Canada

Réforme du financement des régimes publics de retraite : une viabilité assurée ?

Michel LIZÉE *

Les gouvernements du Canada et du Québec ont mis en place dans la dernière année une réforme du financement des régimes publics de retraite canadiens afin de faire face à la hausse des dépenses découlant du passage à la retraite à compter de 2010 de la cohorte des *baby boomers.* Au-delà de certaines réductions de prestations, sur lesquelles nous ne nous attarderons pas en détail ici, l'essentiel de la stratégie repose sur une double approche. D'une part, une hausse immédiate du taux de cotisation pour ensuite le stabiliser à un niveau qui ne devrait pas dépasser 10 % et, dans le cas du Régime des pensions du Canada, la mise en place d'un nouvel organisme mandaté pour gérer les réserves en s'inspirant des règles applicables aux régimes complémentaires de retraite d'entreprise.

Un retour sur les origines du système actuel

Le système canadien de la sécurité du revenu à la retraite tel qu'il existe aujourd'hui a pris forme au milieu des années 1960. Soulignons au départ que les taux de remplacement du revenu assurés par les régimes publics de retraite au Canada sont peu généreux comparativement à ceux de la majorité des pays capitalistes industriels : un travailleur ou une travailleuse qui gagne le salaire moyen dans l'industrie tout au long de sa carrière et qui prend sa retraite à 65 ans n'aura droit qu'à un taux de remplacement de son revenu de 47 % [1]. Le maintien du revenu à la retraite n'est donc possible que par la participation des salariés à des dispositifs privés de retraite, qu'il s'agisse de régimesd'entreprise ou de plans individuels d'épargne-retraite, lesquels bénéficient tous d'une aide fiscale de l'Etat considérable, qui favorise nettement dans les faits les personnes à revenu élevé.

Le Régime des pensions du Canada et le Régime des rentes du Québec sont nés au terme d'un affrontement majeur entre le gouvernement fédéral et celui du Qué-

* Université du Québec à Montréal, coordinateur au Service aux collectivités, membre du Comité de retraite et président du Comité de placement, Régime de retraite de l'université du Québec .

1. Le taux de remplacement explicite du Régime des pensions du Canada/Régime des rentes du Québec est de 25 %, auquel s'ajoutent des prestations provenant des autres régimes publics, la Pension de sécurité de vieillesse universelle et, le cas échéant, le Supplément du revenu garanti/programme d'assistance.

Les composantes du système en bref

Le système canadien de retraite est constitué de plusieurs niveaux. Le gouvernement fédéral administre, avec ses budgets courants, une prestation universelle de base de $4,900 (17 720FF). Elle fait l'objet, depuis 1989, d'un impôt dès que le revenu individuel dépasse 53,215$ (192 460FF) à un taux marginal de 15 %. Le gel partiel de la valeur nominale du seuil implique que de plus en plus de retraités seront éventuellement visés. Cette prestation est complétée par une prestation d'assistance pour les personnes âgées qui n'ont pas d'autre revenu, à hauteur de $5,800 (20 980FF), avec un taux marginal de réduction de 50 % sur tout autre revenu.

Le niveau qui nous intéresse particulièrement ici est le deuxième étage, le Régime des pensions du Canada (RPC) et son pendant québécois, le Régime des rentes du Québec (RRQ), des régimes publics dont les prestations sont liées aux salaires, et qui assurent un taux de remplacement de 25 % jusqu'à un plafond annuel de 36,900$ (133 450FF). Comme nous le verrons, il s'agit essentiellement de régimes financés par répartition, mais avec l'existence d'une réserve équivalant actuellement à un peu plus de deux ans de prestations, ce qui en fait des régimes à capitalisation partielle.

Le niveau suivant est constitué par les régimes professsionnels de retraite, analogues aux régimes d'entreprise américains ou britanniques. Il s'agit de régimes capitalisés, établis au niveau de l'entreprise généralement et qui font l'objet de négociations avec les syndicats accrédités le cas échéant. Ces régimes soit garantissent une prestation selon une formule qui tient compte de la durée du service et de la rémunération (la variante la plus représentative actuellement), soit permettent le paiement de rentes sur la base de la valeur des cotisations avec intérêts versés au compte du participant. Depuis 1957, le Canada permet également la constitution de plans individuels d'épargne-retraite qui bénéficient eux aussi d'exemptions fiscales considérables. **Le faible niveau des prestations des régimes publics au Canada fait en sorte que les travailleurs et travailleuses sont dépendants de ce dernier étage pour pouvoir partir plus tôt à la retraite ou pour maintenir leur niveau de vie après la retraite**, une situation que l'on retrouve dans plusieurs pays anglo-saxons.

bec. Les deux gouvernements ont alors convenu de la nécessité de mettre sur pied un étage additionnel au système de sécurité du revenu à la retraite, soit un régime professionnel public assurant un taux de remplacement de 25 %. Le Québec, inspiré en particulier par l'expérience française de la Caisse des dépôts et consignations, souhaitait un régime partiellement capitalisé qui alimenterait la Province en capital de développement pour soutenir la *Révolution tranquille*, alors qu'Ottawa privilégiait plutôt un régime financé par répartition.

Le compromis Canada-Québec a reposé sur la mise sur pied de deux régimes publics largement harmonisés quant au niveau des cotisations et des prestations, mais distincts dans leur administration et leur stratégie de financement. Il était prévu de constituer des réserves au départ, qui disparaîtraient plus tard. Les revenus des intérêts provenant des réserves couvriraient une partie des prestations futures tout en permettant de réduire la volatilité du niveau des cotisations en fonction de variations économiques ou démographiques. Le taux initial de cotisation a été établi à 3,6 %, réparti également entre salariés et employeurs. Tous savaient dès le

départ que ce taux serait appelé à augmenter en fonction des changements démographiques anticipés, d'où la décision de procéder à des évaluations actuarielles périodiques pour faire le point sur la situation du régime et sur le niveau approprié de cotisations.

La mise sur pied de deux régimes distincts a mené à deux approches de gestion des réserves. Le Québec a créé pour ce faire la Caisse de dépôt et placement du Québec, une institution financière publique, administrée par un conseil d'administration indépendant en principe, et à laquelle la loi assigne un double mandat de rendement financier et de contribution au développement économique du Québec. Les actifs sous gestion, provenant de divers déposants du secteur public québécois [1], atteignent $63,6 milliards (230 milliards FF) en 1997. En plus de ses investissements internationaux, la Caisse est le principal investisseur en actions sur le marché canadien et le plus important détenteur de titres obligataires du gouvernement du Québec. Elle a joué un rôle stratégique important sur l'échiquier économique et financier du Québec au cours des 3 dernières décennies et continue à le faire.

De son côté, le gouvernement fédéral, afin de convaincre les autres gouvernements provinciaux de lui déléguer le mandat de gérer ce nouveau programme pan-canadien de sécurité du revenu, a convenu à l'époque que les réserves seraient prêtées à taux avantageux aux gouvernements de chacune des provinces au pro-rata des cotisations versées par chacune.

Des tensions dans le système

Au fil des ans, les évaluations actuarielles périodiques ont permis de constater un certain nombre de changements, tels le vieillissement de la population, le ralentissement de la croissance des revenus salariaux, la montée du chômage et une plus faible inflation, l'incidence croissante des dispositions relatives à l'invalidité ou aux crédits accordés pour les soin des enfants en bas âge. Ces changements ont nécessité des hausses des cotisations et sont venus affecter les perspectives de viabilité des régimes publics. La perspective d'une caisse à sec d'ici une vingtaine d'années au maximum, entraînait la nécessité, sur la base de la formule originale de financement, d'une hausse du taux de cotisation de 6 % du revenu en 1997 à 13 % en 2023 ou, dans le cas du RPC, à 14,2 % en 2030 [2].

Pour éviter une telle « crise » de financement, certaines options envisagées par les gouvernements visaient à réduire le niveau des prestations de façon à réduire le coût futur du régime, forçant ainsi les travailleurs et travailleuses à subir

1. Il s'agit d'environ 16 organismes publics et para-publics québécois, parmi lesquels les caisses d'indemnisation des accidents et maladies professionnelles, de retraite complémentaire de branche pour les travailleurs et travailleuses du secteur public et para-public québécois et de l'industrie de la construction.
2. Si le Régime des pensions du Canada était pleinement capitalisé, il faudrait, selon l'Actuaire en chef du Régime des pensions du Canada, un actif équivalent à la fin de 1995 égal à 30 années de prestations (soit 15 fois plus que le niveau actuel). Sur cette base, le régime nécessiterait des actifs additionnels de $556 milliards (2 010 milliards FF) !

une baisse de leur niveau de vie après la retraite. Ne rien faire ne semblait pas une option, car laisser le niveau total des cotisations gonfler de 5,6 % à 13 % ou 14,2 % d'ici 30 ans alimenterait une résistance telle qu'elle serait susceptible de menacer les acquis du régime.

A la suite des consultations publiques menées à travers le pays, les gouvernements ont décidé d'effectuer certaines coupures dans les prestations. Ces coupures portent sur divers éléments, notamment le calcul de la prestation maximale, désormais basée sur la moyenne des 5 plutôt que des 3 dernières années, ainsi que sur une réduction importante des prestations d'invalidité après 65 ans. Certains changements dans l'assiette des cotisation frapperont plus particulièrement les salariés faiblement rémunérés et les retraités qui exercent un emploi. Mais la mesure principale réside dans une augmentation sur 6 ans du taux de cotisation pour le faire passer de 6 % en 1997 à 9,9 % en 2003, un taux se rapprochant du taux à long terme, évalué par l'Actuaire en chef du Régime des pensions du Canada à 10,5 % en 1995 (Gouvernement fédéral 1996, 62). Stabiliser le taux de cotisation tout au long du prochain siècle nécessitera une augmentation rapide des réserves à un niveau égal à 5 à 6 fois les dépenses annuelles du régime (Gouvernement du Québec 1996, 43). Enfin, tous les 5 ans dans le cas du Québec, une évaluation actuarielle sera produite et il devra y avoir des consultations publiques sur le niveau des cotisations et des prestations permettant de maintenir l'équilibre du régime. De telles consultations risquent toutefois de mener aussi bien, en cas de difficultés, à des réductions de prestations qu'à des hausses de cotisations. Au niveau fédéral, il devra y avoir révision fédérale-provinciale du régime sur une base triennale plutôt que quinquennale et toute amélioration future des prestations devra être entièrement capitalisée.

L'enjeu du financement des régimes publics et le pari syndical

Dans son mémoire au gouvernement fédéral pour commenter le projet de réforme, le Congrès du travail du Canada , la principale confédération syndicale canadienne, a déploré les « malentendus » dans le débat actuel sur le financement des régimes publics financés par répartition. Le CTC insiste sur le fait que c'est « la bonne situation de l'emploi et la croissance des revenus [qui] détermine la sûreté des prestations du RPC », bien davantage que les rendements financiers. Insistant sur la différence fondamentale entre le financement de régimes publics et les régimes privés, Asimakopoulos souligne que :

« *Les régimes publics de retraite sont financés par l'impôt : ils constituent donc des transferts. Ces impôts peuvent être qualifiés de "cotisations" et leur niveau peut être établi en fonction du niveau des prestations versées par les réserves d'une caisse de retraite – c'est-à-dire, une épargne publique – mais ceci ne devrait pas occulter la nature même des régimes publics de retraite . Bien qu'ils puissent fournir un alibi politiquement utile pour justifier une augmentation d'impôt afin d'accroître l'épargne publique, ces régimes devraient être considérés, dans leur forme pure, exclusivement comme un moyen pour assurer des transferts inter-générationnels – des travailleurs vers les retraités.* ***La solidité des régimes de retraite publics dépend de la capacité et de la volonté du gouvernement de lever des impôts à cette fin et non pas de l'existence de réserves*** ». (C'est nous qui soulignons).

Le CTC est tout de même obligé de reconnaître que le « sentiment populaire » va dans l'autre sens « et que c'est là une considération importante par elle-même, bien qu'il faille remarquer que le gouvernement n'a fait aucun effort pour fournir aux citoyens et citoyennes l'information qui les aiderait à évaluer de façon raisonnable ce dossier » . Les syndicats québécois ont aussi senti que la perspective d'une augmentation significative des cotisations au fur et à mesure que les *baby-boomers* approchaient de la retraite comportait le risque d'une réaction potentiellement explosive à l'encontre du maintien même des régimes publics ou du niveau actuel des prestations, et ont donc estimé qu'une stratégie d'augmentation immédiate du taux de cotisation pour augmenter les réserves permettrait de contenir les taux de cotisation à l'intérieur de fourchettes politiquement tolérables et ainsi de préserver l'intégrité du régime public.

Le pari n'est pas sans risque, car il repose sur la prémisse d'une volonté gouvernementale d'assurer la viabilité du système public de retraite. Or, certains éléments laissent perplexes. Par exemple, le CTC, qui a suivi de près les négociations fédérales-provinciales, affirme que « certains gouvernements étaient d'avis que de maintenir le taux de cotisation au RPC inférieur à 10 % était une conclusion absolument nécessaire de ces négociations [1]. Cette position soulève des inquiétudes. » (Congrès du travail du Canada 1997). Fait plus inquiétant peut-être à cet égard : dans le courant de l'été 1998, l'Actuaire en chef du Régime des pensions du Canada, dont la fonction est d'évaluer la valeur des engagements du régime et de recommander le niveau des cotisations requises pour maintenir la réserve au niveau souhaité, ce qui nécessite évidemment une autonomie professionnelle au-dessus de tout soupçon, a été congédié de son poste, pour des motifs de divergences administratives apparemment. Dans un contexte où les médias s'emparent de l'affaire, la personne congédiée allègue qu'elle a fait l'objet de pressions politiques pour « ajuster » certaines hypothèses dans le cadre de l'évaluation actuarielle en préparation, et elle entreprend des procédures judiciaires. L'Institut canadien des actuaires s'intéresse à l'incident. Faudra-t-il renforcer les garanties d'indépendance professionnelle pour l'Actuaire en chef, de façon analogue à celles applicables au Vérificateur général, afin d'avoir l'assurance que la stratégie de financement du régime public ne sera pas sacrifiée à des impératifs qui n'ont rien à voir avec la viabilité du régime et pourraient même la compromettre à l'avenir ?

Quelle approche privilégier pour la gestion des réserves ?

1. Les termes mêmes du communiqué annonçant la nouvelle législation semblent confirmer cette interprétation\~: « Les ministres fédéral et provinciaux se sont entendus sur une démarche à trois volets afin de rétablir la viabilité financière du RPC et de le rendre plus équitable et plus abordable pour les générations futures ... en passant à une capitalisation supérieure par une accélération de la hausse des taux de cotisation dès maintenant, **afin que ces taux n'aient pas à dépasser 10 p. 100 pour les générations futures** » (Finances Canada 1997 ; c'est nous qui soulignons).

Alors que le Québec continue de confier à la Caisse de dépôt et placement la totalité des réserves du Régime des rentes du Québec, le gouvernement canadien choisissait une voie différente. Les actifs du RPC étaient jusqu'alors placés en titres non négociables de 20 ans des gouvernements provinciaux au coût d'emprunt du gouvernement fédéral, soit un taux légèrement inférieur à celui exigé sur les marchés financiers Dans leur document de consultation, les gouvernements canadiens, provinciaux et territoriaux envisageaient l'option d'aligner le mode de gestion des réserves du RPC sur celui en vigueur dans les caisses de retraite professionnelles. Ce fut l'option retenue finalement, comme l'explique le communiqué fédéral annonçant la nouvelle législation en septembre 1997 :

« Une capitalisation supérieure du RPC entraînera une importante croissance des fonds qui passeront d'environ deux années de prestations à quatre ou cinq années de prestations, approximativement, au cours des 20 prochaines années. Une nouvelle politique de placement est nécessaire pour obtenir le meilleur rendement possible dans l'intérêt des cotisants. Un rendement supérieur sur les fonds du Régime aidera à contenir la hausse des taux de cotisation. C'est pourquoi les ministres se sont entendus sur les mesures suivantes :

ı Les [nouveaux] fonds du RPC seront placés dans un portefeuille diversifié de titres, au mieux des intérêts des cotisants et des bénéficiaires. Cette nouvelle politique est conforme à celle qu'ont adoptée la plupart des autres caisses de retraite au Canada et à celle du RRQ. Selon des hypothèses prudentes, le RPC pourrait obtenir un taux de rendement annuel moyen de 3,8 p. 100 à long terme, en sus du taux d'inflation.

- Le fonds sera géré de façon professionnelle, indépendamment des gouvernements, par un office d'investissement qui rendra compte de ses actes à la fois au public et aux gouvernements, dans des rapports périodiques.

- L'Office sera assujetti, en matière de placements, à des règles similaires à celles qui s'appliquent aux autres caisses de retraite [privées] au Canada. Le plafond limitant les placements étrangers des caisses de retraite s'appliquera aussi aux fonds du RPC [1]. Afin que l'entrée en activité du fonds ne perturbe pas le marché, tous les placements en actions canadiennes de l'Office seront choisis de manière passive, en reproduisant la composition des indices boursiers généraux. Cette politique passive sera réévaluée lors du prochain examen du RPC, prévu à compter de 1999.

- Les provinces qui emprunteront des fonds au RPC devront acquitter le même taux d'intérêt que si elles recouraient au marché des capitaux. » (Finances Canada 1997).

Le CTC a souligné que le critère du rendement (sous réserve d'éviter le risque indu) comme objectif central du nouvel Office indiquait bien le fait que le gouvernement ne comprenait pas que la viabilité financière d'un régime public dépende principalement de la vigueur de l'économie et de la croissance de l'emploi. La

1. Ce plafond est actuellement de 20 % de la valeur comptable des actifs.

confédération syndicale a proposé sans succès de modifier la composition du conseil d'administration de l'Office pour la rendre plus représentative des cotisants et bénéficiaires (en y incluant une « importante représentation du monde syndical »).

Elle a aussi réclamé une redéfinition du mandat, soit celui « d'investir les actifs afin de faire une contribution maximum à la croissance des revenus et de l'emploi au Canada tout en obtenant des rendements de l'investissement et l'exposition à un risque qui soient cohérents avec les fonds de pensions du lieu de travail en tenant compte des facteurs qui pourraient affecter le financement du Régime de pensions du Canada et la capacité du Régime de pensions du Canada de se décharger de ses obligations financières. » (Congrès du travail du Canada 1997).

* * *

Le système public canadien de sécurité à la retraite est parmi les moins généreux des pays industrialisés. Il repose sur une combinaison de régimes publics universels, professionnels et d'assistance qui ne parviennent pas à assurer une véritable continuité du revenu après l'accès à la retraite sans l'apport de dispositifs privés, autant d'entreprise qu'individuels. Les régimes complémentaires privés nécessitent une dépense fiscale des gouvernements fédéral et provinciaux qui a crû de façon exponentielle au cours des deux dernières décennies.

En dépit de la faiblesse du système public, ou peut-être précisément à cause de ces faiblesses, les gouvernements canadiens et québécois ont pu effectuer en 1997 et 1998 un certain nombre de réductions de prestations dans le Régime des pensions du Canada / Régime des rentes du Québec sans opposition majeure.

Toutefois, la stratégie d'augmenter immédiatement et sur une période de 6 ans le taux de cotisation pour le rapprocher de son taux à long terme, ce qui implique une augmentation significative des réserves, est de nature à assurer la viabilité du régime actuel : en effet, cette hausse immédiate devrait permettre d'éviter une augmentation de cotisations qui aurait eu toutes les chances de susciter une résistance très forte non seulement des milieux financiers et des employeurs, mais aussi des salariés, galvanisés au besoin par la presse et certains intérêts économiques et financiers ...

En raison d'un manque de transparence et des doutes entourant le limogeage de l'Actuaire en chef du RPC, l'information disponible ne permet pas toutefois d'affirmer avec certitude que le niveau de cotisation retenu, soit 9,9 % de la masse salariale, correspond à un taux permanent reflétant la valeur des prestations avec un minimum de prudence actuarielle.

Enfin, le cas canadien illustre deux options dans l'utilisation des réserves constituées à travers cette augmentation immédiate des cotisations : le Québec qui a maintenu son choix de tenter de concilier rendement financier et contribution au développement économique par une gestion sous contrôle public, tandis que le gouvernement canadien a décidé de s'en remettre à une gestion davantage inspirée des stratégies de placement appliquées dans le secteur privé.

De plus, la « faillite » imminente des régimes publics, prophétisée avec anticipation dans certains milieux, n'a rien d'inévitable dans la mesure où les partenaires sociaux, et notamment les organisations syndicales, acceptent d'explorer

et de promouvoir les mécanismes et les stratégies requis pour maintenir la viabilité de régimes publics assurant une véritable sécurité du revenu à la retraite.

Sources :

Asimakopoulos, A. (1980). *The Nature of Public Pension Plans: Intergenerational Equity, Funding and Saving*. Ottawa: Economic Council of Canada / Minister of Supply and Services.

Congrès du travail du Canada (1997). Soumission du Congrès du travail du Canada au comité permanent des finances de la Chambre des communes portant sur le projet de loi C-2, une Loi créant l'Office d'investissement du Régime de pensions du Canada. « Changements proposés au Régime de pensions du Canada : Démarches audacieuses, aucun progrès ».

Finances Canada (1997). *Assurer l'avenir du Régime de pensions du Canada (RPC) : Pour tous les Canadiens et toutes les Canadiennes*. Communiqué 97-083.

Gouvernement du Québec. (1996). *Pour vous et vos enfants : garantir l'avenir du Régime de rentes du Québec. Une réforme du Régime de rentes du Québec*. Document de consultation.Québec.

Gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux du Canada. (1996). Document d'information pour les consultations sur le Régime des pensions du Canada. Ottawa : ministère des Finances.