Document generated on 05/15/2024 11:58 a.m.

Relations industrielles
Industrial Relations

Les systèmes financiers des régimes des rentes au Canada

Thaddée Poznanski

Volume 23, Number 1, 1968

URI: https://id.erudit.org/iderudit/027869ar
DOI: https://doi.org/10.7202/027869ar

See table of contents

Publisher(s)

Département des relations industrielles de l'Université Laval

ISSN

0034-379X (print)
1703-8138 (digital)

Explore this journal

Cite this article

Poznanski, T. (1968). Les systèmes financiers des régimes des rentes au Canada. *Relations industrielles / Industrial Relations*, *23*(1), 154–159. https://doi.org/10.7202/027869ar

Tous droits réservés © Département des relations industrielles de l'Université Laval, 1968

This document is protected by copyright law. Use of the services of Érudit (including reproduction) is subject to its terms and conditions, which can be viewed online.

https://apropos.erudit.org/en/users/policy-on-use/

This article is disseminated and preserved by Érudit.

Érudit is a non-profit inter-university consortium of the Université de Montréal, Université Laval, and the Université du Québec à Montréal. Its mission is to promote and disseminate research.

https://www.erudit.org/en/

etc. (diverses clauses du projet de Convention de l'Alliance). Nous sommes en faveur de ces comités consultatifs «ad hoc » ou permanents mais il nous semble que c'est beaucoup plus à la Loi et aux Règlements administratifs à prévoir ces modes de consultation qu'à la convention collective. Car celle-ci n'offre aucun moyen de sanctionner la mise en application de cette obligation pour l'administration scolaire. Seule la loi peut rendre la consultation préalable obligatoire et en faire une condition de la légalité de l'acte ou de la décision administrative. Dans l'état actuel du Droit, une Commission scolaire aura pu multiplier à souhait ces comités consultatifs et les ignorer purement et simplement sans que cela puisse faire l'objet d'un grief à l'arbitrage.

A l'heure où les administrés au Québec consacreront annuellement plus d'un milliard de dollars (Budget 1967 : 736,000 et 300,000 de taxe scolaire locale) à l'enseignement, à l'heure où l'on prend conscience que l'enseignement doit devenir un véritable service public, il est normal que l'État accorde aux enseignants un « statut » qui soit le reflet de l'importance sociale de leur mission, qui leur assure une participation effective à la gestion du service, une sécurité d'emploi qui les mette à l'abri de l'arbitraire administratif et une rémunération proportionnée à leur scolarité et à leur expérience, comparable au personnel des autres services publics et à celui de l'entreprise privée.

Les systèmes financiers des régimes de rentes au Canada

THADDÉE POZNANSKI

* * *

Les observations, explications et remarques qui suivent s'appliquent aussi bien au « Régime de rentes du Québec » (R.R.Q.) que, mutandi mutandis, au « Régime de pensions du Canada » (R.P.C.), tels qu'ils existent présentement, car — en principe — il n'y a aucune différence entre les systèmes financiers de ces deux régimes.

Il faut signaler dès le début de ces observations que ni la loi canadienne ni la loi québécoise ne définissent *explicitement* le système financier appliqué ou étant à la base des régimes en question; ce système ressort *indirectement* des dispositions concernant les recettes et les déboursés prévus par ces régimes, i.e. d'un côté des dispositions quant aux contributions (cotisations) et, d'un autre côté, quant aux prestations.

Il est de mise de rappeler ici que le rapport actuariel du 30 août 1963 concernant le projet fédéral d'antan (modifié substantiellement depuis lors) explique que « d'une façon générale le Régime de pensions du Canada se fondera sur le principe de financement « *au fur et à*

mesure », en ajoutant toutefois qu'« on ne prévoit pas que le montant des cotisations perçues en quelques années correspondra exactement au montant versé en prestations cette année-là en vertu du Régime ». En tout cas, le système préconisé par le projet fédéral en 1963 ne prévoyait pas la formation d'un fonds d'une certaine importance; au contraire, on a souligné que le dit projet du régime de pensions a été considéré comme mesure sociale du bien-être et pas comme une mesure fiscale. On a même exprimé l'opinion qu'il serait indésirable de retirer de l'économie plusieurs centaines de millions de dollars par année sous forme de cotisations affectées au régime, ceci pour les accumuler dans le fonds d'assurance et concentrer de tels montants relativement élevés dans les mains des autorités fédérales.

Dans un certain sens, comme une réaction au projet fédéral de 1963 et en particulier comme une opposition au système financier préconisé on peut considérer la résolution de l'Assemblée Législative du Québec, en date du 23 août, dans laquelle il est dit que la Caisse de retraite publique et universelle à instituer au Québec doit être formée « sur une base de calcul d'actuaire et de contributions ». A maintes reprises, les porte-parole du gouvernement québécois ont exprimé à cette époque la même idée, à savoir que le régime québécois de retraite doit être basé sur des « principes actuariels ».

L'expression « selon les principes actuariels » est très vague et imprécise. En tout cas, il ne faut pas en conclure que la science ou la doctrine actuarielle ne connaisse qu'une seule méthode admissible pour déterminer le montant de la contribution pour un système des prestations donné, lorsqu'il s'agit d'un régime faisant partie de la sécurité sociale.

Contrairement aux principes régissant les contrats de l'assurance privée, où — par la nature des choses — il doit exister une équivalence actuarielle individuelle entre la valeur des prestations promises et celle des primes à verser par l'assuré, une telle équivalence individuelle n'est pas nécessaire dans l'assurance sociale.

A ce propos, nous citons ici l'extrait de « l'énoncé de principes » du rapport du comité interministériel d'étude sur le régime des rentes du Québec (avril 1964) :

> « Pour atteindre les objectifs du régime, définis en fonction des besoins des travailleurs, il est impossible d'obtenir l'équivalence individuelle entre les cotisations et les prestations. En d'autres termes, la valeur des prestations auxquelles le cotisant a droit n'est pas nécessairement équivalente à la valeur de ses cotisations et de celles de son employeur, s'il s'agit d'un travailleur dépendant. Une redistribution des ressources financières s'effectue entre les différents participants au régime. »

La gamme des systèmes financiers qui peuvent être appliqués dans l'assurance sociale pour un régime de retraite est très large; à une extré-

mité se trouve la répartition pure et simple des dépenses dans une période très courte, par exemple une année sans formation d'aucune réserve (ou fonds); et à l'autre extrémité l'imposition des cotisations dès la naissance d'un enfant pour pouvoir lui procurer à l'âge de retraite une pension à même ses propres cotisations.

Entre ces deux méthodes extrêmes, la science et la technique actuarielle, surtout telle qu'elle peut être appliquée en pratique, connaît et admet plusieurs méthodes intermédiaires; chacune de ses méthodes intermédiaires amène, règle générale, à d'autres taux de cotisations et, par conséquent, à des fonds de réserve différents quant à leur grandeur. Et parfois, comme c'est d'ailleurs le cas dans les régimes présentement en vigueur au Canada, il peut n'exister aucune relation directe et même indirecte entre les prestations et les cotisations du régime.

Le choix de la méthode ou du système financier à appliquer dépend donc des exigences et des vues posées par la politique sociale, économique et financière du milieu et non seulement des prestations et des cotisations, mais aussi quant à la formation des fonds de réserve dans le système à appliquer.

Comme nous venons de le dire, on peut expliquer la réaction négative du Québec à propos du projet fédéral de 1963, du moins en ce qui concerne le système financier y préconisé (et cela en dehors du principe constitutionnel) par deux motifs suivants, qui sont d'ailleurs subordonnés l'un à l'autre.

On a considéré, d'un côté, que le système dit « au fur et à mesure » (pay as you go) devant nécessairement amener subséquemment une augmentation successive et substantielle dans l'avenir des taux de cotisation (à l'instar du système existant, entre autres, aux Etats-Unis) ce qu'on a considéré comme non indiqué et même dangereux pour la stabilisation du régime. D'un autre côté, contrairement à l'idée exprimée par les autorités fédérales qu'il serait indésirable de retirer de l'économie plusieurs centaines de millions de dollars par année et concentrer de tels montants dans les mains des pouvoirs publics, on était d'opinion que, juste au contraire, le Québec pour son développement économique a besoin des capitaux que le régime projeté et envisagé pourrait lui procurer et ceci grâce à l'augmentation du taux initial de cotisation contenant ainsi partiellement un élément-épargne et la formation, par le fait même, d'un fonds de réserve, qui pourrait devenir un outil important de la politique économique du gouvernement québécois.

En se basant sur de telles considérations, le Comité interministériel a recommandé dans son rapport d'avril 1964 que le taux de cotisation soit fixé à 4% du revenu « cotisable », c'est-à-dire du revenu « admissible » réduit de $1,000 par année, de sorte que les taux effectifs varieraient entre 2% (pour un revenu de $2,000 p.a.) et de 3⅓% (pour

un revenu de $6,000 p.a.) avec un maximum de cotisation de $200 par année, laquelle cotisation correspondant à un maximum admissible de $6,000 p.a.

Cependant, en vertu d'entente survenue au printemps 1964 avec les autorités fédérales et pour aboutir aux mêmes prestations et aux mêmes cotisations dans les deux régimes (celui pour Québec et celui pour les autres provinces canadiennes) on a fixé le taux de cotisation à 3.6% du revenu admissible (limité à $5,000 par année) réduit de $600 par année, de sorte que les taux de cotisation varient de 1.44% pour un revenu annuel de $1,000 à 3.16% pour un revenu annuel de $5,000; la moitié de la cotisation d'un travailleur dépendant soit à la charge de son employeur. Les montants susindiqués de $5,000 et $600 sont sujets à variation, dans certaines limites, selon l'indice du coût de la vie et (plus tard) selon l'indice des salaires. En 1968 ces montants, conformément aux dispositions des régimes en question, deviennent $5,100 et $600 respectivement, la limite du revenu cotisable devient ainsi $4,500 par année et la cotisation annuelle conjointe devient $162.00, au lieu de $158.40 en 1966 et 1967.

Ceci ainsi bien au R.R.Q. qu'au R.P.C. les revenus en cotisations dépassent de cette façon dans les deux régimes les dépenses pour prestations, lesquelles sont au début minimes, vu — entre autres — la période de transition de 10 ans (le projet québecois prévoyait initialement même une période de transition de 20 ans).

La différence entre les revenus et les dépenses (celles-ci comprenant les dépenses d'administration) constituera justement le fonds de réserve qui sera investi et rapportera des revenus additionnels sous forme des intérêts.

Dans le cas du R.R.Q. les deniers en possession de la Régie sont confiés à la « Caisse du dépôt et placement du Québec », qui s'occupe de les placer et les faire fructifier; tandis que dans le cas du R.P.C. les dispositions financières prévoient que les sommes accumulées dans le fonds seront à la disposition des provinces concernées pour financer leurs besoins respectifs (surtout les besoins sociaux) et ceci en proportion des cotisations collectées dans chacune des provinces.

Pour avoir un aperçu sur le niveau de ce fonds de réserve dans chacun des régimes envisagés les actuaires concernés ont préparé des projections pour une période de 30 ans (et même plus, dans le cas du R.P.C.).

Pour pouvoir faire une telle projection il fallait admettre certaines hypothèses, plus ou moins plausibles, dans le domaine démographique (mortalité, natalité, nuptialité, migration) et économique (niveau de revenus admissibles et cotisables en tenant compte des dispositions des lois quant à l'indice des gains, taux d'activité, de chômage, etc.) de

même que sur les rendements des fonds accumulés. Il est évident que de telles hypothèses (ou leur variantes) doivent être vérifiées périodiquement par une confrontation avec la réalité; il est entendu que dans le choix de ces hypothèses les actuaires devraient être assez prudents pour éviter les difficultés financières sérieuses; mais d'autre part, vu qu'il s'agit d'un système public, ils ne devraient pas pousser la prudence à l'extrême (comme s'il s'agissait d'un système privé) sous peine de nuire d'une autre façon en entravant le développement normal et désirable du programme et le progrès social.

Dans le but d'obliger les Régies à une telle confrontation, les deux régimes prévoient qu'au moins une fois tous les 5 ans, les autorités concernées doivent préparer une analyse actuarielle qui, entre autres, contiendra pour chacune des 10 années subséquentes et pour chaque cinquième d'année d'une période globale d'au moins 20 ans par la suite (donc au total pour une période de 30 ans) une estimation des revenus et des dépenses, ainsi qu'une étude de leur effet à long terme sur l'accumulation du fonds de réserve.

Selon l'analyse actuarielle présentée en mars 1965 au gouvernement du Québec (à l'occasion du projet de la loi sur le R.R.Q.) le fonds de réserve atteindrait son maximum vers 1986, c'est-à-dire après 20 ans d'opération; il serait alors entre $3.1 milliards et $5 milliards de dollars, selon l'une ou l'autre des séries d'hypothèses appliquées. D'après l'estimation du « coût élevé » le fonds disparaîtrait en 1996 si les dispositions légales concernant les cotisations et les prestations restaient les mêmes, et si la réalité correspondait aux hypothèses employées. Mentionnons en passant, que le taux de rendement des placements du fonds a été estimé à 5% pendant les premières 15 années d'opération pour tomber après à 4½% ou 4%. Le cadre de ces notes ne permet pas d'entrer en détail quant aux hypothèses démographiques et économiques.

En ce qui concerne le R.P.C., l'analyse actuarielle de novembre 1964 prévoit que le fonds en question atteindra son maximum vers la même époque de 1985 et il se situera, selon les hypothèses appliquées, entre $6.7 milliards et $8.5 milliards pour disparaître vers l'année 2,000 toujours si les dispositions légales restaient inchangées et la réalité correspondait aux hypothèses.

Il ressort de l'analyse actuarielle canadienne (et la même chose s'applique à peu près au R.R.Q.) que le taux de cotisation nécessaire pour défrayer les dépenses (prestations et administration) *en l'absence du fonds* donc dans un système « au fur et à mesure » serait au début (en 1966) 0.10% du revenu cotisable pour atteindre 2.14% en 1975 et 8% en 2050, selon l'estimation du coût élevé.

Comme nous l'avons signalé précédemment il n'existe au Canada *aucune relation* (directe ou même indirecte) entre le niveau de prestations et de cotisations exigées des participants; car les prestations sont, soit liées aux salaires (ou gains) admissibles, soit, dans certains cas

(rente d'invalidité, rente de veuve ou de veuf invalide, rente d'orphelin), partiellement au « taux uniforme » ($25 par mois sujet à la majoration selon l'indice des rentes) et partiellement en fonction des gains admissibles, tout cela, nous le répétons, sans égard aux cotisations versées.

Vu que les taux de cotisations des régimes au Canada ne sont pas déterminés sur une base d'équivalence actuarielle et que les prestations ne sont pas exprimées en fonction des cotisations individuelles, il serait, du moins théoriquement possible, si on le voulait, de faire varier, de temps en temps, le taux de cotisations selon les cycles économiques; par exemple, réduire ce taux dans les périodes de récession ou de déflation et l'augmenter pendant les périodes de prospérité ou d'inflation. Une telle opinion personnelle a été exprimée par l'auteur de ces notes à plusieurs reprises aux Congrès Internationaux d'Actuaires (en 1951 en Hollande et en 1964 en Grande-Bretagne).

Il est cependant à remarquer que le procédé de faire varier le taux de cotisation selon la situation économique du pays se heurte au Canada à un obstacle *formel.* Car aussi bien le R.R.Q. que le R.P.C. stipulent que toute loi modifiant les taux de contributions ne peut entrer en vigueur qu'à la date fixée par une proclamation du gouvernement respectif, mais que cette date ne doit pas être antérieure au premier jour de la *troisième année* suivant l'année au cours de laquelle le projet de la loi à ce sujet a été présenté au Parlement concerné.

Ainsi, si cette disposition (art. 222 du R.R.Q. et art. 115 du R.P.C.) n'est pas amendée, toute modification des taux de contributions pour tenir compte de la situation économique perdra sa raison d'être, car elle n'aura effet que plusieurs années après que la décision serait prise et pourra n'être plus nécessaire après une telle période.

Le The New Industrial State de John K. Galbraith

ROGER H. STANTON *

The danger to liberty lies in the subordination of belief to the needs of the industrial system . . .

J.K.G.

Dans cet ouvrage [1] John K. Galbraith, économiste de renom, nous fait découvrir, avec sa lucidité habituelle, les secrets d'une prodigieuse

(*) L'auteur est un des Régisseurs de la Régie des rentes du Québec. Il a été sous-ministre du Revenu de la province, président national de l'Institut d'Administration publique du Canada, membre du Conseil d'administration et trésorier de l'Institut des comptables agréés et membre du Conseil d'administration de la National Tax Association des Etats-Unis.

(1) JOHN KENNETH GALBRAITH, *The New Industrial State,* Houghton Mifflin Company, Boston, 1967, 427 pages.