

Régime de retraites

Mécanisme du transfert RPC-RRQ.

En 1966, quand Ottawa a lancé le Régime de pensions du Canada, le Québec a refusé d'y adhérer, seule province à l'avoir fait. Il a créé le Régime de rentes du Québec et confié ses actifs à la Caisse de dépôt et placement du Québec. Depuis, tout travailleur dont l'employeur est établi au Québec cotise au RRQ ; tout Québécois qui a travaillé hors Québec a cotisé au RPC. Cette dualité fonctionne sans friction dans le cadre fédéral actuel. Elle devient un problème dès que le Québec devient un État souverain : les travailleurs ayant cotisé aux deux régimes recevraient-ils vraiment leur dû, ou se retrouveraient-ils à avoir financé deux systèmes pour n'en récupérer qu'un seul ? Ce scénario est le problème du double paiement.



Pour saisir pourquoi la réponse n'est pas évidente, il faut comprendre comment un régime de retraite public est financé. Un régime par répartition fonctionne comme un tuyau : les cotisations passent directement aux retraités actuels, sans s'accumuler. Un régime par capitalisation fonctionne comme un réservoir : les cotisations s'y accumulent, sont investies, et le capital sert à payer les pensions futures. Le RPC de 1966 fonctionnait comme un tuyau. Une réforme de 1997, négociée par le ministre Paul Martin avec les provinces, l'a transformé en régime hybride : le taux de cotisation a été relevé de 6 % à 9,9 % des revenus cotisables entre 1997 et 2003, et Investissements RPC a été créé pour gérer le réservoir ainsi constitué. Au 31 mars 2025, ce fonds affichait un actif net de 714,4 milliards de dollars ; « depuis le début des activités de placement du Fonds en 1999, nous avons généré 492,1 milliards de dollars en revenus nets cumulatifs, soit environ 70 % de la valeur actuelle du Fonds » -- Investissements RPC, Rapport annuel 2025 (2025). La CDPQ, qui gère les actifs du RRQ depuis 1966, affichait « un actif net de 473 G\$ CA » au 31 décembre 2024 -- CDPQ, Rapport annuel 2024 (2025). L'indépendance pose la question de ce qui revient au Québec dans le premier de ces deux réservoirs.

La réponse instinctive serait de calculer la part québécoise à partir du poids démographique du Québec, soit environ 22 % de la population canadienne. Ce raisonnement est faux : les travailleurs québécois cotisent au RRQ depuis 1966, pas au RPC. Seuls ceux qui ont travaillé hors Québec à un moment de leur carrière ont alimenté le fonds d'Investissements RPC, une population concentrée chez les fonctionnaires fédéraux, les militaires et les travailleurs en mobilité interprovinciale. Le gouvernement fédéral publie annuellement les statistiques de cotisation par province d'emploi dans le rapport du régime ; ces données, et non un pourcentage démographique global, seraient la base de calcul légitime. Réclamer 22 % de 714 milliards serait une erreur de méthode qui fragiliserait la position québécoise dès les premières heures de négociation.

Le bon outil pour calculer ce transfert est le concept de passif libéré. Le RPC a des obligations envers les travailleurs qui ont cotisé sous sa bannière et résideront au Québec : des versements mensuels calculés sur les années cotisées et les salaires déclarés. Ces versements futurs ont une valeur aujourd'hui, estimée par des actuaires, en tenant compte de l'espérance de vie, de l'inflation anticipée et du rendement attendu des actifs. Cette valeur actualisée est le passif libéré : la somme que le RPC devrait transférer au nouveau régime québécois pour que ce dernier prenne ces obligations en charge sans que les retraités perdent un centime. La Loi sur le régime de rentes du Québec établit que la valeur actuarielle de toute prestation est fixée « conformément aux hypothèses et méthodes actuarielles déterminées par règlement » -- RLRQ, chapitre R-9, article 79 (2022). Ce principe s'appliquerait directement au calcul du passif libéré lors du transfert.

Un point technique change l'ordre de grandeur de la somme en jeu. Le Québec ne réclamerait pas le remboursement brut des cotisations versées au RPC depuis 1966. Il réclamerait une part proportionnelle de la croissance du fonds, rendements composés inclus. Une cotisation versée en 1970 a fructifié pendant cinquante-cinq ans ; le rendement annualisé sur dix ans d'Investissements RPC s'établit à 8,3 % selon le dernier rapport annuel. Pour illustrer : si les actuaires estiment que le RPC devra 80 milliards en rentes futures aux cotisants québécois, et que le fonds est capitalisé à hauteur de 20 % de ses engagements totaux, le Québec recevrait 16 milliards en actifs. Les 64 milliards restants continueraient d'être couverts par les cotisations futures des travailleurs canadiens selon la logique de répartition.

Un critique répondra que le calcul du passif libéré est subjectif : le taux d'actualisation, soit le taux d'intérêt servant à convertir des versements futurs en valeur d'aujourd'hui, peut faire varier le montant de plusieurs dizaines de milliards selon qu'on le fixe à 4 % ou à 6 %. C'est pourquoi ce calcul reposerait sur une commission actuarielle indépendante et binationale, avec mandat d'appliquer les normes de l'Institut canadien des actuaires. Dans la pratique actuarielle canadienne pour les régimes à prestations déterminées, le taux d'actualisation retenu se situe généralement entre 4 % et 6,75 %, selon les lignes directrices du BSIF applicables aux régimes fédéraux. Ce plafond de marché, bien que visant les régimes privés et non un transfert interétatique, servirait de référence commune pour délimiter la fourchette techniquement défendable et réduire l'espace de contestation entre les deux parties.

La Tchécoslovaquie offre le seul précédent occidental directement comparable. Les deux États successeurs ont signé un traité de sécurité sociale le 29 octobre 1992, avant la séparation formelle du 1er janvier 1993. Le mécanisme reposait sur un critère unique : le siège de l'employeur à la date de la dissolution, soit au 31 décembre 1992. Un travailleur dont l'employeur avait son siège en Tchéquie recevait une pension tchèque ; s'il avait aussi travaillé pour un employeur slovaque, il recevait une pension slovaque distincte. Cette information est déjà consignée dans les dossiers du RPC et du RRQ. Le critère a cependant engendré des inégalités pour les travailleurs dont l'employeur avait changé de territoire avant la dissolution, des litiges qui ont duré deux décennies jusqu'à l'affaire Landtová devant la Cour de justice de l'Union européenne (C-399/09). La conclusion : le critère doit être défini avec précision dans le traité préalable, pas laissé à l'interprétation judiciaire après coup.

Pendant que cette négociation se déroulerait, des centaines de milliers de retraités québécois touchent déjà une rente RPC mensuelle. Leurs paiements ne peuvent dépendre d'une négociation politique. La solution serait un accord de continuité provisoire avec une clause de neutralisation : les versements ne seraient pas conditionnés aux discussions sur le transfert d'actifs. Le Québec créerait en parallèle un fonds fiduciaire de transition, financé par ses premières obligations souveraines, pour prendre le relais si Ottawa bloquait les paiements. La base d'évaluation des agences de notation : un PIB nominal de plus de 610 milliards en 2024, un réseau hydroélectrique détenu par l'État, une dette provinciale gérée sur les marchés internationaux depuis des décennies.

Pour les travailleurs ayant cotisé aux deux régimes, la mécanique administrative existe déjà. Un travailleur qui a passé dix ans en Ontario puis vingt ans à Montréal reçoit deux pensions séparées : une du gouvernement fédéral, une de Retraite Québec. Le Bureau des ententes de sécurité sociale (BESS) coordonne déjà des ententes avec 39 pays, permettant la reconnaissance croisée des périodes de cotisation sans fusionner les caisses. Une entente Québec-Canada reposerait sur ce modèle, avec le territoire d'établissement de l'employeur lors de chaque période cotisée comme critère d'attribution.

Les retraités ayant cotisé au RRQ toute leur vie mais résidant hors Québec au jour de l'indépendance forment le groupe le plus exposé de toute la transition. Retraite Québec verse déjà des rentes à des résidents de France, de Floride ou de Toronto. Le traité bilatéral devrait y ajouter une clause de portabilité inconditionnelle : en cas de violation, le recours passerait par l'arbitrage interétatique prévu dans le traité, avec possibilité de suspension des obligations réciproques en représailles. Ce mécanisme, standard dans le droit international des traités, transforme la clause en engagement contraignant.

Pour la grande majorité des travailleurs québécois, ceux qui n'ont jamais cotisé au RPC, la transition serait imperceptible : leur rente RRQ continuerait d'être gérée par Retraite Québec et investie par la CDPQ. Pour les travailleurs aux droits mixtes, les actifs transférés du RPC seraient maintenus dans un compte séparé sous Retraite Québec, distinct des actifs RRQ, pour que les droits acquis sous l'ancien régime fédéral restent traçables jusqu'à l'extinction de la génération concernée.

Le cadre juridique de référence est la Convention de Vienne de 1978 sur la succession d'États en matière de biens, archives et dettes. Sans être formellement en vigueur, elle fait autorité en droit coutumier international. Son principe : les biens situés hors du territoire du nouvel État font l'objet d'une négociation, pas d'un transfert automatique. Les actifs du RPC sont gérés à Toronto ; le Québec n'a aucun droit présumé sur ces actifs. En l'absence d'accord préalable, le Canada pourrait légalement refuser tout transfert indéfiniment sans violer le droit international. C'est l'argument décisif pour négocier et signer le traité avant la déclaration d'indépendance.

Ce calendrier a une implication directe sur la gestion à long terme du régime. Le ratio de dépendance démographique mesure le nombre d'enfants et d'aînés pour 100 personnes en âge de travailler. Le Québec projette un ratio d'environ 80 pour 100 à l'horizon 2050, contre 68 pour le Canada. Ce différentiel de 12 points se traduit en pression sur les taux de cotisation : un régime dont la base de retraités croît plus vite que la base de cotisants doit soit augmenter ses taux, soit réduire ses prestations, soit dégager des rendements supérieurs. Le rapport actuariel triennal du RPC fixe l'hypothèse de rendement réel à environ 4 % au-dessus de l'inflation, un paramètre calibré sur la démographie canadienne. Un régime autonome géré par la CDPQ pourrait calibrer sa stratégie au profil québécois, en surpondérant les actifs à revenus prévisibles comme les infrastructures, dont les flux de trésorerie correspondent mieux à un régime dont les décaissements sont proches et prévisibles.

Le problème du double paiement se résout par une séquence précise. Un accord de continuité provisoire, signé avant la déclaration d'indépendance, garantit que les retraités actuels continuent de recevoir leurs versements. Une commission actuarielle binationale établit le passif libéré selon les normes de l'Institut canadien des actuaires, en utilisant la fourchette de taux d'actualisation du BSIF comme référence de marché commune. Le traité bilatéral, calqué sur le modèle tchécoslovaque corrigé de ses failles, attribue les droits selon le critère du siège de l'employeur et protège la portabilité dans les deux sens par un mécanisme d'arbitrage interétatique contraignant. Les actifs transférés sont comptabilisés dans un compte dédié sous Retraite Québec jusqu'à extinction de la génération de transition. La CDPQ gère l'ensemble selon un mandat adapté au profil démographique québécois. Le travailleur ayant cotisé aux deux régimes ne reçoit plus deux chèques d'une même administration : il reçoit deux pensions garanties par un traité, adossées à des actifs calculés par des actuaires indépendants selon des règles connues d'avance. C'est la différence entre un régime de retraite et une promesse politique.