

Innover pour pérenniser le système de retraite

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



Le rapport du comité d'experts comprend un certain nombre de termes techniques propres aux sujets abordés.

Lorsqu'ils sont employés pour la première fois dans le texte, ces termes sont identifiés par un astérisque (*) renvoyant à un glossaire que l'on pourra consulter à la page 211.

Rapport – 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

978-2-550-67504-4 (version imprimée)

978-2-550-67505-1 (version PDF)

LETTRE DE TRANSMISSION DU PRÉSIDENT DU COMITÉ D'EXPERTS

Québec, avril 2013

*Madame Agnès Maltais,
Ministre de l'Emploi et de la Solidarité sociale*

Madame la Ministre,

C'est avec fierté que je vous présente, au nom des membres du comité d'experts que je préside, un rapport unanime sur l'avenir du système de retraite québécois.

À l'origine, le comité d'experts sur l'avenir du système de retraite québécois avait reçu comme mandat du gouvernement 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.

Ce mandat a évolué. À la demande des intervenants rencontrés par le comité, puis du gouvernement, il est apparu évident en février 2012 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. Élargi, le mandat que nous avons reçu nous invitait à étudier le système de retraite québécois afin de l'améliorer pour qu'il soit viable et performant, tout en considérant les nouvelles réalités économiques et démographiques.

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

Pour relever ce défi, le comité d'experts a choisi d'aller à contre-courant des tendances que l'on observe aujourd'hui. Aux yeux des membres du comité, 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.

Ce rapport est le fruit de nombreuses heures de réflexion et de recherches auxquelles ont contribué généreusement et bénévolement tous les membres du comité.

Je tiens à les remercier d'avoir ainsi mis leur savoir-faire au service du mandat qui nous avait été confié.

Je remercie aussi chaleureusement l'équipe de la Régie des rentes du Québec, son président, et l'équipe du ministère du Conseil exécutif, qui n'ont pas ménagé leurs efforts pour relever le défi d'un mandat suscitant beaucoup d'attentes.

Avec l'expression de ma considération distinguée,

Alban D'Amours

Président du comité d'experts sur l'avenir du système de retraite québécois

SIGNATURES DES MEMBRES DU COMITÉ D'EXPERTS

Alban D'Amours

Président du comité d'experts sur l'avenir du système de retraite québécois

René Beaudry

Membre du comité d'experts sur l'avenir du système de retraite québécois

Luc Godbout

Membre du comité d'experts sur l'avenir du système de retraite québécois

Claude Lamoureux

Membre du comité d'experts sur l'avenir du système de retraite québécois

Maurice Marchon

Membre du comité d'experts sur l'avenir du système de retraite québécois

Bernard Morency

Membre du comité d'experts sur l'avenir du système de retraite québécois

Martin Rochette

Membre du comité d'experts sur l'avenir du système de retraite québécois

TABLE DES MATIÈRES

LETTRE DE TRANSMISSION DU PRÉSIDENT DU COMITÉ D'EXPERTS	III
SIGNATURES DES MEMBRES DU COMITÉ D'EXPERTS	V
MESSAGE DU COMITÉ D'EXPERTS : INNOVER ET OUVRIR LE CHANTIER DE LA RÉNOVATION DU SYSTÈME DE RETRAITE	1
INTRODUCTION	11
PREMIÈRE PARTIE : LES TROIS ÉTAGES DU SYSTÈME DE RETRAITE QUÉBÉCOIS	15
1. UN RÉGIME DE BASE APPLICABLE À LA PLUPART DES CITOYENS : LA SÉCURITÉ DE LA VIEILLESSE	19
2. UN RÉGIME OBLIGATOIRE POUR TOUS LES TRAVAILLEURS : LE RÉGIME DE RENTES DU QUÉBEC	21
LA SÉCURITÉ FINANCIÈRE ASSURÉE PAR LE RÉGIME DE BASE FÉDÉRAL ET LE RÉGIME APPLICABLE À TOUS LES TRAVAILLEURS DU QUÉBEC	23
3. LES INITIATIVES PRIVÉES ENGAGÉES EN VUE DE FINANCER LA RETRAITE	27
3.1 LES RÉGIMES COMPLÉMENTAIRES	27
3.2 L'ÉPARGNE PERSONNELLE	36
UNE VISION D'ENSEMBLE DE L'EFFORT CONSACRÉ AU FINANCEMENT DE LA RETRAITE	39
CONCLUSION	45
DEUXIÈME PARTIE : DES FAILLES ET DES PRESSIONS FRAGILISANT LE SYSTÈME DE RETRAITE	47
1. LES FAILLES DU SYSTÈME.....	49
1.1 LE RÉGIME DE BASE FÉDÉRAL NE SUIT PAS LA CROISSANCE DES SALAIRES	49
1.2 LE RÉGIME DE RENTES DU QUÉBEC : LE FINANCEMENT, LA CAPITALISATION	51
1.3 LES RÉGIMES À PRESTATIONS DÉTERMINÉES : PLUSIEURS FAILLES MAJEURES	53
1.4 LES RÉGIMES À COTISATION DÉTERMINÉE ET LES RÉGIMES D'ÉPARGNE PERSONNELLE	68
2. LES PRESSIONS AUXQUELLES LE SYSTÈME EST SOUMIS	71
2.1 LES PRESSIONS DÉMOGRAPHIQUES	71
2.2 LA PERFORMANCE DES MARCHÉS FINANCIERS ET LE NIVEAU DES TAUX D'INTÉRÊT.....	81
3. L'IMPACT SUR LES RÉGIMES DE RETRAITE	83
3.1 LE RÉGIME DE BASE ET LE RÉGIME OBLIGATOIRE.....	84
3.2 LES RÉGIMES À PRESTATIONS DÉTERMINÉES	86
3.3 LES AUTRES RÉGIMES COMPLÉMENTAIRES ET L'ÉPARGNE PERSONNELLE.....	98
CONCLUSION.....	99

TROISIÈME PARTIE : S'ENTENDRE SUR LES OBJECTIFS À VISER, LES VALEURS À DÉFENDRE ET LES PRINCIPES À PRIVILÉGIER	101
1. LES OBJECTIFS POURSUIVIS	103
1.1 LA SÉCURITÉ FINANCIÈRE	103
1.2 LA PÉRENNITÉ	106
2. LES VALEURS RETENUES	107
2.1 L'ÉQUITÉ INTERGÉNÉRATIONNELLE	107
2.2 LA TRANSPARENCE	107
2.3 LA RESPONSABILISATION	108
3. LES PRINCIPES PRIVILÉGIÉS	109
3.1 RESPECTER LA VÉRITÉ DES COÛTS DE FINANCEMENT DES REVENUS DE RETRAITE	109
3.2 PRÉSERVER LA DIVERSIFICATION DES SOURCES DE REVENU DE RETRAITE	111
3.3 APPLIQUER UN CADRE LÉGISLATIF FLEXIBLE	112
3.4 FAVORISER LA MUTUALISATION	114
 QUATRIÈME PARTIE : CONSTRUIRE UN SYSTÈME DE RETRAITE DURABLE, RENFORÇANT LA SÉCURITÉ FINANCIÈRE DE TOUS LES TRAVAILLEURS QUÉBÉCOIS	 115
UN SYSTÈME DE RETRAITE RÉNOVÉ	117
1. AGIR SUR LA LONGÉVITÉ : UNE RENTE LONGÉVITÉ POUR TOUS LES TRAVAILLEURS QUÉBÉCOIS	121
1.1 LA CRÉATION D'UNE RENTE LONGÉVITÉ	121
1.2 LE FINANCEMENT DE LA RENTE LONGÉVITÉ	127
1.3 QUELQUES MODIFICATIONS À APPORTER AU RÉGIME DE RENTES DU QUÉBEC	138
2. ASSURER LA PÉRENNITÉ DES RÉGIMES À PRESTATIONS DÉTERMINÉES : DES RÉGIMES VIABLES ET ADAPTÉS AUX NOUVELLES RÉALITÉS	145
2.1 REVENIR À LA RÉALITÉ FINANCIÈRE EN SE RAPPROCHANT DES VRAIS COÛTS	146
2.2 UNE SÉRIE DE MESURES POUR MIEUX GOUVERNER ET GÉRER LES RÉGIMES	167
2.3 RÉGLER LES DÉFICITS EN RESTRUCTURANT LES RÉGIMES	173
LA PÉRENNITÉ DES RÉGIMES À PRESTATIONS DÉTERMINÉES : UN CHANTIER À LONG TERME	181
3. AIDER LES TRAVAILLEURS À ÉPARGNER DAVANTAGE POUR LA RETRAITE ET RENDRE LE SYSTÈME PLUS EFFICACE	183
3.1 LES RÉGIMES VOLONTAIRES D'ÉPARGNE-RETRAITE	185
3.2 PERMETTRE PLUS DE FLEXIBILITÉ DANS LE DÉCAISSEMENT DE L'ÉPARGNE-RETRAITE	186
 CONCLUSION	 189

ANNEXES	191
ANNEXE 1 – LE COMITÉ D’EXPERTS.....	193
ANNEXE 2 – LES PRINCIPALES CARACTÉRISTIQUES DU SYSTÈME DE RETRAITE DES PAYS-BAS	197
ANNEXE 3 – DES EXEMPLES DE L’IMPACT DE LA COORDINATION DE LA RENTE LONGÉVITÉ AVEC UN RÉGIME COMPLÉMENTAIRE DE RETRAITE	201
ANNEXE 4 – L’IMPACT ÉCONOMIQUE DE LA RENTE LONGÉVITÉ	203
ANNEXE 5 – LA FORMULE PROPOSÉE POUR CALCULER LES VALEURS DE TRANSFERT	205
GLOSSAIRE	211
BIBLIOGRAPHIE	217

LISTE DES TABLEAUX

TABLEAU 1	Taux de remplacement brut des régimes de retraite publics à 65 ans – 2008	25
TABLEAU 2	Épargne requise pour la retraite – exemple pour un remplacement de 60 % du salaire avant retraite de 50 000 \$	43
TABLEAU 3	Exemple de l'impact de faibles gains après 60 ans sur la rente de base à la retraite	52
TABLEAU 4	Âge médian de la retraite – 2012	76
TABLEAU 5	Répartition des régimes et des participants actifs selon le ratio de la valeur des engagements, par l'approche de la solvabilité, sur la masse salariale (poids) – au 31 décembre 2011	80
TABLEAU 6	Répartition des régimes à prestation déterminés sous la surveillance de la Régie des rentes du Québec et des participants et bénéficiaires selon le degré de solvabilité des régimes	89
TABLEAU 7	Évolution de la solvabilité des régimes de retraite à prestations déterminées sous la surveillance de la Régie des rentes du Québec	90
TABLEAU 8	Déficit des régimes à prestations déterminées sous la surveillance de la Régie des rentes du Québec – au 31 décembre 2011	91
TABLEAU 9	Illustration des cotisations et des prestations de la rente longévité pour divers cas types	124
TABLEAU 10	Projection de l'actif de la rente longévité	128
TABLEAU 11	Régime actuellement assujéti aux règles de solvabilité – 1^{er} exemple	159
TABLEAU 12	Régime actuellement assujéti aux règles de solvabilité – 2^e exemple	161
TABLEAU 13	Régime actuellement soustrait aux règles de solvabilité – 1^{er} exemple	163
TABLEAU 14	Régime actuellement soustrait aux règles de solvabilité – 2^e exemple	165
TABLEAU 15	Épargne requise pour la retraite – exemple pour un remplacement de 60 % du salaire avant retraite de 50 000 \$, après la mise en place de la rente longévité	184
TABLEAU 16	Cotisations découlant de la rente longévité	203
TABLEAU 17	Impact à court terme selon le scénario retenu	204

LISTE DES GRAPHIQUES

GRAPHIQUE 1	REPRÉSENTATION DES COMPOSANTES DU SYSTÈME DE RETRAITE QUÉBÉCOIS	17
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	23
GRAPHIQUE 3	SYSTÈMES DE RETRAITE DE QUELQUES PAYS INDUSTRIALISÉS – TROIS TYPES DE STRUCTURES	29
GRAPHIQUE 4	RÉPARTITION DES TRAVAILLEURS QUÉBÉCOIS PAR TYPE DE RÉGIME	33
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	40
GRAPHIQUE 6	NIVEAU DE REMPLACEMENT DU REVENU PAR LES RÉGIMES PUBLICS – PERSONNE SEULE SANS AUTRE REVENU DE RETRAITE DEMANDANT SES RENTES À 65 ANS EN 2012	50
GRAPHIQUE 7	NIVEAU DE REMPLACEMENT DU REVENU PAR LES RÉGIMES PUBLICS – PERSONNE SEULE SANS AUTRE REVENU DE RETRAITE DEMANDANT SES RENTES À 65 ANS EN 2052	50
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	60
GRAPHIQUE 9	RENDEMENT ESPÉRÉ DES MARCHÉS FINANCIERS	61
GRAPHIQUE 10	RENDEMENTS NETS DES CAISSES DE RETRAITE ET D'AUTRES RÉGIMES D'ÉPARGNE — 1999 À 2005	69
GRAPHIQUE 11	ESPÉRANCE DE VIE À LA NAISSANCE AU QUÉBEC	72
GRAPHIQUE 12	ESPÉRANCE DE VIE À 65 ANS AU QUÉBEC	73
GRAPHIQUE 13	ÉVOLUTION DE LA PYRAMIDE DES ÂGES DU QUÉBEC	74
GRAPHIQUE 14	ÉVOLUTION DE LA DURÉE DE LA VIE ACTIVE AU TRAVAIL D'UN INDIVIDU ENTRE 1970 ET 2009	77
GRAPHIQUE 15	ÉVOLUTION DE LA POPULATION DE 15 À 64 ANS – 2010 À 2030	78
GRAPHIQUE 16	RENDEMENTS À L'ÉCHÉANCE DES OBLIGATIONS FÉDÉRALES DONT L'ÉCHÉANCE EST SUPÉRIEURE À 10 ANS	82
GRAPHIQUE 17	ÉVOLUTION DU RATIO DE SOLVABILITÉ MÉDIAN – ENSEMBLE DES RÉGIMES À PRESTATIONS DÉTERMINÉES	86
GRAPHIQUE 18	PROPORTION DES RÉGIMES À PRESTATIONS DÉTERMINÉES DONT LA SOLVABILITÉ EST INFÉRIEURE À 80 %	87
GRAPHIQUE 19	COMPOSITION DU REVENU À LA RETRAITE POUR UN NIVEAU DE REMPLACEMENT DU REVENU D'AVANT RETRAITE DE 50 % – PERSONNE SEULE DEMANDANT SES RENTES À 65 ANS EN 2012	105

GRAPHIQUE 20	COMPOSITION DU REVENU À LA RETRAITE POUR UN NIVEAU DE REMPLACEMENT DU REVENU D'AVANT RETRAITE DE 70 % – PERSONNE SEULE DEMANDANT SES RENTES À 65 ANS EN 2012	105
GRAPHIQUE 21	REPRÉSENTATION DES COMPOSANTES DU SYSTÈME DE RETRAITE QUÉBÉCOIS – AVEC LA RENTE LONGÉVITÉ.....	118
GRAPHIQUE 22	COMPOSITION DU REVENU À LA RETRAITE SELON L'ÂGE – RETRAITE À 65 ANS DANS LE SYSTÈME ACTUEL	132
GRAPHIQUE 23	COMPOSITION DU REVENU À LA RETRAITE SELON L'ÂGE – RETRAITE À 65 ANS DANS LE SYSTÈME INCLUANT LA RENTE LONGÉVITÉ	133
GRAPHIQUE 24	COMPOSITION DU REVENU À LA RETRAITE SELON L'ÂGE – RETRAITE ANTICIPÉE À 60 ANS DANS LE SYSTÈME ACTUEL.....	134
GRAPHIQUE 25	COMPOSITION DU REVENU À LA RETRAITE SELON L'ÂGE – RETRAITE ANTICIPÉE À 60 ANS DANS LE SYSTÈME INCLUANT LA RENTE LONGÉVITÉ	135
GRAPHIQUE 26	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	136
GRAPHIQUE 27	COMPOSITION DU REVENU À LA RETRAITE SELON L'ÂGE – RETRAITE À 65 ANS.....	140
GRAPHIQUE 28	COMPOSITION DU REVENU À LA RETRAITE SELON L'ÂGE – RETRAITE À 65 ANS AVEC REPORT DES RENTES À 70 ANS.....	141
GRAPHIQUE 29	COMPOSITION DU REVENU À LA RETRAITE SELON L'ÂGE – RETRAITE ANTICIPÉE À 60 ANS	142
GRAPHIQUE 30	COMPOSITION DU REVENU À LA RETRAITE SELON L'ÂGE – RETRAITE ANTICIPÉE À 60 ANS AVEC REPORT DES RENTES À 70 ANS.....	143
GRAPHIQUE 31	ESTIMATION AU 31 DÉCEMBRE 2011 DES DEGRÉS DE SOLVABILITÉ, DE CAPITALISATION ET DE CAPITALISATION AMÉLIORÉE DE L'ENSEMBLE DES RÉGIMES À PRESTATIONS DÉTERMINÉES SURVEILLÉS PAR LA RÉGIE DES RENTES DU QUÉBEC – MÉDIANES PAR TYPE DE RÉGIME	151
GRAPHIQUE 32	COÛT DU SERVICE COURANT DÉCOMPOSÉ PAR BÉNÉFICIAIRE	174
GRAPHIQUE 33	ÉVOLUTION DU TAUX DE CAPITALISATION MOYEN DES RÉGIMES PRIVÉS NÉERLANDAIS	199
GRAPHIQUE 34	FORMULE ESTIMÉE ET COURBE DE TAUX AU COMPTANT FIERA – DÉCEMBRE 2012	208
GRAPHIQUE 35	FACTEURS DE RENTES POUR LES FEMMES – SEPTEMBRE 2011 À JANVIER 2013	209
GRAPHIQUE 36	FACTEURS DE RENTES POUR LES FEMMES – SEPTEMBRE 2011 À JANVIER 2013 (SUITE).....	209

MESSAGE DU COMITÉ D'EXPERTS : INNOVER ET OUVRIR LE CHANTIER DE LA RÉNOVATION DU SYSTÈME DE RETRAITE

À l'origine, le comité d'experts sur l'avenir du système de retraite québécois avait reçu comme mandat du gouvernement 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.

Dès le début, ce mandat incluait les régimes dont l'employeur est public – soit essentiellement les régimes de retraite des municipalités et des universités – mais excluait les régimes hors de 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

Ce mandat a évolué. À la demande des intervenants rencontrés par le comité, puis du gouvernement, 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.

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.

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.

¹ Taux de remplacement brut des régimes de retraite publics à 65 ans en 2008. Ces données sont les plus récentes disponibles. 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 pour assurer la sécurité financière à la retraite des travailleurs.
- 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.

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

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.

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.

- 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 travailleurs – 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.

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 \$.
- 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 épargne insuffisamment pour assurer un certain taux de remplacement de son revenu lors de la retraite.

Les pressions démographiques ajoutent à cette nécessité d'épargner davantage pour la retraite. L'espérance de vie s'accroît régulièrement. 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.

Les travailleurs travaillent ainsi 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.

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

Comme dans la plupart des pays développés, les régimes de retraite à prestations déterminées existant au Québec n'ont pas su intégrer une vision suffisamment avisée du futur pour assurer leur pérennité. Des failles, résultant de faiblesses structurelles, ont fragilisé le système.

Les changements démographiques, la baisse des taux d'intérêt et la faible performance des marchés financiers ont fait brutalement prendre conscience de ces failles. Les résultats décevants des marchés financiers et la baisse des taux d'intérêt ont entraîné un net recul des rendements attendus des régimes de retraite et de l'épargne des particuliers. La sous-estimation de l'impact de l'augmentation de l'espérance de vie et le vieillissement de la population ont accru de façon substantielle les coûts de financement des régimes offrant une promesse de revenu de

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

retraite, parmi lesquels se rangent les régimes à prestations déterminées. Au Québec, l'impact des changements démographiques a été amplifié par le comportement des travailleurs qui prennent leur retraite plus tôt qu'ailleurs.

Des fissures inquiétantes apparaissent donc dans l'édifice assurant la sécurité financière à la retraite des Québécois. Graduellement, notre système de retraite s'est orienté vers une illusion de sécurité financière, parce que l'on n'a pas pris en compte les vrais coûts. Trop souvent, pour les régimes à prestations déterminées, on s'est éloigné de l'objectif de sécurité financière pour le remplacer par un objectif de rendement.

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

- 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'actifs 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 régimes de retraite. 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 un taux de solvabilité inférieur 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.

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

Il faut revenir à la raison d'être d'un système de retraite.

- 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.

La sécurité financière vise l'assurance :

- d'un revenu **suffisant** pour maintenir un niveau de vie adéquat après le départ à la retraite;
- d'un revenu de retraite **réaliste** correspondant à notre capacité d'en assurer le financement par une gestion saine et prudente.

Pour le comité d'experts, un tel retour au fondement même du système de retraite s'impose. Il permettra de sortir des paradigmes actuels, dominés par la recherche du rendement, et de ramener la réflexion sur la vraie question – celle de définir les meilleurs moyens d'assurer la sécurité financière à la retraite pour le plus grand nombre.

☐ **Des valeurs et des principes**

Accompagnant ce retour aux véritables objectifs, le comité d'experts a identifié trois **valeurs** et quatre **principes** au sujet desquels tout le monde devrait s'entendre.

■ **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 jusqu'à 75 ans.

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.

Comme le Régime de rentes du Québec, la rente longévité serait administrée par la Régie des rentes du Québec, et les actifs gérés par la Caisse de dépôt et placement du Québec. Son financement serait assuré par des cotisations provenant des employeurs et des employés.

- Selon les évaluations de la Régie des rentes du Québec, le coût du régime est estimé à 3,3 % du salaire, jusqu'à concurrence du maximum des gains admissibles*, réparti à égalité entre les employeurs et les employés – soit 1,65 % pour les employeurs et 1,65 % pour les employés.
- Le coût additionnel pour les employeurs et les employés, par rapport aux cotisations actuelles, dépendrait des régimes auxquels ces employeurs et ces employés participent.

Les régimes de retraite à prestations déterminées pourraient être coordonnés avec la rente longévité, jusqu'à concurrence du maximum des gains admissibles. Dans un grand nombre de cas, il en résulterait que le coût additionnel serait limité, voire nul. Pour les autres régimes, il pourrait y avoir un déplacement de l'épargne vers la rente longévité.

La rente longévité s'appliquerait à tous les 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.

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.

La rente longévité est définie pour les années futures. Elle profiterait le plus à ceux qui y cotiseront sur la plus longue période, soit aux jeunes.

■ **Des modifications 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 citoyen doit rester libre de définir son âge effectif de départ à la retraite, dans la mesure où il assume les conséquences de son choix.

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

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 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 du cadre législatif, afin de permettre plus de flexibilité dans le décaissement 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 permettre aux individus après 60 ans de décaisser plus rapidement les sommes immobilisées détenues dans un compte de retraite ou dans un fonds de revenu viager.

Un chantier stimulant et ambitieux

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.

Avec les recommandations qu'il formule, le comité d'experts propose au gouvernement et à tous les 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 ». 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.

Le comité d'experts sur l'avenir du système de retraite québécois

INTRODUCTION

Le présent rapport 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 mandat

Le mandat confié au comité d'experts sur l'avenir du système de retraite québécois s'inscrit dans le cadre d'une réflexion en profondeur engagée par le gouvernement du Québec concernant le système de retraite³.

Ce mandat a évolué. À l'origine, le gouvernement du Québec avait confié au comité d'experts la tâche 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 Québec⁴, soit principalement les régimes à prestations déterminées.

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).

■ Une réflexion globale

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.

Au terme de cette évolution, le comité a ainsi reçu pour mandat d'étudier :

« ...le système de retraite québécois afin de l'améliorer pour qu'il soit viable et performant, tout en considérant les nouvelles réalités économiques et démographiques.

³ Voir le communiqué émis le 13 février 2012 par la ministre de l'Emploi et de la Solidarité sociale. Le comité d'experts a été formé par la Régie des rentes du Québec, à la demande de la ministre.

⁴ Le mandat du comité visait les régimes régis par la Loi sur les régimes complémentaires de retraite. Voir ci-après, page 28. Il s'agit des régimes occupant le « troisième étage » de notre système de retraite, situé au-dessus du régime de base fédéral (Pension de la sécurité de la vieillesse, Supplément de revenu garanti, Allocation au conjoint) et du Régime de rentes du Québec. Ce troisième étage de notre système de retraite comprend également l'épargne personnelle (incluant notamment les régimes enregistrés d'épargne-retraite et le compte d'épargne libre d'impôt).

Plus spécifiquement, le comité :

- analysera l'offre des régimes complémentaires et ses impacts sur la situation financière à la retraite;
- déterminera les éléments clefs des problèmes actuels afin de réviser les paramètres du système de retraite;
- portera une attention particulière à ce qui se passe au Canada et ailleurs dans le monde, afin de trouver des solutions viables pour le Québec, et ce, dans un contexte d'ouverture sur le monde. »⁵

■ **Un point d'observation, et un horizon de quarante ans**

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.

□ **Les membres du comité**

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

Le comité était composé de :

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

Les membres du comité ont assumé de façon bénévole le mandat qui leur était confié.

⁵ Communiqué, gouvernement du Québec, cabinet de la ministre de l'Emploi et de la Solidarité sociale et ministre responsable de la Mauricie, 13 février 2012.

Le comité a été soutenu tout au long de ses travaux :

- par une équipe de la Régie des rentes du Québec, comprenant M^{mes} Sonia Potvin et Carole D'Amours, M. Georges Langis, M^{me} Julie Lavoie ainsi que MM. Philippe Guèvremont, Thomas Landry et Étienne Poulin;
- par une équipe du ministère du Conseil exécutif, comprenant MM. Jean-Pierre Pellegrin et Alexandre Simard ainsi que M^{mes} Claude Bertrand et Anne-Marie Dubocage⁶.

☐ La démarche retenue

Le comité a examiné les pressions auxquelles le système québécois est soumis – des pressions qui affectent tous les systèmes de retraite dans les pays développés. Le comité a ensuite centré sa réflexion sur l'un des piliers de ce système, soit les régimes à prestations déterminées.

Par définition, ces régimes visent à assurer pleinement la sécurité financière des participants. Ils sont particulièrement touchés par différentes pressions. Leur remise en cause actuelle interpelle l'ensemble de la société québécoise. Le comité a voulu en préciser l'avenir et le rôle futur, dans notre système de retraite, ainsi que les initiatives à prendre pour que ce rôle soit assuré.

Le comité a tenu compte de ce qui se passe au Canada et ailleurs dans le monde, afin que les solutions viables pour le Québec le soient aussi dans le contexte d'un Québec ouvert sur le monde.

Dans l'accomplissement de son mandat, le comité a rencontré les représentants des partenaires sociaux directement concernés par la réflexion – soit les syndicats, le patronat et les regroupements de retraités. Le comité a également échangé avec plusieurs spécialistes et a ainsi enrichi sa réflexion.

☐ Le plan du rapport

Au terme de ses travaux, le comité d'experts dépose le rapport rendant compte des analyses effectuées et des recommandations qui en résultent. Le rapport est articulé en quatre parties :

- Dans la **première partie**, le comité d'experts rappelle les principales caractéristiques du **système de retraite québécois**.
- La **deuxième partie** identifie les **failles** et les **pressions** fragilisant actuellement ce système.
- La **troisième partie** du rapport présente les **objectifs** sur lesquels tout le monde devrait s'entendre, les **valeurs** à retenir et les **principes** à privilégier.
- Dans la **quatrième partie** du rapport, le comité d'experts décrit le **nouveau système** dont il propose la mise en place, et formule les différentes **recommandations** permettant d'y parvenir.

⁶ Voir en annexe 1, page 193.

Les rencontres effectuées par le comité d'experts sur l'avenir du système de retraite du Québec

Au total, le comité d'experts a reçu 37 mémoires.

Le comité d'experts a reçu les mémoires et rencontré les représentants de 22 groupes et organismes directement concernés par la réflexion sur le système de retraite québécois, soit :

- Association canadienne des administrateurs de régimes de retraite (ACARR)
- Association canadienne des compagnies d'assurances de personnes (ACCAP)
- Bombardier
- Centrale des syndicats démocratiques (CSD)
- Confédération des syndicats nationaux (CSN)
- Conférence des recteurs et des principaux des universités du Québec (CREPUQ)
- Conseil du patronat du Québec (CPQ)
- Fédération canadienne de l'entreprise indépendante (FCEI)
- FADOQ (anciennement Fédération de l'Âge d'Or du Québec)
- Fédération des chambres de commerce du Québec (FCCQ)
- Fédération des femmes du Québec (FFQ)
- Fédération des travailleurs et travailleuses du Québec (FTQ)
- Force jeunesse
- Gesca
- Hydro-Québec
- Institut canadien des actuaires (ICA)
- McKinsey et compagnie
- Mouvement Desjardins
- Québec solidaire (M. Amir Khadir) (à la demande de l'Assemblée nationale)
- Union des municipalités du Québec (UMQ)
- Ville de Montréal
- Ville de Québec

Le comité d'experts a reçu 12 autres mémoires de groupes et d'organismes, soit :

- Association canadienne des gestionnaires de caisses de retraite (PIAC)
- Association du personnel administratif professionnel de l'Université Laval (APAPUL)
- Association québécoise des retraités des secteurs publics et parapublics (AQRP)
- Bakery and Confectionery Union and Industry Canadian Pension Fund (Participating employers)
- Comité de retraite* du RRFS des groupes communautaires et de femmes (RRFS – GCF)
- Commission de la construction du Québec (CCQ)
- Fédération canadienne des retraités (FCR) et Groupe des pensionnés de Bell (GPB)
- Fédération québécoise des municipalités (FQM)
- Graphic Communications Pension Plan of Canada et Graphic Communications Supplemental and Disability Fund of Canada (Participating employers)
- RBC Banque Royale
- Régime de retraite des chargés de cours de l'Université du Québec (RRCCUQ)
- Travailleurs unis de l'alimentation et du commerce (TUAC) (section 1991P)

Le comité a également reçu trois mémoires de particuliers.

PREMIÈRE PARTIE : LES TROIS ÉTAGES DU SYSTÈME DE RETRAITE QUÉBÉCOIS

Dans la première partie du rapport, le comité d'experts a voulu rappeler les principales caractéristiques du système de retraite québécois.

Ces caractéristiques ont été présentées en abordant successivement chacun des trois étages de ce système, soit :

- **le régime de base applicable à la plupart des citoyens, la Sécurité de la vieillesse;**
- **le régime obligatoire pour tous les travailleurs, le Régime de rentes du Québec;**
- **les initiatives privées engagées en vue de financer la retraite.**

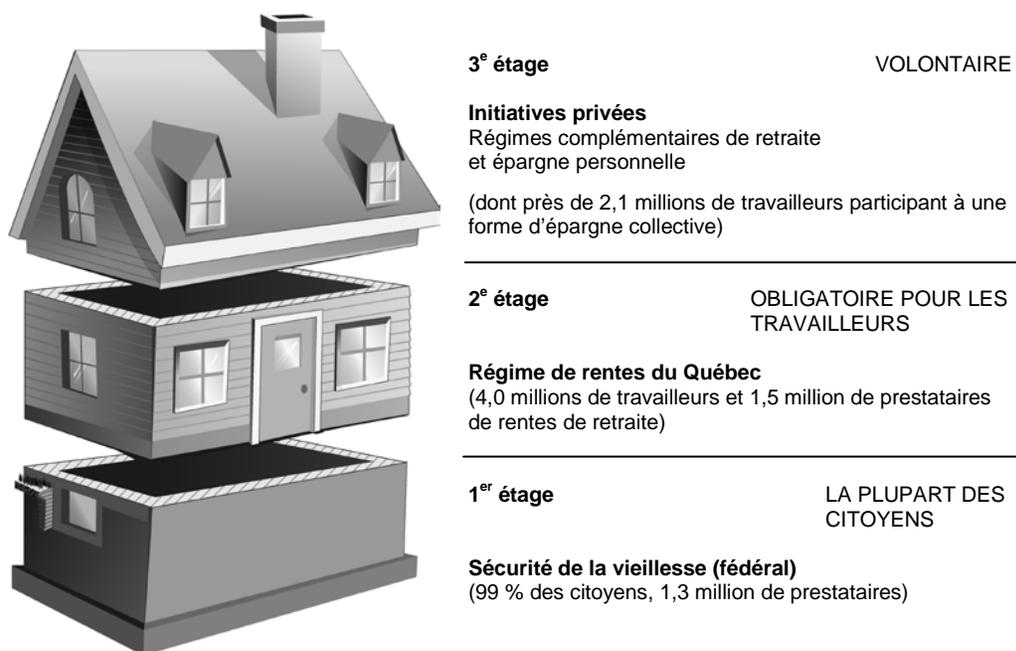
Le comité d'experts a complété cette revue du système de retraite québécois d'une **vision d'ensemble de l'effort consacré au financement de la retraite.**

☐ Un édifice à trois étages

Le système québécois de sécurité financière à la retraite peut être décrit comme un édifice comportant trois étages ou trois paliers.

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 bénéficiaires (RPDB).

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

- Au premier étage se trouve le **régime de base de la Sécurité de la vieillesse**. Il s'agit d'une prestation mensuelle **offerte à la plupart des citoyens**⁷, mise en place par le gouvernement fédéral, et comprenant la Pension de la sécurité de la vieillesse, le Supplément de revenu garanti, et l'Allocation au conjoint.
- Le deuxième étage est constitué d'un **régime obligatoire pour tous les travailleurs**, le **Régime de rentes du Québec**, placé sous l'autorité du gouvernement du Québec.

⁷ Pour avoir droit à la Pension de la sécurité de la vieillesse, toute personne qui vit au Canada doit être âgée de 65 ans et plus, être citoyen canadien ou être une personne autorisée à demeurer au Canada et avoir vécu au Canada pendant au moins dix ans depuis son 18^e anniversaire. Toute personne vivant à l'extérieur du Canada est admissible à la Pension de la sécurité de la vieillesse, si elle est âgée de 65 ans et plus, a quitté le pays et était citoyenne canadienne ou résidente autorisée à demeurer au Canada la veille de son départ, et a vécu au Canada au moins 20 ans depuis son 18^e anniversaire. Une personne pourrait également être admissible en vertu d'accords de sécurité sociale avec d'autres pays.

- Le troisième étage regroupe les **initiatives privées engagées en vue de financer la retraite**, soit les régimes complémentaires établis par des employeurs publics ou privés ainsi que l'épargne personnelle, incluant des modes d'épargne tels que les régimes enregistrés d'épargne-retraite.

1. UN RÉGIME DE BASE APPLICABLE À LA PLUPART DES CITOYENS : LA SÉCURITÉ DE LA VIEILLESSE

Les Québécois, comme l'ensemble des Canadiens, bénéficient d'un régime de base, la Sécurité de la vieillesse. Ce régime s'applique à la plupart des citoyens. Il est géré par l'État fédéral. Il comprend la Pension de la sécurité de la vieillesse, le Supplément de revenu garanti et l'Allocation au conjoint. Le régime est financé par l'État fédéral et sa promesse est définie par ce même État fédéral dans la Loi sur la Sécurité de la vieillesse, cette définition pouvant être modifiée par ce dernier.

Ce régime a été mis en place par le gouvernement fédéral, qui le finance grâce à l'impôt. Aucune cotisation n'est perçue. Son financement s'effectue au cours d'une année à partir des revenus courants : il s'agit d'un financement par répartition*, ne tenant pas compte des engagements à long terme du régime. Chaque année, les prestations sont financées à même les revenus généraux du gouvernement fédéral. Aucune réserve n'est accumulée, ce qui signifie qu'aucune somme n'est mise de côté pour en assurer le financement.

Les prestations versées font l'objet d'engagements de la part du gouvernement fédéral. Les prestations sont indexées en fonction de l'indice des prix à la consommation. La « promesse » liée à ces régimes est donc définie.

La Sécurité de la vieillesse : la Pension de la sécurité de la vieillesse, le Supplément de revenu garanti, l'Allocation au conjoint

La Pension de la sécurité de la vieillesse est versée mensuellement aux citoyens âgés d'au moins 65 ans⁸.

- Son montant annuel est de 6 553 \$⁹.
- Il est imposable.
- Son montant est réduit lorsque le revenu net excède un seuil donné, fixé à 70 954 \$ en 2013.
- La Pension de la sécurité de la vieillesse est nulle lorsque le revenu atteint un montant fixé à 114 640 \$ en 2013.
- Au Québec, en décembre 2012, 1,3 million de personnes recevaient la Pension de la sécurité de la vieillesse.

Le Supplément de revenu garanti est un revenu additionnel versé à compter de 65 ans¹⁰ aux personnes ou aux ménages à faible revenu.

- Le Supplément n'est pas imposable, et son montant varie selon le revenu du prestataire*.
- Le Supplément n'est plus versé lorsque le revenu annuel (excluant la Pension de la sécurité de la vieillesse et les premiers 3 500 \$ de revenus d'emploi) atteint 16 560 \$ pour un individu ou 21 888 \$ pour un couple si les deux personnes reçoivent le supplément.
- Au Québec, en décembre 2012, le Supplément de revenu garanti était versé à un peu plus de 568 000 personnes.

L'Allocation au conjoint peut être versée sous certaines conditions au conjoint, âgé de 60 à 64 ans, d'un prestataire du Supplément de revenu garanti. Elle n'est pas imposable. En décembre 2012, 28 000 personnes résidant au Québec recevaient l'Allocation au conjoint.

⁸ L'âge d'admissibilité à la Pension de la sécurité de la vieillesse passera graduellement de 65 ans à 67 ans entre 2023 et 2029.

⁹ Source : Service Canada, janvier à mars 2013.

¹⁰ Comme pour la Pension de la sécurité de la vieillesse, l'âge d'admissibilité au Supplément de revenu garanti passera de 65 ans à 67 ans entre 2023 et 2029.

2. UN RÉGIME OBLIGATOIRE POUR TOUS LES TRAVAILLEURS : LE RÉGIME DE RENTES DU QUÉBEC

Le deuxième étage du système de retraite québécois est constitué par le Régime de rentes du Québec¹¹. Le régime est sous la juridiction du gouvernement du Québec. Il est obligatoire pour tous les travailleurs. Le régime comprend un engagement, soit une prestation définie par la loi. Le coût est partagé par l'employeur et par le travailleur.

Pour l'ensemble des travailleurs

Le Régime de rentes du Québec s'applique à l'ensemble des travailleurs. Le régime a été mis en place en 1966 par le gouvernement du Québec pour assurer un revenu de base aux travailleurs quittant le marché du travail pour la retraite. Le Régime de rentes du Québec est obligatoire : tous les travailleurs demeurant au Québec doivent y participer.

Le financement du régime

Le régime est financé par des cotisations provenant des travailleurs et des employeurs. Le régime utilise le mode de financement dit par capitalisation partielle, se situant entre un financement par répartition pure et un financement par capitalisation. Selon un rapport rendu public par la Régie des rentes du Québec en 2012, le Régime de rentes du Québec n'est financé qu'à environ 15 % par capitalisation, le 85 % restant étant financé par répartition¹².

Ce mode de financement implique que les cotisations de l'année servent à payer les prestations courantes et à constituer une réserve. Au 31 décembre 2012, une réserve de 38,6 milliards de dollars était constituée, soit l'équivalent de trois années de prestations. Dans l'analyse actuarielle qu'elle effectue tous les trois ans, la Régie des rentes du Québec calcule un taux d'équilibre, qui peut être défini comme le taux de cotisation permettant de maintenir un rapport entre la réserve et les dépenses au cours d'une période de projection.

La prestation

L'âge requis pour avoir droit à la rente sans réduction est de 65 ans. Comme dans le cas des trois régimes gérés par le gouvernement fédéral, la formule de prestation est définie.

Au 31 décembre 2011, le Régime de rentes du Québec comptait environ 4,0 millions de cotisants et 1,5 million de prestataires de rentes de retraite, auxquels s'ajoutent les conjoints survivants, les invalides, les orphelins et les enfants de cotisants invalides¹³.

¹¹ Tout travail au Québec est visé par la Loi sur le régime de rentes du Québec, sauf certaines exclusions s'appliquant notamment aux membres des Forces canadiennes ou de la Gendarmerie royale du Canada. De façon générale, les personnes travaillant dans une autre province canadienne cotisent au Régime de pensions du Canada.

¹² Régie des rentes du Québec, *Évaluation du système québécois de sécurité financière à la retraite par rapport à celui d'autres pays industrialisés*, 2012, page 45.

¹³ Régie des rentes du Québec, *Rapport annuel de gestion 2011, 2012*.

Le Régime de rentes du Québec

En vigueur depuis 1966, le Régime de rentes du Québec prévoit le paiement d'une rente de retraite, d'une rente d'invalidité et de prestations aux survivants et aux orphelins.

La rente de retraite initiale du Régime de rentes du Québec correspond à 25 % de la moyenne du maximum des gains admissibles des cinq dernières années, soit l'année de la retraite et les quatre années précédentes. Ce montant est par la suite ajusté, considérant les gains admissibles au cours de la carrière du travailleur par rapport au maximum des gains admissibles de chaque année travaillée.

La pleine rente de retraite peut être versée la vie durant à compter de 65 ans. Toutefois, une rente de retraite peut être versée à compter de 60 ans.

Le montant de la rente est ajusté à la baisse ou à la hausse entre la date de début de retraite et 65 ans.

- Le facteur d'ajustement applicable avant 65 ans est actuellement de 0,5 % par mois (6,0 % par année). À compter de 2014, le facteur sera fonction du niveau de la rente, et sera compris entre 0,5 % et 0,6 % par mois (6,0 % à 7,2 % par année) au terme d'une période de transition de trois ans.
- Le facteur d'ajustement applicable après 65 ans, et jusqu'à 70 ans a été augmenté à 0,7 % par mois (8,4 % par année) pour les retraites à compter du 1^{er} janvier 2013.

Le maximum des gains admissibles est de 51 100 \$ en 2013.

La prestation de retraite maximale pour une personne demandant la rente du Régime de rentes du Québec à 65 ans s'élève à 1 012,50 \$ par mois en 2013, soit 12 150 \$ par année.

LA SÉCURITÉ FINANCIÈRE ASSURÉE PAR LE RÉGIME DE BASE FÉDÉRAL ET LE RÉGIME APPLICABLE À TOUS LES TRAVAILLEURS DU QUÉBEC

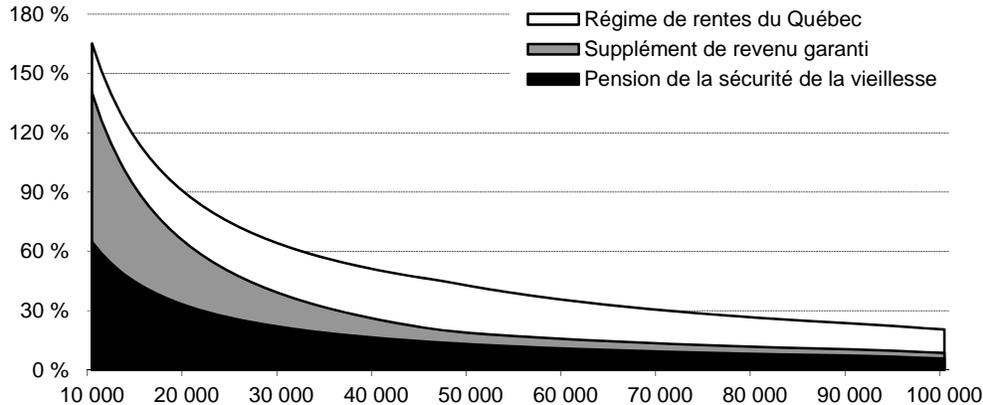
Le graphique 2 présente la sécurité financière assurée par le régime de base fédéral et le régime obligatoire pour tous les travailleurs du Québec, selon l'évolution du niveau de revenu, pour l'année 2012 et pour une personne seule demandant ses prestations et ses rentes à 65 ans.

- On constate qu'en 2012, le régime de base et le régime obligatoire remplacent environ 90 % du revenu pour une personne seule demandant ses prestations et ses rentes à 65 ans et dont le revenu avant la retraite s'établissait à 20 000 \$.
- Ce taux de remplacement diminue à environ 55 % pour un revenu avant la retraite de 35 000 \$.

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.

□ La comparaison avec d'autres pays développés

À partir des données de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) et de la Régie des rentes du Québec, on a comparé la sécurité financière assurée par les régimes de base et obligatoire québécois avec la sécurité financière résultant des régimes de retraite de même nature mis en place dans plusieurs pays développés. Les derniers résultats disponibles sont ceux de l'année 2008. Ils sont reproduits au tableau 1.

Cette comparaison nécessite deux commentaires préalables.

- En premier lieu, il faut rappeler que dans les principaux pays développés – et comme au Québec – les régimes publics ne représentent qu'une partie du système de retraite. Le système est le plus souvent complété par des régimes complémentaires, obligatoires ou facultatifs selon les pays.
- En deuxième lieu, dans le tableau présenté, le salaire moyen varie pour chacune des juridictions. Ainsi, bien que le Québec et le reste du Canada aient un régime de retraite équivalent, le tableau présente des taux de remplacement supérieurs au Québec, par rapport au Canada. Cela est dû au fait que le taux de remplacement calculé pour le Québec a été calculé par rapport à un salaire moyen inférieur au salaire moyen de l'ensemble du Canada. À salaires égaux, le Québec et le Canada auraient des taux de remplacement égaux.

La comparaison effectuée amène aux constats suivants.

■ Les salaires bas et moyens

Pour les prestataires – dans le cas du Québec, il s'agit de l'ensemble des travailleurs – gagnant en 2008 la moitié du salaire moyen individuel, soit un peu moins de 20 000 \$ pour ce qui est du Québec, le régime fédéral de base et le régime applicable à tous les travailleurs du Québec assurent le remplacement de 81,6 % du revenu lors de la retraite, comparativement à 55,9 % en France, à 42,0 % en Allemagne, à 56,1 % dans la moyenne des pays du G7 et à 57,2 % dans la moyenne des pays de l'OCDE.

Pour un prestataire gagnant le salaire moyen, soit environ 40 000 \$ dans le cas du Québec, les régimes de base et obligatoire en vigueur au Québec garantissent le remplacement, toujours en 2008, de 47,0 % du revenu, comparativement à 49,1 % en France, à 42,0 % en Allemagne, à 43,7 % dans la moyenne des pays du G7 et à 42,1 % dans la moyenne des pays de l'OCDE.

■ Les salaires plus élevés

La performance du régime de base fédéral et du régime obligatoire pour tous les travailleurs du Québec, pour ce qui est de la sécurité financière, se compare un peu moins favorablement pour des niveaux de salaires plus élevés.

- Pour un prestataire gagnant en 2008 une fois et demie le salaire moyen, soit un peu moins de 60 000 \$ dans le cas du Québec, le régime de base et le régime obligatoire applicables au Québec sont un peu moins avantageux par rapport à plusieurs pays développés, mais restent comparables par rapport à plusieurs autres.

- Les régimes de base assurent le remplacement de 31,9 % du revenu, comparativement à 42,0 % en Allemagne, à 41,3 % en France, à 37,9 % dans la moyenne des pays du G7 et à 36,5 % dans la moyenne des pays de l'OCDE.
- Pour ce même niveau de revenu, le taux de remplacement brut des régimes de retraite publics s'établit à 35,3 % aux États-Unis, à 30,0 % au Japon et à 22,6 % au Royaume-Uni.

■ De bons régimes pour les bas revenus

Les données présentées illustrent donc l'une des caractéristiques du système de retraite québécois : les régimes de retraite publics permettent de bien couvrir les plus bas salaires.

Le système de retraite québécois offre de bons régimes pour les bas revenus, et c'est à cette fin qu'il a été conçu. 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. Ce biais envers les faibles revenus est une bonne chose. Pour le comité d'experts, il ne peut être question de le remettre en cause.

■ La situation change avec l'augmentation des revenus

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.

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.

3. LES INITIATIVES PRIVÉES ENGAGÉES EN VUE DE FINANCER LA RETRAITE

Le troisième étage du système de retraite québécois comprend les régimes complémentaires et l'épargne personnelle.

3.1 Les régimes complémentaires

Les régimes complémentaires sont des régimes de retraite constitués par les employeurs, publics et privés, afin de faire bénéficier les employés d'un revenu de retraite s'ajoutant aux revenus versés dans le cadre du régime de base fédéral et du régime obligatoire pour tous les travailleurs du Québec.

□ Les principales caractéristiques

Les régimes complémentaires ont les caractéristiques suivantes.

Dans tous les cas, il s'agit de régimes définis sur une base contractuelle entre l'employeur et les employés concernés, à partir de deux constats :

- Le régime de base et le régime obligatoire sont insuffisants pour assurer la sécurité financière à la retraite, au-delà d'un certain niveau de revenu.
- L'État n'est pas le seul responsable de cette sécurité financière. Elle incombe également à l'employeur et aux employés, qui doivent cotiser à cette fin.

Les régimes sont le plus souvent financés par les cotisations de l'employeur et des employés. Le respect de la promesse, lorsqu'il y en a une, est en général sous la responsabilité de l'employeur. Les régimes de retraite surveillés par la Régie des rentes du Québec sont administrés par un comité de retraite*. Le comité de retraite est composé de représentants de l'employeur, des employés et des retraités, ainsi que d'un membre indépendant. Le comité de retraite est responsable de la gestion de la caisse de retraite et de l'administration quotidienne du régime de retraite.

La mise en place et le fonctionnement des régimes complémentaires sont étroitement encadrés par la Loi. Au Québec, cet encadrement est principalement défini dans la Loi sur les régimes complémentaires de retraite.

L'encadrement du gouvernement est double :

- Le gouvernement définit le fondement légal permettant aux employeurs et aux individus de cotiser à différents types de régimes de retraite.
- Le gouvernement intervient également pour offrir des avantages fiscaux afin d'inciter les participants à épargner pour leur retraite. Les travailleurs qui le souhaitent épargnent en franchise d'impôt en vue de leur retraite. Cette franchise d'impôt est provisoire : les sommes que le travailleur utilisera pour accroître son revenu à la retraite seront imposées au moment de leur utilisation.

L'encadrement législatif des régimes complémentaires de retraite

Les régimes complémentaires de retraite sont établis par des employeurs du secteur public ou du secteur privé, dont les activités sont de compétence provinciale ou fédérale.

Les régimes du secteur privé établis pour des travailleurs du Québec dont les activités de l'employeur sont de compétence provinciale sont régis par la Loi sur les régimes complémentaires de retraite¹⁴. Ces régimes sont sous la surveillance de la Régie des rentes du Québec, qui a pour mandat de s'assurer que leur administration et leur fonctionnement sont conformes à la Loi.

Par contre, et de façon générale, les régimes de retraite du secteur public québécois sont régis par des lois particulières et sont administrés par la Commission administrative des régimes de retraite et d'assurances (CARRA)¹⁵.

Exceptionnellement, certains régimes du secteur public sont régis par la Loi sur les régimes complémentaires de retraite et sont sous la surveillance de la Régie des rentes du Québec. Il s'agit essentiellement des régimes des secteurs municipal et universitaire, ainsi que des régimes de certaines sociétés d'État, telles qu'Hydro-Québec.

En raison de la présence de la plus grande part des participants dans une autre province, certains régimes du secteur privé sont enregistrés auprès d'une autre autorité de surveillance. Par exemple, des régimes enregistrés auprès de la Commission des services financiers de l'Ontario comportent des participants qui travaillent au Québec. La Loi sur les régimes complémentaires de retraite s'applique aux travailleurs du Québec dans la mesure prévue par les ententes¹⁶.

Les régimes privés de retraite sont généralement établis sur une base volontaire. Ces régimes sont des contrats selon lesquels les participants bénéficient d'une prestation de retraite, appelée la promesse, dans les conditions et à compter d'un âge donné et dont le financement est assuré par des cotisations à la charge, soit de l'employeur seul, soit de l'employeur et des participants.

¹⁴ Des travailleurs du Québec participent à des régimes d'employeurs dont les activités sont de compétence fédérale, comme les employés des banques. Ces régimes sont assujettis à la Loi sur les prestations de retraite de 1985 et sont surveillés par le Bureau du Surintendant des institutions financières.

¹⁵ La CARRA administre le Régime de retraite des employés du gouvernement et des organismes publics, le Régime de retraite du personnel d'encadrement et d'autres régimes particuliers tels que le Régime de retraite des élus municipaux et le Régime de retraite des membres de la Sûreté du Québec.

¹⁶ Entente sur les régimes de retraite relevant de plus d'une autorité gouvernementale et Accord multilatéral de réciprocité.

Régime général et régimes complémentaires : les approches observées dans les principaux pays développés

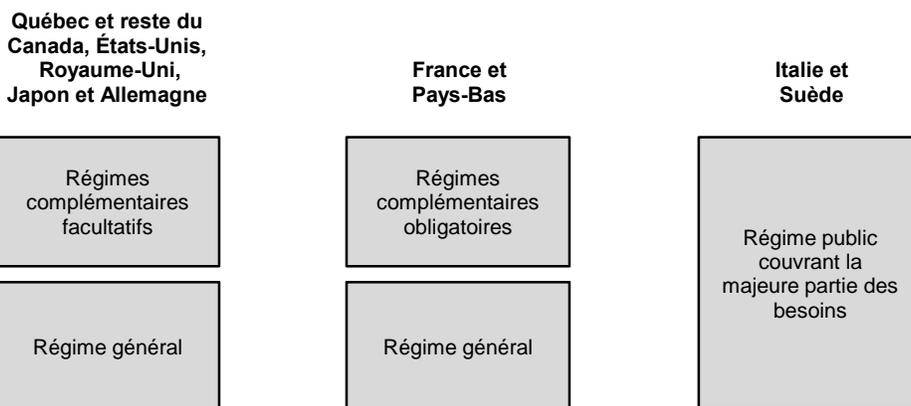
Dans les principaux pays développés, on distingue trois types de structures¹⁷ :

- Le Québec, le reste du Canada, les États-Unis, le Royaume-Uni, le Japon et l'Allemagne connaissent une structure analogue : la sécurité financière à la retraite est assurée par un régime public général, auquel s'ajoutent des régimes complémentaires facultatifs.
- La France et les Pays-Bas ont adopté une autre approche : la sécurité financière à la retraite y est assurée par un régime public général et par des régimes complémentaires obligatoires.
- L'Italie et la Suède privilégient une troisième voie : leur objectif est de développer un régime public offrant, à lui seul, un taux de remplacement du revenu suffisamment élevé pour assurer une bonne sécurité financière à la retraite.

Au-delà des types de structure choisis, le financement ou la performance des systèmes de retraite varient largement d'un pays à l'autre.

GRAPHIQUE 3

Systèmes de retraite de quelques pays industrialisés – trois types de structures



Source : Régie des rentes du Québec, *Évaluation du système québécois de sécurité financière à la retraite par rapport à celui d'autres pays industrialisés*, 2011.

¹⁷ *Évaluation du système québécois de sécurité financière à la retraite...*, op. cit., page 25.

□ **Les régimes à prestations déterminées et les régimes à cotisation déterminée**

Les régimes complémentaires diffèrent entre eux, quant à la promesse et aux responsabilités engagées. Les régimes complémentaires appartiennent à deux catégories, soit les régimes à prestations déterminées et les régimes à cotisation déterminée.

■ **Les régimes à prestations déterminées**

Les régimes à prestations déterminées sont des régimes comportant ce que l'on appelle une « promesse ». La promesse est l'engagement de verser une rente à la retraite. La rente est généralement déterminée à l'avance, selon une formule tenant compte par exemple du salaire reçu et du nombre d'années de service.

Ces régimes sont financés par capitalisation*. Cela signifie que le financement des prestations à venir est évalué et couvert par la perception des cotisations et leur placement à long terme. L'existence d'une promesse a pour conséquence que les régimes à prestations déterminées ont un passif devant être couvert par l'actif. L'employeur est responsable du financement du déficit du régime, qu'il doit généralement assumer seul.

■ **Les régimes à cotisation déterminée**

Les régimes à cotisation déterminée ne comportent pas de promesse. Le montant de la rente versée dépend du capital accumulé, soit des sommes accumulées dans le régime de retraite et des taux d'achat des rentes sur le marché au moment de la retraite. Le régime est financé grâce au capital accumulé. Le participant assume le risque financier. Le revenu de retraite dépend des rendements obtenus. Les placements étant effectués de façon groupée, les participants bénéficient d'économies d'échelle.

■ **Les avantages respectifs des deux régimes**

Chacun des deux régimes a ses avantages.

Par rapport aux régimes à cotisation déterminée, les régimes à prestations déterminées ont comme principal avantage de comporter une promesse définie. Indépendamment de la promesse définie, l'avantage des régimes à prestations déterminées par rapport aux régimes à cotisation déterminée réside dans le fait que le risque de placement et le risque associé à la longévité sont mutualisés. Les régimes à prestations déterminées sont ainsi plus performants, sur le plan financier, que les régimes à cotisation déterminée.

Les régimes à cotisation déterminée ont certains avantages.

- Ils permettent une meilleure conscientisation de l'individu face à l'épargne, ce qui va dans le sens d'une plus grande responsabilisation.
- Les régimes à cotisation déterminée sont généralement plus simples et moins coûteux à administrer que les régimes à prestations déterminées.

- Les régimes à cotisation déterminée représentent une charge prévisible, pour l'employeur comme pour l'employé : les coûts à assumer sont stables et fixes.
- Ils sont plus adaptés à la situation des petites et des moyennes entreprises, ce qui explique qu'ils aient leur place, dans notre système de retraite.
- Les régimes à cotisation déterminée contribuent à la diversification du système de retraite.

L'évaluation actuarielle des régimes à prestations déterminées – les règles générales

Les règles générales encadrant l'évaluation actuarielle des régimes à prestations déterminées sont les suivantes¹⁸. Dans les régimes à prestations déterminées, il existe deux types d'évaluation actuarielle :

- l'évaluation sur base de continuité du régime (évaluation selon les règles de capitalisation);
- l'évaluation sur base de terminaison du régime (évaluation selon les règles de solvabilité).

L'évaluation sur base de continuité du régime (évaluation selon les règles de capitalisation)

Les règles servent à déterminer la cotisation visant le financement des prestations. Cette méthode sert également à estimer la valeur des engagements à long terme du régime. Ces règles supposent que le régime continuera d'exister indéfiniment. Le déficit éventuel doit être amorti sur une période de 15 ans.

L'évaluation selon les règles de capitalisation comprend certaines particularités.

- Dans cette évaluation, on tient compte de la probabilité de réalisation d'événements (décès, cessation de participation, moment de la retraite).
- Dans certains régimes, on tient également compte de la projection des salaires.
- Le taux d'actualisation utilisé pour l'évaluation du passif et les cotisations est le rendement net espéré de la caisse de retraite.
- L'actif du régime peut être lissé* (c'est-à-dire qu'on reconnaît graduellement les pertes et les gains de rendement avec le passage du temps).

L'évaluation sur base de terminaison du régime (évaluation selon les règles de solvabilité)

Les règles visent à garantir la sécurité des prestations. L'évaluation de solvabilité permet d'estimer la valeur au marché du régime de retraite, c'est-à-dire sa valeur de liquidation. Il s'agit de mesurer la capacité du régime de faire face à ses engagements à une date d'évaluation. On véhicule fréquemment l'idée que c'est une évaluation de la juste valeur¹⁹ des prestations dues par le régime, puisque les prestations sont évaluées en simulant une terminaison du régime.

Le déficit doit être amorti sur une période de cinq ans, sous réserve des récentes mesures d'allègement. L'évaluation selon les règles de solvabilité comprend certaines particularités :

- On suppose que l'individu va prendre sa retraite au moment où ce sera le plus avantageux pour lui selon les dispositions du régime.
- Pour les retraités et les bénéficiaires*, on estime la prime qui serait demandée par un assureur. Cette prime est utilisée comme passif actuariel.

Pour les autres participants, le taux d'intérêt utilisé pour évaluer le passif est fondé sur la courbe des taux d'intérêt des obligations émises par le gouvernement fédéral, majorés d'un ajustement.

¹⁸ Des règles particulières s'appliquent à certains régimes.

¹⁹ Dans le rapport, on parle de juste valeur pour le passif, et de valeur marchande pour l'actif.

□ La diffusion des régimes complémentaires

Les régimes complémentaires ont connu un développement important jusqu'à la fin des années soixante-dix. À la fin de l'année 2011, un peu plus de 1,5 million de travailleurs participaient à un régime complémentaire – soit un peu moins de 40 % de l'ensemble des travailleurs du Québec. Un peu plus de 2,4 millions de travailleurs ne bénéficiaient pas d'un régime complémentaire.

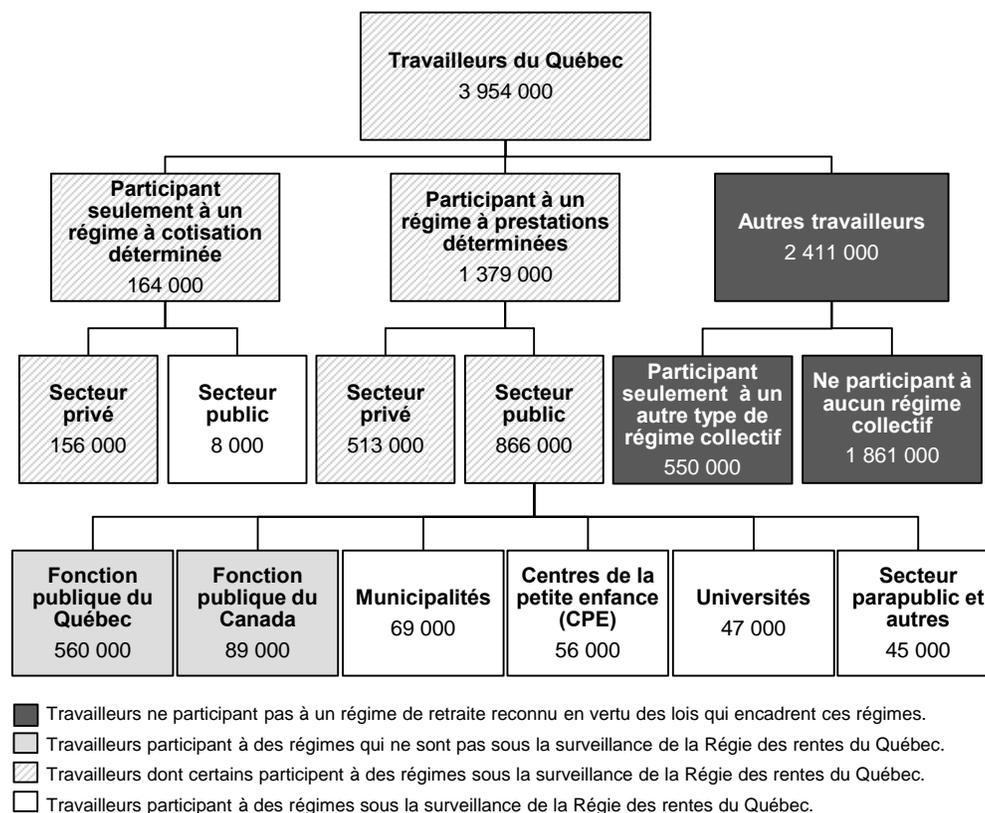
Parmi les travailleurs participant à un régime complémentaire, près de 1,4 million – soit près de 90 % – bénéficiait d'un régime à prestations déterminées²⁰, dont l'employeur appartenait soit au secteur privé (37 % des travailleurs), soit au secteur public (63 % des travailleurs).

Différents sondages révèlent qu'une large majorité des travailleurs préfèrent les régimes à prestations déterminées, en raison de la sécurité financière qu'ils offrent.

²⁰ Il faut souligner que le nombre de travailleurs considérés comme participants à un régime à prestations déterminées inclut les participants à des régimes dont l'accumulation des droits futurs est effectuée dans un volet à cotisation déterminée, mais dont les droits passés demeurent dans un volet à prestations déterminées.

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 bénéficiaires (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.

Les économies d'échelle et la mutualisation du risque de longévité

Les économies d'échelle

Les économies d'échelle dont peuvent bénéficier les participants des régimes collectifs permettent une réduction des frais d'administration et de gestion des placements.

On dispose d'analyses comparant les frais de gestion des fonds communs de placement et des régimes à prestations déterminées. Les fonds communs de placement sont utilisés comme véhicule d'investissement par un grand nombre de personnes épargnant par le biais des REER.

- Selon la firme Morningstar²¹, le niveau médian des frais de gestion par rapport à l'actif des fonds communs de placement de titres à revenus fixes au Canada est de 1,31 %, et celui des fonds d'action est de 2,31 %.
- Pour une stratégie d'investissement de 60 % en actions et de 40 % en obligations – similaire à la stratégie utilisée par plusieurs régimes à prestations déterminées – les frais moyens sont estimés à 1,91 %²².

Selon des données de CEM Benchmarking, il est estimé que les frais totaux des régimes à prestations déterminées varient entre 0,2 % et 1 %, selon la taille de la caisse de retraite.

Plus la taille du régime à prestation déterminée est grande, plus les économies d'échelle sont importantes.

La mutualisation du risque de longévité

Les régimes à prestations déterminées vont plus loin et font bénéficier leurs participants d'une mutualisation du risque de longévité, c'est-à-dire d'une mutualisation du risque qu'une personne vive plus longtemps que la période couverte par son épargne-retraite. La mutualisation du risque de longévité permet une meilleure répartition des risques, et donc une réduction des coûts à assumer pour les couvrir.

On peut illustrer l'avantage dont profitent ainsi les participants aux régimes à prestations déterminées avec un exemple concret.

- En utilisant une table de mortalité²³ et un taux d'actualisation de 3,12 %²⁴, dans le cadre d'un régime à prestations déterminées, une rente viagère annuelle de 10 000 \$ pour une femme de 60 ans a une valeur d'environ 169 000 \$.
- Si une autre femme opte pour une gestion individuelle de sa retraite et souhaite accumuler un montant lui permettant, dans 90 % des situations, d'avoir un revenu annuel de 10 000 \$, elle devra déboursier environ 220 000 \$.
- Une telle différence s'explique par la mutualisation. Celle qui doit faire face seule au risque de longévité doit faire en sorte d'avoir de l'argent jusqu'à 97 ans. Elle a effectivement 10 % de chance de vivre au-delà de cet âge.

Un double avantage

Les économies d'échelle et la mutualisation des risques expliquent qu'il soit plus efficace et moins onéreux de se procurer un revenu à la retraite avec un régime à prestations déterminées qu'avec une planification financière individuelle.

²¹ Morningstar, *Global Fund Investor Experience 2011*, mars 2011.

²² $1,91 \% = (60 \% \times 2,31 \%) + (40 \% \times 1,31 \%)$

²³ La table UP 1994 générationnelle a été utilisée.

²⁴ Taux de rendement utilisé pour établir la valeur d'une rente d'un rentier en fonction des normes de l'Institut canadien des actuaires, septembre 2012.

□ La comparaison avec d'autres pays développés

On ne peut comparer directement les initiatives privées engagées au Québec en vue de financer la retraite avec celles que l'on observe dans d'autres pays développés. En effet, et comme on l'a indiqué précédemment²⁵, les systèmes de retraite sont organisés selon des philosophies différentes : les initiatives privées sont dans certains cas obligatoires, et dans d'autres, facultatives. Certains pays visent même à confier au régime public un rôle pratiquement exclusif. Le financement de ces régimes varie également beaucoup d'un pays à l'autre. Seule une partie d'entre eux est financée par capitalisation.

Devant des approches si diversifiées, il serait hasardeux de comparer directement les régimes complémentaires. Le comité d'experts a cependant porté son attention sur deux systèmes – le système des Pays-Bas et celui du Nouveau-Brunswick.

- Le système de sécurité financière à la retraite des Pays-Bas est reconnu comme l'un des plus sécuritaires, dans l'ensemble des pays développés. Le comité d'experts a donc analysé de façon plus détaillée les différents mécanismes mis en place par les autorités néerlandaises et expliquant les résultats obtenus – et cela dans le but de s'inspirer des bonnes pratiques ainsi définies²⁶.
- Le comité d'experts a également analysé les innovations en cours d'introduction au Nouveau-Brunswick. Dans un contexte différent à plusieurs égards de celui du Québec, le Nouveau-Brunswick vise à améliorer le financement des régimes en encourageant une révision des droits acquis engagée par les différents partenaires concernés²⁷.

²⁵ Voir ci-dessus, page 29.

²⁶ Voir en annexe 2, *Les principales caractéristiques du système de retraite des Pays-Bas*, page 197.

²⁷ Voir ci-après, page 97.

3.2 L'épargne personnelle

Le troisième étage du système de retraite québécois comprend également l'épargne personnelle. L'épargne personnelle regroupe l'ensemble des initiatives engagées par un particulier pour mettre de côté des ressources et éventuellement les investir, afin de les utiliser comme revenu au moment de la retraite.

□ Des caractéristiques communes

Ces initiatives ont plusieurs caractéristiques communes.

- Il s'agit d'initiatives engagées de façon autonome et volontaire par le particulier.
- Elles ne comportent aucune promesse : comme dans le cas des régimes à cotisation déterminée, le montant des revenus que le particulier pourra percevoir à sa retraite dépend du capital accumulé.
- Les risques sont entièrement à la charge du particulier. Le revenu perçu au moment de la retraite dépend des rendements obtenus, avant et après la retraite.
- Le rendement obtenu est amélioré lorsque le particulier bénéficie de l'encadrement et des conseils provenant de professionnels.

Au sein de l'épargne personnelle utilisée pour la retraite, il faut distinguer l'épargne personnelle fiscalisée de toutes les autres formes d'épargne.

Des incitatifs fiscaux ont été mis en place par le gouvernement pour encourager l'épargne personnelle en vue de la retraite. Ces incitatifs ont pris la forme des régimes enregistrés d'épargne-retraite (REER), du compte d'épargne libre d'impôt (CELI). Les futurs régimes volontaires d'épargne-retraite (RVER) font également partie de cette catégorie.

□ Les régimes enregistrés d'épargne-retraite

Les REER ont été mis en place il y a une cinquantaine d'années. Les régimes enregistrés d'épargne-retraite bénéficient d'un traitement fiscal préférentiel.

- Les régimes enregistrés d'épargne-retraite permettent aux travailleurs qui le souhaitent d'épargner en franchise d'impôt en vue de leur retraite.
- Cette franchise d'impôt est provisoire : les sommes que le particulier retirera de son régime pour accroître son revenu seront imposées.

Les sommes déposées ne sont pas immobilisées. Elles peuvent être retirées en tout temps.

Au 31 décembre 2011, l'épargne accumulée par les contribuables québécois dans l'actif des REER s'élevait approximativement à 155 milliards²⁸ de dollars.

²⁸ L'actif des REER (individuels et collectifs) inclut les actifs des comptes de retraite immobilisés (CRI), des fonds de revenu viager (FRV) et des fonds enregistrés de revenus de retraite (FERR).

■ Les REER collectifs

Un REER collectif est un regroupement de REER individuels. Les REER collectifs sont mis en place par les employeurs. Ces derniers peuvent indirectement contribuer aux comptes de leurs employés s'ils le désirent, par l'intermédiaire d'une augmentation de rémunération.

La gestion est collective : de la même façon que dans les régimes à cotisation déterminée gérés collectivement, les placements sont effectués de façon groupée, ce qui permet aux participants de bénéficier d'économies d'échelle. Les frais de gestion sont plus faibles que dans les REER individuels, en raison de ces économies d'échelle.

Comme dans les autres formes d'épargne personnelle, il n'y a pas de promesse définie. Comme dans les REER individuels, les sommes déposées ne sont pas immobilisées.

Les REER collectifs facilitent l'épargne, comparativement aux REER individuels. Ils sont en effet constitués à partir de prélèvements automatiques sur la paie.

■ La sécurité financière assurée par les REER

Les REER permettent de constituer une épargne pour la retraite à l'abri de l'impôt. Par contre, ils n'offrent aucune garantie quant aux revenus à ceux qui cotisent : tous les risques sont assumés par les épargnants.

□ Le compte d'épargne libre d'impôt

Le compte d'épargne libre d'impôt a été mis en place en 2009. Il constitue un véhicule d'épargne général non spécifique à la retraite. Le CELI permet à un contribuable d'investir chaque année un maximum fixé à 5 500 \$ en 2013.

Cette incitation à l'épargne a eu un grand succès, dès la première année. Il est encore trop tôt pour savoir si les participants à un CELI vont utiliser une partie de l'épargne accumulée pour financer leur retraite.

□ La diffusion des régimes collectifs

Selon les évaluations de la Régie des rentes du Québec, près de 15 % des travailleurs du Québec ont souscrit uniquement à un régime collectif autre qu'un régime à prestations déterminées ou à cotisation déterminée, dont près de la moitié à un REER collectif.

Cela signifie donc que près de 1,9 million de travailleurs – soit 47 % de tous les travailleurs du Québec – ne participent à aucun régime enregistré d'épargne collectif en vue de leur retraite.

Les propositions de Régimes volontaires d'épargne-retraite (RVER)

Dans le budget 2013-2014, le ministre des Finances et de l'Économie a annoncé « que le gouvernement déposera dans les mois qui viennent un projet de loi instituant les régimes volontaires d'épargne-retraite »²⁹. Les RVER viseraient spécifiquement la majorité des 1,9 million de travailleurs qui ne bénéficient pas d'un régime de retraite.

Les principales caractéristiques

Selon ce qui a été annoncé lors du dépôt du budget 2012-2013, en mars 2012, les principales caractéristiques du nouveau régime seraient les suivantes³⁰ :

- Les entreprises comptant cinq employés ou plus et n'offrant pas déjà un régime de retraite ou un REER collectif seraient obligées de choisir le RVER à offrir à leurs employés, d'inscrire à un RVER tous leurs employés et d'effectuer les retenues à la source des cotisations de leurs employés, qu'elles transmettraient à l'administrateur du RVER.
- L'employeur ne serait pas tenu de cotiser. S'il cotisait, sa cotisation serait immobilisée.
- Les cotisations du participant seraient déduites du revenu imposable. Elles seraient assujetties au même plafond que les REER et non immobilisées.
- Les employés ayant fait l'objet d'une adhésion automatique auraient un délai de 60 jours pour se retirer.
- La Régie des rentes du Québec serait chargée de la surveillance des RVER.

Les RVER ne sont pas encore en place.

Un avantage fiscal

Par rapport aux REER collectifs, les RVER bénéficieraient d'un avantage fiscal pour l'employeur. Une cotisation de l'employeur dans un REER collectif est traitée comme une bonification du salaire de l'employé. Elle est donc soumise aux taxes sur la masse salariale. En revanche, une cotisation de l'employeur dans un RVER serait exonérée des taxes sur la masse salariale, car elle serait traitée comme une cotisation à un régime à cotisation déterminée.

²⁹ Gouvernement du Québec, *Discours sur le budget, Budget 2013-2014*, prononcé le 20 novembre 2012, page 10.

³⁰ Gouvernement du Québec, *Les Québécois et leur retraite, Pour des régimes accessibles à tous, Budget 2012-2013*, pages 18 et suivantes.

UNE VISION D'ENSEMBLE DE L'EFFORT CONSACRÉ AU FINANCEMENT DE LA RETRAITE

Des enquêtes et plusieurs données macro-économiques permettent de compléter cette revue des composantes du système de retraite québécois. Elles fournissent quelques éclairages concernant l'importance et la nature de l'effort consacré par l'ensemble des Québécois au financement de leur retraite.

□ L'épargne des ménages

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.

■ Le rapport publié par la Régie des rentes du Québec en 2010

La Régie des rentes du Québec a abordé cette question dans un rapport publié en 2010³¹. Ce rapport reprend les observations de deux enquêtes effectuées en 1999 et en 2005, et donnant des résultats similaires.

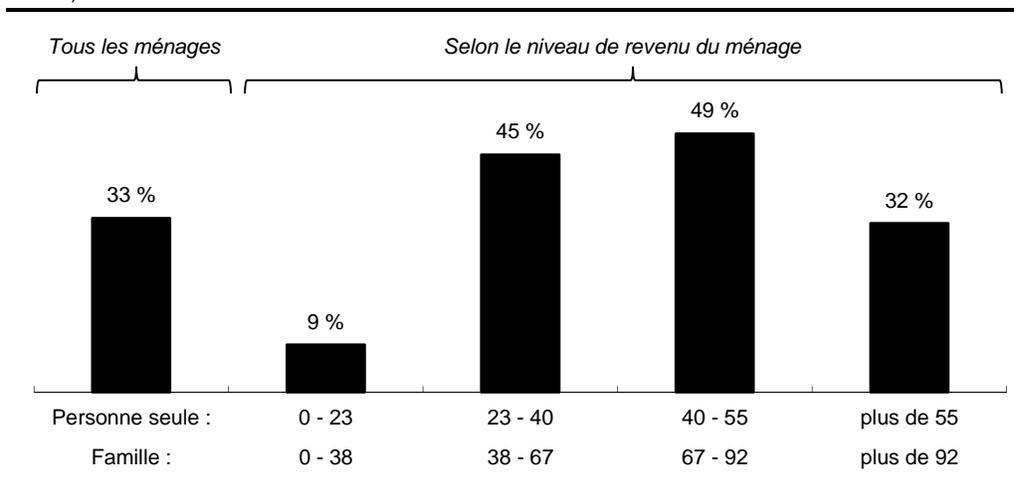
- Selon l'enquête de 2005, 33 % de l'ensemble des ménages québécois n'épargnent pas suffisamment pour atteindre un taux de remplacement de 60 % à la retraite, s'ils prennent leur retraite à 65 ans.
- Ce taux atteint 45 % pour une famille ayant un revenu compris entre 38 000 \$ et 67 000 \$, et 49 % pour une famille ayant un revenu compris entre 67 000 \$ et 92 000 \$.

³¹ Régie des rentes du Québec, *Constats et enjeux concernant le système de retraite québécois*, 2010, page 35.

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 retraite québécois*, 2010, p. 36.

Ces observations sont cohérentes avec les constats concernant le régime public³² :

- Les régimes publics offrent généralement une couverture adéquate pour les personnes ayant les plus bas salaires. Cela explique que pour les bas revenus, seulement 9 % des ménages aient un taux de remplacement du revenu à la retraite inférieur à 60 %. Ce pourcentage correspond à des exceptions : certains individus ou certains ménages ayant un revenu faible peuvent ne pas bénéficier d'un taux suffisant de remplacement de ce revenu à la retraite, notamment s'ils ont été à l'extérieur du marché du travail durant une période importante.
- Cependant, l'enquête confirme que les problèmes les plus importants sont vécus par les ménages – personnes seules et familles – ayant des revenus moyens, là où les régimes publics en vigueur au Québec sont moins généreux.

³² Voir ci-dessus, page 23.

■ D'autres études

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 du Québec. 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 retraite³³, 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. »

³³ Gouvernement du Québec, *Un système renforcé de revenu à la retraite, Budget 2011-2012*, mars 2011, page 7.

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

L'épargne requise pour la retraite

Des simulations effectuées par la Régie des rentes du Québec permettent de donner un ordre de grandeur quant aux besoins d'épargne pour la retraite.

Selon les calculs effectués par la Régie des rentes du Québec, un travailleur âgé de 22 ans et gagnant 50 000 \$ doit épargner, en plus de sa cotisation au Régime de rentes du Québec, 17 % de son salaire s'il souhaite prendre sa retraite à 60 ans avec un revenu de retraite représentant dans cet exemple 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.

Bien sûr, pour un niveau de remplacement à la retraite plus grand que celui de l'exemple, l'épargne nécessaire serait elle aussi plus grande.

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.

CONCLUSION

Globalement, les enquêtes successives confirment toutes que les Québécois n'épargnent pas suffisamment pour la retraite.

☐ Une place importante aux initiatives privées

Au Québec, comme dans le reste du Canada et dans de nombreux pays développés, le système de retraite laisse une place importante aux initiatives privées, et notamment aux régimes complémentaires de retraite. Cette place s'accroît avec l'augmentation du salaire. Les trois étages du système de retraite québécois visent ainsi à partager la responsabilité et les risques à l'égard de la retraite entre la collectivité (l'État) et les participants (les travailleurs et les employeurs).

- Les deux premiers étages du système, soit le régime fédéral de base et le Régime de rentes du Québec obligatoire pour tous les travailleurs, sont en bonne partie financés par les contribuables ou par l'ensemble des travailleurs, la loi définissant la promesse. Pour ces deux premiers étages, le financement par répartition d'une partie ou de la totalité de la promesse signifie qu'afin d'assurer le financement de la retraite d'une génération donnée, on se fie aux générations qui la suivent.
- Le troisième étage du système découle d'initiatives privées. Les régimes complémentaires résultent d'ententes contractuelles entre employeurs et employés, dans un cadre législatif précisément défini par l'État. L'épargne personnelle provient d'initiatives individuelles, parfois gérées collectivement. L'État en stimule le développement grâce à des interventions de nature fiscale.

☐ Un meilleur système pour les revenus les plus bas

Si l'on s'appuie sur les deux critères que sont la diffusion des régimes (le nombre de personnes couvertes) et la sécurité financière qu'ils assurent, on constate que par rapport aux autres pays développés, le Québec offre un meilleur système pour ce qui est des revenus les plus bas. Le système québécois se caractérise par :

- une très large couverture;
- un meilleur remplacement du revenu lors de la retraite en raison du niveau de la promesse définie.

Par rapport aux autres pays développés, le Québec offre des avantages comparables pour ce qui est des prestataires gagnant le salaire moyen.

☐ La situation change avec l'augmentation des revenus

Les régimes offrant la meilleure sécurité financière (régimes à prestations déterminées, assurant une promesse définie de remplacement des revenus à la retraite) ne profitent qu'à une partie des travailleurs, majoritairement employés dans le secteur public.

L'analyse du système de retraite québécois confirme le rôle crucial joué par les régimes à prestations déterminées. La promesse définie de remplacement des revenus à la retraite constitue la base de la sécurité financière. Dans notre système, cette promesse n'est assurée que dans le régime de la Sécurité de la vieillesse, le Régime de rentes du Québec et les régimes à prestations déterminées. Ces régimes sont bien les piliers de notre système de retraite.

□ Deux questions

À partir des constats que l'on vient de dégager, le questionnement est double :

- Comme on va le constater dans la deuxième partie du rapport, ce sont les régimes à prestations déterminées qui sont soumis actuellement aux plus grandes pressions. On observe leur déclin, et certains annoncent même leur disparition graduelle. Les menaces dont ils sont l'objet affectent donc la solidité et la pérennité de l'ensemble du système.

La première question posée par le comité est de se demander si l'on doit accepter ce déclin, voire tenir pour acquise la disparition de ces régimes. Leur rôle de pilier dans notre système impose une telle réflexion.

- La deuxième question va plus loin, et est liée à la couverture actuelle des régimes. Les régimes à prestations déterminées ne bénéficient qu'à un peu moins de 35 % de l'ensemble des travailleurs du Québec. Près de 1,9 million de travailleurs – soit 47 % de tous les travailleurs du Québec – ne participent à aucun régime enregistré d'épargne collectif en vue de leur retraite.

Au lieu d'accepter le déclin et la disparition des régimes à prestations déterminées, ne doit-on pas plutôt s'interroger sur leur couverture actuelle, et sur la possibilité d'en étendre le bénéfice à davantage de citoyens – de façon réaliste et opérationnelle ?

Le lien direct entre la sécurité financière et la qualité de la promesse impose une telle question.

DEUXIÈME PARTIE : DES FAILLES ET DES PRESSIONS FRAGILISANT LE SYSTÈME DE RETRAITE

Après avoir rappelé les principales caractéristiques du système de retraite québécois, le comité d'experts aborde les failles et les pressions fragilisant actuellement ce système.

L'analyse du comité a été effectuée en trois étapes :

- Le comité a d'abord analysé **les failles du système**.

Le système de sécurité financière à la retraite s'est graduellement fragilisé, d'abord en raison de faiblesses structurelles constituant autant de failles dans l'édifice.

- Le comité d'experts a ensuite étudié **les pressions auxquelles le système est soumis**.

En raison des failles précédemment identifiées, les pressions résultant des changements démographiques, de la baisse des taux d'intérêt et de la volatilité des marchés financiers sont de plus en plus difficiles à gérer.

- Le comité a enfin analysé **l'impact** de ces failles et de ces pressions **sur les régimes de retraite**.

Tous les régimes soumis à ces pressions sont menacés, mais l'impact est particulièrement visible pour les régimes dont la « promesse » est définie, soit les régimes à prestations déterminées.

1. LES FAILLES DU SYSTÈME

Conformément au mandat qui lui a été confié, le comité d'experts a concentré l'identification des failles et des pressions fragilisant le système de retraite sur les régimes constituant le « troisième étage » de ce système, soit essentiellement les régimes complémentaires établis par des employeurs publics ou privés.

Le comité a cependant souhaité souligner certaines préoccupations concernant le « premier étage » et le « deuxième étage » du système de retraite – c'est-à-dire le régime fédéral de Sécurité de la vieillesse et le Régime de rentes du Québec.

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

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. La Pension de la sécurité de la vieillesse et le Supplément de revenu garanti augmentent chaque année en fonction de l'inflation, alors que les salaires s'accroissent généralement à un rythme supérieur à l'inflation.

En raison de cet écart, la Pension de la sécurité de la vieillesse et le Supplément de revenu garanti joueront dans l'avenir un rôle de plus en plus réduit dans le niveau de remplacement du revenu à la retraite. Ce phénomène ne se produira pas pour le Régime de rentes du Québec, puisque le niveau de la rente du Régime de rentes du Québec suit l'augmentation moyenne des salaires.

Les graphiques 6 et 7 représentent l'apport des régimes publics dans le niveau de remplacement du revenu.

Le graphique 6 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.

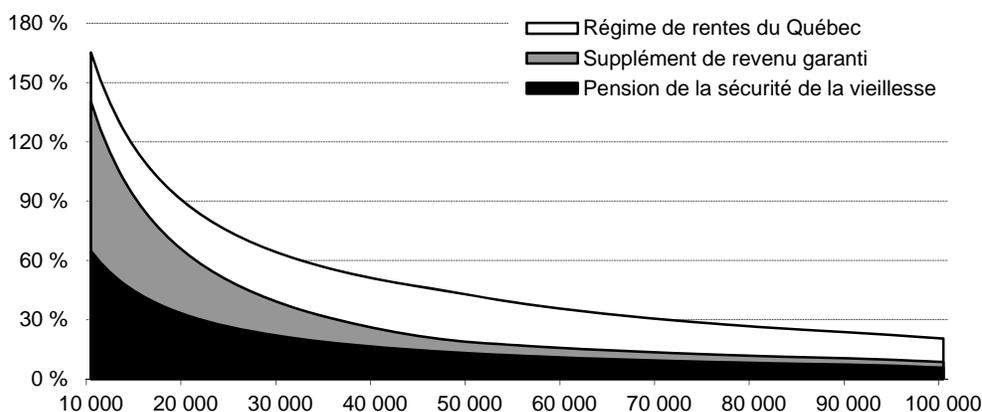
Le graphique 7 projette la situation en 2052. On fait l'hypothèse que les salaires augmentent à un rythme de 1 % supérieur à l'inflation, et on omet volontairement le passage à 67 ans de l'âge de la retraite de la Pension de la sécurité de la vieillesse et du Supplément de revenu garanti.

- 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 6

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)



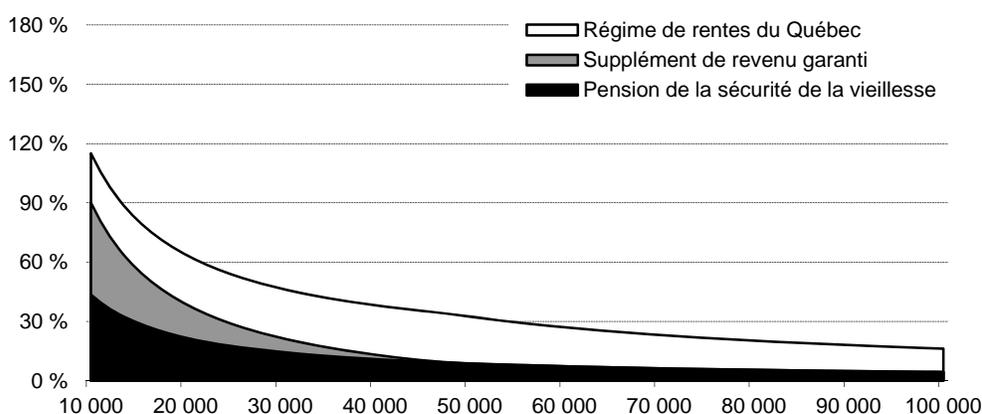
Note : La bonification du Supplément de revenu garanti annoncée dans le budget fédéral du 6 juin 2011 n'est pas prise en compte dans ce graphique. Cette bonification peut atteindre 600 \$ annuellement, mais ne s'applique que pour les retraités ayant les revenus les plus bas.

Source : Régie des rentes du Québec.

GRAPHIQUE 7

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.

1.2 Le Régime de rentes du Québec : le financement, la capitalisation

L'examen du Régime de rentes du Québec n'était pas au centre du mandat confié au comité d'experts. Cependant, étant donné l'importance de ce régime pour tous les travailleurs québécois ainsi que ses liens avec les régimes complémentaires, il a semblé essentiel au comité d'experts d'en souligner certaines faiblesses – en vue d'améliorations possibles.

Les faiblesses identifiées par le comité d'experts concernent deux points, soit :

- les effets actuellement paradoxaux de la règle applicable aux revenus de travail gagnés après l'âge de 60 ans;
- le financement du régime.

Les effets de la règle de la période cotisable

Actuellement, la rente de retraite de base du Régime de rentes du Québec est établie à l'âge du prestataire au moment du début de la rente, en fonction des gains de travail obtenus par le prestataire entre 18 ans et le début de la rente de retraite. Lorsqu'il décide de reporter la demande de sa rente au-delà de 60 ans, un nouveau gain s'ajoute au calcul de la rente.

Le paradoxe peut se produire lorsque le gain de la nouvelle année est inférieur au niveau moyen des gains obtenus durant la carrière. Dans ce cas, le fait pour le prestataire de reporter son départ à la retraite peut avoir pour effet de réduire la valeur de la rente de retraite de base par rapport à ce qu'elle aurait été si l'on n'avait pas tenu compte des gains de la nouvelle année.

Le tableau 3 illustre ce paradoxe.

- Dans l'exemple retenu, la personne a droit à la rente de base maximale à 60 ans, soit 12 150 \$ avant ajustement pour la retraite anticipée.
- Si elle attend d'avoir 65 ans pour demander le paiement de sa rente, et qu'en attendant elle gagne un salaire inférieur à la moyenne des gains obtenus durant sa carrière, elle doit subir une réduction de 5,3 % de sa rente de base, excluant l'indexation des maximums de gains admissibles durant ces cinq années – la rente étant de 11 509 \$.

Le tableau présente cet exemple : on y isole l'effet de l'augmentation du maximum des gains admissibles ainsi que l'application du facteur d'ajustement, afin de montrer l'effet net de ces années supplémentaires de travail.

- Dans la réalité, l'indexation et les facteurs d'ajustement compenseront la baisse résultant de la diminution des revenus au cours des dernières années.
- Le paradoxe de la période cotisable n'en demeure pas moins : la personne concernée sera pénalisée en raison de ses gains inférieurs au cours des dernières années, et aura une rente inférieure à celle qu'elle aurait obtenue si ces cinq années de travail supplémentaires n'avaient pas été prises en compte dans le calcul.

TABLEAU 3

Exemple de l'impact de faibles gains après 60 ans⁽¹⁾ sur la rente de base à la retraite
(rentes en dollars et variations en pourcentage)

	Rente de base selon l'âge de la retraite		
	60 ans	61 ans	65 ans
Rente payable	7 776	8 783	13 234
Rente de base (sans application du facteur d'ajustement)	12 150	12 326	13 234
Rente de base sans augmentation du maximum des gains admissibles moyens	12 150	12 013	11 509
Écart par rapport à la rente de base à 60 ans (sans augmentation du maximum des gains admissibles moyen et sans le facteur d'ajustement)	—	-1,1 %	-5,3 %

(1) L'individu est âgé de 60 ans au 1^{er} janvier 2013.

Note : On suppose que l'individu avait épuisé en début de carrière les années pouvant être retranchées du calcul de sa rente (15 %). Par la suite, on suppose que l'individu gagnait le maximum des gains admissibles jusqu'à 60 ans. Les maximums des gains admissibles réels ont été utilisés pour les âges antérieurs à 60 ans. On a supposé que l'augmentation du maximum des gains admissibles a été de 3 % par la suite. Le facteur d'ajustement correspond à celui qui sera applicable à compter du 1^{er} janvier 2016, soit après la période de transition prévue.

Source : Régie des rentes du Québec.

☐ Le financement du régime

Comme on l'a précédemment souligné³⁴, le Régime de rentes du Québec n'est que partiellement capitalisé. Selon le rapport rendu public en 2012 par la Régie des rentes du Québec, le Régime de rentes du Québec n'est financé qu'à environ 15 % par capitalisation, le 85 % restant étant financé par répartition³⁵.

Cette situation signifie que les travailleurs financent la majeure partie des rentes en paiement. Cette situation peut être source d'iniquité, lorsqu'il y a des variations dans la composition générationnelle de la population.

Pour le comité d'experts, toute future amélioration éventuellement apportée au Régime de rentes du Québec devrait dorénavant être pleinement capitalisée – ce qui signifie qu'elle devrait être entièrement financée par ceux qui en bénéficieront.

³⁴ Voir ci-dessus, page 21,

³⁵ *Évaluation du système québécois de sécurité financière à la retraite...*, op. cit., page 45.

1.3 Les régimes à prestations déterminées : plusieurs failles majeures

La fragilisation du système de retraite québécois s'explique en bonne partie par les failles des régimes à prestations déterminées.

□ Une meilleure sécurité financière entraînant des exigences précises

Ces régimes sont logés au « troisième étage » de notre système de retraite. Parmi les différents régimes complémentaires et les régimes d'épargne personnelle, ils offrent une meilleure sécurité financière puisqu'ils sont les seuls à comporter une « promesse » définie à l'intention de ceux qui en bénéficient.

L'existence même de cette promesse entraîne des exigences précises, quant à la gestion du régime. Un régime de retraite à prestations déterminées comporte l'engagement de verser une rente à ceux qui auront cotisé. Cet engagement est couvert grâce à la gestion du capital accumulé et aux cotisations versées – cotisations provenant de l'employeur et des employés.

On évalue régulièrement cet engagement et les moyens de le couvrir grâce aux techniques d'actualisation. Si la couverture de l'engagement est insuffisante, on doit procéder à des réajustements, du côté des prestations, des cotisations – ou des deux.

□ Six failles identifiées

Dans la réalité, ce processus apparemment simple n'a pas toujours été respecté – faisant ainsi apparaître des failles dans le système, dont on prend conscience actuellement en raison des pressions provenant de la démographie et des marchés financiers.

Ces failles, qui ne sont pas particulières au système québécois, sont essentiellement au nombre de six :

- En premier lieu, la **gestion des risques** – cruciale dans un régime à prestations déterminées – est **déficiente**.
- En deuxième lieu, en cas d'excédents d'actif, il existe une **asymétrie** entre **la prise de risque** et **le bénéfice de la prise de risque**, ce qui conduit à des effets non intentionnels.
- En troisième lieu, on a assisté trop souvent à la définition de « **promesses** » **trop coûteuses**, par rapport aux cotisations versées.
- En quatrième lieu, on a **sous-évalué** les **engagements du régime** permettant d'établir les cotisations des régimes à prestations déterminées, ce qui a eu pour effet de ne pas respecter leur réalité financière.
- En cinquième lieu, les règles appliquées lorsqu'un participant cesse sa participation à un régime de retraite conduisent à des « **valeurs de transfert** » **trop élevées**.

- En sixième lieu enfin, on doit constater que **l’encadrement législatif rend difficiles les ententes entre les parties**, ne permettant pas aux parties impliquées de convenir des ajustements à apporter à leur régime, en vue de le renforcer.

1.3.1 Une gestion des risques déficiente

La première faille des régimes à prestations déterminées provient de la gestion des risques, que l’on peut qualifier de déficiente. Dans un régime à prestations déterminées, la gestion des risques est cruciale : pour respecter les engagements résultant de la « promesse », il faut gérer les risques résultant de l’incertitude concernant le rendement du capital accumulé – risques liés aux rendements boursiers ou à la variation des taux d’intérêt – ainsi que les risques d’ordre démographique.

La gestion des risques doit être une préoccupation s’incarnant dans la politique de financement* – incluant la fixation des cotisations – dans la politique de placement*, et elle doit inspirer la définition de la « promesse ».

Le comité d’experts constate d’abord que la loi est relativement discrète concernant la gestion des risques – alors qu’à l’inverse, le législateur n’a pas été avare de dispositions de toutes sortes concernant le fonctionnement détaillé des régimes. Un meilleur encadrement légal de la gestion des risques obligerait à prioriser la sécurité financière des régimes de retraite³⁶.

Les années quatre-vingt-dix : des comportements plus tolérants aux risques

Au cours des années quatre-vingt-dix, en raison de ce vide relatif sur le plan légal, les rendements exceptionnels des marchés financiers ont entraîné des comportements à courte vue et plus tolérants aux risques.

Il devenait toujours plus intéressant de financer les régimes au moyen de revenus de placement, plutôt que d’agir sur les cotisations, de surveiller la promesse ou d’intégrer des marges ou des réserves. Une politique de placement agressive sur un actif important permettait de présumer des rendements élevés, et donc de diminuer artificiellement la valeur des engagements du régime, et par là même les cotisations requises.

Les rendements excédentaires qui en résultaient étaient souvent utilisés pour améliorer la promesse, pour octroyer des congés de cotisations à l’employeur, et dans certains cas aux participants.

L’appariement de l’actif et du passif* ou l’établissement d’une provision pour écarts défavorables* sont demeurés généralement absents des préoccupations des comités de retraite et des promoteurs des régimes.

³⁶ La Loi sur les régimes complémentaires de retraite oblige déjà les comités de retraite à se doter d’un règlement intérieur régissant leur fonctionnement et leur gouvernance. La Loi ne prévoit pas la nature des mesures pour gérer le risque devant être indiqué dans ce règlement.

❑ Une véritable culture du rendement

Une véritable culture du rendement s'est ainsi graduellement installée, au détriment de la préoccupation de gérer les risques en fonction du passif. Cette culture du rendement et cette conviction en la forte rentabilité des placements ont déteint sur la perception de l'avenir.

Les normes pour la sélection des hypothèses actuarielles* utilisées aux fins de la capitalisation étant peu précises, l'évaluation actuelle des engagements du régime et de leur couverture a été effectuée en utilisant des hypothèses actuarielles de plus en plus risquées : on a anticipé les rendements des actifs, et notamment des actifs à risque, pour déterminer la valeur présente du passif.

En fait, on a intégré dans la politique de financement la pleine valeur du rendement espéré, et cela sans tenir complètement compte des risques. Dans la plupart des régimes, l'hypothèse moyenne de taux d'actualisation utilisée dans le cadre de l'évaluation de capitalisation se situait au-dessus des taux d'intérêt courants. L'écart entre les hypothèses d'évaluation et le contexte économique a mené à une sous-estimation des engagements du régime et des cotisations requises³⁷.

❑ Des régimes fragilisés lorsque les marchés se sont retournés

Cette faille majeure dans la gestion des risques a fragilisé considérablement les régimes à prestations déterminées, lorsque les marchés financiers se sont retournés.

La crise financière et la baisse des taux d'intérêt, sur lesquels on reviendra plus loin³⁸, ont fait en sorte que les anticipations à la hausse ne se sont pas produites. Les risques mal gérés s'étant concrétisés, la situation des régimes à prestations déterminées s'est fortement détériorée.

³⁷ Régie des rentes du Québec, *Document de consultation, Vers un meilleur financement des régimes à prestations déterminées*, 2005, pages 43 et suivantes.

³⁸ Voir ci-après, page 81.

Des déficiences en partie imputables aux faiblesses de l'encadrement de la Loi sur les régimes complémentaires de retraite

Comme dans bien des lois au Canada³⁹, la Loi sur les régimes complémentaires de retraite prévoit peu d'exigences à l'égard de la gestion des risques. La Loi oblige le comité de retraite à se doter d'un règlement intérieur fixant notamment les mesures à prendre pour gérer les risques. Elle s'en remet aux règles de bonne gouvernance et de prudence pour inciter les administrateurs à apprécier les risques et à se doter des outils nécessaires pour les gérer.

La Loi sur les régimes complémentaires de retraite restreint les moyens pouvant être utilisés pour gérer les risques liés aux retraités en ne permettant pas, par exemple, le transfert de l'entière responsabilité du paiement des rentes au moyen de l'achat des rentes en service auprès d'un assureur en cours d'existence du régime.

Quelques améliorations

Au cours des dernières années, certaines mesures ont été prises pour mieux gérer les risques. On a créé l'obligation de constituer une provision pour les écarts défavorables avec les gains, afin de gérer le risque de non-appariement de l'actif et du passif, sans aller cependant jusqu'à forcer le financement de cette provision avec des cotisations additionnelles.

On a rendu obligatoire une évaluation actuarielle complète et annuelle du régime⁴⁰. Cette évaluation, transmise à la Régie des rentes du Québec, permet d'assurer un meilleur suivi de la situation financière des régimes de retraite.

³⁹ Le projet de loi 38 de la Colombie-Britannique et le projet de loi 10 de l'Alberta visant à remplacer la Loi sur les régimes de retraite prévoient que les administrateurs des régimes de retraite à prestations déterminées et à prestations cibles devront se doter de politiques de gouvernance et de financement. Ces mesures entreront en vigueur au moment de la publication des règlements. Le Règlement sur les régimes à risques partagés pris en vertu de la Loi sur les prestations de pension (L.N.-B. 1987, ch. P-5.1) prévoit l'établissement d'une politique de financement, les objectifs de gestion à atteindre pour le financement des prestations de base et accessoires ainsi que les procédures de gestion des risques applicables aux régimes à prestations cibles.

⁴⁰ Cette mesure ne s'applique pas aux régimes de retraite des secteurs municipal et universitaire.

1.3.2 Une asymétrie entre la prise de risque et le bénéfice de la prise de risque

La deuxième faille des régimes à prestations déterminées provient de l'asymétrie existant entre la prise de risque et le bénéfice de la prise de risque. Cette faille peut être qualifiée de véritable vice de construction. Lors des consultations qu'il a effectuées, le comité d'experts a été sensibilisé à plusieurs reprises à la question.

□ Le problème

Le problème est le suivant : lorsqu'un excédent d'actif apparaît dans un régime, la pratique consiste à partager l'excédent entre l'employeur, les participants et les bénéficiaires. Par contre, en cas de déficit, seul l'employeur en assume les conséquences financières.

L'asymétrie a été aggravée au cours des années 2000, avec certaines modifications apportées à la Loi sur les régimes complémentaires de retraite.

- Selon ces règles, des consultations doivent avoir lieu pour que l'employeur puisse confirmer son droit de prendre des congés de cotisation ou d'utiliser l'excédent pour financer des modifications.
- Depuis 2010, une modification financée avec de l'excédent d'actif* doit prendre en compte l'équité* entre le groupe des participants actifs* et celui des retraités et des bénéficiaires.

Ces différentes règles et pratiques, de même que les litiges sur l'utilisation des excédents, ont eu un effet dommageable sur la santé financière des régimes à prestations déterminées. En raison de l'asymétrie existante, les employeurs renoncent à verser des cotisations additionnelles dans les régimes de retraite. Pour les employeurs, en effet, il n'y a aucun intérêt à constituer des coussins de sécurité, alors qu'ils n'auront que peu de chances de récupérer d'éventuels excédents.

□ Les règles fiscales

Dans le passé, les règles fiscales ont contribué au financement minimal des régimes de retraite. La fiscalité a fixé une limite quant au niveau maximal des excédents d'actif qu'un régime de retraite peut conserver. En l'absence de contraintes fiscales, les excédents d'actif accumulés durant les bonnes années auraient pu servir à constituer des provisions pour écarts défavorables.

Ce problème est en partie réglé : depuis 2010, le seuil de l'excédent d'actif des caisses de retraite est passé de 10 % à 25 % du passif actuariel⁴¹.

⁴¹ Voir l'article 147.2(2) d) iii) de la Loi de l'impôt sur le revenu, L.R.C. (1985), ch. 1(5° suppl.).

1.3.3 La définition de promesses trop coûteuses, par rapport aux cotisations versées

Une troisième faille des régimes à prestations déterminées provient de promesses trop coûteuses, par rapport aux cotisations versées. Ces promesses peuvent être déterminées conjointement par l'employeur et par les employés.

Le problème apparaît lorsque les engagements se révèlent trop coûteux, la cotisation étant insuffisante pour assurer le financement des bénéficiaires promis. C'est ainsi que l'indexation constitue un élément de la promesse pouvant rapidement faire croître les coûts d'un régime. Selon les calculs effectués par la Régie des rentes du Québec, une pleine indexation garantie peut représenter une hausse de 30 % du coût total d'un régime⁴².

□ L'exemple des municipalités et des universités

On pourrait multiplier les exemples de telles promesses coûteuses. Le cas des régimes à prestations déterminées offerts par les municipalités est particulièrement illustratif à cet égard.

- Les régimes des municipalités sont généralement plus coûteux que la moyenne des autres régimes à prestations déterminées, notamment en raison des avantages qu'ils promettent, tels les bénéficiaires d'anticipation de retraite et d'indexation. Certains régimes offrent même des bénéficiaires de retraite anticipée subventionnée* aux participants âgés de moins de 55 ans.
- Les coûts de ces régimes sont amplifiés par leur grande maturité, puisqu'ils ont été créés il y a plusieurs années, et par leur taux de roulement, qui est plus faible que la moyenne.

Dans certains régimes, notamment des secteurs municipal et universitaire, les parties se sont entendues pour partager les coûts des régimes de retraite au moyen notamment d'une hausse des cotisations salariales à l'égard du service courant* ou d'aménagements dans le cadre de la rémunération globale. Ces ententes peuvent être prévues dans le texte du régime de retraite, ou à la suite de modifications découlant d'une nouvelle convention collective.

- De telles ententes font supporter une partie des risques financiers aux participants actifs. Elles favorisent une meilleure gestion des risques, notamment en les sensibilisant davantage aux coûts du régime de retraite.
- Dans le cas de certaines universités, les problèmes seraient similaires à ceux des municipalités, si ce n'était des ententes sur le partage des coûts « 50-50 » prévoyant une hausse des cotisations salariales jusqu'à concurrence de 9 % des salaires, accompagnée d'une révision à la baisse de certaines promesses pour les services futurs.

⁴² Le calcul effectué par la Régie des rentes du Québec peut être illustré par des exemples simples. Selon un premier exemple, la valeur présente d'une rente viagère payable à un homme de 55 ans et indexée à 2 % par an est 26 % plus élevée que la valeur d'une rente payable non indexée. Ce pourcentage diminue à 22 % et à 19 % pour des hommes âgés respectivement de 60 et 65 ans. Selon un deuxième exemple, la valeur présente d'une rente viagère payable à un homme de 55 ans et indexée à 2,5 % par an est 34 % plus élevée que la valeur d'une rente payable non indexée. Ce pourcentage diminue à 29 % et à 25 % pour des hommes âgés respectivement de 60 et 65 ans.

Pour cette raison, l'ampleur des problèmes liés à la définition de la promesse n'est pas aussi grande que dans le secteur municipal. Le partage des coûts a favorisé une meilleure gestion des risques liés aux bonifications de la promesse.

☐ 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 deux encadrés ci-après, 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.

Pour financer des promesses trop coûteuses : le mirage d'une remontée des taux d'intérêt

On ne peut compter sur une remontée des taux d'intérêt pour régler les problèmes à long terme. Il est facile d'illustrer cette mise en garde.

L'exemple retenu est celui d'un régime de retraite ayant un passif de 100 millions de dollars, réparti également entre les participants actifs et les retraités et bénéficiaires. Avec un degré de solvabilité actuel de 70 %, les actifs de ce régime s'élèvent à 70 millions de dollars, et le déficit à 30 millions de dollars. On présume que les actifs du régime sont répartis à parts égales en titres à revenus fixes (obligations) et en titres à revenus variables (actions de sociétés).

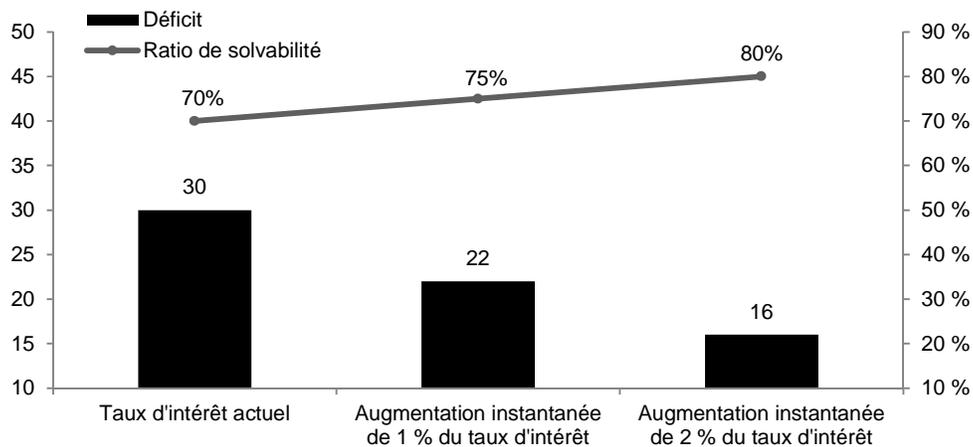
Une hausse instantanée des taux d'intérêt de 1 % se traduirait par une augmentation du ratio de solvabilité du régime de 5 points de pourcentage. Le déficit du régime se situerait alors aux environs de 22 millions de dollars, et le ratio de solvabilité s'établirait à 75 %. Même si on fait l'hypothèse irréaliste d'une hausse instantanée des taux d'intérêt de 2 %, le régime aurait encore un déficit de l'ordre de 16 millions de dollars, et son ratio de solvabilité s'établirait à 80 %.

Dans cet exemple, on suppose que la hausse instantanée des taux d'intérêt n'aurait aucun impact collatéral sur les titres à revenus variables. Dans la réalité, une hausse rapide et marquée des taux d'intérêt aurait un impact négatif sur les marchés boursiers, augmentant ainsi le déficit du régime de retraite.

À partir de cet exemple, on peut ainsi estimer qu'une remontée des taux d'intérêt aiderait les promoteurs de régimes à prestations déterminées, mais qu'elle serait insuffisante pour régler les problèmes de financement de ces régimes.

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).

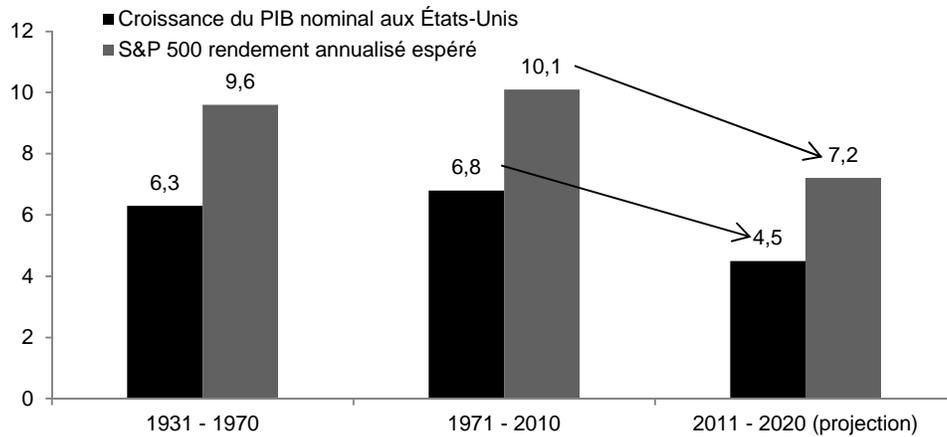
Une illusion : compter sur des rendements élevés des marchés boursiers

Il ne faut pas s'attendre non plus à court ou à moyen terme à ce que les rendements sur le marché boursier atteignent des taux très élevés. 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.

GRAPHIQUE 9

Rendement espéré des marchés financiers

(en pourcentage)



Source : Caisse de dépôt et placement du Québec.

1.3.4 La sous-évaluation des engagements du régime

La quatrième faille des régimes à prestations déterminées provient de la sous-évaluation des engagements du régime permettant d'établir les cotisations, ce qui conduit à ne pas respecter la réalité financière des régimes.

L'évaluation des engagements – soit l'évaluation du passif – est fondamentale dans la gestion des régimes à prestations déterminées : c'est à partir de cette évaluation que les responsables du régime doivent prendre les décisions appropriées – pour ce qui est des placements comme des cotisations – et cela dans le respect d'une politique de gestion des risques.

Comme on l'a vu précédemment⁴³, l'évaluation actuarielle des régimes à prestations déterminées doit être effectuée selon deux méthodes différentes, soit l'évaluation selon les règles de capitalisation et l'évaluation selon les règles de solvabilité. La Loi précise qu'un déficit découlant de l'une ou de l'autre des méthodes doit être amorti dans un délai prescrit, soit cinq ans dans le cas d'un déficit actuariel de solvabilité et 15 ans dans le cas d'un déficit actuariel de capitalisation⁴⁴.

Les lacunes des deux méthodes

Il y a mésentente entre les spécialistes quant à la méthode à privilégier. Pour le comité d'experts, aucune des deux méthodes n'est satisfaisante, et chacune des deux conduit, pour des raisons différentes, à s'éloigner de la vérité des coûts.

L'évaluation selon les règles de capitalisation est fondée sur l'hypothèse selon laquelle le régime à prestations déterminées vivra sur une longue période. On vient de le souligner, cette règle a été mal appliquée, en introduisant des hypothèses qui se sont révélées optimistes quant aux rendements à venir des actifs⁴⁵.

L'évaluation selon la solvabilité part d'une hypothèse selon laquelle le régime de retraite prendra fin au moment même de l'évaluation. Pour le comité d'experts, cette méthode d'évaluation ne correspond pas plus à la réalité financière que l'évaluation selon les règles de capitalisation, puisqu'elle ne traduit pas la réalité financière d'un régime en continuité.

Les lacunes de chacune des deux méthodes existantes constituent ainsi une faille majeure des régimes à prestations déterminées.

⁴³ Voir encadré, page 31.

⁴⁴ Loi sur les régimes complémentaires de retraite, article 142.

⁴⁵ Voir ci-dessus, page 54.

Certaines exigences de la Loi sur les régimes complémentaires de retraite concernant les déficits – règles générales

Les règles générales concernant les déficits sont les suivantes⁴⁶.

Selon la Loi sur les régimes complémentaires de retraite⁴⁷, l'employeur doit verser au cours d'un exercice financier du régime :

- une cotisation patronale pour les services courants, cette cotisation s'ajoutant à celles des participants actifs;
- une cotisation d'équilibre* d'un montant équivalant au plus élevé de la cotisation d'équilibre pour un déficit de capitalisation ou de la cotisation d'équilibre pour les déficits de solvabilité et des cotisations d'équilibre spéciales.

Selon la Loi sur les régimes complémentaires de retraite⁴⁸,

- la période d'amortissement d'un déficit de capitalisation est de 15 ans;
- la période d'amortissement d'un déficit de solvabilité* est de cinq ans.

Des modifications ont été apportées à ces règles.

- En premier lieu, les régimes de retraite des municipalités et des universités sont dispensés depuis le 31 décembre 2006 des règles de solvabilité, en raison de la pérennité de l'organisme⁴⁹. Des règles similaires s'appliquent à l'égard du Régime de retraite du personnel des centres de la petite enfance et des garderies privées conventionnées du Québec et du Régime complémentaire des techniciens ambulanciers œuvrant au Québec.
- En deuxième lieu, et à la suite des crises financières des années 2000, des mesures temporaires d'allègement ont été apportées par le gouvernement.
 - Dans le secteur privé, les cotisations requises à l'égard des déficits de solvabilité peuvent être réduites grâce à l'un ou à plusieurs des moyens suivants : la consolidation de certains déficits, l'allongement de la période d'amortissement des déficits de solvabilité à dix ans, et le lissage de l'actif sur base de solvabilité.
 - Dans le secteur public, les villes peuvent ne verser que 33 % de la cotisation requise relative à un déficit technique de capitalisation et les universités 20 % de cette cotisation⁵⁰. Ces mesures d'allègement s'appliquent aux mensualités dues avant le 1^{er} janvier 2014.

⁴⁶ Des règles particulières s'appliquent à certains régimes.

⁴⁷ Article 39.

⁴⁸ Article 142.

⁴⁹ Règlement concernant le financement des régimes de retraite des secteurs municipal et universitaire, c. R-15.1, r.2 et Règlement sur la soustraction de certains régimes de retraite à l'application de dispositions sur la Loi sur les régimes complémentaires de retraite, c. R-15.1, r.8.

⁵⁰ Cette mesure s'applique également au Régime de retraite du personnel des CPE et des garderies subventionnées du Québec et au Régime complémentaire de rentes des techniciens ambulanciers œuvrant au Québec.

1.3.5 Des « valeurs de transfert » trop élevées

La valeur de transfert* est la valeur attribuée aux droits accumulés par un participant à un régime de retraite, lorsque sa participation à ce régime prend fin avant l'âge de départ à la retraite. La définition des valeurs de transfert est donc essentielle pour déterminer les droits d'un participant quittant le régime auquel il a cotisé, au cours de sa vie professionnelle.

Cette définition a un autre impact : l'évaluation de la solvabilité est déterminée à partir des valeurs de transfert des participants.

Le problème vient de ce que la formule actuellement utilisée pour définir les valeurs de transfert conduit à une situation inéquitable, au moment où on l'applique à un employé quittant son emploi. La formule actuellement utilisée pour définir les valeurs de transfert a pour effet de déterminer les transferts d'une façon beaucoup trop généreuse, en raison du taux utilisé.

Cette formule conduit à retenir un taux d'actualisation* bas, et donc à gonfler la valeur monétaire des droits transférés à l'extérieur du régime au détriment des participants restant dans le régime. Cela est inéquitable pour ceux qui continuent à participer au régime.

1.3.6 Un encadrement législatif rendant difficiles les ententes entre les parties

La dernière faille des régimes à prestations déterminées identifiée par le comité d'experts provient de la rigidité du cadre législatif.

Le comité constate qu'au Québec, le cadre législatif en vigueur ne donne pas beaucoup de marge de manœuvre aux parties pour restructurer les régimes et les adapter aux réalités d'aujourd'hui. La loi peut dans certains cas faire obstacle à certaines initiatives, avec l'accord des parties concernées.

- Par exemple, il est impossible d'assurer les rentes des retraités auprès d'un assureur, tout en détachant les retraités du régime.
- Une telle démarche serait pourtant à l'avantage de tous : elle offrirait une plus grande sécurité aux retraités, tout en diminuant le poids financier et le risque que le régime représente pour l'employeur.

La protection des droits acquis

La protection des droits acquis illustre la rigidité du cadre actuel. En raison des dispositions de la Loi sur les régimes complémentaires de retraite concernant les modifications dites « réductrices », il est pratiquement impossible aux parties de s'entendre sur des modifications des prestations accumulées, telles que la réduction ou la suspension de l'indexation des rentes.

Le comité d'experts a été sensibilisé à cette situation par les employeurs : ces derniers insistent sur les obstacles législatifs interdisant l'adoption de solutions novatrices, susceptibles de renforcer à terme le régime de retraite.

☐ L'indexation des rentes

L'indexation des rentes est un exemple de droit acquis dont la remise en cause est impossible, dans le cadre législatif actuel.

Il s'agit d'une disposition très coûteuse des régimes de retraite. La Régie des rentes du Québec estime que la pleine indexation peut faire augmenter les coûts des régimes jusqu'à 30 %⁵¹.

L'indexation n'est prévue que dans une minorité de régimes de retraite sous la surveillance de la Régie des rentes du Québec. Les régimes à prestations déterminées sous la surveillance de la Régie des rentes du Québec prévoient une indexation de la rente en cours de paiement dans 37,1 % des cas – ce qui concerne 31,6 % des participants.

La situation diffère cependant significativement selon que l'employeur appartient au secteur public ou au secteur privé. Plus de la moitié des participants à des régimes à prestations déterminées dont les employeurs sont publics – très exactement 56,8 % – auront un réajustement de leur rente en cours de paiement. C'est le cas de seulement 17,8 % des participants à des régimes privés⁵².

☐ Le maintien de mesures considérées comme temporaires

Le maintien de mesures considérées cependant comme temporaires constitue un autre exemple des effets non intentionnels de la protection des droits acquis.

Les mesures prises dans le passé pour inciter des employés à prendre leur retraite s'expliquaient par un contexte particulier du marché du travail : il fallait à l'époque libérer des postes pour les nouveaux travailleurs.

Les mesures sont en fait devenues permanentes et impossibles à remettre en cause, alors que la situation sur le marché du travail s'est inversée – l'objectif étant maintenant de retenir les travailleurs d'expérience.

⁵¹ Voir ci-dessus, page 58.

⁵² Régie des rentes du Québec, *Régimes complémentaires de retraite, Statistiques 2009*, page 28.

❑ La prestation additionnelle pour un participant quittant son emploi avant 55 ans

La Loi sur les régimes complémentaires de retraite impose aux régimes de retraite d'offrir une prestation additionnelle⁵³ aux participants quittant leur emploi avant 55 ans, afin de tenir compte des effets de la mobilité des travailleurs. Cette prestation peut prendre la forme d'une rente viagère ou être payable en un seul versement. On est ainsi dans le cas où un régime de retraite peut être amené à verser une prestation plus élevée que la rente promise initialement.

Seule la Loi sur les régimes complémentaires de retraite du Québec prévoit cette exigence minimale. Dans un contexte de crise financière des régimes de retraite, où l'on questionne la rigidité de la loi par rapport aux droits acquis, il faut se demander si une telle mesure est encore fondée.

L'objectif principal d'un régime n'est certainement pas de subventionner d'une quelconque manière les participants quittant leur emploi.

❑ Les règles de financement des régimes interentreprises*

Les règles de financement des régimes interentreprises sont un autre exemple des effets non intentionnels de la protection des droits acquis, en cours d'existence d'un régime insolvable.

Lors du retrait d'un employeur partie à un régime interentreprises, les retraités et les participants actifs peuvent choisir de conserver leurs droits dans le régime de retraite, afin notamment de participer à une éventuelle distribution de l'excédent d'actif. Les droits des participants demeurant dans le régime à la suite du retrait de l'employeur ne peuvent pas être réduits pour tenir compte du degré de solvabilité du régime de retraite.

Les employeurs demeurant dans le régime sont tenus de verser des cotisations additionnelles pour combler les déficits du régime de retraite. Ils sont responsables des déficits à l'égard de l'ensemble des participants, incluant les participants visés par un retrait d'employeur et qui n'ont aucun lien d'emploi avec eux. Il en résulte que dans certains régimes où il reste peu d'employeurs, ces employeurs sont responsables de combler des déficits qui ne cessent d'augmenter.

La situation financière des régimes interentreprises à cotisation négociée est préoccupante.

— Il s'agit de régimes de retraite visant des employés syndiqués où la cotisation de l'employeur est négociée avec le syndicat et prévue à la convention collective.

— L'administrateur de ce type de régime (comité de retraite ou conseil de fiducie) n'a généralement pas le pouvoir de modifier la cotisation patronale, la fixation de cette dernière relevant de la négociation entre l'employeur et le syndicat.

⁵³ Article 60.1 de la Loi sur les régimes complémentaires de retraite. Ce test vise à accorder aux participants cessant d'être actifs à plus de dix ans de l'âge normal de la retraite – soit généralement 55 ans – une prestation additionnelle d'un montant égal à la différence entre une rente partiellement indexée et la rente différée prévue dans le régime de retraite. Cette situation s'applique également en cas de décès.

- En général, les parties à ces régimes comprenaient que la responsabilité financière des employeurs était limitée à la cotisation négociée.
- Toutefois, contrairement aux autres lois canadiennes, la Loi sur les régimes complémentaires de retraite n'accommodé pas le statut particulier des régimes interentreprises à cotisation négociée, ces derniers étant traités comme tous les autres régimes.
- Leur situation se complique par le fait que plusieurs de ces régimes sont affectés par la démographie, la situation financière des employeurs et le secteur dans lequel ils exercent leurs activités.

Les régimes interentreprises ailleurs au Canada

Constats généraux sur les règles qui s'appliquent ailleurs au Canada à l'égard du financement et des prestations au titre d'un régime interentreprises à prestations déterminées dans lequel les cotisations sont négociées

Au fédéral et dans certaines autres provinces canadiennes, notamment en Alberta, en Colombie-Britannique et en Ontario, il est permis, en cours d'existence d'un régime interentreprises, de réduire les droits des participants actifs et des retraités pour tenir compte de la situation déficitaire du régime de retraite.

De façon générale, un régime de retraite interentreprises doit démontrer durant son existence que les cotisations obligatoires sont suffisantes pour fournir les prestations prévues au régime de retraite. À défaut, l'administrateur du régime doit proposer des solutions possibles pour faire en sorte que les cotisations soient suffisantes.

Ces solutions se traduisent normalement par des réductions des prestations ou, si les employeurs y consentent, par une hausse des cotisations.

1.4 Les régimes à cotisation déterminée et les régimes d'épargne personnelle

Les régimes à cotisation déterminée et les régimes d'épargne personnelle sont également fragilisés par un certain nombre de failles ou de lacunes.

- Les détenteurs des régimes à cotisation déterminée comme ceux de régimes d'épargne personnelle ont une méconnaissance des revenus de remplacement sur lesquels ils pourront compter.
- Les retraités des régimes à cotisation déterminée ont l'obligation de retirer leurs fonds au moment de la retraite.
- Dans les régimes d'épargne personnelle, on observe trop souvent des frais de gestion élevés et des rendements faibles.

Une méconnaissance des revenus de remplacement lors de la retraite

On constate que les détenteurs des régimes à cotisation déterminée et des régimes d'épargne personnelle n'ont qu'une vague idée du remplacement de revenu que peut leur fournir leur capital accumulé. Ils ne savent donc vraisemblablement pas si le taux auquel ils cotisent est suffisant pour atteindre leur objectif personnel de remplacement de revenu. Le fardeau de la planification financière revient à l'individu, et cette réalité concerne surtout les régimes d'épargne personnelle.

La Régie des rentes du Québec a mis en place des outils de calcul afin de permettre aux détenteurs de régimes à cotisation déterminée et de régimes d'épargne personnelle de mieux planifier la constitution de leurs revenus à la retraite. La Régie des rentes du Québec procède annuellement à des campagnes d'information sur la planification financière à la retraite.

Malgré tous ces efforts, les différentes enquêtes confirment la méconnaissance des détenteurs de régimes à cotisation déterminée et de régimes d'épargne personnelle quant aux revenus de retraite sur lesquels ils pourront compter.

Plus globalement, il apparaît évident que la sensibilisation à l'épargne en vue de la retraite pourrait être améliorée.

L'obligation pour les retraités des régimes à cotisation déterminée de retirer leurs fonds au moment de la retraite

Dans les régimes de retraite à cotisation déterminée, les participants partant à la retraite doivent investir leur compte dans un fonds de revenu viager ou acheter une rente viagère auprès d'un assureur.

Les frais de gestion individuels des placements dans un fonds de revenu viager sont généralement plus élevés que ceux du régime de retraite. Les bas taux d'intérêt rendent onéreux l'achat des rentes.

Les dispositions fiscales fédérales permettent le versement de prestations variables d'un régime à cotisation déterminée selon le modèle d'un fonds de revenu viager. Ce régime est autorisé en Alberta et au Manitoba, mais pas au Québec.

Le Québec pourrait donc remédier à cette faille en permettant le versement de prestations variables d'un régime à cotisation déterminée selon le modèle d'un fonds de revenu viager.

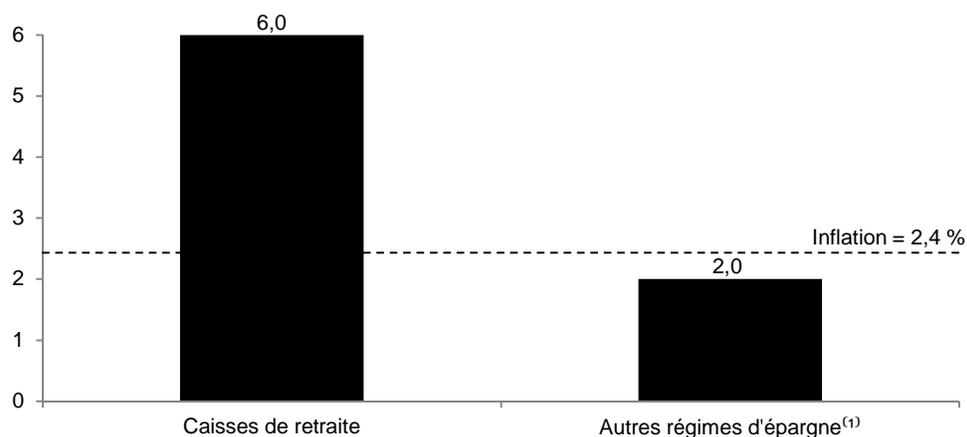
❑ Des rendements trop faibles et des frais de gestion trop élevés dans les régimes d'épargne personnelle

Les rendements des régimes d'épargne personnelle sont faibles. Dans les régimes d'épargne personnelle, il revient le plus souvent à l'individu d'effectuer ses placements. En général, les participants ne sont pas des experts en placement. Ils ne sont pas toujours en mesure de prendre les décisions les plus adéquates.

Selon une analyse effectuée par la Régie des rentes du Québec, de 1999 à 2005, le rendement net moyen des régimes d'épargne personnelle a été de l'ordre de 2 %, soit un taux de 0,4 % inférieur à l'inflation, tandis que les caisses de retraite ont réalisé au cours de la même période un rendement net médian de 6,0 %.

GRAPHIQUE 10

Rendements nets des caisses de retraite et d'autres régimes d'épargne — 1999 à 2005 (en pourcentage)



(1) Comprend les régimes enregistrés d'épargne-retraite (REER), les fonds enregistrés de revenu de retraite (FERR), les comptes de retraite immobilisés (CRI) et les fonds de revenu viager (FRV).

Source : Régie des rentes du Québec, *Constats et enjeux concernant le système de retraite québécois*, 2010.

Les frais de gestion de ces mêmes régimes sont trop élevés. Comme mentionné précédemment⁵⁴, le niveau médian des frais de gestion par rapport à l'actif des fonds communs de placement de titres à revenus fixes au Canada est de 1,31 %, alors que celui des fonds d'action est de 2,31 %.

Par ailleurs, il existe aujourd'hui des instruments financiers (notamment les fonds négociés en bourse) permettant de gérer son portefeuille de manière autonome, avec des frais de gestion s'approchant de ceux des fonds de retraite.

⁵⁴ Voir ci-dessus, page 34.

2. LES PRESSIONS AUXQUELLES LE SYSTÈME EST SOUMIS

Les régimes de retraite, avec leurs failles et leurs vices de construction, sont soumis essentiellement à deux séries de pressions :

- La première série de pressions est **d'ordre démographique** et affecte différemment les régimes de retraite, selon leur mode de financement.
- La deuxième série de pressions est **d'ordre financier**. Au cours des dernières années, tous les régimes de retraite ont été touchés par la performance des marchés financiers et par le niveau des taux d'intérêt.

2.1 Les pressions démographiques

Les pressions démographiques n'affectent pas de la même façon les différents régimes de retraite.

- Le régime de base fédéral et le régime obligatoire administré par le Québec sont essentiellement ou principalement financés par répartition⁵⁵. Ils sont directement concernés par l'évolution du nombre de citoyens ou de travailleurs finançant chaque année les prestations ou les rentes versées aux prestataires de ces régimes.

Cette évolution dépend de l'espérance de vie, de la natalité, de l'immigration, de l'âge d'entrée sur le marché du travail et de l'âge de départ à la retraite.

Ces différentes réalités démographiques jouent sur deux ratios essentiels pour le régime de base et le régime obligatoire, soit la part de la population en âge de travailler par rapport à l'ensemble de la population et la proportion de la durée de vie à la retraite par rapport à la durée de la vie active.

- Les régimes de retraite à prestations déterminées sont capitalisés. Les prestations sont donc financées au moment où elles sont acquises.

Pour ces régimes, seuls comptent l'âge de départ à la retraite et l'évolution de l'espérance de vie après la retraite : un allongement non prévu de la vie ou des départs plus hâtifs que prévu à la retraite créeront des coûts supplémentaires à ce qui avait été déterminé lors de l'évaluation actuarielle du régime.

- Dans les régimes publics comme dans les régimes à prestations déterminées, cependant, les changements démographiques entraînent une augmentation du nombre relatif de retraités.
- Dans les régimes à cotisation déterminée et d'épargne personnelle, les changements démographiques jouent directement sur les participants : c'est le participant lui-même qui doit assumer le risque de ne pas avoir une épargne suffisante jusqu'à la fin de sa vie.

⁵⁵ Voir ci-dessus, pages 19 et 21.

2.1.1 L'espérance de vie

L'augmentation de l'espérance de vie fait en sorte que les rentes seront payables plus longtemps. Elle affecte le régime de base et le régime obligatoire situés au premier et au deuxième étage du système de retraite québécois, ainsi que les régimes à prestations déterminées. Dans un régime à cotisation déterminée et dans un régime d'épargne personnelle, l'augmentation de l'espérance de vie accroît le risque assumé par le participant.

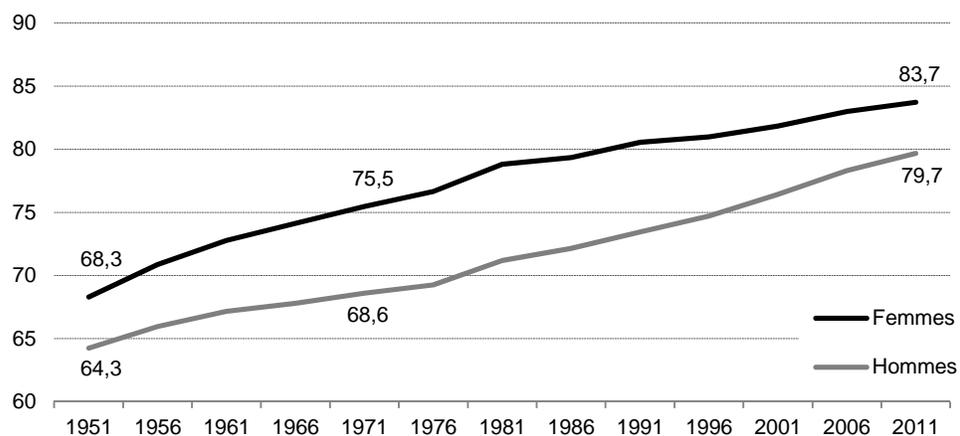
L'espérance de vie peut être calculée à différents âges. On présente souvent l'espérance de vie à la naissance et à l'âge normal de la retraite, soit 65 ans.

☐ L'espérance de vie à la naissance

Entre 1971 et 2011, l'espérance de vie des femmes s'est accrue d'un peu plus de huit ans, alors que celle des hommes augmentait d'un peu plus de 11 ans.

GRAPHIQUE 11

Espérance de vie à la naissance au Québec (en années)



Sources : Base de données sur la longévité canadienne et Institut de la statistique du Québec.

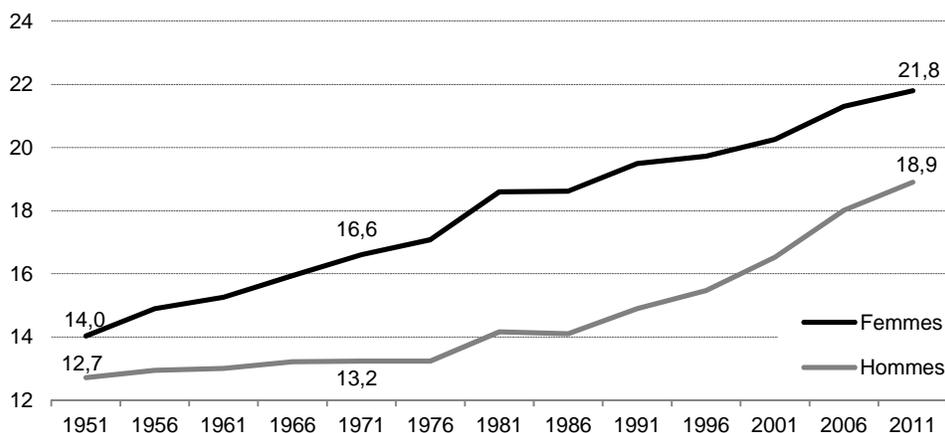
☐ L'espérance de vie à 65 ans

Pour ce qui est des régimes de retraite, l'important est de calculer l'espérance de vie à 65 ans. L'espérance de vie à 65 ans sert à prévoir la période de temps durant laquelle la rente sera payée.

- En 2011, l'espérance de vie à 65 ans s'établissait à près de 19 ans chez les hommes et à près de 22 ans chez les femmes.
- Toujours 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.

GRAPHIQUE 12

Espérance de vie à 65 ans au Québec (en années)



Sources : Base de données sur la longévité canadienne et Institut de la statistique du Québec.

☐ L'augmentation de l'espérance de vie augmente le coût des rentes promises

Un accroissement de quatre années dans l'espérance de vie représente une augmentation d'environ 15 % du financement des régimes de retraite.

Dans les régimes où le risque est assumé par le participant (par exemple les régimes à cotisation déterminée), cet accroissement de l'espérance de vie peut entraîner :

- le report de la prise de la retraite;
- une diminution des revenus à la retraite;
- ou – ce qui est pire – une augmentation de la probabilité de vivre plus longtemps que la période couverte par l'épargne-retraite, ce que les spécialistes appellent le « risque de longévité ».

Les régimes à prestations déterminées ont été conçus à une époque où le marché du travail était essentiellement composé d'hommes, et où l'on envisageait de verser des rentes pendant une période maximale de 13 ans. Aujourd'hui, et en tenant compte des départs anticipés à la retraite, il n'est pas rare que certains participants puissent être à la retraite pendant 30 ans.

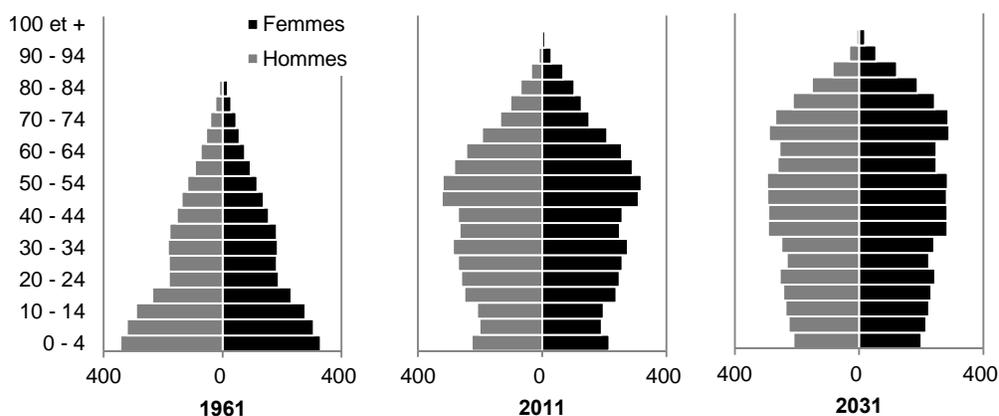
2.1.2 La natalité et l'immigration – les pyramides des âges

La natalité, l'immigration et la mortalité sont les facteurs expliquant la croissance de la population. Au Québec, on a assisté au cours des cinquante dernières années à une diminution de la croissance nette de la population, résultant de la baisse de la natalité – compensée en partie par l'augmentation de l'immigration – et de l'évolution de la mortalité, caractérisée par la hausse de l'espérance de vie.

L'évolution de la pyramide des âges permet d'observer les tendances passées et projetées affectant l'ensemble de la population, classée par tranche d'âge. L'évolution de la pyramide des âges du Québec depuis 1961 et la projection pour 2031 illustrent le vieillissement de la population et la prolongation de l'espérance de vie.

GRAPHIQUE 13

Évolution de la pyramide des âges du Québec (en milliers de personnes par groupe d'âge)



Source : Institut de la statistique du Québec.

La pyramide de 1961 est celle d'une population jeune. Elle comporte une base très large. À l'inverse, la pyramide de 2031 est déséquilibrée : la base est étroite et l'on observe un renflement à partir de 40 ans. Cette pyramide se caractérise de plus par une augmentation des personnes très âgées (personnes âgées de 90 ans et plus).

— En 2011, au Québec, 1,3 million de personnes étaient âgées de 65 ans et plus. Elles représentaient 15,7 % de la population totale.

- En 2031, soit dans moins de 20 ans, selon la projection de l'Institut de la statistique du Québec, le nombre des personnes âgées de 65 ans et plus aura presque doublé, pour atteindre 2,3 millions de personnes. Les personnes âgées représenteront 25,6 % de la population.

2.1.3 L'âge d'entrée sur le marché du travail et de sortie du marché du travail

L'âge d'entrée sur le marché du travail et l'âge de sortie du marché du travail déterminent la durée de la vie active. On constate simultanément deux phénomènes :

- Au Québec, comme dans les principaux pays développés, les jeunes entrent de plus en plus tard sur le marché du travail.
- Les travailleurs québécois prennent leur retraite plus tôt qu'ailleurs.

Comme l'indique le tableau 4 ci-après, en moyenne, le retrait du marché du travail s'effectue à 60 ans au Québec, comparativement à près de 63 ans dans l'ensemble du Canada et un peu plus de 64 ans en Ontario. Ce phénomène est encouragé par les dispositions de certains régimes de retraite, incitant les travailleurs à prendre leur retraite plus tôt.

Ce phénomène, joint à l'augmentation de l'espérance de vie, entraîne un allongement considérable de la période de versement des rentes de retraite.

- En 1971, les travailleurs masculins partaient à la retraite à 65 ans, et avaient alors une espérance de vie de 13 ans.
- En 2009, les mêmes travailleurs partent à la retraite à 60 ans, avec une espérance de vie d'environ 23 ans, tandis que les femmes partent à la retraite avec une espérance de vie de 26 ans.

L'âge de la retraite : l'âge « normal » et l'âge « effectif »

L'âge normal

L'âge normal est l'âge utilisé comme référence, et pour lequel aucune réduction n'est appliquée. Cet âge est de 65 ans dans le Régime de rentes du Québec. Cet âge varie dans les régimes complémentaires. La loi impose qu'il ne dépasse pas 65 ans.

L'âge effectif

L'âge effectif est l'âge du départ à la retraite observé dans la réalité. En 2012, l'âge effectif de la retraite (âge médian) s'établissait à un peu plus de 60 ans au Québec, à un peu plus de 64 ans en Ontario et à près de 63 ans au Canada.

TABLEAU 4

Âge médian de la retraite – 2012

(en années)

	Secteur public	Secteur privé	Travailleurs indépendants	Total
Québec	58,0	60,6	66,3	60,3
Ontario	62,0	64,6	67,4	64,1
Canada	60,6	63,4	65,6	62,6

Source : Statistique Canada.

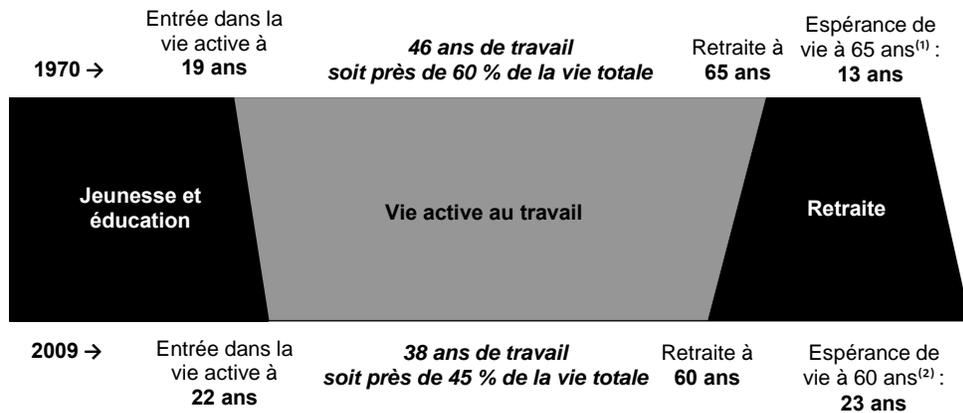
2.1.4 La proportion de la durée de vie à la retraite par rapport à la durée de la vie active

Si les personnes vivent de plus en plus longtemps et si elles continuent de se retirer du marché du travail au même âge qu'actuellement – après y être entré de plus en plus tard – la proportion de la durée de vie à la retraite par rapport à la durée de la vie active continuera de s'accroître.

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 %.

GRAPHIQUE 14

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.

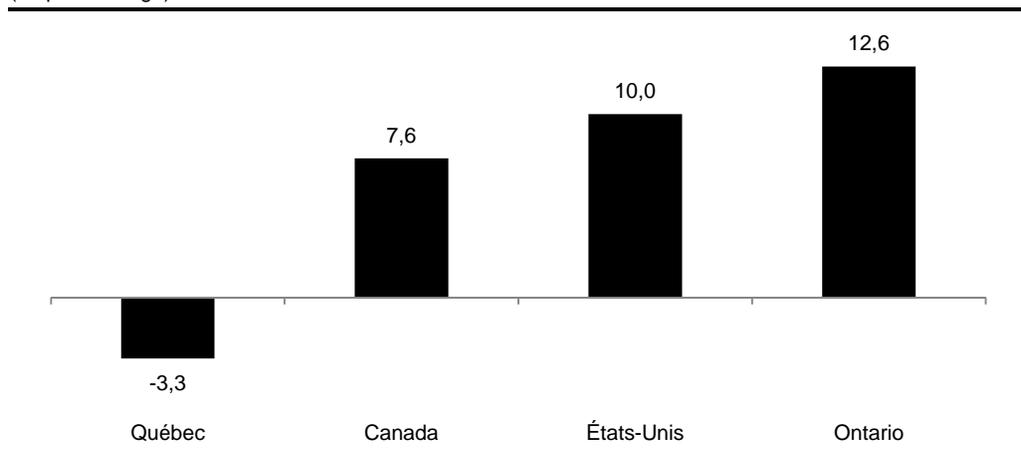
2.1.5 La population des 15 à 64 ans

Comme l'a souligné dans son rapport la Commission nationale sur la participation au marché du travail des travailleuses et travailleurs expérimentés de 55 ans et plus⁵⁶, la population du Québec âgée de 15 à 64 ans – ce que l'on appelle la population en âge de travailler – diminuera de 3,3 % entre 2010 et 2030. Durant la même période, elle augmentera de 7,6 % au Canada, de 12,6 % en Ontario et de 10,0 % aux États-Unis.

Si le Québec veut maintenir sa croissance économique, il devra compenser la baisse de la population en âge de travailler par des gains de productivité, par une augmentation de l'intensité du travail ou du taux de participation au marché du travail, ou en favorisant la croissance de la natalité et de l'immigration.

GRAPHIQUE 15

Évolution de la population de 15 à 64 ans – 2010 à 2030 (en pourcentage)



Source : Commission nationale sur la participation au marché du travail des travailleuses et travailleurs expérimentés de 55 ans et plus, *Le vieillissement de la main-d'œuvre et l'avenir de la retraite : des enjeux pour tous, un effort de chacun*, 2011.

⁵⁶ Commission nationale sur la participation au marché du travail des travailleuses et travailleurs expérimentés de 55 ans et plus, *Le vieillissement de la main-d'œuvre et l'avenir de la retraite : des enjeux pour tous, un effort de chacun*, septembre 2011.

Les enjeux liés au vieillissement de la population

Le rapport de la Commission nationale sur la participation au marché du travail des travailleuses et travailleurs expérimentés de 55 ans et plus, présenté au gouvernement le 11 septembre 2011, dresse un portrait très intéressant des enjeux liés au vieillissement de la population québécoise⁵⁷.

On y indique notamment qu'une augmentation de la participation au marché du travail chez les personnes de 55 à 69 ans est essentielle à la croissance économique. La tendance des Québécois à prendre une retraite hâtive a déjà et aura des répercussions majeures sur l'économie, le niveau de vie, la main-d'œuvre et la dimension intergénérationnelle.

Pour ces raisons, il est vital de supprimer les incitatifs à la retraite anticipée.

⁵⁷ *Le vieillissement de la main-d'œuvre...*, op. cit.

2.1.6 L'augmentation du nombre relatif de retraités

Dans les régimes publics et dans les régimes à prestations déterminées, les changements démographiques entraînent une augmentation du nombre relatif de retraités. Dans les régimes comportant une promesse, cette augmentation modifie l'équilibre de l'ensemble du régime. Cette augmentation a un impact sur le degré de maturité et le poids du régime.

L'accroissement du nombre de retraités dans les régimes à prestations déterminées : le degré de maturité et le poids des régimes

Le vieillissement de la population, l'accroissement de la longévité et les départs hâtifs à la retraite entraînent l'accroissement du nombre relatif de retraités, dans un régime donné. Ce phénomène est mesuré de deux façons, par le degré de maturité d'un régime et par son poids.

- Le degré de maturité correspond à la proportion des engagements à l'égard des retraités dans la valeur totale des engagements du régime de retraite.
- Le poids d'un régime de retraite correspond au ratio de la valeur des engagements du régime par rapport à la masse salariale des participants actifs.

Lorsqu'un régime de retraite consent des prestations généreuses, cela peut, avec le temps, affecter de façon considérable son poids par rapport aux activités de l'entreprise. Pour un même déficit de solvabilité, un degré de maturité plus élevé entraîne un taux de cotisation versé par les employeurs et les employés également plus élevé, afin de maintenir ou de rétablir l'équilibre financier du régime.

Dans les années soixante-dix les engagements d'un régime de retraite typique étaient équivalents à une fois la masse salariale. Aujourd'hui, moins de 4 % des régimes ont un poids inférieur à 1. Le poids du régime indique la force de l'effet de levier que peut exercer le déficit du régime sur les cotisations. En cas de déficit, plus le poids est élevé, plus le taux de cotisation total requis en proportion de la masse salariale augmentera rapidement. Les régimes des secteurs municipal et universitaire ont atteint un poids supérieur à la moyenne des autres régimes, en raison du niveau élevé des prestations offertes et du fait que ces régimes ont été créés il y a de nombreuses années.

Au 31 décembre 2011, 45 % des participants actifs des régimes à prestations déterminées participaient à un régime ayant un poids supérieur à 3. Cela signifie que la valeur des engagements était trois fois plus importante que la masse salariale des participants actifs : les cotisations à verser pour assurer la solvabilité du régime étaient alors proportionnellement trois fois plus élevées qu'avec un poids égal à 1.

TABLEAU 5

Répartition des régimes et des participants actifs selon le ratio de la valeur des engagements, par l'approche de la solvabilité, sur la masse salariale (poids) – au 31 décembre 2011 (répartition en pourcentage du total)

Poids	Régimes	Participants actifs
moins de 1	4	14
de 1 à 1,99	14	8
de 2 à 2,99	15	33
de 3 à 3,99	16	7
de 4 à 4,99	13	14
de 5 à 5,99	8	2
6 et plus	30	22
Total	100	100

Source : Régie des rentes du Québec.

2.2 La performance des marchés financiers et le niveau des taux d'intérêt

Tous les régimes de retraite ont été affectés par la baisse des taux d'intérêt et par les crises financières des années 2000. La situation des marchés financiers rejaillit sur les placements des régimes de retraite, dont la valeur n'a pas cru comme attendu. Cette situation affecte plus visiblement les régimes à prestations déterminées, dont la promesse est définie.

Dans les autres régimes – régimes à cotisation déterminée et épargne personnelle – les pressions venant des marchés financiers et de la diminution des taux d'intérêt se répercutent entièrement sur les participants, dont les revenus à la retraite seront inévitablement diminués.

2.2.1 La valeur des actifs

Les cours boursiers ont un impact direct sur la valeur des actifs accumulés dans les régimes de retraite.

- En 2000, forts des rendements élevés des années quatre-vingt-dix, les actuaires s'attendaient à des rendements des régimes de retraite d'environ 7 %⁵⁸.
- En réalité, pour la période 2001-2011, le rendement médian des caisses de retraite n'a été que de 4,8 %⁵⁹.

2.2.2 Le passif des régimes

Les régimes à prestations déterminées sont plus visiblement affectés par la diminution des taux d'intérêt, en raison de l'impact de cette diminution sur leur passif.

- Une baisse des taux d'intérêt a un impact sur les rendements attendus et sur le taux d'actualisation utilisé pour calculer la valeur du passif.
- La diminution des taux d'intérêt réduit les rendements futurs, et donc la capacité à couvrir la promesse définie dans le régime.

La baisse des taux d'intérêt est illustrée par l'évolution des obligations du gouvernement fédéral.

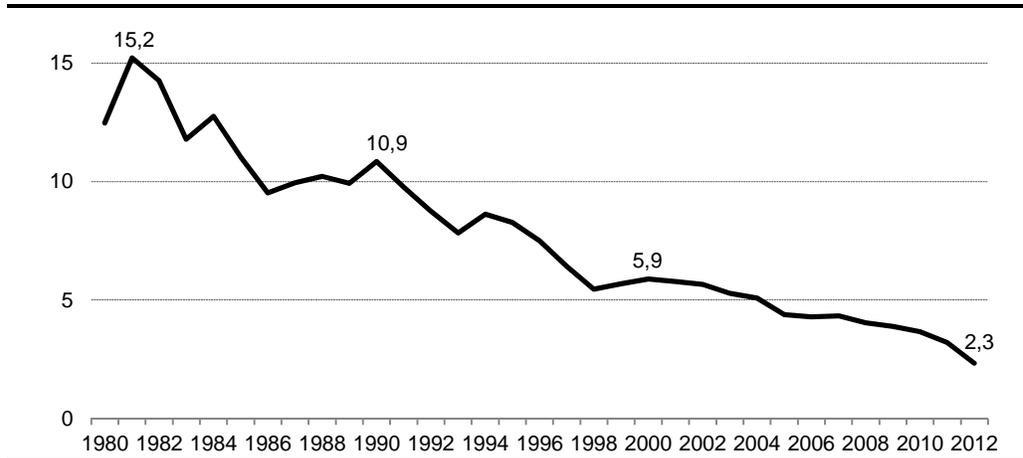
- Le rendement des obligations du gouvernement fédéral dont l'échéance est supérieure à 10 ans s'établissait à 10,9 % en 1990.
- Il est passé à 5,9 % en 2000, pour s'établir à 2,3 % en 2012.

⁵⁸ Régie des rentes du Québec, *Vers un meilleur financement des régimes de retraite à prestations déterminées*, 2005, tableau 3.1, page 44.

⁵⁹ Institut canadien des actuaires et RBC Dexia Investor Services, *Rapport sur les statistiques économiques canadiennes 1924-2011*, 2012.

GRAPHIQUE 16

Rendements à l'échéance des obligations fédérales dont l'échéance est supérieure à 10 ans (en pourcentage)



Source : Statistique Canada.

2.2.3 Des conséquences qui diffèrent selon les régimes

La performance des marchés financiers et le niveau des taux d'intérêt ont des conséquences très différentes, selon le type de régime.

Le régime de Sécurité de la vieillesse et le Régime de rentes du Québec sont financés uniquement ou principalement par répartition. Dans ce cas, les régimes sont affectés principalement par l'état de la conjoncture économique.

Dans les régimes à prestations déterminées, le risque de rendement est assumé par l'employeur et parfois par les employés. Les déficits des régimes provoqués par les crises financières doivent être épongés par une augmentation des cotisations patronales et éventuellement des cotisations des employés, ou par une révision de la promesse.

Dans les régimes à cotisation déterminée, le risque de rendement est assumé par le participant. Le montant de revenu de retraite que le participant recevra sera directement affecté par la performance des marchés financiers.

3. L'IMPACT SUR LES RÉGIMES DE RETRAITE

Les failles et les pressions identifiées ont un impact majeur sur le système de retraite québécois.

- Les failles que l'on vient d'identifier ont fragilisé le système de retraite québécois – et plus particulièrement les régimes à prestations déterminées, situés au troisième étage de ce système.
- Les pressions d'ordre démographique et financier auxquelles ces régimes et l'ensemble du système sont soumis ont mis ces failles en lumière.

Le comité d'experts a analysé l'impact que l'on peut actuellement observer, en abordant successivement chacun des étages du système de retraite québécois.

3.1 Le régime de base et le régime obligatoire

Les phénomènes que l'on vient d'identifier ont un impact sur le régime fédéral de Sécurité de la vieillesse et sur le Régime de rentes du Québec.

L'impact des changements démographiques sur le régime de base géré par le gouvernement fédéral

Le vieillissement de la population a un effet direct sur le coût des régimes de base gérés par le gouvernement fédéral (la Pension de la sécurité de la vieillesse, le Supplément de revenu garanti et l'Allocation au conjoint). Ces régimes sont financés par répartition, à partir des revenus fédéraux.

Dans le cadre du budget présenté le 29 mars 2012, le gouvernement fédéral a annoncé une augmentation graduelle de l'âge d'admissibilité à la Pension de la sécurité de la vieillesse et au Supplément de revenu garanti. L'âge d'admissibilité à la Pension de la sécurité de vieillesse et au Supplément de revenu garanti passera graduellement de 65 à 67 ans entre 2023 et 2029.

- Les personnes nées avant le 1^{er} avril 1958 ne sont pas affectées par cette mesure.
- Les personnes nées en 1963 ou après n'auront droit aux prestations qu'à compter de 67 ans.

Les changements apportés au Régime de rentes du Québec

Les changements démographiques ont un impact sur le financement du Régime de rentes du Québec. Il faut ajouter à cet impact les conséquences de la crise financière et de la baisse des taux d'intérêt. Selon l'analyse actuarielle du Régime de rentes du Québec au 31 décembre 2009, le taux d'équilibre⁶⁰ est passé de 10,54 % au 31 décembre 2006 à 11,02 % au 31 décembre 2009.

Le 8 juin 2011, le gouvernement du Québec a adopté des mesures visant à améliorer le financement à long terme du Régime de rentes du Québec⁶¹. Pour la première fois depuis 2003, le taux de cotisation a été modifié. Il a été décidé d'augmenter graduellement le taux de cotisation de 0,15 % par année, du 1^{er} janvier 2012 au 1^{er} janvier 2017, afin de porter le taux de 9,9 % à 10,8 %.

Des ajustements ont également été apportés au régime, afin d'encourager les travailleurs à demeurer plus longtemps au travail.

- La réduction pour retraite anticipée du régime augmentera graduellement du 1^{er} janvier 2014 au 1^{er} janvier 2016, faisant passer la réduction annuelle de 6,0 % à une réduction allant de 6,0 % à 7,2 % en fonction du niveau de la rente.

⁶⁰ Pour la définition du taux d'équilibre, voir ci-dessus, page 21.

⁶¹ Loi concernant principalement la mise en œuvre de certaines dispositions du discours sur le budget du 17 mars 2011 et l'édiction de la Loi instituant le Fonds du Plan Nord.

- Après 65 ans, la majoration annuelle a été portée à 8,4 % pour toute retraite prise après le 1^{er} janvier 2013.
- Les modifications apportées au Régime de rentes du Québec ont eu pour effet de diminuer le taux d'équilibre de 11,02 % à 10,81 %.

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.

Une modification des facteurs d'ajustement du Régime de rentes du Québec, pour favoriser les retraites plus tardives

Dans le budget 2011-2012, le gouvernement du Québec annonçait une modification des facteurs d'ajustement pour favoriser les retraites plus tardives. Les raisons de cette modification étaient expliquées dans le fascicule budgétaire publié à cette occasion⁶².

Dans le document, il était précisé ce qui suit :

- Les objectifs des ajustements apportés au Régime de rentes du Québec sont les mêmes que ceux poursuivis avec les ajustements apportés dans le Régime de pensions du Canada et visant à encourager les travailleurs expérimentés à demeurer sur le marché du travail : le but est de favoriser le prolongement de la vie active.
- Avec l'amélioration de l'espérance de vie, la période pendant laquelle les prestations du Régime de rentes du Québec sont versées s'allonge et crée une pression à la hausse sur le taux de cotisation. Or, plus la rente est demandée hâtivement, soit au moment d'atteindre 60 ans, plus elle contribue à allonger la période de prestations et à accentuer la pression sur le régime.

⁶² Gouvernement du Québec, *Un système renforcé de revenu de retraite, pour répondre aux attentes des Québécois de toutes les générations*, Budget 2011-2012, pages 20 et 23.

3.2 Les régimes à prestations déterminées

Les failles et les différentes pressions que l'on vient d'aborder – changements démographiques, crise financière, baisse des taux d'intérêt, règles législatives, gestion des risques – ont un effet direct sur les régimes à prestations déterminées.

- Leur impact sur ces régimes se mesure en analysant l'évolution de leur degré de solvabilité.
- Ces pressions ont pour effet d'entraîner un déclin des régimes, pour ce qui est du nombre de régimes existants et du nombre de participants couverts.

3.2.1 La solvabilité des régimes à prestations déterminées

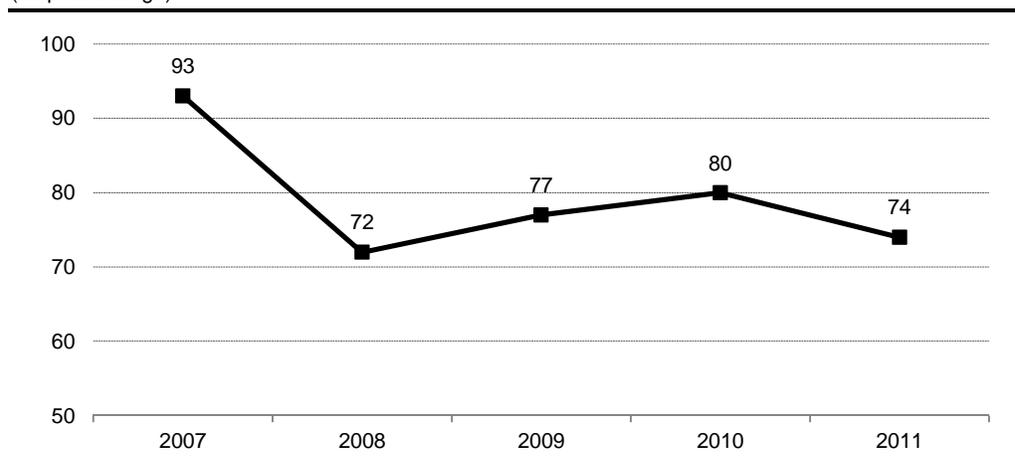
Au cours des dernières années, au Québec, on a assisté à une dégradation rapide de la solvabilité des régimes à prestations déterminées.

□ Le ratio de solvabilité médian

Entre 2007 et 2011, le ratio de solvabilité médian de l'ensemble des régimes à prestations déterminées surveillés par la Régie des rentes du Québec est passé de 93 % à 74 %.

GRAPHIQUE 17

Évolution du ratio de solvabilité médian – ensemble des régimes à prestations déterminées
(en pourcentage)



Source : Régie des rentes du Québec.

☐ Les régimes dont la solvabilité est inférieure à 80 %

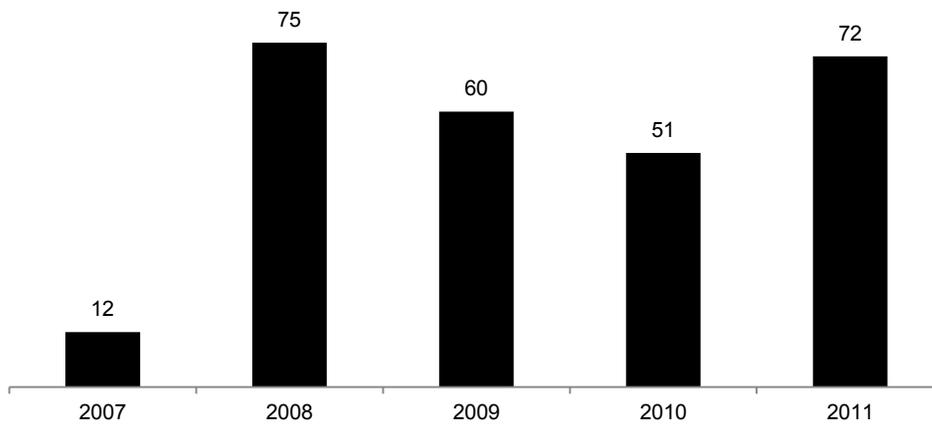
En 2007, 12 % des régimes à prestations déterminées avaient une solvabilité inférieure à 80 %, ce qui signifie qu'ils disposaient d'un niveau d'actifs inférieur à 80 % de leurs engagements si le régime s'était terminé au moment de l'évaluation.

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 régimes.

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 %.

GRAPHIQUE 18

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



Source : Régie des rentes du Québec.

☐ Le nombre de participants et de bénéficiaires concernés

Si l'on effectue le calcul, non plus en fonction du nombre de régimes, mais à partir du nombre de participants et de bénéficiaires, la situation est encore plus préoccupante, comme l'indique le tableau 6.

- Au 31 décembre 2011, selon les projections effectuées par la Régie des rentes du Québec, près de 88 % des participants et des bénéficiaires de régimes à prestations déterminées appartenaient à des régimes dont le degré de solvabilité était inférieur à 80 %.
- Cette proportion s'établissait à 86 % pour les régimes assujettis à la solvabilité⁶³.
- Elle atteignait un peu plus de 92 % pour les régimes soustraits à la solvabilité, soit essentiellement les régimes des secteurs municipal et universitaire⁶⁴, ainsi que les régimes des CPE et des techniciens ambulanciers.

Les informations colligées dans le tableau signifient que 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 de 80 % sur base de solvabilité. Elles auraient donc été à risque en cas de faillite ou d'insolvabilité de l'employeur.

⁶³ Sur la distinction entre régimes assujettis ou non à la solvabilité, voir ci-dessus, page 63.

⁶⁴ Ces régimes sont soustraits à la règle de la solvabilité depuis le 31 décembre 2006. Voir en page 63.

TABLEAU 6

Répartition des régimes à prestations déterminées sous la surveillance de la Régie des rentes du Québec⁽¹⁾ et des participants et bénéficiaires selon le degré de solvabilité des régimes

(en pourcentage du total)

Degré de solvabilité (en %)	Assujettis à la solvabilité		Soustraits à la solvabilité		Ensemble des régimes	
	Régimes	Participants et bénéficiaires	Régimes	Participants et bénéficiaires	Régimes	Participants et bénéficiaires
moins de 60	3,5	1,4	12,4	7,0	5,6	2,6
60 à 70	20,0	64,2	48,6	66,5	26,7	64,7
70 à 80	45,2	20,8	23,2	18,6	40,0	20,4
<i>Sous-total</i>	<i>68,7</i>	<i>86,3</i>	<i>84,2</i>	<i>92,1</i>	<i>72,3</i>	<i>87,6</i>
80 à 90	19,8	7,6	10,2	7,4	17,5	7,5
90 à 100	4,7	4,2	3,4	0,3	4,4	3,4
100 et plus	6,8	1,9	2,3	0,2	5,7	1,5
<i>Sous-total</i>	<i>31,3</i>	<i>13,7</i>	<i>15,8</i>	<i>7,9</i>	<i>27,7</i>	<i>12,4</i>
Total en nombre	571	962 779	177	263 646	748	1 226 425

Les sommes des pourcentages peuvent ne pas correspondre aux totaux indiqués en raison des arrondis.

(1) À la fin de 2011, 866 régimes à prestations déterminées étaient sous la surveillance de la Régie des rentes du Québec. La présente projection de solvabilité ne vise que 748 d'entre eux, les autres ayant été exclus soit en raison d'une indisponibilité des données, soit en raison d'un changement au régime (terminaison, fusion ou transfert vers une autre autorité de surveillance).

Source : Régie des rentes du Québec.

☐ La dégradation de la situation entre 2006 et 2011

Le tableau 7 présente la situation de solvabilité pour les régimes à prestations déterminées ayant produit une évaluation actuarielle au 31 décembre 2006 et leur situation financière estimée au 31 décembre 2011.

On y présente également la projection de la situation de solvabilité des régimes à prestations déterminées, qu'ils aient ou non produit une évaluation actuarielle au 31 décembre 2006.

On peut constater que la situation s'est beaucoup plus dégradée pour les régimes ayant été soustraits aux règles de solvabilité.

- En 2006, ces régimes avaient un degré de solvabilité médian de 93 %, une situation déjà préoccupante, mais qui les plaçait en meilleure position que les régimes assujettis à la solvabilité (degré médian de solvabilité de 90 %).
- En 2011, la situation s'est détériorée. On estime leur degré de solvabilité médian à 67 %, alors que le degré de solvabilité médian des régimes assujettis à la solvabilité se situe à 75 %.

TABLEAU 7

Évolution de la solvabilité des régimes de retraite à prestations déterminées sous la surveillance de la Régie des rentes du Québec⁽¹⁾

(régimes en nombre et degré de solvabilité en pourcentage)

	Évaluation actuarielle au 31 décembre 2006	Projection au 31 décembre 2011 (Régimes ayant eu une évaluation actuarielle en 2006)	Projection au 31 décembre 2011 (Tous les régimes)
Régimes assujettis à la solvabilité			
Nombre de régimes	230	230	571
Degré médian de solvabilité (%)	90	75	75
Régimes soustraits à la solvabilité			
Nombre de régimes	76	76	177
Degré médian de solvabilité (%)	93	67	68
Tous les régimes			
Nombre de régimes	306	306	748
Degré médian de solvabilité (%)	91	73	74

(1) À la fin de 2011, 866 régimes à prestations déterminées étaient sous la surveillance de la Régie des rentes du Québec. La présente projection de solvabilité ne vise que 748 d'entre eux, les autres ayant été exclus soit en raison d'une indisponibilité des données, soit en raison d'un changement au régime (termination, fusion ou transfert vers une autre autorité de surveillance).

Source : Régie des rentes du Québec.

☐ Un déficit global de 41 milliards de dollars

Le tableau 8 présente le déficit des régimes de retraite à prestations déterminées sous la surveillance de la Régie des rentes.

- Globalement, selon les données au 31 décembre 2011, le ratio de solvabilité médian de 74 % correspond à un déficit de 37,0 milliards de dollars. Au 31 décembre 2012, la Régie des rentes du Québec projetait le déficit total de l'ensemble des régimes de retraite déficitaires à 40,6 milliards de dollars.
- Le déficit se répartit à peu près également entre les régimes du secteur privé (18,8 milliards de dollars) et les régimes du secteur public et parapublic (18,2 milliards de dollars).
- Par contre, il faut noter que les régimes du secteur privé regroupent 75 % des participants et des bénéficiaires des régimes à prestations déterminées sous la surveillance de la Régie des rentes du Québec, alors que les régimes du secteur public et parapublic ne concernent que 25 % des participants et bénéficiaires.

TABLEAU 8

Déficit des régimes à prestations déterminées sous la surveillance de la Régie des rentes du Québec⁽¹⁾ – au 31 décembre 2011

	Secteur privé		Secteur public et parapublic		Tous les régimes
	Valeur	% de tous les régimes	Valeur	% de tous les régimes	
Nombre de régimes	559	75 %	189	25 %	748
Participants et bénéficiaires (000)	914	75 %	312	25 %	1 226
Valeur marchande des actifs (G\$)	55,7	54 %	47,1	46 %	102,8
Ratio de solvabilité médian (%)	75		68		74
Déficit (G\$)	18,8	51 %	18,2	49 %	37,0

(1) À la fin de 2011, 866 régimes à prestations déterminées étaient sous la surveillance de la Régie des rentes du Québec. La présente projection de solvabilité ne vise que 748 d'entre eux, les autres ayant été exclus, soit en raison d'une indisponibilité des données, soit en raison d'un changement au régime (terminaison, fusion ou transfert vers une autre autorité de surveillance).

Source : Régie des rentes du Québec.

❑ Des problèmes intergénérationnels

Si rien n'est fait pour diminuer les coûts des régimes de retraite, notamment à l'égard des services passés, la société québécoise sera confrontée au cours des prochaines années à des problèmes intergénérationnels.

Il ne faudra pas se surprendre si les jeunes travailleurs dans le futur ne veulent plus participer à des régimes de retraite à prestations déterminées dans lesquels leurs cotisations iraient partiellement financer les déficits liés aux bénéfices accordés dans le passé.

Les nouveaux modèles de régimes de retraite ne régleront pas les problèmes de financement à l'égard des déficits pour les services passés sans qu'on y réponde directement. Dans une certaine mesure, ils protégeront les nouveaux travailleurs. Toutefois, si le passé n'est pas réglé, les déficits devront être assumés par l'augmentation des cotisations.

❑ Un phénomène qui n'est pas propre au Québec

La dégradation de la solvabilité des régimes à prestations déterminées n'est pas un phénomène propre au Québec. On l'observe dans le reste du Canada et ailleurs dans le monde.

- Le degré de solvabilité médian des régimes sous la surveillance de la Commission des services financiers de l'Ontario se situait à 72 % au 31 décembre 2011.
- Le degré de solvabilité moyen pondéré⁶⁵ des régimes à prestations déterminées surveillés par le Bureau du surintendant des institutions financières du Canada était estimé à 81 % au 31 décembre 2011.
- Considérant qu'à cette date, 68 % des régimes surveillés par le Bureau du surintendant des institutions financières du Canada avaient un degré de solvabilité inférieur à 80 %, le degré de solvabilité médian serait en deçà de 80 %.

⁶⁵ Le degré de solvabilité moyen pondéré correspond à l'actif total de l'ensemble des régimes surveillés par le Bureau du surintendant des institutions financières du Canada, divisé par le passif total de ces régimes.

□ La situation des régimes du secteur municipal

La situation est particulièrement préoccupante pour les régimes à prestations déterminées du secteur municipal.

Le secteur municipal gère 170 régimes à prestations déterminées, comptant 122 000 participants. Ces régimes représentent à eux seuls un peu plus de 20 % des régimes surveillés par la Régie des rentes du Québec, et concernent près de 10 % des participants et des bénéficiaires de tels régimes.

Au 31 décembre 2011, le déficit total de capitalisation des municipalités du Québec était estimé à un peu plus de 4 milliards de dollars et le déficit de solvabilité*, à près de 9 milliards de dollars⁶⁶.

■ Une charge importante pour les municipalités

Les régimes de retraite comportent des coûts qui représentent une charge importante pour les municipalités du Québec, en tant qu'employeurs.

Les régimes de retraite absorbent une part importante du budget des villes.

- Par exemple, selon le budget de fonctionnement 2013 de la Ville de Montréal, la charge totale des régimes de la Ville de Montréal pour l'année 2013 atteindra 584 millions de dollars, soit 12 % du budget de fonctionnement total de 4,9 milliards de dollars.
- Ce montant reflète pourtant une réduction de coût de 80 millions de dollars, puisque la ville s'est prévaluée de mesures d'allègements.

Ce sont les villes, et donc les contribuables, qui assument les déficits des régimes de retraite par des augmentations de taxes. Dans certains régimes municipaux, les travailleurs sont appelés à financer les déficits au moyen d'augmentations de leurs cotisations.

Les mesures de soustraction des règles habituelles de solvabilité et les mesures d'allègement, décidées notamment en faveur des municipalités, n'ont en fait eu pour résultat que d'amplifier le sous-financement des régimes de retraite.

Le comité comprend que les employeurs ne pourraient pas rétablir les déficits des régimes sur une courte période, sans augmenter indûment les taxes et les cotisations des participants. Toutefois, des mécanismes doivent être mis en place pour rétablir la situation financière des régimes sur une période de temps raisonnable.

⁶⁶ Régie des rentes du Québec.

☐ Les régimes des universités

Dans le domaine universitaire, les déficits sont aussi préoccupants que dans le secteur municipal.

Le déficit total de capitalisation des universités québécoises était estimé, au 31 décembre 2011, à un peu plus de 1 milliard de dollars. Leur déficit total de solvabilité était évalué à un peu plus de 4 milliards de dollars à la même date⁶⁷.

Une combinaison d'outils s'impose, pour viser la pérennité des régimes et une équité intergénérationnelle plus adéquate.

3.2.2 Le délaissement des régimes à prestations déterminées

La tendance observée depuis plusieurs années consiste à offrir aux travailleurs nouvellement embauchés, des régimes de retraite dans lesquels ils doivent assumer seuls les risques. On assiste en effet à la transformation de nombreux régimes à prestations déterminées en régimes à cotisation déterminée, ou à l'ajout d'un volet à cotisation déterminée pour les services futurs.

Cette tendance est regrettable sur le plan intergénérationnel.

- Les travailleurs nouvellement embauchés ne bénéficient pas du même niveau de sécurité financière que leurs collègues plus anciennement à l'emploi de l'entreprise.
- On empêche les nouveaux travailleurs de bénéficier d'un régime de qualité, offrant le même niveau de sécurité financière que celui garanti aux générations précédentes.

☐ Diminuer les coûts et transférer les risques

L'ajout d'un volet à cotisation déterminée permet aux employeurs de diminuer les coûts des régimes pour les services futurs et de transférer les risques aux participants. Il s'agit probablement de l'un des seuls moyens que les employeurs ont à leur disposition pour gérer les coûts, sans avoir à réduire les droits des participants actifs ou des participants qui ne reçoivent pas encore de rentes.

- En 2000, la Régie des rentes du Québec surveillait 1 160 régimes actifs⁶⁸ à prestations déterminées. Soixante-quatorze d'entre eux, soit 6,4 %, comportaient un volet à cotisation déterminée.
- Au 31 décembre 2011, la Régie des rentes du Québec surveillait 787 régimes actifs à prestations déterminées, desquels 190 – soit 24,1 % – comprenaient un volet à cotisation déterminée.

⁶⁷ Régie des rentes du Québec.

⁶⁸ Les régimes actifs sont les régimes surveillés par la Régie des rentes du Québec et qui ne sont pas en processus de terminaison.

☐ **Une crainte pour le futur**

Le délaissement des régimes de retraite à prestations déterminées pour des régimes à cotisation déterminée laisse craindre une diminution des revenus de retraite anticipés pour le futur.

Plusieurs participants devront assumer eux-mêmes les risques liés à leur retraite. Ils auront très probablement plus de difficultés à accumuler un capital suffisant. La tendance consiste à offrir aux nouveaux embauchés des régimes de retraite dans lesquels ils doivent assumer seuls les risques.

☐ **Les régimes à « prestations cibles »**

Pour plusieurs, l'avenir des régimes à prestations déterminées repose sur de nouveaux modèles de régimes dans lesquels les risques sont partagés. Ces régimes peuvent prendre la forme de régimes appelés à « prestations cibles ».

On range dans la catégorie des régimes à prestations cibles une famille de régimes se situant à la frontière entre les régimes à prestations déterminées et les régimes à cotisation déterminée.

Les régimes à prestations cibles sont établis à partir de principes intéressants – soit la définition d'une prestation définie et capitalisée, comme dans les régimes à prestations déterminées, accompagnée cependant d'une flexibilité quant au montant des cotisations et à la définition même de ces prestations.

■ **Une réponse à certains besoins**

Pour le comité d'experts, les nouveaux modèles de régimes, dont les régimes à prestations cibles, peuvent répondre aux besoins des employeurs et des employés, dans un contexte de partage des risques entre employeurs et employés.

Au cours des dernières années, l'encadrement juridique au Québec a rendu possible l'établissement d'un nouveau modèle de régimes, soit les régimes à financement salarial, pour permettre à un plus grand nombre de travailleurs syndiqués de bénéficier d'un régime à prestations déterminées, et ce, sans augmenter indûment la charge financière des entreprises.

Le 6 décembre 2012, l'Assemblée nationale du Québec a adopté la Loi permettant l'établissement de régimes de retraite à prestations cibles dans certaines entreprises du secteur des pâtes et papiers, rendant ainsi possible la création de régimes dans lesquels les participants actifs et les participants à la retraite seront appelés à partager les risques en cours d'existence du régime de retraite.

■ Pour un encadrement plus flexible

Le comité d'experts est favorable à un encadrement législatif plus flexible.

Ces nouvelles approches constituent des réponses aux enjeux liés au financement des régimes de retraite et à la couverture des travailleurs québécois. Il faudrait que la loi permette un passage facile vers ces régimes – à partir de régimes à prestations déterminées ou à cotisation déterminée – pour ceux qui en font le choix.

Un tel passage devait être effectué en toute transparence, pour ce qui est des transferts de risques ainsi réalisés vers les participants, ainsi que de l'incertitude touchant la rente.

De nouveaux modèles de régimes de retraite

Les régimes à prestations cibles

De façon générale, les régimes de type « prestations cibles » visent à fournir une prestation déterminée, capitalisée par des cotisations fixes de l'employeur, ce dernier n'étant pas responsable des déficits.

Si ces dernières ne suffisent pas à procurer les « prestations cibles », les cotisations des participants peuvent être augmentées et les prestations peuvent être réduites.

Un régime à prestations cibles comprend notamment :

- des cotisations fixes déterminées à l'avance;
- une formule de calcul des prestations déterminées cibles;
- des politiques de prestations et de capitalisation prescrivant notamment les méthodes de variation des prestations selon le coût pouvant être pris en charge;
- des niveaux de réserve préétablis;
- un ordre de rajustement des prestations.

Contrairement aux autres types de régimes où les cotisations varient en fonction des prestations, dans un régime à prestations cibles, les cotisations sont établies en premier, à un niveau fixe, et les prestations sont fondées sur le niveau des cotisations avec la possibilité de les réajuster en fonction de l'expérience du régime de retraite.

Le comité d'experts n'a pas abordé de façon approfondie ces régimes, un comité de travail piloté par la Régie des rentes du Québec ayant été mis en place pour étudier la question.

De nouveaux modèles de régimes de retraite (suite)

Le régime à risques partagés du Nouveau-Brunswick

Un nouveau type de régime de retraite est désormais permis par la réglementation au Nouveau-Brunswick depuis juillet 2012.

Ce régime a été conçu pour offrir une option aux participants d'un régime à prestations déterminées. Le gouvernement a dû autoriser l'introduction d'un régime à risques partagés, étant donné la situation financière précaire de certains grands régimes de retraite à prestations déterminées.

Si les participants sont d'accord, le nouveau régime permet de modifier un régime à prestations déterminées en **agissant de deux façons**.

- Le régime redéfinit **certaines prestations**. Il encadre ainsi la remise en cause de certains droits acquis.
 - Les prestations de base ont trait à la rente acquise ou actuellement payable aux retraités, indexée à la date du jour où le régime est transformé. La prestation de base peut prévoir des prestations accessoires dévolues à cette même date.
 - Les prestations accessoires correspondent à l'indexation de la rente carrière, si le régime à prestations déterminées converti était à formule salaire final, et autres indexations futures, subventions pour retraite anticipée et autres prestations, telles celles décrites dans le texte du régime à risques partagés.
- Le régime permet une meilleure **sécurisation**, grâce au partage des cotisations.
 - La promesse est associée à une probabilité de sa réalisation, soit 97,5 %.
 - En termes techniques, le régime est évalué annuellement, sur base stochastique* et selon un modèle d'appariement de l'actif et du passif.
 - La mise à l'épreuve annuelle du régime doit démontrer que les cotisations suffisent à garantir une probabilité de 97,5 % que les prestations de base seront versées et que 75 % des prestations accessoires seront également payées, sans quoi les cotisations doivent être revues à la hausse (sujet à une certaine limite) ou les prestations doivent être revues à la baisse.

Dans le partage des cotisations, les cotisations des employés ne peuvent dépasser 50 % du montant global des cotisations.

Le régime à risques partagés du Nouveau-Brunswick comprend **d'autres dispositions** visant à introduire davantage de rigueur dans la gestion des régimes de retraite.

- Une politique de financement est désormais requise. Elle doit être évaluée annuellement. L'évaluation doit démontrer que les cotisations suffisent sur une période de 15 ans, en tenant compte de l'arrivée de nouveaux participants.

Cette politique de financement précise les objectifs de gestion de risque, décrit le partage des coûts, établit le plan de redressement des déficits ainsi que le plan d'utilisation des excédents d'actif.

Le régime de retraite par financement salarial

Un régime de retraite par financement salarial est un régime à prestations déterminées dans lequel les cotisations de l'employeur sont fixes.

Les cotisations salariales correspondent au solde du coût du régime. Les employés assument les risques financiers.

Le régime de retraite par financement salarial doit être de type salaire carrière ou rente forfaitaire. Aucune indexation automatique des rentes ne peut être prévue dans le régime. L'évaluation sur base de capitalisation doit être effectuée en supposant que les rentes sont indexées à l'indice des prix à la consommation, avec un maximum de 4 %. Cette méthode permet de dégager une marge implicite équivalente au coût de l'indexation des rentes.

Afin de permettre une amélioration des prestations, l'évaluation doit démontrer que le régime demeure solvable* et capitalisé* à la suite de la modification. La marge doit servir à l'indexation des rentes avant d'accorder d'autres bonifications.

Il n'y a aucune réduction des rentes en cours d'existence du régime de retraite pour tenir compte de sa mauvaise expérience.

Au départ d'un participant, ses droits sont ajustés de manière à ce qu'il reçoive sa part d'excédent d'actif ou qu'il assume sa part de déficit.

En cas de terminaison de régime, l'employeur n'est pas responsable de la dette.

- Si le régime manque d'actif, les droits des participants, dont les rentes en paiement, sont réduits en conséquence.
- Si le régime est en excédent d'actif, l'excédent d'actif est d'office attribué à tous les participants au prorata de la valeur de leurs droits.

Lors d'un retrait d'un employeur, les droits des participants et des bénéficiaires doivent être acquittés de la même manière que s'il y avait eu terminaison de régime.

3.3 Les autres régimes complémentaires et l'épargne personnelle

Les régimes complémentaires de retraite autres que les régimes à prestations déterminées, de même que l'épargne personnelle, subissent également l'impact de la faible performance des marchés financiers et des bas taux d'intérêt.

Une réalité inquiétante

Dans tous les cas, le risque lié au rendement est supporté entièrement par le participant ou l'épargnant.

- Les pressions financières entraînent une réduction de la croissance des actifs accumulés en vue de la retraite, voire une diminution des actifs accumulés.
- La baisse des actifs normalement réservés pour la retraite rejait directement sur leur capacité à remplacer une partie du revenu perçu durant la vie active.
- On constate également que le taux d'épargne personnel au Québec, selon les données de l'Institut de la statistique du Québec, s'est maintenu à un niveau assez bas au cours de la dernière décennie. Ce n'est donc pas de ce côté-là que les participants sont susceptibles de trouver un revenu de retraite suffisant.

En pratique, le montant de revenu de retraite que le participant recevra de son régime, et par le fait même le taux de remplacement assuré par le régime, dépendent en grande partie du moment où ce participant prendra sa retraite.

Ces constats rapides confirment une réalité inquiétante : les régimes à cotisation déterminée et l'épargne personnelle ne semblent pas actuellement en mesure de combler le vide laissé par le déclin des régimes à prestations déterminées.

Les RVER : un pas dans la bonne direction

À cet égard, la mise en place des régimes volontaires d'épargne-retraite constitue, de l'avis du comité d'experts, un pas dans la bonne direction. Ils devraient stimuler la constitution d'une épargne en vue de la retraite. L'un des éléments clefs de leur succès réside dans le contrôle des coûts d'administration de ces régimes.

CONCLUSION

Avec leurs failles et leurs vices de construction, les régimes de retraite sont soumis à des pressions importantes. Cette réalité concerne le Québec comme l'ensemble des pays développés.

- Les changements démographiques en cours entraînent une augmentation du nombre de retraités, la réduction de l'importance relative de la population en âge de travailler, la diminution de la durée de vie active et l'accroissement de la durée de vie à la retraite.
- Les faibles performances des marchés financiers et la baisse des taux d'intérêt affectent directement les régimes de retraite, les impacts étant supportés par l'employeur, par le participant ou par le contribuable.

Les régimes à prestations déterminées : une zone de vulnérabilité

Pour les régimes à prestations déterminées, la hausse des cotisations nécessaire pour assurer la solvabilité des régimes est dans de nombreux cas impossible à mettre en œuvre à court terme. Le plus souvent, on constate donc une dégradation de la solvabilité de ces régimes. La rigidité du cadre législatif appliqué au Québec et les effets non intentionnels de certaines dispositions législatives ajoutent aux difficultés actuelles.

Les menaces pesant sur les régimes à prestations déterminées ont un impact sur leur popularité. Un nombre croissant de régimes à prestations déterminées basculent graduellement vers les régimes à cotisation déterminée, notamment pour les nouveaux employés. Les régimes à prestations déterminées constituent ainsi une zone de vulnérabilité, dans l'ensemble du système, et une importante source de préoccupation.

Cette préoccupation est d'autant plus forte que les régimes à prestations déterminées représentent l'un des piliers de tout le système de retraite. Les difficultés auxquelles ils sont confrontés rejaillissent ainsi sur l'ensemble du système.

TROISIÈME PARTIE : S'ENTENDRE SUR LES OBJECTIFS À VISER, LES VALEURS À DÉFENDRE ET LES PRINCIPES À PRIVILÉGIER

Les failles du système de retraite québécois, les pressions auxquelles il est soumis, leur impact sur les régimes actuels constituent autant de défis que l'on doit collectivement relever.

Pour y parvenir, il faut d'abord s'entendre sur les objectifs que l'on vise, sur les valeurs que l'on défend et sur les principes que l'on privilégie.

Dans la troisième partie de son rapport, le comité d'experts présente ainsi :

- **les objectifs poursuivis;**
- **les valeurs retenues;**
- **les principes privilégiés.**

Cet exercice est essentiel, si l'on veut construire les solutions proposées sur des bases solides.

1. LES OBJECTIFS POURSUIVIS

Pour le comité d'experts, il importe d'abord de formuler clairement les objectifs que doit viser un système de retraite. 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.

1.1 La sécurité financière

Le premier objectif formulé par le comité d'experts est simple à énoncer : le système de retraite a pour but d'assurer la sécurité financière lors de la retraite.

La sécurité financière vise l'assurance :

- d'un revenu **suffisant** pour maintenir un niveau de vie adéquat après le départ à la retraite;
- d'un revenu de retraite **réaliste** correspondant à notre capacité d'en assurer le financement par une gestion saine et prudente.

Tous les représentants des partenaires sociaux consultés par le comité d'experts s'entendent sur ce premier objectif.

Les employeurs, les participants actifs, les retraités, les administrateurs de régimes, les associations syndicales et les associations professionnelles s'accordent également sur le fait que la sécurité financière doit profiter au plus grand nombre.

Un débat sur le taux de remplacement du salaire à viser

Un débat existe quant au taux de remplacement que devrait atteindre le revenu à la retraite par rapport au salaire de fin de carrière, afin que la sécurité financière soit assurée⁶⁹. Il n'existe pas de taux de remplacement idéal ou généralement accepté. Les taux de remplacement des régimes de base des pays de l'OCDE varient considérablement d'un pays à l'autre. Comme on l'a vu précédemment⁷⁰, le taux de remplacement brut pour les régimes de retraite publics s'établissait en 2008, dans les pays de l'OCDE, à 57 % pour les travailleurs rémunérés à la moitié du salaire moyen, à 42 % pour les travailleurs rémunérés au salaire moyen et à 37 % pour les travailleurs rémunérés une fois et demi le salaire moyen.

⁶⁹ *Le point sur les pensions...*, op. cit., page 8.

⁷⁰ Voir ci-dessus, page 25.

Au Québec, on propose souvent comme objectif un taux de 70 %. Il n'existe aucun fondement scientifique à l'appui du choix d'un tel taux⁷¹. On estime qu'un tel taux de remplacement tient compte du fait que les dépenses d'une personne à la retraite sont moins élevées que celles de cette même personne lorsqu'elle travaillait (fin des cotisations au régime de retraite, réduction des frais de transport et d'habillement, diminution de l'impôt plus que proportionnelle à la diminution du revenu).

On pourrait justifier un taux de remplacement plus bas, afin de tenir compte du fait que la personne retraitée n'a généralement plus d'enfants aux études, ou qu'elle est devenue propriétaire de son logement.

Un taux compris entre 50 % et 70 %

Pour la majorité des gens, un taux de remplacement compris entre 50 % et 70 % semble l'objectif à viser.

Le choix d'un taux de remplacement comme objectif à atteindre doit être relié à un âge de référence pour la retraite – ce que l'on appelle « l'âge normal » – le comité d'experts insistant sur le fait que le citoyen doit rester libre de définir son âge effectif de départ à la retraite, dans la mesure bien sûr où il assume les conséquences de son choix.

Pas de réponse unique

Pour le comité d'experts, il n'y a pas de réponse unique au choix du taux de remplacement. Un régime devrait permettre d'atteindre un niveau minimal de remplacement du revenu à la retraite, et non pas un niveau permettant l'atteinte des objectifs de chaque individu.

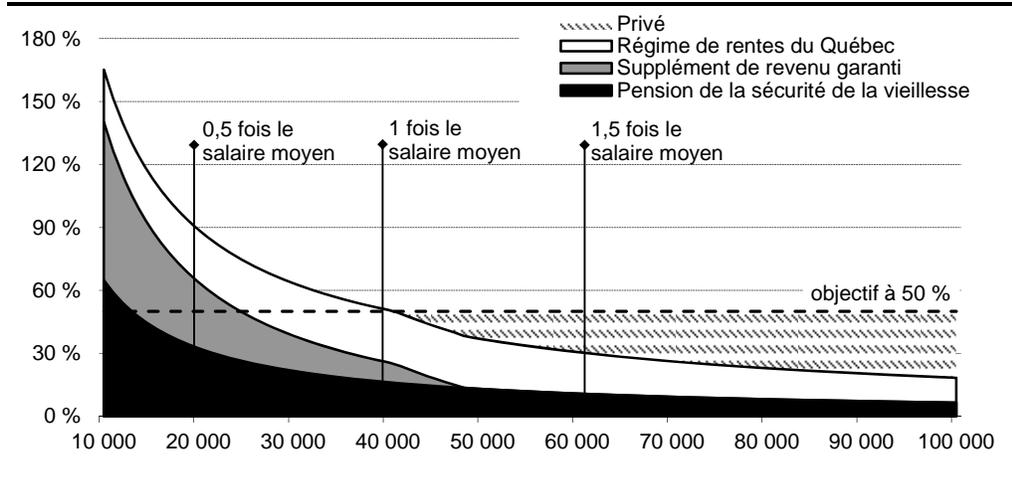
Les graphiques 19 et 20 illustrent la hauteur de la sécurité financière que l'on peut atteindre, selon le niveau de revenu, avec un objectif de remplacement du revenu de 50 % ou de 70 % du revenu d'avant retraite.

⁷¹ *Le point sur les pensions...*, op. cit., page 8.

GRAPHIQUE 19

Composition du revenu à la retraite pour un niveau de remplacement du revenu d'avant retraite de 50 % – personne seule demandant ses rentes à 65 ans en 2012

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



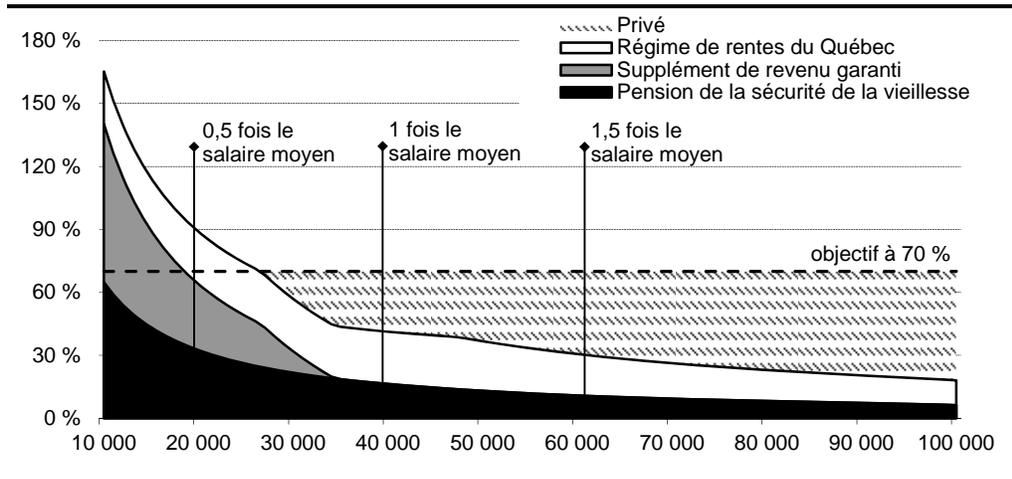
Note : Le salaire annuel moyen utilisé est de 41 040 \$.

Source : Régie des rentes du Québec.

GRAPHIQUE 20

Composition du revenu à la retraite pour un niveau de remplacement du revenu d'avant retraite de 70 % – personne seule demandant ses rentes à 65 ans en 2012

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



Note : Le salaire annuel moyen utilisé est de 41 040 \$.

Source : Régie des rentes du Québec.

1.2 La pérennité

Les représentants des partenaires sociaux consultés par le comité d'experts s'entendent également sur un deuxième objectif : le système de retraite doit être durable, l'objectif de pérennité étant en fait indissociable de la sécurité financière. On voit mal en effet comment la sécurité financière pourrait être assurée si, par ailleurs, le système de retraite n'est pas un système pérenne.

L'objectif de pérennité a pour implications :

- que l'on doit avoir une vue d'ensemble et globale du système mis en place;
- qu'il faut penser à long terme et évaluer avec rigueur les implications sur plusieurs décennies des règles retenues pour assurer la sécurité financière, afin de construire le futur;
- qu'il faut aller plus loin et se donner les moyens de répondre aux événements de tous ordres susceptibles de fragiliser le système de retraite, en établissant les marges de manœuvre nécessaires;
- qu'il faut également rectifier le passé, pour solidifier le système.

À cet égard, l'impact de la crise financière de 2008 – une crise qu'aucun gestionnaire de caisse de retraite n'avait prévue – et les difficultés que l'on doit surmonter pour y répondre doivent servir d'enseignement pour l'avenir.

L'objectif de pérennité passe ainsi par des promesses définies au bon niveau et à leur vrai coût – ces promesses étant assorties d'une marge de sécurité.

2. LES VALEURS RETENUES

2.1 L'équité intergénérationnelle

L'équité intergénérationnelle est la première valeur retenue par le comité d'experts. Globalement, le respect de cette valeur a des implications sur l'architecture même du système de retraite.

- Les déficits ne doivent pas être transférés systématiquement aux générations suivantes. Le plus souvent, ces dernières ne bénéficient pas d'un régime de retraite ayant une promesse définie. Pour des promesses équivalentes, elles doivent acquitter des cotisations plus élevées.
- Les régimes pleinement capitalisés sont préférables aux régimes financés par répartition, pour ce qui est de l'équité intergénérationnelle.

La prise en compte de l'équité intergénérationnelle doit également se refléter sur le fonctionnement même des régimes de retraite. Pour le comité d'experts, il importe que le comité de retraite soit représentatif des générations.

2.2 La transparence

La transparence est une valeur essentielle à respecter, si l'on veut assurer un meilleur contrôle des risques et leur divulgation. Cette valeur s'applique particulièrement aux régimes à prestations déterminées.

- Les administrateurs des régimes, les employeurs, les syndicats, les participants et les bénéficiaires doivent connaître l'ampleur des risques pouvant affecter les prestations et leur financement.
- Il faut être transparent quant aux mesures mises en place pour assurer le contrôle des risques et leur divulgation.

2.3 La responsabilisation

Dans le système de retraite québécois, la retraite est une responsabilité partagée entre l'État, les travailleurs et les employeurs.

Ce principe doit continuer à s'appliquer. Le comité d'experts croit en la responsabilisation des travailleurs comme en celle des employeurs, ce qui signifie que les régimes complémentaires de retraite et l'épargne personnelle ont un rôle important à jouer.

La Sécurité de la vieillesse et le Régime de rentes du Québec (les premier et deuxième étages de notre système) permettent déjà aux travailleurs de bénéficier d'un revenu de base.

Les régimes de retraite complémentaires et l'épargne personnelle (tous deux situés au troisième étage) doivent conserver leur place dans le système. Parmi les régimes de retraite complémentaires, les régimes à prestations déterminées constituent d'ailleurs l'un des piliers du système, en raison de l'existence d'une promesse.

- La prolongation de l'espérance de vie exerce d'importantes pressions sur les régimes complémentaires et l'épargne personnelle. Le système de retraite doit être adapté pour tenir compte de cette nouvelle réalité.
- Pour ces régimes, la responsabilisation signifie que les participants doivent s'adapter aux nouvelles réalités démographiques et économiques, et changer certains comportements et certaines habitudes face à la retraite. Ils doivent notamment évaluer la possibilité de retarder leur départ à la retraite ou épargner davantage – ou faire les deux.
- La responsabilisation interpelle également les employeurs, qui ont un rôle important à jouer dans la collectivisation de l'épargne-retraite.

3. LES PRINCIPES PRIVILÉGIÉS

Les représentants des partenaires sociaux divergent beaucoup quant aux moyens à privilégier afin d'assurer la sécurité financière des travailleurs à la retraite, et d'y parvenir de façon durable.

- Certains privilégient une approche gouvernementale et obligatoire, en insistant sur le rôle de l'État. Plusieurs partenaires sociaux demandent ainsi une bonification de la rente versée par la Régie des rentes du Québec.
- Pour d'autres partenaires sociaux, il faut au contraire privilégier une approche privée, avec des régimes tels que les RVER ou les régimes à prestations cibles. Les travailleurs seraient encouragés dans cette voie avec la mise en place de régimes offrant davantage de flexibilité, mais également assortis d'une promesse moins ferme que dans les régimes à prestations déterminées.

Sur la nature des principes privilégiés et la philosophie qui les sous-tend, des consensus apparaissent cependant entre la majorité des partenaires sociaux. Ce sont ces consensus et ces lignes d'entente que le comité d'experts a identifiés – et qui correspondent d'ailleurs à ses propres convictions.

3.1 Respecter la vérité des coûts de financement des revenus de retraite

Les coûts des régimes de retraite doivent être examinés avec attention, ainsi que les promesses formulées en faveur des participants. Les promesses doivent tenir compte des engagements financiers que l'employeur et les participants sont prêts à assumer. Il ne sert à rien de promettre des prestations dont la réalisation ne pourra être financée.

La vérité des coûts existe, mais elle n'est effectivement connue qu'au moment où une transaction permet de la déterminer. La vérité des coûts de financement des revenus de retraite constitue cependant un principe essentiel, indiquant dans quelle direction on doit faire porter les efforts. Le comité d'experts croit que l'on doit chercher à s'en rapprocher le plus possible.

Si ce n'est pas le cas, il y aura illusion de sécurité financière.

L'approche de « l'économie financière »

Une prémisse

L'approche de l'économie financière est fondée sur une prémisse : les rentes payables aux participants du régime de retraite représentent une forme de dette pour l'entreprise ou pour les actionnaires. Selon cette approche, lorsque la situation financière du régime de retraite est déficitaire, les participants se retrouvent en position de prêteurs à l'entreprise.

L'élément fondamental

Dans l'application des principes de l'économie financière, l'élément fondamental est d'assurer la suffisance de l'actif pour garantir le versement de toutes les prestations promises.

Une tâche courante effectuée par les actuaires consiste à évaluer notamment :

- la valeur présente des flux financiers espérés d'un régime de retraite;
- le passif actuariel évalué à sa juste valeur.

L'économie financière enseigne que deux flux financiers ayant des caractéristiques semblables devraient avoir la même valeur présente. Ainsi, les flux financiers anticipés pour déterminer la valeur d'un actif correspondent à la valeur des flux financiers requis pour payer une dette.

Même en considérant que les versements de prestations d'un régime de retraite sont plus incertains que le versement de coupons d'obligation, l'information disponible du marché obligataire devrait être le point de départ de l'évaluation du passif du régime de retraite, selon les tenants de l'économie financière.

Une critique de la pratique actuarielle conventionnelle

Les économistes financiers critiquent la pratique actuarielle conventionnelle, permettant l'anticipation de la prime de risque des capitaux propres en ce qui a trait à la détermination des coûts des prestations futures acquises pendant l'année. Les économistes financiers considèrent également que la pratique actuarielle sous-estime la valeur des engagements et influence les décisions d'investissement du régime de retraite.

Il semble actuellement impossible de déterminer à l'avance quelle sera l'ampleur de la prime de risque qui sera réalisée par l'actif du régime de retraite. Aux fins de transparence et de divulgation, la situation financière du régime de retraite, tout en étant fondée sur la continuité du régime, devrait prendre en compte la valeur marchande de l'actif et la juste valeur du passif actuariel établies en utilisant un taux à risque minimal.

3.2 Préserver la diversification des sources de revenu de retraite

Un système de retraite doit reposer sur un partage des risques équitable et équilibré entre les différents partenaires sociaux, et entre ceux-ci et la collectivité. Ce partage des risques repose sur la diversité des différents régimes composant l'ensemble du système.

Le système de retraite québécois se caractérise par sa diversité, et cette diversité doit être préservée.

La présence d'un régime de base géré par le gouvernement fédéral (Sécurité de la vieillesse), d'un régime obligatoire géré par le gouvernement du Québec (Régime de rentes du Québec), de régimes établis sur une base contractuelle (régimes complémentaires de retraite) et d'initiatives individuelles fiscalement soutenues par l'État (épargne personnelle) permet d'offrir une sécurité financière à la retraite à l'ensemble des travailleurs, tout en privilégiant des démarches fort différentes les unes des autres.

Mieux partager les risques et réduire la vulnérabilité globale du système

Si les promesses liées aux régimes sont différentes, les modes de financement le sont également. Le résultat est que l'évolution des conditions économiques et démographiques n'a pas le même impact sur chacun des régimes composant l'ensemble du système.

Cette diversité contribue ainsi à mieux partager les risques et à réduire la vulnérabilité globale du système.

3.3 Appliquer un cadre législatif flexible

La flexibilité du cadre législatif est essentielle pour assurer la pérennité du système de retraite. Elle s'impose particulièrement dans le cas des régimes à prestations déterminées, où la promesse est définie et donc exigeante.

- La flexibilité signifie que l'on doit être ouvert à l'établissement de nouveaux modèles de régimes de retraite, dans lesquels les risques sont partagés différemment.
- La flexibilité soulève également toute la question des droits acquis.

Flexibilité du cadre législatif et protection des droits acquis

La protection des droits acquis s'explique par la primauté accordée au consentement individuel. Une telle vision est axée sur la protection individuelle et non sur la sauvegarde d'un régime collectif. On surprotège les droits individuels au détriment de l'ensemble.

Pour le comité d'experts, il faut au contraire faire preuve de flexibilité.

- Certains événements à long terme – tels les changements démographiques ou les nouvelles réalités économiques – peuvent justifier un ajustement des prestations accumulées.
- Cet ajustement peut déjà être effectué dans notre système, dans le cadre d'un processus de redressement de la situation, mais avec le consentement individuel des personnes concernées.

Des règles plus souples doivent donc être privilégiées, pour stabiliser le financement des régimes de retraite et permettre à l'ensemble des participants de trouver des solutions mieux adaptées à leurs valeurs, à leurs besoins et aux nouvelles réalités. Le défi est de trouver des façons d'agir à court terme.

Des règles harmonieuses et uniformes doivent permettre d'assurer un juste équilibre entre la sécurité des prestations et leur financement.

Un exemple dont on peut tirer profit : le système de retraite des Pays-Bas

Le système de retraite des Pays-Bas est l'un des plus performants, au sein des pays de l'OCDE. Ce système est fondé sur la sécurité des prestations et sur un financement exemplaire. Les moyens retenus pour définir le système et assurer sa pérennité peuvent être source d'inspiration.

On trouvera en annexe 2 les principales caractéristiques du système de retraite des Pays-Bas⁷².

Les règles essentielles

De façon synthétique, le système de retraite des Pays-Bas est articulé autour des points suivants :

- Les régimes complémentaires sont obligatoires. Il s'agit de régimes collectifs, privilégiant le partage des risques et l'efficacité du financement.
- Les prestations à la retraite sont calculées à partir du salaire moyen de carrière. La grande majorité des rentes sont indexées.
- L'indexation est cependant conditionnelle à la santé financière du régime. Des réductions automatiques d'indexation sont appliquées lorsque la capitalisation* du régime diminue sous un certain seuil.
- Un régime peut modifier les droits acquis des retraités et diminuer le montant des rentes en paiement, lorsque cela s'avère nécessaire.
- Si le degré de capitalisation du régime se trouve en deçà de 105 %, une période de trois ans est allouée afin que la situation financière du régime soit rétablie au niveau de 105 %. À la suite de la crise financière de 2008, la période de trois ans a été allongée à cinq ans.
- Un deuxième niveau de capitalisation est requis, variant en fonction de divers critères – dont notamment la démographie et les placements du régime. Ce degré de capitalisation visé varie généralement entre 120 % et 130 % du passif. Une période de 15 ans est allouée pour atteindre ce deuxième niveau.
- Les démarches pouvant être entreprises afin de rétablir la situation financière des régimes sont effectuées selon un certain ordre. En premier lieu, l'indexation des prestations des actifs et des retraités est réduite. En deuxième lieu, des hausses de cotisations peuvent être prévues. En troisième lieu, les rentes de base sont ajustées.
- L'indexation des rentes a déjà été suspendue.
- Le 1^{er} avril 2013, soit à la date correspondant à la fin de la période de cinq ans décrite précédemment, des rentes de certains régimes ont été ajustées à la baisse, afin de respecter le degré de capitalisation requis de 105 %.

⁷² Voir en page 197.

3.4 Favoriser la mutualisation

Pour le comité d'experts, le système québécois de la retraite devrait comprendre davantage de régimes mutualisés.

- La gestion collective de l'épargne permet de bénéficier d'économies d'échelle, et ainsi de réduire les coûts, ce qui se traduit généralement par des revenus de retraite plus élevés.
- La gestion collective de l'épargne permet également aux individus de bénéficier d'une gestion professionnelle de l'épargne, ce qui se traduit aussi généralement par des revenus de retraite plus élevés.

L'encadrement législatif devrait favoriser l'établissement de régimes dans lesquels les risques sont mutualisés. Tel qu'expliqué précédemment, la mutualisation permet également de gérer le risque de longévité⁷³.

Ne pas faire davantage appel à l'outil fiscal

Le comité d'experts convient que l'encadrement par la fiscalité à l'égard de la retraite n'a pas à être bonifié.

De façon générale, le système fiscal prévoit déjà un ensemble de règles suffisantes pour encourager les individus à épargner en vue de leur retraite. Le comité d'experts ne croit pas que de nouveaux incitatifs fiscaux soient nécessaires pour accroître la couverture de la retraite.

⁷³ Voir ci-dessus, page 34.

QUATRIÈME PARTIE : CONSTRUIRE UN SYSTÈME DE RETRAITE DURABLE, RENFORÇANT LA SÉCURITÉ FINANCIÈRE DE TOUS LES TRAVAILLEURS QUÉBÉCOIS

Le comité d'experts a consacré la quatrième partie de son rapport à la présentation des recommandations qu'il formule afin de construire un système de retraite durable, renforçant la sécurité financière de tous les travailleurs québécois.

Après avoir présenté dans ses grandes lignes le système de retraite dont il propose **la rénovation**, le comité d'experts aborde successivement chacun des trois volets de ses recommandations, visant à :

- **agir sur la longévité, avec une rente longévité pour tous les travailleurs;**
- **assurer la pérennité des régimes à prestations déterminées, grâce à des régimes viables et adaptés aux nouvelles réalités;**
- **aider les travailleurs à épargner davantage pour la retraite et rendre le système plus efficace.**

Un système de retraite rénové

En matière de sécurité financière à la retraite, les défis à relever sont de taille. Les régimes de retraite des Québécois sont l'objet de fortes pressions, qui les ont rendus vulnérables. Des failles, résultant de faiblesses structurelles, ont fragilisé le système. Des fissures importantes apparaissent dans l'édifice assurant la sécurité financière des travailleurs québécois.

Le comité d'experts estime que l'on ne doit pas baisser les bras devant cette situation.

- Les régimes à prestations déterminées offrent le type de sécurité financière que l'on doit viser : ils sont les seuls à comporter une « promesse » définie, avec la Sécurité de la vieillesse et le Régime de rentes du Québec. Bien loin d'abandonner ce type de régimes, il faut donc aller à contre-courant des tendances que l'on observe aujourd'hui et assurer leur pérennité et leur viabilité.
- Il faut en même temps faire en sorte que le plus grand nombre de travailleurs bénéficient d'un régime à prestations déterminées, et innover à cette fin.
- Il faut enfin améliorer les autres régimes d'épargne pour la retraite, leur contribution à l'ensemble du système étant également essentielle.

☐ Une rénovation majeure

Au terme de son analyse, le comité d'experts recommande que le gouvernement procède à une véritable rénovation du système de retraite québécois :

- en créant en faveur de tous les travailleurs québécois une **rente longévité**, totalement capitalisée et définie en se rapprochant de la vérité des coûts, dont les prestations seraient versées à partir de 75 ans, et en recommandant certaines modifications au Régime de rentes du Québec;
- en prenant les bons moyens pour assurer la **viabilité des régimes à prestations déterminées**;
- en formulant des recommandations pour aider les travailleurs dans leurs efforts **pour épargner davantage en vue de la retraite**, tout en rendant **le système plus efficace**.

☐ Un nouveau pilier : la rente longévité

Cette proposition signifie que le système de retraite du Québec 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 et la promesse serait définie de façon réaliste.
- 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 jusqu'à 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.

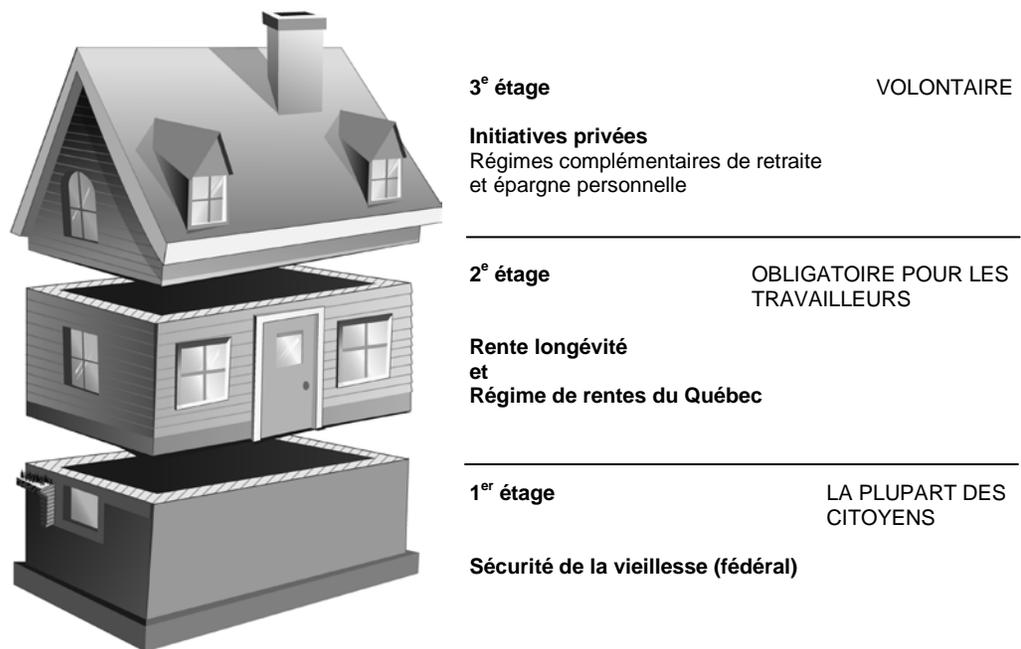
La rente longévité vise essentiellement deux buts :

- **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.

La rente longévité serait bâtie progressivement sur une longue période. Cette prudence permettrait de tenir compte des enseignements tirés de la mise en place du Régime de rentes du Québec : le contexte entourant la création de la rente longévité continuera d'évoluer, et on doit être capable de s'y adapter graduellement.

GRAPHIQUE 21

Représentation des composantes du système de retraite québécois – 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.

□ Des objectifs mis en œuvre, des valeurs et des principes respectés

Le nouveau système de retraite proposé par le comité d'experts est un système conçu pour atteindre les **deux objectifs** formulés globalement, soit :

- assurer la sécurité financière des travailleurs lors de la retraite;
- le faire de façon durable, grâce à la définition d'une promesse et de moyens de financement visant la pérennité du système.

Ce système respecte les **valeurs** retenues par le comité d'experts.

- La rente longévité est **équitable sur le plan intergénérationnel**. La rente longévité serait pleinement capitalisée et son financement entièrement assuré par les participants et leurs employeurs. La rente longévité ne s'appliquerait pas au passé. Elle serait conçue pour l'avenir. Elle n'entraînerait pas de nouvelles dettes, transférées aux jeunes générations.
- Le nouveau système de retraite est **transparent**. Le système proposé par le comité d'experts est un système transparent quant aux promesses définies et aux coûts à assumer. Dans ce système, les promesses définies dans les régimes à prestations déterminées tiendraient compte des engagements financiers que l'employeur et les participants sont prêts à assumer.
- Le nouveau système **responsabilise** les travailleurs face à leur sécurité financière à la retraite. La responsabilisation des travailleurs en vue de la retraite passerait par l'épargne et par des régimes dont le financement est assuré en partie par les participants, au-delà des régimes de base visant des objectifs sociaux.

La responsabilisation des travailleurs passe aussi par des changements de comportements. Le comité d'experts est convaincu que les travailleurs font partie de la solution aux difficultés rencontrées par les régimes dont ils bénéficient.

- Dans le système proposé par le comité d'experts, les travailleurs s'adapteraient aux nouvelles réalités démographiques et économiques, en ne quittant plus aussi tôt leur vie active.
- Ils le feraient également en épargnant davantage, acceptant ainsi de reporter leur consommation pour s'assurer un revenu suffisant à la retraite.

Le système proposé respecte les **principes** privilégiés par le comité.

- Le système se rapproche de la **vérité des coûts de financement** des revenus de retraite. La nouvelle rente longévité proposée par le comité serait entièrement capitalisée, et les cotisations correspondraient à la promesse définie. Les propositions concernant les régimes à prestations déterminées visent à revenir à la réalité financière de ces régimes.
- La **diversification** des sources de revenu de retraite serait respectée. Le système de retraite proposé par le comité d'experts reste plus que jamais fondé sur la diversité. Pour le comité d'experts, la retraite doit rester une responsabilité partagée entre l'État, les travailleurs et les employeurs.

Avec la rente longévité proposée par le comité d'experts, l'État ne se substitue pas aux régimes privés de retraite.

- Cette rente serait entièrement financée par les travailleurs et leurs employeurs, et non par les contribuables.
 - La coordination* des régimes privés avec la rente longévité permettrait de réduire le coût des régimes privés couvrant déjà le risque de longévité.
- Le système de retraite reposerait sur un cadre législatif **flexible**. Le comité propose une démarche permettant de rendre rapidement le cadre législatif plus flexible, afin de stabiliser le financement des régimes de retraite en offrant aux parties la possibilité de trouver des solutions adaptées à leurs besoins et aux nouvelles réalités. Cette flexibilité s'appliquerait principalement au traitement des droits acquis, dont le respect ne doit pas se faire au détriment de l'intérêt collectif.
- Le système permettrait de tirer davantage parti de la **mutualisation**. La rente longévité permettrait de gérer collectivement le risque de survivre à ses épargnes, ce que l'on appelle le risque de longévité, au bénéfice de l'ensemble des travailleurs.

1. AGIR SUR LA LONGÉVITÉ : UNE RENTE LONGÉVITÉ POUR TOUS LES TRAVAILLEURS QUÉBÉCOIS

1.1 La création d'une rente longévité

Le comité d'experts recommande l'ajout d'un nouveau pilier au système de retraite québécois, avec la création en faveur de tous les travailleurs québécois d'une rente longévité, totalement capitalisée et se rapprochant de la vérité des coûts.

Recommandation n° 1

Le comité d'experts recommande l'établissement d'une rente longévité, au bénéfice de tous les travailleurs québécois, totalement capitalisée et définie en se rapprochant de la vérité des coûts.

- Tous les travailleurs bénéficieraient, à partir de 75 ans, d'une rente à prestations déterminées. La promesse serait définie de façon réaliste.
- 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 (conseil d'administration de la Régie), et les actifs gérés par la Caisse de dépôt et placement du Québec.
 - La gouvernance de la rente longévité comprendrait l'adoption d'une politique de gestion des risques, incluant une politique de financement, une politique de placement et une politique de prestations.
 - Le conseil d'administration aurait dorénavant le pouvoir de définir les cotisations, l'indexation des prestations et le niveau de la rente, et ainsi d'agir pour rétablir le financement, s'il y a lieu, dans le cadre des mécanismes prévus par la Loi. Le conseil d'administration ne pourrait cependant modifier l'âge du début de versement des prestations, soit 75 ans.
- Son financement serait assuré par des cotisations provenant des employeurs et des employés. 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 la finançant.
- Les cotisations tiendraient compte de la constitution d'une marge de manœuvre, pour en assurer la pérennité. La mise en place pourrait être graduelle sur cinq ans, afin de minimiser l'impact du financement de la rente longévité sur les entreprises et sur les travailleurs.

Les régimes de retraite à prestations déterminées pourraient être coordonnés⁷⁴ avec la rente longévité, à partir de 75 ans et jusqu'à concurrence du maximum des gains admissibles. Le comité d'experts recommande que cette coordination soit une option dans les régimes dont l'employeur est privé, mais qu'elle s'applique obligatoirement pour les régimes dont l'employeur est public.

En ce qui concerne le traitement fiscal de la rente longévité, le comité d'experts recommande qu'il soit identique à celui du Régime de rentes du Québec, à l'exception du crédit d'impôt du Québec, qui devrait être un crédit d'impôt explicite. Tout comme pour le Régime de rentes du Québec, l'accumulation des prestations de la rente longévité ne devrait pas entrer dans le calcul du facteur d'équivalence.

⁷⁴ On trouvera en annexe 3, en page 201, des exemples illustratifs de l'impact de la coordination de la rente longévité avec un régime complémentaire de retraite.

□ Les caractéristiques de la rente longévité

De façon plus précise, la rente longévité proposée par le comité d'experts aurait les caractéristiques suivantes.

■ La prestation versée

Tous les travailleurs québécois âgés de 18 à 74 ans seraient couverts.

La rente longévité s'appliquerait à tous les travailleurs, quel que soit leur niveau de revenu. Pour ce qui est des revenus les plus bas, on ne peut les exclure 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.

La rente serait payable à compter du premier mois qui suit le 75^e anniversaire.

Le crédit de rente* serait égal à 0,5 % du salaire soumis à la cotisation – donc jusqu'au maximum des gains admissibles du Régime de rentes du Québec, soit 51 100 \$ en 2013.

— Chaque année de cotisation donnerait droit à un crédit de rente. Durant une période d'inactivité, il n'y aurait pas de cotisations, et donc pas d'accumulation de crédits de rente.

— Il n'y aurait aucune limite au nombre d'années cotisées et donc créditées. Par exemple :

- un travailleur cotisant durant 40 ans, soit de 25 ans à 64 ans, aurait droit à partir de 75 ans à une prestation représentant 20 % de son salaire, jusqu'au maximum des gains admissibles;
- un travailleur qui cotiserait toutes les années, de 18 ans à 74 ans, aurait droit à un remplacement du revenu de 28,5 %, jusqu'au maximum des gains admissibles.

— 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.

— Le salaire sur lequel la rente serait déterminée serait indexé jusqu'à 75 ans, considérant la moyenne du maximum des gains admissibles des cinq dernières années, soit l'année du début de paiement de la rente longévité et les quatre années précédentes, par rapport au maximum des gains admissibles de l'année de la cotisation.

— La rente serait garantie cinq ans. Au décès d'un participant avant la retraite, une prestation de décès d'un montant équivalent à cinq années de paiement garanti de la rente longévité serait payable. Si le décès d'un retraité survenait avant 80 ans, la valeur actualisée des paiements jusqu'à 80 ans serait payée aux ayants droit.

■ **L'âge du début de versement des prestations à 75 ans ne pourrait pas être modifié**

La rente ne pourrait pas être anticipée, ni ajournée. L'âge du début de versement des prestations, soit 75 ans, ne serait pas modifié.

Cela signifie qu'une amélioration de l'espérance de vie au-delà des hypothèses incluses dans les tables générationnelles au moment de l'implantation du régime ou de mauvais rendements ne pourrait pas conduire à une modification de l'âge du début de versement des prestations.

Ces éléments seraient pris en compte par le conseil d'administration grâce aux différentes mesures qu'il aurait le pouvoir de déterminer pour maintenir la situation financière de la rente longévité – soit en modifiant les cotisations, en revoyant l'indexation des prestations et en ajustant le niveau de la rente, dans le cadre des mécanismes prévus par la Loi.

■ **Des cotisations des employeurs et des travailleurs**

La rente longévité serait financée par des cotisations obligatoires des employeurs et des travailleurs. Les travailleurs autonomes devraient verser la totalité de la cotisation.

Le taux de cotisation serait partagé également entre l'employeur et les travailleurs. Le taux ne varierait pas en fonction du sexe ou de l'âge.

L'indexation de la rente après la retraite serait égale à l'augmentation de l'indice des prix à la consommation, comme c'est le cas dans le Régime de rentes du Québec, mais elle serait conditionnelle à la situation financière du régime.

Des exemples concrets : quelques cas types

Une illustration simple permet de mesurer l'importance de la rente longévité accumulée par un travailleur, selon le nombre d'années de cotisations.

Le tableau 9 présente le montant de la rente longévité qu'un travailleur gagnant 25 550 \$ par an (la moitié du maximum des gains admissibles) ou 51 100 \$ par an (le maximum des gains admissibles) recevrait à partir de 75 ans.

- Un travailleur en fin de carrière n'ayant cotisé que durant cinq années recevrait à partir de 75 ans une rente longévité représentant 2,5 % de son salaire.
- Ce pourcentage de remplacement passe à 10 % si le travailleur a cotisé pendant 20 ans à la rente longévité.
- Dans le cas d'un jeune travailleur qui cotisera toute sa carrière à la rente longévité – soit une période de 40 ans dans l'exemple présenté ici – le pourcentage de remplacement du salaire atteindrait 20 %.
- Pour un travailleur ayant travaillé de 18 à 74 ans, soit durant 57 ans, le pourcentage du salaire atteindrait 28,5 %.

TABLEAU 9

Illustration des cotisations et des prestations de la rente longévité pour divers cas types

(en dollars constants, selon le maximum des gains admissibles de 2013)

Salaire annuel	Cotisations de l'employé de 25 ans à 64 ans		Prestations à partir de 75 ans	
	Par année		Par année	% du salaire moyen ⁽¹⁾
Jeune travailleur qui cotisera toute sa carrière (40 ans)				
25 550 \$	421,58		5 110	20 %
51 100 \$ et plus	843,15		10 220	20 %
Travailleur à mi-carrière qui cotisera pendant 20 ans				
25 550 \$	421,58		2 555	10 %
51 100 \$ et plus	843,15		5 110	10 %
Travailleur en fin de carrière qui cotisera pendant 5 ans				
25 550 \$	421,58		639	2,5 %
51 100 \$ et plus	843,15		1 278	2,5 %
Salaire annuel	Cotisations de l'employé de 18 ans à 74 ans		Prestations à partir de 75 ans	
	Par année		Par année	% du salaire moyen ⁽¹⁾
Jeune travailleur qui cotisera toute sa carrière (57 ans)				
25 550 \$	421,58		7 282	28,5 %
51 100 \$ et plus	843,15		14 564	28,5 %

(1) Jusqu'à concurrence du maximum des gains admissibles (51 100 \$).

Note : Par souci de simplicité, les cas ne tiennent compte d'aucune indexation et supposent un salaire fixe durant toute la carrière.

Un exemple concret d'application de la rente longévité

Nous sommes en 2017. Charles a 36 ans. Il aura 75 ans en 2056. En 2017, il gagne un salaire de 37 000 \$. Charles veut savoir quel sera le niveau du crédit de la rente longévité se rapportant à l'année de cotisation 2017.

La rente longévité est évaluée en tenant compte du salaire de chaque année, et ce, jusqu'au maximum des gains admissibles (MGA). Le crédit de rente accordé est de 0,5 % du salaire. Ce crédit est indexé jusqu'au moment où débute la rente, soit 75 ans. Le facteur d'indexation est :

$$\frac{\text{Moyenne des MGA des années où l'âge sera de 71, 72, 73, 74 et 75}}{\text{MGA de l'année du salaire}}$$

Dans cet exemple, cela revient à :

$$\frac{\text{Moyenne des MGA des années 2052, 2053, 2054, 2055 et 2056}}{\text{MGA de l'année 2017}}$$

Le maximum des gains admissibles de 2017 est de 58 000 \$.

- Les maximums des gains admissibles des années 2052, 2053, 2054, 2055 et 2056 seront respectivement de 174 600 \$, 180 100 \$, 185 900 \$, 191 900 \$ et 198 000 \$.
- La moyenne des maximums des gains admissibles des années 2052, 2053, 2054, 2055 et 2056 = 186 100 \$
- Le facteur d'indexation est donc de : 186 100 \$ / 58 000 \$ = 3,21
- Le crédit de rente de Charles se rapportant à l'année 2017 sera donc de 0,5 % x 37 000 \$ x 3,21 = 593,85 \$

Pour l'année 2017, Charles aura droit à un crédit de rente de 593,85 \$. Sa rente totale sera établie en additionnant tous les crédits de rente qu'il aura accumulés pour chaque année de travail.

De nouvelles responsabilités pour le conseil d'administration de la Régie des rentes du Québec

Le conseil d'administration de la Régie des rentes du Québec exercerait à l'égard de la rente longévité des responsabilités et des pouvoirs dont il ne dispose pas avec le Régime de rentes du Québec. Ce faisant, la création de la rente longévité introduirait une nouvelle dynamique dans la gouvernance exercée par le conseil d'administration de la Régie des rentes du Québec.

☐ De nombreux avantages

La mise en place de la nouvelle rente longévité aurait de nombreux avantages.

La rente longévité permettrait de mutualiser le risque de longévité, au bénéfice de l'ensemble des travailleurs⁷⁵. Il faut rappeler que, sur une base individuelle, le risque de longévité est le risque qu'une personne vive plus longtemps que la période couverte par son épargne-retraite.

Elle représenterait une façon très efficace d'épargner pour tenir compte de ce risque et financer ainsi les conséquences de vivre plus longtemps que ses épargnes. La rente longévité accroîtrait l'effort d'épargne en vue de la retraite, rendant acceptable le report de consommation que cet effort implique.

L'ajout de ce nouveau pilier dans le système actuel permettrait ainsi, à terme, à un plus grand nombre de travailleurs québécois de profiter d'une meilleure sécurité financière. Pour les travailleurs ne bénéficiant pas d'un régime à prestations déterminées, la rente longévité offrirait une promesse dont ils ne bénéficient pas actuellement.

La mise en place de la rente longévité renforcerait également les régimes à prestations déterminées.

- L'établissement de la rente longévité allègerait significativement les pressions menaçant les régimes à prestations déterminées, en réduisant le risque de longévité assumé actuellement par ces régimes.
- La rente longévité serait plus sécuritaire qu'un régime à prestations déterminées d'un seul employeur, ou qu'un régime à prestations déterminées sectoriel.

Ce que la rente longévité ne serait pas

Une autre façon de définir la rente longévité consiste à souligner ce qu'elle ne serait pas.

- La rente longévité ne forcerait pas à retarder sa retraite à 75 ans.
- La rente longévité ne s'appliquerait pas à tous les citoyens. Elle viserait les travailleurs.
- Il ne s'agirait pas d'un régime social. Il s'agirait d'un régime de retraite, financé par les employeurs et les travailleurs, soit ceux qui en bénéficient. Le régime ne serait pas conçu pour couvrir le décès ou l'invalidité.
- La rente longévité ne s'appliquerait pas au passé. Elle serait conçue pour l'avenir, et viserait à respecter l'équité intergénérationnelle, l'une des valeurs retenues par le comité.

⁷⁵ Voir ci-dessus, page 34.

1.2 Le financement de la rente longévité

La rente longévité se rapprocherait de la vérité des coûts. La rente serait entièrement capitalisée. Son financement s'appuierait sur des hypothèses actuarielles plus conservatrices que pour le Régime de rentes du Québec.

Une approche prudente

En utilisant un taux de rendement réel de 3 %, le comité d'experts recommande une approche prudente, afin que la rente longévité passe à travers le temps, qu'elle soit viable et que l'on ait une meilleure certitude de respecter la promesse.

Selon les évaluations de la Régie des rentes du Québec, le coût du régime s'établirait à 3,3 % du salaire, jusqu'à concurrence du maximum des gains admissibles, réparti à égalité entre les employeurs et les travailleurs – soit 1,65 % pour les employeurs et 1,65 % pour les travailleurs. Cette évaluation tient compte de l'amélioration de l'espérance de vie projetée après la mise en place de la rente longévité.

Ce taux a été calculé en utilisant les hypothèses de l'analyse actuarielle du Régime de rentes du Québec, à l'exception du taux de rendement réel. Dans ce cas, on a retenu un taux de rendement réel de 3 %, au lieu de 4,5 %, parce que le régime est entièrement capitalisé.

Un changement de culture

La mise en place de la rente longévité correspondrait à un changement de culture, en matière de système de retraite.

- La rente longévité bénéficierait pleinement aux générations entrant actuellement sur le marché du travail.
- La rente longévité permettrait une accumulation adéquate du capital, afin de remplir sa promesse. Les sommes accumulées dans le cadre de la rente longévité atteindraient rapidement un montant significatif. Selon les estimations de la Régie des rentes du Québec, la rente longévité pourrait bénéficier d'un capital cumulé de plus de 50 milliards de dollars (en dollars constants) à la fin de la dixième année suivant sa mise en place, alors que les sorties de fonds seraient encore limitées.

TABLEAU 10

Projection de l'actif de la rente longévité
(en millions de dollars constants)

Année	Entrées de fonds			Sorties de fonds		Actifs
	Cotisations	Revenus de placement	Total	Total		
1	4 439	120	4 559	4		4 555
2	4 502	367	4 869	9		9 312
3	4 560	623	5 184	15		14 262
4	4 609	890	5 498	22		19 390
5	4 663	1 166	5 829	31		24 716
6	4 708	1 453	6 161	41		30 233
7	4 759	1 750	6 509	52		35 952
8	4 805	2 058	6 863	66		41 873
9	4 850	2 376	7 226	81		47 996
10	4 899	2 706	7 605	100		54 329
15	5 136	4 518	9 655	278		89 133
20	5 453	6 604	12 057	741		129 068

Note : Le tableau a été construit en dollars courants puis toutes les valeurs ont été ramenées en dollars constants en fonction du taux d'inflation anticipé.

Source : Régie des rentes du Québec.

Comme on l'a souligné précédemment⁷⁶, advenant que la situation financière de la rente longévité se détériore, le conseil d'administration devrait prendre les mesures nécessaires pour la rétablir, sans toucher cependant à l'âge de début des prestations, soit 75 ans. Ces mesures seraient prises dans le cadre des mécanismes prévus par la Loi.

La possibilité d'une mise en place graduelle

La cotisation de la rente longévité pourrait être introduite sur une période de cinq ans, afin de minimiser l'impact du financement de la rente longévité sur les entreprises et sur les travailleurs⁷⁷. Dans un tel cas, le taux de cotisation de 3,3 % devrait être adapté pour assurer le financement de la rente.

Par exemple, si le taux de cotisation était introduit progressivement sur cinq ans sans être ajusté, les cotisations moindres des quatre premières années feraient baisser significativement l'actif accumulé : après dix ans, le capital accumulé serait d'environ 43 milliards de dollars plutôt que de 54 milliards de dollars. Après 20 ans, le capital accumulé se chiffrerait à 114 milliards de dollars environ, plutôt qu'à 129 milliards de dollars.

⁷⁶ Voir ci-dessus, page 123.

⁷⁷ Voir l'évaluation de l'impact économique de la rente longévité en annexe 4, page 203.

□ 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 en fait 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 ce régime – soit la gestion au bénéfice des participants du risque de longévité, l'assurance d'un effort d'épargne dont les travailleurs concernés profiteront plus tard, la contribution des employeurs à cet effort et l'immobilisation des fonds épargnés afin qu'ils ne servent qu'à la retraite.

Globalement, les coûts d'administration de la rente longévité seraient faibles, grâce aux économies réalisées pour ce qui est de son administration et de la gestion des placements.

- La rente longévité serait administrée par la Régie des rentes du Québec, dans le respect des nouvelles politiques dont elle devrait se doter, et ses actifs seraient gérés par la Caisse de dépôt et placement du Québec.
- Les prestataires étant les mêmes personnes – soit les travailleurs du Québec – on pourrait profiter d'économies d'échelle fort significatives. La Régie des rentes du Québec dispose déjà de tous les dossiers des futurs prestataires de la rente longévité. Les cotisants au titre de la rente longévité seraient les mêmes que les cotisants qu'elle sert avec le Régime de rentes du Québec.

Les implications fiscales de la rente longévité

La mise en place de la rente longévité aurait certains impacts fiscaux.

Le crédit d'impôt

Les prestations reçues à la retraite seraient imposables.

Les cotisations versées par les employeurs pour financer la rente longévité seraient déductibles.

Les cotisations versées par les travailleurs au titre de la rente longévité donneraient droit à un crédit d'impôt au moment de la production des déclarations fiscales fédérale et du Québec.

Le facteur d'équivalence

Le système fiscal canadien (fédéral et les provinces, dont le Québec) prévoit une limite globale à l'épargne-retraite bénéficiant d'un traitement fiscal préférentiel. Cette limite est égale à 18 % du revenu gagné d'un particulier, jusqu'à concurrence d'un plafond.

Dans le cadre de cette limite, les particuliers peuvent bénéficier d'une aide fiscale en cotisant à un régime enregistré d'épargne-retraite (REER), à un régime de pension agréé (régime à prestations déterminées et régime à cotisation déterminée), ou à un régime de participation différée aux bénéfices.

Pour assurer une certaine cohérence entre les différents régimes, il existe un facteur d'équivalence ayant pour but de calculer ce à quoi équivaut un régime complémentaire de retraite, dans le calcul de la limite de l'épargne-retraite donnant droit à une aide fiscale.

- Le facteur d'équivalence représente le montant total des crédits de pension d'un particulier ou d'un employeur pour l'année, en vertu d'un régime complémentaire.
- Le calcul du facteur d'équivalence permet d'uniformiser le traitement fiscal des différents types de régimes de retraite.

Il faut noter que l'accumulation des prestations au Régime de rentes du Québec (ou au Régime de pensions du Canada) n'entre pas dans le calcul du facteur d'équivalence.

Symétriquement, l'accumulation des prestations de la rente longévité devrait être traitée comme celle du Régime de rentes du Québec ou du Régime de pensions du Canada.

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

Les graphiques 22 à 26 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.
- Dans tous les cas, l'individu aura gagné l'équivalent du maximum des gains admissibles toute sa vie active, soit environ 50 000 \$⁷⁸, et il souhaite remplacer 60 % de son salaire à la retraite, pour pouvoir disposer d'un revenu de retraite de 30 000 \$.
- On suppose également que l'individu décède à 90 ans dans tous les cas.
- Ces graphiques permettent de chiffrer la valeur des initiatives privées nécessaires pour atteindre le revenu à la retraite souhaité⁷⁹. La surface hachurée représente les revenus provenant de son régime de retraite privé ou de son épargne personnelle nécessaires pour lui permettre d'atteindre le niveau de remplacement de revenu souhaité.

■ Grâce à la rente longévité, le travailleur peut planifier son épargne pour la retraite

On constate que la mise en place de la rente longévité aide le travailleur à planifier son épargne en vue de la retraite.

- Avec la mise en place de la rente longévité, le travailleur pourrait compter, à partir de 75 ans, sur les revenus de cette rente – ces revenus s'ajoutant aux revenus provenant de la Pension de la sécurité de la vieillesse, du Régime de rentes du Québec et des régimes privés auxquels le travailleur aurait souscrit durant sa carrière.
- Entre la prise de la retraite effective et l'âge de 75 ans, les revenus d'un travailleur seraient composés de la rente du Régime de rentes du Québec (débutant soit à 60 ans ou à 65 ans), de la Pension de la sécurité de la vieillesse (débutant à 67 ans) et des revenus provenant des régimes de retraite à prestations déterminées et à cotisation déterminée, ainsi que de l'épargne personnelle.

⁷⁸ Le maximum des gains admissibles pour 2013 est de 51 100 \$. La valeur approximative de 50 000 \$ a été choisie afin de faciliter la compréhension des illustrations présentées.

⁷⁹ Les valeurs actualisées présentées tiennent compte, en plus des hypothèses présentées, d'un taux d'actualisation réel de 2 % et d'une indexation annuelle des initiatives privées – tout comme le Régime de rentes du Québec et la Pension de la sécurité de la vieillesse.

■ **Les deux premiers scénarios : la retraite à 65 ans**

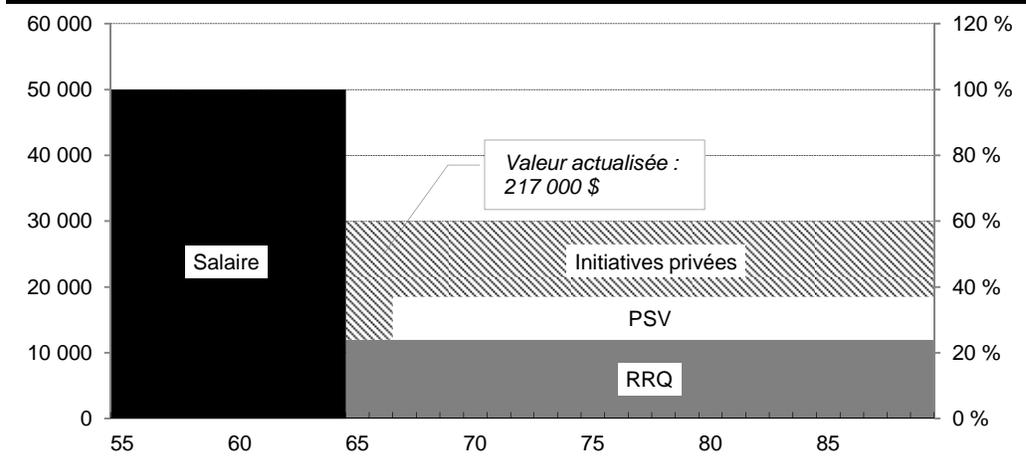
Les **deux premiers scénarios** correspondent à la situation d'un individu prenant sa retraite à l'âge normal – soit 65 ans – et demandant dès ce moment sa rente du Régime de rentes du Québec.

Le **premier scénario**, présenté dans le graphique 22, correspond à la situation actuelle, où la rente longévité n'existe pas. Aucune modification n'a été apportée au système de retraite (à l'exception du report de la Pension de la sécurité de la vieillesse à 67 ans, déjà annoncé).

- L'individu décide de se retirer à l'âge normal de la retraite, soit à 65 ans, et demande alors sa rente du Régime de rentes du Québec.
- À 67 ans, il commence à recevoir sa Pension de la sécurité de la vieillesse.
- Pour ceux qui n'ont pas accès à un régime à prestations déterminées, ce scénario représente des risques considérables, puisqu'ils doivent gérer les risques financiers et de longévité.
- Dans ce scénario, la valeur actualisée des initiatives privées engagées pour financer la retraite est d'environ **217 000 \$**.

GRAPHIQUE 22

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.

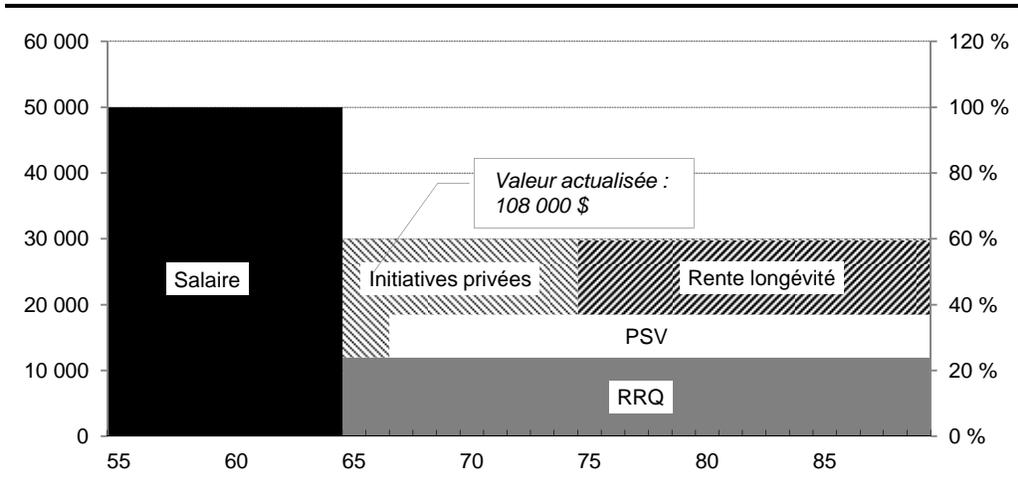
Dans le **deuxième scénario**, illustré avec le graphique 23, l'individu peut compter sur la rente longévité dans sa planification. On doit noter l'avantage qu'il en retire.

- À 67 ans, la personne commence à recevoir sa Pension de la sécurité de la vieillesse.
- Cette fois-ci, l'implantation de la rente longévité permet de penser différemment la retraite.
 - De 65 à 75 ans, la personne se trouve placée devant le même défi que dans le premier scénario. Il lui faut combler son besoin de remplacement de salaire avec son régime de retraite privé ou avec son épargne personnelle.
 - À partir de 75 ans, la rente longévité prend le relais pour une partie importante du revenu à remplacer. Au total donc, la façon de planifier l'utilisation du régime de retraite privé ou de l'épargne personnelle est significativement modifiée : la période plus exigeante sur le plan financier est ramenée à une dizaine d'années et le risque de longévité est pratiquement éliminé.
- Dans ce scénario, la valeur actualisée des initiatives privées engagées pour financer la retraite est de près de **108 000 \$**. La rente longévité offre ainsi une aide significative aux travailleurs, en leur permettant de concentrer le besoin d'épargne personnelle sur une période allant de l'année de la retraite jusqu'à 75 ans.

GRAPHIQUE 23

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.

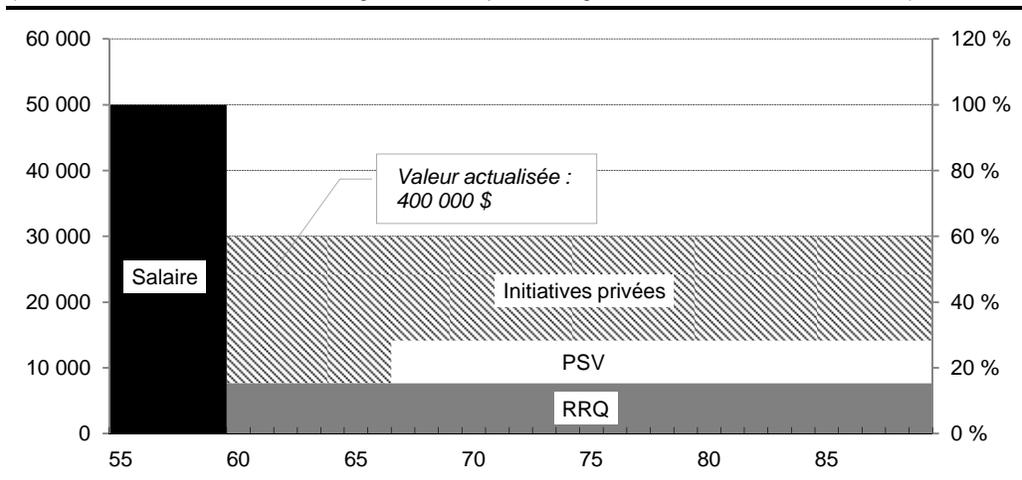
Le **troisième scénario**, illustré avec le graphique 24, est identique au premier, mais l'individu choisit de partir à la retraite à l'âge de 60 ans.

- L'individu décide de demander sa rente anticipée du Régime de rentes du Québec à 60 ans.
- À 67 ans, il commence à recevoir sa Pension de la sécurité de la vieillesse.
- Comme dans le premier scénario, pour ceux qui n'ont pas accès à un régime à prestations déterminées, cette façon de prendre sa retraite représente des risques considérables puisque ces personnes doivent gérer les risques financiers et de longévité.
- Dans ce scénario, la valeur actualisée des initiatives privées engagées pour financer la retraite est d'environ **400 000 \$**.

GRAPHIQUE 24

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.

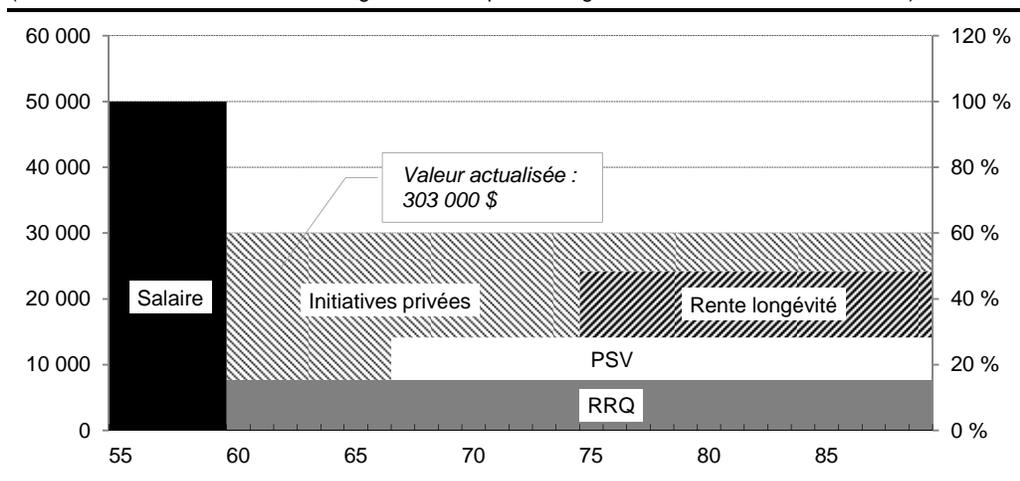
Dans le **quatrième scénario**, illustré par le graphique 25, et comme dans le scénario précédent, la personne retenue a décidé de quitter le marché du travail à l'âge de 60 ans et elle demande immédiatement sa rente anticipée du Régime de rentes du Québec.

- À 67 ans, la personne commence à recevoir sa Pension de la sécurité de la vieillesse.
- Par rapport au deuxième scénario, on remarque que le choix de prendre une retraite hâtive oblige l'individu à financer par son épargne ou son régime complémentaire une part plus importante du revenu de remplacement à partir de 75 ans, la couverture par rapport au risque de longévité étant réduite. Par rapport au scénario précédent, la rente longévité réduirait tout de même en bonne partie ce risque.
- Dans ce scénario, la valeur actualisée des initiatives privées engagées pour financer la retraite est d'environ **303 000 \$**.

GRAPHIQUE 25

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)



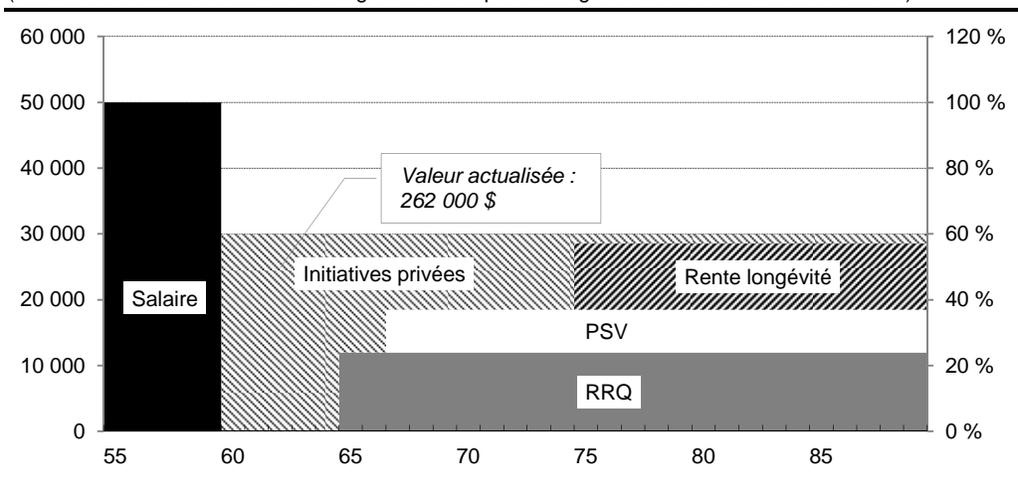
Source : Régie des rentes du Québec.

Dans le **cinquième scénario**, illustré avec le graphique 26, 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.

- De 60 à 65 ans, elle s'appuie uniquement sur son régime de retraite privé ou sur son épargne personnelle pour atteindre le niveau de remplacement de revenu souhaité.
- À partir de 65 ans, et par rapport au scénario précédent, elle bénéficie de la rente normale du Régime de rentes du Québec, conformément aux règles en vigueur. À cette rente s'ajoute, à partir de 67 ans, la Pension de la sécurité de la vieillesse.
- À partir de 75 ans, la rente longévité comble presque entièrement l'écart permettant d'atteindre l'objectif de remplacement de revenu.
- Ainsi, en adaptant son comportement, l'individu a pu se prémunir en bonne partie contre le risque de longévité, quel que soit le type de régime complémentaire ou d'épargne personnelle dont il dispose, et malgré son choix de prendre sa retraite de façon hâtive.
- Dans ce scénario, la valeur actualisée des initiatives privées engagées pour financer la retraite est d'environ **262 000 \$**.

GRAPHIQUE 26

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

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 les deux événements que sont le départ à la retraite et la prise de la rente du Régime de rentes du Québec.

□ La rente longévité : pour tenir compte de la prolongation de l'espérance de vie

L'établissement de ce nouveau pilier vise à tenir compte de la prolongation de l'espérance de vie : le système de retraite québécois doit intégrer cette réalité afin de permettre à l'ensemble des travailleurs de bénéficier d'un revenu adéquat tout au long de la retraite.

- 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 – couplée à une modification des comportements.
- Le régime permettrait en particulier aux travailleurs ne bénéficiant pas d'un régime établi dans l'entreprise d'avoir accès à des revenus supplémentaires.
- Le régime 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 à la rente longévité

Au-delà de tout ce qui a déjà été présenté, la rente longévité présente d'autres avantages.

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. Les crédits de rente acquis chaque année seraient indexés en fonction des salaires, peu importe le nombre d'emplois occupés par le travailleur.

1.3 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.

Deux recommandations

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.

Pas de recommandation sur l'âge de la retraite

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.

Recommandation n° 2

Le comité souscrit à la décision du gouvernement d'ajuster le facteur d'ajustement pour inciter au report de l'âge de prise de la retraite. Ces ajustements sont en cours d'application.

Le comité recommande par ailleurs que le Régime de rentes du Québec soit adapté afin de faire en sorte que tous les gains de travail après 60 ans inférieurs à la moyenne des gains en carrière n'affectent pas à la baisse le niveau de la rente de retraite et ainsi mettre fin aux effets non intentionnels de la règle applicable aux revenus de travail gagnés après l'âge de 60 ans.

Le comité d'experts recommande d'imposer une nouvelle règle obligeant à capitaliser à 100 % toute amélioration future apportée au régime.

Avec les ajustements prévus au facteur d'ajustement, l'incitatif à prendre la rente de la Régie des rentes du Québec plus tôt sera essentiellement éliminé.

Après 65 ans, il y aura une forte incitation à retarder la prise de la rente.

□ Des illustrations de stratégies possibles par rapport au Régime de rentes du Québec

Les graphiques 27 à 30 illustrent les stratégies que le comité d'experts souhaite promouvoir par rapport au Régime de rentes du Québec, et cela dès maintenant, en faisant abstraction de la mise en place de la rente longévité.

- Les hypothèses de base concernant le niveau du salaire et l'objectif de remplacement de revenu à la retraite sont les mêmes que dans les scénarios utilisés précédemment pour illustrer la mise en place de la rente longévité⁸⁰.
- Comme dans les scénarios précédents également, la surface hachurée représente les revenus, provenant de son régime de retraite privé ou de son épargne personnelle, nécessaires pour lui permettre d'atteindre le niveau de remplacement de revenu souhaité.
- Ces stratégies sont illustrées avec quatre scénarios, fondés sur les règles actuelles du Régime de rentes du Québec. L'application de la recommandation 2 ne ferait que renforcer les conclusions auxquelles mènent les scénarios présentés.

⁸⁰ Voir ci-dessus, page 132.

■ Les deux premiers scénarios : la retraite à 65 ans

Dans les **deux premiers scénarios**, l'individu prend sa retraite à 65 ans, avec des stratégies différentes par rapport au Régime de rentes du Québec.

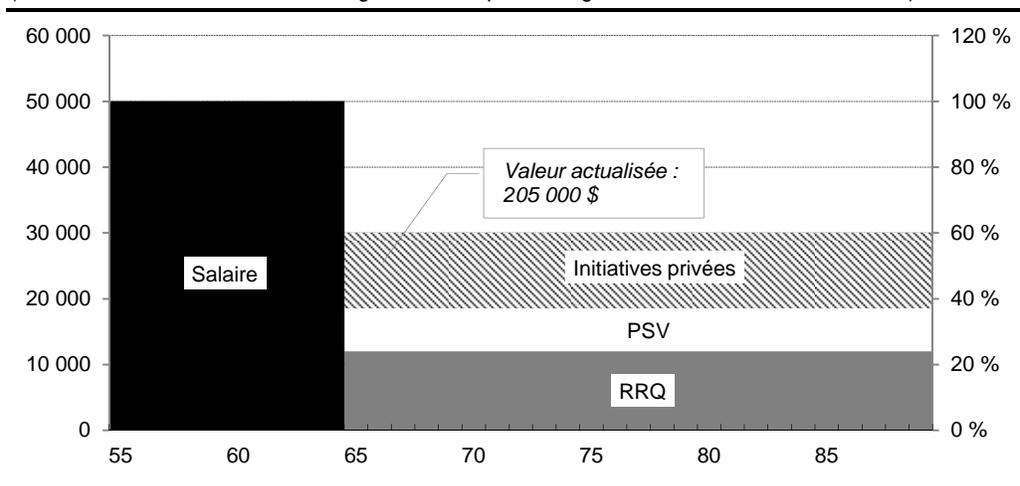
Dans le **premier scénario**, illustré par le graphique 27, l'individu prend sa retraite à l'âge normal, soit à 65 ans. Il demande à ce moment-là sa rente du Régime de rentes du Québec ainsi que sa Pension de la sécurité de la vieillesse.

- L'individu doit financer une part importante de son revenu de remplacement jusqu'à la fin de ses jours.
- Dans ce scénario, la valeur actualisée des initiatives privées engagées pour financer la retraite est d'environ **205 000 \$**.

GRAPHIQUE 27

Composition du revenu à la retraite selon l'âge – retraite 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.

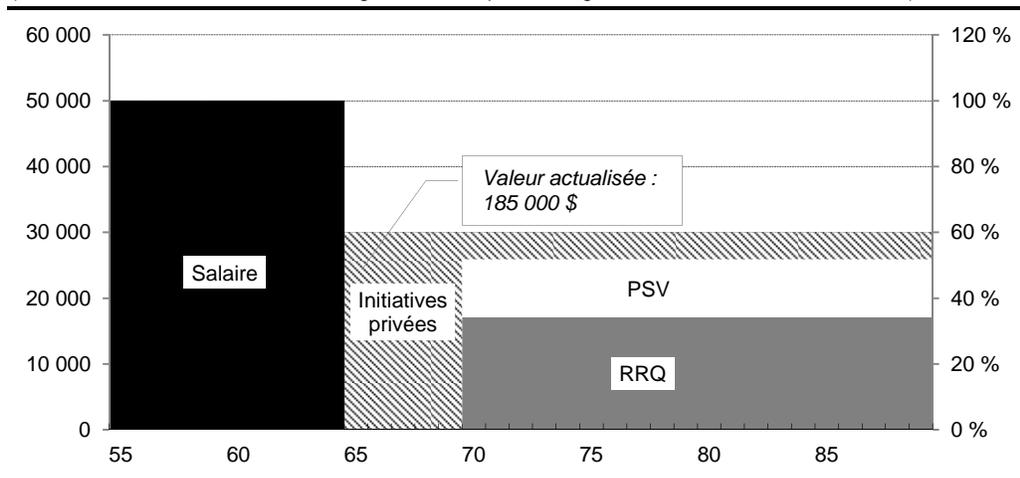
Dans le **deuxième scénario**, illustré par le graphique 28, l'individu prend toujours sa retraite à l'âge normal, soit à 65 ans, mais il utilise les outils à sa disposition pour réduire son risque de longévité : il demande sa rente du Régime de rentes du Québec ainsi que sa Pension de la sécurité de la vieillesse à 70 ans⁸¹.

- L'individu concentre ainsi son besoin d'épargne durant les cinq premières années de sa retraite.
- Il réduit substantiellement la part de son revenu de remplacement qu'il doit financer à partir de 70 ans.
- Dans ce scénario, la valeur actualisée des initiatives privées engagées pour financer la retraite est d'environ **185 000 \$**.

GRAPHIQUE 28

Composition du revenu à la retraite selon l'âge – retraite à 65 ans avec report des rentes à 70 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.

⁸¹ Le report à 70 ans du versement de la Pension de la sécurité de la vieillesse sera possible à compter du 1^{er} juillet 2013.

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

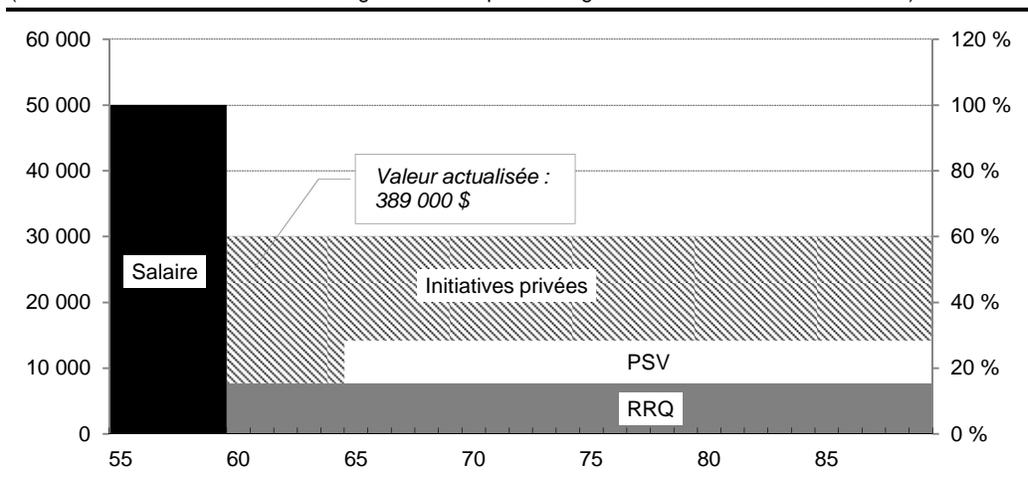
Dans les **deux scénarios suivants**, l'individu prend sa retraite à 60 ans, utilisant dans chacun des scénarios des stratégies différentes par rapport au Régime de rentes du Québec.

Dans le **troisième scénario**, illustré par le graphique 29, l'individu prend sa retraite plus tôt, soit à 60 ans. Il demande à ce moment sa rente du Régime de rentes du Québec. Il commence à recevoir sa Pension de la sécurité de la vieillesse à l'âge normal de 65 ans.

- Comme dans le premier scénario, l'individu doit financer une part importante de son revenu de remplacement jusqu'à la fin de ses jours.
- Évidemment, comme il prend sa retraite plus tôt, il doit financer par des initiatives privées l'épargne nécessaire pour ses cinq premières années à la retraite.
- Dans ce scénario, la valeur actualisée des initiatives privées engagées pour financer la retraite est d'environ **389 000 \$**.

GRAPHIQUE 29

Composition du revenu à la retraite selon l'âge – retraite anticipée à 60 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.

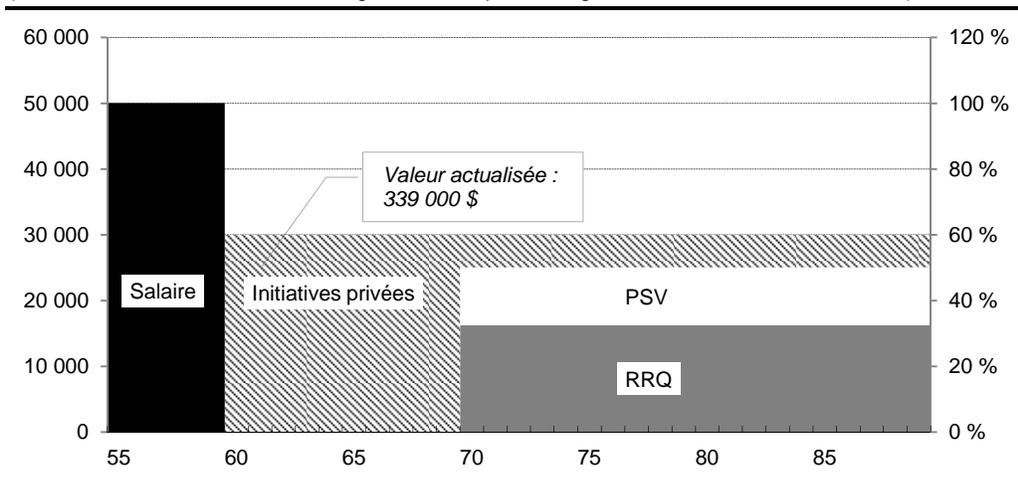
Dans le **quatrième scénario**, illustré par le graphique 30, l'individu prend sa retraite à 60 ans, comme dans le scénario précédent. Comme dans le deuxième scénario, il utilise les outils à sa disposition pour réduire son risque de longévité : il demande la rente du Régime de rentes du Québec ainsi que sa Pension de la sécurité de la vieillesse à 70 ans.

- L'individu concentre ainsi son besoin d'épargne durant les dix premières années de sa retraite.
- Il réduit substantiellement la part de son revenu de remplacement qu'il doit financer à partir de 70 ans.
- Dans ce scénario, la valeur actualisée des initiatives privées engagées pour financer la retraite est d'environ **339 000 \$**.

GRAPHIQUE 30

Composition du revenu à la retraite selon l'âge – retraite anticipée à 60 ans avec report des rentes à 70 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.

2. ASSURER LA PÉRENNITÉ DES RÉGIMES À PRESTATIONS DÉTERMINÉES : DES RÉGIMES VIABLES ET ADAPTÉS AUX NOUVELLES RÉALITÉS

Le deuxième volet de la rénovation du système de retraite que propose le comité d'experts concerne les régimes à prestations déterminées. Des transformations majeures doivent être apportées au cadre législatif, si l'on veut assurer la pérennité de ces régimes et tirer les enseignements des difficultés actuelles.

Les recommandations formulées par le comité d'experts ont pour objet de réparer les fissures et les failles du système, de donner plus de flexibilité pour la gestion et la gouvernance des régimes, tout en donnant aux parties aux régimes les outils et le temps requis pour procéder aux restructurations qui s'imposent.

Ces recommandations s'articulent autour de trois propositions.

- Le comité d'experts recommande de **revenir à la réalité financière en se rapprochant de la vérité des coûts**, grâce à la modification des règles concernant l'évaluation des régimes.
- Le comité d'experts recommande une série de mesures **pour mieux gouverner et gérer les régimes**, en réponse aux demandes des intervenants.
- Pour **régler les déficits**, le comité d'experts recommande que les parties au régime aient à leur disposition des possibilités de **restructuration des régimes**, et cela durant une période de cinq ans.

2.1 Revenir à la réalité financière en se rapprochant des vrais coûts

Afin de **se rapprocher de la vérité des coûts**, le comité d'experts recommande l'application à tous les régimes sous la surveillance de la Régie des rentes du Québec de deux méthodes d'évaluation :

- La **méthode de « capitalisation améliorée »** serait la seule et unique base utilisée pour évaluer le financement des régimes, afin d'assurer l'accumulation obligatoire du capital.

Par rapport à la méthode actuelle de capitalisation, la nouvelle méthode serait améliorée, car elle comprendrait des hypothèses de taux plus proches de la réalité financière. Un déficit éventuel serait amorti sur une période de 15 ans, ramenée graduellement à 10 ans durant les cinq années suivant la mise en place de la règle.

- La **méthode de solvabilité** encadrerait l'utilisation des excédents d'actif.

La méthode renforcerait ainsi la gestion des risques. Elle continuerait de s'appliquer en cas de terminaison du régime. La méthode de solvabilité proposée tiendrait compte d'une nouvelle façon de calculer les valeurs de transfert.

- La **provision pour écarts défavorables** serait portée à 15 % du passif de solvabilité.

- Les exigences seraient renforcées quant à la **gestion des risques** et à la **communication** de ceux-ci.

2.1.1 Un nouveau cadre applicable à tous les régimes à prestations déterminées

Recommandation n° 3

Le comité d'experts 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.

Cette recommandation s'applique donc aux régimes dont l'employeur est privé ainsi qu'aux régimes dont l'employeur est public – y compris, dans ce dernier cas, les régimes de retraite soustraits actuellement à la règle de solvabilité, soit notamment ceux des secteurs municipal et universitaire.

Ces règles de financement concerneraient les services passés comme les services futurs.

Le comité d'experts recommande au gouvernement de mettre fin au traitement particulier appliqué aux régimes dont l'employeur est public – soit essentiellement les municipalités, les universités et le personnel des CPE et des garderies privées subventionnées⁸².

⁸² Voir ci-dessus, page 63.

2.1.2 Respecter une nouvelle règle, dite de « capitalisation améliorée »

Recommandation n° 4

Le comité d'experts recommande que tous les régimes à prestations déterminées sous la surveillance de la Régie des rentes du Québec soient évalués selon une règle dite de « capitalisation améliorée », afin de se rapprocher de la réalité financière par rapport à la méthode de capitalisation actuelle.

La règle de la capitalisation serait améliorée grâce à l'utilisation de nouvelles règles pour la définition du taux d'actualisation.

- Pour les retraités actuels, un taux d'actualisation unique serait déterminé par référence aux taux de rendement, à la date d'évaluation, des titres du marché des obligations d'entreprise de haute qualité dont les flux de trésorerie correspondent à l'échelonnement et au moment des versements prévus au titre des prestations.
- Pour les participants actifs, le taux d'actualisation applicable après la retraite serait le taux d'actualisation utilisé pour le groupe des retraités.
- Pendant la période de travail ou différée, soit avant la mise en paiement de la rente, le taux d'actualisation devrait tenir compte du rendement prévu de l'ensemble des investissements du régime, comprenant tous les investissements des comptes distincts, le cas échéant, en référence à la recommandation 12, selon les placements actuels et la ou les politiques de placement prévues.

La règle s'appliquerait pour les services passés comme pour les services futurs.

La règle de la « capitalisation améliorée » servirait à établir la cotisation pour les services courants ainsi que le déficit de capitalisation*, le seul dorénavant à devoir être financé.

- Un déficit serait amorti sur une période de 15 ans, ramenée graduellement à 10 ans durant les cinq années suivant la mise en place de la règle.
- Les déficits et les paiements d'amortissements en résultant seraient consolidés* chaque année. Les paiements d'amortissement ne pourraient pas être réduits d'une année à l'autre, tant qu'il y a un solde au déficit.
- La valeur marchande de l'actif devrait être utilisée, en permettant un lissage* sur une période maximale de trois ans.

Comme actuellement, une évaluation actuarielle complète devrait être effectuée chaque année. L'évaluation pourrait être partielle si le régime est capitalisé à 100 %, et s'il est solvable à 100 %. Néanmoins, le régime devrait faire l'objet d'une évaluation complète tous les trois ans. De plus, une évaluation actuarielle complète du régime selon les approches de la solvabilité et de la capitalisation améliorée devrait être effectuée pour utiliser l'excédent d'actif aux conditions prévues à la recommandation 5.

☐ Les modifications par rapport aux règles actuelles

Par rapport aux règles actuelles, le comité d'experts propose les modifications suivantes :

- Pour définir le financement des régimes et déterminer les cotisations requises, seule une évaluation selon la règle de la capitalisation améliorée serait utilisée, ce qui permettrait de refléter la continuité du régime.
- Cette nouvelle règle s'appliquerait à tous les régimes à prestations déterminées sous la surveillance de la Régie, cette règle s'imposant donc notamment aux régimes municipaux et aux régimes des universités.
- Un éventuel déficit serait amorti sur une période de 15 ans et de 10 ans à terme, comparativement à l'amortissement sur 15 ans prévu pour les déficits de capitalisation, et à l'amortissement sur cinq ans des déficits actuels de solvabilité.
- La règle de la « capitalisation améliorée » réduirait cependant la marge de manœuvre quant au choix du taux d'actualisation.

☐ Une règle de la capitalisation qui serait améliorée

La règle de la capitalisation serait améliorée grâce à l'utilisation de nouvelles règles pour la définition du taux d'actualisation.

Le comité souhaite imposer une approche conservatrice, en prescrivant, pour la période à la retraite, un taux à risque faible – et ainsi se rapprocher de la vérité des coûts.

Néanmoins, le comité propose de permettre de reconnaître une certaine prise de risque, pour la période active.

La définition du taux d'actualisation, avec la règle de la « capitalisation améliorée »

Le comité d'experts suggère que soit utilisée la courbe de taux d'actualisation comptable ICA, produite par la firme Fiera Capital en collaboration avec l'Institut canadien des actuaires (ICA). Cette courbe est mise à jour mensuellement.

Aux fins d'illustration, l'application de la règle donnerait les résultats suivants, pour ce qui est du taux d'actualisation retenu :

- Le passif d'un groupe de retraités ayant pour âge moyen 69 ans aurait été évalué à l'équivalent de 4,2 % au 31 décembre 2011 et de 3,7 % au 28 février 2013.
- Ces taux d'actualisation auraient été utilisés pour l'évaluation du passif du groupe des actifs pour la période suivant la mise en paiement de la rente.
- Pour la période au travail, des taux similaires aux taux découlant de l'approche actuelle, soit 6 % ou 5,5 %, auraient été utilisés.

Une illustration de l'impact de la méthode proposée

Le graphique 31 illustre l'application de la méthode de la capitalisation améliorée sur l'ensemble des régimes à prestations déterminées surveillés par la Régie des rentes du Québec.

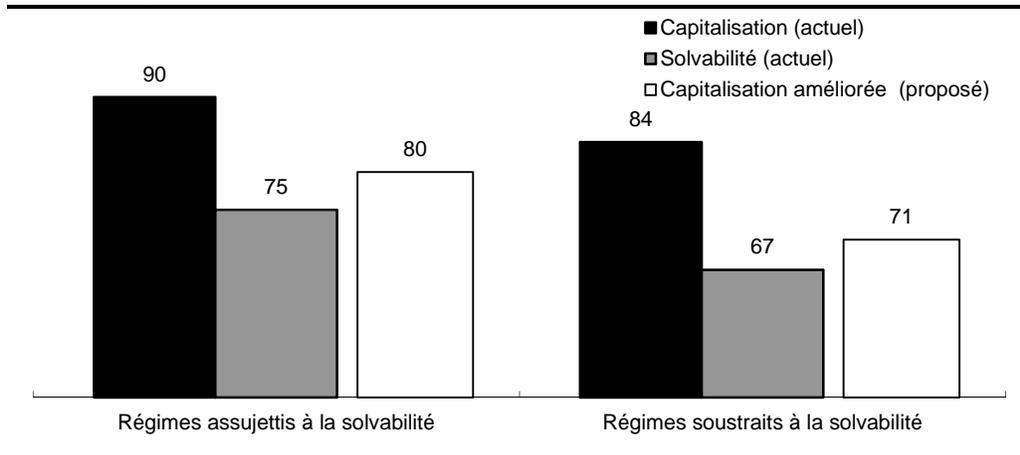
On constate que la méthode proposée par le comité d'experts conduit à un ratio se situant entre la méthode de capitalisation actuelle et la méthode de solvabilité.

- Pour les régimes assujettis à la solvabilité, le ratio de capitalisation améliorée s'établirait à 80 %, alors que les ratios de solvabilité et de capitalisation actuels s'établissent respectivement à 75 % et à 90 %.
- Pour les régimes soustraits à la solvabilité, le ratio de capitalisation améliorée s'établirait à 71 %, alors que les ratios de solvabilité et de capitalisation actuels sont de 67 % et de 84 %.

En se s'appuyant sur un échantillon représentatif de 30 régimes, l'application de la capitalisation améliorée ferait augmenter le coût du service courant* de 15 % en moyenne, pour les régimes actuellement assujettis à la solvabilité, et de 21 % pour les régimes qui en sont soustraits.

GRAPHIQUE 31

Estimation au 31 décembre 2011 des degrés de solvabilité, de capitalisation et de capitalisation améliorée de l'ensemble des régimes à prestations déterminées surveillés par la Régie des rentes du Québec – Médianes par type de régime
(en pourcentage)



Source : Régie des rentes du Québec.

2.1.3 La règle de la solvabilité, pour encadrer l'utilisation des excédents d'actif

Recommandation n° 5

Le comité d'experts recommande que la règle de la solvabilité soit utilisée pour encadrer l'utilisation des excédents d'actif dans tous les régimes à prestations déterminées sous la surveillance de la Régie des rentes du Québec.

En cours d'existence du régime, l'excédent d'actif pourrait être utilisé pour la prise d'un congé de cotisation*, le financement d'une bonification ou un remboursement à l'employeur⁸³, à condition que l'évaluation actuarielle montre un excédent d'actif selon la règle de la solvabilité, supérieur à la provision pour écarts défavorables, et que le régime soit capitalisé à 100 % selon la règle de capitalisation améliorée.

Le montant maximum d'excédent d'actif pouvant être utilisé pour un exercice financier du régime devrait correspondre au cinquième du moindre du montant :

- de l'excédent d'actif au-delà de la provision pour écarts défavorables selon l'approche de la solvabilité;
- de l'excédent d'actif selon l'approche de la capitalisation améliorée.

Comme actuellement, la règle de la solvabilité serait utilisée :

- afin d'indiquer la proportion selon laquelle la valeur de transfert des droits d'un participant quittant le régime peut être acquittée, le solde devant être acquitté dans les cinq ans⁸⁴;
- afin d'indiquer la dette de l'employeur si le régime avait pris fin à la date de l'évaluation.

⁸³ Le comité d'experts formule dans la recommandation 10 les conditions d'un remboursement à l'employeur.

⁸⁴ Les conditions d'acquittement des droits sont définies aux articles 143 à 146 de la Loi sur les régimes complémentaires de retraite. Selon la recommandation du comité d'experts, ces conditions continueraient de s'appliquer.

Une modification importante, par rapport au cadre actuel

Le comité d'experts propose ainsi une modification importante par rapport au cadre actuel : la règle de la solvabilité ne conduirait pas à la définition d'un déficit à financer.

La règle de la solvabilité permettrait d'encadrer l'utilisation des excédents d'actif. Elle renforcerait ainsi la gestion des risques. Son application empêcherait l'utilisation d'actifs dans une situation où le régime de retraite ne bénéficie pas d'une situation financière suffisamment solide.

Une limite

Afin d'éviter l'utilisation prématurée d'un éventuel excédent d'actif, sans tenir compte de la volatilité des marchés financiers, le montant maximum d'excédent d'actif pouvant être affecté à un congé de cotisation, à une bonification ou à un remboursement à l'employeur serait limité, pour un exercice financier, au cinquième du moindre du montant au-delà de la provision pour écarts défavorables ou de l'excédent selon l'approche de la capitalisation améliorée.

Une évaluation complète du régime devrait être effectuée chaque année afin de déterminer si le régime est en excédent d'actif, selon les conditions prévues à la recommandation 5, et pour établir le montant maximum de l'excédent d'actif pouvant être utilisé pour un exercice financier du régime de retraite.

2.1.4 Une nouvelle façon de calculer la valeur de transfert

Recommandation n° 6

Le comité d'experts recommande 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 l'employé quittant son emploi et transférant la valeur de ses droits à l'extérieur du régime.

Le comité d'experts recommande à cet effet que la Régie des rentes du Québec entre en discussion avec l'Institut canadien des actuaires pour évaluer cette formule et son application, notamment pour les régimes dont la prestation est indexée.

Cette nouvelle façon de calculer la valeur de transfert serait utilisée pour calculer le passif selon la règle de la solvabilité.

- Comme point de départ de la discussion, le comité d'experts propose de remplacer la formule de l'Institut canadien des actuaires par une nouvelle formule.
- L'Institut canadien des actuaires a élaboré une courbe de taux annuel effectif au comptant (échéances de 6 mois à 30 ans) aux fins des évaluations actuarielles sur base de comptabilité. Le comité d'experts est d'avis que cette courbe de taux devrait également être utilisée pour calculer la valeur de transfert.
- Sur la base des données actuelles, le comité d'experts propose la formule suivante en deux paliers pour les régimes dont la prestation n'est pas indexée, soit :
 - Taux d'actualisation s'appliquant pour les dix premières années = (taux 10 ans)
 - Taux d'actualisation s'appliquant aux années subséquentes = (taux 20 ans) + 0,5 x (taux 20 ans – taux 10 ans)
 - où « taux 10 ans » correspond au taux annuel effectif au comptant des obligations à échéance de dix ans et « taux 20 ans » correspond au taux annuel effectif au comptant des obligations à échéance de vingt ans.

Pour les régimes dont la prestation est indexée, le comité recommande que la Régie des rentes du Québec et l'Institut canadien des actuaires adaptent cette formule afin de déterminer la valeur des prestations indexées.

☐ Mieux refléter la réalité des marchés, mettre fin à une situation inéquitable

Le comité d'experts recommande une nouvelle façon de calculer la valeur attribuée aux droits accumulés par un participant à un régime de retraite et quittant le régime auquel il a cotisé au cours de sa vie professionnelle⁸⁵.

L'utilisation d'un taux corporatif de bonne qualité pour établir la valeur de transfert permettrait de mieux refléter la réalité financière des marchés.

La formule de calcul proposée par le comité d'experts augmenterait le taux utilisé pour actualiser la valeur des prestations, ce qui aurait pour effet de réduire la valeur monétaire transférée⁸⁶. On mettrait ainsi fin à une situation inéquitable, favorisant l'employé quittant son emploi au détriment des employés restant en poste : la trop grande générosité des valeurs de transfert actuelles ne reflète pas les risques plus élevés des participants dont les droits doivent demeurer dans le régime de retraite.

En cas de terminaison du régime, la valeur de liquidation des droits des retraités et des bénéficiaires demeurerait la valeur de la rente achetée auprès d'une compagnie d'assurance.

Cette nouvelle façon de calculer les valeurs de transfert se répercuterait directement sur l'évaluation de solvabilité, puisque cette dernière est déterminée à partir des valeurs de transfert des participants.

⁸⁵ Sur cette question, voir ci-dessus, page 64.

⁸⁶ Voir à ce sujet l'annexe 5, page 205.

2.1.5 Une provision pour écarts défavorables portée à 15 %

Recommandation n° 7

Le comité d'experts recommande que la provision pour écarts défavorables soit portée de 7 % à 15 % du passif de solvabilité.

La formule utilisée actuellement pour déterminer le montant de la provision pour écarts défavorables serait adaptée pour porter la provision à 15 % du passif de solvabilité. Cette formule tient compte notamment des politiques de placement du régime et de sa maturité.

Comme actuellement, la provision pour écarts défavorables serait constituée à partir des gains actuariels.

Une recommandation pour améliorer la gestion des risques

L'augmentation de 7 % à 15 % de la provision pour écarts défavorables améliorerait la gestion des risques associés à l'utilisation des excédents d'actif.

2.1.6 Des exigences quant à la gestion des risques et à la communication de ceux-ci

Recommandation n° 8

Le comité d'experts recommande de renforcer les dispositions de la Loi sur les régimes complémentaires de retraite, afin d'assurer une meilleure connaissance du niveau des risques, de leur divulgation et de leur gestion.

Plus précisément, le comité recommande que l'employeur soit tenu d'établir une politique de financement, définissant les objectifs à atteindre considérant différents facteurs, dont la sécurité des prestations.

En complément de ces politiques, le comité de retraite devrait faire préparer, au terme de la période de restructuration de cinq ans puis au moins tous les six ans par la suite, une évaluation permettant de quantifier les divers niveaux de risques affectant ou pouvant affecter la situation du régime, et ainsi la réalisation de la promesse, selon des modalités à prévoir dans la réglementation. Dans les régimes de grande taille, l'analyse stochastique* constitue le meilleur outil à cette fin.

Des outils essentiels à la gestion des risques

Ces nouvelles exigences s'ajouteraient à l'obligation faite aux administrateurs, déjà présente dans la Loi, de se doter d'une politique de placement.

Elles permettraient d'introduire explicitement des outils essentiels dans la gestion des risques que sont la politique de financement, et l'évaluation permettant de quantifier les risques du régime.

La politique de placement, la politique de financement et l'approche stochastique

Dans les régimes à prestations déterminées, la gestion des risques repose essentiellement sur la politique de placement, intégrant le niveau de tolérance aux risques, et la politique de financement, assurant la gestion du risque actif-passif associé à la capacité de payer la rente promise.

L'approche stochastique consiste à introduire la notion de probabilité dans une gestion intégrée des risques, comprenant à la fois la politique de placement et la politique de financement.

Les Pays-Bas ont choisi l'approche stochastique pour fonder la gestion des risques des régimes à prestations déterminées en exigeant par exemple l'assurance à 97,5 % que les cotisations soient suffisantes pour remplir les promesses du régime.

La politique de placement et la politique de financement contribuent à faire en sorte que le capital accumulé soit suffisant pour payer la rente promise.

2.1.7 Des illustrations de l'impact des recommandations concernant les méthodes d'évaluation

On trouvera ci-après quatre illustrations de l'impact que pourrait avoir l'application des nouvelles méthodes d'évaluation proposées par le comité d'experts.

□ Deux régimes assujettis aux règles de la solvabilité

Les deux premières illustrations présentent deux régimes actuellement assujettis aux règles de solvabilité.

■ Un régime représentatif des régimes assujettis aux règles de la solvabilité

Le tableau 11 présente un régime représentatif de l'ensemble des régimes assujettis aux règles de solvabilité : les degrés de solvabilité (75 %) et de capitalisation (90 %) se rapprochent des médianes de l'ensemble des régimes assujettis aux règles de solvabilité.

- Ce régime est mature. Le passif des retraités et des bénéficiaires représente 65 % du passif de capitalisation actuel.
- On constate que la règle de la capitalisation améliorée entraînerait une augmentation du coût de service courant en pourcentage de la masse salariale. Ce coût passerait de 14 % à 16 %.
- Par contre, par rapport aux règles en vigueur avant les mesures d'allègement, la règle de la capitalisation améliorée conduirait à une réduction significative de la cotisation envers le déficit, en pourcentage de la masse salariale. Cette cotisation passerait de 73 % à 19 %. Elle diminuerait également par rapport à la situation actuelle (38 %).

TABLEAU 11

Régime actuellement assujéti aux règles de solvabilité – 1^{er} exemple

(en millions de dollars sauf indication contraire)

Capitalisation	Capitalisation actuelle		Capitalisation améliorée
Actif	139,1		139,1
Passif	154,4		170,1
<i>Excédent d'actif (Déficit)</i>	<i>(15,3)</i>		<i>(31,0)</i>
Degré de capitalisation	90 %		82 %
Solvabilité	Solvabilité actuelle		Solvabilité modifiée⁽²⁾
Actif (net des frais hypothétiques de terminaison) ⁽¹⁾	144,8		144,8
Passif	194,0		176,8
<i>Excédent d'actif (Déficit)</i>	<i>(49,2)</i>		<i>(32,0)</i>
Degré de solvabilité	75 %		82 %
Coûts	Sans allègement (Amortissement déficit de solvabilité sur 5 ans)	Actuel (Amortissement déficit ⁽³⁾ de solvabilité sur 10 ans)	Recommandé (Amortissement déficit de capitalisation améliorée sur 15 ans)
Coût de service courant pour prestations déterminées	2,0	2,0	2,3
Cotisation envers le déficit	10,6	5,5	2,8
<i>Total</i>	<i>12,6</i>	<i>7,5</i>	<i>5,1</i>
Coût de service courant en pourcentage de la masse salariale	14 %	14 %	16 %
Cotisation envers le déficit en pourcentage de la masse salariale	73 %	38 %	19 %
<i>Total en pourcentage de la masse salariale</i>	<i>87 %</i>	<i>52 %</i>	<i>35 %</i>
Taux d'actualisation	Capitalisation actuelle		Capitalisation améliorée
	5,30 %		4,09 % - retraités
			5,30 % - période active
			4,09 % - période retraite

(1) Le montant d'actif sous la base de solvabilité inclut la valeur d'une lettre de crédit fournie par l'employeur.

(2) Correspond à l'évaluation de solvabilité tenant compte de la nouvelle formule des valeurs de transfert.

(3) Montant d'amortissement basé sur une valeur lissée de l'actif de 146,1 millions, tel que permis par les mesures d'allègement.

Note : La dernière évaluation actuarielle a été effectuée en date du 31 décembre 2011 et le niveau actuel de cotisations requises correspond à celui de l'évaluation actuarielle déposée.

Source : Régie des rentes du Québec.

■ Un régime jeune

Le tableau 12 présente également un régime assujéti aux règles de solvabilité. Ce régime est jeune. Le passif des retraités et des bénéficiaires représente 25 % du passif de capitalisation actuel.

- On constate que la règle de la capitalisation améliorée entraînerait une augmentation du coût de service courant en pourcentage de la masse salariale. Ce coût passerait de 15 % à 18 %.
- Par contre, par rapport aux règles en vigueur avant les mesures d'allégement, la règle de la capitalisation améliorée conduirait à une réduction de la cotisation envers le déficit, en pourcentage de la masse salariale. Cette cotisation serait moins importante que dans l'exemple précédent. Elle passerait de 26 % à 13 %. La cotisation diminuerait également par rapport à la situation actuelle (14 %).

TABLEAU 12

Régime actuellement assujéti aux règles de solvabilité – 2^e exemple

(en millions de dollars sauf indication contraire)

Capitalisation	Capitalisation actuelle		Capitalisation améliorée
Actif	598,8		598,8
Passif	759,6		880,9
<i>Excédent d'actif (Déficit)</i>	<i>(160,8)</i>		<i>(282,1)</i>
Degré de capitalisation	79 %		68 %
Solvabilité	Solvabilité actuelle		Solvabilité modifiée⁽¹⁾
Actif (net des frais hypothétiques de terminaison)	601,1		601,1
Passif	833,7		712,8
<i>Excédent d'actif (Déficit)</i>	<i>(232,6)</i>		<i>(111,7)</i>
Degré de solvabilité	72 %		84 %
Coûts	Sans allègement (Amortissement déficit de solvabilité sur 5 ans)	Actuel (Amortissement déficit ⁽²⁾ de solvabilité sur 10 ans)	Recommandé (Amortissement déficit de capitalisation améliorée sur 15 ans)
Coût de service courant pour prestations déterminées	30,0	30,0	35,0
Cotisation envers le déficit	49,1	26,5	26,2
<i>Total</i>	<i>79,1</i>	<i>56,5</i>	<i>61,2</i>
Coût de service courant en pourcentage de la masse salariale	15 %	15 %	18 %
Cotisation envers le déficit en pourcentage de la masse salariale	26 %	14 %	13 %
<i>Total en pourcentage de la masse salariale</i>	<i>41 %</i>	<i>29 %</i>	<i>31 %</i>
Taux d'actualisation	Capitalisation actuelle		Capitalisation améliorée
	5,75 %		4,18 % - retraités
			5,75 % - période active
			4,18 % - période retraite

(1) Correspond à l'évaluation de solvabilité tenant compte de la nouvelle formule des valeurs de transfert.

(2) Montant d'amortissement basé sur une valeur lissée de l'actif de 602,2 millions, tel que permis par les mesures d'allègement.

Note : La dernière évaluation actuarielle a été effectuée en date du 31 décembre 2011. Le niveau actuel de cotisations requises correspond à celui de l'évaluation actuarielle déposée.

Source : Régie des rentes du Québec.

□ Deux régimes soustraits aux règles de solvabilité

Les deux illustrations suivantes présentent deux régimes actuellement soustraits aux règles de solvabilité.

■ Un régime représentatif des régimes soustraits aux règles de solvabilité

Le tableau 13 présente un régime du secteur municipal, représentatif de l'ensemble des régimes soustraits aux règles de solvabilité : les degrés de solvabilité (67 %) et de capitalisation (83 %) se rapprochent des médianes de l'ensemble des régimes soustraits aux règles de solvabilité. Ce régime est jeune. Le passif des retraités et des bénéficiaires ne représente que 30 % du passif de capitalisation actuel.

- On constate que la règle de la capitalisation améliorée entraînerait une augmentation du coût de service courant en pourcentage de la masse salariale. Ce coût passerait de 17 % à 20 %.
- Par contre, par rapport aux règles en vigueur avant la soustraction des règles de solvabilité, la règle de la capitalisation améliorée conduirait à une réduction significative de la cotisation envers le déficit, en pourcentage de la masse salariale. Cette cotisation passerait de 42 % à 16 %. La cotisation augmenterait cependant, par rapport à la situation actuelle (8 %).

TABLEAU 13

Régime actuellement soustrait aux règles de solvabilité – 1^{er} exemple

(en millions de dollars sauf indication contraire)

Capitalisation	Capitalisation actuelle	Capitalisation améliorée	
Actif	105,7	105,7	
Passif	127,3	151,1	
<i>Excédent d'actif (Déficit)</i>	(21,6)	(45,4)	
Degré de capitalisation	83 %	70 %	
Solvabilité	Solvabilité actuelle	Solvabilité modifiée⁽¹⁾	
Actif (net des frais hypothétiques de terminaison)	105,5	105,5	
Passif	157,8	142,8	
<i>Excédent d'actif (Déficit)</i>	(52,3)	(37,3)	
Degré de solvabilité	67 %	74 %	
Coûts	Simulation (Règles applicables aux régimes privés : déficit de solvabilité sur 5 ans)	Actuel (Amortissement déficit de capitalisation sur 15 ans)	Recommandé (Amortissement déficit de capitalisation améliorée sur 15 ans)
Coût de service courant pour prestations déterminées	4,4	4,4	5,3
Cotisation envers le déficit	11,2	2,2	4,2
<i>Total</i>	15,6	6,6	9,5
Coût de service courant en pourcentage de la masse salariale	17 %	17 %	20 %
Cotisation envers le déficit en pourcentage de la masse salariale	42 %	8 %	16 %
<i>Total en pourcentage de la masse salariale</i>	59 %	25 %	36 %
Taux d'actualisation	Capitalisation actuelle	Capitalisation améliorée	
	6,00 %	4,22 % - retraités 6,00 % - période active 4,22 % - période retraite	

(1) Correspond à l'évaluation de solvabilité tenant compte de la nouvelle formule des valeurs de transfert.

Note : La dernière évaluation actuarielle a été effectuée en date du 31 décembre 2010. Le passif de capitalisation actuel indiqué ci-dessus correspond à celui projeté jusqu'au 31 décembre 2011; assumant que le taux de rendement espéré a été maintenu à 6,0 % et le passif de solvabilité a été estimé supposant les hypothèses applicables au 31 décembre 2011. Le niveau actuel de cotisations de service courant correspond à celui de l'évaluation actuarielle déposée.

Source : Régie des rentes du Québec.

■ Un régime mature

Le tableau 14 présente un régime du secteur universitaire, également actuellement soustrait aux règles de solvabilité : les degrés de solvabilité (63 %) et de capitalisation (79 %) ne sont pas très éloignés des degrés de solvabilité et de capitalisation du régime présenté dans l'exemple précédent. Ce régime est plus mature que le régime présenté dans l'illustration précédente. Il a également un poids beaucoup plus significatif.

- On constate que la règle de la capitalisation améliorée entraînerait une augmentation du coût de service courant en pourcentage de la masse salariale. Ce coût passerait de 19 % à 24 %.
- Par contre, par rapport aux règles en vigueur avant la soustraction des règles de solvabilité, la règle de la capitalisation améliorée conduirait à une réduction de la cotisation envers le déficit, en pourcentage de la masse salariale. Cette cotisation passerait de 81 % à 33 %. La cotisation augmenterait cependant, par rapport à la situation actuelle (18 %).

TABLEAU 14

Régime actuellement soustrait aux règles de solvabilité – 2^e exemple

(en millions de dollars sauf indication contraire)

Capitalisation	Capitalisation actuelle	Capitalisation améliorée	
Actif	61,2	61,2	
Passif	77,9	96,1	
<i>Excédent d'actif (Déficit)</i>	(16,7)	(34,9)	
Degré de capitalisation	79 %	64 %	
Solvabilité	Solvabilité actuelle	Solvabilité modifiée⁽¹⁾	
Actif (net des frais hypothétiques de terminaison)	61,2	61,2	
Passif	96,9	90,2	
<i>Excédent d'actif (Déficit)</i>	(35,7)	(29,0)	
Degré de solvabilité	63 %	68 %	
Coûts	Simulation (Règles applicables aux régimes privés : déficit de solvabilité sur 5 ans)	Actuel (Amortissement déficit de capitalisation sur 15 ans)	Recommandé (Amortissement déficit de capitalisation améliorée sur 15 ans)
Coût de service courant pour prestations déterminées	1,8	1,8	2,2
Cotisation envers le déficit	7,7	1,6	3,2
<i>Total</i>	9,5	3,4	5,4
Coût de service courant en pourcentage de la masse salariale	19 %	19 %	24 %
Cotisation envers le déficit en pourcentage de la masse salariale	81 %	18 %	33 %
<i>Total en pourcentage de la masse salariale</i>	100 %	37 %	57 %
Taux d'actualisation	Capitalisation actuelle	Capitalisation améliorée	
	6,50 %	4,20 % - retraités	
		6,50 % - période active	
		4,20 % - période retraite	

(1) Correspond à l'évaluation de solvabilité tenant compte de la nouvelle formule des valeurs de transfert.

Note : La dernière évaluation actuarielle a été effectuée en date du 31 décembre 2010. Le passif de capitalisation actuel indiqué ci-dessus correspond à celui projeté jusqu'au 31 décembre 2011; assumant que le taux de rendement espéré a été maintenu à 6,50 % et le passif de solvabilité a été estimé supposant les hypothèses applicables au 31 décembre 2011. Le niveau actuel de cotisations de service courant correspond à celui de l'évaluation actuarielle déposée.

Source : Régie des rentes du Québec.

□ Quelques constats

En conclusion, comme le montrent les exemples précédents, les nouvelles règles recommandées par le comité auront des impacts variables, selon chaque régime.

■ Une mise en garde : les impacts sont variables

Beaucoup de facteurs peuvent influencer les résultats de la capitalisation améliorée en comparaison avec les autres méthodes d'évaluation du passif actuariel, soit notamment, la formule de rente du régime, la générosité des prestations à la retraite, la maturité du régime, l'âge moyen des groupes de participants, ainsi que les hypothèses économiques et démographiques.

Néanmoins, on peut remarquer des exemples présentés que la nouvelle règle de capitalisation améliorée accroîtrait le coût du service courant. Cela illustre le fait que cette nouvelle règle permet de se rapprocher de la vérité des coûts. L'impact sur les cotisations envers le déficit variera cependant dans chaque cas selon les particularités des régimes.

■ Une mise en perspective des modifications proposées

Ces illustrations permettent cependant de mettre en perspective les modifications proposées par le comité: le passage aux nouvelles règles offrirait à tous les régimes un encadrement stable et uniforme.

2.2 Une série de mesures 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.

Ces mesures sont au nombre de cinq et visent :

- à donner davantage de latitude aux partenaires pour **partager les coûts**;
- à **régler le problème d'asymétrie** entre la prise de risque et le bénéfice de la prise de risque;
- à **autoriser l'achat de rentes auprès d'un assureur en cours d'existence du régime**, afin d'acquitter les rentes de service et de se dégager ainsi de la responsabilité à l'égard de ces retraités et bénéficiaires;
- à offrir la possibilité de **créer un compte distinct pour les retraités**;
- à supprimer les effets non intentionnels liés à la protection des droits acquis, dans le cas du **financement des régimes interentreprises**.

2.2.1 Davantage de latitude aux partenaires pour partager les coûts

La Loi sur les régimes complémentaires de retraite spécifie que l'employeur est le seul responsable des déficits. La Loi ne reconnaît pas de partage des coûts entre l'employeur et les participants actifs. Cependant, de plus en plus d'ententes sont conclues entre l'employeur et les participants actifs pour partager les coûts des régimes de retraite.

Recommandation n° 9

Le comité d'experts recommande 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 :

- à l'égard des services courants;
- à l'égard des déficits pour les services futurs à compter de la date d'introduction de la mesure ou des déficits pour les services passés.

Dans les régimes du secteur privé, afin de protéger les participants actifs, la Loi devrait prévoir que dans ce cas, ceux-ci ne peuvent pas assumer plus de 50 % des coûts qui leur sont attribués.

Dans les régimes de retraite du secteur public qui sont sous la surveillance de la Régie des rentes du Québec, le comité d'experts recommande 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.

Afin de ne pas transférer systématiquement aux nouveaux travailleurs les coûts liés aux déficits des régimes de retraite, la Loi devrait permettre que le coût des déficits soit partagé entre les participants actifs et les retraités. Un tel partage ne pourrait s'appliquer qu'à l'égard des déficits pour des services accumulés après l'introduction de cette nouvelle mesure.

Dans les régimes où les coûts sont partagés, le comité d'experts recommande de rendre obligatoire l'établissement d'une politique sur les prestations visant à faire connaître aux participants les règles qui s'appliquent à l'égard des bonifications et de la réduction des prestations. La Loi devrait prévoir des règles minimales sur l'adoption et le contenu de la politique sur les prestations.

La Loi devrait prévoir que seule la cotisation salariale pour le service courant serait prise en compte pour l'application de la cotisation patronale minimale* – ce que l'on appelle la règle du 50 %.

Comme actuellement, l'employeur demeurerait responsable de la totalité de la dette en cas de terminaison du régime de retraite et du solde des droits à acquitter lors d'un transfert individuel des droits d'un participant.

2.2.2 L'asymétrie entre la prise de risque et le bénéfice de la prise de risque

L'asymétrie entre la prise de risque et le bénéfice de la prise de risque est l'une des raisons pour lesquelles plusieurs employeurs ne versent que les cotisations minimalement requises dans les régimes de retraite.

Recommandation n° 10

Le comité d'experts recommande que l'employeur puisse être remboursé à même l'excédent d'actif, jusqu'à concurrence des cotisations d'équilibre versées pour financer les déficits aux conditions prévues à la recommandation 5.

Dans les régimes où les coûts sont partagés à l'égard des déficits, le remboursement de l'excédent d'actif à l'employeur devrait se faire selon les coûts qu'il a assumés.

Cette mesure vise à favoriser une accélération du financement des régimes de retraite, en permettant aux employeurs de récupérer les cotisations d'équilibre⁸⁷.

⁸⁷ Voir ci-dessus, page 57.

2.2.3 L'acquittement des rentes auprès d'un assureur en cours d'existence du régime

Des règles de bonne gestion des risques doivent permettre au comité de retraite de procéder à l'achat de rentes auprès d'un assureur en cours d'existence du régime, afin d'acquitter les rentes en service.

Recommandation n° 11

Le comité d'experts recommande 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. L'employeur se dégagera ainsi de la responsabilité à l'égard de ces retraités et bénéficiaires, proportionnellement à l'acquittement effectué.

Si l'employeur désire ainsi acquitter ses rentes, il devrait être tenu d'adopter, de concert avec le comité de retraite, une politique d'achat des rentes contenant les renseignements prévus à la Loi sur les régimes complémentaires de retraite.

L'employeur devrait combler la différence si l'achat de rentes a pour effet de réduire le ratio de solvabilité ou celui de capitalisation améliorée.

La Loi sur les régimes complémentaires de retraite offre peu de moyens pour faire face à la maturité du régime. L'acquittement des rentes auprès d'un assureur, en cours d'existence du régime, permet de gérer les risques liés à cette maturité.

2.2.4 La possibilité de créer un compte distinct pour les retraités

Recommandation n° 12

Le comité d'experts recommande de permettre que la caisse de retraite d'un régime soit répartie en deux comptes, dont l'un serait constitué de la part de l'actif correspondant aux droits des retraités.

Ce compte permettrait d'assurer un meilleur appariement de l'actif et du passif alloués au groupe des retraités.

Compte tenu de la protection ainsi accordée aux retraités, les modifications financées avec l'excédent d'actif et visant les participants actifs ne seraient plus soumises au principe d'équité*.

La recommandation du comité d'experts signifie que les deux comptes seraient traités comme si chacun d'eux constituait un actif distinct, avec ses degrés de capitalisation et de solvabilité.

En cas de terminaison du régime, les droits des participants seraient acquittés à partir de leurs comptes respectifs.

Le transfert d'actif vers le compte distinct des retraités devrait être effectué sur la base de la capitalisation améliorée.

Le règlement intérieur du régime devrait prévoir des règles encadrant le moment et la fréquence de ces transferts. Ces règles devraient être adoptées en conformité avec les balises que la Loi pourrait prévoir.

2.2.5 La suppression des effets non intentionnels liés à la protection des droits acquis, dans le cas du financement des régimes interentreprises

On a signalé précédemment les effets non intentionnels de l'absence d'obligation d'acquitter les droits des participants, en cas de retrait de leur employeur d'un régime interentreprises⁸⁸. Ceci fait en sorte que, le cas échéant, les autres employeurs peuvent être obligés de combler le déficit correspondant à des participants qui n'ont jamais été à leur emploi.

Recommandation n° 13

Le comité d'experts recommande 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 que ceux-ci soient acquittés pour éviter que la responsabilité à l'égard des déficits ne soit répartie sur les autres employeurs.

Pour ce qui est des « orphelins » ayant actuellement des droits dans un régime interentreprises à cotisation négociée, la Loi devrait permettre que ces droits puissent être acquittés en proportion du degré de solvabilité du régime.

Toujours concernant les régimes interentreprises à cotisation négociée, le comité d'experts recommande que la Régie des rentes du Québec se penche sur la problématique particulière de ces régimes, en vue d'élaborer des mesures visant le rétablissement de leur situation financière, en tenant compte de leurs caractéristiques particulières.

⁸⁸ Voir ci-dessus, page 66.

2.3 Régler les déficits en restructurant les régimes

Les nouvelles règles proposées par le comité d'experts quant à l'évaluation des régimes visent à se rapprocher de la vérité des coûts, en retenant une méthode d'évaluation aussi proche que possible de la réalité financière. Comme on vient de le voir, ces règles auraient un impact sur le coût du service courant et sur l'évaluation du passif, ce qui se répercutera sur les cotisations.

L'imposition de cette nouvelle méthode de financement et la flexibilité offerte pour mieux gouverner et gérer les régimes pourraient ne pas suffire pour rétablir la situation des régimes à prestations déterminées. Il faut également donner aux parties des régimes de retraite la marge de manœuvre nécessaire pour régler les déficits en procédant à une restructuration, grâce à une redéfinition de certains éléments de la promesse.

Une telle restructuration est déjà possible pour les services futurs. Le comité considère que l'on doit aller plus loin et prévoir des modalités de gestion directe du passif, grâce à un recadrage de certains droits acquis, tout en maintenant la promesse de base.

☐ Une période de cinq ans, pour négocier afin de recadrer la notion de droits acquis

Pour régler les déficits, 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'aboutissent 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 des points identifiés, à certaines conditions précises – dont l'obligation faite à l'employeur de verser un montant réduisant le déficit dans la même proportion.

De plus, les bénéficiaires de retraite anticipée avant 55 ans et subventionnés seraient dorénavant interdits. Contrairement aux précédentes, cette recommandation ne s'appliquerait qu'aux services futurs.

Ce que la loi permet déjà de faire en matière de restructuration, en agissant sur les services futurs

La loi permet déjà de procéder à une restructuration d'un régime, en agissant sur les services futurs.

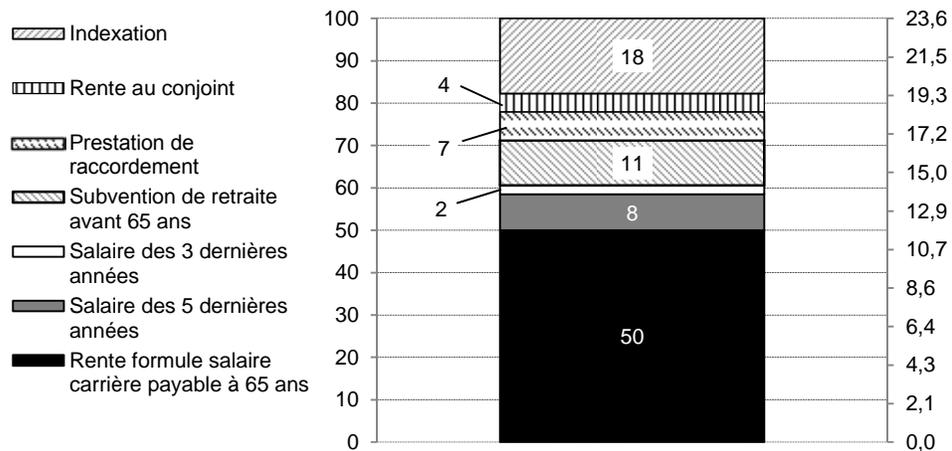
À titre d'exemple, un exercice de réduction des bénéfices a été effectué pour un régime prévoyant actuellement une rente fondée sur la moyenne des salaires des trois années précédant la retraite, une prestation de rattachement*, l'indexation après la retraite – selon l'inflation moins 1 % - et une réduction de 3 % par année d'anticipation de la prise de retraite avant l'âge de 60 ans.

- En passant à la règle de capitalisation améliorée, le coût de service courant de ce régime serait de 23,6 % de la masse salariale.
- Afin de réduire le coût du service courant, la loi permet de négocier des réductions de droits pour le futur.
- La décomposition du coût des différents bénéfices offerts par ce régime est présentée au graphique 32.

GRAPHIQUE 32

Coût du service courant décomposé par bénéfice

(pourcentage du coût total sur l'échelle de gauche et coût du service courant en pourcentage de la masse salariale sur l'échelle de droite)



Source : Régie des rentes du Québec.

2.3.1 Cinq ans pour s'entendre sur les restructurations à effectuer

Le comité d'experts propose l'ouverture d'une période de cinq ans, précisément encadrée, afin de permettre aux parties au régime de retraite de s'entendre sur les restructurations à effectuer, afin d'assurer la pérennité du régime.

Recommandation n° 14

Le comité d'experts recommande que, durant une période de cinq ans après la mise en place de la méthode de « capitalisation améliorée », les parties au régime de retraite – soit l'employeur, les participants actifs, les participants non actifs dont la rente est différée et les retraités dont la rente est en service – puissent 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.

Au cours de la période de cinq ans, la Régie des rentes du Québec devrait faire état annuellement des modifications apportées aux régimes de retraite et de l'évolution de la situation financière des régimes dans lesquels une ou plusieurs de ces modifications ont été appliquées.

En ce qui concerne la négociation entre l'employeur et les participants actifs (incluant les participants en rentes différées), le comité d'experts recommande que les mesures de restructuration permettent la révision ou la suspension des droits acquis et que, en addition de ce qui est déjà permis concernant les prestations de raccordement, celle-ci puisse porter sur :

- l'indexation de la rente après la retraite;
- l'indexation de la rente avant la retraite (la rente différée);
- les subventions de retraite avant 65 ans;
- les bénéfices d'anticipation pris en considération dans le calcul de la prestation de départ avant retraite;
- les subventions à la rente de conjoint survivant.

Toujours pour ce qui est de la négociation entre l'employeur et les participants actifs (incluant les participants en rentes différées), le comité d'experts recommande que, lorsqu'un régime de type salaire final est modifié en régime de type salaire carrière pour les services futurs, l'employeur et les participants actifs puissent convenir de ne pas tenir compte de l'évolution des salaires à l'égard des services antérieurs à la modification.

Dans le cas de la négociation entre l'employeur et les retraités, le comité d'experts recommande que les mesures de restructuration puissent porter sur l'indexation de la rente après la retraite.

Dans le cas des prestations des retraités – soit pour ce qui est de l'indexation de la rente après la retraite – le comité d'experts recommande que cette indexation puisse être réduite ou suspendue seulement si moins de 30 % des retraités s'opposent à la modification. Les retraités devraient être consultés sur les modifications projetées selon un processus similaire à celui prévu dans la Loi sur les régimes complémentaires de retraite pour l'application du principe d'équité.

.../...

Recommandation n° 14 (suite)

Dans le cas des employés syndiqués, le comité recommande de permettre au syndicat de négocier des réductions ou des suspensions antérieures à la date de prise d'effet de la convention collective.

Dans le cas des employés non syndiqués, le comité d'experts recommande que des réductions ou des suspensions des droits des participants actifs puissent être effectuées dans la mesure où elles sont soumises à un processus de consultation similaire au processus prévu par la Loi sur les régimes complémentaires de retraite pour l'application du principe d'équité et que moins de 30 % des participants actifs ou en rente différée ne s'y opposent.

Afin d'éviter que la restructuration des régimes ne mène à leur terminaison une fois leur rétablissement réalisé, le comité d'experts recommande que les réductions de droits soient rétablies s'il est mis fin au régime dans les dix ans suivant sa restructuration.

Recadrer la notion de droits acquis

Selon les principes généraux du droit en matière contractuelle, les parties à un contrat peuvent, d'un commun accord, réviser les termes du contrat – notamment pour tenir compte de l'évolution du contexte existant au moment de la signature du contrat. Dans la Loi sur les régimes complémentaires de retraite, la protection des droits acquis est très étanche.

En fait, elle constitue un frein à la restructuration des régimes de retraite, lorsqu'une telle restructuration s'impose. Le seul cas où des mesures de restructuration peuvent être adoptées sans avoir à obtenir le consentement des parties visées est celui des prestations de rattachement.

La recommandation du comité d'experts vise à recadrer la notion de droits acquis. Pour le comité d'experts, il est impératif que les parties puissent, lorsqu'elles le désirent, consentir à des modifications des droits afin de sécuriser le régime.

☐ Faciliter les négociations visant à sécuriser le régime de retraite, avec des balises

Les recommandations du comité d'experts visent ainsi à permettre les assouplissements grâce auxquels les parties pourront redéfinir les promesses, afin d'assurer la pérennité de leur régime.

Il existe cependant deux balises pour gouverner l'ouverture ainsi proposée :

- Selon les recommandations du comité d'experts, la loi ne permettrait une renégociation des promesses que durant une période de cinq ans.
- La négociation ne pourrait porter que sur certains éléments des promesses, identifiées dans la recommandation.

2.3.2 Une remise de droits récupérables

Recommandation n° 15

Le comité d'experts recommande que les parties au régime de retraite puissent remiser en tout ou en partie les droits suspendus en vertu de la recommandation 14 à titre de droits récupérables.

La récupération de ces bénéfices, s'ils sont payables rétroactivement, serait soumise aux mêmes conditions qu'une bonification des prestations existantes, tel que prévu à la recommandation 5.

Cette recommandation, couplée à la recommandation précédente, a pour but de faciliter la négociation entre l'employeur, les participants actifs et les retraités.

2.3.3 La possibilité d'agir unilatéralement sur l'indexation

Recommandation n° 16

Le comité d'experts recommande qu'à partir de la quatrième année de la période de cinq ans suivant la mise en place de la méthode de « capitalisation améliorée », l'employeur ait la possibilité d'éliminer ou de modifier unilatéralement l'indexation des prestations correspondant aux services passés dans le cadre d'un processus de révision du régime.

Cette possibilité pourrait s'appliquer aux participants actifs comme aux retraités et aux bénéficiaires actuels⁸⁹. Elle ne pourrait cependant en aucun cas avoir d'effet rétroactif sur les prestations déjà versées : la redéfinition du bénéfice d'indexation ne pourrait viser que les paiements futurs.

Cette possibilité serait à la disposition de l'employeur sous réserve de trois conditions précises :

- Il faudrait que la redéfinition unilatérale de l'indexation s'applique de la même façon aux retraités actuels et aux retraités futurs pour ce qui est des services passés.
- Les changements apportés à l'indexation ne devraient pas permettre de réduire le déficit de capitalisation améliorée de plus de la moitié.
- Afin de bénéficier de cette mesure, l'employeur devrait en même temps contribuer financièrement au régime de telle sorte que cette contribution réduise le déficit dans la même proportion.

Comme dans le cas de la recommandation n° 14, afin d'éviter que la restructuration des régimes ne mène à leur terminaison une fois leur rétablissement réalisé, le comité d'experts recommande que les réductions de droits soient rétablies s'il est mis fin au régime dans les dix ans suivant sa restructuration.

Une mesure de dernier recours

Pour le comité d'experts, cette recommandation doit être considérée comme une mesure de dernier recours. La possibilité d'une action unilatérale de l'employeur a pour but d'inciter les parties à la négociation.

La possibilité d'action unilatérale ne pourrait s'appliquer qu'à l'indexation à venir des prestations, qui constitue un enjeu financier d'importance.

- Une pleine indexation fait augmenter les coûts du régime de retraite jusqu'à 30 %⁹⁰.
- Des modifications concernant l'indexation peuvent ainsi permettre une réduction significative des coûts du régime, et cela sans affecter les droits de base des participants.

⁸⁹ Ainsi qu'aux participants non actifs dont la rente est différée.

⁹⁰ Voir ci-dessus, page 58.

2.3.4 L'interdiction d'un bénéfice pour les services futurs

Recommandation n° 17

Le comité d'experts recommande que dans les régimes à prestations déterminées, il ne soit plus permis d'offrir des bénéfices de retraite anticipée subventionnés pour les services futurs à des participants âgés de moins de 55 ans.

Le comité d'experts recommande d'abroger le droit à la prestation additionnelle découlant du test prévu à l'article 60.1 de la Loi sur les régimes complémentaires de retraite.

Ces bénéfices augmentent considérablement le coût des régimes, et le comité en recommande l'interdiction pour le futur⁹¹.

Le dernier élément de la recommandation concerne la question de la prestation additionnelle offerte aux participants quittant leur emploi avant 55 ans ou décédant avant cet âge. Le comité d'experts considère qu'elle doit être supprimée⁹². Le comité d'experts ne croit pas qu'il revient aux régimes de retraite de verser une prestation plus élevée que la rente promise initialement, et de subventionner ainsi les participants quittant leur emploi.

⁹¹ Voir ci-dessus, page 58.

⁹² Voir ci-dessus, page 66.

La pérennité des régimes à prestations déterminées : un chantier à long terme

En même temps que la mise en place de la rente longévité, les différentes recommandations qui viennent d'être présentées visent d'abord à **protéger la promesse de base des régimes à prestations déterminées**. Il faut assurer la viabilité des régimes, si l'on veut qu'ils procurent la sécurité financière recherchée.

Cette logique a inspiré le comité dans le choix qu'il fait de proposer la « capitalisation améliorée », afin de renforcer le financement des régimes à prestations déterminées, mettant l'accent sur l'insuffisance du financement des services courants et les efforts à déployer pour financer les déficits de capitalisation. Le comité propose donc aux promoteurs et aux participants de faire un pas dans cette direction.

Des efforts supplémentaires seront nécessaires

Cependant, des efforts supplémentaires seront nécessaires. Le comité d'experts est d'avis que des efforts additionnels seront requis afin que la méthode de financement sécurise les bénéficiaires.

L'application des principes de l'économie financière aurait amené le comité à recommander une méthode de financement beaucoup plus exigeante pour offrir l'assurance, en termes de probabilité, que le capital accumulé sera suffisant pour payer la rente promise. Une gestion intégrée des risques requiert la prise en compte des risques de placement et du risque actif-passif, ainsi que du risque démographique pour déterminer le financement nécessaire à la sécurisation de la promesse des régimes à prestations déterminées.

L'approche stochastique illustre cette démarche. La logique de la sécurité financière fait appel à la vérité des coûts afin de procurer l'assurance la plus élevée possible que la promesse sera respectée. Cette assurance se traduit en termes de probabilité que le capital accumulé sera suffisant pour payer la rente promise.

Pour fournir cette assurance, les Pays-Bas ont contraint les régimes à prendre en compte les risques de placement et le risque actif-passif dans leur politique de financement. À l'aide d'une approche stochastique, on établit aux Pays-Bas à 97,5 % la probabilité que sur un horizon d'un an, le financement soit suffisant pour respecter la promesse, c'est-à-dire que le régime sera pleinement capitalisé. À cette fin, le régime a besoin de financer une provision pour écarts défavorables de l'ordre de 20 % à 30 %.

Le Nouveau-Brunswick, avec l'introduction du régime à risques partagés, a prescrit l'usage de cette approche dans la loi créant ce nouveau régime.

La recommandation du comité visant à accroître la provision pour écarts défavorables à 15 % ne s'accompagne pas de l'obligation d'être financée. Elle constitue néanmoins un rempart pour assurer la bonne gestion des risques associée à l'utilisation des excédents d'actif.

Le choix d'une voie pragmatique

Le comité d'experts ne recommande pas pour autant l'usage de l'approche stochastique.

Idéalement, elle serait requise pour fonder la sécurisation financière à la retraite, objectif que devrait poursuivre tout nouveau régime. Il serait donc dans l'ordre des choses que le financement d'un nouveau régime comme celui à prestations cibles y ait recours, afin de réduire à un niveau acceptable les probabilités de déficit ou d'ajustements à la baisse des bénéficiaires.

Soucieux de renforcer la gestion des risques et de voir ses recommandations adoptées, le comité privilégie la voie pragmatique. Il serait nettement trop coûteux d'amorcer la rénovation des régimes à prestations déterminées en imposant l'approche stochastique, bien qu'elle soit accessible aux régimes qui veulent sécuriser dès maintenant la rente promise.

Le comité se rapproche de la vérité des coûts en prescrivant l'usage d'un taux unique d'actualisation d'une portion de la capitalisation nécessaire au paiement de la rente. Aux yeux des membres du comité, la prise de conscience du sous-financement des services courants sera suffisante pour déclencher, le cas échéant, une restructuration ordonnée des régimes.

Pour encadrer cette démarche, le comité recommande de créer l'obligation d'adopter en sus de la politique de placement déjà obligatoire, une politique de financement et en cas de partage des coûts, une politique de prestations, afin de responsabiliser davantage les comités de retraite et d'accroître la transparence quant aux risques des régimes.

Il faut quantifier régulièrement les chances de réaliser la promesse

Considérant les règles de passage proposées entourant la restructuration des régimes, le comité tient fermement à ce que les participants soient pleinement conscients du niveau de risque affectant la sécurité de leur rente.

Il est donc recommandé qu'une quantification régulière des chances de réaliser la promesse soit effectuée et clairement communiquée aux participants.

Le contrat social

Le contrat social prendra tout son sens lorsque les parties s'entendront pour prendre les décisions courageuses que proposent les recommandations du comité.

3. AIDER LES TRAVAILLEURS À ÉPARGNER DAVANTAGE POUR LA RETRAITE ET RENDRE LE SYSTÈME PLUS EFFICACE

Le comité d'experts formule quelques 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.

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 **décaissement de l'épargne-retraite**.

☐ Une illustration chiffrée

Ce constat est illustré dans l'exemple présenté dans le tableau 15.

À la demande du comité d'experts, la Régie des rentes du Québec a complété les calculs visant à illustrer l'épargne requise pour le financement de la retraite, et présentée dans le tableau 2⁹³.

Le tableau 15 reprend l'exemple déjà présenté – soit un travailleur âgé de 22 ans ou de 30 ans, gagnant 50 000 \$ et souhaitant prendre sa retraite à 60 ans, à 62 ans ou à 65 ans avec revenu de retraite représentant 60 % de son salaire. On a pris en compte dans le calcul l'impact de la mise en place de la rente longévité.

On constate que la rente longévité permet de réduire le taux d'épargne requis.

TABLEAU 15

Épargne requise pour la retraite⁽¹⁾ – exemple pour un remplacement de 60 % du salaire avant retraite de 50 000 \$, après la mise en place de la rente longévité
(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 %	13	17	10	13	6	8
Épargne requise ⁽²⁾ avec un rendement réel de 3 %	10	14	8	10	5	6

(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), incluant la rente longévité.

(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 et à la rente longévité 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.

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.

⁹³ Voir ci-dessus, page 43.

3.1 Les régimes volontaires d'épargne-retraite

La mise en place des régimes volontaires d'épargne-retraite, confirmée dans le budget 2013-2014⁹⁴, rejoint directement l'une des préoccupations du comité d'experts : il faut maintenir la diversification des régimes de retraite et favoriser à cette fin les régimes d'épargne personnelle.

Recommandation n° 18

Le comité d'experts recommande une mise en œuvre rapide des régimes volontaires d'épargne-retraite, tel qu'annoncé dans le budget 2013-2014.

Le comité d'experts recommande au gouvernement d'améliorer la proposition actuelle de régimes volontaires d'épargne-retraite soustrayant les employeurs qui offriraient un compte d'épargne libre d'impôt (CELI) collectif à l'obligation d'offrir un régime volontaire d'épargne-retraite, comme c'est le cas pour les employeurs offrant un régime enregistré d'épargne-retraite (REER) collectif.

La surveillance des régimes volontaires d'épargne-retraite devrait inclure l'encadrement de tous les frais et charges réduisant le rendement et leur divulgation par la Régie des rentes du Québec. Le gouvernement devrait surveiller l'évolution des frais, et au besoin légiférer sur ces derniers.

Améliorer les régimes volontaires d'épargne-retraite

Les régimes volontaires d'épargne-retraite devraient constituer un outil performant, afin de permettre aux travailleurs de contribuer à leur sécurité financière entre leur départ à la retraite et le début des versements accumulés avec la rente longévité.

Pour faciliter la diffusion des régimes volontaires d'épargne-retraite, le comité d'experts rejoint la prudence manifestée par le gouvernement en matière d'immobilisation des fonds accumulés : comme le projet gouvernemental le prévoit, il vaut mieux ne pas encadrer de façon trop rigide la gestion des fonds accumulés, et permettre donc leur utilisation avant le départ à la retraite.

Par contre, le comité d'experts est d'avis que le projet gouvernemental aurait davantage de chances de succès :

- si les frais de gestion étaient encadrés;
- si des assouplissements étaient apportés pour répondre aux besoins de certains travailleurs à plus faible revenu pour qui le compte d'épargne libre d'impôt pourrait être plus avantageux que le régime enregistré d'épargne-retraite.

Le succès du nouveau régime volontaire d'épargne-retraite repose principalement sur sa capacité à offrir aux travailleurs des placements de qualité à faible coût.

⁹⁴ Gouvernement du Québec, *Discours sur le budget, Budget 2013-2014*, page 10.

3.2 Permettre plus de flexibilité dans le décaissement de l'épargne-retraite

Il est possible de rendre le système de retraite plus efficace, en permettant plus de flexibilité dans le décaissement de l'épargne-retraite. Les trois recommandations formulées à cette fin par le comité d'experts visent :

- les régimes à cotisation déterminée;
- les comptes de retraite et les fonds de revenu viager;
- les régimes enregistrés d'épargne-retraite.

3.2.1 Les régimes à cotisation déterminée

Recommandation n° 19

Le comité d'experts recommande de modifier la Loi sur les régimes complémentaires de retraite pour permettre le versement de prestations variables d'un régime à cotisation déterminée selon le modèle d'un fonds de revenu viager.

Cette option devrait également s'appliquer aux régimes à prestations déterminées comportant un volet à cotisation déterminée.

Les dispositions fiscales fédérales permettent déjà le versement de prestations variables d'un régime à cotisation déterminée selon le modèle d'un fonds de revenu viager⁹⁵.

Dans certaines juridictions, soit notamment en Alberta et au Manitoba, il est permis d'établir un compte à prestations variables à même un régime à cotisation déterminée selon le modèle d'un fonds de revenu viager⁹⁶.

Le Québec devrait suivre cette voie et adopter des dispositions analogues à celles en vigueur en Alberta et au Manitoba. Il améliorerait ainsi la flexibilité des régimes à cotisation déterminée, tout en permettant aux participants de continuer de bénéficier d'économies d'échelle au niveau des coûts⁹⁷.

⁹⁵ Article 8506 du Règlement de l'impôt sur le revenu, C.R.C., ch. 945.

⁹⁶ Article 8506 du Règlement de l'impôt sur le revenu, C.R.C., ch. 945.

⁹⁷ Voir ci-dessus, page 68.

3.2.2 Les comptes de retraite et les fonds de revenu viager

Recommandation n° 20

Le comité d'experts recommande 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.

Le montant maximum de décaissement devrait être déterminé selon les modalités à prévoir dans la réglementation.

Des mesures similaires devraient également s'appliquer pour tenir compte de la mise en place de la rente longévité.

L'objectif de cette mesure est de permettre aux individus reportant le paiement des prestations du Régime de rentes du Québec et de la Sécurité de la vieillesse de niveler leurs revenus de retraite.

Un tel décaissement devrait également être possible lors de la mise en place de la rente longévité, afin que les individus puissent obtenir un revenu d'un montant similaire, avant et après 75 ans.

3.2.3 Les régimes enregistrés d'épargne-retraite

Recommandation n° 21

Le comité d'experts recommande de retarder l'âge de conversion du régime enregistré d'épargne-retraite à 75 ans. Le gouvernement du Québec devrait entreprendre des discussions avec le gouvernement fédéral à cette fin.

L'âge de conversion du régime enregistré d'épargne-retraite est actuellement fixé à 71 ans. Son report à 75 ans pourrait inciter certains individus à demeurer plus longtemps au travail.

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.

ANNEXES

ANNEXE 1 – LE COMITÉ D’EXPERTS

Les membres du comité d’expert

☐ **Alban D’Amours, président du comité**

Alban D’Amours détient une maîtrise en économie de l’Université Laval et a poursuivi des études doctorales à l’Université du Minnesota. Il est un acteur du changement et de l’évolution. Dans tous les secteurs où il a exercé ses activités : public, privé, coopératif et universitaire, il a mérité des éloges pour son approche humaine, inventive et performante. Il s’est toujours efforcé de mettre la personne au premier plan. Ce fut indéniablement le cas dans l’administration publique québécoise et chez Desjardins où, comme président et chef de la direction du Mouvement des caisses Desjardins jusqu’en avril 2008, il a contribué à développer un modèle coopératif d’affaires capable de conjuguer avoirs et êtres.

Son parcours professionnel a été marqué par l’action, la créativité et la réussite. À l’Université de Sherbrooke, où il a été professeur puis directeur de département de 1967 à 1981, il a participé à la fondation de l’Institut de recherche sur les coopératives et concouru à mettre sur pied la maîtrise en fiscalité. Au ministère du Revenu, où il a été sous-ministre en titre de 1981 à 1986, il a institué le concept de qualité de vie au travail, amélioré de manière substantielle les relations avec le citoyen et inspiré la fierté au personnel. Il a été sous-ministre associé à l’Énergie de 1986 à 1988 et a contribué à créer l’Institut de l’énergie et de l’environnement de la Francophonie, qui a aujourd’hui son siège à Québec.

Au Mouvement des caisses Desjardins, où il a été gestionnaire de haut niveau de 1988 à 2008, il a instauré une vision axée sur les gens, porteuse de progrès, et propulsé le chiffre d’affaires à des niveaux remarquables.

M. D’Amours s’est intéressé à de multiples causes et a présidé de nombreuses campagnes de financement. Il a présidé et été membre de plusieurs conseils d’administration. Il est président d’honneur de la Confédération Internationale des Banques Populaires. De plus, il a présidé la Table de consultation dans le cadre du débat public sur l’énergie au Québec et la Commission sur la fiscalité et le financement des services publics. Il a également participé au Groupe de travail sur le rôle du secteur privé dans le domaine de la santé.

Alban D’Amours a été nommé Personnalité de l’année, dans la catégorie affaires, au gala Excellence de La Presse en 2000 et Personnalité financière de l’année par la revue Finance et Investissement en 2002. Titulaire d’un doctorat honoris causa de l’Université du Québec et Gloire de l’Escolle de l’Université Laval. Il a aussi reçu, en 2003, le prix Équinoxe de la Société des relationnistes du Québec et le prix Dimensions de l’Ordre des administrateurs agréés du Québec dont il est Fellow. En juin 2008, la Société des relations internationales du Québec lui remettait le nouveau prix Reconnaissance dans la catégorie milieu économique. Il a été nommé Grand Québécois lors du gala tenu en avril 2011 par la Chambre de commerce de Québec.

Alban D’Amours est Membre de l’Ordre du Canada (M.C.) et Grand Officier de l’Ordre national du Québec (G.O.Q.).

☐ René Beaudry

René Beaudry, f.s.a., f.i.c.a., est actuaire et a comme expertise l'élaboration de stratégies globales de régimes de retraite, d'administration, de gestion des placements, d'évaluations actuarielles, d'utilisation de surplus de régimes de retraite et la conception de régimes supplémentaires de retraite. L'excellence de ses communications, ses qualités de stratège, sa vision d'ensemble et son approche proactive vis-à-vis de la capitalisation des régimes de retraite lui ont amené une clientèle fidèle au cours de ses 32 années de pratique. Il est également le cofondateur de Normandin Beaudry, comptant aujourd'hui plus de 125 intervenants spécialisés en actuariat-conseil, rémunération, communication et développement organisationnel.

☐ Luc Godbout

Luc Godbout est directeur du département de fiscalité à l'Université de Sherbrooke. Dans cette même institution, il est également chercheur principal en finances publiques à la Chaire de recherche en fiscalité et en finances publiques. Ses recherches récentes ont porté particulièrement sur les conséquences du vieillissement de la population québécoise sur nos finances publiques. Enfin, il codirige la publication annuelle *Le Québec économique* aux Presses de l'Université Laval.

☐ Claude Lamoureux

Claude Lamoureux est titulaire d'un baccalauréat ès arts de l'Université de Montréal et d'un baccalauréat en commerce (actuariat) de l'Université Laval. Il a reçu un doctorat honorifique de l'Université de Montréal et de l'Université York. Il est également Fellow de l'Institut canadien des actuaires et de la *Society of Actuaries*. Il a plus de 35 années d'expérience dans le secteur financier, incluant les fonds de pension et les investissements.

M. Lamoureux est entré au service du Régime de retraite des enseignantes et des enseignants de l'Ontario (RREO) en 1990. Au moment de sa retraite, en 2008, l'actif du régime était passé de 17 milliards de dollars à plus de 100 milliards. Avant le RREO, M. Lamoureux a assumé les fonctions de cadre financier pendant 25 ans auprès de La Métropolitaine, au Canada et aux États-Unis, et a gravi les échelons pour se hisser à la tête des opérations de cette société au Canada.

Cofondateur et ardent partisan de la Coalition canadienne pour une bonne gouvernance (*Canadian Coalition for Good Governance*), M. Lamoureux est également membre de plusieurs conseils d'administration.

☐ **Maurice N. Marchon**

Maurice N. Marchon est diplômé en sciences économiques de l'Université de Fribourg en Suisse et détient doctorat en économie (Ph.D) de l'Ohio State University. Il est professeur titulaire à HEC Montréal et enseigne l'analyse de la conjoncture et la prévision économique.

Si Maurice Marchon affirme que les prévisionnistes ne sont pas des devins, il n'en demeure pas moins l'un des spécialistes les plus connus et cités au Québec en matière de conjoncture économique. Il est l'un des experts régulièrement consultés par le quotidien *La Presse*, le journal *Les Affaires* et par les médias télévisés, en plus d'entretenir des relations étroites avec les intervenants de l'industrie de la gestion de portefeuille. Il est également Président du comité du régime de retraite et membre du sous-comité de placement du régime de retraite de HEC Montréal.

Le professeur Marchon s'est spécialisé en conjoncture après avoir donné des cours portant sur la macroéconomie et la finance publique. Il a publié, entre autres, un ouvrage intitulé *Prévoir l'économie pour mieux gérer*. De plus, sur sa page personnelle du site Web de HEC Montréal (<http://www.hec.ca/pages/maurice.marchon/>), il met à la disposition de la communauté ses publications récentes et fournit des liens utiles pour l'analyse de la conjoncture.

☐ **Bernard Morency**

M. Morency est premier vice-président, Déposants, stratégie et chef des Opérations à la Caisse de dépôt et placement du Québec. Il dirige les équipes responsables des comptes des déposants, de la planification stratégique, des opérations et des technologies de l'information.

Entré au service de la Caisse en décembre 2007, il a été promu premier vice-président, Déposants et initiatives stratégiques en avril 2009. En mars 2012, dans le cadre de la mise en place du plan stratégique de la Caisse, il est également devenu chef des Opérations. Avant de travailler à la Caisse, M. Morency a fait carrière chez Mercer durant plus de 30 ans. Il a été membre de l'équipe mondiale de la haute direction et a occupé plusieurs postes de dirigeant et de gestionnaire principal. M. Morency a été responsable des activités de consultation en régimes de retraite au niveau mondial pendant 10 ans.

Fellow de l'Institut canadien des actuaires et de la *Society of Actuaries* (SOA) aux États-Unis, M. Morency est membre du *Conference Board* du Canada et du conseil d'administration de CIRANO et de Finance Montréal.

☐ **Martin Rochette**

Martin Rochette, diplômé de la Faculté de droit de l'Université Laval, est associé principal chez Norton Rose où il s'occupe exclusivement de questions liées aux régimes de retraite et aux avantages sociaux. M. Rochette se consacre depuis 1977 à tous les aspects juridiques des avantages sociaux des employés, principalement les régimes de retraite. Par conséquent, il a suivi l'évolution de ce secteur tout au long de la période où d'importantes réformes ont été élaborées et mises en œuvre.

M. Rochette s'occupe de la plupart des aspects des régimes de retraite et des avantages sociaux destinés aux employés. Il s'est occupé de litiges et est souvent intervenu auprès d'autorités gouvernementales, comme la Régie des rentes du Québec, le Bureau du surintendant des institutions financières Canada et l'Agence du revenu du Canada. Il a notamment reçu la distinction de Best Lawyers in Canada (2012) en Droit des avantages sociaux des employés.

Les personnes-ressources

Dans ses travaux, le comité d'experts a été appuyé par des équipes provenant de la Régie des rentes du Québec et du ministère du Conseil exécutif.

Régie des rentes du Québec

Sonia Potvin, Directrice de la révision, des évaluations et de l'administration provisoire, Régie des rentes du Québec

Carole D'Amours, avocate, Direction des affaires juridiques, Régie des rentes du Québec

Georges Langis, actuaire en chef, Bureau de l'actuaire en chef, Régie des rentes du Québec

Julie Lavoie, actuaire, Bureau de l'actuaire en chef, Régie des rentes du Québec

Philippe Guèvremont, analyste en actuariat, Bureau de l'actuaire en chef, Régie des rentes du Québec

Thomas Landry, analyste en actuariat, Bureau de l'actuaire en chef, Régie des rentes du Québec

Étienne Poulin, analyste en actuariat, Bureau de l'actuaire en chef, Régie des rentes du Québec

Ministère du Conseil exécutif

Jean-Pierre Pellegrin, économiste, secrétaire adjoint et responsable de la Direction des politiques publiques et des prospectives, Secrétariat aux priorités et aux projets stratégiques

Alexandre Simard, économiste, conseiller, Secrétariat aux priorités et aux projets stratégiques

Claude Bertrand, technicienne en administration, adjointe administrative, Secrétariat aux priorités et aux projets stratégiques

Anne-Marie Dubocage, technicienne en administration, adjointe administrative, Secrétariat aux priorités et aux projets stratégiques

ANNEXE 2 – LES PRINCIPALES CARACTÉRISTIQUES DU SYSTÈME DE RETRAITE DES PAYS-BAS

Le système de retraite néerlandais repose sur trois piliers distincts :

- le régime public financé par répartition;
- régimes complémentaires pleinement capitalisés;
- les produits de retraite individuelle.

Ces trois piliers déterminent ensemble le montant global versé à la retraite.

En juillet 2012, les Néerlandais ont adopté une importante réforme du régime public avec un allongement de deux ans de l'âge légal de la retraite.

- Fixé à 65 ans depuis 1957, il passera progressivement à 66 ans en 2019 et à 67 ans en 2023.
- Par la suite, l'âge légal de la retraite sera ajusté selon l'évolution de l'espérance de vie.

□ Les particularités des régimes complémentaires

Contrairement au Canada, les régimes complémentaires de retraite sont obligatoires aux Pays-Bas. Ils sont caractérisés par leur nature collective, le partage des risques et leur grande efficacité de financement.

- Ce deuxième pilier de la retraite couvre environ 90 % des travailleurs néerlandais.
- Les droits y sont acquis très majoritairement dans des régimes à prestations déterminées et sont souvent calculés à partir du salaire moyen de carrière.
- Il s'agit de régimes d'entreprise, professionnels ou sectoriels, coordonnés au régime public de base.

La grande majorité des rentes en paiement sont indexées selon la croissance du salaire moyen des participants actifs du régime ou selon l'indice des prix à la consommation. Cependant, l'indexation des prestations est généralement conditionnelle à la santé financière du régime. En effet, au cours de la dernière décennie, la plupart des régimes complémentaires néerlandais se sont restructurés afin d'inclure des réductions automatiques de l'indexation des prestations lorsque la capitalisation du régime diminue sous un certain seuil.

De plus, la loi prévoit qu'un régime peut modifier les droits acquis des retraités et diminuer le montant des rentes en paiement, lorsque nécessaire.

□ Le niveau de financement des régimes complémentaires

Selon la récente étude *Pensions at a Glance 2011*⁹⁸, les Pays-Bas sont le pays où l'actif des régimes de retraite privés et publics en pourcentage du PIB est le plus élevé parmi les pays de l'OCDE. En 2009, ces actifs représentaient 130 % de leur PIB, soit environ le double de ceux du Canada (63 %) ou des États-Unis (68 %).

L'organisme de réglementation néerlandais des régimes complémentaires (*De Nederlandsche Bank*) exige un taux de capitalisation minimal de 105 % et une réserve additionnelle représentant environ 25 % du passif (l'expression réserve additionnelle réfère à une provision pour écarts défavorables).

L'ampleur de cette réserve dépend de plusieurs facteurs.

- Plus la gestion de l'actif est risquée, plus les exigences envers la réserve additionnelle sont importantes.
- Les risques encourus dans les stratégies de placement sont généralement limités par une règle selon laquelle les régimes de retraite doivent être en mesure d'honorer leurs obligations sur un court horizon de temps. Beaucoup de textes réfèrent à une probabilité de 97,5 % d'être pleinement capitalisé sur un an.
- Pour la grande majorité des régimes, le taux de capitalisation requis à l'équilibre se situe donc aux alentours de 130 %.

De plus, lors de l'évaluation du niveau de capitalisation, des valeurs maximales sont fixées par l'organisme de réglementation dans le choix des taux de rendement escomptés par les organismes.

□ La gestion des problèmes de financement

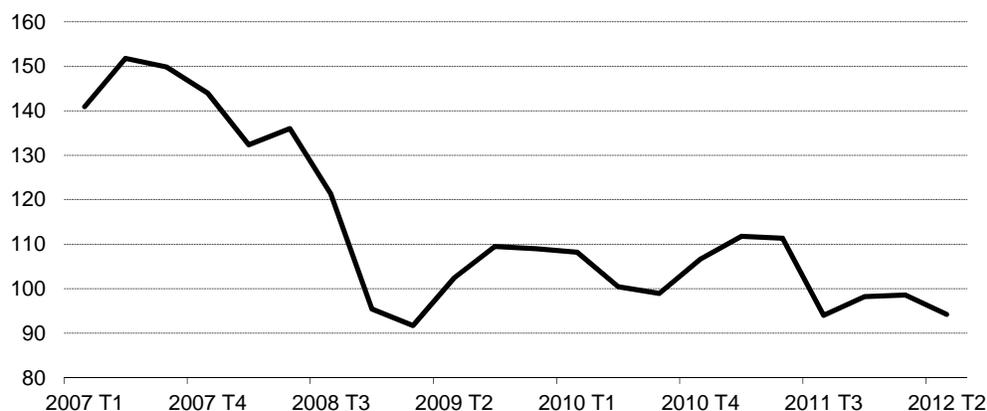
Tout juste avant la crise financière de 2008, le taux de capitalisation moyen des régimes était de plus de 140 %. À la fin de 2008, la capitalisation de la plupart des régimes est passée sous le seuil de 105 %. Le régulateur a alors exigé que le ratio minimal soit rétabli dans les cinq années suivantes, au lieu des trois ans prévus dans la loi. Par la suite, le régime a eu 15 ans pour reconstituer sa réserve additionnelle.

⁹⁸ OCDE, *Panorama des Pensions 2011 : Les systèmes de retraite dans les pays de l'OCDE et du G20*, 2011.

Comme démontré dans le graphique 33, depuis 2009, la capitalisation moyenne des régimes s'est maintenue près de 100 % malgré la baisse continue des taux d'intérêt.

GRAPHIQUE 33

Évolution du taux de capitalisation moyen des régimes privés néerlandais (en pourcentage)



Source : De Nederlandsche Bank.

Dans la plupart des cas, tant que la capitalisation d'un régime demeure inférieure à celle ciblée à l'équilibre – incluant la réserve additionnelle – l'indexation des prestations ne peut pas être rétablie. Un certain rattrapage de cette suspension de l'indexation ou une certaine diminution du taux de cotisation pourra être réalisé lorsque le ratio sera supérieur à environ 145 %, selon le profil du régime.

❑ Conclusion

Le système de retraite des Pays-Bas est très généreux, son financement est exemplaire et il est prudemment encadré par un régulateur responsable. Il s'est progressivement orienté vers un fonctionnement où chacun reçoit la juste part de ce qu'il a cotisé et où chacun s'attend à contribuer de façon équitable afin de pallier aux problèmes de financement.

❑ Références

HOJ, J., *Making the Dutch Pension System Less Vulnerable to Financial Crises*, OECD Economics - Department Working Papers, no 832, OECD Publishing, 2011.

OCDE (2010), *Études économiques de l'OCDE : Pays-Bas*, juin 2010, OECD, Paris.

OCDE (2011), *Pensions at a Glance 2011 : Retirement-Income Systems in OECD and G20 Countries*, OECD, Paris.

REICHERT, Sibylle J.M. (2010), *Le système de retraite néerlandais, un aperçu des principaux aspects*, Dutch Pension Fund Organisations, Bruxelles.

WIERINK, Marie (2010), *La retraite à 67 ans, un projet de loi qui divise les Pays-Bas*, Chronique internationale de l'Institut de Recherches Économiques et Sociales, n° 122, janvier 2010, IRES, Noisy-le-Grand.

Site internet : De Nederlandsche Bank : www.statistics.dnb.nl

ANNEXE 3 – DES EXEMPLES DE L'IMPACT DE LA COORDINATION DE LA RENTE LONGÉVITÉ AVEC UN RÉGIME COMPLÉMENTAIRE DE RETRAITE

Les exemples qui suivent permettent d'illustrer l'impact qu'aurait la coordination de la rente longévité avec le régime complémentaire de retraite auquel participe un travailleur. Ces exemples montrent l'effet qu'aurait la coordination de la rente longévité pour deux individus embauchés à des moments différents par la même entreprise.

Il est prévu, dans cette entreprise, que le régime de retraite à prestations déterminées soit coordonné avec la rente longévité. Le total des rentes qui seront versées s'élève à 1,5 % du salaire indexé.

M^{me} Labelle

Le premier cas est de celui de M^{me} Labelle. M^{me} Labelle a été embauchée par l'entreprise après l'entrée en vigueur de la rente longévité.

Si M^{me} Labelle travaille pour cette entreprise jusqu'à l'âge de 65 ans, les paiements de la rente de son régime privé et de la rente longévité seront les suivants :

Régime privé :

- une rente payable sa vie durant à compter de 65 ans, équivalant à 1 % de son salaire final (moyenne cinq ans) par année de service;
- une rente payable à compter de 65 ans et jusqu'à son 75^e anniversaire, équivalant à 0,5 % de son salaire final (moyenne cinq ans) par année de service.

Rente longévité :

- une rente payable à compter de 75 ans, équivalant à 0,5 % des salaires gagnés indexés depuis la mise en place de la rente longévité, soit 25 ans.

M. Lebeau

Le deuxième cas est celui de M. Lebeau. M. Lebeau est âgé de 40 ans. Il participe depuis déjà 15 ans au régime de retraite de l'entreprise, lorsque la rente longévité entre en vigueur.

Si M. Lebeau travaille pour son entreprise jusqu'à l'âge de sa retraite, soit 65 ans, le paiement de son régime privé et de la rente longévité seront les suivants :

Régime privé :

- une rente payable sa vie durant à compter de 65 ans, équivalant à 1,5 % de son salaire final (moyenne cinq ans) par année de service antérieure à l'entrée en vigueur de la rente longévité et de la coordination du régime complémentaire;

- une rente payable à compter de 65 ans et jusqu'à son 75^e anniversaire, équivalant à 1 % de son salaire final (moyenne cinq ans) par année de service postérieure à l'entrée en vigueur de la rente longévité et à la coordination du régime complémentaire;
- une rente payable à compter de 65 ans et jusqu'à son 75^e anniversaire, équivalant à 0,5 % de son salaire final (moyenne cinq ans) par année de service postérieure à l'entrée en vigueur de la rente longévité et à la coordination du régime complémentaire.

Rente longévité :

- une rente payable à compter de 75 ans, équivalant à 0,5 % des salaires gagnés indexés depuis la mise en place de la rente longévité, soit 25 ans.

ANNEXE 4 – L'IMPACT ÉCONOMIQUE DE LA RENTE LONGÉVITÉ

Afin de mesurer l'impact économique de l'implantation de la rente longévité, le comité d'experts a demandé au ministère des Finances et de l'Économie d'estimer cet impact sur les travailleurs, les entreprises et le gouvernement.

Le tableau 16 présente d'abord le montant total des cotisations que demandera la rente longévité à son instauration pour les travailleurs, les entreprises et les travailleurs autonomes.

TABLEAU 16

Cotisations découlant de la rente longévité (en millions de dollars)

	Montant
Travailleurs	1 925
Entreprises	1 925
Travailleurs autonomes.	230
Cotisations totales	4 080

Source : Ministère des Finances et de l'Économie du Québec.

Les cotisations présentées au tableau précédent ne tiennent pas compte des changements qui seront apportés aux cotisations d'autres régimes pour la coordination avec la rente longévité. En effet, bon nombre de régimes à prestations déterminées seront coordonnés avec la rente longévité et verront donc leurs cotisations diminuer. Certains régimes à cotisation déterminée pourraient également voir leurs cotisations réduites si ces montants sont déplacés vers la rente longévité. Certains travailleurs pourraient aussi réduire leur épargne personnelle pour compenser la cotisation à verser. Ainsi, pour un grand nombre de travailleur et d'employeurs, le coût supplémentaire serait limité, voire nul. Au total, ce déplacement de l'épargne varierait entre 1,1 milliard de dollars à 1,7 milliard de dollars.

Le tableau 17 présente plus en détail l'impact à court terme sur l'économie de ces cotisations supplémentaires, et ce, en fonction de deux scénarios se distinguant selon que les travailleurs et les employeurs ajustent plus ou moins leurs régimes ou leurs épargnes pour s'adapter à la rente longévité.

À cet effet, le ministère des Finances et de l'Économie indique que la nouvelle rente longévité impliquerait :

- un coût pour le gouvernement allant de 230 à 320 millions de dollars dès la première année d'implantation;
- un impact négatif à court terme sur l'économie allant de 2 140 à 2 640 millions de dollars, ce qui représente une perte de PIB allant de 0,6 % à 0,8 % (PIB du Québec : 346 milliards de dollars en 2011).

Il faut bien noter cependant que cet impact serait compensé dans le futur par une croissance de la consommation, lorsque les prestations seront versées aux travailleurs. Ainsi, à long terme, l'impact serait pleinement compensé par une croissance de la consommation équivalente à la hausse des cotisations découlant de la rente longévité, ou plus importante que celle-ci.

TABLEAU 17

Impact à court terme selon le scénario retenu

(en millions de dollars sauf indication contraire)

	Scénario faible	Scénario élevé
Impact à l'impôt des particuliers (travailleurs)	-160	-240
Impact à l'impôt des sociétés (entreprises)	-70	-80
Impact sur les revenus fiscaux du gouvernement	-230	-320
Impact financier pour les travailleurs – incluant les travailleurs autonomes	-935	-1 235
Impact financier pour les entreprises	-1 205	-1 405
Impact financier pour les travailleurs et les entreprises	-2 140	-2 640
<i>Pertes de PIB</i>	<i>0,6 %</i>	<i>0,8 %</i>

- (1) Deux scénarios ont été retenus, soit :
- un scénario prévoyant une faible réaction par les travailleurs et les employeurs à la hausse des cotisations obligatoires;
 - un scénario prévoyant une plus forte réaction par les travailleurs et les employeurs à la hausse des cotisations obligatoires.

Source : Ministère des Finances et de l'Économie du Québec.

ANNEXE 5 – LA FORMULE PROPOSÉE POUR CALCULER LES VALEURS DE TRANSFERT

☐ Aperçu de la répliation des valeurs de transfert calculées avec les courbes de Fiera

Selon les normes comptables, le taux d'escompte à utiliser lors du calcul du passif d'un régime de retraite aux fins comptables doit être un taux au marché et doit être fonction des titres de créance de sociétés de qualité « supérieure ». Afin d'établir ce taux, l'Institut canadien des actuaires a confié à Fiera Capital (anciennement à Natcan) la production d'une courbe de taux de rendement au comptant (« *spot rate* » ou « *zero-coupon* ») mensuelle qui est conforme à la méthodologie suggérée dans une de ses notes éducatives⁹⁹.

Le comité recommande que cette courbe de taux soit utilisée pour l'établissement des valeurs de transfert. Toutefois, il souhaite que l'approche et la formule retenues pour déterminer les valeurs de transfert soient analogues à celles présentement utilisées par les normes de l'Institut canadien des actuaires.

☐ Formule actuelle (Institut canadien des actuaires)

La norme actuelle de l'Institut canadien des actuaires pour calculer des valeurs de transfert implique une formule qui se sert de taux de rendement à échéance (« *yield to maturity* ») d'obligations fédérales de maturité sept ans et long terme. La formule calcule ainsi une courbe de taux d'intérêt à utiliser pour l'actualisation des paiements futurs reliés aux rentes de retraite.

Elle se divise en deux parties :

$$\begin{aligned} \text{Premier palier pour les 10 premières années : } i_{1-10} &= i_7 + 0,90 \% \\ \text{Deuxième palier après 10 ans : } i_{10+} &= i_L + \underbrace{0,5}_{\text{Facteur multiplicatif}} * \underbrace{(i_L - i_7)}_{\text{« Spread » long terme - moyen terme}} + \underbrace{0,90 \%}_{\text{Constante}} \end{aligned}$$

Avec i_7 = taux de rendement à échéance d'une obligation de maturité 7 ans et i_L = taux de rendement à échéance d'une obligation long terme.

☐ Formule estimée

D'emblée, la constante de 0,9 % ne sera pas utilisée dans la présente analyse. En fait, cette constante représente une forme de prime de liquidité qui est traitée séparément. Une analyse distincte devra être effectuée afin de s'assurer du maintien et du niveau de ce paramètre dans la nouvelle formule.

⁹⁹ Institut canadien des actuaires, *Hypothèse relative au taux d'actualisation comptable en matière de régimes de retraite et de régimes d'avantages sociaux postérieurs à l'emploi*, septembre 2011.

Une formule semblable à celle de l'Institut canadien des actuaires sera donc appliquée avec les séries de Fiera Capital au lieu des obligations fédérales pour répliquer avec le plus d'exactitude possible les valeurs de transfert qui auraient été obtenues en appliquant intégralement leur courbe de taux au comptant. La forme de cette nouvelle formule sera semblable, mais avec des valeurs possiblement différentes au niveau des paramètres.

Ici, il convient donc de noter **quatre grandes différences** entre l'ancienne méthode et la nouvelle qui sera établie :

- L'ancienne méthode se fonde sur une courbe de **taux de rendement à échéance** virtuellement **sans risque (obligations fédérales)**, alors que la nouvelle se base sur une courbe de **taux au comptant** modélisée par Fiera Capital pour un regroupement **d'obligations corporatives cotées AA**, ce qui correspond à des titres de créance de sociétés de qualité « supérieure ».
- De plus, **d'autres maturités** que celle de sept ans seront considérées tel que c'est le cas avec la formule actuelle de l'Institut canadien des actuaires. La précision du modèle sera donc testée en utilisant plusieurs maturités différentes dans les formules.
- Également, la constante de 0,9 % **disparaît** du modèle pour les raisons évoquées précédemment.
- Enfin, les taux utilisés à partir des courbes de Fiera Capital **ne sont pas arrondis**, de prime abord, comme c'est actuellement le cas avec les normes de l'Institut canadien des actuaires, les taux sont donc utilisés tels quels.

Arbitrairement, des maturités de 6, 7, 8, 9 et 10 ans de la courbe de Fiera Capital ont été testées pour remplacer le paramètre i_7 de la formule. Pour le paramètre i_L , des maturités entre 15 et 25 ans de cette même courbe ont été considérées, ce qui correspond à un intervalle de maturités « long terme ».

La méthode des moindres carrés est utilisée afin d'estimer les nouvelles valeurs pour les paramètres de la nouvelle formule.

- Autrement dit, cette formule est appliquée aux données passées des derniers mois pour diverses combinaisons de maturités parmi celles mentionnées précédemment.
- Ce faisant, la méthode des moindres carrés consiste à trouver le ou les paramètres qui minimisent la somme des carrés des « erreurs », ou encore des « différences » entre les valeurs de transfert obtenues avec les données historiques (valeurs « exactes ») et celles obtenues avec le modèle (valeurs « estimées »).
- Il a été envisagé d'utiliser la méthode des moindres carrés pondérés en donnant plus de poids aux données plus récentes, mais l'échantillon étant à l'heure actuelle limité à la période septembre 2011 à janvier 2013 (depuis que Natcan-Fiera Capital émet des courbes mensuelles), un tel type de pondération se justifie mal. Une pondération égale pour chaque groupe d'âge est également appliquée.

Les valeurs de transfert sont donc calculées pour les deux sexes et pour diverses tranches d'âge (20-24 ans, 25-29 ans, etc.) et l'âge de retraite est supposé à 65 ans, sauf pour les groupes d'âge 55-59 ans et 60-64 ans pour qui la retraite est supposée immédiate.

- On suppose que la valeur de transfert n'implique aucune réversibilité au conjoint et qu'une garantie de cinq ans est incorporée pour les premiers paiements de la rente différée.
- La table de mortalité utilisée est l'UP94 projetée dynamique et on suppose des paiements annuels pour la rente de retraite.
- Un niveau de précision et d'exactitude « moyen » pour tous ces sous-groupes est donc visé en accordant implicitement plus d'importance aux âges plus avancés puisque les valeurs de transfert y sont généralement plus grandes, toute chose étant égale par ailleurs.
- Autrement dit, un écart de 1 % sur une valeur de transfert de 10 \$, par exemple, aura le même poids qu'un écart de 10 % sur une valeur de transfert de 1 \$, les deux résultants en un écart de 0,10 \$ en absolu.

L'intervalle de temps disponible pour effectuer les estimations étant relativement court, **une mise à jour régulière des paramètres de la formule finale sera de mise puisque celle-ci ne se base que sur un petit échantillon de données ne représentant pas tout le spectre des formes plausibles de la courbe des taux au comptant du marché des obligations corporatives AA.**

La conclusion qui ressort de nombreux tests est la suivante :

- En fonction des données et de la méthode utilisées tel qu'expliqué précédemment, les maturités utilisées avec la courbe de Fiera Capital pour remplacer les paramètres i_7 et i_L sont respectivement de 10 et de 20 ans.
- Le facteur multiplicatif (dénomé FAC dans la formule ci-dessous) serait égal à 0,52 avec la nouvelle formule, selon tous les tests effectués avec toutes les combinaisons possibles de paramètres.
- Un facteur de **0,5** sera donc utilisé pour deux raisons : en premier lieu, il n'a pas été démontré que le nouveau facteur obtenu était statistiquement significativement différent de celui d'origine, qui était de 0,5.
- Également, un facteur peut être arbitrairement arrondi au dixième ou au centième près, et le choix de l'arrondir au dixième près semblait raisonnable et n'affectait pas significativement les résultats avec la méthode des moindres carrés.

Nouvelle formule estimée :

Premier palier pour les 10 premières années : $i_{1-10} = i_{10}$

Deuxième palier après 10 ans : $i_{10+} = i_{20} + 0,5 * (i_{20} - i_{10})$

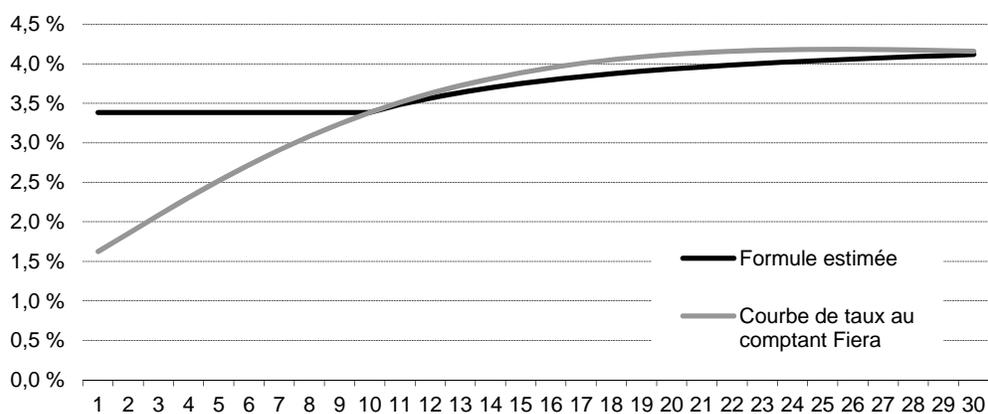
Il est important de rappeler que cette formule a été établie en utilisant des données sur un court intervalle de temps et avec des hypothèses très spécifiques qui ne représentent pas nécessairement l'ensemble de tous les régimes de retraite au Québec.

- Celle-ci devrait donc être considérée avec prudence et réétudiée dans un avenir proche (et à intervalles réguliers).
- Des formes de courbe de taux au comptant différentes de celle observée présentement pourraient avoir un effet sur le niveau du facteur utilisé dans la formule.

Afin de mieux illustrer l'implication de cette nouvelle formule et des paramètres obtenus sur le calcul des valeurs de transfert, voici quelques graphiques illustrant le type de courbe résultante pour un mois donné (ici, décembre 2012) ainsi que des graphiques sur l'évolution des valeurs de transfert moyennes pour différents groupes d'âge de septembre 2011 à janvier 2013.

GRAPHIQUE 34

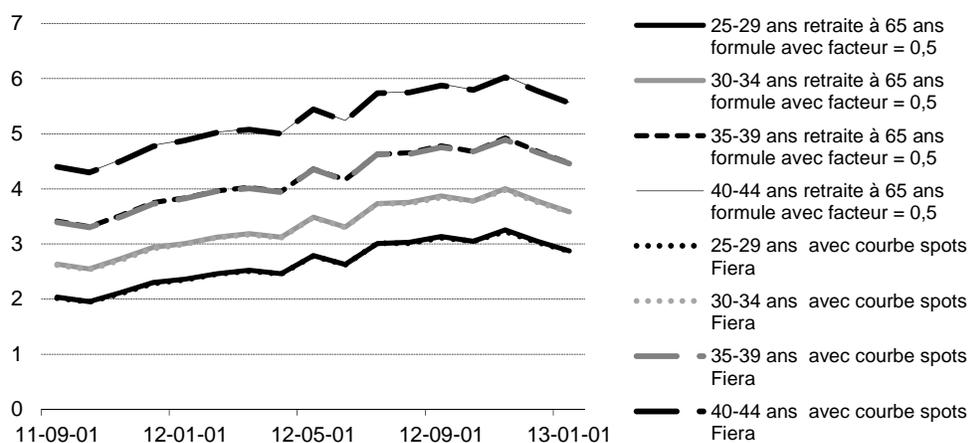
Formule estimée et courbe de taux au comptant Fiera – décembre 2012 (en pourcentage)



Source : Régie des rentes du Québec.

GRAPHIQUE 35

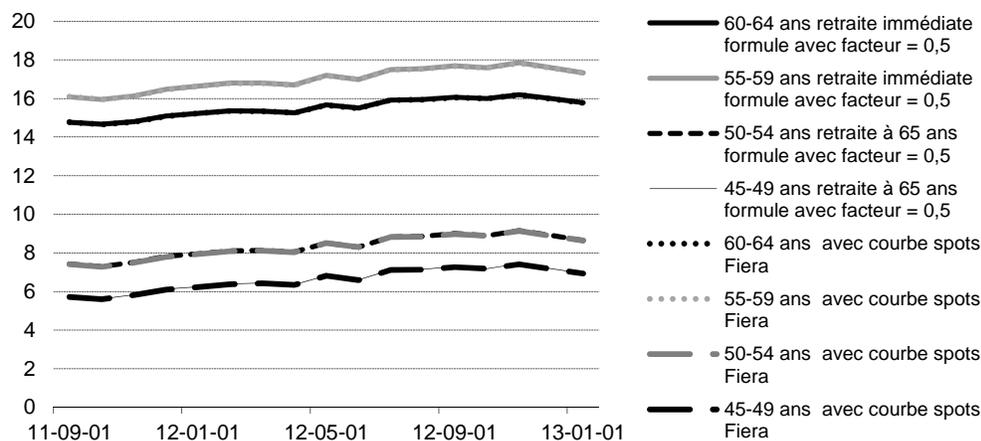
Facteurs de rentes pour les femmes – septembre 2011 à janvier 2013



Source : Régie des rentes du Québec.

GRAPHIQUE 36

Facteurs de rentes pour les femmes – septembre 2011 à janvier 2013 (suite)



Source : Régie des rentes du Québec.

À noter que les graphiques sont semblables pour les hommes.

GLOSSAIRE

Appariement de l'actif et du passif

Approche visant à établir une structure de portefeuille qui harmonisera l'évolution de l'actif d'un régime de retraite à celle de la valeur des engagements du régime, et ce, dans différents environnements économiques. Pour être pleinement appariée, une caisse de retraite devrait tenir compte des placements qui font en sorte que les revenus coïncident avec les versements des prestations. Étant donné la durée des prestations d'un régime de retraite, un parfait appariement de l'actif et du passif est difficile à réaliser en pratique.

Asymétrie

Le fait que la partie qui doit assumer le risque de déficit dans un régime de retraite à prestations déterminées ne peut pas être compensée lorsqu'un excédent d'actif se dégage.

Bénéficiaire

Personne qui reçoit une prestation en vertu d'un régime complémentaire de retraite à la suite du décès d'un participant. Cela vise principalement les conjoints survivants.

Capitalisé (Régime de retraite à prestations déterminées)

Régime dont la valeur de l'actif est égale à la valeur du passif selon l'approche de capitalisation.

Capitalisation (Régime de retraite financé par)

Régime dans lequel les cotisations sont mises en réserve et capitalisées, afin de verser aux participants et aux bénéficiaires des rentes et des prestations.

Comité de retraite

Regroupement de personnes qui a pour mandat d'administrer un régime complémentaire de retraite. Selon la Loi sur les régimes complémentaires de retraite, le comité de retraite agit à titre de fiduciaire de la caisse de retraite. Il doit compter au moins un membre désigné par le groupe des participants actifs, un membre désigné par le groupe des participants non actifs et un membre indépendant (tiers membre). À ces membres s'ajoutent des membres désignés par l'employeur et, dans certains cas, le syndicat.

Congé de cotisation

Cessation temporaire du versement de la cotisation pour le service courant. Il peut y avoir congé de cotisation de la part de l'employeur ou des travailleurs. Le congé peut être partiel ou total. Les cotisations non versées sont assumées par l'excédent d'actif du régime.

Consolider les paiements d'amortissement

Les paiements d'amortissement sont déterminés en fonction du déficit global.

Coordination

Établissement de la cotisation ou de la rente d'un régime de retraite à prestations déterminées en tenant compte d'un régime général, de sorte que la somme des prestations provenant des deux régimes représente le revenu de retraite.

Cotisation d'équilibre

Cotisation servant à financer le déficit d'un régime de retraite à prestations déterminées.

Cotisation patronale minimale

Cotisation que l'employeur est tenu d'assumer en vertu de la Loi sur les régimes complémentaires de retraite et qui doit être au moins égale à 50 % de la valeur de la prestation acquise par un participant ou un bénéficiaire.

Coût du service courant

Coût des prestations constituées pour l'année en cours.

Crédit de rente

Prestations auxquelles un participant acquiert droit au titre d'un régime de retraite au fur et à mesure de sa participation.

Déficit de capitalisation

Excédent de la valeur des engagements (passif) d'un régime à prestations déterminées sur la valeur de son actif, calculé selon l'approche de capitalisation (continuité).

Déficit de solvabilité

Excédent de la valeur des engagements (passif) d'un régime à prestations déterminées sur la valeur de son actif, calculé selon l'approche de solvabilité (terminaison).

Équité (principe d')

Règle selon laquelle les modifications financées avec l'excédent d'actif doivent être faites de manière à agir équitablement entre le groupe des participants actifs et celui des participants non actifs (entre autres des retraités).

Excédent d'actif (surplus)

Excédent de la valeur de l'actif d'un régime de retraite à prestations déterminées sur la valeur totale des engagements (passif) du régime. L'excédent peut être déterminé selon l'approche de solvabilité et selon l'approche de capitalisation. On parle aussi de « surplus » d'un régime de retraite.

Engagements d'un régime de retraite à prestations déterminées (ou passif)

Ensemble des prestations accumulées qu'un régime de retraite à prestations déterminées aura à verser dans l'avenir.

Hypothèses actuarielles

Hypothèses utilisées dans le cadre de l'évaluation actuarielle d'un régime de retraite à prestations déterminées. Les principales hypothèses économiques sont le taux d'intérêt, le taux d'inflation et le taux d'augmentation des salaires. Les principales hypothèses démographiques sont les taux de mortalité, les taux de retraite et les taux de cessation de participation.

Indexation

Ajustement des versements de rente en fonction d'un indice de référence.

Interentreprises (Régime de retraite)

Régime auquel participent des salariés de plusieurs employeurs.

Lissage (lissé)

Méthode consistant à niveler les fluctuations à court terme de la valeur marchande de l'actif pour reporter aux années futures une partie des pertes et des gains liés à la volatilité des marchés.

Maximum des gains admissibles (MGA)

Montant maximal des revenus de travail (ou gains) sur lequel un salarié doit cotiser au Régime de rentes du Québec. En 2013, ce montant est de 51 100 \$.

Participant

Personne physique qui bénéficie d'un régime complémentaire de retraite comme actif ou non actif.

Participant actif

Travailleur qui accumule des droits au titre d'un régime complémentaire de retraite (ou pour lequel des cotisations sont versées au régime de retraite).

Participant non actif

Participant qui a cessé d'accumuler des droits au titre d'un régime complémentaire de retraite (ou pour lequel aucune cotisation n'est versée au régime de retraite). Cela inclut les retraités et les personnes ayant droit à une rente différée.

Politique de financement

Énoncé des politiques, des normes et des procédures concernant le financement d'un régime de retraite à prestations déterminées. La politique de financement peut notamment traiter du niveau de cotisation que les participants et l'employeur doivent verser au régime, de la répartition des risques, de l'attribution des surplus entre les parties au régime ainsi que du niveau d'excédent qu'un régime doit atteindre avant que soit accordé un congé de cotisation ou que soient apportées des améliorations aux prestations.

Politique de placement

Énoncé des politiques, des normes et des procédures de placement d'un régime complémentaire de retraite. La politique de placement comprend notamment les objectifs de placement, les classes d'actifs admissibles, le portefeuille de référence, la politique de rééquilibrage, les contraintes de placement ainsi que les stratégies admissibles et les objectifs des gestionnaires de chacune des catégories d'actif.

Politique sur les prestations

Énoncé des politiques, des normes et des procédures concernant les prestations d'un régime de retraite à prestations déterminées. La politique des prestations peut notamment traiter de la nature des améliorations financées avec de l'excédent d'actif et des ajustements à la baisse des prestations.

Prestataire

Personne qui bénéficie d'une prestation en vertu de la Loi sur la Sécurité de la vieillesse et de la Loi sur le régime de rentes du Québec.

Prestation de raccordement

Rente temporaire versée au participant ou au bénéficiaire au plus tard jusqu'à l'âge du début des prestations normales payables par un régime public.

Promesse

Ensemble des prestations auxquelles ont droit les participants et les bénéficiaires au titre d'un régime de retraite à prestations déterminées.

Provision pour écarts défavorables

La provision pour écarts défavorables correspond au niveau de la réserve qu'un régime de retraite à prestations déterminées devrait atteindre pour accroître la sécurité des prestations ou pour stabiliser les prestations ou les cotisations.

Régime à cotisation déterminée

Régime d'accumulation du capital en vertu duquel les cotisations sont créditées à un compte associé à chaque participant. Les cotisations (employés et employeur) sont généralement déterminées selon un pourcentage fixe du salaire. Le montant des prestations est déterminé en fonction des sommes accumulées dans le compte.

Régime complémentaire de retraite

Régime de retraite du secteur privé ou du secteur public assujetti à la Loi sur les régimes complémentaires de retraite, à une loi particulière ou à une loi équivalente. Les régimes enregistrés d'épargne-retraite et les régimes de participation aux bénéfices ne sont pas des régimes complémentaires de retraite.

Régime à prestations déterminées

Régime dont la rente est calculée selon une formule propre au régime. La rente correspond généralement à un pourcentage du salaire multiplié par le nombre d'années de service reconnues par le régime. Ce type de régime inclut notamment le régime à rente forfaitaire, le régime à salaire de carrière et le régime à salaire final.

Répartition (Régime de retraite financé par)

Régime dans lequel les sommes encaissées chaque année au titre des cotisations sont, sauf constitution de réserves raisonnables, utilisées en totalité pour servir des rentes aux participants ou à leurs ayants cause. Cette méthode est appliquée dans les régimes publics.

Retraite anticipée subventionnée

Rente de retraite dont le service débute avant l'âge normal de la retraite et dont le montant n'est pas réduit pour tenir compte de l'anticipation ou dont la réduction n'est pas faite en fonction de facteurs actuariels pour tenir compte de l'anticipation (équivalence actuarielle).

Service courant

Service accumulé pour l'année en cours.

Solvable (Régime de retraite à prestations déterminées)

Régime dont l'actif est au moins égal à son passif selon l'approche de solvabilité.

Stochastique (méthode)

Une évaluation actuarielle selon la méthode stochastique présente un éventail de résultats possibles et associe une probabilité de réalisation à chaque résultat.

Taux d'actualisation

Taux qui permet de déterminer la valeur actuelle des prestations futures du régime de retraite à prestations déterminées en date d'aujourd'hui.

Valeur de transfert

Valeur actualisée de la rente immédiate ou différée à la suite du décès d'un participant ou de sa cessation de participation active au régime de retraite à prestations déterminées.

BIBLIOGRAPHIE

On trouvera ci-après la liste des documents consultés par le comité d'experts tout au long de ses travaux, ainsi que la revue de littérature fournie au comité au début de son mandat.

AON HEWITT. *Régimes à prestations cibles. À la découverte du régime à prestations cibles, Trouver le parfait équilibre entre les prestations et la capitalisation*, septembre 2012.

AON HEWITT. *Régimes à prestations cibles. L'avenir des régimes de retraite viables*, juin 2012.

AMBACHTSKHEER, Keith. *The Canada Supplementary Pension Plan (CSSP)*, C.D. Howe Institute Commentary, May 2008.

BAKER, Michael, et Kevin MILLIGAN. *Government and Retirement Incomes in Canada*, 2009.

BALDWIN, Bob. *Research Study on the Canadian Retirement Income System*, 2009.

BALDWIN, Bob. *Pension Reform in Canada, A Guide to Fixing Our Futures Again*, IRPP Study, December 2010, n° 13.

BALDWIN, John R., et autres. *Revenu adéquat à la retraite : prise en compte de la valeur de la richesse convertie en rente au Canada*, Statistique Canada, novembre 2011.

BROWN, Robert, et Tyler MEREDITH. *Pooled Target-benefit Pension Plans, Building on PRPPs*, IRPP Study, March 2012.

CAMPBELL, Bryan, et autres. *Pensions 4-2 au Québec : Vers un nouveau partenariat*, Cirano, 2011.

CASTONGUAY, Claude. *Le point sur les pensions*, Cirano, 2010.

COMITÉ DE RÉVISION DES PENSIONS, *Promesse à tenir*, gouvernement de la Nouvelle-Écosse, 2009.

COMMISSION D'EXPERTS EN RÉGIMES DE RETRAITE, *Un juste équilibre, une retraite sûre, un régime abordable, des règles équitables*, gouvernement de l'Ontario, 2008.

COMMISSION EUROPÉENNE, *Livre blanc, Une stratégie pour des retraites adéquates, sûres et viables*, 2012.

COMMISSION NATIONALE SUR LA PARTICIPATION AU MARCHÉ DU TRAVAIL DES TRAVAILLEUSES ET TRAVAILLEURS EXPÉRIMENTÉS DE 55 ANS ET PLUS, *Le vieillissement de la main-d'œuvre et l'avenir de la retraite : Des enjeux pour tous, un effort de chacun*, 2011.

CROP, *Opinions et attitudes à l'égard du travail au noir, des taxes, des impôts, de la retraite, de la constitution et de l'enseignement en anglais*, 2011.

DAVIES, James B. *Efficiency and Effectiveness of Savings Instruments Design*, 2009.

DODGE, David A., Alexandre LAURIN et Colin BUSBY. *The Piggy Bank Index : Marching Canadians' Saving Rates to Their Retirement Dreams*, C.D. Howe Institute e-brief, March 2010.

GODBOUT, Luc, Suzie ST-CERNY et Marie-Andrée BABINEAU. *Les Aides Fiscales à l'Épargne-Retraite : Pourquoi et Pour qui?* Revue de Planification Fiscale et successorale, 2009, vol. 29, n° 3.

GROUPE DE TRAVAIL. *Détermination de provisions pour écarts défavorables appropriées pour les évaluations de solvabilité et de liquidation hypothétique*, Institut canadien des actuaires, novembre 2007.

GROUPE MIXTE D'EXPERTS, *Getting our acts together*, gouvernement de l'Alberta et de la Colombie-Britannique, 2008.

HAMILTON, Malcom. *Retirement Savings Research Program: Investment and Longevity Risks*, 2009.

HICKS, Peter. *Later Retirement the Win-Win Solution*, C.D. Howe Institute Commentary, March 2012, n° 345.

HORNER, Keith. *Retirement Saving by Canadian Households : Report for the Research Working Group on Retirement Income Adequacy*, 2009.

INSTITUT CANADIEN DES ACTUAIRES. *Livre blanc, Les régimes de revenu de retraite facilités par l'État*, 2010.

JOG, Vijay. *Investment Performance and Costs of Pension and other Retirement Savings Funds in Canada: Implications on Wealth Accumulation and Retirement – Part I*, 2009.

JOG, Vijay. *Investment Performance and Costs of Pension and other Retirement Savings Funds in Canada: Implications on Wealth Accumulation and Retirement – Part II*, 2009.

KESSELMAN, Jonathan R. *Expanding Canada Pension Plan Retirement Benefits : Assessing Big CPP Proposals*, The School of Public Policy, SPP Research Papers, October 2010, vol. 3, n° 6.

KOSTIN, David J., et Ben SNIDER. *Forecasting long-term returns for US equities*, Goldman Sachs, Goal – Global strategy Paper N° 6, 2012.

MACDONALD, Bonnie-Jeanne, et Kevin D. MOORE. *Moving Beyond the Limitations of Traditional Replacement Rates*, Society of Actuaries, 2011.

MARSHALL, Katherine. *Prendre sa retraite avec des dettes*, Statistique Canada, L'emploi et le revenu en perspective, 2011.

MCKINSEY & Company. *Les Canadiens sont-ils prêts pour la retraite ? État de situation et principes directeurs d'amélioration*, McKinsey & Company, 2012.

MOORE, Kevin D., William ROBSON et Alexandre LAURIN, *Canada's Looming Retirement Challenge : Will Future Retirees Be Able to Maintain Their Living Standards upon Retirement?* C.D. Howe Institute Commentary, December 2010, n° 317.

MONPERRUS-VERONI, Paola. *Les fonds de pension dans la crise*, OFCE, juillet 2009.

MUNNELL, Alicia H., et autres. *National Retirement Risk Index : How Much Longer Do We Need to Work?* Center for Retirement Research at Boston College, June 2012, Number 12-12.

OCDE. *Études économiques de l'OCDE; Pays-Bas*, 2010.

OCDE. *Panorama des pensions 2011: les systèmes de retraite dans les pays de l'OCDE et du G20*, 2011.

OPPENHEIMER, Peter, et Matthieu QALTERSPILER. *The Long Good Buy; the Case for Equities*, Golman Sachs Global Economics, Goal – Global Strategy Paper N° 4, 2012.

OSTROVSKY, Yuri, et Grant SCHELLENBERG. *Pension Coverage, Retirement Status, and Earnings Replacement Rates Among a Cohort of Canadian Seniors*, Statistics Canada, 2009.

RÉGIE DES RENTES DU QUÉBEC. *Constats et enjeux concernant le système de retraite québécois*, 2010.

RÉGIE DES RENTES DU QUÉBEC. *Évaluation du système québécois de sécurité financière à la retraite par rapport à celui d'autres pays industrialisés*, 2011.

RÉGIE DES RENTES DU QUÉBEC. *Vers un meilleur financement des régimes à prestations déterminées*, 2005.

SONDAGE TRIMESTRIEL ASSOCIATION DES ÉCONOMISTES QUÉBÉCOIS. *La situation des revenus de retraite des Québécois est préoccupante*, Léger Marketing, 2012.

WARING M., Barton. *Pension Finance Putting the Risks and Costs of Defined Benefit Plans Back under Your Control*, Wiley Finance, 2011.

WHITEHOUSE, Edward. *Canada's retirement-income provision : An international perspective*, OECD, 2009.

WOLFSON, Michael C. *Projecting the Adequacy of Canadians' Retirement Incomes, Current Prospects and Possible Reform Options*, IRPP Study, April 2011, n° 17.