

# Doit-on élargir les régimes publics de retraite?

par Youri Chassin



**Les Canadiens épargnent-ils suffisamment pour leur retraite? Quelle est la responsabilité de l'État en la matière? Partout au Canada, ces questions ont pris durant la dernière année une importance inégalée. Plusieurs propositions de réformes majeures des régimes publics sont discutées. Elles partent toutes d'un même constat, celui de l'insuffisance de l'épargne retraite, et proposent des solutions apparentées puisque toutes basées sur l'épargne obligatoire. Cette Note économique se demande si les diagnostics sont fondés et les solutions proposées adéquates.**

## Les différentes composantes des régimes de retraite

Le Régime de pension du Canada (RPC) se finance en prélevant des cotisations représentant 9,9 % du salaire admissible durant la vie active, soit les revenus annuels entre 3 500 \$ et 52 500 \$<sup>1</sup>. Des prestations correspondant à près de 25 % du salaire admissible sont ensuite versées aux retraités de 65 ans et plus, jusqu'à concurrence de 1038,33 \$ par mois<sup>2</sup>. Le Régime de rentes du Québec (RRQ) est similaire à bien des égards<sup>3</sup>.

Tous les Canadiens retraités reçoivent de plus les prestations de la Sécurité de la vieillesse du gouvernement fédéral et ceux qui ont de faibles revenus peuvent également recevoir le Supplément de revenu garanti. Certains bénéficient également de régimes de retraite privés liés à leur travail. Enfin, chacun peut se constituer une épargne personnelle à l'abri de l'impôt à l'aide d'outils financiers comme les REER et les CELI.

Toutes ces composantes permettent au Canada de s'illustrer parmi les pays industrialisés par un taux de pauvreté chez ses aînés plus faible que la moyenne et que pour la population du Canada dans son ensemble<sup>4</sup>. Malgré cela, plusieurs voix réclament un élargissement des régimes publics (RPC et RRQ).

Les syndicats militent depuis plusieurs années pour que les régimes publics garantissent un revenu à la retraite de 50 % du salaire admissible plutôt que 25 %, en haussant les cotisations<sup>5</sup>. Le ministre des Finances de l'Île-du-Prince-Édouard, Wes Sheridan, a récemment proposé de doubler le salaire maximum admissible. Les prestations de retraite pour les revenus plus élevés seraient ainsi plus importantes<sup>6</sup>. Le gouvernement de l'Ontario s'apprête quant à lui à mettre sur pied son propre régime, plus généreux que le RPC<sup>7</sup>, alors que le gouvernement du Québec étudie la création d'une pension publique additionnelle pour les 75 ans et plus<sup>8</sup>.

Ces propositions augmenteraient les cotisations et les prestations de tous, à la manière des régimes universels, plutôt que d'apporter des changements ciblés à ceux qui en ont réellement besoin. Elles comportent donc un coût économique plus important que nécessaire. Cet aspect est souvent laissé de côté dans les débats publics. Même la proposition Sheridan, qui est la plus modeste, imposerait des taxes additionnelles sur la masse salariale entre 9,8 et 12,3 milliards de dollars par année<sup>9</sup>.

## L'épargne insuffisante : mythe ou réalité?

Les propositions d'élargissement se fondent sur un constat d'épargne insuffisante des ménages pour maintenir leur niveau de vie à la retraite.



En d'autres mots, leurs revenus de retraite seraient inférieurs à 60 % des revenus qu'ils gagnaient avant de prendre leur retraite.

Le concept d'épargne suffisante présente toutefois plusieurs ambiguïtés. Le seuil de 60 % représente une moyenne et n'est pas également pertinent pour tous. Les familles dont les revenus d'emploi étaient faibles ont généralement besoin d'un revenu de retraite pouvant atteindre 80 %, voire 100 % de leur revenu d'emploi, alors que celles dont les revenus d'emploi étaient élevés peuvent maintenir leur niveau de vie à 50 %. Ce concept repose aussi sur l'hypothèse d'une pleine retraite à partir de 65 ans.

Malgré les imperfections du critère utilisé pour définir l'épargne suffisante, les études sur cette question concluent généralement que le niveau de vie des ménages les plus pauvres est bien protégé à la retraite. Les Canadiens ayant moins de probabilité de maintenir leur niveau de vie après 65 ans se retrouveraient surtout parmi la classe moyenne et les mieux nantis<sup>10</sup>. Or, deux faiblesses méthodologiques importantes permettent de mettre en doute le diagnostic largement répandu d'une préparation insuffisante à la retraite.

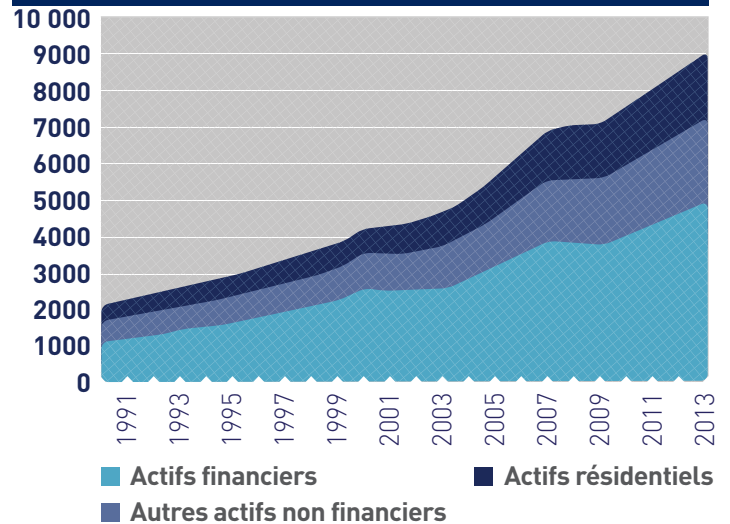
### 1. La valeur de l'épargne immobilière

La principale faiblesse des études réalisées à ce jour est de ne pas considérer les actifs non financiers, comme les maisons ou les entreprises familiales, qui constituent pourtant un véhicule d'épargne courant chez les ménages des classes moyenne et aisée. Le total des actifs non financiers représente autour de 40 % de ce que possèdent les ménages<sup>11</sup>, dont plus de 1800 milliards de dollars seulement pour la valeur estimée des maisons (voir Figure 1). C'est bien plus que les actifs financiers placés dans les REER et les CELI<sup>12</sup>.

## Ces propositions augmenteraient les cotisations et les prestations de tous plutôt que d'apporter des changements ciblés à ceux qui en ont réellement besoin.

Le fait de ne pas inclure l'épargne immobilière des Canadiens sous-estime considérablement leur épargne totale et donc leur niveau de vie à la retraite. Bien qu'une maison ne soit pas l'équivalent d'un REER duquel on puisse retirer une somme à chaque mois, des outils financiers comme les hypothèques inversées permettent de libérer une partie de sa valeur. Des ménages peuvent choisir de vendre leur résidence pour en acheter une plus petite ou pour devenir locataires. Par ailleurs, en continuant de vivre dans une maison entièrement payée, un ménage retraité profite de l'équivalent d'un service de logement dont la valeur accroît son revenu disponible de 10 à 15 % en moyenne. Une telle contribution est susceptible de changer profondément le portrait de la préparation à la retraite des Canadiens<sup>13</sup>.

Figure 1 — Valeur de différents actifs des ménages canadiens (en milliards de dollars courants)



Source : Statistique Canada, Tableau 378-0121, Comptes du bilan national.

### 2. L'âge de la retraite

La seconde faiblesse méthodologique du diagnostic d'épargne insuffisante est de considérer l'âge de la retraite à 65 ans comme une donnée fixe. Au contraire, les ménages prennent cette décision en fonction de leur situation financière.

La situation financière d'une personne dépend en partie des circonstances de vie et des préférences individuelles, qui peuvent varier énormément. Par exemple, certains choisissent de voyager alors qu'ils sont plus jeunes et d'autres conservent ces projets pour la retraite. Certains épargnent pour se mettre à l'abri de revers financiers qui, s'ils ne se produisent pas, laissent l'épargne disponible pour la retraite. Le choix d'épargner peut aussi répondre au désir de laisser un héritage à ses descendants, alors que d'autres compteront au contraire sur leurs enfants pour assurer leur confort.

En moyenne, la retraite se prend plus tôt au Canada que dans bien des pays aussi développés<sup>14</sup>. Puisque ce choix est volontaire, on peut en conclure que la plupart des Canadiens considèrent qu'ils ont suffisamment épargné au moment où ils prennent leur retraite. Dans le cas contraire, il leur est en effet possible de continuer de travailler quelques années pour combler le manque à gagner. D'ailleurs, 12 % des Canadiens de 65 ans et plus continuent de travailler, ce qui est beaucoup plus élevé qu'il y a dix ans<sup>15</sup>.

Autrement dit, non seulement le diagnostic d'une épargne insuffisante est-il mal fondé, mais sa conséquence n'est pas l'indigence, ni une diminution draconienne du niveau de vie à la retraite, mais plutôt le report de la retraite à un âge un peu plus avancé.

## La solution passe-t-elle par l'épargne obligatoire et les régimes publics?

Les propositions d'élargissement des régimes publics misent toutes sur l'imposition par les gouvernements de programmes d'épargne obligatoire. Pourtant, il est tout à fait possible que les sommes additionnelles épargnées dans le régime public poussent les gens à réduire en contrepartie leur épargne privée<sup>16</sup>. Entre 1993 et 2003, alors que les taux de contributions au RPC ont pratiquement doublé, l'épargne placée dans les REER a diminué. L'épargne totale est conséquemment demeurée relativement stable en proportion du revenu durant cette période<sup>17</sup>.

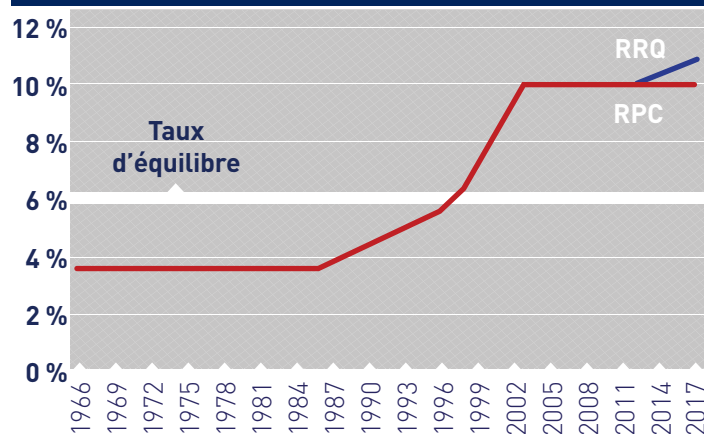
Malgré ces transferts, les deux catégories d'épargne n'offrent pas les mêmes services. Les avantages des régimes publics sont trop souvent surévalués alors que l'épargne privée présente des avantages trop souvent ignorés ou sous-estimés.

**Myopie temporelle et équité intergénérationnelle :** Beaucoup de gens sous-évaluent l'épargne nécessaire pour obtenir un montant donné dans un avenir éloigné, ce qu'on peut qualifier de myopie temporelle. Un régime public devrait quant à lui pouvoir fixer les taux de cotisation sur la base d'évaluations actuarielles objectives de façon à correspondre exactement aux prestations promises. Toutefois, les cotisations n'ont pas été fixées à un taux suffisant par les gouvernements lors de l'implantation du RPC et du RRQ. Ce déficit des générations précédentes a dû être compensé plus tard par des taux de cotisation plus élevés. Ainsi, au lieu de cotiser 9,9 % au RPC, les travailleurs canadiens d'aujourd'hui ne seraient censés cotiser que 6 %<sup>18</sup> (voir Figure 2).

## La principale faiblesse des études réalisées à ce jour est de ne pas considérer les actifs non financiers, comme les maisons ou les entreprises familiales.

**Mutualisation des risques et équité intra-générationnelle :** La mutualisation des risques constitue sans doute le principal avantage des régimes publics obligatoires. Puisque personne ne connaît ce que lui réserve l'avenir, il est possible de ne pas avoir épargné suffisamment si l'on vit jusqu'à un âge avancé. Avec la mise en commun de l'épargne dans un régime public, prévoir la longévité moyenne devient possible par la loi des grands nombres. Cela réduit donc un risque important. Par contre, les différents groupes composant la société n'ont pas tous la même espérance de vie. Ceux qui disposent de moins de revenus sont aussi ceux dont l'espérance de vie est moindre. La mutualisation des risques peut donc entraîner des iniquités *intra-générationnelles* en défaveur des moins nantis, à qui l'on fait payer davantage que nécessaire pour des services dont ils profiteront en moyenne moins longtemps.

Figure 2 — Évolution des taux de cotisation au RPC et au RRQ (1966-2017)



Note : Le taux d'équilibre est le taux que les travailleurs canadiens auraient payé depuis 1966 pour correspondre exactement aux prestations promises. Avant 1997, le taux de cotisation du régime était trop bas pour atteindre l'équilibre, alors qu'il dépasse le taux d'équilibre depuis 1997 pour compenser ce manque à gagner.

Sources : Agence de revenu du Canada, Taux de cotisations au RPC, les maximums et les exemptions; Régie des rentes du Québec, Qu'est-ce que le Régime de rentes du Québec?; Fred Vettese, « Five reasons Canada should go slow on CPP expansion », *Financial Post*, 26 janvier 2013.

**Frais de gestion et rendements :** La taille des gestionnaires publics de fonds permet de croire que leurs frais de gestion seront bas, puisque la gestion d'un fonds deux fois plus gros ne coûtera pas automatiquement deux fois plus cher, et qu'ils obtiendront ainsi de meilleurs rendements nets. Or, cette explication n'est pas confirmée empiriquement<sup>19</sup>. Il faut aussi souligner que dans le cas des régimes publics, le fardeau administratif du prélèvement des cotisations est supporté par les employeurs et les travailleurs autonomes pour qui il s'agit d'un irritant majeur<sup>20</sup>.

**Solvabilité et performance :** La solvabilité des gestionnaires de fonds publics est plus ou moins garantie par les gouvernements, ce qui est rassurant pour les cotisants. Il existe toutefois un risque que les gouvernements tentent d'orienter les décisions d'investissement en fonction d'objectifs politiques plutôt qu'en fonction de la maximisation du rendement, faisant ainsi perdre d'importantes sommes aux épargnants.

**Avantages de l'épargne privée :** L'épargne privée appartient en propre à l'épargnant, ce qui lui donne une plus grande flexibilité dans l'utilisation de ces sommes. Ainsi, il peut se servir de son épargne comme coussin financier pour parer aux imprévus et pas uniquement pour sa retraite. S'il ne l'utilise pas à ces fins, il peut aussi la léguer en héritage.

Parce qu'ils la possèdent en propre, les individus se sentent responsables du rendement de leur épargne privée. Ils s'informent davantage

sur l'évolution de leur avoir que sur le rendement des fonds publics qui ne les affectent pas directement.

Enfin, l'épargne privée est investie selon les préférences personnalisées de risque et de rendement. En plus, les choix de placement peuvent refléter les valeurs de chacun en favorisant certaines industries ou entreprises.

## Les avantages des régimes publics sont trop souvent surévalués alors que l'épargne privée présente des avantages trop souvent ignorés ou sous-estimés.

### Conclusion

L'équilibre actuel entre l'épargne obligatoire et l'épargne privée permet d'atteindre efficacement un objectif politique clair, soit de diminuer la pauvreté chez les retraités. Les réformes discutées proposent toutes un changement de paradigme. L'objectif des régimes publics de retraite deviendrait non plus d'assurer un minimum à tous, mais de garantir à tous un revenu suffisant pour maintenir leur niveau de vie, incluant les ménages canadiens des classes moyenne et aisée<sup>21</sup>. Ces propositions comportent toutes un coût important puisqu'elles auraient pour effet de réduire le revenu disponible des familles canadiennes durant leur vie active.

### Références

1. La cotisation de 9,9 % est divisée de manière égale entre l'employeur et l'employé. Toutefois, l'impact économique des taxes sur la masse salariale est supporté essentiellement par les employés, sans égard à la répartition formelle édictée par les lois.
2. Il s'agit du maximum pour l'année 2014 pour une retraite à 65 ans. On peut choisir de toucher des prestations dès l'âge de 60 ans en subissant une pénalité d'environ 30 % ou encore attendre jusqu'à 70 ans et bénéficier d'une bonification de 42 %.
3. Les cotisations du RRQ sont toutefois de 10,35 % en 2014, et non de 9,9 % comme le RPC. Les taux de cotisations plus élevés au Québec s'expliquent principalement par des différences démographiques.
4. Organisation de coopération et de développement économiques, *Panorama des pensions 2013. Les indicateurs de l'OCDE et du G20*, 2013, p. 205.
5. Congrès du travail du Canada, La sécurité des retraites pour tous : Voyons-y; FTQ, Campagne pour sécuriser et augmenter les revenus de retraite de tout le monde : Une retraite à l'abri des soucis.
6. Bill Curry, « Proposed changes to CPP spur momentum for pension reform », *The Globe and Mail*, 3 octobre 2013.
7. Robert Benzie, « Wynne says new Ontario pension plan 'not a tax' », *The Toronto Star*, 28 janvier 2014.
8. Alban D'Amours et al., *Innover pour pérenniser le système de retraite : Un contrat social pour renforcer la sécurité financière de tous les travailleurs québécois*, avril 2013.
9. Voir l'annexe technique sur le site Web de l'Institut économique de Montréal. L'estimation du montant prélevée par la proposition Sheridan varie entre 9,8 G\$ et 12,3 G\$ selon qu'on utilise les données de l'Agence du revenu du Canada ou de Statistique Canada. Même sans accroître les taxes sur la masse salariale pour augmenter les régimes publics, les prestations des régimes augmenteront en fonction de la démographie. Au Québec, les prestations du

RRQ et de la SV doubleront dans les 20 prochaines années. Jean-Yves Duclos, « Les revenus de retraite des Québécois évolueront considérablement d'ici 2030 », *Huffington Post Québec*, 26 septembre 2013.

10. Par le biais d'un sondage mené en 2011 auprès de plus de 10 000 ménages canadiens et détaillant leurs actifs et leur revenu, la firme de consultant McKinsey & Company a produit les données les plus exhaustives disponibles à ce jour. McKinsey & Company, *Les Canadiens sont-ils prêts pour la retraite? État de la situation et principes directeurs d'amélioration*, avril 2012.
11. L'étude de McKinsey estime à 38 % la valeur des « autres actifs » en 2010, alors que les comptes du bilan national, compilés par Statistique Canada, les évaluent à 46,7 % en 2012.
12. Statistique Canada, Tableau 378-0121, Comptes du bilan national. Les données sur les sommes placées dans les REER et les CELI, qui s'élevaient à 825 milliards de dollars en 2010, sont tirées de McKinsey, *op. cit.*, note 10, p. 6.
13. W. Mark Brown, Feng Hou, Amélie Lafrance, *Revenus des Canadiens à l'âge de la retraite et en âge de travailler: prise en compte de la propriété*, Statistique Canada, juillet 2010, p. 44.
14. Institut canadien des actuaires, *Considérations relatives à l'augmentation de l'âge de la retraite*, mai 2013, p. 33. Neuf pays développés sur les 16 retenus pour fins de comparaison présentent des âges effectifs moyens de la retraite plus tardifs que le Canada, tant pour les hommes que pour les femmes. L'âge effectif moyen de la retraite est encore plus hâtif dans certaines provinces comme le Québec.
15. Le taux d'emploi des 65 ans et plus est passé de 6,5 % en 2002 à 12,0 % en 2012. Statistique Canada, Tableau 282-0002, Enquête sur la population active, estimations selon le sexe et le groupe d'âge détaillé (taux d'emploi, les deux sexes, Canada, 65 ans et plus).
16. Voir par exemple Jack Mintz, *Summary Report on Retirement Income Adequacy Research*, 18 décembre 2009, p. 23.
17. Charles Lammam, Milagros Palacios et Jason Clemens, *RRSPs and an expanded Canada Pension Plan : A preliminary analysis*, Institut Fraser, juin 2013.
18. Fred Vettesse, « Five reasons Canada should go slow on CPP expansion », *Financial Post*, 26 janvier 2013.
19. Vijay Jog, « Investment Performance and Costs of Pension and other Retirement Savings Funds in Canada: Implications on Wealth Accumulation and Retirement », Ministère des Finances du Canada, 2009.
20. Laura Jones, Nina Gormanns et Queenie Wong, *Canada's Red Tape Report with US Comparisons*, Canadian Federation of Independent Business et KPMG, 2013, p. 4 et 13.
21. Voir par exemple Jack Mintz, « Affluent Canadians don't need more government help in providing security for their old age », *Financial Post*, 26 novembre 2013.

910, rue Peel, bureau 600  
Montréal (Québec) H3C 2H8 Canada  
Téléphone : 514 273-0969  
Télécopieur : 514 273-2581  
Site Web : 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'IEDM ou des membres de son conseil d'administration.

La présente publication n'implique aucunement que l'IEDM 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 © 2014

Illustration : Ygreck