CFP – 006M
C.P. – Consolider
le Régime pour
renforcer l'équité
intergénérationnelle

Les implications du fait que le RRQ et le RPC ne sont plus comparables en regard des dispositions de la *Loi sur le RPC*

Mémoire soumis à la Commission des finances publiques dans le cadre de la consultation sur le document «Consolider le Régime pour renforcer l'équité intergénérationnelle»

par

Michel Lizée, économiste

Janvier 2017

À propos de l'auteur

Michel Lizée est un économiste spécialisé dans les régimes de retraite qui a fait carrière au Service aux collectivités de l'UQAM. Il est détenteur d'un baccalauréat en sciences économiques de l'UQAM et d'une maîtrise en économie politique de l'Université Carleton. Son mémoire de maîtrise en 1997 portait sur les débats autour du système de retraite canadien et québécois entre 1975 et 1995.

Depuis près de 40 ans, il a siégé comme membre de comité de retraite au Régime de retraite de l'Université du Québec, au Régime de retraite par financement salarial des groupes communautaires et de femmes et à quelques autres comités de retraite.

En collaboration avec le Service de l'éducation de la FTQ, il a agi de 1989 à 2012 comme formateur dans le dossier des régimes de retraite auprès de fiduciaires et responsables syndicaux.

Il agit régulièrement à titre de conférencier sur divers enjeux liés au système de retraite.

Il a été membre en 2005-2006 d'un comité de sept experts mis sur pied par la Régie des rentes du Québec pour lui faire des recommandations en ce qui a trait au fonctionnement et à la gouvernance des comités de retraite.

Il a été admis en 2012 au cercle d'excellence de l'Université du Québec en raison de sa contribution au développement des services aux collectivités à l'UQAM ainsi qu'au dossier des régimes de retraite.

Introduction

Dans le cadre de la consultation sur le RRQ, le Gouvernement québécois privilégie ce qu'il appelle le «scénario Québec». Plusieurs mémoires soumis à cette Commission ont clairement démontré que cette option mettra fin au caractère comparable du RRQ par rapport au RPC :

- aucune augmentation pour les personnes dont le revenu est inférieur à la moitié du MGA (27 450 $) ;
- une amélioration de la rente pour celles et ceux dont le revenu est plus élevé que 27 450 $ qui sera inférieure d'environ 2 176 $ une fois le régime à maturité par rapport à la rente du RPC pour un même revenu ;
- introduction à compter de 2030, d'un «facteur de longévité» qui réduira la rente initiale de chaque cohorte dont l'espérance de vie sera supérieure à 22 ans ;
- report de l'âge d'admissibilité à un âge non précisé encore par le gouvernement, mais vraisemblablement 62 ou 63 ans ; et
- indexation des rentes en fonction de l'IPC Québec.

Au-delà du fait que les personnes retraitées québécoises seront les parents pauvres par rapport à celles des autres provinces canadiennes, la fin au caractère comparable du RRQ et du RPC pourrait avoir des conséquences que le Gouvernement ne semble pas avoir envisagées dans son document de consultation. Celles-ci découlent des dispositions de la Loi sur le RPC en ce qui a trait à un régime mis sur pied par une province, le Québec en l'occurrence. Il m'a semblé important de sensibiliser les membres de la Commission des finances publiques à cette problématique absente du document de consultation.

Le RRQ et la constitution canadienne

Depuis 1952, la constitution canadienne accorde préséance à toute législation provinciale actuelle ou future sur la législation fédérale en matière de pensions de vieillesse. Le premier amendement avait été adopté à l'insistance du gouvernement Duplessis lorsque le programme fédéral de pension de vieillesse a été mis sur pied. Avec la mise sur pied du Régime de pensions du Canada (RPC) qui prévoyait l'ajout de prestations d'invalidité et de survivants, le gouvernement Lesage est revenu à la charge pour négocier avec Ottawa la disposition suivante dans la constitution canadienne :

> «***94A***. *Le Parlement du Canada peut légiférer en matière de pensions de vieillesse et de prestations supplémentaires, y compris les prestations de réversion et d'invalidité sans égard à l'âge; toutefois, les lois ainsi adoptées ne peuvent avoir pour effet de porter*

atteinte à l'application des lois, existantes ou ultérieures, édictées en pareille matière par une législature provinciale.»

À première vue, le Gouvernement du Québec a donc toute la marge requise pour amender le RRQ comme bon lui semble. Mais, en raison de la Loi sur le RPC, la situation n'est pas aussi simple.

Le Gouvernement Pearson avait été élu en 1963 en faisant de son approche flexible en matière de fédéralisme un outil pour renforcer l'unité nationale. Il visait, entre autres, à mettre en place une approche **nationale** en matière de financement de la santé et pour la mise en place d'un régime de pension contributif **national**. La contrainte était la constitution canadienne qui accordait préséance à toute législation provinciale en matière de régime de pensions.

En pratique, le Québec a négocié avec Ottawa des dispositions comparables, voire identiques, pour les deux régimes. Ottawa a cédé sur plusieurs points pour obtenir cette entente. C'est l'enjeu de gestion des actifs du Régime qui amenait Québec à vouloir un régime distinct. Les actifs du RPC seraient prêtés aux autres provinces sous la forme d'obligations 20 ans à un taux d'intérêt avantageux. Les actifs du RRQ seraient plutôt gérés par la Caisse de dépôt et placement avec un triple mandat : rendement/risque, besoins de financement du secteur public et développement économique québécois. C'est ce que spécifiait l'article 36.2 de la *Loi sur la Caisse de dépôt et placement* qui sera en vigueur jusqu'en 2003 :

«*Politique de placement*.
36.2. La Caisse adopte annuellement une politique de placement dont la répartition d'actifs comporte une répartition en actions et titres de créance de personnes morales compatibles avec les pratiques des principaux fonds de pension nord-américains.
Prise en considération. Cette politique doit également tenir compte des besoins de financement du secteur public et du développement économique québécois.»

La *Loi sur le Régime de pensions du Canada,* le caractère « *comparable* » du RRQ et les implications de ce caractère

En raison de l'opposition du Québec, le Gouvernement Pearson n'a pas réussi à mettre sur pied un régime unique couvrant l'ensemble du Canada. Il a dû accepter un compromis dont les éléments essentiels étaient l'amendement constitutionnel de 1964 et la mise sur pied du RRQ avec des cotisations et des prestations identiques à celles du RPC. Le Gouvernement Pearson n'avait pas pour autant abandonné son objectif d'un régime de pension national avec une coordination des deux régimes. Il voulait s'assurer que le RRQ demeurerait comparable au RPC afin d'avoir une certaine uniformité du système de retraite canadien. Il voulait également s'assurer que le Gouvernement du Québec demeurerait engagé dans le processus fédéral-provincial mis en place en matière de régimes de rentes publics et participerait avec droit de vote aux discussions qui entraîneraient des modifications au RPC… et au RRQ.

L'approche du gouvernement Pearson repose sur l'introduction dans la Loi d'une définition précise de la notion de «***province instituant un régime général de pensions»***. L'article 3(1) est très clair : une province se qualifie comme «*province instituant un régime général de pensions»* si et seulement si le régime de cette province prévoit «*le versement de cotisations … et le paiement de prestations* ***comparables*** *à celles qui sont prévues par la présente loi.* » (souligné ajouté par nous). Le texte anglais de la législation régissant le Canada Pension Plan est également très clair : «*providing for the payment of benefits thereunder* ***comparable***[1] *to those provided by this Act.*»

Un *Règlement désignant la province de Québec comme province instituant un régime général de pensions* (C.R.C., ch. 391) a été adopté par le Gouvernement fédéral. Le Règlement repose sur le fait que le Québec «a signifié l'intention de procéder à l'établissement et à la mise en œuvre dans cette province, au lieu de l'application du *Régime de pensions du Canada*, d'un régime de pensions de vieillesse et de prestations supplémentaires, prévoyant le versement de cotisations à compter de l'année 1966 et **le paiement de prestations comparables** à celles qui sont prévues par le *Régime de pensions du Canada*» (art. 2. Soulignés ajoutés par nous).

Le fait pour une province de se qualifier comme *province instituant un régime général de pensions* entraîne trois conséquences importantes :

1) **Coordination des deux régimes -** Les articles 80, 80.1, 105 et 113 prévoient des dispositions pour coordonner les deux régimes dans le cas de travailleurs ayant cotisé à la fois au RPC et au RRQ pendant leur carrière au niveau du calcul des prestations payables. Ces dispositions tiennent compte des cotisations aux deux régimes mais aussi des ajustements financiers requis entre les deux régimes puisque la rente sera versée en fonction de la province de résidence au moment de la demande de prestation. Selon notre compréhension, cela a donné lieu à la signature en 1967 d'une Entente Canada-Québec sur le paiement de prestations à des cotisants à deux régimes ou à leur égard, entente mise à jour en 1975. Il y aurait aussi 9 autres ententes, dont une relative à l'échange de renseignements et une autre prévoyant le remboursement des excédents de contributions.

2) **Participation au RRQ des travailleurs et travailleuses sous compétence fédérale -** L'article 4(2) précise que lorsqu'un régime provincial est mis sur pied, les fonctionnaires fédéraux et les travailleurs sous compétence fédérale (banques, transport et télécommunications interprovinciales et internationales, etc.,) cotisent au RPC. Toutefois, l'article 4(3) prévoit que le gouvernement fédéral peut signer un Accord avec le gouvernement d'une *province instituant un régime général de pensions* afin que les fonctionnaires fédéraux et les travailleurs sous compétence fédérale cotisent plutôt à ce régime provincial. Le gouvernement Pearson a rapidement signé une telle entente avec le Québec. Voilà

[1] Le Cambridge Dictionary définit «comparable» comme suit : «similar in size, amount or quality to something else» (http://dictionary.cambridge.org/dictionary/english/comparable)

pourquoi les fonctionnaires fédéraux et les travailleurs sous compétence fédérale au Québec cotisent au RRQ depuis 1966.

3) Pour convaincre les provinces canadiennes, l'Ontario en particulier, d'adhérer au RPC, le Gouvernement Pearson a proposé un mode de gouvernance pour ce programme susceptible de rallier l'ensemble des provinces. Pour un certain nombre de décisions majeures, le gouvernement fédéral ne peut légiférer que s'il a l'accord des deux tiers des provinces **«incluses»** représentant les deux tiers de la population canadienne (art. 114 (4) de la Loi sur le RPC) :

> ***« Entrée en vigueur d'autres modifications importantes***
>
> ***(4)*** *Lorsqu'un texte législatif fédéral renferme une disposition qui modifie, ou dont l'effet est de modifier, directement ou indirectement, immédiatement ou à une date ultérieure :*
>
> *a) soit le niveau général des prestations que prévoit la présente loi;*
> *b) soit les catégories de prestations que prévoit la présente loi;*
> *c) soit le taux de cotisation des employés, des employeurs ou des travailleurs autonomes pour une année donnée;*
> *d) soit les formules de calcul des cotisations et des prestations payables en vertu de la présente loi;*
> *e) soit l'administration ou la gestion du compte du régime de pensions du Canada;*
> *f) soit la* Loi sur l'Office d'investissement du régime de pensions du Canada*.*
>
> *Ce texte législatif est réputé, même s'il ne le déclare pas expressément, décréter que cette disposition n'entrera en vigueur qu'à la date fixée par décret du gouverneur en conseil, lequel ne peut être pris et ne doit en aucun cas avoir de valeur ou d'effet* ***tant que les lieutenant-gouverneurs en conseil d'au moins les deux tiers des provinces incluses, comptant au total les deux tiers au moins de la population de toutes les provinces incluses, n'ont pas signifié le consentement de leur province respective à la modification envisagée***» (soulignés et caractères gras ajoutés par nous).

Bref, un programme à gouvernance partagée fédérale-provinciale, une approche inédite à ce jour dans le régime fédéral canadien.

Le fait que le Québec a le statut d'une *province instituant un régime général de pensions* a comme corollaire une conséquence politique très importante et voulue par le gouvernement Pearson. Puisque les régimes sont **comparables,** le Québec devient ainsi une « ***province incluse »*** au sens de l'article 114 (1) et a donc droit de vote, comme toute autre province canadienne, sur les amendements au RPC, dans la mesure où ces amendements pourraient avoir un impact sur le RRQ. Le Québec peut même, compte tenu du poids de sa population (± 23 %), contribuer à bloquer un amendement au RPC. D'ailleurs, le vote « Contre » du Québec à la conférence de Vancouver en juin 2016,

ajouté à celui de la Colombie-Britannique qui menaçait de ne pas endosser l'entente, aurait signifié l'arrêt de mort de l'entente de Vancouver[2].

Le caractère comparable du RRQ et du RPC et l'intention du législateur en 1965 quant aux conséquences si ces régimes n'étaient plus comparables

Certains pourraient croire que l'analyse avancée ici est l'opinion d'une seule personne. Or, l'enjeu du caractère comparable des deux régimes et ses implications ont fait l'objet de débats soutenus à la Chambre des communes en 1965 lors de l'adoption du projet de loi C-136 sur le Régime de pensions du Canada Les interventions de ministres et parlementaires permettent de mieux saisir la portée intentionnelle des dispositions de la *Loi sur le RPC* relatives au caractère comparable des deux régimes de rentes.

La ministre fédérale de la santé et du bien-être, madame Judy LaMarsh, qui parrainait le projet de loi C-136, était très claire quant à l'approche retenue dans la *Loi sur le RPC* :

> «This is a national scheme in concept and there has been worked out from coast to coast, a scheme will have universal application, in so far as the Canadian constitution permits the federal government to go, it has gone...The legislation is so drawn in this clause that it is not possible for a province to go outside the plan. The clause is so drawn that there are conditions upon which a premier and a government of a province may take its people out of the Canada Pension Plan and, as has been stated, that is by way of comparable benefits, covering a comparable number of people, giving comparable amounts and types of pensions, and presumably with a comparable rate in so far as contributions are concerned.»[3]

L'échange qui suit entre un député progressiste conservateur de Prince Edward-Lennox et le ministre du Revenu national, M. Edgar Benson, est on ne peut plus clair :

> **«Mr. Alkenbrack:** Has the minister had the assurance of the present government and the premier of Quebec that the Quebec plan will be fully portable with other provinces?
> ...
> **Mr. Benson**: They have passed a detailed resolution indicating that it will be a very similar plan and as such will be portable… The interchange of benefits between the two plans continues in the future **only if the Canada pension plan and the Quebec pension plan stay as it is. They must keep in step or else there is not the portability.**»[4] (soulignés ajoutés par nous).

---

[2] Inversement, si le Québec s'était joint à l'Ontario pour établir un nouveau volet du RPC basé sur le Régime de retraite de la province de l'Ontario (RRPO) avec une hausse du taux de remplacement de 15 %, il aurait été possible de rallier suffisamment de provinces pour le faire adopter. La Colombie-Britannique et la Saskatchewan ne comptent pas ensemble pour plus du tiers de la population canadienne. Il s'agit ici d'un cas où le «partenariat Ontario-Québec, tant vanté dans d'autres dossiers, n'a pas fonctionné du tout.

[3] *House of Commons Debates. Official Report*. Second Session, Twenty Sixth Parliament, 13 Elizabeth II. Volume XI, 25 février 1965, p. 11745.

[4] House of Commons Debates. Official Report. Second session, Twenty Sixth Parliament, 13 Elizabeth II. Volume XI, 2 mars 1965, p. 11866.

Un peu plus tard, le ministre du Revenu national, M. Benson, revenait sur les objectifs mêmes de ces dispositions :

> «**Mr. Benson:** We can say that in light of the present intentions indicated by the resolution which is before the Quebec legislature and the bill which is before this House of Commons, **we will have a portable plan, a national plan**, at this point.... One cannot foresee what will happen in the future, but one would assume that for the benefit of both parties – and **there are benefits for both sides in keeping the plans similar** – it is likely that the plans will continue to be very similar in nature, and in effect, **we would have a national plan.** »[5] (soulignés ajoutés par nous).

Cette compréhension était également partagée par l'ensemble des députes, comme en atteste l'intervention suivante du député progressiste conservateur d'Esquimalt-Saanich, M. Chatterton :

> «**Mr. Chatterton:** The province of Quebec which as far back as August of 1963, passed a resolution in its legislature that it intended to bring in its own legislation and which has since that time amended its own resolution with very detailed plan that has certainly comparable or perhaps identical provisions… The premier [of Ontario, John Robarts] distinctly recognizes the fact that any province which opts out has the right to change the plan in any way it wishes, and I think **it is obvious that once a plan is changed, then portability across Canada or between that province and the other provinces that have not opted out could well be destroyed.** »[6] (soulignés ajoutés par nous).

Depuis 50 ans, le pari du Gouvernement Pearson a fonctionné. Les deux régimes sont demeurés essentiellement comparables. En 1996-1998, moment charnière des discussions pour modifier le RPC/RRQ pour faire face au risque d'épuisement éventuel de la réserve en raison du passage à la retraite des *baby-boomers,* le leadership assumé par le Québec a débouché sur une solution comparable pour le RPC et le RRQ. Rappelons que le Parti québécois était au pouvoir avec Louise Harel comme ministre responsable.

Que les régimes soient demeurés globalement comparables ne signifie pas qu'ils sont identiques à tous égards. En fait, sur un certain nombre de prestations accessoires, les deux régimes divergent.

[5] *Ibid.*p.11866-11867.
[6] House of Commons Debates. Official Report. Second session, Twenty Sixth Parliament, 13 Elizabeth II. Volume XII, 23 mars 1965, p. 12694.

Les impacts possibles de la fin du caractère comparable des deux régimes

La fin du caractère comparable des deux régimes soulève plusieurs questions importantes. Comme nous allons le voir plus bas, la situation pourrait évoluer rapidement même si les gouvernements canadiens et québécois ne le souhaitent pas *a priori*.

1) Comment espérer coordonner les deux régimes pour des personnes ayant cotisé aux deux avec de telles disparités de prestations ? Si l'on se fie à la présentation d'une actuaire de Retraite Québec, le Gouvernement québécois semble croire que «*la bonification proposée ne remet pas en question l'entente sur les régimes de base» et que «les améliorations des régimes seront soumises à une entente entre les organismes payeurs, qui devra tenir compte des caractéristiques de chacun des régimes*.»[7]. Mais comment s'assurer que le gouvernement fédéral voudra, et surtout aura le droit, de négocier une telle entente compte tenu des conditions exigées par la *Loi sur le RPC*, en particulier la notion de «*prestations comparables*» *?*

2) *L*es fonctionnaires fédéraux et employés sous compétence fédérale travaillant au Québec, particulièrement ceux qui participent à un régime complémentaire pancanadien coordonné avec le RPC/RRQ, pourraient exercer des pressions politiques et des recours légaux pour revendiquer le droit de cotiser au RPC bonifié. Étant donné que les régimes ne sont plus comparables et que les conditions prévues aux articles 3(1) et 4 (3) ne sont plus réunies, ils pourraient réclamer l'application de l'article 4 (2). Ils revendiqueraient leur droit de ne pas être discriminés à la fois en ce qui a trait au niveau des rentes des régimes publics, mais aussi à la rente provenant de leur régime complémentaire : celle-ci sera calculée à partir d'une formule de coordination dans un régime pancanadien qui présumera une participation au RPC, pénalisant ainsi les participants québécois. On assisterait ainsi à un scénario analogue à celui des frais accessoires: un recours juridique introduit récemment a amené le gouvernement fédéral à demander des comptes et le gouvernement du Québec a modifié sur le champ son approche et mettra fin à ces frais à compter du 26 janvier 2017.

3) De quel droit le Québec pourrait-il continuer à être considéré comme une **province incluse** et à voter sur des amendements éventuels au RPC avec le poids de sa population dans le total (environ 23 %), alors que le RRQ n'est plus comparable (condition requise pour être considéré comme «province incluse») et qu'en toute vraisemblance, les votes qu'il exerce auraient un impact pour les autres provinces mais potentiellement aucun pour le Québec ? Rappelons que l'objectif du gouvernement Pearson était d'asseoir le Québec à la table avec droit de vote parce que l'objectif visé était que les changements convenus pour le RPC seraient également introduits dans le RRQ afin de maintenir les deux régimes comparables.

[7] *Bonification du RPC-RRQ* par Sonia Potvin. Présentation au grand colloque sur la gouvernance des régimes de retraite organisé par l'IGOPP (18 novembre 2016).

Un recours exercé par un employeur, un syndicat ou un régime complémentaire sous compétence fédérale pourrait amener un juge à décréter que le Québec ne respecte plus les conditions requises pour être reconnue comme une «province instituant un régime général de pensions» au sens de l'article 3(1) de la *Loi sur le RPC*. Une telle décision entraînerait des conséquences non seulement sur le régime où les travailleurs sous compétence fédérale devraient participer, mais sur la possibilité même d'ententes Québec-Ottawa pour coordonner les deux régimes ainsi que la reconnaissance du Québec comme «*province incluse*» lui permettant de participer avec droit de parole et de vote aux discussions fédérales-provinciales sur le RPC. Dans un tel contexte, le gouvernement fédéral et le gouvernement québécois perdraient le contrôle de l'agenda politique.

Avant d'écarter le scénario RPC et de retenir le scénario de bonification du RRQ, des réponses claires à ces questions devraient être fournies par le ministre des Finances du Québec et, dans une certaine mesure, être corroborées par le Gouvernement du Canada. Fédéralisme asymétrique ou pas, le gouvernement canadien sera tenu de respecter les dispositions de la *Loi sur le RPC* et le Québec devra assumer les conséquences de ses gestes.

Du point de vue non seulement des retraités québécois que ne souhaitent pas être les parents pauvres au Canada, mais aussi afin de maintenir les mécanismes actuels de coordination, de participation au RRQ des travailleurs et travailleuses sous compétence fédérale et de participation pleine et entière du Québec aux discussions fédérales-provinciales sur le RPC, l'option RPC constituerait une option nettement préférable.

J'espère que ces réflexions seront utiles aux membres de la Commission.