

# RÉFORMER LE RRQ POUR REDONNER LE CONTRÔLE AU TRAVAILLEUR

La crise des régimes de retraite due au vieillissement de la population frappe partout en Occident, mais le Québec est particulièrement touché par ce phénomène. Le financement à long terme du Régime de rentes du Québec (RRQ) préoccupe et les experts estiment que des changements doivent être apportés pour assurer sa viabilité. Comme par le passé, une nouvelle hausse des cotisations est proposée pour équilibrer la réserve du programme. D'autres pays ont dû réformer leur régime public de retraite au cours des dernières décennies et l'un d'entre eux – le Chili – s'est démarqué par son succès et a inspiré une trentaine d'autres États. Pouvons-nous également tirer des leçons de leur expérience?



Cette Note économique a été préparée par **Éric Duhaime**, titulaire d'une maîtrise en administration publique de l'ÉNAP et consultant en développement démocratique.

## La situation du Régime de rentes du Québec

La création du Régime de rentes du Québec remonte au milieu des années 1960. Le programme est entré en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 1966 et a commencé à émettre des chèques aux retraités en 1967. Il s'agit d'un régime de retraite universel administré par l'État, auquel tous les travailleurs de 18 à 70 ans doivent contribuer.

Au cours des ans, la situation financière du régime devient de plus en plus précaire. Cette pression accrue s'explique notamment par la hausse de l'espérance de vie, par le faible taux de natalité et par la croissance des salaires plus lente qu'anticipée.

Certains de ces facteurs ont servi à justifier une importante hausse des taux de cotisation au fil des ans, les faisant passer de 3,6 % des revenus de travail admissibles de 1966 à 1986 à 9,9 % depuis 2003<sup>1</sup>. Ces hausses ont entraîné une iniquité de plus en plus grande entre les travailleurs qui cotisaient au départ par rapport à ceux qui cotisent aujourd'hui à des taux trois fois plus élevés. Le simple fait de faire passer ce taux de 3,6 % à

9,9 % représente une hausse de cotisations annuelles au RRQ de plus de 2300 \$ pour un travailleur gagnant 40 000\$<sup>2</sup>.

Malgré ces augmentations de cotisations importantes, nous sommes toujours sous le taux d'équilibre – c'est-à-dire le taux qui permettrait de maintenir une réserve stable – qui se situe à 10,95 % selon les plus récentes estimations actuarielles<sup>3</sup>.

Celles-ci prévoient même que le taux de cotisation devra atteindre environ 12,5 % si rien ne change bientôt<sup>4</sup>. Ces données sont basées sur un taux de rendement moyen de la réserve de plus de 7 % par année<sup>5</sup>. Si la réalité du rendement, de la démographie ou du marché du travail s'avère moins favorable que les hypothèses, les contributions devront

encore être haussées.

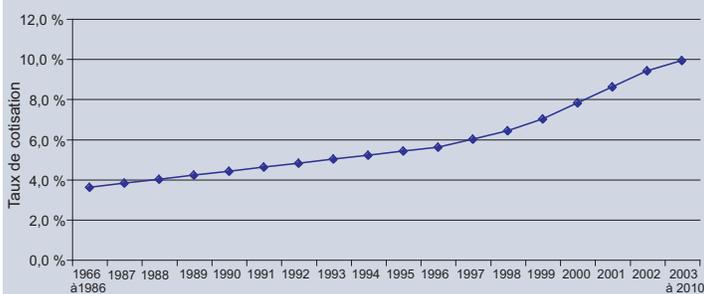
Au taux actuel, la réserve du RRQ diminuera à compter de 2023, pour être complètement vide en 2037. Les pertes historiques enregistrées par la Caisse de dépôt et placement du Québec en 2008, notamment, ont ramené la date fatidique à 2037 alors qu'on pensait auparavant que la réserve se viderait en 2051<sup>6</sup>.



1. Régie des rentes du Québec, *L'histoire en chiffres*, [http://www.rrq.gouv.qc.ca/fr/regie/historique/Pages/histoire\\_chiffres.aspx](http://www.rrq.gouv.qc.ca/fr/regie/historique/Pages/histoire_chiffres.aspx).
2. Techniquement, la moitié de la cotisation est payée par l'employeur, mais dans les faits les entreprises font porter ce fardeau par les travailleurs en leur accordant des salaires plus faibles.
3. Régie des rentes du Québec, *Mise à jour au 31 décembre 2008 de l'Analyse actuarielle du Régime de rentes du Québec au 31 décembre 2006*, 2009, p. 21.
4. Régie des rentes du Québec, *Vers un Régime de rentes du Québec renforcé et plus équitable*, Document de consultation, 2008, p. 23.
5. Régie des rentes du Québec, *op. cit.*, note 3, p. 24.
6. *Id.*, p. 19.

FIGURE 1

## Évolution du taux de cotisation de 1966 à 2010



Source : Régie des rentes du Québec.

## L'iniquité entre les générations

Les retraités actuels bénéficient d'avantages substantiels par rapport aux cotisations qu'ils ont versées. Il en est de même pour les baby-boomers qui s'approprient à prendre leur retraite. Ce sont les jeunes Québécois qui devront combler le manque à gagner entre le montant que les retraités actuels ont versé pendant leur vie active et ce qu'ils retirent aujourd'hui.

Ainsi, un travailleur québécois né en 1930 et qui a pris sa retraite à 60 ans a profité d'un rendement moyen de 14,5 % sur l'argent qu'il a versé, en grande partie parce qu'il n'a pas cotisé dès son arrivée sur le marché de l'emploi. Ce rendement est de 8,4 % pour une personne née en 1950 et ne sera que de 5,5 % et 5,1 % respectivement pour quelqu'un né en 1970 ou en 1990<sup>7</sup>.

Pour illustrer l'impact de taux de rendement si différents, prenons un jeune travailleur qui gagne aujourd'hui 47 200 \$ (montant maximal sur lequel on peut cotiser en 2010) et qui mettrait 9,9 % de son revenu de côté pour ses vieux jours à un taux de rendement de 14,5 %, 8,4 %, 5,5 % ou 5,1 % (les mêmes taux que ceux estimés par le RRQ pour chacune des générations qui cotisent au régime). Au moment de sa retraite, dans 35 ans, il pourrait compter sur un régime de retraite d'une valeur respective de 3 888 080 \$, 1 002 337 \$, 557 961 \$ ou 516 784 \$. Cet exemple fictif ne sert qu'à démontrer que pour chaque dollar investi, certains grands-parents obtiennent l'équivalent de sept fois plus d'argent que ce à quoi auront droit leurs petits-enfants. En d'autres mots, les générations futures seront dans l'obligation de cotiser

beaucoup plus que leurs aînés pour n'avoir droit qu'à des prestations comparables, voire moindres.

Alors qu'en 1986 on comptait sept travailleurs par retraité, il n'en reste aujourd'hui que trois et la proportion ne sera plus que de deux travailleurs par retraité en 2020<sup>8</sup>. Or, un système comme celui du RRQ – en vertu duquel les cotisations actuelles des travailleurs sont versées dans une réserve qui sert à payer les prestations actuelles des retraités – implique que le nombre de travailleurs soit beaucoup plus important que le nombre de retraités. Dans le cas contraire, les travailleurs doivent supporter un fardeau trop lourd pour maintenir le régime à flot. Par conséquent, on doit réévaluer la viabilité des régimes de retraite publics traditionnels à la lumière de l'évolution démographique des pays développés.

Si des changements majeurs n'ont pas lieu, des conflits intergénérationnels pourraient éclater entre des jeunes qui s'opposent à se faire confisquer une part trop importante de leur salaire et des retraités qui vivent dans la peur de voir leurs prestations réduites.

Pour aggraver les choses, soulignons que les Québécois prennent leur retraite plus tôt qu'ailleurs en Occident. En 2006, l'âge moyen du retrait du marché du travail des hommes au Québec s'établissait à 62 ans, alors qu'il était de 64 ans au Canada, 65 ans aux États-Unis et 64,1 ans pour les pays du G-7<sup>9</sup>. Les Québécois cotisent donc deux années de moins en moyenne.

Pour sortir de cette faille du système, le gouvernement du Québec étudie actuellement différents scénarios qui, d'une manière ou d'une autre, visent à augmenter les cotisations des travailleurs actuels et surtout futurs, à hausser l'âge de la retraite et/ou à diminuer certaines prestations<sup>10</sup>. Ces actions proposées ne feraient qu'accentuer encore davantage l'iniquité intergénérationnelle, sans nécessairement assurer la viabilité à long terme du régime.

*Les hausses de taux ont entraîné une iniquité de plus en plus grande entre les travailleurs qui cotisaient au RRQ au départ par rapport à ceux qui cotisent aujourd'hui à des taux trois fois plus élevés.*

7. Régie des rentes du Québec, *op. cit.*, note 4, p. 23.

8. *Id.*

9. *Id.*, p. 26. Des données plus récentes pour les deux sexes sont disponibles pour le Québec : l'âge moyen de la prise de retraite a été de 60,2 ans en 2008.

Voir : Institut de la statistique du Québec, *Annuaire québécois des statistiques du travail*, vol. 5, no 2 (décembre 2009), p. 210.

10. *Id.*, p. 53-54.

TABLEAU 1

Taux de rendement du RRQ selon l'année de naissance

| Année de naissance | Taux de rendement | Valeur du régime à la retraite* |
|--------------------|-------------------|---------------------------------|
| 1930               | 14,5%             | 3 888 080 \$                    |
| 1950               | 8,4%              | 1 002 337 \$                    |
| 1970               | 5,5%              | 557 961 \$                      |
| 1990               | 5,1%              | 516 784 \$                      |

\*En présumant que la cotisation maximale en 2010 est investie chaque année pendant 35 ans au taux indiqué. Ce montant sert uniquement à illustrer l'impact de taux de rendement différents sur chaque dollar investi. Voir l'Annexe sur le site Web de l'IEDM pour plus de détails sur les hypothèses.

### Des idées de réforme pour redonner le contrôle aux travailleurs

Les lacunes du modèle québécois en matière de régime public de retraite découlent en premier lieu de la rupture du lien entre l'effort et la récompense. Les travailleurs québécois ne voient pas le rapport entre leurs contributions et leurs prestations. Les citoyens sont, en quelque sorte, des bénéficiaires passifs d'un régime public plutôt que des acteurs responsables de leur propre avenir. La réalité politique fait que les gouvernements, tous partis confondus, ont tendance à privilégier les bénéfices à court terme pour gagner l'appui des électeurs actuels, sans se soucier de l'endettement futur.

Le Chili éprouvait des problèmes semblables il y a trois décennies. Ce pays entreprit alors un important virage en vue de réformer son système de fonds en comble. Cette réforme a misé sur les vertus de la responsabilité individuelle.

Le ministre du Travail de l'époque, José Piñera<sup>11</sup>, remplaça, le 1<sup>er</sup> mai 1981, le système public de régime de retraite par un système de capitalisation et de comptes d'épargne-retraite individuels, où chaque travailleur dispose de son compte, géré par le secteur privé<sup>12</sup>.

Le nouveau système fonctionnait ainsi : l'employeur verse mensuellement 10 % du salaire de son employé dans le compte d'épargne-retraite de ce dernier. Le travailleur peut aussi choisir de verser un montant additionnel maximal de

*Les lacunes du modèle québécois en matière de régime public de retraite découlent en premier lieu de la rupture du lien entre l'effort et la récompense.*

10 % de son salaire (déductible de l'impôt sur le revenu) dans son compte. Cette épargne permet au travailleur qui le désire de partir plus tôt à la retraite ou de profiter d'une rente plus élevée. Les rendements du compte d'épargne-retraite ne sont pas imposables, mais les retraits sont imposés en fonction du taux d'imposition applicable au revenu annuel de la personne (tout comme pour un REER). Un travailleur chilien type peut obtenir une retraite équivalant à 70 % de son salaire au moment de sa retraite grâce à son compte d'épargne-retraite<sup>13</sup>.

Lors de l'entrée en vigueur du nouveau régime, les Chiliens pouvaient se trouver dans l'une des trois situations suivantes :

- 1) Tous les Chiliens déjà à la retraite conservèrent leurs acquis et le gouvernement garantissait leurs prestations en vertu du régime public;
- 2) Les travailleurs encore actifs ont eu le choix d'adhérer ou non au nouveau système. Ceux qui choisissaient d'opter pour le nouveau système obtenaient un « bon de reconnaissance », représentant la valeur de leurs cotisations passées (indexée à un taux de 4 %<sup>14</sup>), déposées dans leur compte d'épargne-retraite;
- 3) Finalement, les nouveaux arrivants sur le marché de l'emploi devaient cotiser directement et uniquement dans leur compte d'épargne-retraite.

Il s'agissait, en fait, d'une transition progressive vers un système de rentes de retraite ayant transféré le pouvoir de l'État vers le travailleur, du passage d'un monopole public vers des comptes individuels privés.

Des gestionnaires privés de fonds communs de placement (*Administradoras de Fondos de Pensiones* ou AFP) sont autorisés à gérer ces comptes d'épargne-retraite dans le cadre de règles strictes fixées par l'État. Le travailleur choisit librement ses fonds et ses administrateurs parmi ceux qui ont été approuvés, en fonction de sa tolérance au risque, de son âge, de sa sécurité financière, de sa famille, etc. Chacun peut exprimer ses préférences et se doter d'un plan sur mesure pour sa situation personnelle.

11. Titulaire d'un doctorat en économie de l'Université Harvard, José Piñera est l'architecte de la réforme des retraites au Chili. Candidat aux élections présidentielles de 1993, il est aujourd'hui président-fondateur du International Center for Pension Reform. Son frère Sebastián a récemment été élu président du Chili.  
 12. Voir : José Piñera, *Prendre le taureau par les cornes : comment résoudre la crise des retraites*, Institut Charles Coquelin, 2008.  
 13. Notons que le régime chilien vise à remplacer une proportion du revenu bien plus importante que le RRQ, on ne peut donc comparer les taux de cotisation directement.  
 14. *Id.*, p. 83. Ce taux d'indexation est inférieur à ce que le régime public avait obtenu comme rendement. Le gouvernement a donc pu financer une partie de la transition en empochant la différence. Cela n'a pas empêché les travailleurs d'opter massivement pour le nouveau régime, ce qui démontre leur volonté de prendre le contrôle de leur épargne-retraite.

Dès le premier mois d'entrée en vigueur du nouveau régime, 25 % des travailleurs admissibles décidèrent d'y adhérer. Après un an, plus de 80 % des travailleurs qui avaient le choix optaient pour un compte d'épargne-retraite. Aujourd'hui, 95 % des travailleurs sont couverts par le nouveau système. Au cours des 26 premières années suivant son entrée en vigueur, le rendement annuel des épargnants, en tenant compte de l'inflation, s'est élevé à 10,3 %.

Devant ce succès, le modèle chilien sera imité, en tout ou en partie, par une trentaine de pays aux quatre coins du monde. La plupart d'entre eux se trouvent en Amérique latine ou en Europe de l'Est, mais plusieurs pays occidentaux commencent aussi à s'intéresser à ces réformes des régimes de retraite et introduisent certains éléments du modèle chilien, notamment le Royaume-Uni, l'Australie et la Suède.

Le cas suédois attire l'attention puisque ce fut le premier pays au monde à se doter d'un régime de retraite public universel. Devant le gouffre financier du système, une importante réforme fut cependant entreprise dans les années 1990 afin de privatiser en partie le régime. Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2001, tous les employés suédois peuvent investir une portion de 2,5 % de leur salaire (sur une cotisation obligatoire totale de 18,5 %), dans des comptes personnels<sup>15</sup>.

Un tel système permet une plus grande mobilité de la main-d'œuvre, non seulement en rendant le travailleur indépendant de son entreprise pour son régime de retraite, mais également en lui donnant la possibilité d'aller

travailler n'importe où dans le monde tout en conservant son compte d'épargne-retraite. Le travailleur peut également choisir l'âge de sa retraite et prendre une retraite anticipée s'il a accumulé suffisamment d'épargne.

Il est important de mentionner que le supplément d'épargne disponible a substantiellement contribué à l'activité économique du Chili et a même compensé en grande partie les coûts de transition<sup>16</sup>.

Finalement, l'un des plus grands bienfaits de la réforme chilienne fut de donner au travailleur une propriété réelle et tangible de son épargne-retraite lui permettant de participer directement à la vie économique de son pays, de s'intéresser à la bourse et aux taux d'intérêt. Bref, d'être davantage attaché à la croissance économique et à une société libre.

*L'un des plus grands bienfaits de la réforme chilienne fut de donner au travailleur une propriété réelle et tangible de son épargne-retraite.*

## Conclusion

En tentant de colmater les brèches du RRQ, le gouvernement reporte à plus tard l'inévitable et accentue l'iniquité envers les jeunes travailleurs. Pire encore, on discute même de l'idée de créer un nouveau programme d'épargne-retraite géré de façon centralisée<sup>17</sup>.

La meilleure façon de garantir l'avenir de l'épargne-retraite des jeunes Québécois d'aujourd'hui serait – tout en garantissant les prestations des retraités actuels<sup>18</sup> comme l'a fait le Chili – de donner la liberté aux travailleurs toujours actifs de choisir d'investir pour leurs vieux jours dans leur propre compte d'épargne-retraite plutôt que de les forcer à dépendre de la Caisse de dépôt et placement du Québec.



1010, rue Sherbrooke O., bureau 930  
Montréal (Québec) H3A 2R7, Canada  
Téléphone (514) 273-0969  
Télocopieur (514) 273-2581  
Site Web [www.iedm.org](http://www.iedm.org)

L'Institut économique de Montréal (IEDM) est un organisme de recherche et d'éducation indépendant, non partisan et sans but lucratif. Par ses études et ses conférences, l'IEDM alimente les débats sur les politiques publiques au Québec et au Canada en proposant des réformes créatrices de richesse et fondées sur des mécanismes de marché.

Fruit de l'initiative commune d'entrepreneurs, d'universitaires et d'économistes, l'IEDM n'accepte aucun financement gouvernemental.

Les opinions émises dans cette publication ne représentent pas nécessairement celles de l'Institut économique de Montréal ou des membres de son conseil d'administration.

La présente publication n'implique aucunement que l'Institut économique de Montréal ou des membres de son conseil d'administration souhaitent l'adoption ou le rejet d'un projet de loi, quel qu'il soit.

Reproduction autorisée à des fins éducatives et non commerciales à condition de mentionner la source.

Institut économique de Montréal  
© 2010

Imprimé au Canada

Illustration :  
Benoit Lafond

Infographie :  
Valna inc.

15. Goran Normann et Daniel Mitchell, *Pension Reform in Sweden: Lessons for American Policymakers*, Heritage Foundation, 2000. Le taux de cotisation de 18,5 % peut paraître élevé, mais on doit se rappeler qu'au Canada, le gouvernement fédéral verse lui aussi de l'argent aux retraités (Sécurité de la vieillesse et Supplément de revenu garanti). Ces programmes sont financés par les impôts.

16. José Piñera, *op. cit.*, note 12, p. 85.

17. Michel Hébert, « Québec prépare un REER public », *Le Journal de Québec*, 5 novembre 2009, <http://lejournaldequebec.canoe.ca/journaldequebec/politique/provinciale/archives/2009/11/20091104-200639.html>.

18. Des choix politiques devront être faits pour financer ces promesses, mais ces dernières existent déjà et ne dépendent pas de la réforme proposée.