

# Épargne forcée : les coûts cachés des modifications aux régimes de retraite publics (RPC/RRQ)

## *Analyse macroéconométrique de la hausse des cotisations au RPC/RRQ*

*Ted Mallett, vice-président et économiste en chef*

Qu'on s'en réjouisse ou pas, le Régime de pensions du Canada (RPC) et le Régime de rentes du Québec (RRQ) vont commencer leur transformation dès 2019, soit une augmentation des prestations sur 40 ans, compensée par une hausse des cotisations sur 7 ans. Bien que l'on se soit attendu jusqu'ici à des retombées économiques neutres à long terme, la présente analyse remet sérieusement en cause l'évaluation du gouvernement fédéral, qui n'a prévu que des effets négatifs mineurs sur l'emploi et le PIB à court terme.

D'après une récente analyse macroéconométrique<sup>1</sup>, les effets initiaux pourraient être quatre fois et demie plus importants que ce qu'a annoncé le ministère des Finances. En effet, l'effet prévu sur l'emploi d'ici le milieu des années 2020 suite aux changements annoncés au RPC/RRQ, comparé à une situation sans changements, serait une baisse de non pas 0,07 %<sup>2</sup>

seulement, mais bien d'environ 0,32 %, ce qui représente 64 000 emplois.

Notre analyse démontre, par ailleurs, que le gouvernement aurait pu réduire les effets nuisibles d'environ un quart s'il avait choisi d'imposer la hausse des cotisations aux employés uniquement – qui, ne l'oublions pas, sont les bénéficiaires finaux des prestations de retraite – plutôt que de partager les coûts entre employés et employeurs.

---

1. L'analyse macroéconométrique des répercussions présentée dans cette étude a été réalisée par Peter Dungan, professeur agrégé adjoint en économie de l'entreprise à la Rotman School of Business de l'Université de Toronto, au moyen du modèle FOCUS du Policy and Economic Analysis Program.

2. Ministère des Finances du Canada, *Document d'information sur la bonification du Régime de pensions du Canada (RPC)*. En ligne : [https://www.fin.gc.ca/n16/data/16-113\\_3-fra.asp](https://www.fin.gc.ca/n16/data/16-113_3-fra.asp)

---

## **Contexte : ce que nous dit la littérature économique**

Pour comprendre l'importance de la répartition des cotisations, il est utile de commencer par étudier ce que d'autres ont écrit sur la façon dont l'économie réagit à des

modifications des cotisations sociales et d'autres taxes sur la masse salariale. De nombreux ouvrages économiques se penchent sur les effets théoriques et empiriques de ces modifications, qu'elles se fassent aux frais des employeurs ou des employés. Quelle est la première et plus importante conclusion? Qu'il importe peu, en fin de compte, de savoir qui paie initialement puisque le résultat à long terme devrait être le même<sup>3</sup>. Au final, c'est sur l'employé que pèsera l'essentiel, voire la totalité d'une hausse des cotisations, car la part de l'employeur lui sera peu à peu transférée sous la forme d'un ralentissement de la croissance des salaires.

Des études empiriques sur les résultats nets de l'imposition de taxes sur la masse salariale aux employeurs, au Canada comme à l'étranger, confirment l'hypothèse que la plupart des effets sont reportés sur les salaires. Des études canadiennes<sup>4</sup> indiquent que, pour chaque 1 % d'augmentation des taxes sur la masse salariale des employeurs, l'emploi à long terme ne baisse que de 0,2 à 0,32 %.

Des études portant sur d'autres pays présentent des conclusions similaires<sup>5,6</sup>. Qui plus est, la règle vaut également à l'inverse. Au

milieu des années 1990, lorsque les réformes de la sécurité sociale au Chili ont réduit les cotisations sociales des employeurs de 18 %, tous les effets se sont traduits par une augmentation des salaires des employés, et non de l'emploi.

Que l'on augmente les cotisations des employeurs ou celles des employés, les effets à long terme seraient semblables dans l'ensemble. Les effets à court terme, cependant, peuvent varier en fonction de délais et de rigidités dans la manière dont réagissent les signaux de prix et de salaires.

Dans le cas des cotisations de sécurité sociale, comme le RPC/RRQ, l'étiquette « taxe » serait plutôt partiellement juste. Le terme technique pour désigner ce genre de cotisation est « redevance réglementaire ». D'abord, parce qu'elle est entièrement rattachée à un programme en particulier. Ensuite, parce que l'employé touche directement des droits actuariels proportionnels à ses cotisations à une date ultérieure. Toutefois, dans un contexte d'évaluation des impacts macroéconomiques nets, qu'on désigne la cotisation comme une taxe ou une redevance, il reste que l'employeur ne touche aucune prestation directe en retour de ses cotisations au RPC/RRQ.

Cette asymétrie des prestations contribue à expliquer pourquoi une hausse des cotisations des employés au RPC/RRQ risque moins d'influencer les comportements qu'une hausse des cotisations des employeurs. Les employés auraient tendance à voir les cotisations pour ce qu'elles doivent être, c'est-à-dire un revenu différé. Ils ne souhaiteraient pas travailler moins parce que cela reviendrait à diminuer les prestations auxquelles ils auraient droit.

Les employeurs, par contre, assimileraient cette hausse des cotisations à une hausse des coûts de main-d'œuvre. Ainsi, leur réponse spontanée à court terme serait de réduire leur demande de travail par rapport à d'autres formes de capacité de production, comme le capital ou la technologie, ou de la restreindre aux groupes de travailleurs hautement qualifiés dont les salaires dépassent le maximum qui leur permet de recevoir des

3. OCDE, *Payroll Taxation*, p. 153. En ligne : <http://www.oecd.org/employment/emp/4343154.pdf>

4. DIMATTEO, L. et M. Shannon, « Payroll Taxation in Canada: An overview », *Canadian Business Economics*, 1995. En ligne : <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.198.4922&rep=rep1&type=pdf>

5. KUGLER, A. et M. Kugler, « Effects of Payroll Taxes on Employment and Wages: Evidence from the Columbian Social Security Reform », *Stanford Center for International Development Working Paper No. 134*. En ligne : <http://globalpoverty.stanford.edu/sites/default/files/publications/134wp.pdf>

6. RUTKOWSKI, J., « Taxation of Labor », Ch. Grey et A. Vourdakakis (éd.), *Fiscal Policy and Economic Growth in ECA*, Banque mondiale, Washington, D.C., 2007, pp. 296-297. En ligne : [http://siteresources.worldbank.org/INTECA/Resources/257896-1182288383968/FiscalPolicy%26EconomicGrowthinECA\\_Ch9.pdf](http://siteresources.worldbank.org/INTECA/Resources/257896-1182288383968/FiscalPolicy%26EconomicGrowthinECA_Ch9.pdf)

prestations de retraite. Il est probable que les effets les plus négatifs se fassent surtout sentir au niveau des groupes pour lesquels la demande de travail tend à être élastique, particulièrement les jeunes et les travailleurs moins qualifiés<sup>7</sup>.

---

## L'augmentation du RPC/RRQ aura comme effet de réduire d'autres formes d'épargne

Bien que le RPC et le RRQ soient des régimes universels et obligatoires, leur augmentation n'aura pas la même force qu'un tout nouveau prélèvement sur la masse salariale.

Cela s'explique par un facteur important : le fait que le RPC/RRQ soit intégré à plusieurs régimes de retraite à prestations déterminées en vigueur, en particulier dans le secteur public. Ces régimes calculent les cotisations et les prestations au moyen de formules qui tiennent compte des cotisations au RPC/RRQ. Ainsi, toute cotisation supplémentaire d'un employé au RPC/RRQ entraînera une réduction proportionnelle de ses cotisations à son régime de retraite général. De même, l'augmentation des prestations du RPC/RRQ sera totalement compensée par la diminution des prestations du régime général. Autrement dit, les employés qui cotisent à ce type de régime ne verront aucun changement au niveau de leurs cotisations ou de leurs prestations nettes, et aucun effet ne se répercutera sur l'économie.

On pourrait s'attendre à un comportement semblable de la part des bénéficiaires de régimes privés d'employeurs qui utilisent une autre formule. En effet, leurs cotisations au RPC/RRQ augmentant de 1 % des salaires jusqu'à concurrence de 54 000 \$ et de 4 % des salaires entre ce niveau jusqu'à concurrence de 68 000 \$, certains employeurs pourraient décider de moins cotiser à leurs propres régimes.

Comme les cotisations supplémentaires réduiront le revenu disponible des ménages des employés après impôt, ceux-ci pourraient décider eux aussi, consciemment ou non, de rétablir un certain équilibre en réduisant leurs cotisations volontaires à un REER ou un CELI. Au final, cependant, les prestations bonifiées qu'ils obtiendront du RPC/RRQ au cours de leur retraite seraient partiellement compensées par une plus modeste épargne-retraite d'autres sources.

---

## Méthodologie

Pour mieux cerner les répercussions de l'augmentation projetée du RPC/RRQ sur l'économie et pour faire la différence entre ses effets bruts et ses effets nets, nous avons demandé au Policy and Economic Analysis Program de l'Université de Toronto de faire quelques simulations avec son modèle macroéconométrique de l'économie canadienne, FOCUS.

Trois simulations ont été effectuées afin de déterminer les effets différentiels :

La **simulation 1** n'est qu'une application du plein effet des nouvelles cotisations au RPC, sans considérer les effets sur les autres formes d'épargne-retraite mentionnés ci-dessus. Les cotisations augmentent progressivement de 2019 à 2024, et les prestations seront bonifiées graduellement entre 2020 et 2060. Notons que les prévisions du modèle ne s'étendent que jusqu'à 2040, année où l'augmentation progressive des prestations ne sera qu'à moitié terminée. Pour simplifier, nous présumons que l'augmentation du RRQ se fera à la même échelle.

La **simulation 2** présente le résultat le plus probable suite à l'augmentation du RPC/RRQ. Cette simulation est similaire à la première, si ce n'est qu'on tient compte cette fois-ci des ajustements réels et potentiels liés aux sources d'épargne et de placement susmentionnées. Ici, nous supposons que l'effet combiné sur les régimes à prestations déterminées des secteurs public et privé, ainsi que celui sur

---

7. BORJAS, G., *Labour Economics*, 6<sup>e</sup> éd.

En ligne :

<<https://sites.hks.harvard.edu/fs/gborjas/publications/books/LE/LEChapter4.pdf>>

les comportements d'épargne-retraite provoqués chez les petits employeurs et les employés, réduisent de 50 % les cotisations et prestations supplémentaires. Si la recherche empirique montre qu'un autre pourcentage serait plus raisonnable, il sera facile de l'inférer en corrigeant de façon linéaire les écarts entre les résultats des simulations 1 et 2.

La **simulation 3** est identique à la simulation 2, mis à part le fait que les cotisations supplémentaires, plutôt que d'incomber aux employeurs comme aux employés, sont à la charge exclusive de ces derniers. La réduction à 50 % est toujours pertinente en raison de la diminution escomptée des autres formes d'épargne-retraite. Les prestations versées aux employés au cours de leur retraite, par contre, sont les mêmes que dans la simulation 2.

N'importe laquelle de ces simulations devrait indiquer si les hypothèses des ouvrages économiques sont confirmées par le modèle – autrement dit, si les effets négatifs à court terme deviennent neutres à long terme. L'analyse mettra également à l'épreuve les résultats plutôt diffus publiés dans le document d'information du ministère des Finances, et permettra de voir s'il est possible d'atténuer les effets négatifs initiaux sur le plan économique en ajustant la part des cotisations à payer par chacun.

Toutes les simulations se fondent sur les projections du Bureau de l'actuaire en chef quant aux montants des cotisations et des prestations annuelles. De plus, le modèle suppose que la Banque du Canada et les gouvernements n'ajusteront pas la politique monétaire ou leurs politiques fiscales en réaction à la fluctuation des salaires et des prix.

---

## Estimations pour les changements déjà prévus au RPC/RRQ

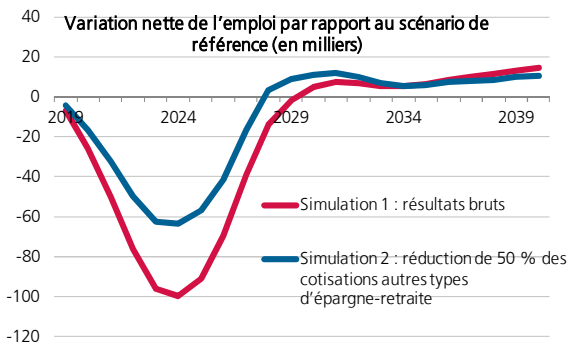
Dans l'ensemble, les résultats des deux premières simulations correspondent aux hypothèses. Dans les premières années, la hausse des coûts de main-d'œuvre découlant de l'augmentation des cotisations porte les employeurs à restreindre l'embauche, tandis que la baisse du revenu disponible des ménages limite les dépenses. L'effet sur le PIB est toutefois plutôt discret étant donné que les fonds de pension entament alors une forte croissance. À moyen terme, les fonds de pension sont utilisés pour financer de nouveaux investissements en capital, ce qui stimule la productivité et contribue à renverser le ralentissement économique causé par la hausse des cotisations. Les salaires sont, par ailleurs, diminués pour rééquilibrer le marché du travail. À plus long terme, l'accumulation des prestations de retraite bonifiées accroît le pouvoir d'achat des retraités.

Plus particulièrement, les résultats montrent une incidence négative sur l'emploi au début des années 2020, quand les nouvelles cotisations entreront en vigueur, incidence qui sera compensée et deviendra neutre ou légèrement positive d'ici 2040.

Les résultats de la simulation 2 – scénario le plus réaliste – montrent un niveau d'emploi environ 0,05 % (ou 10 700 personnes) plus élevé en 2040 que sans l'augmentation du RPC/RRQ (Figure 1). Ces conclusions sont assez généreuses par rapport à ce qui est publié dans les ouvrages économiques qui suggèrent plutôt une légère baisse de l'emploi.

Figure 1

### Simulations 1 et 2 de la hausse du RPC/RRQ : effets sur l'emploi



Cela dit, les répercussions à court terme sur l'emploi sont beaucoup plus négatives. Elles atteignent leur pire niveau en 2024, année où l'on projette une variation nette de l'emploi de -0,32 % (ou -63 500 personnes) par rapport au scénario sans augmentation du RPC/RRQ. Cet impact représente quatre fois le -0,07 % prévu par le ministère des Finances. De plus, selon le modèle FOCUS, la variation nette de l'emploi redeviendra plus ou moins neutre en 2028, soit environ quatre ans après la fin de la hausse progressive des cotisations. Le ministère des Finances, quant à lui, estime que ce retour à l'équilibre se produira beaucoup plus tard, soit vers la moitié des années 2030.

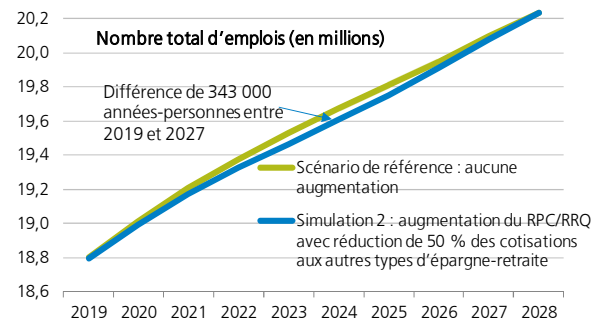
Les résultats non corrigés de la simulation 1, beaucoup plus pessimistes, prévoient une variation nette de l'emploi de -99 700 personnes en 2024 par rapport au scénario sans augmentation du RPC/RRQ, soit -36 200 par rapport à la simulation 2. Notons que la simulation 1 ne se veut pas une projection fidèle de la réalité, mais un moyen de mesurer la sensibilité de l'hypothèse de réduction de 50 % projetée par la simulation 2. Si l'on suppose plutôt que la réduction liée aux effets des politiques et des comportements sur les autres types d'épargne sera moindre (p. ex. 25 %), le revenu disponible sera moins élevé, et l'impact sur l'emploi se situera à mi-chemin environ entre les deux scénarios, soit à quelque -81 000 en 2024.

Il importe de souligner que les effets négatifs à court terme sur l'emploi ne signifient pas que l'emploi réel baissera d'année en année. Dans

les faits, il augmentera continuellement au cours de la période de prévision (Figure 2).

Figure 2

### Scénario de référence et simulation 2 : niveaux d'emploi

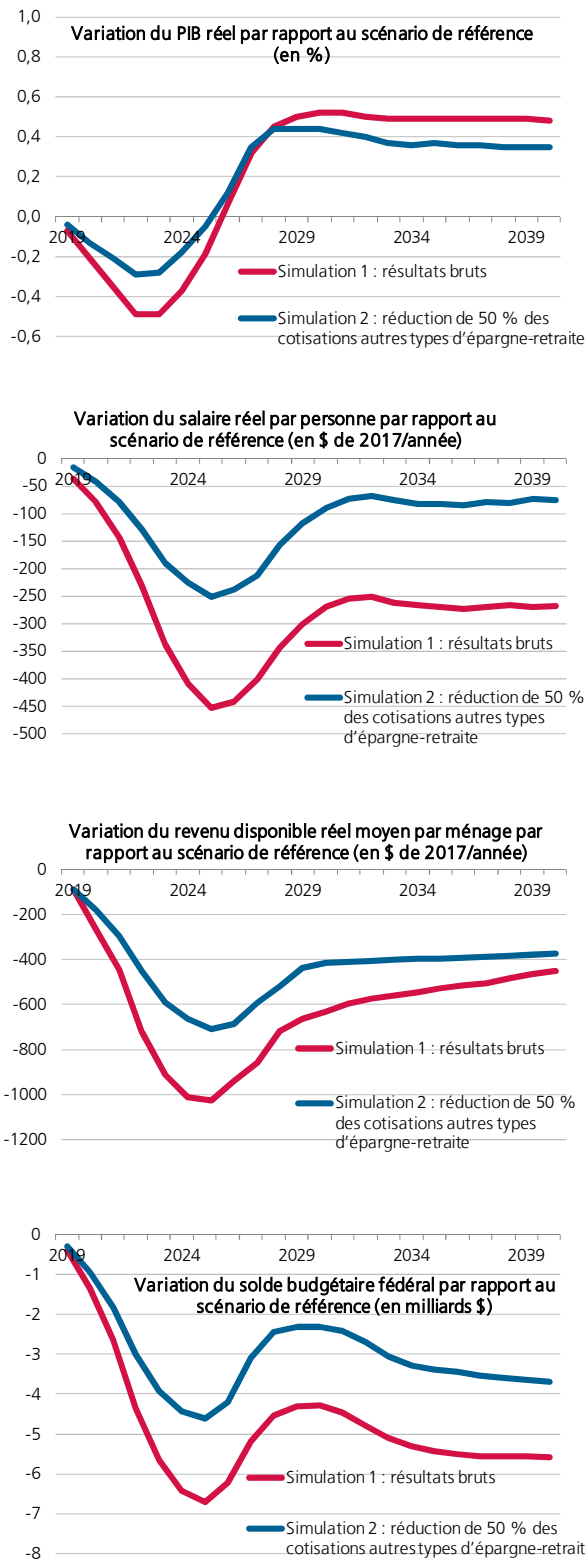


La croissance continue de l'emploi au cours de précédentes modifications du RPC/RRQ a porté plusieurs commentateurs à dire, à tort, que les précédentes hausses des cotisations n'ont pas eu d'influence sur l'emploi. Or, bien que l'écart entre les courbes semble faible, l'effet cumulatif est important : en 2024, il y aura 63 500 emplois de moins que s'il n'y avait pas eu d'augmentation du RPC/RRQ. L'écart pris en entier, de 2019 à 2027, représente une perte de plus de 340 000 années-personnes d'emploi. L'écart devient ensuite positif : il indique un gain d'un peu plus de 100 000 années-personnes avant la fin de 2040. Cela dit, les pertes ne seront complètement neutralisées d'un point de vue global que quelques décennies plus tard. D'un point de vue individuel, rien n'est certain pour les travailleurs, en revanche : ceux qui perdent leur emploi à court terme pourraient ne pas en trouver d'autre à long terme.

Pour ce qui est des autres indicateurs économiques clés, les tendances suivent celles de l'emploi (Figure 3). Dans la simulation 2, le PIB reste 0,29 % inférieur à celui du scénario de référence (sans augmentation), jusqu'en 2022, après quoi il le dépasse de 0,35 % jusqu'à la fin de la période de prévision, hausse que l'on doit à l'accumulation du fonds de pension pour le RPC/RRQ.

Figure 3

### Simulations 1 et 2 : effets sur le PIB, les salaires et le solde fédéral



Toutefois, l'incidence sur le revenu réel disponible des ménages est négative sur toute la ligne. Il subit sa pire baisse, d'environ 700 \$ (en dollars de 2017) en 2025, et demeure ensuite à environ 400 \$ de moins que dans le scénario de référence jusqu'en 2040. De même, le déficit du gouvernement fédéral s'aggravera (en supposant que les politiques fiscales restent les mêmes) d'environ 4 milliards de dollars chaque année, étant donné la hausse des prestations d'assurance-emploi pendant les premières années et la baisse de revenus qui surviendra par la suite.

Bien que les effets à long terme tendent à s'équilibrer, ceux à court terme sont sérieux. Le gouvernement fédéral et les provinces auraient dû au moins publier des études comme celle-ci lors du débat sur l'augmentation du RPC/RRQ. De plus amples renseignements, même dans l'hypothèse où ils n'auraient pas suscité de changement majeur, auraient favorisé une discussion raisonnée sur les moyens possibles d'atténuer les effets négatifs à court terme.

### Conclusions : comment minimiser le négatif et maximiser le positif

En prenant la simulation 2 comme scénario de référence, le modèle FOCUS permet d'ajuster la provenance des cotisations et de comparer les résultats. Dans la simulation 3, les employés paient la totalité des cotisations requises pour permettre la bonification des prestations.

Il est tout naturel de demander aux employés de se plier à cette forme simplifiée d'épargne forcée, car ce sont eux qui reçoivent la totalité des prestations bonifiées (bien que mises en commun). Ce n'est pas une taxe, mais bien un revenu différé.

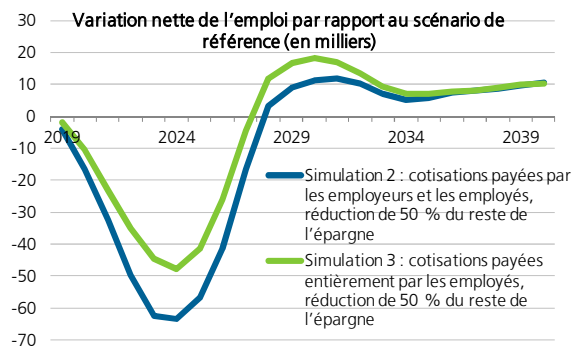
Les résultats de la simulation 3 sont éloquentes, tant à court terme qu'à long terme. L'impact maximal sur l'emploi est de -47 800 en 2024, plutôt que -63 500 comme dans la simulation 2 (Figure 4). Cela confirme les hypothèses : faire cotiser les employeurs nuitrait plus à l'emploi que si on imposait la cotisation seulement aux employés. En fait, à court terme, l'impact



négalatif sur l'emploi d'une cotisation d'employeur est près des deux tiers plus important que celui d'une cotisation d'employé équivalente. À long terme, les deux scénarios se rejoignent.

Figure 4

### Simulations 2 et 3 : effets sur l'emploi



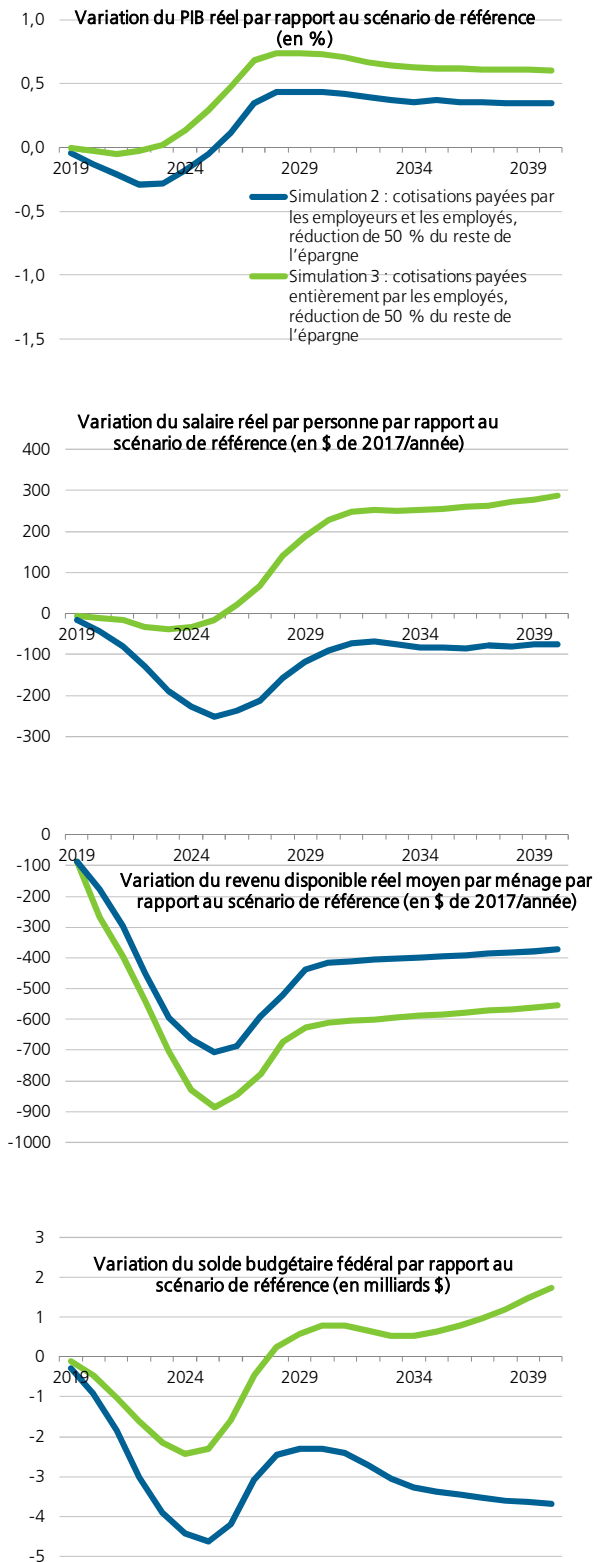
Les autres indicateurs économiques clés présentent des effets similaires. Les coûts de main-d'œuvre étant plus favorables aux employeurs, la simulation 3 montre un salaire annuel moyen par personne qui est de 400 \$ de plus (en dollars constants) d'ici 2040, par rapport aux résultats de la simulation 2 (Figure 5). En fait, le profil des salaires est même supérieur à celui du scénario de référence (sans augmentation), l'accroissement des fonds de pension pour le RPC/RRQ entraînant une meilleure productivité.

Le revenu disponible est plus bas compte tenu des cotisations additionnelles des employés, mais cet effet ne serait probablement que temporaire : les prestations bonifiées n'atteindraient pas leur plein effet avant la vingtième année suivant la période de prévision.

Le PIB et le solde fédéral sont eux aussi presque entièrement positifs dans ce scénario, les revers essuyés par l'emploi et les revenus des particuliers étant moins graves que dans la simulation 2.

Figure 5

### Simulations 2 et 3 : effets sur le PIB, les salaires et le solde budgétaire fédéral



---

## Conclusion générale

Si le gouvernement fédéral avait présenté une analyse aussi neutre et prospective des calculs entourant l'augmentation du RPC/RRQ, la nature du débat public sur le sujet aurait changé du tout au tout – et pour le meilleur.

En effet, les bonnes questions seraient restées au cœur des discussions : dans quelle mesure le gouvernement devrait-il intervenir dans nos décisions d'épargne? Comment l'augmentation devrait-elle être structurée pour combler nos besoins le mieux possible, tout en présentant le minimum d'effets négatifs?

Le débat a plutôt porté sur la fausse prémisse que les employeurs ne contribuent pas suffisamment à la retraite de leurs employés. Or, les conclusions présentées ci-dessus et bon nombre de publications économiques démontrent que les coûts et les avantages reviennent tous deux aux employés dans chaque scénario. Les problèmes découlent en fait du processus d'ajustement, alors que les cotisations de l'employeur doivent s'insérer tant bien que mal dans les rouages de l'économie et que l'effet se fait sentir à des niveaux de salaire moins élevés.

Proposer que « l'employé paie tout » aurait sans doute suscité le scepticisme du grand public, en plus d'être difficile à vendre politiquement. Toutefois, avec une telle entrée en matière, la modification des politiques aurait été plus transparente, et on aurait pu obtenir un consensus plus large et, assurément, un meilleur résultat final pour la population canadienne.