

DE LA DIVERSITÉ DANS LES RÉGIMES DE RETRAITE AU QUÉBEC ET AU CANADA

David Boisclair

La récession et la crise financière ont affecté, d'une façon ou d'une autre, la majorité des avoirs de retraite. Dans la foulée, des appels de plus en plus insistants en faveur d'une refonte du système canadien de revenu de retraite ont été entendus. Mais compte tenu des divers diagnostics posés et des multiples propositions qui circulent présentement, bien aventureux serait celui qui voudrait prédire l'orientation d'une éventuelle réforme, affirme David Boisclair. Dans cet article, il passe brièvement en revue certaines différences qui existent en matière de régimes de retraite au Canada et observe que cette hétérogénéité laisse même entrevoir « la possibilité de changements asymétriques ».

The recession and the financial crisis have in one way or another affected the majority of retirement assets, and as a result, there are increasingly insistent calls to reform the Canadian retirement income system. But given the various assessments of the problem and the multiple solutions that are circulating, it is hard to predict with any certainty the direction of such a reform, says David Boisclair. In this article, he briefly reviews some of the differences between the retirement income systems in Canada, and he observes that this heterogeneity could even give rise to "asymmetric reforms."



En matière de retraite comme dans tant d'autres domaines, le Québec se distingue de façon significative du reste du Canada. Ainsi, les Québécois prennent généralement leur retraite plus tôt que les autres Canadiens, et ils détiennent une part plus grande de leurs avoirs de retraite dans des régimes de retraite d'employeur.

Mais en vérité, la diversité est plus grande que celle qu'apporte la Belle Province. En effet, si les programmes fédéraux de base s'adressant à tous les aînés sont uniformes à travers le Canada, il existe une certaine hétérogénéité entre les différentes juridictions provinciales et fédérale en matière de régimes de retraite, tant publics que privés. Ainsi, sur la base d'un squelette commun, on observe plusieurs variations qui rendent périlleuse toute tentative de prévoir la forme que prendrait une éventuelle réforme et laissent même entrevoir la possibilité de « changements asymétriques ».

Toute personne ayant travaillé au Québec et dans une autre province aura remarqué l'existence de deux programmes publics parallèles au Canada : le Régime de rentes du Québec (RRQ) et le Régime de pensions du Canada (RPC). Ces deux programmes sont réciproques : les cotisations effectuées dans l'un au nom d'un travailleur sont entièrement, et

automatiquement, transférables dans l'autre. Ils possèdent aussi des paramètres presque identiques, malgré quelques différences quant aux prestations d'invalidité et, depuis peu, quant à certains critères d'admissibilité et à la possibilité d'accumuler des droits supplémentaires une fois à la retraite. Ensemble, ils forment le « deuxième pilier » du système canadien de revenu de retraite. Ils viennent compléter la Pension de sécurité de la vieillesse, administrée par le gouvernement fédéral, qui constitue, avec le Supplément de revenu garanti et certains suppléments provinciaux, le « premier pilier ».

Depuis leur création, le RRQ et le RPC ont toujours présenté des taux de cotisation identiques, et c'est ensemble que les deux régimes ont été réformés dans les années 1990. Cette réforme avait pour objectif d'assurer la viabilité à long terme du RRQ et du RPC en haussant considérablement les taux de cotisation et en réduisant quelque peu la générosité des prestations.

Malgré leurs grandes similitudes, le RRQ et le RPC présentent certaines différences institutionnelles, notamment dans leur structure administrative et dans leur rapport avec le pouvoir politique. En effet, alors que le RRQ relève, par le biais de son conseil d'administration, du ministre de l'Emploi et de la Solidarité sociale du Québec, le RPC relève, lui, de l'ensemble

des ministres des Finances du Canada. La gestion quotidienne du RPC est assurée par plusieurs ministères fédéraux, principalement celui des Ressources humaines.

Une autre différence touche la gestion des fonds excédentaires. Depuis la réforme de 1998, qui a mis un terme à

été de purs régimes par répartition (dans lesquels les cotisations courantes servent à payer les prestations courantes).

Ces fonds excédentaires sont gérés par des institutions distinctes. Dans le cas du RPC, ce rôle a d'abord été joué par le gouvernement fédéral qui, depuis

respectivement. La réserve du RRQ et la caisse du RPC sont ainsi passés de 34,4 G\$ à 25,9 G\$ pour l'un et de 122,7 G\$ à 105,5 G\$ pour l'autre.

Au cours des années 1990, l'Alberta, la Colombie-Britannique et le Nouveau-Brunswick, notamment, ont aussi créé leur propre « Caisse de dépôt et placement » (soit l'AIMCo, la bcIMC et la NBIMC) afin surtout de faire fructifier les avoirs de régimes complémentaires de retraite d'employés des secteurs public et parapublic. Bien qu'elles ne gèrent pas de fonds de retraite publics comme la CDPQ, ces institutions sont aujourd'hui d'importants investisseurs, et

Au cours des années 1990, l'Alberta, la Colombie-Britannique et le Nouveau-Brunswick, notamment, ont aussi créé leur propre « Caisse de dépôt et placement » afin surtout de faire fructifier les avoirs de régimes complémentaires de retraite d'employés des secteurs public et parapublic. Bien qu'elles ne gèrent pas de fonds de retraite publics comme la CDPQ, ces institutions sont aujourd'hui d'importants investisseurs, et elles ont aussi connu des résultats récents difficiles.

une longue période de diminution, la somme des cotisations perçues et des rendements excède de plus en plus largement les prestations versées (graphique 1), ce qui devait produire une réserve stable et permanente d'environ 5 années de prestations au cours des quelques années suivantes. Auparavant, les deux programmes ne visaient à maintenir qu'une réserve d'environ 2 années de prestations. Pour faire face au vieillissement de la population et éviter des taux de cotisation très élevés à l'avenir, cette réforme a donc accentué le caractère capitalisé des régimes, qui n'ont jamais

la création du RPC jusqu'à la réforme de 1997-1998, prêtait les fonds excédentaires uniquement aux gouvernements canadiens. Depuis 1997, l'Office d'investissement du RPC (OIRPC) a pris la relève et adopté une stratégie plus vigoureuse, investissant les cotisations excédentaires sur les marchés et dans divers véhicules de placement, comme l'immobilier et les titres à revenu fixe, au Canada et à l'étranger. Dans le cas du RRQ, depuis la création du Régime en 1966, ce rôle a été confié à la Caisse de dépôt et placement du Québec (CDPQ).

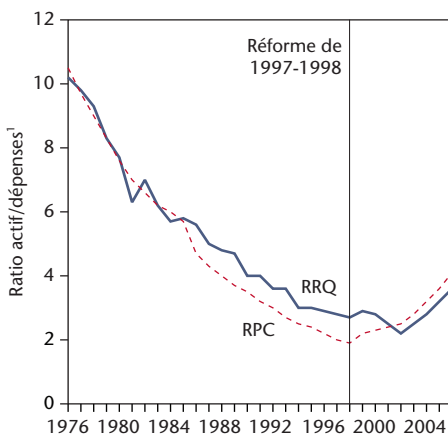
Il est intéressant de noter que, jusqu'au milieu des années 1990, la CDPQ investissait principalement dans des titres à revenu fixe comme les obligations du gouvernement du Québec, adoptant ainsi une approche similaire à celle du RPC. Depuis 1997 toutefois, la CDPQ est autorisée à investir jusqu'à 70 p. 100 des sommes qui lui sont confiées dans des actions. Tout comme pour l'OIRPC, le but est de profiter d'occasions de placement supplémentaires et d'obtenir des rendements supérieurs.

Les manchettes des 18 derniers mois ont exposé le rendement fortement négatif que le RPC et le RRQ ont connu à la suite de la crise financière. Après des années fastes, les sommes confiées à la CDPQ et à l'OIRPC auront fondu lors de leur dernier exercice (terminé le 31 mars 2009) de 26 p. 100 et de 19 p. 100

elles ont aussi connu récemment des résultats difficiles. Le graphique 2 présente l'actif de ces caisses, comparativement à celui de la CDPQ et du OIRPC, et le graphique 3 montre que la performance de l'institution québécoise fut la plus faible ces dernières années.

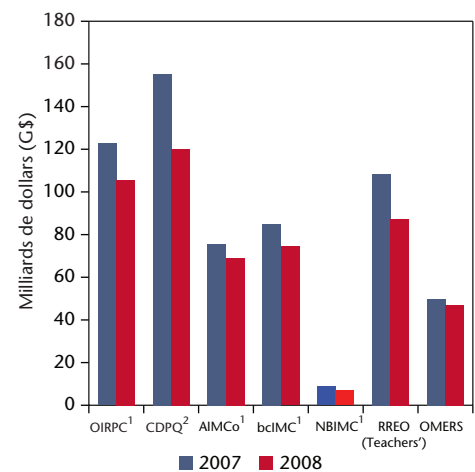
Ces rendements compromettent-ils l'avenir du RRQ ou du RPC ? Les commentateurs se perdent en conjec-

GRAPHIQUE 1. ÉVOLUTION DU RATIO ACTIF/DÉPENSES DU RRQ ET DU RPC



Source : Régie de rentes du Québec, Bureau du surintendant des institutions financières Canada.
 1 Le ratio est égal à « la réserve » (pour le RRQ) ou à « l'actif » (pour le RPC) au 31 décembre en proportion des dépenses de l'année suivante.

GRAPHIQUE 2. ACTIFS DES CAISSES PROVINCIALES, DE L'OIRPC ET D'AUTRES GRANDES CAISSES DE RETRAITE



Source : Rapports annuels et sites Internet des fonds et organismes.
 1 Au 31 mars de l'année suivante. Les différences de début et de fin des exercices financiers rendent les comparaisons délicates.
 2 Incluant l'actif du RRQ, qui compte pour moins du quart de l'actif net représenté ici.

tures, mais plusieurs s'entendent pour dire qu'il ne s'agit pas là, du moins pas encore, du plus grand défi du système canadien de revenu de retraite — ni même du défi le plus pressant du RRQ.

En fait, cela fait des années que ce dernier doit composer avec des paramètres qui ne correspondent pas aux prévisions des actuaires : une hausse plus forte que prévu de

Cela fait des années que le RRQ doit composer avec des paramètres qui ne correspondent pas aux prévisions des actuaires : une hausse plus forte que prévu de l'espérance de vie (ce qui augmente le fardeau des prestations à verser) et une augmentation plus faible que prévu des salaires (sur la base desquels sont prélevées les cotisations). Ces écarts signifient que, contrairement au RPC, le taux de cotisation actuel de 9,9 p. 100 ne suffisait déjà plus à assurer la viabilité à long terme du RRQ avant même la récession et la crise financière. On pourrait donc assister, dans ce contexte, à une divergence croissante entre le RRQ et le RPC — y compris, pour la première fois, dans les taux de cotisation.

l'espérance de vie (ce qui augmente le fardeau des prestations à verser) et une augmentation plus faible que prévu des salaires (sur la base desquels sont prélevées les cotisations). Ces écarts signifient que, contrairement au RPC, le taux de cotisation actuel de 9,9 p. 100 ne suffisait déjà plus à assurer la viabilité à long terme du RRQ avant même la récession et la crise financière. Celle-ci n'a donc fait qu'accentuer une situation déjà difficile, laquelle pourrait d'ailleurs être aggravée si les pronostics des observateurs de la scène financière — qui anticipent un faible rendement global de 6 à 7 p. 100 pour la CDPQ en 2009, soit moitié moins que les performances attendues d'autres grandes caisses de retraite (dont l'OIRPC) — se révèlent fondés.

Mais comme l'illustrent les documents de consultation publiés par la Régie de rentes du Québec, indépendamment de la crise et des rendements obtenus par la CDPQ, les Québécois devront faire des choix reflétant les paramètres socioéconomiques de leur population. On pourrait donc assister, dans ce contexte, à une divergence

croissante entre le RRQ et le RPC — y compris, pour la première fois, dans les taux de cotisation.

Les résultats récents du RPC et du RRQ laissent songeurs. Ils ne sont cependant pas hors de proportion par rapport à ceux de plusieurs régimes complémentaires de retraite (RCR) et, sans doute, de plusieurs portefeuilles

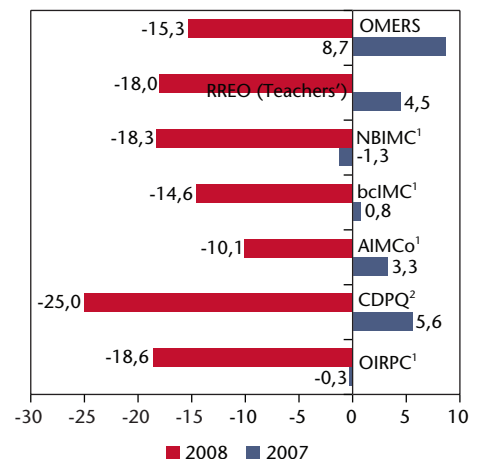
privés (REER, CELI et autres avoirs non enregistrés) : s'il sera difficile d'obtenir avant un certain temps un portrait juste de l'impact de la crise financière, les premières estimations de Statistique Canada indiquent une baisse de près de 16 p. 100 de la valeur (nette des nouvelles cotisations) des REER individuels en 2008. Les RCR et les REER forment le « troisième pilier » du système de revenu de retraite.

Les RCR à prestations déterminées, qui restent de loin les plus courants au Canada, ont connu des moments particulièrement difficiles jusqu'à la mi-2009, lorsque la reprise s'est amorcée. Déjà affectés par de faibles taux d'intérêt à long terme (ce qui vient hausser le montant estimé de leurs engagements futurs) puis par les difficultés financières de leurs promoteurs, la plupart ont vu leur ratio de capitalisation baisser dramatiquement avec la crise financière. Ainsi, selon la firme Mercer, le ratio de capitalisation d'un régime type n'était plus que de 59 p. 100 au 31 décembre 2008. Mais après des plonges importants entre septembre 2008 et mars 2009, on s'attend maintenant à des rendements d'environ 15 p. 100 pour

l'ensemble de 2009. Selon les firmes d'experts-conseils à l'origine de ces enquêtes de début d'année, les régimes de retraite les plus performants pourraient avoir rebondi de 18 p. 100 au cours de l'année écoulée, ce qui serait beaucoup mieux que les résultats du RRQ — et peut-être du RPC —, mais qui ne permettrait tout de même pas de compenser les pertes antérieures.

Une différence importante entre les deux régimes publics et les régimes privés à prestations déterminées réside dans le fait que le RRQ et le RPC ne sont pas soumis au même type de contrainte que ces derniers. En effet, comme les régimes publics sont encore principalement financés par répartition, la contrainte porte sur leur viabilité à long terme : le taux de cotisation actuel, maintenu sur une période de 75 ans, est censé permettre de verser toutes les rentes futures. Certes, une baisse importante ou soutenue du niveau des actifs pourrait entraîner une hausse du taux de cotisa-

GRAPHIQUE 3. RENDEMENTS RÉCENTS DES CAISSES PROVINCIALES, DE L'OIRPC ET D'AUTRES GRANDES CAISSES DE RETRAITE



Source: Rapports annuels et sites Internet des fonds et organismes.

¹ Pour l'exercice se terminant le 31 mars de l'année civile suivante (p. ex. le 31 mars 2009 pour l'année civile 2008). Les différences de début et de fin des exercices financiers rendent les comparaisons délicates.

² Inclut le rendement du RRQ et des autres fonds confiés à la CDPQ.

tion, mais c'est une hypothèse qui n'est pas envisagée pour le moment.

Les régimes privés à prestations déterminées doivent répondre à une contrainte similaire, soit « l'évaluation sur base de capitalisation », mais dans la plupart des juridictions, ils doivent en plus satisfaire à un critère supplémentaire, appelé « évaluation sur base de solvabi-

Des appels de plus en plus insistants en faveur d'une refonte significative du système canadien de revenu de retraite ont été entendus. Mais bien aventureux serait celui qui voudrait prédire l'orientation d'une éventuelle réforme, compte tenu des divers diagnostics posés et des multiples propositions qui circulent présentement.

lité ». Dans ce cas, on compare le niveau d'actif du régime à un moment donné, comme s'il était mis fin au régime à cette date, avec une évaluation actuarielle des sommes qui seraient nécessaires pour honorer tous les engagements futurs pris jusque-là. En pratique, les régimes ont une certaine marge de manœuvre et peuvent, au moment de leur évaluation actuarielle, être sous-capitalisés (auquel cas, le promoteur doit renflouer le régime sur une période donnée) ou surcapitalisés (jusqu'à un plafond de 110 p. 100 des engagements, qui vient d'être relevé à 125 p. 100 par le gouvernement fédéral). Cette réalité est apparente dans les exemples présentés plus haut.

Les autres grands joueurs du domaine des retraites qui évoluent dans un cadre réglementaire similaire sont les assureurs de personnes, qui offrent des rentes aux travailleurs et aux retraités et doivent en conséquence démontrer aux autorités leur capacité à remplir leurs engagements futurs. Les régimes à cotisations déterminées, les REER et les autres avoirs de retraite ne font évidemment pas face aux mêmes exigences, puisqu'ils n'offrent aucune garantie quant aux versements de retraite futurs.

Les paramètres précis de ces contraintes varient selon les juridictions, tout comme les obligations réglementaires des régimes de retraite et de leurs promoteurs, ainsi que les droits et obligations de chaque partie et le cadre

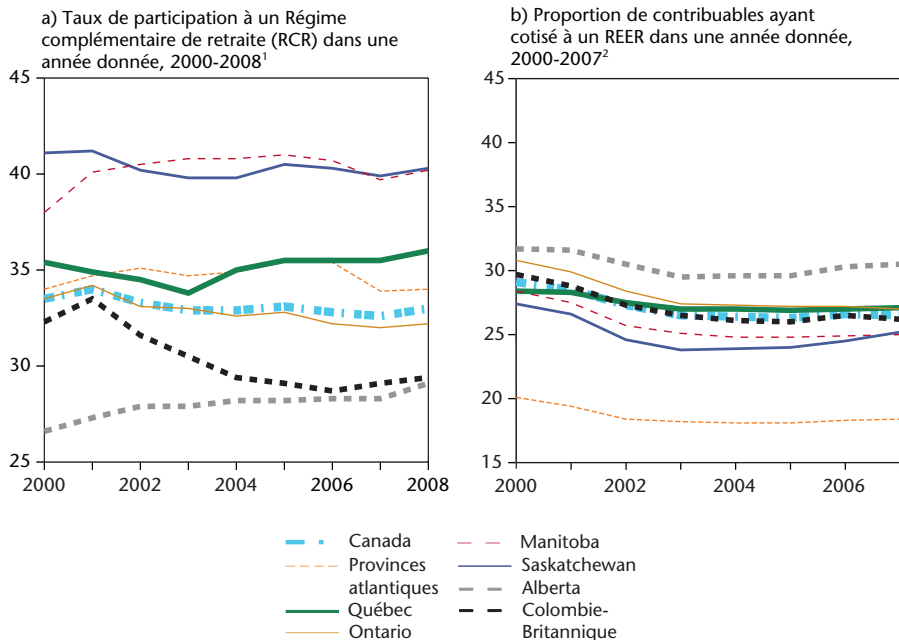
juridique dans lequel ils sont interprétés. Chaque juridiction canadienne — neuf provinces et le gouvernement fédéral — possède une structure qui lui est propre en matière de supervision des pensions ainsi qu'un cadre réglementaire distinct. Par exemple, les clauses de retraite obligatoire ont été interdites il y a quelques décennies au Québec et au Manitoba, mais

beaucoup plus récemment dans les Maritimes. Aussi, la supervision des RCR du secteur privé relève de différents ministères ou agences selon les provinces.

Cette diversité, qui découle notamment de la répartition constitutionnelle des compétences entre les ordres de gou-

vernement, peut sembler appropriée dans un pays dont les régions connaissent des réalités socioéconomiques parfois fort différentes. Le graphique 4 présente une de ces différences : la participation aux régimes de retraite enregistrés (que ce soit des RCR, appelés aussi régimes de pension agréés, ou des REER). Malgré des tendances généralement similaires, on constate des différences régionales dans le niveau de participation. À cela s'ajoute une foule d'autres aspects comme la structure économique (certaines régions dépendent davantage du secteur manufacturier) ou la structure démographique (le Québec vieillit plus rapidement que le reste du pays) qui affectent les besoins de la population et des travailleurs en matière d'épargne-retraite. Ainsi, l'Alberta et ses jeunes travailleurs, souvent bien payés et peu syndiqués avant la crise, n'auront pas été

GRAPHIQUE 4. TAUX DE PARTICIPATION À DES RÉGIMES DE RETRAITE ENREGISTRÉS, PAR PROVINCE



¹ Ces données représentent la part de la population active de 15 à 64 ans ayant participé à un RCR dans une année donnée, sans égard à sa participation dans d'autres années.
² Ces données représentent la part des contribuables ayant cotisé à un REER dans une année donnée, sans égard à leur participation dans d'autres années.
 Note : La base des taux de participation à un RCR et à un REER n'est pas directement comparable et il existe des recoupements entre les deux taux, puisque plusieurs individus participent à un RCR et cotisent à un REER dans une année donnée.

