référence :

- au *Rapport sommaire des travaux de recherche sur le niveau adéquat du revenu de retraite* effectué par Jack M. Mintz en décembre 2009 (ce rapport résume les travaux de recherche préparés pour le Groupe de travail sur le niveau adéquat du revenu de retraite établi par les ministres fédéral, provinciaux et territoriaux des Finances);
- au rapport de 2012 de McKinsey & Company, *Les Canadiens sont-ils prêts pour la retraite ? État de situation et principes directeurs d'amélioration*;
- à l'étude de 2011 *Projecting the Adequacy of Canadians' Retirement Incomes* de Michael C. Wolfson, IRPP Study.

☐ Un phénomène déjà souligné par le gouvernement du Québec

Le manque d'épargne à la retraite a déjà été souligné par le gouvernement. Le manque de préparation à la retraite d'une importante partie des ménages, et particulièrement des ménages ayant des revenus moyens, était souligné avec force dans le budget 2011-2012 du gouvernement du Québec.

Dans le fascicule consacré au système de retraite³, on pouvait ainsi lire :

« Malgré des taux de remplacement moyens adéquats, une certaine proportion des retraités doit composer avec un revenu à la retraite insuffisant pour maintenir son niveau de vie. Selon les estimations de la Régie des rentes du Québec, entre 30 % et 40 % des travailleurs québécois verront leur niveau de remplacement du revenu de travail s'établir en deçà de 60 %.

La situation est surtout problématique pour certains travailleurs ayant un revenu de travail qui s'établit entre 20 000 \$ et 60 000 \$.

- Une portion relativement élevée des travailleurs de cette strate de revenus a peu d'épargne-retraite.
- Or, un faible taux de remplacement pour ces travailleurs implique qu'ils peuvent se retrouver dans une situation financière difficile à la retraite, contrairement aux ménages à revenu plus élevé. »

Même s'il est difficile d'évaluer avec précision l'ampleur du problème, on doit convenir que la situation actuelle est préoccupante.

³ Gouvernement du Québec, *Un système renforcé de revenu à la retraite*, Budget 2011-2012, mars 2011, page 7.

□ Des inquiétudes supplémentaires, si l'on se projette dans le futur

Cette situation est d'autant plus préoccupante que le constat que l'on souligne découle d'une observation du système de retraite tel qu'il est aujourd'hui. Les inquiétudes formulées par le comité d'experts prennent une ampleur supplémentaire, lorsque l'on se projette vers le futur avec un horizon de 30 à 40 ans.

Plusieurs facteurs se conjuguent, faisant en sorte que la situation ne pourra que se dégrader dans l'avenir, sans modification majeure apportée au système.

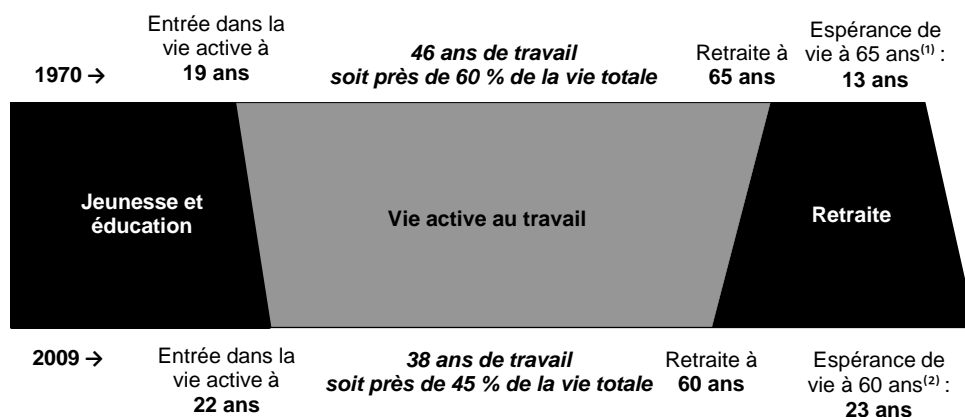
- Les régimes à prestations déterminées sont fragilisés, et leur promesse est fondée sur des rendements incertains.
- La protection assurée par le régime fédéral de base se réduira graduellement, en raison des modalités d'indexation retenues.

Les pressions démographiques ajoutent à cette nécessité d'épargner davantage pour la retraite.

- L'espérance de vie s'accroît régulièrement. Entre 1971 et 2011, l'espérance de vie à 65 ans au Québec a augmenté d'un peu plus de cinq ans chez les femmes et de près de six ans chez les hommes. Simultanément, la durée de vie au travail se réduit, l'entrée dans la vie active ayant lieu plus tard et les travailleurs prenant leur retraite plus tôt. Depuis 1970, la durée de vie au travail des hommes a ainsi diminué de huit ans.
- Les travailleurs travaillent moins longtemps, pour financer une retraite plus longue : au Québec, entre 1970 et 2009, la part de la période de vie au travail dans la vie totale est passée d'environ 60 % à 45 %.
- L'incertitude entourant l'évolution future de l'espérance de vie contribue ainsi à accroître le besoin d'épargner pour la retraite. Il s'agit de couvrir ici ce que l'on appelle le « risque de longévité », c'est-à-dire le risque de vivre plus longtemps que la période couverte par l'épargne-retraite – le risque de survivre à son épargne.

GRAPHIQUE 6

Évolution de la durée de la vie active au travail d'un individu entre 1970 et 2009



(1) L'espérance de vie pour les hommes a été utilisée afin de mieux refléter la composition du marché du travail. Pour une femme, l'espérance de vie à 65 ans en 1970 s'élevait plutôt à 17 ans.

(2) L'espérance de vie des hommes a été utilisée aux fins de comparaison avec l'année 1970. Pour une femme, l'espérance de vie à 60 ans en 2009 s'élevait à près de 26 ans.

Sources : Ministère des Finances et de l'Économie du Québec, Institut de la statistique du Québec, Régie des rentes du Québec et Statistique Canada.

☐ L'épargne requise pour la retraite

Selon les calculs effectués par la Régie des rentes du Québec, un travailleur âgé de 22 ans et anticipant gagner 50 000 \$ à la veille de sa retraite doit épargner 17 % de son salaire s'il souhaite prendre sa retraite à 60 ans avec un revenu de retraite représentant 60 % de son salaire, et en supposant un rendement réel annuel de son épargne de 2 %. Il doit le faire chaque année de sa vie, jusqu'à son départ à la retraite.

L'épargne requise diminue à 15 % de son salaire s'il prend sa retraite à 62 ans, et à 11 % s'il prend sa retraite à 65 ans.

Le tableau 2 reproduit ces résultats ainsi qu'un autre exemple, concernant cette fois-ci un travailleur âgé de 30 ans. L'épargne requise est plus importante que dans le premier exemple, ce qui est normal : dans cet exemple, le travailleur dispose d'une période plus courte pour constituer l'épargne qui assurera le revenu souhaité à la retraite. Le tableau présente également un scénario où le rendement réel de l'épargne serait de 3 % par an.

TABLEAU 2

Épargne requise pour la retraite⁽¹⁾ – exemple pour un remplacement de 60 % du salaire avant retraite de 50 000 \$

(taux d'épargne en pourcentage du salaire)

Âge du début de l'épargne :	retraite à 60 ans		retraite à 62 ans		retraite à 65 ans	
	22 ans	30 ans	22 ans	30 ans	22 ans	30 ans
Épargne requise ⁽²⁾ avec un rendement réel de 2 %	17	23	15	19	11	14
Épargne requise ⁽²⁾ avec un rendement réel de 3 %	13	18	11	14	8	10

(1) Épargne nécessaire au-delà de la couverture offerte par les régimes publics (Pension de la sécurité de la vieillesse et Régime de rentes du Québec).

(2) Épargne personnelle si l'individu n'a pas un régime complémentaire pour couvrir ses besoins.

Notes : Aux fins des calculs, il est supposé que l'individu gagne 50 000 \$ aujourd'hui, cesse de travailler et part ensuite à la retraite aux âges indiqués au tableau. Les taux d'épargne ont été calculés en tenant compte d'une augmentation réelle du salaire de 1 % et d'un taux de rendement réel de 2 % ou de 3 % selon le scénario, avant et après la retraite.

Le revenu pourvu par l'épargne privée a été déterminé en supposant le début de la Pension de la sécurité de la vieillesse à l'âge de 67 ans (et ce, sans revalorisation afin de refléter les changements à terme apportés à ce programme) et en supposant le début de la rente du Régime de rentes du Québec à 65 ans.

Il est également supposé que l'individu aurait commencé sa participation au Régime de rentes du Québec à l'âge de 20 ans.

Aux fins de simplification, aucune mortalité n'a été supposée avant et après la retraite : l'âge de décès a été fixé à 90 ans.

Source : Régie des rentes du Québec.

3. Les régimes assurant la meilleure sécurité financière, soit les régimes à prestations déterminées, sont eux-mêmes soumis à de très fortes pressions.

La situation du système de retraite est aggravée par le fait que de fortes pressions menacent les régimes assurant la meilleure sécurité financière – soit les régimes à prestations déterminées.

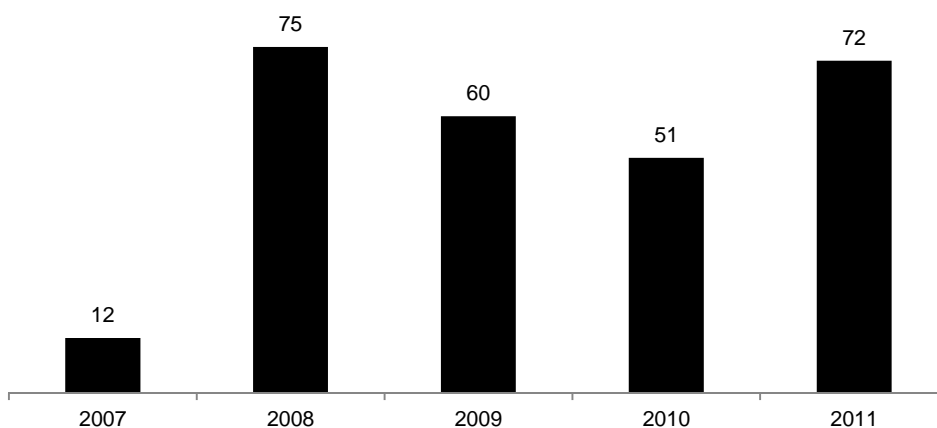
- Des failles, résultant de faiblesses structurelles, ont fragilisé ces régimes : le comité d'experts cible en particulier une gestion des risques déficiente, une asymétrie entre la prise de risque et le bénéfice de la prise de risque, une mauvaise évaluation du passif de ces régimes, la définition de « promesses » inconsidérées et un encadrement législatif et réglementaire trop rigide.
- L'augmentation de l'espérance de vie, les départs hâtifs à la retraite, le vieillissement de la population, la baisse des taux d'intérêt et la volatilité des marchés financiers ont fait brutalement prendre conscience de ces failles. La situation a été amplifiée par les congés de cotisation et les améliorations apportées aux régimes dans les années quatre-vingt-dix.

□ La dégradation de la solvabilité des régimes à prestations déterminées

Illustration de ces menaces, on a assisté au cours des dernières années à une dégradation rapide de la solvabilité des régimes à prestations déterminées.

GRAPHIQUE 7

Proportion des régimes à prestations déterminées dont la solvabilité est inférieure à 80 %
(en pourcentage)



Source : Régie des rentes du Québec.

En 2007, 12 % des régimes à prestations déterminées avaient un taux de solvabilité inférieur à 80 % – ce qui signifie qu'ils disposaient d'un niveau d'actif inférieur à 80 % de leurs engagements au moment de l'évaluation.

Cette proportion a fait un bond à 75 % en 2008, en raison de la crise financière et de son impact sur la valeur des placements des caisses. Après avoir diminué en 2009 et en 2010, cette proportion a de nouveau augmenté en 2011 : selon les projections effectuées, 72 % des régimes à prestations déterminées avaient alors une solvabilité inférieure à 80 %.

Si l'ensemble des régimes s'étaient terminés au 31 décembre 2011, les prestations de moins de 20 000 participants auraient été provisionnées à 100 % sur base de solvabilité. Par contre, les prestations de plus d'un million de participants auraient été provisionnées à moins des 80 % sur base de solvabilité. Elles auraient donc été à risque en cas de faillite ou d'insolvabilité de l'employeur.

☐ La situation des régimes du secteur municipal

La situation est particulièrement inquiétante pour les régimes sous la juridiction de la Régie des rentes du Québec dont l'employeur est public – soit essentiellement les régimes des municipalités et des universités.

Entre le 31 décembre 2006 et le 31 décembre 2011, le degré de solvabilité médian des régimes dont l'employeur est privé est passé de 90 % à 75 %. Durant la même période, celui des régimes dont l'employeur est public (essentiellement les régimes du secteur municipal et des universités) est passé de 93 % à 67 %.

Au 31 décembre 2011, le déficit total de capitalisation des municipalités était d'un peu plus de 4 milliards de dollars (près de 9 milliards de dollars pour le déficit de solvabilité). Dans les universités, le déficit total de capitalisation était à pareille date d'un peu plus de 1 milliard de dollars (un peu plus de 4 milliards de dollars pour le déficit de solvabilité)⁴.

☐ Le délaissement des régimes à prestations déterminées

Autre illustration des problèmes actuels, on assiste depuis plusieurs années à la transformation de nombreux régimes à prestations déterminées en régimes à cotisation déterminée. Le délaissement des régimes de retraite à prestations déterminées laisse craindre une diminution des revenus de retraite anticipés pour le futur.

⁴ Régie des rentes du Québec.

❑ Le mirage d'une embellie des marchés

Certains croient qu'une embellie des marchés, soutenue et significative, règlera les problèmes à long terme, et qu'il suffit ainsi d'être patient. Comme l'illustrent les graphiques 8 et 9, une telle embellie appartient plutôt à la catégorie des mirages.

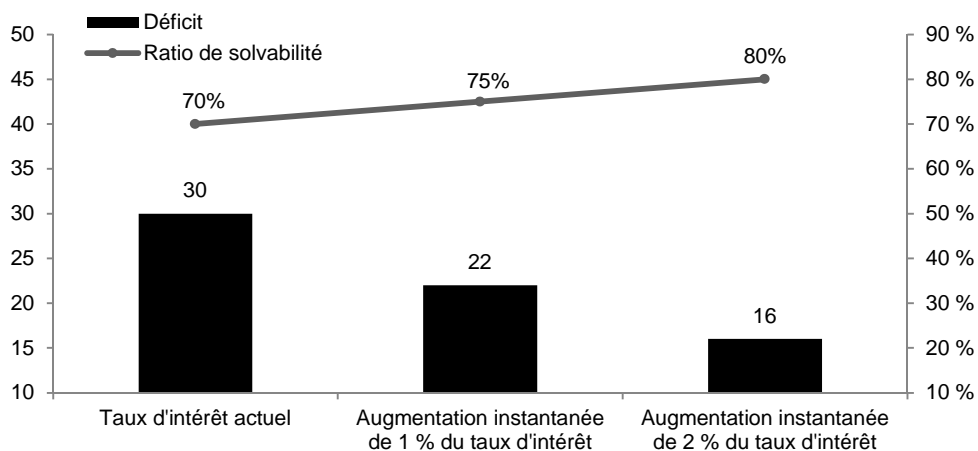
Ceux qui attendent une remontée soudaine des taux d'intérêt doivent comprendre qu'une telle remontée ne constituerait pas la solution aux problèmes des régimes à prestations déterminées. On ne doit pas non plus compter sur des rendements élevés sur les marchés boursiers, pour résoudre les problèmes actuels.

Dans la réalité, la solution ne peut être imaginée sans un retour sur l'équation coûts-bénéfices.

GRAPHIQUE 8

Effet d'une variation de taux d'intérêt sur le déficit de solvabilité d'un régime de retraite à prestations déterminées – scénario optimiste sans effet du taux d'intérêt sur le marché boursier

(déficit en millions de dollars sur l'échelle de gauche et solvabilité en pourcentage sur l'échelle de droite)



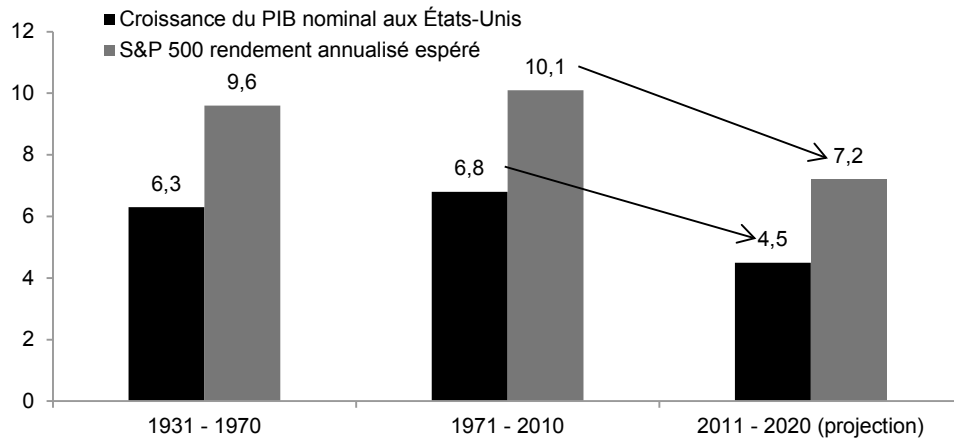
Note : Hypothèse d'un régime dont le passif serait de 100 millions de dollars réparti également entre les participants actifs et les retraités et bénéficiaires et dont les actifs seraient répartis également entre des titres à revenus fixes (obligations) et des titres à revenus variables (actions de sociétés).

Comme l'illustre le graphique 8, une remontée des taux d'intérêt aiderait les promoteurs de régimes à prestations déterminées, mais elle serait insuffisante pour régler les problèmes de financement de ces régimes.

GRAPHIQUE 9

Rendement espéré des marchés financiers

(en pourcentage)



Source : Caisse de dépôt et placement du Québec.

La relation historique entre la croissance boursière et la croissance économique est forte, et dans un avenir proche, les experts s'attendent à une croissance économique qui restera modérée.

4. Le comité formule un certain nombre d'objectifs, de principes et de valeurs.

☐ Deux objectifs

Tous les partenaires sociaux semblent s'entendre sur **deux objectifs** essentiels :

- Un système de retraite doit valoriser la sécurité financière à la retraite dans son sens le plus strict, c'est-à-dire l'assurance d'un revenu de retraite **suffisant** et **réaliste** pour le plus grand nombre lorsque l'heure de la retraite sera venue.
- Le système de retraite doit être conçu et financé de telle sorte qu'il soit **durable** : l'assurance d'un revenu de retraite suffisant et réaliste doit être fournie dans le cadre de régimes dont la pérennité est elle-même protégée. Cette pérennité est indissociable de la sécurité que le système est censé assurer.

☐ Des valeurs et des principes

Le comité d'experts a identifié trois **valeurs** et quatre **principes** au sujet desquels tout le monde devrait s'entendre. Les valeurs et les principes retenus par le comité d'experts sont le résultat d'un dosage effectué entre les différents messages que le comité a reçus.

■ L'équité intergénérationnelle

Au premier rang de ces valeurs, le comité d'experts a placé l'équité intergénérationnelle, sur laquelle nous sommes tous collectivement interpellés. Le système de retraite doit être pensé en songeant à la fois :

- aux retraités dont les anciens employeurs, tant privés que publics, traversent des difficultés financières;
- aux travailleurs actifs qui contribuent au système;
- aux jeunes entrant sur le marché du travail avec la conviction qu'ils y resteront actifs pour plusieurs décennies.

■ La transparence et la responsabilisation

Dans l'analyse de la situation actuelle et l'élaboration de ses recommandations, le comité d'experts a retenu deux autres valeurs – la transparence et la responsabilisation.

■ Quatre principes

Pour ce qui est des principes, le comité a identifié des consensus et des lignes d'entente, correspondant d'ailleurs à ses propres convictions :

- le respect de la vérité des coûts de financement des revenus de retraite;
- la préservation de la diversification des sources de revenu de retraite;
- l'application d'un cadre législatif flexible;
- la promotion de la mutualisation des risques.

□ Aller à contre-courant de certaines tendances

Pour le comité d'experts, le retour aux véritables objectifs d'un régime de retraite implique que l'on aille à contre-courant des tendances que l'on observe aujourd'hui.

- Il faut assurer la pérennité et la viabilité des régimes à prestations déterminées.
- Il faut en même temps faire en sorte qu'un plus grand nombre de travailleurs bénéficient d'un régime de cette nature, et ne pas hésiter à innover à cette fin.
- Il faut enfin aider les travailleurs dans leurs efforts pour épargner davantage en vue de la retraite, et à cet égard, les régimes complémentaires autres que les régimes à prestations déterminées ont un rôle essentiel à jouer.

5. Le comité propose une innovation centrale, avec la rente longévité.

Le comité d'experts formule trois séries de recommandations.

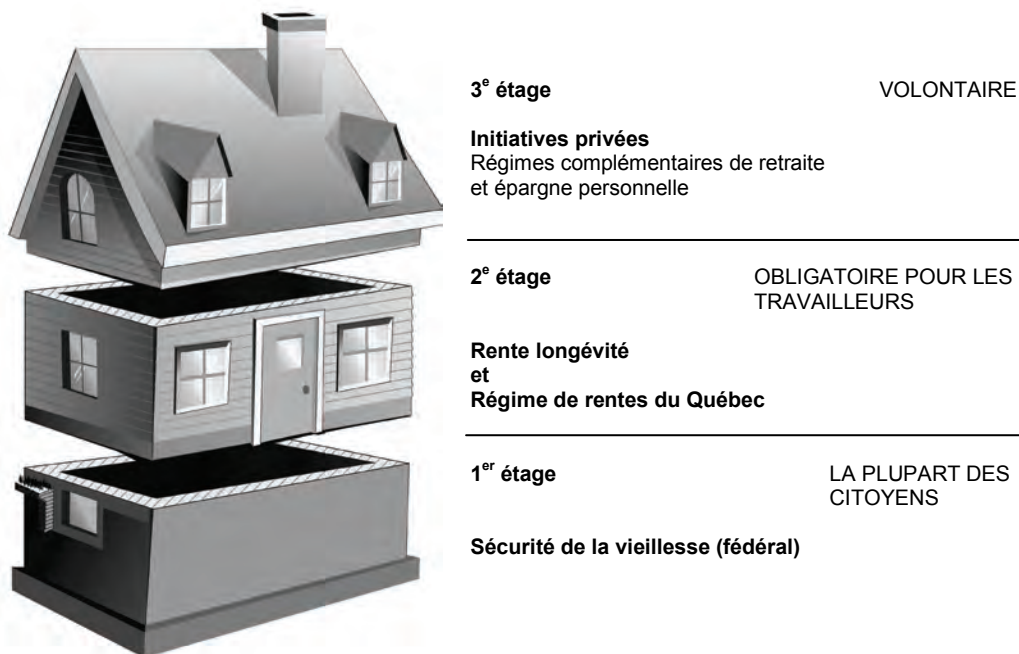
☐ La première série de recommandations

En premier lieu, le comité d'experts propose une innovation centrale, consistant à **offrir à tous les travailleurs québécois une rente longévité, totalement capitalisée et définie en se rapprochant de la vérité des coûts.**

Cette proposition signifie que le système québécois de retraite comprendrait un nouveau pilier, situé au deuxième étage du système, à côté du Régime de rentes du Québec. Tous les travailleurs bénéficieraient, à partir de 75 ans, d'une rente à prestations déterminées. Cette rente permettrait à tous de mieux gérer le risque de longévité, en concentrant le besoin d'épargne personnelle sur une période allant de la retraite à 75 ans.

GRAPHIQUE 10

Représentation des composantes du système de revenu de retraite – avec la rente longévité



Note : En plus des régimes complémentaires de retraite et de l'épargne personnelle, les initiatives privées comprennent d'autres types de régimes collectifs, comme le REER collectif et le régime de participation différée aux bénéfices (RPDB).

Source : Régie des rentes du Québec.

☐ Deux buts

La rente longévité vise essentiellement deux buts :

- **mutualiser le risque de longévité** au bénéfice de l'ensemble des travailleurs québécois;
- **faciliter pour tous les travailleurs québécois la planification de l'épargne personnelle en vue de la retraite**, sachant que le risque de longévité sera au moins partiellement pris en charge à partir de 75 ans.

L'âge de 75 ans pour le début du versement des prestations a été choisi afin de faire en sorte que l'implantation de la rente longévité n'entraîne pas de départs hâtifs à la retraite, et qu'elle soit ainsi neutre pour le marché du travail.

☐ Les caractéristiques de la rente longévité

Tous les travailleurs québécois âgés de 18 à 74 ans seraient couverts. La rente longévité s'appliquerait donc à l'ensemble des travailleurs, quel que soit leur niveau de revenu. Pour ce qui est des revenus les plus bas, on ne peut exclure les travailleurs concernés de la rente longévité, même si les régimes publics les protègent déjà en bonne partie : ce serait présumer que ces travailleurs restent toute leur vie dans la même catégorie de revenus.

Comme le Régime de rentes du Québec, la rente longévité serait administrée par la Régie des rentes du Québec, avec une gouvernance inspirée du modèle de la Régie, et les actifs gérés par la Caisse de dépôt et placement du Québec.

■ Le financement de la rente longévité

Le financement de la rente longévité serait assuré par des cotisations provenant des employeurs et des travailleurs. À la différence du Régime de rentes du Québec, la rente longévité serait entièrement capitalisée, de façon à assurer une équité intergénérationnelle. Dès la mise en place de la rente longévité, les prestations seraient accumulées graduellement, à un rythme correspondant au versement des cotisations les finançant.

La rente longévité recommandée par le comité d'experts est définie pour les années futures. Elle profiterait le plus à ceux qui y cotiseront sur une plus longue période, soit aux jeunes.

Selon les évaluations de la Régie, le coût du régime est estimé à 3,3 % du salaire, jusqu'à concurrence du maximum des gains admissibles. Ce coût serait réparti à égalité entre les employeurs et les travailleurs. La mise en place de la rente longévité pourrait être graduelle sur cinq ans, afin de minimiser l'impact du financement de la rente sur les entreprises et les travailleurs.

■ Le coût additionnel réel, pour les employeurs et les travailleurs

Le coût additionnel réel pour les employeurs et les travailleurs, par rapport aux cotisations actuelles, dépendrait des régimes auxquels ces employeurs et ces travailleurs participent.

Dans le cas des régimes à prestations déterminées, où le risque de longévité est déjà couvert, et si ces régimes sont coordonnés avec la rente longévité, on devrait assister à un transfert d'une portion de la part de la cotisation correspondant au financement de ce risque.

Pour les régimes à cotisation déterminée ou l'épargne personnelle, le coût pourrait être couvert partiellement ou totalement si les employeurs et les travailleurs décidaient de rediriger vers la rente longévité une partie des cotisations consacrées jusque-là aux régimes à cotisation déterminée et à l'épargne personnelle. Le coût additionnel serait largement compensé par les avantages de la rente longévité.

□ Des illustrations de différentes stratégies possibles qu'un travailleur pourrait choisir d'adopter

Les graphiques 11 à 15 illustrent différentes stratégies possibles qu'un travailleur peut choisir d'adopter, afin d'atteindre un certain objectif quant au remplacement de son revenu à la retraite, dans le système actuel et dans un système où la rente longévité serait déjà en place.

- Dans les illustrations présentées, le travailleur prend sa retraite à 65 ans ou à 60 ans.
- Ces graphiques permettent de chiffrer la valeur des initiatives privées nécessaires pour maintenir un revenu à la retraite égal à 60 % du revenu au travail.
- On constate que la mise en place de la rente longévité aide le travailleur à planifier son épargne en vue de la retraite.

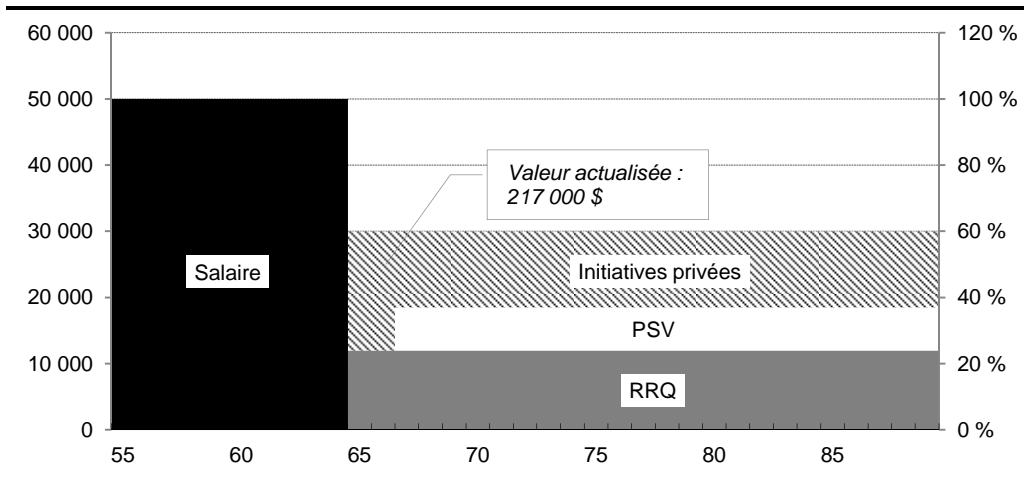
■ Les deux premiers scénarios : la retraite à 65 ans

Les **deux premiers scénarios** correspondent à la situation d'un individu prenant sa retraite à l'âge normal – soit 65 ans – et demandant dès ce moment sa rente du Régime de rentes du Québec.

Dans le **premier scénario** (le système actuel⁵), illustré par le graphique 11, avec un départ à la retraite à 65 ans, la valeur actualisée des initiatives privées engagées pour financer la retraite est d'environ **217 000 \$**.

GRAPHIQUE 11

Composition du revenu à la retraite selon l'âge – retraite à 65 ans dans le système actuel
(en dollars constants sur l'échelle de gauche et en pourcentage du salaire sur l'échelle de droite)



Source : Régie des rentes du Québec.

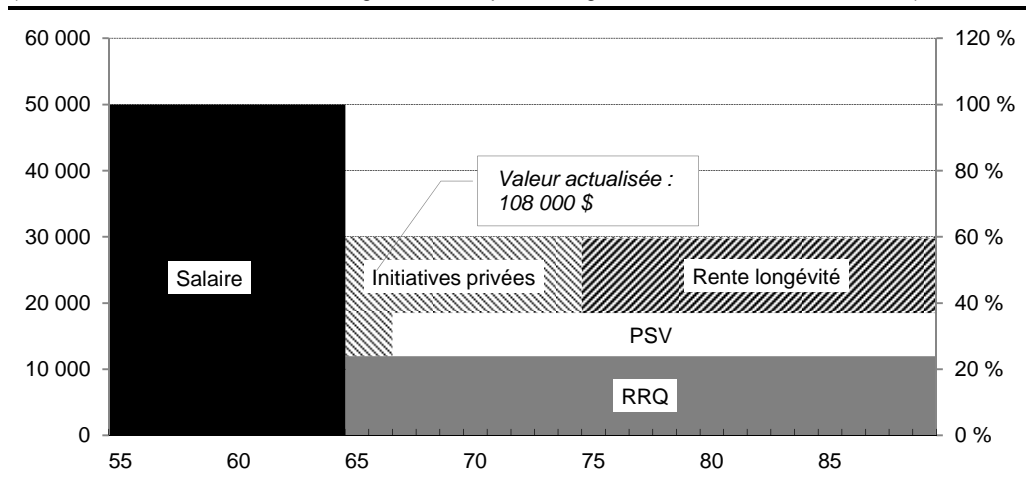
⁵ À l'exception du report de la Pension de la sécurité de la vieillesse à 67 ans, déjà annoncé.

Dans le **deuxième scénario**, illustré avec le graphique 12, l'individu peut compter sur la rente longévité dans sa planification. On doit noter l'avantage qu'il en retire. Dans ce scénario, la valeur actualisée des initiatives privées engagées pour financer la retraite est de près de **108 000 \$**.

GRAPHIQUE 12

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

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



Source : Régie des rentes du Québec.

■ **Les trois scénarios suivants : la retraite à 60 ans**

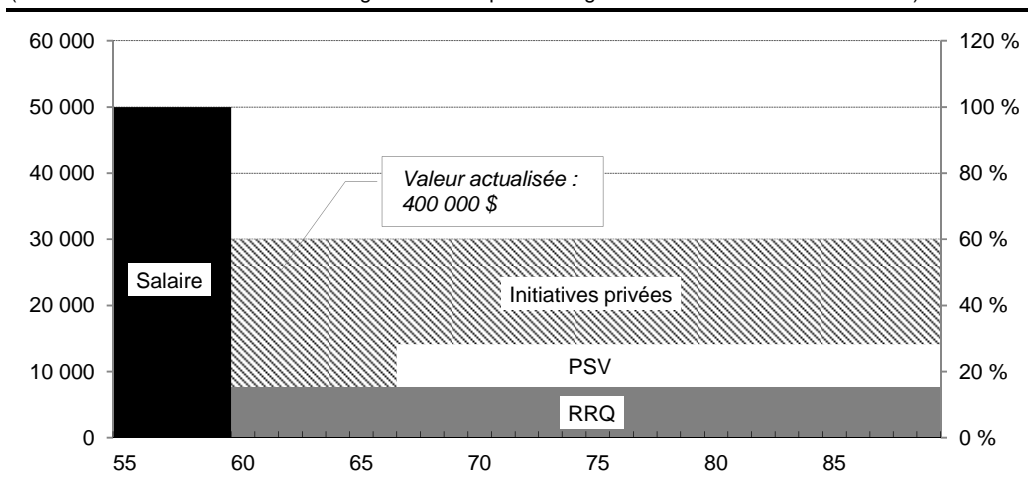
Dans les **troisième, quatrième et cinquième scénarios**, l'individu choisit de prendre sa retraite plus tôt, soit à l'âge de 60 ans. Les trois scénarios permettent de constater que même avec une retraite hâtive, l'implantation de la rente longévité permet à l'individu de mieux planifier sa retraite, surtout s'il utilise stratégiquement tous les outils à sa disposition.

Le **troisième scénario**, illustré avec le graphique 13, est identique au premier, mais l'individu choisit de partir à la retraite à l'âge de 60 ans. Dans ce scénario, la valeur actualisée des initiatives privées engagées pour financer la retraite est d'environ **400 000 \$**.

GRAPHIQUE 13

Composition du revenu à la retraite selon l'âge – retraite anticipée à 60 ans dans le système actuel

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



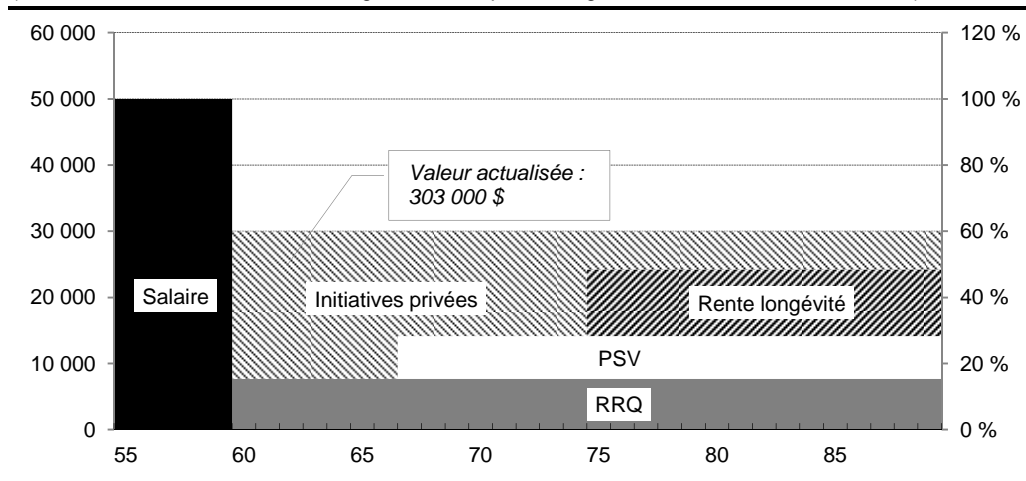
Source : Régie des rentes du Québec.

Dans le **quatrième scénario**, illustré par le graphique 14, et comme dans le scénario précédent, la personne retenue a décidé de quitter le marché du travail à l'âge de 60 ans et elle demande immédiatement sa rente anticipée du Régime de rentes du Québec. Dans ce scénario, la valeur actualisée des initiatives privées engagées pour financer la retraite est d'environ **303 000 \$**.

GRAPHIQUE 14

Composition du revenu à la retraite selon l'âge – retraite anticipée à 60 ans dans le système incluant la rente longévité

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

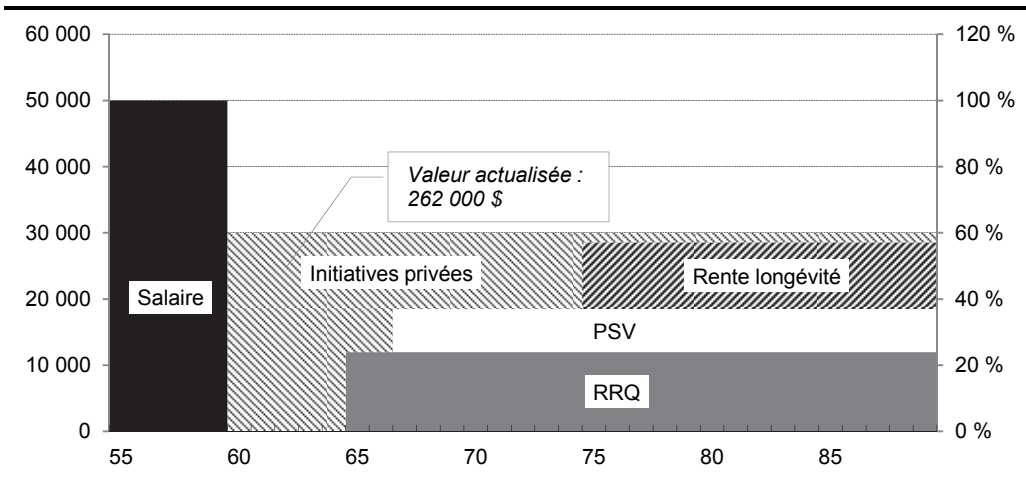


Source : Régie des rentes du Québec.

Dans le **cinquième scénario**, illustré avec le graphique 15, et comme dans le quatrième scénario, la personne quitte le marché du travail à 60 ans. Elle adopte cependant un comportement différent en décidant de reporter de 60 à 65 ans l'âge auquel elle demande le versement du Régime de rentes du Québec. Dans ce scénario, la valeur actualisée des initiatives privées engagées pour financer la retraite est d'environ **262 000 \$**.

GRAPHIQUE 15

Composition du revenu à la retraite selon l'âge – retraite anticipée à 60 ans dans le système incluant la rente longévité, rente du Régime de rentes du Québec à 65 ans
(en dollars constants sur l'échelle de gauche et en pourcentage du salaire sur l'échelle de droite)



Source : Régie des rentes du Québec.

■ Deux constats et une conclusion

Les cinq scénarios présentés ici illustrent deux constats :

- Dans tous les cas, la mise en place de la rente longévité est une bonne nouvelle, que l'individu prenne sa retraite à 65 ans ou à 60 ans.
- Les scénarios démontrent l'intérêt de dissocier le départ à la retraite de la prise de la rente du Régime de rentes du Québec.

La rente longévité sécuriserait les prestations de retraite de l'ensemble des travailleurs, en leur garantissant un revenu déterminé à partir de 75 ans, et offrirait de nouvelles possibilités de planification, couplées à une modification des comportements. La rente répondrait à la fois aux travailleurs n'ayant pas accès à un régime de retraite offert par l'employeur, et à ceux dont le régime de retraite à prestations déterminées est menacé.

■ Des avantages additionnels

La rente longévité procurerait aux personnes de 75 ans et plus un revenu stable permettant de financer des soins de santé et d'hébergement de qualité sans dépendre des générations les plus jeunes.

Avec l'augmentation de l'espérance de vie, la probabilité qu'un retraité puisse survivre à l'entreprise qui l'employait est de plus en plus grande. La rente longévité permettrait de casser ce lien et de rendre les retraités moins vulnérables à la faillite d'un employeur.

La rente longévité protégerait les participants lors d'un changement d'employeur.

□ Quelques modifications à apporter au Régime de rentes du Québec

Le comité d'experts recommande par ailleurs que certaines modifications soient apportées au **Régime de rentes du Québec**. Le comité d'experts souscrit à la décision du gouvernement de modifier le facteur d'ajustement pour inciter au report de l'âge de prise de la retraite. Les recommandations concernant le Régime de rentes du Québec formulées par le comité d'experts visent :

- à mettre fin aux effets non intentionnels de la règle applicable aux revenus de travail gagnés après l'âge de 60 ans;
- à capitaliser pleinement toute amélioration future, comme dans le cas de la rente longévité proposée par le comité.

Le comité ne formule **aucune recommandation visant directement l'âge de la retraite**. Le comité d'experts ne propose pas de mesure coercitive concernant l'âge de la retraite. Le travailleur doit rester libre de définir son âge effectif de départ à la retraite, dans la mesure où il assume les conséquences de son choix.

Le comité souscrit par ailleurs à la décision du gouvernement de modifier le facteur d'ajustement pour inciter au report de l'âge de prise de la retraite.

6. Pour protéger la promesse de base des régimes à prestations déterminées, le comité recommande de les rapprocher de la vérité des coûts, de leur donner davantage de latitude pour mieux se gouverner et de leur permettre de se restructurer.

En deuxième lieu, le comité d'experts propose un ensemble d'initiatives, visant à **protéger la promesse de base des régimes à prestations déterminées**.

Ne pas baisser les bras

Le comité d'experts estime qu'on ne doit pas baisser les bras devant la situation actuelle. Les régimes à prestations déterminées offrent le type de sécurité financière que l'on doit viser, puisqu'ils sont les seuls à comporter une « promesse » définie, avec le régime fédéral de base et le régime québécois obligatoire pour tous les travailleurs. Aucun autre régime complémentaire, aucun système d'épargne personnelle ne peut offrir le même niveau de sécurité financière au participant, en raison de l'absence de promesse définie et de la réalité de rendements limités, sans mutualisation des risques.

Il faut donc convenir de la démarche la plus appropriée pour assurer la pérennité et la viabilité des régimes à prestations déterminées.

Les recommandations du comité d'experts s'articulent autour de **trois propositions**.

Se rapprocher de la vérité des coûts

Pour se rapprocher de la **vérité des coûts**, le comité d'experts recommande d'appliquer à tous les régimes sous la surveillance de la Régie des rentes du Québec une seule méthode d'évaluation, dite de la « capitalisation améliorée ».

Cette méthode serait plus exigeante que la méthode de la capitalisation, la seule à laquelle sont soumis les régimes dont l'employeur est public – soit essentiellement les municipalités et les universités.

Elle constituerait un assouplissement pour la plupart des autres régimes sous la juridiction de la Régie des rentes du Québec, soit les régimes dont l'employeur est privé, actuellement soumis à la méthode de la solvabilité.

Davantage de latitude pour mieux gouverner et gérer les régimes

En réponse aux demandes des intervenants, le comité d'experts recommande une série de mesures **pour mieux gouverner et gérer les régimes**, et visant notamment à donner **davantage de latitude** aux partenaires pour partager les coûts, ainsi qu'à régler le problème d'asymétrie entre la prise de risque et le bénéfice de la prise de risque.

❑ Régler les déficits des régimes

Enfin, pour **régler les déficits des régimes**, le comité d'experts recommande que les parties au régime de retraite aient à leur disposition des possibilités de restructuration des régimes, durant une période de cinq ans.

Ces possibilités seraient exercées par négociation entre les parties. Elles permettraient de **recadrer la notion de droits acquis**. Certaines prestations seraient réexaminées dans le cadre de la négociation, en fonction de la capacité de payer des employeurs et des employés.

Néanmoins, la promesse de base des régimes à prestations déterminées – soit la rente établie en pourcentage du salaire et en fonction du nombre d'années travaillées – serait protégée. En outre, il n'est pas question de réduire la rente en cours de versement.

Si les négociations n'aboutissaient pas à un accord dans un délai de trois ans, l'employeur pourrait procéder au cours des deux dernières années de la période de cinq ans à des modifications unilatérales sur l'indexation, à certaines conditions précises. Parmi ces conditions, l'employeur devrait verser un montant réduisant le déficit dans la même proportion.

7. Le comité recommande d'aider les travailleurs à épargner davantage pour la retraite et de rendre le système plus efficace.

En troisième lieu, le comité d'experts formule des recommandations visant à **soutenir les travailleurs dans leurs efforts pour épargner davantage en vue de la retraite et à rendre le système de retraite plus efficace**.

Le comité constate que la mise en place de la rente longévité et les efforts consacrés afin d'assurer la pérennité des régimes à prestations déterminées ne suffiront pas pour amener l'épargne au niveau souhaité. Dans le système de retraite rénové proposé par le comité d'experts, les régimes complémentaires autres que les régimes à prestations déterminées ont un rôle essentiel à jouer – celui de combler de façon prévisible les besoins d'épargne entre la sortie du marché du travail et le début du versement de la rente longévité.

❑ Deux recommandations

Il existe plusieurs façons d'améliorer l'épargne pour la retraite. Le comité d'experts formule deux recommandations pour les régimes complémentaires autres que les régimes à prestations déterminées, soit :

- la mise en place rapide de **régimes volontaires d'épargne-retraite**, avec quelques ajustements;
- un assouplissement au cadre législatif, afin de permettre plus de flexibilité dans le **décassement de l'épargne-retraite**.

Selon le comité d'experts, le gouvernement devrait améliorer la proposition actuelle de régimes volontaires d'épargne-retraite en soustrayant les employeurs qui offriraient un compte d'épargne libre d'impôt (CELI) collectif de l'obligation d'offrir un régime volontaire d'épargne-retraite.

Il faudrait également rendre le système de retraite plus efficace, en permettant plus de flexibilité dans le décaissement de l'épargne-retraite – des recommandations visant les régimes à cotisation déterminée, les comptes de retraite et les fonds de revenu viager, ainsi que les régimes enregistrés d'épargne-retraite.

Conclusion

Avec les recommandations qu'il formule, le comité d'experts propose au gouvernement et à tous les travailleurs québécois un chantier stimulant et ambitieux – le chantier de la rénovation de leur système de retraite et de sa pérennisation, afin d'établir ce que l'on pourrait appeler un « système de retraite intelligent ».

Le nouveau système de retraite proposé par le comité d'experts renforcerait à terme la sécurité financière de tous les travailleurs.

- Pour un grand nombre de travailleurs, il donnerait accès à un régime de retraite amélioré.
- Il prendrait en compte le fait que tous les employeurs n'ont pas les moyens financiers d'offrir un régime à prestations déterminées.
- Il donnerait aux régimes à prestations déterminées les moyens d'assurer leur pérennité.
- Il promettrait aux futurs retraités une rente soutenable financièrement par les participants et par les employeurs, se rapprochant de la vérité des coûts.
- Il renforcerait les autres régimes complémentaires de retraite, adaptés à la situation de nombreux travailleurs et employeurs.

Par sa nature même, ce chantier devrait faire l'objet d'un véritable **contrat social**, dont le but adopté par tous serait de renforcer la sécurité financière de tous les travailleurs québécois.