

L'avenir des régimes de retraite : un rapport du Conseil économique du Canada

Gérard Bélanger

Volume 35, numéro 1, 1980

URI : <https://id.erudit.org/iderudit/029043ar>

DOI : <https://doi.org/10.7202/029043ar>

[Aller au sommaire du numéro](#)

Éditeur(s)

Département des relations industrielles de l'Université Laval

ISSN

0034-379X (imprimé)

1703-8138 (numérique)

[Découvrir la revue](#)

Citer cet article

Bélanger, G. (1980). L'avenir des régimes de retraite : un rapport du Conseil économique du Canada. *Relations industrielles / Industrial Relations*, 35(1), 137–151. <https://doi.org/10.7202/029043ar>

L'avenir des régimes de retraite: un rapport du Conseil économique du Canada

Gérard Bélanger

À la fin de 1979, le Conseil économique du Canada a publié un substantiel rapport sur l'avenir des régimes de retraite¹. Le sujet est d'importance puisque toute la fonction redistributive de l'État mérite d'être davantage analysée, tout particulièrement dans une société connaissant d'importants changements démographiques comme la nôtre. Le sujet est aussi d'actualité en raison de la fixation prochaine des hausses du taux de cotisation aux régimes publics de rentes.

Avec l'importance des ressources consacrées à l'étude de ce secteur - on doit le mentionner avec regret, très peu sont d'expression française - le Conseil offre un bon document d'information qui permet au lecteur d'obtenir une vue générale des problèmes. Bien que le texte soit long², la lecture de ce document est très profitable. Cependant, la personne pressée peut se limiter aux deux derniers chapitres qui donnent un résumé des conclusions et des options et les recommandations.

Néanmoins, le document conserve d'importantes lacunes. Tout d'abord, il adopte une perspective très académique et aussi macroéconomique du sujet traité. Le personnel du Conseil a très peu de liaisons avec le secteur privé et cela transpire dans ses travaux. C'est ainsi que ce document étudie très peu l'impact des régimes de retraite sur la propriété des entreprises et aussi l'industrie elle-même des caisses de retraite privées pour se limiter davantage aux effets agrégés du niveau d'épargne et de la participation à la population active. De plus, il existe des inconsistances ou, d'une façon plus polie, des asymétries entre la partie empirique et les recommandations de ce rapport. Ceci peut être illustré par cette phrase sur le régime public de rentes: «Bien que le système public actuel - non pleinement capitalisé - ne semble pas mener à une diminution de l'épargne intérieure, il est à peu près certain que, s'il était capitalisé intégralement, il engendrerait un

• BÉLANGER, Gérard, professeur, Département d'économie, Université Laval.

1 Conseil économique du Canada, *Perspective 2030 L'avenir des régimes de retraite*, Ottawa, Approvisionnement et Services Canada, 1979, 156 p.; Economic Council of Canada, *One in Three. Pensions for Canadians to 2030*, Ottawa, Supply and Services Canada, 1979, 145 p.

2 Au reproche maintes fois répété de publier des documents trop longs, le Conseil a réagi non par une diminution de la longueur du texte mais par l'adoption d'une mise en page qui double le nombre de mots par page. De plus, on augmente inutilement la difficulté d'une lecture attentive du texte en reportant à la fin les notes et les sources des tableaux. La traduction française est toutefois très soignée.

volume d'épargne important, en partie à cause de son caractère obligatoire» (p. 101). D'où provient cette coupure (ou asymétrie) dans les effets sur l'épargne?

C'est un problème fort répandu. Les rapports du Conseil, comme ceux qui émanent de la plupart des autres organismes gouvernementaux, informent beaucoup en traitant des multiples facettes d'une question mais ils ont presque toujours une base théorique faible. Ceci ne provient pas de la difficulté de communiquer en des termes simples la théorie économique mais de l'incapacité recherchée dans un document public d'aller au fond des choses, de bien distinguer les causes des effets, l'essentiel de l'accessoire.

C'est ainsi que, sur les régimes publics de rentes, le rapport affirme: «Il ressort de ce qui précède qu'on peut décider de financer le système public par capitalisation partielle ou par répartition sans que l'on ait à craindre qu'il en découle des répercussions défavorables sur la croissance ou le niveau du PNB. Il faudra plutôt que ce choix soit fait en tenant compte de la répartition future du fardeau du transfert entre les travailleurs et les retraités». (p. 101). Les deux phrases sont ici contradictoires. Il existe, en effet, un choix dans la répartition du fardeau réel entre travailleurs et retraités, si, et seulement si, la méthode de financement affecte l'épargne, c'est-à-dire la croissance et le niveau du PNB futur³.

Heureusement, ces contradictions modifient peu la portée des recommandations, principalement la volonté exprimée par la majorité des membres du Conseil d'éviter d'accroître considérablement la présence gouvernementale dans les régimes de retraite. Il s'agit donc ici de résumer et commenter les principales recommandations de ce rapport.

OBJECTIFS DES PROGRAMMES DE SÉCURITÉ FINANCIÈRE

La garantie de la sécurité financière des personnes âgées peut se diviser en deux objectifs: premièrement, assurer un revenu minimum à toutes les personnes ayant atteint un âge déterminé quelle qu'ait été leur situation antérieure et deuxièmement remplacer une certaine proportion du revenu qu'elles touchaient avant de devenir admissibles à des prestations de retraite. Le tableau 1 donne une vue incomplète mais fort utile de l'importance des cotisations, des prestations et de l'actif des régimes de retraite au Canada en 1977. Les montants sont fort élevés et ne pourront que croître considérablement en termes réels avec le vieillissement de la population⁴.

3 C'est la même question analytique que le fardeau de la dette publique en finances publiques.

4 Les données suivantes du rapport sont éloquentes: «Nos calculs indiquent que celle [l'épargne] des régimes collectifs triplerait si ceux-ci accordaient aux retraités une rente de remplacement équivalente à 25% du salaire industriel moyen en sus des 25% actuellement prévus par le RPC et le RRQ. Dans l'hypothèse d'un ralentissement marqué de la croissance démographique, cela signifierait qu'en 2031 la capitalisation des caisses serait équivalente au double du PNB et légèrement supérieure au stock de capital total du pays, en supposant que des coefficients capital/production actuels se maintiendraient». (p. 110)

TABLEAU 1
Cotisations, prestations et actif des programmes de sécurité financière
des personnes âgées au Canada en 1977
 (en millions de \$)

<i>Objectif</i>	<i>Régimes</i>	<i>Cotisations</i>	<i>Prestations</i>	<i>Actif</i>
Revenu minimum	Sécurité de la vieillesse ¹	...	3 669	...
	Supplément de revenu garanti ¹	...	1 078	...
	Suppléments provinciaux ¹	...	192	...
	Revenu en espèces	...	..	...
	Mesures fiscales	...	..	...
Remplacement du revenu	Régime de pensions du Canada	1 828	998	12 596
	Régime de rentes du Québec	611	359	4 618
	Régimes collectifs			
	Secteur public	3 005 ^e	1 106 ^e	34 586 ^e
	Secteur privé	2 247 ^e	786 ^e	22 137 ^e
	Autres formes d'épargne			
	Régimes enregistrés d'épargne-retraite	2 369	..	7 000 ^e
	Régime enregistré d'épargne-logement	476	...	..
	Mesures fiscales	...	..	...

(1) données pour l'exercice financier 1977-78.

.. chiffre non disponible.

... n'ayant pas lieu de figurer.

e estimation

Source: Conseil économique du Canada, *Perspectives 2030 L'avenir des régimes de retraite*, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1979, p. 10.

LE REVENU MINIMUM OU LE REVENU DE BASE DES PERSONNES ÂGÉES

Le revenu minimum des personnes âgées est principalement assuré par deux programmes gouvernementaux dont les prestations versées sont indexées sur les prix à la consommation. Tout d'abord, le régime universel de la sécurité de la vieillesse verse la somme de \$182.42 par mois pour le premier trimestre 1980 à toute personne âgée de 65 ans ou plus qui satisfait à un critère minimal de résidence. En plus, le supplément sélectif de revenu garanti offre un supplément assujéti à un critère de revenu de \$149.76 par mois pour une personne seule et de \$124.52 par personne pour un couple marié. Ce supplément est réduit d'un dollar par deux dollars de revenu; il implique un taux implicite de taxation de 50 pourcent.

Le revenu de base offert par ces deux programmes est légèrement supérieur à la moyenne nationale du seuil de faible revenu pour un couple marié calculée par Statistique Canada. Tel n'est pas le cas pour les personnes seules puisque la pension maximale est inférieure de près de mille dollars ou 20 pourcent au seuil de pauvreté établi pour cette catégorie de citoyens. Ceci ne tient cependant pas compte du supplément établi dans six provinces mais absent au Québec, supplément qui réduit l'écart de 10 à 50 pourcent, ce dernier pourcentage s'appliquant à l'Ontario. Il faut noter que les personnes âgées seules sont principalement des femmes puisque l'écart des espérances de vie favorise encore ces dernières par au moins sept ans.

En ce qui a trait au revenu minimum des personnes âgées, le rapport majoritaire fait les cinq recommandations suivantes:

- le gouvernement fédéral devrait expliciter que l'objectif conjoint des deux programmes vise à empêcher que le revenu de toute personne âgée de 65 ans ou plus ne tombe au-dessous d'un critère acceptable définissant le seuil de la pauvreté;
- l'indexation sur les prix à la consommation des prestations versées devrait être continuée;
- la loi sur la sécurité de la vieillesse devrait être réexaminée périodiquement avec rapport d'un comité du Parlement après audiences publiques;
- toute augmentation du revenu réel de base accordé aux personnes âgées devrait être effectuée au moyen de modifications discrétionnaires aux prestations versées dans le cadre du Supplément de revenu garanti;
- le ministère fédéral de la Santé et du Bien-être social devrait effectuer des études sur les tendances démographiques et sur les besoins et problèmes des personnes âgées.

Dans un rapport minoritaire, le professeur Pearse propose des mesures directement orientées vers les personnes âgées qui sont dans le besoin. Tout d'abord, il propose l'abandon pur et simple du régime universel de la sécurité de la vieillesse en faveur d'un élargissement du Supplément de revenu garanti qui fixerait dès à présent un revenu de base pour les personnes âgées égal au seuil de pauvreté établi par Statistique Canada. Selon lui, cette proposition ne demanderait pas de crédits supplémentaires. Ensuite, il demande l'abolition des différentes dépenses fiscales en faveur des personnes âgées, ce qui permettrait des revenus additionnels suffisants pour augmenter du tiers le Supplément de revenu garanti⁵.

⁵ Récemment, le ministère fédéral des Finances a publié une étude très instructive sur les dépenses fiscales ou sur les coûts des avantages fiscaux. Les estimés pour 1979 des dépenses fiscales du gouvernement fédéral pour les items reliés directement aux personnes âgées et aux régimes de retraite sont les suivants:

- déduction de \$1,000. des revenus de pension:	\$100 millions;
- exemption des personnes âgées:	\$185 millions;
- régime favorable sous forme de Régimes enregistrés de pension et de Régimes enregistrés d'épargne-retraite;	\$2,000 millions;
- régime préférentiel de l'épargne mise dans les Régimes de pensions du Canada et de rentes du Québec:	\$480 millions.

Ces deux propositions ont un impact beaucoup plus progressif (ou propauvre) et méritent d'être considérées. Il serait cependant utile de prévoir une période de transition pour respecter les «droits acquis» des prestataires, présents ou d'un proche avenir, de la sécurité de la vieillesse même s'ils ont un revenu supérieur au seuil de la pauvreté. L'équité commande en effet une relative stabilité des règles du jeu dans une société pour permettre aux citoyens de mieux planifier leur avenir.

LE REMPLACEMENT DU REVENU

Les gouvernements, principalement le gouvernement fédéral, ont un rôle fondamental pour assurer aux personnes âgées un revenu de base suffisant. Ce rôle découle très bien de la fonction redistributive essentielle du gouvernement qui doit permettre à tous les citoyens un minimum décent de revenu, monétaire ou non. Le rôle doit-il s'étendre pour assurer une certaine continuité du revenu au-delà de ce minimum? Doit-il contraindre tous les travailleurs à adhérer à un régime de groupe, qu'il soit public ou privé? Quels jugements peut-on porter sur les présents systèmes de remplacement du revenu? Ces questions font l'objet de la deuxième et dernière série de recommandations du Conseil.

Le remplacement du revenu au moment de la retraite se fait par quatre voies: les prestations des régimes publics de pension; les prestations des régimes collectifs de retraite; la disposition de l'épargne accumulée dans les régimes enregistrés d'épargne-retraite; et enfin la disposition de l'épargne accumulée sous d'autres formes comme la propriété d'un logement et pour les descendants, la disposition des prestations des assurances-vie du retraité. Les recommandations et les études du Conseil se limitent aux deux premières voies même si les deux autres auraient aussi mérité d'être analysées. Leur importance n'est pas négligeable; les régimes enregistrés d'épargne-retraite, encouragée, jusqu'à des limites annuelles dans la cotisation, par l'ajournement du paiement des impôts, représentaient en 1977 un actif estimé de \$7 milliards.

RÉGIMES PUBLICS DE RENTES

C'est en janvier 1966 que rentrèrent en opération les Régimes de pension du Canada et des rentes du Québec. Ce sont des régimes publics et obligatoires qui sont limités à un taux de remplacement du revenu égal à 25 pour cent du salaire industriel moyen. Le taux de contribution est fixé à 3.6% du revenu cotisable, également partagé entre l'employeur et l'employé dans le cas des travailleurs salariés.

Ce taux de cotisation correspond à un régime de retraite qui n'est que partiellement capitalisé, comme en témoigne d'ailleurs la dernière analyse actuarielle du régime des rentes du Québec:

Ministère des Finances, *Gouvernement du Canada Compte des dépenses fiscales, Une analyse conceptuelle des préférences fiscales des systèmes d'impôt sur le revenu et d'impôts indirects*, Ottawa, Gouvernement du Canada, déc. 1979, pp. 45-46.

«En supposant que le Régime reste inchangé au cours de toute la période de projection, la réserve du Régime devrait croître, mais à un rythme de plus en plus lent, jusqu'en 1992, pour ensuite décroître très rapidement et devenir nulle en 2002. Dix années suffisent donc pour liquider une réserve qui atteint 15,5 milliards de dollars à son sommet.

Le déséquilibre du Régime dans sa forme actuelle résulte de quatre causes principales, à savoir la couverture croissante du Régime, le vieillissement de la population du Québec, les déséquilibres de la structure démographique causés entre autres par la forte génération d'après-guerre et, finalement, un taux de cotisation à l'origine insuffisant, même à démographie stable. L'effet global de ces quatre causes est illustré par la croissance marquée du rapport entre les sorties totales de fonds et les cotisations. Ainsi, le rapport passe de 74,2% en 1979 à 100% en 1986 pour ensuite dépasser 300% en 2029 et se stabiliser par après à un niveau légèrement inférieur.»⁶

Les régimes publics de rentes illustrent très bien la dynamique de l'implantation des programmes gouvernementaux davantage orientés vers les effets redistributifs que vers l'efficacité économique. En refusant de capitaliser totalement les régimes publics, les gouvernements offraient aux électeurs du moment des bénéfices nets à la charge des générations futures. Le rapport du Conseil ne néglige pas cet aspect de la question puisqu'il consacre un chapitre aux effets redistributifs. Pour les régimes publics existants, il résume ainsi les estimés:

«Les résultats [du calcul de référence] font état d'une redistribution non négligeable de la richesse d'une génération à l'autre. Il se produit un transfert net en faveur de toutes les générations nées avant 1964, les personnes âgées (mais non pas les vieillards) bénéficiant plus que les jeunes. En d'autres termes, certaines des prestations déjà promises seront acquittées par les cotisations que paieront plus tard les enfants d'aujourd'hui et ceux qui ne sont pas nés.» (p. 39)

Avec un tel effet redistributif aux dépens des générations futures, existe-t-il un meilleur moyen pour augmenter la popularité du parti au pouvoir? De plus, les gouvernements provinciaux s'établissaient une source privilégiée de fonds pour financer plus facilement leurs déficits ou leurs dépenses extra-budgétaires.

Devant la disparition de la réserve des régimes publics le Conseil recommande «que le gouvernement fédéral propose aux provinces de relever périodiquement, par des hausses modérées, les cotisations au Régime de pension du Canada et au Régime des rentes du Québec, à partir du début des années 80». Dans le contexte d'une croissance démographique très lente où les personnes âgées de 65 ou plus représenteraient en 2031, 25 pour cent de la population, le Conseil suggère que le taux de cotisation passe

6 Régie des rentes du Québec, *Analyse actuarielle du régime des rentes de Québec au 31 décembre 1978*, Québec, juin 1979, p. 127.

7 En supposant un taux de cotisation de 3.6% qui est relevé en l'an 2007, de façon à avoir un financement par répartition par la suite.

de 3.6% à environ 9% d'ici une quinzaine d'années. Dans le cas d'un scénario modéré où les personnes âgées ne formeraient que 18 pour cent de la population au lieu du 9 pour cent d'aujourd'hui, le taux suggéré est d'environ 7 pour cent.

La recommandation du Conseil ne vise pas à assurer la capitalisation intégrale du système actuel pour l'avenir mais «de limiter la part des prestations déjà promises qui serait à la charge de la population active des années 2015 à 2030». Le Conseil ajoute immédiatement une phrase qui m'apparaît fort importante: «À notre avis, ce sont les futurs retraités eux-mêmes qui devraient financer en grande partie, sinon en totalité, l'excédent des prestations en sus des montants déjà promis dans le cadre du RPC et de RRQ» (p. 110). Le rapport sur la sécurité financière des personnes âgées du Québec (rapport de COFIRENTES +) n'appliquait pas ce principe dans sa proposition d'accroître le taux de remplacement du revenu admissible de 25 à 37.5 pourcent⁸.

RÉGIMES PRIVÉS DE RETRAITE

Bien avant la création des régimes publics de rentes, il existait des régimes collectifs de retraite. Le nombre de cotisants de ces régimes n'a pas cessé de croître pour atteindre en 1976, 3,9 millions de travailleurs dans près de 16 000 régimes collectifs. Le Conseil résume en ces termes les principales «faiblesses» ou «lacunes» actuelles des régimes collectifs privés:

- La participation aux régimes collectifs privés est tout à fait insuffisante. En 1976, seulement 46% des travailleurs rémunérés étaient protégés, et ils se répartissaient très inégalement entre les industries et entre les secteurs. La moitié d'entre eux se trouvaient dans le secteur public. La participation était particulièrement faible dans le secteur commercial, notamment dans le commerce de détail, et dans les services communautaires, commerciaux et personnels.
- Les régimes privés n'offrent qu'une indexation très restreinte des crédits de pension sur la hausse des salaires réels et sur le taux d'inflation. Alors que la plupart des régimes des fonctionnaires sont fondés sur les gains ultimes moyens ou sur les meilleurs gains moyens - c'est-à-dire que, dès avant la retraite, ils fournissent une bonne mesure de protection contre l'inflation -, moins du tiers des

⁸ La recommandation était formulée ainsi:

«Que le taux de remplacement pour la rente de retraite du Régime de rentes du Québec soit porté de 25% à 50% pour les gains compris dans la première moitié de la valeur du maximum des gains admissibles, et soit maintenu à 25% pour les gains compris dans la seconde moitié, déterminant ainsi un relèvement de ce taux de 25% à 37,5% au niveau du maximum des gains admissibles.»

Comité d'étude sur le financement du régime de rentes du Québec et sur les régimes supplémentaires de rentes, *La sécurité financière des personnes âgées au Québec*, Québec, Éditeur officiel du Québec, 1977, p. 67.

régimes privés appartiennent à ces catégories. Par ailleurs, étant donné le caractère insuffisant des dispositions relatives à l'acquisition et à la transférabilité des droits, seule une faible proportion de travailleurs cotisant à des régimes privés pourront vraisemblablement être admissibles aux prestations maximales. Et, alors même que la plupart des régimes destinés aux fonctionnaires prévoient l'indexation sur la hausse des prix après la retraite, la plupart des régimes privés ne le font pas.

- La rente de survivant offerte par un bon nombre de régimes collectifs privés est insuffisante.» (pp. 110 et 111).

Le Conseil n'indique pas les critères qu'il a utilisés pour identifier les «faiblesses» ou «lacunes» actuelles des régimes collectifs privés⁹. Le Conseil identifie comme «lacunes» les différences appréciables dans les conditions de retraite entre les employés du secteur privé et ceux du secteur public ou para-public. Les conditions de retraite de ces derniers sont-elles optimales pour toute l'économie? J'en doute très fortement. Il faut encore une fois se référer à la dynamique du secteur public pour expliquer les largesses gouvernementales envers ses employés. Les gouvernements n'ont pas dans le passé mis sur pied pour leurs fonctionnaires des régimes de retraite à capitalisation entière. Plutôt, certains considéraient même le surplus entre les cotisations et les prestations de leurs employés comme des revenus budgétaires, sans se préoccuper des obligations laissées aux gouvernements et aux générations futurs. Un tel système incite donc à l'irresponsabilité avec les largesses des plans de retraite de la ville de New-York à ses fonctionnaires, comme l'exemple le plus connu, même si on pouvait facilement l'illustrer par les problèmes des régimes de retraite de la ville de Montréal.

Avec raison, le Conseil recommande de placer les régimes collectifs du secteur public et para-public sur le même pied que ceux du système privé: ils devraient donc être transformés en régimes à capitalisation entière avec leurs actifs placés dans des caisses spéciales gérées en fiducie. De plus, tout accroissement de leurs avoirs devrait être «placé sur le marché dans des titres choisis selon les règles de prudence observées par les administrateurs des caisses privées».

Comme un régime collectif de retraite constitue un bien qui s'applique à l'ensemble des travailleurs d'une entreprise, son implantation est favorisée par la présence syndicale qui facilite cette demande de biens collectifs pour les travailleurs¹⁰. Comme l'indique le Conseil, cette présence n'est pas

⁹ Ceci est important puisqu'on sait que dans un monde où la rareté des ressources demeure toujours présente, l'optimum n'est pas le maximum de sécurité ou le minimum de «faiblesses». L'excès d'assurance par les régimes publics peut être tout aussi présent que l'insuffisance dans les régimes privés.

¹⁰ Cette idée fut récemment explicitée par Freeman et Medoff:

“Data on the remuneration of individual workers and on the expenditures for employees by firms show that the proportion of compensation allotted to fringe benefits is markedly higher for organized blue-collar workers than for similar nonunion workers. Within most industries, important fringes such as pensions, and life, accident, and health insurance are much more likely to be found in unionized establishments. While some of the difference is attributable to

générale: un examen des conventions collectives en vigueur au mois de janvier 1974 dans des compagnies comptant au moins 200 employés a révélé qu'environ le tiers de celles qui avaient 500 employés ou plus et près de la moitié de celles qui employaient de 200 à 500 travailleurs n'offraient pas leur propre régime privé de retraite.

Comment peut-on expliquer, malgré la présence syndicale, le traitement beaucoup moins avantageux que les régimes collectifs privés réservent aux travailleurs mobiles par rapport à ceux qui restent longtemps à l'emploi d'une même entreprise? Il existe dans la très grande majorité des régimes de longs délais d'attribution à l'employé de la quote-part patronale et aussi le blocage des cotisations, qui empêche la transférabilité des droits acquis entre différents régimes collectifs privés. Ces dispositions découragent la mobilité des travailleurs et seraient donc sources d'inefficacité dans l'économie.

La théorie du vote permet de donner une explication du peu d'empressement montré par l'action syndicale sur les changements à apporter aux dispositions discriminatoires pour une partie de leurs membres relatives à l'acquisition et à la transférabilité des droits d'un régime de retraite. On peut en effet démontrer que l'expression des volontés par le vote, comme c'est le cas en présence de démocratie syndicale, favorise la réalisation des préférences de celui qui se situe à la médiane ou au milieu. Le travailleur médian de l'entreprise n'est sûrement pas un travailleur très mobile.

De plus, Gary Becker a montré que ces entraves à la mobilité peuvent jouer un rôle économique utile ou efficace si on tient compte du phénomène de l'apprentissage spécifique à une entreprise, c'est-à-dire celui qui augmente davantage la productivité dans l'entreprise qui le fournit que dans les autres entreprises. Ces entraves seraient simplement un genre de substitut à un contrat effectif de longue période qui incite l'entreprise à assumer le coût de cette forme de capital humain. Le raisonnement de Becker mérite d'être cité:

"A pension plan with incomplete vesting privileges penalizes employees who quit before retirement and thus provides an incentive -often an extremely powerful one- not to quit. At the same time pension plans "insure" firms against quits for they are given a lump sum -the nonvested portion of payments- whenever a worker quits. Insurance is needed for specifically trained employees because their turnover would impose capital losses on firms. Firms can discourage such quits by sharing training costs and the return with employees, but they would have less need to discourage them and would be more willing to pay for training

the higher wages paid to union workers (since higher-wage workers generally "buy" more fringes)", [the data] reveal[s] that much of the difference is in fact due to the effect of unionism. The [data] also indicate[s] that the greatest increases in fringes induced by unionism are for deferred compensation, which is generally favored by older, more stable employees. This is consistent with the view that unions are more responsive to senior, less-mobile workers." FREEMAN, R.L., et J.L. MEDOFF, "The Two Faces of Unionism", *The Public Interest*, no. 57, automne 1979, p. 82.

costs if insurance were provided. The effects on the incentive to invest in one's employees may have been a major stimulus to the development of pension plans with incomplete vesting.»¹¹

Si les personnes sont assurées d'un revenu de base ou minimum pour leur période de retraite, y a-t-il lieu d'avoir une contrainte gouvernementale qui les force à adhérer à un régime de retraite pour mieux assurer la continuité de leur revenu? Les citoyens seraient-ils si myopes qu'ils ignoreraient leurs vieux jours, même s'ils étaient bien informés des problèmes des retraités?

Pour ma part, je crois que même les fondements de la présence gouvernementale dans les régimes publics de rentes existants sont très faibles. De même, pour une majorité de jeunes travailleurs le rendement obtenu sur l'achat d'un bien durable ou d'une résidence ou sur le paiement des dettes est beaucoup plus élevé que le rendement de l'épargne forcée dans un régime de pension. Le rôle de l'État n'est pas d'accroître le nombre de contraintes dans l'affectation du budget des consommateurs mais plutôt de s'assurer que les choix existent. Les caractéristiques des régimes publics existants, qui sont obligatoires, non entièrement capitalisés et avec les gouvernements provinciaux qui ont la main dans le sac des avoirs, confirment mon appréhension du rôle restrictif de l'État à la place d'être un aiguillon à la concurrence. C'est pour cela que le rapport du Conseil a une importante lacune dans l'absence d'étude d'organisation industrielle de l'intermédiation financière des régimes privés de retraite. Il ne suffit pas de mentionner que des problèmes peuvent exister sans les analyser.

Le rapport majoritaire du Conseil ne fait aucune recommandation précise sur ce qui fut qualifié de principale faiblesse des régimes collectifs de remplacement de revenu qui laissent pour compte 54 pourcent des employés. Ce pourcentage serait passablement plus élevé si on se limitait aux seuls employés du secteur privé. Toutefois, trois membres du Conseil proposent de donner une plus grande extension aux régimes publics actuels, comme il a d'ailleurs été déjà proposé par le Congrès du travail du Canada et le rapport CONFIRENTES+.

Le Conseil recommande en outre que l'employé puisse au minimum acquérir, à la fin de chaque année, 20 pour cent des droits à une pension financière par l'employeur, de sorte que l'acquisition complète serait réalisée après cinq ans d'emploi dans la même entreprise. De plus, le Conseil recommande que les droits acquis du travailleur mobile «soient bloqués jusqu'au moment de la retraite ou qu'une somme équivalente à ces droits soit déposée, sans possibilité de retrait, dans un régime enregistré d'épargne-retraite spécial à l'intention des employés. Lorsqu'au moment de la retraite, les cotisations d'un employé et l'intérêt accumulé dépasseraient la valeur de la rente différée, l'excédent serait remis à l'employé».

¹¹ BECKER, G.S., *Human Capital, A Theoretical and Empirical Analysis with Special Reference to Education*, New York, National Bureau of Economic Research, 1964.

Je dois ici remercier mon collègue Bernard Fortin de m'avoir communiqué cette idée et la référence à Becker.

L'INFLATION ET LES RÉGIMES DE RETRAITE

Le rapport du Conseil consacre tout un chapitre à l'impact de l'inflation sur les régimes de retraite. Son titre est très imagé: «Le talon d'Achille: l'inflation». L'expression n'est pas trop forte comme en témoigne l'exemple suivant. Le retraité de décembre 1972 qui était éligible à une pension annuelle de \$10,000 ne recevait en décembre 1979 qu'une valeur de \$5,395. L'inflation apparaît donc comme source importante d'inéquité.

Quel régime de retraite est approprié si l'on désire que les prestations soient imperméables aux effets inflationnistes à la fois durant les années de pré-retraite et de retraite? C'est un régime de gains ultimes, où la prestation de retraite est calculée d'après les revenus de la période précédant la retraite, doublé d'une entière indexation de la rente ainsi obtenue¹².

Comme l'indiquent les données suivantes, plusieurs travailleurs possédaient un tel régime, mais ils se trouvaient presque exclusivement dans le secteur public; en 1976, 89% des adhérents de régimes du secteur public avaient des régimes de gains ultimes alors que dans le secteur privé, la proportion n'atteignait que 29 pour cent. Pour la même année, quelque 53% des cotisants aux régimes du secteur public étaient automatiquement protégés contre l'inflation pendant leur retraite, tandis que moins de 5% des cotisants aux régimes privés jouissaient de cet avantage.

Pour une économie, ce n'est pas l'inflation en soi qui entraîne des problèmes majeurs. Il y a déjà plusieurs siècles, les Arabes nous ont enseigné que le chiffre zéro n'était pas différent des autres. L'économie ne serait pas affectée par la présence d'un taux d'inflation constant qui se prolonge sur une longue période et qui serait anticipé par tous¹³. Les prix intertemporels tiendraient compte de la dépréciation de la monnaie. Avec un taux d'inflation de sept pour cent, un taux d'intérêt réel de 3 pour cent se traduirait par un taux monétaire de dix pour cent. Il en serait de même pour les autres prix intertemporels. Par conséquent, l'indexation des prestations de retraite deviendrait généralisée.

La cause des problèmes que nous vivons présentement n'est donc pas l'inflation mais plutôt la variabilité de cette dernière. Le tableau 2 montre très bien la flambée soudaine des prix depuis 1973, augmentation non anticipée par les agents économiques. Ce phénomène provoque des effets redistributifs importants, tout particulièrement dans le secteur des pensions.

Comme il a été illustré plus haut, le premier groupe affecté par cette redistribution est l'ensemble des travailleurs retraités dont les prestations ne sont pas indexées. Pour eux, l'effet est majeur. Mais s'ils y perdent, quels

¹² Ce n'est pas suffisant pour le travailleur mobile vu les dispositions relatives à l'acquisition et à la transférabilité des droits.

¹³ En ignorant les effets provoqués par l'inflation comme taxe sur les liquidités et ceux des dispositions fiscales ou comptables présentes, non adaptées à des situations inflationnistes. Sur ce point, consulter un intéressant, mais peut-être incomplet, chapitre du dernier exposé annuel du Conseil. Conseil économique du Canada, *Le fardeau de l'inertie*, Ottawa, Approvisionnement et Services Canada, 1979, pp. 35-53.

sont ceux qui y gagnent? C'est principalement les garants des régimes puisqu'ils versent des pensions dépréciées même si les taux de rendement des différents titres de leurs avoirs incorporent une prime à l'inflation. Heureusement, beaucoup de régimes ont réagi à cet effet redistributif par des ajustements *ad hoc* des prestations en vigueur¹⁴.

TABLEAU 2

**Taux de variation de l'indice des prix à la consommation,
taux moyen de rendement nominal et réel des placements
des régimes de retraite gérés en fiducie, 1963-1977**

	Taux moyen de hausse des prix (en pourcentage)	Taux moyen de rendement	
		Nominal	Réel
1963-1967	2,66	5,43	2,77
1968-1972	3,91	8,23	4,32
1973-1977	8,95	6,07	-2,88

Source: Conseil économique du Canada, *Perspective 2030 L'avenir des régimes de retraite*.
Ottawa, Approvisionnement et Services Canada, 1979, p. 87.

L'effet redistributif dépend toutefois de la formule de détermination des prestations. Les garants des régimes à prestations de retraite basées sur les gains ultimes peuvent être aussi défavorisés par une hausse importante des prix au profit des émetteurs de valeurs à revenus fixes. En effet, les exigences augmentent automatiquement tandis que le rendement réel des placements peut être diminué par l'inflation, comme c'est le cas lors d'une hausse subite des prix pour tout portefeuille non entièrement liquide. Ce dernier point peut être illustré par les données du tableau 2. Pour la période 1973-1977, le rendement nominal des placements des régimes de retraite gérés en fiducie fut de 6.07 pour cent, soit de 2.88 pour cent inférieur à l'augmentation annuelle moyenne des prix¹⁵. De telles données expliquent l'augmentation, ces dernières années, des déficits actuariels des régimes de gains ultimes.

14 «Une enquête faite récemment auprès d'un certain nombre de grandes entreprises a cependant révélé que 80% des régimes institués par ces sociétés - qui recouvraient plus de 80% des participants à ces régimes - comportaient une formule quelconque de rajustement des prestations durant les années de retraite; dans la plupart des cas, ces adaptations étaient apportées de façon irrégulière, à la discrétion de l'employeur. Entre 1971 et 1975, elles ont été équivalentes en moyenne à 55% de l'accroissement de l'indice des prix à la consommation.» (p. 19).

15 L'effet inverse, c'est-à-dire un écart entre le taux nominal de rendement du portefeuille et le taux d'augmentation des prix plus élevé que le niveau attendu sur une longue période, peut aussi se produire. Ceci semble avoir été le cas pour la période 1968 à 1972. Parallèlement, au cours des derniers mois, il y eut un écart très élevé entre les taux d'intérêt, principalement ceux à court terme, et le taux d'augmentation des prix.

En résumé, la variabilité de l'inflation est créatrice de risques pour tous les agents économiques et en particulier, ici, pour ceux qui sont impliqués dans les régimes de retraite. De plus, c'est le gouvernement qui est le responsable ultime de ce risque puisqu'il contrôle l'offre de monnaie dont dépend à moyen et à long terme le taux d'inflation d'une économie. La meilleure réponse serait donc que le gouvernement assure la stabilité de l'évolution de l'unité de compte dans l'économie et le problème disparaîtrait.

Dans un monde où il va souvent de l'intérêt immédiat du gouvernement de laisser déprécier la monnaie, quelles sont les mesures possibles pour mieux préserver le revenu des retraités? Premièrement, comme le préconisent les trois dissidents du rapport et aussi le Congrès du travail du Canada, le Régime de pensions du Canada et le Régime des rentes du Québec pourraient assurer des rentes indexées qui impliquent un taux de remplacement plus élevé que le présent taux de 25 pour cent du gain admissible. Le financement de l'extension de ces régimes pourrait être entièrement capitalisé. Cette proposition est toutefois fort paradoxale: parce que le gouvernement remplit mal son rôle de gardien de la valeur de la monnaie, il devrait étendre ses activités dans le secteur des institutions financières. Son inefficacité serait alors récompensée¹⁶.

Dans son étude qui a servi de base à la rédaction du chapitre du rapport sur l'inflation, Pesando a étudié deux mesures pour protéger le revenu des personnes âgées: les obligations indexées et l'assurance-inflation. Il est très utile de reprendre tout le résumé de son étude:

«Deux contraintes majeures affectent les régimes privés de retraite dans un contexte inflationniste. La première consiste en une absence de transférabilité des plans d'achat avec intérêts garantis et une reconnaissance du fait que même si le salarié prenant sa retraite y a droit, la rente différée qui lui revient a de bonnes chances d'être sérieusement entamée par l'inflation des années précédentes. L'autre limite majeure découle de l'apparente impuissance des garants de régimes à prestations définies à s'engager à indexer contractuellement les rentes d'après-retraite, et parallèlement, de l'impossibilité pour les détenteurs de régimes à cotisations fixées d'avance de se procurer des rentes indexées chez les compagnies d'assurance-vie.

L'analyse faite dans cette étude démontre qu'à ce jour les gouvernements centraux ont été les seuls à choisir de souscrire aux risques inhérents à une inflation non escomptée. Au Canada, un choix qui suscite beaucoup de commentaires serait l'émission, par le Gouvernement Fédéral, d'obligations indexées. Une telle solution pose un dilemme fondamental, car 1) si le gouvernement fédéral distribuait ces obligations à une assez grande échelle pour effectivement habiliter les assureurs à offrir des rentes indexées, l'impact potentiel de ce choix sur les marchés financiers canadiens pourrait être assez grave pour le rendre inacceptable et 2) si le Gouverne-

16 Le paradoxe de la dynamique de l'action gouvernementale qui engendre d'autres interventions publiques est fréquent. Ainsi dans le domaine du logement, le contrôle des loyers crée une insuffisance de la quantité offerte de logements et souvent, pour y remédier, le gouvernement se substitue à l'initiative privée comme offreur de logements.

ment Fédéral ne devait émettre des obligations indexées qu'en petite quantité ou graduellement, de manière à minimiser les contrecoups au système financier canadien, la capacité des garants de régimes de rente à fournir des allocations indexées n'augmenterait que peu à peu.

Une solution présentée dans cette étude consisterait, pour le Gouvernement Fédéral, à souscrire au risque inflationniste au moyen d'une assurance-inflation. Dans le projet proposé, les compagnies d'assurance-vie (par exemple) vendraient des rentes aux taux d'intérêt réels. Ces rentes seraient indexées au taux d'inflation escompté au moment de leur vente, ainsi que le démontre l'inscription de primes d'inflation dans la structure même des taux d'intérêts nominaux, sans occasionner aux assureurs d'autres coûts que ceux encourus dans un contexte non-inflationniste. Le gouvernement permettrait alors aux compagnies d'assurance-vie de vendre des rentes indexées en fournissant une assurance contre toute déviation ultérieure du taux d'inflation escompté. La présente proposition met en évidence le fait que, pour éviter un glissement au profit des assureurs des revenus des détenteurs de régimes à prestations, les prestations doivent être acquises sur une base d'intérêts réels plutôt que nominaux.¹⁷

Par prudence et aussi pour restreindre l'endettement du gouvernement fédéral sous forme d'obligations indexées, le rapport majoritaire du Conseil recommande que «le gouvernement fédéral se montrerait disposé à vendre des rentes indexées sur la hausse des prix. Ces rentes ne pourraient être acquises qu'au moment de la retraite ou après le début de cette dernière 1) par des particuliers qui les achèteraient à l'aide des revenus qu'ils tireraient par leur régime enregistré d'épargne-retraite, ou 2) par des caisses de retraite qui satisferaient à des conditions précises, au nom de leurs cotisants. Les conditions auxquelles les caisses seraient astreintes comprennent l'attribution, peu après le début de la participation au régime, des contributions de l'employeur et leur transfert à un régime enregistré d'épargne-retraite spécial pour les travailleurs qui changeraient d'employeur». (p. 112)

Selon le Conseil, «cette solution aurait sur les marchés financiers le même effet que les obligations indexées mais les fonds publics impliqués seraient moins considérables: les avoirs garantissant les crédits de pension accumulés avant la retraite ne seraient pas mis en cause comme ils le seraient si l'on émettait des obligations indexées». (pp. 90-91)

CONCLUSION

Le rapport du Conseil sur l'avenir des régimes de retraite est un document qui mérite d'être lu. C'est une excellente source pour connaître les problèmes existants. De plus, la majorité des membres du Conseil ont, dans

17 PESANDO, J.E., *Les régimes privés de retraite en contexte inflationniste*, Ottawa, Approvisionnement et Services Canada, 1979, p. VII; J.E. PESANDO, *Private Pension Plans in an Inflationary Climate*, Ottawa, Supply and Services Canada, 1979. Le chapitre du rapport reprend l'essentiel du texte. Cependant, à certains endroits, la traduction française augmente les difficultés d'une bonne compréhension du texte.

leurs recommandations, voulu éviter d'accroître considérablement la présence gouvernementale dans les régimes de retraite. Contrairement à plusieurs dans ce domaine, ils n'ont pas suivi l'exemple du légendaire empereur romain qui, juge dans un concours entre deux chanteurs, écouta seulement le premier et décerna le prix au second, en faisant l'hypothèse qu'il ne pouvait pas être pire. L'attitude du Conseil m'apparaît fort sage.

LE CODE DU TRAVAIL DU QUÉBEC

15 ans après ...

Introduction: Rodrigue BLOUIN, Jean-Paul DESCHÊNES, Jean SEXTON, Alain VINET - Le Code du travail du Québec: 15 ans après ..., Rodrigue BLOUIN - Le droit à l'accréditation: la majorité est-elle toujours absolue? Robert GAGNON - Commentaires, Roger THIBODEAU - La liberté syndicale: les droits collectifs et les droits individuels, Jean BERNIER - Commentaires, Louise MAILHOT, Colette MATTEAU - L'exercice du droit de grève et de lock-out est-il encore possible?, Pierre VERGE - Panel: Secteur public, secteur privé, Norbert RODRIGUE, Réjean LAROUCHE, Ghislain DUFOUR - Le processus de la négociation collective et l'arbitrage obligatoire d'une première convention collective, Jean-Paul DESCHÊNES - Commentaires, Marc LAPOINTE - Le système d'arbitrage de grief est-il désuet?, Jacques DUPONT - Commentaires, Michel DROLET, Robert PAQUET - Le Code de 1964, a-t-il été trahi dans son économie fondamentale?, Fernard MORIN, Marcel PÉPIN, Gérard DION, Charles PERREAULT

1 volume, 267 pages - Prix - \$15.00

Les Presses de l'Université Laval

Cité universitaire

Québec, P.Q., Canada
G1K 7R4