

FORCEJEUNESSE

SOLIDAIRES AU PRÉSENT, RESPONSABLES FACE À L'AVENIR

Mémoire présenté à la
Commission de l'économie et du travail

Dans le cadre des consultations particulières et auditions publiques sur le
Projet de loi n° 57
*Loi modifiant la Loi sur les régimes complémentaires de retraite principalement
quant au financement des régimes de retraite à prestations déterminées*

28 octobre 2015

Pour information

Force Jeunesse

C.P. 39041 CP Saint-Alexandre
Montréal, Québec H3B 0B2

514-384-8666

www.forcejeunesse.com

Nolywé Delannon, Présidente

presidence@forcejeunesse.qc.ca

Julien Nepveu-Villeneuve, Vice-président exécutif

exec@forcejeunesse.qc.ca

Coordination de la recherche

Eloi Lafontaine Beaumier, Administrateur – Porte-parole en matière de régimes de retraite

eloi@forcejeunesse.qc.ca

Au sujet de Force Jeunesse...

Fondé en 1998, Force Jeunesse est un regroupement de jeunes travailleurs qui œuvre à la défense et à l'amélioration des conditions de travail des jeunes travailleurs, des perspectives d'emploi de la relève et de l'équité intergénérationnelle dans les politiques publiques.

L'équité entre les générations, une préoccupation pour l'avenir collectif de notre société et la responsabilité sont les valeurs fondamentales que défend et promeut Force Jeunesse.

Nous croyons que cette équité entre les générations doit aussi guider les actions de la classe politique. C'est pourquoi nous intervenons dans le débat public grâce à des réactions documentées et constructives, notamment lors du dévoilement des budgets gouvernementaux québécois et canadiens.

Ainsi, en se regroupant, les membres de Force Jeunesse se donnent les moyens d'agir afin de prendre leur place, en pleine reconnaissance et en toute équité, afin de :

- Défendre et promouvoir les intérêts des jeunes en emploi, notamment en soutenant l'organisation des jeunes en milieu de travail;
- Sensibiliser la population et les principaux acteurs du marché du travail à la situation des jeunes et à la place accordée à la relève;
- Proposer des idées novatrices et des solutions viables à long terme aux problèmes touchant la jeunesse et l'équité entre les générations, en s'appuyant sur des réflexions et de solides recherches;
- Représenter la relève dans les débats publics et organiser des événements pour favoriser l'échange et la réflexion.

Au fil des années, Force Jeunesse a incontestablement établi sa crédibilité au sein de la société québécoise et est devenu un acteur incontournable sur de nombreux enjeux. De plus, elle est souvent l'unique organisation jeunesse intervenant face à d'importants enjeux de société comme c'est le cas avec l'avenir de notre système de retraite.

Introduction

Le système de retraite dont profitent actuellement les Québécois constitue un pilier majeur de leur filet de protection sociale. Si ce système peut se targuer d'offrir des services de première classe à la population, un regard aiguisé vers l'avenir laisse entrevoir de nombreuses questions quant à sa pérennité et son adéquation aux besoins et aux attentes des prochaines générations de travailleurs.

En effet, fragilisé par une période de tumulte et d'incertitude économique, mis sous pression financière croissante par une série de changements démographiques et confronté à un accroissement de l'espérance de vie et à de profondes transformations au sein du marché du travail, le système de retraite québécois fait figure, à bien des égards, de colosse aux pieds d'argile. Il convient également de rappeler que près de 50% des travailleurs québécois ne bénéficient actuellement d'aucune forme d'épargne volontaire collective à la retraite et que près de 40% (*Innover pour pérenniser le système de retraite*, 2013) ne disposent d'aucune forme d'épargne volontaire, ni collective ni individuelle – deux signaux à l'effet que des améliorations pourraient (et devraient) être apportées au système.

Le rapport *Innover pour pérenniser le système de retraite*, communément nommé « rapport D'Amours », a grandement contribué à exposer au grand jour les vulnérabilités et inadéquations grandissantes du système de retraite et à éveiller la conscience civique à ses enjeux sous-jacents. Le rapport appelle, avec raison, à des actions immédiates afin d'éviter un déséquilibre générationnel flagrant et l'appauvrissement des futurs retraités.

Si Force Jeunesse applaudit les actions concrètes menées par le gouvernement du Québec (travaux débutés sous le gouvernement de Pauline Marois puis poursuivis sous le gouvernement de Philippe Couillard) en réponse au rapport D'Amours, l'organisme note toutefois que ces actions n'ont jusqu'à ce jour fait écho qu'à une partie du diagnostic posé dans le rapport et donné suite qu'à une partie des recommandations qui y étaient formulées. Au-delà des réfections apportées aux méthodes de financement et à la gouvernance des régimes complémentaires de retraite (RCR) à prestations déterminées existants – réfections qui étaient par ailleurs absolument nécessaires – le problème plus large, et plus fondamental, de l'insuffisance de l'épargne à la retraite des Québécois reste entier.

Dans le présent mémoire, Force Jeunesse expose dans un premier temps ses réactions sur le contenu du Projet de loi 57. Tout d'abord, nos commentaires porteront sur le processus et les consensus qui ont émané des discussions nombreuses et fructueuses sous l'égide du Conseil consultatif sur le travail et la main d'œuvre (CCTM). Nous compléterons ensuite notre propos sur le projet de loi 57 en soumettant deux propositions. Ces recommandations supplémentaires visent notamment à clarifier les principes d'équité intergénérationnelle qui motivent les dispositions prévues au Projet de loi. Il est à noter qu'ayant pris part aux délibérations du *forum*

de travail sur la restructuration des régimes de retraite à prestations déterminées, Force Jeunesse a déjà eu à plusieurs reprises l'occasion de communiquer ses recommandations sur les principaux éléments de contenu du projet de Loi.

Dans un deuxième temps, Force Jeunesse souligne la nécessité d'une deuxième vague de travaux allant au-delà de la réfection des véhicules d'épargne à la retraite existants. De tels efforts sont en effet nécessaires afin de répondre à certains éléments, jusqu'ici ignorés, pourtant mis en évidence par le rapport D'Amours. Ils permettront une réflexion plus globale sur le système de retraite québécois et son avenir afin d'assurer son efficience et son efficacité à long terme et afin que les prochaines générations de travailleurs continuent de bénéficier d'outils de retraite adaptés à leur époque et répondant à leurs attentes.

Projet de loi 57

Mise en contexte

Force Jeunesse rappelle d'emblée quelques constats et recommandations du rapport D'Amours touchant la question des régimes de retraite à prestations déterminées :

- Les régimes à prestations déterminées sont les meilleurs véhicules d'épargne et offrent le type de sécurité financière que l'on doit viser puisque, mis à part le régime fédéral de base et le régime québécois obligatoire pour tous les travailleurs, ils sont les seuls à comporter une « promesse » définie. Il faut assurer la pérennité et la viabilité des régimes à prestations déterminées en protégeant leur promesse de base. Pour protéger la promesse de base des régimes à prestations déterminées, le comité recommande de les rapprocher de la vérité des coûts, de leur donner davantage de latitude pour mieux se gouverner et de leur permettre de se restructurer.
- Pour se rapprocher de la vérité des coûts, le comité recommande d'appliquer à tous les régimes sous la surveillance de la Régie des rentes du Québec une seule méthode d'évaluation, dite de la « capitalisation améliorée ».
- Pour favoriser une meilleure gouvernance et une meilleure gestion des régimes, le comité recommande de donner davantage de latitude aux partenaires pour partager les coûts, ainsi que pour régler le problème d'asymétrie entre la prise de risque et le bénéfice de la prise de risque.
- Pour régler le problème de déficit des régimes, le comité recommande d'offrir des possibilités de restructuration des régimes, exerçables par négociation entre les parties et permettant de recadrer la notion de droits acquis tout en protégeant la promesse de base des régimes à prestations déterminées.

Dans un mémoire présenté à la *Commission des finances publiques* dans le cadre des consultations sur le rapport « *Innover pour pérenniser le système de retraite* », Force Jeunesse signifiait son accord avec les constats énoncés ci-dessus et soulignait que la mauvaise gestion des régimes à prestations déterminées et les déficits qui en ont découlé ont créé d'importantes disparités sur le marché du travail entre les jeunes travailleurs et les travailleurs plus âgés. En effet, alors que les régimes à prestations déterminées représentent les meilleurs véhicules d'épargne-retraite disponibles, l'organisation constate une diminution flagrante de participation et un accès profondément réduit à ces régimes pour les jeunes travailleurs.

Force Jeunesse note que des actions concrètes ont été menées par le gouvernement en réponse aux constats et recommandations du rapport D'Amours. En effet, des *forums de travail* réunissant les parties patronales et syndicales des secteurs municipal, universitaire et privé ont été mis en place afin de convenir des ajustements nécessaires au financement des RCR à prestations déterminées et des balises devant encadrer la négociation et le règlement éventuel des différends concernant ces régimes. Ces forums de travail ont débouché sur les initiatives suivantes :

- Établissement d'un cadre de négociation pour rétablir la santé financière des régimes de retraite municipaux (Projet de Loi 3 et Loi 15) ;
- Proposition de modifications aux règles de financement, à la gestion des risques et à la gouvernance actuarielle des régimes de retraite du secteur privé, pour en améliorer la gestion financière (le présent Projet de loi 57) ;
- Attendu bientôt : dépôt d'un projet de loi visant à corriger le problème de sous-capitalisation des régimes de retraite des universités.

Force Jeunesse salue ces gestes et est confiant qu'à terme, les projets de loi permettront de corriger de manière durable les vulnérabilités principales des RCR à prestations déterminées telles qu'identifiées par le rapport D'Amours. Ceci permettra d'en faire des outils d'épargne plus pérennes et plus attrayants à la fois pour les travailleurs et les employeurs. Nous croyons toutefois qu'il est important de rappeler que ces actions doivent s'inscrire dans une démarche de révision globale du système de retraite du Québec. La modernisation de la Loi sur les RCR est une composante importante de cette révision, mais qui, à elle seule, demeure une réponse fragmentaire à une problématique économique plus large.

Par ailleurs, Force Jeunesse tient à souligner son implication directe dans les travaux des *forums*. L'organisme est le seul groupe jeune à siéger sur ces *forums*. Ses interventions se sont notamment concentrées sur les questions d'équité intergénérationnelle et de pérennité des régimes pour les prochaines cohortes de travailleurs. Depuis la parution du rapport D'Amours, l'organisation a également déposé et défendu trois mémoires sur des questions en lien avec les régimes de retraite, dans le cadre de commissions parlementaires.

Le Projet de loi 57

Le Projet de loi 57 est le fruit de plus d'une année de travaux conjoints entre les représentants des organisations syndicales et patronales. À titre d'observateur jeunesse, Force Jeunesse a participé aux discussions et a émis ses commentaires auprès des parties et de la présidence du Comité consultatif du travail et de la main d'œuvre (CCTM). Ces commentaires ont été guidés par les principes de pérennité, d'équité intergénérationnelle et de stabilité, ainsi que par la nécessité de rendre plus flexibles certaines composantes du cadre législatif dans le but d'accroître l'attrait de ces véhicules d'épargne-retraite auprès des employeurs. Nous commenterons, dans un premier temps, le processus et les consensus obtenus, pour ensuite soumettre deux propositions.

Processus et consensus au sein du CCTM

Processus

Force Jeunesse souhaite souligner le succès du processus de discussion mis en place par le gouvernement et chapeauté par le CCTM. Il s'agit d'une démonstration éloquentes du fait qu'il

soit possible de trouver des solutions structurantes à nos véhicules d'épargne-retraite par la concertation des parties prenantes et d'observateurs avisés. La confiance des parties dans le processus fut un facteur déterminant du succès de la démarche. Dès lors, il était primordial que les consensus soient bien reflétés dans le projet loi, et ce d'autant plus que la Régie des Rentes du Québec (RRQ) avait été activement impliquée dans les discussions.

L'organisation croit que le gouvernement doit tirer profit de cette démarche et la répliquer, notamment pour l'évaluation des pistes d'actions structurantes que nous présentons à la section *Prochaines étapes* du présent mémoire.

Consensus

Force Jeunesse adhère au consensus général qui émane des travaux qui ont eu lieu au sein du CCTM. L'organisation tient à rappeler que l'intérêt premier de cet exercice est d'outiller les RCR à prestations déterminées de manière à en accroître leur nombre dans le marché du travail, et ce, sans affecter leur solidité financière. Sans nous appesantir sur chacun des éléments, nous souhaitons revenir sur les trois éléments clés des discussions : la méthode de financement, la propriété et l'utilisation des surplus.

Méthode de financement

Force Jeunesse accueille favorablement l'introduction de la méthode de capitalisation qui comprend l'obligation imposée aux RCR à prestations déterminées de se doter d'une provision de stabilisation. Ces mesures forment le « cœur » du projet de loi et s'inscrivent en droite ligne avec les recommandations du rapport D'Amours, endossées par Force Jeunesse, à l'effet d'améliorer la gouvernance actuarielle et administrative des RCR à prestations déterminées. L'inclusion d'une provision explicite à même les cotisations d'exercice et calculée en fonction de la répartition du type d'actifs, contribue à une gestion prudente du régime. Force Jeunesse est d'avis que cette nouvelle méthode de financement permettra de rendre l'offre de régimes à prestations déterminées plus attrayante pour les employeurs et les employés. Les améliorations favoriseront également une plus grande équité intergénérationnelle en ce qu'elles permettront de mieux répartir dans le temps les efforts de recapitalisation des régimes à prestation déterminée – plutôt que de concentrer ces efforts de manière disproportionnée sur les nouveaux participants aux régimes.

Propriété et utilisation des surplus

Force Jeunesse appuie les modifications aux règles de propriété et d'utilisation de l'excédent d'actif proposées dans le Projet de loi 57. En effet, l'organisation est d'avis que la création de la provision de stabilisation, l'introduction des règles de capitalisation et l'instauration de minimums pour le niveau de capitalisation et de solvabilité des régimes créent un cadre suffisamment clair et robuste pour assurer que les éventuels surplus des régimes servent en priorité à garantir leur pérennité à long terme. Le consensus émanant des discussions au CCTM reconnaissait, dans le cas où le régime de retraite avait atteint une pleine capitalisation, une solvabilité de 105% et une pleine provision du fonds de stabilisation plus 5%, que l'employeur pouvait bénéficier de congés de cotisations annuels et que l'utilisation de l'excédent – s'il y en a

un et que le régime respecte toujours les dispositions sur l'utilisation d'excédents – devait être limité à une proportion annuelle. Selon Force Jeunesse, il importe d'inciter les employeurs à maintenir un régime en bonne santé financière afin qu'ils puissent bénéficier, lorsque la situation le permet, d'allègements au bénéfice de l'organisation et de ses employés. Finalement, Force Jeunesse appuie les règles régissant l'amélioration du régime qui exigent une situation financière exemplaire ainsi qu'une capitalisation responsable des bénéfices supplémentaires.

Propositions additionnelles

Force Jeunesse recommande que soit maintenu en place de manière permanente le *forum de travail sur les régimes de retraite du secteur privé*, afin de faire le suivi et l'évaluation de la mise en œuvre des mesures transitoires prévues au projet de loi (allongement temporaire de la période d'amortissement des déficits; introduction et hausse graduelle des nouvelles cotisations). Une prolongation de mandat, avec des réunions sur une base biannuelle, permettrait également au *forum* de travailler à des améliorations supplémentaires à la *Loi sur les régimes complémentaires de retraite*. Ce forum de travail pourrait également prendre l'initiative de travaux de réflexion qui touchent aux régimes de retraites du secteur privé dans le but d'apporter des améliorations et de trouver des solutions afin d'accroître leur nombre.

Force Jeunesse recommande que soit développée et inscrite à la *Loi sur les régimes complémentaires de retraite* une série d'indicateurs d'équité intergénérationnelle. Le présent débat sur l'avenir des régimes de retraite permet de constater que la définition « d'équité intergénérationnelle » diverge selon les intervenants. Une analyse des mémoires déposés dans le cadre de la consultation publique suivant le rapport D'Amours effectuée par Force Jeunesse a révélé que chaque mémoire mentionnait l'importance de l'équité intergénérationnelle, mais qu'il n'existait aucun consensus entre les intervenants sur ce que signifiait concrètement ce principe dans le cadre de l'administration des RCR.

Force Jeunesse recommande par conséquent que des clarifications à cet effet soient introduites dans la *Loi sur les régimes complémentaires de retraite*. Ces clarifications devraient être accompagnées d'une suite d'indicateurs mesurables sur lesquels les régimes visés auraient l'obligation de faire périodiquement rapport. Pour sa part, Force Jeunesse considère que l'équité intergénérationnelle dans le cadre de l'administration des RCR signifie notamment :

- L'absence de « clauses orphelins » dans l'application et l'administration d'un régime de retraite;
- Une répartition générationnelle du passif qui soit raisonnable;
- Un partage raisonnable des niveaux de cotisations et de bénéfices entre les générations.

Conclusion sur le Projet de loi 57

Force Jeunesse accueille favorablement le Projet de Loi 57 tel que proposé. L'organisation a toutefois formulé quelques recommandations supplémentaires, d'une part afin de prolonger les

bénéfices tirés du suivi effectué par le *forum de travail* et d'autre part afin de clarifier les principes d'équité intergénérationnelle qui sous-tendent les dispositions prévues au Projet de loi.

Nonobstant cet accueil favorable, Force Jeunesse souligne que le Projet de loi 57, et de manière plus générale les travaux des *forums de travail*, ne font écho qu'à une partie du diagnostic posé dans le rapport D'Amours et ne donnent suite qu'à une partie des recommandations qui y étaient formulées.

En effet, le rapport D'Amours a mis en évidence des problèmes et des défis beaucoup plus larges et fondamentaux au sein du système de retraite et des mécanismes qui le composent. Les efforts déployés par le gouvernement jusqu'à ce jour, matérialisés principalement par les dispositions du Projet de loi 3 (maintenant la Loi 15) et du Projet de loi 57, se sont essentiellement limités à colmater les vulnérabilités et faiblesses des RCR à prestations déterminées existants. Aussi critique et prioritaire que soit ce travail, il ne s'agit néanmoins que d'une seule composante d'un chantier plus large auquel le Québec doit s'attaquer en entier pour pleinement embrasser le concept d'équité intergénérationnelle appliqué à son système de retraite. La fragmentation des réponses apportées aux défis de ce chantier comporte un risque important, à savoir celui d'un essoufflement dans le temps qui rendrait de plus en plus difficile toute nouvelle avancée. Il conviendrait donc non seulement de poursuivre les efforts après le Projet de loi 57, mais également d'accélérer la cadence.

RECOMMANDATIONS

- Force Jeunesse accueille favorablement l'introduction de la méthode de capitalisation qui comprend l'obligation imposée aux régimes complémentaires de retraite à prestations déterminées de se doter d'une provision de stabilisation.
- Force Jeunesse appuie les modifications aux règles de propriété et d'utilisation de l'excédent d'actif proposées dans le Projet de loi 57.
- Force Jeunesse recommande que soit maintenu en place de manière permanente le *forum de travail* sur les régimes de retraite du secteur privé.
- Force Jeunesse recommande que soit développée et inscrite dans la *Loi sur les régimes complémentaires de retraite* une série d'indicateurs d'équité intergénérationnelle.

Prochaines étapes

Rapport D'Amours et rénovation du système de retraite

Au-delà des recommandations visant à protéger la promesse de base des régimes à prestations déterminées, le rapport D'Amours formule plusieurs autres constats et recommandations visant la rénovation système de retraite québécois et sa pérennisation. Parmi ces constats et recommandations, Force Jeunesse souligne les suivants :

- Les systèmes de retraite public canadien et québécois offrent une très bonne protection pour les revenus les plus bas mais cette protection diminue rapidement avec la croissance des revenus. Pour les revenus moyens et supérieurs à la moyenne, l'épargne est souvent insuffisante pour assurer la sécurité financière à la retraite : la couverture offerte par les régimes publics doit donc être complétée par les régimes complémentaires ou par l'épargne personnelle – ou les deux – afin d'atteindre les objectifs recherchés en matière de sécurité financière. Or, tous les travailleurs n'ont pas, à cet égard, une couverture adéquate.
- La majeure partie des travailleurs québécois n'ont pas de régime complémentaire de retraite ou bénéficient de régimes offrant une faible sécurité financière à la retraite. Les régimes offrant la meilleure sécurité financière, soit les régimes à prestations déterminées, ne profitent qu'à 35 % des travailleurs, pour près des deux tiers employés dans le secteur public. Une partie grandissante des travailleurs – et notamment les plus jeunes travailleurs – n'ont pas accès à de tels régimes assurant une véritable sécurité financière, en raison du remplacement des régimes à prestations déterminées par des régimes à cotisation déterminée, ou carrément leur abandon pour laisser reposer la responsabilité de l'épargne-retraite sur les épaules du travailleur et de son plan d'épargne personnel
- On estime qu'entre le quart et le tiers des ménages n'ont pas une épargne suffisante pour assurer leur sécurité financière à la retraite. Selon un rapport publié par la Régie des rentes du Québec en 2010, 33 % de l'ensemble des ménages québécois n'épargnent pas suffisamment pour atteindre un taux de remplacement de leur revenu de 60 % à la retraite, s'ils prennent leur retraite à 65 ans. La situation est encore plus alarmante au sein de la classe moyenne, où 45 % des familles ayant un revenu compris entre 38 000 \$ et 67 000 \$ n'épargnent pas suffisamment en vue de la retraite, de même que 49 % des familles ayant un revenu compris entre 67 000 \$ et 92 000 \$.
- Les pressions démographiques ajoutent à cette nécessité d'épargner davantage pour la retraite. L'espérance de vie s'accroît de façon continue. Simultanément, la durée de vie au travail se réduit, l'entrée dans la vie active ayant lieu plus tard et les travailleurs prenant leur retraite plus tôt. Les travailleurs travaillent ainsi moins longtemps, pour financer une retraite plus longue : au Québec, entre 1970 et 2009, la part de la période de vie au travail dans la vie totale est passée d'environ 60 % à 45 %.
- Le comité recommande d'aider les travailleurs à épargner davantage pour la retraite et de rendre le système plus efficace. En plus des efforts consacrés afin d'assurer la

pérennité des régimes à prestations déterminées, le comité propose la mise en place d'une rente longévité. Le comité recommande également une augmentation de l'épargne personnelle et des assouplissements aux règles de décaissement de l'épargne-retraite afin d'aider à combler de façon prévisible les besoins d'épargne entre la sortie du marché du travail et le début du versement de la rente longévité.

À la lumière de ces considérations, Force Jeunesse réitère que si les dispositions prévues au Projet de Loi 57 permettront de faire des RCR à prestations déterminées des outils d'épargne plus attrayants tant pour les employeurs que pour les travailleurs, il est toutefois à douter que, sans des efforts supplémentaires, ces améliorations fassent augmenter d'elles-mêmes le déploiement de ces régimes et permettent de hausser substantiellement le taux d'épargne à la retraite des Québécois.

Les améliorations aux RCR à prestations déterminées n'offriront pas non plus de réponse aux nombreux changements qui affectent le marché du travail, dont certains deviennent tranquillement la norme pour les nouvelles cohortes de travailleurs et engendrent des besoins et attentes différents envers le système de retraite. En lien avec ces transformations du marché du travail, Force Jeunesse souhaite d'ailleurs ajouter des éléments supplémentaires à la liste des constats et recommandations tirées du rapport D'Amours. Ceux-ci ont trait à la réalité différente dans laquelle évoluent les nouvelles cohortes de travailleurs :

- Une mobilité plus grande des travailleurs. Ceci génère le besoin d'un régime de retraite qui puisse facilement suivre le travailleur lors d'un changement d'emploi;
- Des incitatifs à l'épargne privée beaucoup moins présents – ou du moins plus rares et plus ténus que lors de la naissance de notre système de retraite à trois paliers. On note en particulier une croissance de l'emploi atypique qui rend l'atteinte d'un horaire de travail à temps plein et d'une progression salariale significative beaucoup plus difficile;
- Une baisse du taux de syndicalisation. Le fait d'être syndiqué est le facteur qui accroît le plus la probabilité, pour un jeune travailleur, de bénéficier d'un RCR offert par l'employeur. C'est aussi l'un des principaux facteurs qui puissent substantiellement influencer à la hausse le taux de couverture par un RCR (ISQ, 2005). Or le taux de syndicalisation connaît des taux particulièrement faibles dans le secteur des services.

Mises ensemble, ces considérations se traduisent en questions très concrètes au sujet des objectifs et des rouages actuels du système de retraite :

- Quel niveau de remplacement de revenu à la retraite chacun des véhicules d'épargnes doit-il faciliter?
- À quelle part des revenus de retraite les régimes publics devraient-ils contribuer? À quelle part devrait contribuer l'épargne individuelle?
- Devrait-on encadrer l'âge de la retraite et de la pré-retraite?
- Comment peut-on faciliter le transfert de l'épargne-retraite du travailleur lors d'un changement d'employeur?

Rappelons enfin que les bases du système de retraite dont bénéficient actuellement les Québécois ont été jetées dans les années 1960, avec pour référence les besoins des travailleurs des années 1960 et ceux des futurs travailleurs tels qu'anticipés à cette époque. Ces bases ont relativement peu évolué depuis. On est donc en droit de se demander si les attentes

des jeunes cohortes de travailleurs envers la retraite ne sont pas aujourd'hui différentes de ce qu'étaient celles de leurs parents. Les prochaines générations de travailleurs veulent-elles accumuler une petite provision d'épargne suffisante pour couvrir leurs dernières années de vie ou engranger une réserve suffisante pour se payer la « Liberté 55 »? Veulent-elles plutôt prendre leur retraite de manière « progressive »? Le concept même de « retraite » serait-il à moderniser?

Tel que Force Jeunesse l'a déjà souligné à maintes reprises dans ses mémoires déposés lors de précédentes commissions parlementaires, le système de retraite dans son ensemble est un instrument de transfert de richesse entre les générations et doit être administré dans une optique de bonne gouvernance et d'équité entre les générations. Or pour pleinement embrasser ici le concept d'équité intergénérationnelle, il faut ajouter à son articulation actuarielle et comptable une dimension beaucoup plus large d'adéquation de l'édifice des politiques publiques en matière de retraites avec l'état du marché du travail et les aspirations des prochaines générations de travailleurs.

Force est de constater que, nonobstant le travail colossal accompli par le rapport D'Amours et pour lequel le Projet de loi 3 et le Projet de loi 57 constituent des débuts de réponses – on passe sciemment sous silence l'introduction du régime volontaire d'épargne-retraite (RVER), qui est loin d'être une solution complète, ni même sérieuse, aux problèmes identifiés par le rapport D'Amours (voir le mémoire présenté par Force Jeunesse à la Commission des finances publiques dans le cadre des consultations sur le Projet de Loi 39) – le plus gros reste à faire pour donner suite de manière diligente au contenu du rapport D'Amours et aux enjeux intergénérationnels supplémentaires que nous avons soulevés.

Améliorations au système de retraite : trois pistes d'action

Afin de d'augmenter le niveau d'épargne à la retraite des Québécoises et Québécois, Force Jeunesse souligne trois pistes d'action qui pourraient être envisagées. Les deux premières, soit la mise en place d'une rente longévité et la bonification du Régime de rentes du Québec, représenteraient essentiellement une augmentation de la couverture offerte par les régimes obligatoires et, de la manière dont elles sont présentement proposées, exigeraient une cotisation de la part de l'employeur. S'il s'agit indéniablement d'un avantage majeur pour le travailleur, cette caractéristique s'accompagne toutefois de considérations financières et économiques substantielles – notamment en ce qui a trait à la compétitivité du régime fiscal québécois.

Un examen approfondi des coûts et bénéfices associés à ces deux propositions devrait être réalisé afin de dégager la meilleure option et de proposer un nouveau « contrat social » en matière de couverture-retraite obligatoire. Des discussions avec le gouvernement fédéral et les provinces canadiennes seraient probablement nécessaires également, afin d'assurer un certain degré de coordination de l'offre d'épargne-retraite d'une province à l'autre et de faciliter la mobilité des travailleurs.

À la différence des deux premières, la troisième piste d'action que souligne Force Jeunesse fait plutôt appel à l'épargne privée. Il s'agit dans ce cas de créer un cadre législatif et réglementaire permettant et encourageant la création de régimes de retraites sectoriels. Comme le souligne

notre analyse ci-dessous, de tels régimes présenteraient de nombreux avantages qui, en eux-mêmes, favoriseraient leur adoption par les employeurs. Il s'agit donc ici d'améliorer l'épargne à la retraite par une augmentation du nombre de travailleurs ayant accès à un RCR.

Force Jeunesse tient à souligner que la troisième piste d'action n'est pas à mettre en opposition avec les deux premières. Augmenter le niveau d'épargne à la retraite des Québécois pourrait en effet se faire par une combinaison de bonifications aux régimes obligatoires et la mise en place d'un cadre encourageant l'émergence de régimes de retraite sectoriels. À cette fin, une éventuelle consultation sur les améliorations à apporter au système de retraite québécois devrait permettre de discuter de la meilleure manière de combiner les trois pistes d'action.

Piste d'action 1 : mise en place de la rente longévité

Force Jeunesse voit d'un œil positif la proposition contenue dans le rapport D'Amours à l'effet de répondre au risque de longévité qu'entraîne l'augmentation de l'espérance de vie par la création de la « rente longévité ». La mise en application de cette proposition représentait un progrès social considérable qui permettrait de faire face aux défis liés à l'allongement de la vie avec solidarité et équité. Force Jeunesse souligne toutefois certaines **conditions sine qua non** qui devraient présider à l'instauration d'une rente longévité. Il est en effet impératif de ne pas répéter les erreurs commises lors de la création du RRQ, dont les premières rentes furent versées trop rapidement et dont le niveau de capitalisation reste encore à ce jour miné par ces versements hâtifs des premières années d'existence du régime.

La première de ces conditions est une pleine capitalisation de la rente, tel que le prévoit le comité d'experts. Emprunter la voie de la capitalisation permettrait de se protéger contre une série d'aléas démographiques et, ainsi, d'éviter que certaines générations ne doivent supporter un fardeau financier disproportionné. Ensuite, Force Jeunesse souligne que la rente versée à un prestataire devrait être proportionnelle au nombre d'années pendant lesquelles ce prestataire aura cotisé au régime. Il s'agit là du principal rempart permettant de se prémunir contre une situation où les jeunes générations se retrouveraient à financer les rentes des générations antérieures sans que ces dernières n'aient suffisamment cotisé au nouveau régime. Ces deux conditions étant respectées dans la proposition du comité d'experts D'Amours, **Force Jeunesse appuie la création de la rente longévité telle que recommandée par le comité d'experts.**

Piste d'action 2 : bonification du Régime de Rentes du Québec

Alternative possible à la création de la rente longévité, une bonification du Régime de rentes du Québec pourrait également être un moyen de prémunir les travailleurs et retraités québécois contre le risque associé à une augmentation de l'espérance de vie. Plusieurs groupes ont mis de l'avant une telle proposition au cours des dernières années et ont souligné ses avantages par rapport à la rente longévité. De manière concrète, la bonification consisterait en l'ajout au Régime de rentes du Québec d'une nouvelle composante pleinement capitalisée qui permettrait de porter le taux de remplacement du revenu à la retraite de 25 % à 50 %. Le plafond de gains admissibles serait également augmenté. Une telle bonification permettrait d'offrir aux travailleurs à revenus moyens et supérieurs à la moyenne un véhicule d'épargne mutualisé leur permettant de cumuler le supplément d'épargne nécessaire pour assurer leur sécurité financière à la retraite.

Sous réserve d'un respect des paramètres exacts de la bonification et des conditions mentionnées au sujet de la rente longévité (pleine capitalisation; versement des rentes proportionnelles à la période de cotisation lors de l'entrée en vigueur), **Force Jeunesse verrait d'un œil positif la mise en place d'une bonification au Régime de rentes du Québec.**

De manière générale, afin d'alimenter une discussion publique sur l'amélioration du système de retraite québécois, **Force Jeunesse recommande que la Régie des rentes du Québec étudie plus en détail les propositions de la rente longévité et de la bonification du Régime de rentes du Québec.**

Piste d'action 3 : création de régimes sectoriels

Il est essentiel que la classe politique poursuive le travail entrepris avec le Projet de loi 3 et le Projet de loi 57 afin de renverser la tendance à la diminution du taux de couverture des RCR, qui laisse présentement 33 % des Québécois sans aucune épargne en vue de la retraite (Québec, 2013a). Force Jeunesse souhaite que l'action gouvernementale se concentre sur les modifications nécessaires à la *Loi sur les régimes complémentaires de retraite* pour permettre la mise sur pied de RCR sectoriels, afin de pallier la diminution du nombre de RCR offerts par les employeurs du secteur privé.

Pour ce faire, deux principes doivent guider l'action gouvernementale dans les réformes futures :

- 1) retirer l'administration des régimes de retraite de la dynamique des relations de travail; et
- 2) définir les RCR comme un système d'assurance contre l'inactivité plutôt que comme faisant partie intégrante de la rémunération des employés.

La piètre situation financière de nombreux régimes publics et privés, combinée aux données alarmantes sur le nombre de Québécois sans épargne en vue de la retraite, nous amène à constater un échec relatif des systèmes de retraite dans leur forme actuelle. Cette situation n'est pas propre au Québec; par exemple, l'Ontario a récemment annoncé la mise en place du Régime de retraite de la province de l'Ontario (RRPO) afin de pallier les lacunes de son système de remplacement de revenus à la retraite.

Actuellement, l'existence de RCR en milieu de travail au Québec est fortement liée au taux de syndicalisation, puisque la proportion des jeunes travailleurs bénéficiant d'un RCR est près de six fois supérieure lorsqu'ils sont syndiqués. Cette proportion passe à près de cinq fois pour les travailleurs âgés (Legris & Baril, 2009). Compte tenu de la diminution continue du taux de syndicalisation, cette relation entre le taux de syndicalisation et l'accès à un RCR vient inexorablement limiter le taux de couverture des RCR et rend difficile l'augmentation de l'épargne des Québécois par l'entremise des RCR (Ippolito, 1995). De plus, la logique de court terme qui tend à prévaloir dans les relations de travail, où les conventions collectives ont une durée qui dépasse très rarement cinq ans, est contraire à l'exercice de longue planification sur lequel reposent les évaluations actuarielles des régimes de retraite. Elle est également contraire à l'esprit du principe d'équité intergénérationnelle, qui ne peut s'apprécier que sur le long terme.

Cette incompatibilité entre les besoins d'une planification à long terme et une gestion teintée par des négociations à court terme des conditions de travail crée une dynamique où les acteurs de la relation de travail ont négocié la mise en place de bénéfices « bonifiés dans le passé pour faciliter le renouvellement d'une convention collective dans un contexte où la conjoncture

économique ne facilitait pas une hausse salariale immédiate » (Guilloteau & Maschino, 2011, p. 8), situation communément défini comme l'effet cliquet¹.

À cette dynamique défavorable s'ajoute l'impossibilité de modifier les prestations des régimes, un phénomène qui aggrave cette incompatibilité entre régime de retraite et relations de travail. Par conséquent, la structure actuelle de négociation des RCR basée sur les relations entre employeurs et syndicats constitue une entrave à une gestion optimale des RCR. Cette réalité est d'ailleurs reconnue par certains syndicats. Par exemple, la FTQ propose le régime de retraite par financement salarial, dont l'administration est complètement exclue de la relation de travail puisque l'employeur ne fait qu'y contribuer à l'aide d'une cotisation fixe, sans intervenir dans l'administration du régime qui est elle pleinement assumée par le syndicat.

Cette volonté de retirer les RCR de la relation de travail est fondée sur une conception des RCR comme étant une assurance contre l'inactivité plutôt que comme une rémunération que les parties de la relation de travail peuvent négocier. Ainsi, avoir une épargne efficace en vue de la retraite ne devrait plus être considéré comme un élément négociable des conditions de travail, mais devrait être une pratique partagée par l'ensemble des entreprises, à l'image de notre système d'indemnisation contre les accidents du travail et les maladies professionnelles. Selon une logique comparable à celle de ce système qui protège contre la privation de revenus en cas d'accidents ou de maladies professionnelles, les RCR protégeraient contre la privation de revenus à la retraite.

Force Jeunesse croit donc que le gouvernement se doit de favoriser la création de régimes de retraite sectoriels afin de mutualiser au maximum le risque associé à l'épargne-retraite. Encore une fois, cette approche est à l'image du financement de notre système d'indemnisation administré par la Commission de la santé et de la sécurité du travail, qui se base sur une analyse relative sectorielle pour établir le taux de cotisation des entreprises québécoises participant au régime. Ainsi, le gouvernement, par l'entremise de la Régie des rentes du Québec, pourrait établir les modalités de ces régimes sectoriels. Il importe de souligner que le secteur public et le secteur de la construction bénéficient déjà d'un système de négociation centralisé menant à des RCR que l'on pourrait qualifier de sectoriels. Nous estimons qu'environ le tiers des Québécois en emploi sont présentement couverts par un régime sectoriel (Statistique Canada, 2012). Nous pensons qu'il serait possible d'étendre cette pratique à un plus grand nombre de travailleurs québécois.

Globalement, les avantages d'une approche sectorielle à l'image d'une assurance contre l'inactivité de la retraite sont multiples. D'abord, la rupture de la relation traditionnelle RCR-syndicat permettrait plus aisément de dépasser le seuil de 40 % de travailleurs québécois bénéficiant actuellement d'un RCR, diminuant ainsi les coûts d'administration des RCR. De plus, des RCR sectoriels seraient plus adaptés à un environnement où les travailleurs sont plus mobiles entre les entreprises. Ensuite, une structure sectorielle sous la forme de mutuelles avec des objectifs communs et stables de remplacement de revenus à la retraite permettrait une

¹ L'administration des RCR dans le cadre d'une relation de travail en milieu syndiqué est dominée par « l'effet cliquet » selon une étude du ministère du Travail. L'effet cliquet est décrit comme le mécanisme où « toute bonification apportée à un régime de retraite à prestations déterminées (facilités de préretraite, indexation des rentes, etc.) ne peut plus être retirée, et ce, même si la caisse se retrouve en situation de déficit ».

meilleure planification et gestion des risques associés à un RCR. Enfin, la création de régimes de retraite sectoriels s'inscrirait dans la logique actuelle du système de retraite bâti par paliers (pension de sécurité de la vieillesse du gouvernement fédéral; régime de rentes du Québec; régimes complémentaires de retraite et épargne personnelle) et permettrait de diversifier davantage le troisième palier et de mieux y répartir les risques.

Par conséquent, Force Jeunesse croit que les RCR ne devraient plus faire l'objet de négociations collectives, ni voir leurs orientations établies par des conventions collectives ou des lettres d'entente. Nous proposons plutôt que les grandes orientations des régimes, comme le niveau de prestations, soient déterminées par secteur sous la gouverne de la Régie des rentes du Québec et du gouvernement.

Conclusion sur les prochaines étapes

Force Jeunesse souligne la nécessité d'une deuxième vague de travaux allant au-delà de la réfection des véhicules d'épargne à la retraite existants. De tels efforts sont en effet nécessaires afin de répondre à certains éléments, jusqu'ici ignorés, du rapport D'Amours. Pour ce faire, l'organisme met en évidence une série d'éléments et de questions qui devraient être considérés pour la suite des travaux et propose trois pistes d'actions.

Force Jeunesse réitère l'importance de procéder à une réflexion plus globale sur le système de retraite québécois et son avenir afin d'assurer son efficacité et son efficacité à long terme et afin que les prochaines générations de travailleurs continuent de bénéficier d'outils de retraite adaptés à leur époque et répondant à leurs attentes.

RECOMMANDATIONS

- **Force Jeunesse appuie la création de la rente longévité telle que recommandée par le comité d'experts du rapport D'Amours.**
- **Force Jeunesse verrait d'un œil positif la mise en place d'une bonification au Régime de rentes du Québec.**
- **Force Jeunesse recommande que la Régie des rentes du Québec étudie plus à fond les propositions de rente longévité et de bonification du Régime de rentes du Québec.**
- **Force Jeunesse souhaite que l'action gouvernementale se concentre sur les modifications nécessaires à la Loi sur les régimes complémentaires de retraite pour permettre la mise sur pied de RCR sectoriels afin de pallier la diminution du nombre de RCR offerts par les employeurs du secteur privé.**
- **Force Jeunesse croit que les RCR ne devraient plus faire l'objet de négociations collectives, ni voir leurs orientations établies par des conventions collectives ou des lettres d'ententes. Nous proposons plutôt que les grandes orientations des régimes, comme le niveau de prestations, soient déterminées par secteur sous la gouverne de la Régie des rentes du Québec et du gouvernement.**

Conclusion

Force Jeunesse réitère l'accueil favorable qu'elle réserve au Projet de loi 57 tel que proposé, de même que les recommandations supplémentaires qu'elle propose, d'une part afin de prolonger les bénéfices tirés du suivi effectué par le forum de travail et d'autre part afin de clarifier les principes d'équité intergénérationnelle qui sous-tendent les dispositions prévues au Projet de loi.

Nonobstant cet accueil favorable, Force Jeunesse souligne que le Projet de loi 57, et de manière plus générale les travaux des *forums de travail*, ne font écho qu'à une partie du diagnostic posé dans le rapport D'Amours et ne donnent suite qu'à une partie des recommandations qui y étaient formulées.

L'organisation rappelle la nécessité de tenir une réflexion plus large sur l'avenir du système de retraite québécois afin de garantir son adéquation avec les besoins et les attentes des prochaines générations de travailleurs. Il s'agit d'un exercice nécessaire, et urgent, afin d'assurer que le système de retraite québécois puisse répondre au principe d'équité intergénérationnelle pour les prochaines décennies.

Force Jeunesse souligne que les consultations quinquennales organisées par la Régie des rentes du Québec seraient l'occasion parfaite pour lancer un débat public sur la meilleure manière de moderniser le système de retraite québécois. À cette fin, la Régie devrait avoir le mandat clair de développer les analyses et scénarios nécessaires pour que ces consultations permettent un débat social constructif et fructueux. Nous encourageons le gouvernement du Québec à confier un tel mandat à la Régie et à envisager les trois pistes d'action proposées dans le présent document comme points de départ pour une discussion publique.

SOMMAIRE DES RECOMMANDATIONS

- Force Jeunesse accueille favorablement l'introduction de la méthode de capitalisation « améliorée » et l'obligation imposée aux régimes complémentaires de retraite à prestations déterminées de se doter d'une provision de stabilisation.
- Force Jeunesse appuie les modifications aux règles d'utilisation de l'excédent d'actif (« clause banquier ») proposées dans le Projet de Loi 57.
- Force Jeunesse recommande que soit maintenu en place de manière permanent le *forum de travail* sur les régimes de retraites du secteur privé.
- Force Jeunesse recommande que soit développée et inscrite à la *Loi sur les régimes complémentaires de retraite* une série d'indicateurs d'équité intergénérationnelle.
- Force Jeunesse souhaite que l'action gouvernementale se concentre sur les modifications nécessaires à la *Loi sur les régimes complémentaires de retraite* pour permettre la mise sur pied de RCR sectoriels afin de pallier la diminution du nombre de RCR offerts par les employeurs du secteur privé.
- Force Jeunesse croit que les RCR ne devraient plus faire l'objet de négociations collectives, ni voir leurs orientations établies par des conventions collectives ou des lettres d'ententes. Nous proposons plutôt que les grandes orientations des régimes, comme le niveau de prestations, soient déterminées par secteur sous la gouverne de la Régie des rentes du Québec et du gouvernement.

Bibliographie

- « À travail égal, salaire égal », Mémoire collectif déposé dans le cadre de la consultation Destination 2030, (Comité des jeunes FTQ, Comité national des jeunes CSN, Fédération des étudiants collégiaux du Québec, Fédération des étudiants universitaires du Québec, Force Jeunesse), 2013.
- « Innover pour pérenniser le système de retraite ». Rapport du Comité d'experts sur l'avenir du système de retraite québécois. (2013). Tiré de www.rrq.gouv.qc.ca
- Guilloteau, J.-F., & Maschino, D. (2011). Les régimes complémentaires de retraite des salariés au Québec sont-ils à la croisée des chemins ? *Regards sur le travail*, 7(2), 1–20. Tiré de http://www.travail.gouv.qc.ca/publications/revue_regards_sur_le_travail/2011/volume_7_numero_2/les_regimes_complementaires_de_retraite_des_salaries_au_quebec_sont_ils_a_la_croisee_des_chemins.html
- Ippolito, R. A. (1995). Toward Explaining the Growth of Defined Contribution Plans. *Industrial Relations : A Journal of Economy and Society*, 34(1), 1–20. Tiré de <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/irel.1995.34.issue1/issuetoc>
- ISQ. (2005). *TRAVAIL ET RÉMUNÉRATION. Réalités des jeunes sur le marché du travail en 2005. Archives* (p. 153). Tiré de www.stat.gouv.qc.ca
- ISQ. (2012). *TRAVAIL ET RÉMUNÉRATION. Annuaire québécois des statistiques du travail Portrait des principaux indicateurs du marché et des conditions de travail, 2001-2011* (Vol. 8, p. 264). Tiré de www.stat.gouv.qc.ca
- Legris, R., & Baril, G. (2009). Les jeunes et le marché du travail québécois.
- Québec, G. (2012). *L'effectif de la fonction publique 2011-2012* (p. 167). Québec. Tiré de http://www.tresor.gouv.qc.ca/fileadmin/PDF/effectif_fonction_publique/effectif11_12.pdf
- Québec, G. (2013a). *Innover pour pérenniser le système de retraite* (p. 217). Québec. Tiré de http://www.rrq.gouv.qc.ca/SiteCollectionDocuments/www.rrq.gouv.qc/Francais/publications/rapport_comite/Rapport.pdf
- Québec, G. (2013b). *Portrait statistique des conventions collectives analysées au Québec en 2012* (p. 226). Québec.
- Statistique Canada. (2012). Tableau 282-0008 - Enquête sur la population active (EPA), estimations selon le Système de classification des industries de l'Amérique du Nord (SCIAN), le sexe et le groupe d'âge annuel (personnes sauf indication contraire). Tiré de <http://www5.statcan.gc.ca/cansim/a26>