



Mémoire présenté à la
Commission des finances publiques

Dans le cadre des Consultations particulières et auditions publiques sur le
Régime de rentes du Québec
Consolider le Régime pour renforcer l'équité intergénérationnelle

17 janvier 2017

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

Comité de recherche et de rédaction :
Francis Beauchamp-Goyette, Sophie Tremblay, Nolywé Delannon

TABLE DES MATIÈRES

LISTE DES SIGLES	3
AU SUJET DE FORCE JEUNESSE	4
INTRODUCTION.....	5
1. FORCE JEUNESSE ET LE DOSSIER DES RETRAITES	6
2. DE LA RETRAITE AU CANADA ET AU QUÉBEC.....	7
2.1 <i>Les principes de la retraite au Canada et au Québec.....</i>	<i>7</i>
2.2 <i>Des disparités croissantes dans nos régimes de retraite</i>	<i>8</i>
3. BONIFICATION DU RÉGIME DE RENTES DU QUÉBEC.....	8
3.1 <i>Le statu quo : une option à écarter d'emblée.....</i>	<i>9</i>
3.2 <i>Le scénario Québec : une option insuffisante</i>	<i>9</i>
3.3 <i>La position fédérale : l'option la plus avantageuse pour l'avenir.....</i>	<i>12</i>
4. RAPPEL DES PRINCIPES QUI DOIVENT GUIDER LES ÉLUS DANS LE CADRE DE LA CONSULTATION PUBLIQUE	13
4.1 <i>Pérennité du Régime</i>	<i>13</i>
4.2 <i>Équité intergénérationnelle.....</i>	<i>14</i>
4.3 <i>Sécurité financière des prestataires</i>	<i>14</i>
CONCLUSION.....	15
ANNEXES (GRAPHIQUES).....	17
RÉFÉRENCES.....	19

Liste des sigles

FJ	Force Jeunesse
MGA	Maximum des gains admissibles
PFRT	Prestation fiscale pour le revenu de travail
PSV	Pension de la sécurité de la vieillesse
RCR	Régimes complémentaires de retraite
RPC	Régime de pensions du Canada
RRQ	Régime de rentes du Québec
SRG	Supplément de revenu garanti

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 et 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, Force Jeunesse 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

Composante fondamentale des politiques de sécurité sociale ainsi que pilier essentiel des régimes de retraite du Canada et du Québec, le système public de pensions institué dans la décennie 1960 est désormais appelé à être mis à jour pour faire face aux nombreux défis qui menacent sa viabilité (déficit actuariel, épargne individuelle insuffisante, hausse de l'espérance de vie, maturité des régimes, etc.). L'entente de Vancouver adoptée en juin 2016 entre le gouvernement fédéral et neuf des dix provinces canadiennes a abouti en décembre 2016 à la sanction de la *Loi modifiant le Régime de pensions du Canada*, laquelle prévoit notamment une bonification du taux de remplacement du revenu de travail du RPC (passant de 25 % à 33,3 %). Ayant refusé de signer l'entente, le Québec poursuit ses travaux et réflexions sur les meilleures orientations à prendre concernant l'avenir de son régime public, le Régime de rentes du Québec (RRQ). Il est à espérer que les présentes consultations seront utiles pour éclairer le gouvernement et l'ensemble des député(e)s dans les choix de société auxquels nous sommes présentement confrontés, toutes générations comprises.

Composée exclusivement de membres de la génération Y (soit les « milléniaux » nés entre 1980-2000), Force Jeunesse est particulièrement interpellée par la consultation du gouvernement sur la bonification du RRQ. En effet, **la décision qu'il s'agit de prendre aujourd'hui engagera l'avenir des futures générations de retraités puisqu'il est question de bonifications qui produiront leurs pleins effets 40 ans après leur mise en place.** Il importe donc de s'assurer que la situation de ces futurs retraités, qui sont en fait les jeunes travailleurs d'aujourd'hui et de demain, soit appréhendée avec justesse. En d'autres termes, cela signifie que ce sont les paramètres actuels et anticipés des conditions de ces jeunes travailleurs (accès de plus en plus limité aux véhicules d'épargne-retraite collectifs, rendement dissuasif des régimes d'épargne-retraite individuelle, multiplication des emplois atypiques faiblement protégés, faible syndicalisation, mobilité des travailleurs, etc.) qui doivent informer la décision de bonification.

Ainsi, c'est avec une conscience particulièrement élevée de sa responsabilité que Force Jeunesse saisit une fois de plus l'occasion qui lui est offerte de prendre position dans le débat entourant la rénovation de nos régimes de retraite. En tant que regroupement de jeunes travailleurs œuvrant à la défense et à l'amélioration des conditions de travail de sa génération dans une perspective d'équité intergénérationnelle, Force Jeunesse s'est systématiquement retrouvée ces dernières années à exprimer l'unique voix jeune dans les commissions parlementaires portant sur la retraite. Consciente de la responsabilité qui en découle et soucieuse de l'avenir des jeunes travailleurs dont elle défend les droits, mais également de celui des générations futures et des retraités à venir et actuels, **Force Jeunesse estime que la bonification apportée au Régime de pensions du Canada (RPC) représente la meilleure des trois options** soumises pour consultation par le gouvernement du Québec. En effet, Force Jeunesse considère que la proposition de bonification proposée par le gouvernement du Québec est largement insuffisante – tandis que le *statu quo* lui apparaît tout simplement intenable à la lumière, notamment, des constats du rapport d'Amours de 2013.

Afin d'étayer la position de Force Jeunesse en vue de bonifier le RRQ et d'assurer la durabilité de l'avenir de nos retraites, ce mémoire commence par brièvement retracer le rôle assumé par

l'organisation au cours des dernières années sur le dossier des retraites (rapport d'Amours, projets de loi 3 et 57, clauses de disparités de traitement). Dans un second temps, le mémoire s'attarde sur les grands principes sous-jacents aux systèmes de pensions avant de mettre en évidence les disparités croissantes sur lesquelles débouche le système de retraite québécois. À l'issue de cette mise en contexte, la position de Force Jeunesse est présentée en détail vis-à-vis de la bonification du RRQ en expliquant les raisons qui guident son choix clairement en faveur de la position fédérale. Pour finir, ce mémoire souligne les trois principes qui, selon Force Jeunesse, doivent guider la bonification, à savoir la pérennité du régime, l'équité entre les générations et la sécurité financière des prestataires.

1. Force Jeunesse et le dossier des retraites

C'est depuis la consultation publique de 2009 organisée sur le RRQ que Force Jeunesse intervient dans le débat sur l'avenir de notre système public de pensions. À travers des mémoires déposés en commission parlementaire, une participation régulière au débat public sur le sujet dans différentes sphères et la diffusion de ses analyses et prises de position dans les médias, Force Jeunesse s'est employée à défendre les droits des jeunes travailleurs à des conditions satisfaisantes en vue de leur retraite.

Ainsi, en 2009, dans le cadre de la consultation générale sur l'avenir du système de retraite québécois et dont la principale préoccupation portait sur la viabilité du RRQ, Force Jeunesse proposait que soit haussé aussi rapidement que possible le taux de cotisation du Régime de rentes. Dans un même élan, il était aussi demandé que l'ex-Régie propose un plan de recapitalisation du Régime qui puisse permettre de retrouver un niveau de réserve équivalent à 2007, soit juste avant la crise des *subprimes* qui, malheureusement, a coûté excessivement cher aux caisses de retraite (la réserve du RRQ a subi des pertes de 9 G\$, soit un rendement de -26,4%). Force Jeunesse suggérait alors d'envisager la possibilité de porter la réserve de la caisse à un niveau supérieur afin d'augmenter le rendement du Régime. Enfin, dénonçant l'iniquité intergénérationnelle qui frapperait les plus jeunes générations de travailleurs (lesquelles se retrouvent à cotiser davantage que leurs aînés pour un niveau de prestations équivalent voire inférieur), Force Jeunesse proposait notamment que soit réservée une place à un représentant jeune sur le conseil d'administration de l'ex-Régie.

En 2013, suite au rapport d'Amours, Force Jeunesse affirmait que le faible taux d'épargne des ménages québécois était notamment le reflet d'une mutation profonde du marché du travail au cours des trente dernières années avec la généralisation des emplois atypiques. Puis, considérant la démographie des travailleurs actifs qui est désavantageuse pour le Québec (voir *Graphique 1* en annexe) ainsi que l'espérance de vie qui ne cesse de progresser – des facteurs qui font du mode de financement par répartition du RRQ une source d'iniquité intergénérationnelle pour les jeunes générations – Force Jeunesse a décidé de maintenir sa position d'appui à la proposition de pleine capitalisation de toute amélioration future apportée au RRQ. Dans la foulée du rapport d'Amours, Force Jeunesse a participé en 2014 aux consultations particulières sur le Projet de loi 3 en appuyant l'objectif du projet de loi qui souhaitait renégocier l'administration des régimes à prestations déterminées du secteur municipal en vue d'en assurer la viabilité et la pérennité. Force Jeunesse suggérait alors que l'équité intergénérationnelle, dans le contexte des régimes

complémentaires de retraite, signifiait notamment: (i) l'absence de « clauses orphelins » dans l'application et l'administration du régime de retraite; (ii) une répartition générationnelle du passif qui soit équitable; et (iii) un partage raisonnable du niveau de cotisations et de bénéfices entre les générations, des principes qui doivent continuer de guider la bonification du RRQ.

Enfin, dans le cadre des consultations sur le Projet de loi 57, Force Jeunesse soulignait que les consultations à venir sur le RRQ, initialement prévues en 2015, seraient l'occasion parfaite pour lancer un débat public sur la meilleure manière de moderniser le système de retraite québécois. Maintenant que nous y sommes, il convient d'emblée de rappeler que Force Jeunesse s'était jointe en 2011 à une coalition de groupes réclamant une bonification du RRQ par l'ajout d'une nouvelle composante pleinement capitalisée qui permettrait de porter le taux de remplacement du revenu à la retraite de 25 % à 50 % — ce qui apparaît aujourd'hui bien ambitieux en comparaison avec la modestie des bonifications proposées actuellement.

2. De la retraite au Canada et au Québec

Avant d'exposer sa position sur la bonification, Force Jeunesse juge important de rappeler certains des principes et fondements qui sont au cœur des régimes de retraite au Canada et au Québec et de rappeler les disparités croissantes dans nos régimes de retraite qui nous ont conduits à la conjoncture actuelle.

2.1 Les principes de la retraite au Canada et au Québec

Initialement, le régime de pensions canadien développé au début du XX^e siècle (1927) servait uniquement à protéger les plus démunis. Peu à peu, on a vu s'étendre progressivement la couverture de sécurité sociale offerte par le régime public à des niveaux de revenus sensiblement plus élevés, jusqu'à offrir, en 1952, une protection universelle avec l'instauration du programme de pension de vieillesse (PSV) (initialement à 70 ans, ramené ensuite à 65 ans lors de la création du RPC/RRQ). Suite à la création du RPC/RRQ en 1965-1966, l'objectif du régime de pension n'était plus seulement de protéger les retraités de la misère, mais désormais de leur permettre de maintenir un niveau de vie qui ne soit pas trop éloigné de celui de leur vie active, en assurant un taux de recouvrement du revenu de travail suffisant.

Le RRQ a été mis en place simultanément au RPC et possède la même structure que celle de son homologue fédéral, laquelle privilégie une responsabilité de cotisation partagée entre l'épargne individuelle et les prélèvements obligatoires sur le salaire. De fait, avec un taux de remplacement du revenu à hauteur de 25 % offert par le régime public, la personne future retraitée se voit fortement incitée à épargner sur une base individuelle si elle aspire à un certain niveau de confort financier à la fin de sa vie active. La prévalence de cette approche dans la conception des régimes publics a donc fait de ces derniers un filet de sécurité sociale qui assure au moins le minimum vital (avec la PSV et le SRG), laissant toutefois aux régimes privés des employeurs et à l'épargne individuelle le soin d'obtenir un revenu adéquat supplémentaire à la retraite.

Avec le recul, il est raisonnable d'affirmer que l'approche qui privilégie l'adhésion à des régimes

de retraite privés dits *complémentaires* et encourage la souscription à des véhicules d'épargne individuelle soulève d'importantes difficultés. La littérature sur les fonds de retraite a ainsi permis de montrer depuis les années 1970 et 1980 la faible proportion (40 %) des travailleurs québécois qui ont accès à des régimes d'employeurs (RCR), d'autres statistiques plus inquiétantes allant même jusqu'à affirmer que c'est plus d'un travailleur sur deux au Québec qui n'a pas épargné pour sa retraite. Concernant l'épargne individuelle, ce sont les personnes à plus hauts revenus qui parviennent à se dégager une marge de manoeuvre suffisante pour en faire usage tandis que la classe moyenne y parvient de moins en moins.

2.2 Des disparités croissantes dans nos régimes de retraite

Nous faisons donc face aujourd'hui à un régime de retraite qui crée des situations de plus en plus polarisées : d'un côté, il y a les travailleurs qui ont accès à des RCR (et/ou à des revenus disponibles suffisants pour épargner) et de l'autre ceux qui n'ont rien d'autre que le soutien du régime public. Bien que les analyses divergent sur les causes de l'insécurité financière à laquelle sont confrontés un nombre croissant de travailleurs québécois, Force Jeunesse estime que la faiblesse du taux de recouvrement de notre régime public de retraite contribue grandement au problème. Cela d'autant plus que les mutations du marché du travail conduisent une proportion de plus en plus faible de travailleurs à avoir accès à des véhicules d'épargne-retraite collectifs. En somme, si les travailleurs québécois sont de plus en plus dépendants du régime public pour leur retraite, il est indispensable de consolider les prestations universelles en bonifiant de façon significative les rentes des futurs retraités.

3. Bonification du régime de rentes du Québec

Avant d'exposer la position de Force Jeunesse sur la bonification, il convient de préciser que, de manière générale, Force Jeunesse n'émet pas d'objections particulières sur les mesures de l'axe 2 du document de consultation concernant la pérennité du RRQ et visant à maintenir le taux de cotisation au régime stable à travers le temps – et est même fortement en accord à certaines d'entre elles telles que la pleine capitalisation des améliorations futures du régime. Ses principales préoccupations sont liées à la nécessité de s'assurer que les mesures proposées n'aggravent pas les conditions de vie des travailleurs et retraités à faibles revenus tout en maintenant un taux de cotisation stable. Ces questions sont d'importance majeure et auraient mérité de faire l'objet d'un débat en soi, dans la logique qui a prévalu lors des précédentes consultations quinquennales sur le RRQ. De fait, Force Jeunesse considère que le gouvernement devrait pour le moment renoncer à trancher sur les propositions présentées dans l'axe 2 de son document de consultation, car il n'est pas souhaitable de faire l'économie d'un véritable débat sur des dispositifs à mettre en place pour assurer la stabilité et la pérennité financière du régime. Ce débat devrait notamment porter sur les hypothèses actuarielles et Force Jeunesse recommande au gouvernement de s'appuyer sur l'exercice salutaire qui avait mené au projet de loi 57 afin de mettre en place un processus de concertation qui fasse émerger des consensus forts. Les enjeux sont trop sérieux pour être abordés de manière périphérique au débat sur la bonification, qui est lui devenu urgent en raison de l'évolution du contexte canadien.

Ainsi, la suite du mémoire sera entièrement consacrée à la proposition de bonification du RRQ,

qui constitue non seulement le principal enjeu des consultations menées par le gouvernement, mais surtout le véritable défi pour l'avenir des jeunes travailleurs québécois d'aujourd'hui et de demain. La section qui suit expose la position adoptée par Force Jeunesse vis-à-vis le projet de bonification du RRQ. Nous expliquons pourquoi Force Jeunesse écarte d'emblée les propositions du *statu quo* et du gouvernement provincial et pourquoi nous adoptons la proposition de bonification du gouvernement fédéral.

3.1 Le statu quo : une option à écarter d'emblée

Force Jeunesse estime que le *statu quo* ne constitue même pas une option à considérer pour nos régimes publics de retraite. En effet, cela fait déjà plus de 40 ans que divers groupes (politiques, communautaires, industriels) réclament une amélioration des régimes publics. Déjà à la fin des années 1970, dans un contexte d'inflation galopante, le gouvernement du Québec mettait sur pied le *Comité d'étude sur le financement du Régime de rentes du Québec et sur les régimes supplémentaires de rentes* (COFIRENTES +) en vue d'une amélioration du système de revenus de retraite. Plus récemment, les constats des experts du rapport d'Amours de 2013, largement partagés par tous les intervenants, concluaient à la nécessité d'une bonification structurelle du régime public.

Aujourd'hui en 2017, malgré l'importance et la récurrence des débats qui, depuis les quarante dernières années, ont alimenté la réflexion sur la sécurité de l'avenir de nos régimes publics de retraite (notamment par sa bonification), le RRQ n'a toujours pas connu de bonification de son taux de remplacement depuis son entrée en vigueur en 1966. Pour ces raisons, Force Jeunesse est d'avis qu'il est impératif d'écarter d'emblée l'option du *statu quo*.

3.2 Le scénario Québec : une option insuffisante

La présentation de l'option de bonification proposée par le gouvernement québécois (le « scénario Québec ») dans le document de consultation (*Consolider le Régime pour renforcer l'équité intergénérationnelle*) repose sur des interprétations des données que ne partage pas Force Jeunesse. Ainsi, alors que l'organisation salue l'effort de mise à disposition par le gouvernement d'illustrations chiffrées des conséquences de son scénario pour différentes catégories de travailleurs, elle en arrive à la conclusion que le scénario Québec est systématiquement moins avantageux que celui proposé par le fédéral.

Par exemple, quand le gouvernement affirme que sa proposition permettrait de « contribuer à accroître les revenus de retraite des personnes ayant une épargne insuffisante » (p. 15), il omet de mentionner que cet accroissement des revenus selon le scénario Québec resterait toutefois inférieur à l'accroissement des revenus selon le scénario fédéral. S'il est légitime d'arguer que le coût du scénario Québec « est considérablement plus faible » (p. 17) et que « le scénario RPC impliquerait un effort de cotisation plus grand » (p. 18), il ne s'agit là que de la moitié du portrait de la situation. En effet, c'est le bilan dans son intégralité qu'il convient de présenter (cotisations additionnelles + prestations additionnelles), lequel demeure toujours favorable avec le scénario RPC, quelle que soit la tranche de revenus considérée.

Aussi, Force Jeunesse juge que, tout comme le *statu quo*, le scénario Québec doit être écarté dans

la mesure où il ne permet pas d'atteindre les objectifs que le gouvernement s'est lui-même fixés, à commencer par protéger la classe moyenne et les travailleurs les plus pauvres. Au total, cinq principales raisons motivent la position de Force Jeunesse :

- 1) **Protéger la classe moyenne :** avec le scénario Québec, la classe moyenne québécoise aurait une moindre couverture que celle de la classe moyenne du reste du Canada (seuls les revenus au-delà de 27 450 \$ seraient sujets à la bonification, donc pour un salarié qui gagne 35 000 \$ par année, seuls ses derniers 7 550 \$ gagnés seraient assujettis à la rente bonifiée, ce qui est une bonification largement insuffisante comparativement à la bonification du RPC) qui assure un taux de remplacement du revenu à 33,3 % dès le premier dollar gagné. Or, c'est justement la classe moyenne qui a le plus de difficulté à maintenir son taux de remplacement du revenu à la retraite en raison de sa plus grande difficulté à épargner en vue de la retraite. La bonification du RRQ doit d'abord et avant tout viser l'amélioration de la situation financière de la classe moyenne, et le scénario Québec rate complètement la cible à cet égard en privant les travailleurs de toute bonification sur les premiers 27 450 \$ de leurs revenus gagnés. Force Jeunesse craint par ailleurs que l'exemption de bonification sur les premiers 27 450 \$ (et donc l'absence de cotisations additionnelles sur ces revenus) n'incite les employeurs à morceler les emplois pour créer davantage de postes à temps partiel au salaire inférieur à 27 450 \$, cela afin que les employeurs évitent d'avoir à payer les cotisations additionnelles. De plus, les travailleurs cumulant plus d'un emploi se verraient injustement pénalisés puisqu'à nouveau les premiers 27 450 \$ gagnés ne seraient pas assujettis à la bonification sous le scénario Québec;
- 2) **Risque de disparition à terme du SRG :** la logique sur laquelle repose la position du gouvernement provincial est celle selon laquelle le gouvernement fédéral continuera assurément de verser le supplément de revenu garanti (SRG) de façon indéfinie, alors que, dans un horizon de 30 à 40 ans, c'est-à-dire une fois que la bonification du RPC aura pleinement produit ses effets, la nécessité de recourir au SRG deviendra de plus en plus « québécoise », du fait que la plupart des citoyens des autres provinces canadiennes n'en auront plus autant besoin avec leurs rentes publiques bonifiées. Autrement dit, le scénario RPC contribue à éradiquer le recours au SRG dans les autres provinces en offrant des rentes bonifiées supérieures. En somme, le scénario Québec fait dépendre le revenu de retraite des Québécois d'une source de financement externe qui pourrait un jour disparaître, ce qui, selon Force Jeunesse, est irresponsable du point de vue de la pérennité des politiques publiques. De plus, cette position place le Québec dans une situation de dépendance accrue envers le gouvernement fédéral et mine son pouvoir de négociation politique, en plus de maintenir les Québécois dans un état de pauvreté et de précarité à la retraite, alors que nous avons l'opportunité de mettre en place des outils collectifs pour assurer à tous un revenu de retraite décent, issu d'une caisse de retraite pleinement capitalisée, comme sont en train de le faire toutes les autres provinces canadiennes ;
- 3) **En offrir plus aux travailleurs :** selon la perspective du travailleur, ce qui compte, ce sont les revenus de retraite qu'il perçoit. Peu importe la provenance de ces

revenus — fédérale (PSV, SRG) ou provinciale (RRQ) —, l'important est d'en avoir plus dans ses poches à la retraite. Vouloir maintenir l'admissibilité au SRG à tout prix revient à vouloir s'accrocher à l'aide sociale pour les retraités, alors que le scénario RPC, peu importe les cas de figure étudiés (personne seule ou en couple, peu importe leur niveau de revenu), fournit systématiquement des prestations supérieures à ce que les travailleurs recevraient avec le scénario Québec additionné du SRG. Rapidement, selon le niveau de MGA, l'écart entre le niveau de prestations du scénario Québec et du scénario RPC atteint 2 176 \$ par année en moins au Québec (en dollars de 2016). Sans tenir compte de l'actualisation actuarielle des montants, l'ordre de grandeur des gains à la retraite laissés sur la table avec le scénario Québec est le suivant, toujours en dollars de 2016, pour les personnes ayant eu un revenu moyen de 80 000 \$ au cours de leur carrière: assumant une espérance de vie à 65 ans de 22 ans, à terme les Québécois se priveront de 47 872 \$ à la retraite comparativement à leurs concitoyens du reste du Canada ; cela pour avoir « épargné » 9 580 \$ en cotisations sur l'ensemble de leurs 40 ans de vie active (p. 18). Pour Force Jeunesse, il s'agit là d'une disparité de revenus à la retraite injustifiable entre le Québec et le reste du Canada ;

- 4) **Protéger le pouvoir d'achat des personnes à faibles revenus :** le gouvernement québécois affirme que les travailleurs à faibles revenus (ceux qui gagnent 27 450 \$ ou moins) seraient pénalisés avec la bonification proposée du RRQ en raison de la hausse, à terme, de 1 % des cotisations qu'ils devront assumer, laquelle viendrait diminuer leur revenu disponible pendant leur vie active et donc réduire leur pouvoir d'achat. Il s'agit là d'une préoccupation légitime et importante. Cependant, il faut rappeler que les cotisations additionnelles relatives à la bonification du RPC seront déductibles d'impôt pour les travailleurs, et que la prestation fiscale pour revenu de travail (PFRT) viendra aussi atténuer l'impact de la hausse de cotisation. Si le gouvernement du Québec considère que ces deux mesures ne sont pas suffisantes pour protéger le pouvoir d'achat des personnes à faibles revenus, il lui est possible de mettre sur pied d'autres mécanismes de redistribution grâce à ses autres leviers d'action, sans pour autant rejeter le scénario RPC. Force Jeunesse tient par ailleurs à souligner qu'un travailleur ne reste pas forcément toute sa vie avec un revenu de moins de 27 450 \$; or les années perdues à ne pas cotiser au RRQ bonifié en raisons de revenus plus faibles (soit, souvent, les premières années passées sur le marché du travail) viendraient aussi réduire d'autant la rente bonifiée à la retraite ;
- 5) **Une hausse de cotisations modérée et progressive pour les employeurs :** la hausse progressive du taux de cotisations prévue entre 2019 et 2023 laissera amplement le temps aux employeurs de s'y préparer et de s'y adapter. Par ailleurs, la hausse de 1 % du taux de cotisation pour les salaires jusqu'au MGA de 54 900 \$ (et de 4 % par la suite jusqu'à 62 600 \$), loin d'être faramineuse, représente en réalité une simple fraction de la hausse annuelle du salaire minimum avec laquelle les employeurs composent chaque année. Ensuite, le risque de baisse de compétitivité fiscale du Québec par rapport au reste du Canada n'a pas lieu d'être puisque toutes les autres provinces seront touchées par la hausse des cotisations. Enfin, si le gouvernement considère que les charges sur la masse salariale des entreprises sont déjà trop élevées,

à nouveau il lui revient de remédier à cela à l'extérieur du design du RRQ bonifié, par exemple en révisant le taux d'imposition des PME comme il l'a déjà fait récemment. Quant aux entreprises qui offrent déjà des RCR, comme le mentionne le document de consultation, elles pourraient ajuster leur niveau de cotisation à ces régimes pour que la hausse du taux de cotisation au RRQ se fasse à coût nul pour elles. En somme, Force Jeunesse croit que l'effort additionnel requis des employeurs québécois dans le scénario Canada s'avère très modeste et peut être atténué par des mesures à l'extérieur du design du RRQ bonifié, si le gouvernement tient à venir en aide aux entreprises québécoises.

3.3 La position fédérale : l'option la plus avantageuse pour l'avenir

Comme annoncé, Force Jeunesse appuie la position fédérale et se rallie au scénario RPC. Outre le fait que la possible perte du caractère comparable des régimes RRQ/RPC comporte des risques importants, le scénario RPC est la seule des trois options proposées qui ait le potentiel d'offrir une amélioration notable de l'épargne à la retraite de l'ensemble des salariés de la classe moyenne et des personnes à faibles revenus. En somme, Force Jeunesse soutient la position fédérale pour deux motifs importants : 1) les risques politico-juridiques encourus à trop vouloir s'écarter du régime fédéral ; 2) et, de manière plus pragmatique, le scénario RPC est un régime plus rémunérateur.

- 1) Risques politico-juridiques à trop vouloir s'écarter du régime fédéral :** advenant que soit adopté le scénario Québec, les régimes RRQ et RPC pourraient ne plus être considérés « comparables », ce qui créerait toutes sortes de difficultés et complexités pour le calcul des rentes des travailleurs ayant travaillé au Québec et ailleurs au Canada, de même que pour les employés de la fonction publique fédérale ou dont l'entreprise est sous compétence fédérale au Québec. Fruit d'un compromis historique entre le gouvernement fédéral et le gouvernement québécois en vue de préserver le caractère pancanadien de l'approche retenue en matière de pensions et de retraite, le caractère comparable du RPC/RRQ visait « à intégrer le plus possible le Québec dans le processus décisionnel canadien relatif au RPC » (Lizée, 2016). La comparabilité des régimes canadien et québécois implique que soient comparables à la fois les versements de cotisations et les paiements des prestations entre les deux régimes, et elle vise notamment à assurer la coordination des versements des prestations pour les travailleurs ayant travaillé au Québec et ailleurs au Canada au cours de leur carrière, et à permettre aux fonctionnaires fédéraux et aux travailleurs sous compétence fédérale du Québec de pouvoir cotiser au RRQ et de bénéficier de la même couverture que s'ils avaient été sous le RPC. D'ailleurs, en vertu de la disposition permettant un *Accord avec le gouvernement d'une province instituant un régime général de pensions* (art. 4(3) de la Loi sur RPC), le Québec est actuellement une « province incluse » au sens de l'article 114(1) de la Loi sur le RPC et a donc droit de vote, comme toute autre province canadienne, sur les amendements au RPC. Or, en raison de l'écart important des prestations entre la partie supplémentaire du RPC et du RRQ, l'équivalence entre les régimes canadiens et québécois pourrait être menacée, ce qui créerait une insécurité juridique eu égard au maintien de la pleine

reconnaissance du Québec en tant que « province incluse », augmentant ainsi d'autant plus le risque politique de voir le Québec perdre son droit de vote aux amendements du RPC (Rose et Lizée, 2017). Pour ces raisons, Force Jeunesse croit qu'il est d'intérêt commun que le Québec reste aligné avec l'architecture du RPC et propose conséquemment d'adopter la proposition de bonification du gouvernement fédéral, la seule des trois propositions qui garantit au Québec de préserver la comparabilité de son régime et de conserver ainsi son statut de « province incluse ». Force Jeunesse entrevoit également un risque que les cotisants au RRQ sous compétence fédérale décident d'entreprendre un recours en mandamus afin de forcer l'application de la Loi sur le RPC à leur situation pour faire en sorte qu'ils cotisent au RPC et non au RRQ comme le prévoit l'entente fédérale-provinciale actuelle.

- 2) **Le RPC bonifié, un régime plus rémunérateur** : comme cela a été traité plus haut, le principal avantage du scénario RPC résulte du fait que les deux autres propositions présentées en consultations lui sont très largement inférieures. On peut certes le regretter, car la bonification fédérale est en réalité des plus modestes. Il demeure qu'à l'heure actuelle, c'est le meilleur des scénarios de bonification proposés (voir *Graphique 2* en annexe).

4. Rappel des principes qui doivent guider les élus dans le cadre de la consultation publique

Force Jeunesse juge utile de conclure en rappelant trois principes fondamentaux qui doivent guider le gouvernement et les parlementaires dans le cadre de la présente consultation, soit la pérennité du régime, l'équité entre les générations et la sécurité financière des prestataires.

4.1 Pérennité du Régime

Pour Force Jeunesse, il importe d'assurer la pérennité et la viabilité des régimes publics de retraite, principaux garants de la sécurité financière à la retraite pour la classe moyenne et les personnes à faibles revenus. Afin d'assurer la pérennité de la réserve du RRQ, Force Jeunesse appuie le principe de stabilisation du taux de cotisation du RRQ à son taux d'équilibre.

À cet égard, la mise en place d'un mécanisme d'ajustement automatique du taux de cotisation dans la loi lui semble une bonne chose (lequel, d'ailleurs, ne s'enclenchera pas en 2018, l'écart entre le taux de cotisation d'équilibre (10,87 %) et le taux de cotisation légal (10,80 %) étant de moins de 0,1 %).

Quant aux autres mesures présentées à l'axe 2 du document de consultation, tel que mentionné précédemment, Force Jeunesse considère que le gouvernement devrait effectuer des consultations distinctes et approfondies sur les effets de ces mesures proposées, basées sur des hypothèses actuarielles détaillées, avant d'aller de l'avant avec l'introduction de ces mesures. En effet, bien que ces mesures visent toutes à première vue à assurer la pérennité des régimes publics et à stabiliser le taux de cotisation (ce avec quoi Force Jeunesse est en accord), elles pourraient pénaliser davantage certains groupes de travailleurs et de retraités, tels que les retraités plus

pauvres et les femmes. Force Jeunesse croit que les impacts des mesures proposées sur les différents groupes de la population devraient être sérieusement étudiés avant, par exemple, de rehausser l'âge d'admissibilité à la retraite ou d'introduire un facteur de longévité dans la formule de calcul de la rente.

Force Jeunesse préconise donc le report de la décision sur l'introduction des mesures proposées à l'axe 2, auxquelles les présentes consultations publiques – convoquées précipitamment dans le contexte de changement au fédéral – ne sauraient suffire. Pour ces autres consultations, il conviendrait de retenir une approche similaire à celle qui a mené au projet de loi 57 et avait permis de faire émerger un consensus fort sur les réformes à apporter à la Loi sur les régimes complémentaires de retraite pour en assurer le financement.

4.2 Équité intergénérationnelle

Principe cher à Force Jeunesse, inscrit au cœur de sa mission organisationnelle, l'équité intergénérationnelle commande une distribution équitable dans le temps des coûts et des bénéfices associés aux décisions collectives d'une société. L'idée derrière le principe est de bien connaître l'apport financier de chaque génération (son passif) et de le comparer avec les services qu'elle obtient en retour (son actif). On dit qu'il y a équité intergénérationnelle lorsque le rapport des passifs et des actifs de chaque génération est similaire. En ce sens, le respect de l'équité intergénérationnelle se veut une pratique éthique de gouvernance tout comme le sont le respect de l'équité salariale, l'utilisation de politiques de discrimination positive pour favoriser un accès égal à l'emploi et, dans une moindre mesure, le développement durable.

Historiquement, les bénéfices du RRQ n'ont pas été équitables envers les différentes générations, l'objectif premier (et tout à fait louable) lors de la mise en place du RRQ étant d'offrir aux premières cohortes de retraités (qui avaient connu deux guerres mondiales et la Grande Dépression des années 1930) les pleines rentes du régime même si ces personnes avaient très peu cotisé au régime durant leur vie active. Le mécanisme de financement par répartition du RRQ de base, qui est faiblement capitalisé, fait en sorte que les plus jeunes générations doivent payer plus pour recevoir des services auxquels leurs parents ont eu accès à un coût moindre.

Pour éviter que cette iniquité intergénérationnelle ne s'accroisse, Force Jeunesse appuie la proposition que la bonification du RRQ, quelle qu'elle soit, soit pleinement capitalisée, c'est-à-dire que chaque cohorte de travailleurs cotisera pour sa propre rente de retraite bonifiée, ce qui fait en sorte que les pleines rentes du RRQ bonifié ne commenceront à être versées qu'en 2065.

4.3 Sécurité financière des prestataires

Les préjugés séculaires concernant la nature de la pauvreté ont retardé pendant longtemps l'adoption des politiques de sécurité sociale protégeant le salariat. Ce n'est que peu à peu, tant par l'effort des luttes ouvrières que l'évolution des mentalités, que l'idée d'un « minimum social » a fini par s'imposer et faire reconnaître que « dans une société civilisée, il existe un minimum de conditions sans lesquelles il est impossible de vivre décemment et en bonne santé, d'être heureux et d'avoir une chance de réussir » (Guest, 1993). En ce sens, les régimes publics de retraite

constituent un filet de sécurité et un contrat de paix sociale, lequel fournit un revenu de base minimal qui empêche les personnes financièrement à risque de sombrer dans la pauvreté une fois parvenues à l'âge de la retraite.

À l'heure actuelle, les systèmes de retraite publics 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 : comme nous l'avons mentionné plus tôt dans ce mémoire, 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. Le fait est cependant que tous les travailleurs n'ont pas accès à une couverture adéquate. En effet, la majorité des travailleurs québécois n'a pas de régime complémentaire de retraite ou bénéficie de régimes offrant une faible sécurité financière à la retraite. À ce sujet, l'introduction des RVER, obligatoires pour les entreprises de 20 travailleurs ou plus depuis le 31 décembre 2016, et à terme pour toutes les entreprises ayant plus de 5 employés, n'est pas selon nous une solution qui justement permettrait d'assurer la sécurité financière des travailleurs une fois à la retraite. Les régimes offrant la meilleure sécurité financière sont les régimes à prestations déterminées, et ils 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 cotisations déterminées, ou carrément leur abandon pour laisser reposer la responsabilité de l'épargne-retraite sur les épaules du travailleur (que ce soit dans un REER personnel ou collectif, dans un CELI ou dans un RVER)¹. Or, une bonification apportée aux régimes publics permettrait selon Force Jeunesse 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.

Conclusion

Depuis la résurgence des débats sur la retraite survenue au Canada et au Québec à compter de 2009, Force Jeunesse a maintes fois été appelée à se prononcer et à prendre position dans le cadre de divers forums et consultations publiques sur ce sujet. Ayant à cœur les intérêts des jeunes travailleurs et soucieuse de l'équité intergénérationnelle, Force Jeunesse a saisi les occasions qui lui étaient offertes pour s'exprimer sur la place publique et se porter à la défense de l'avenir des

¹ « 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 \$. » (FJ, 2015)

jeunes travailleurs en promouvant la durabilité de nos régimes de retraite. Le présent mémoire s'inscrit ainsi en droite ligne avec les préoccupations passées de Force Jeunesse sur l'avenir de nos régimes de retraite.

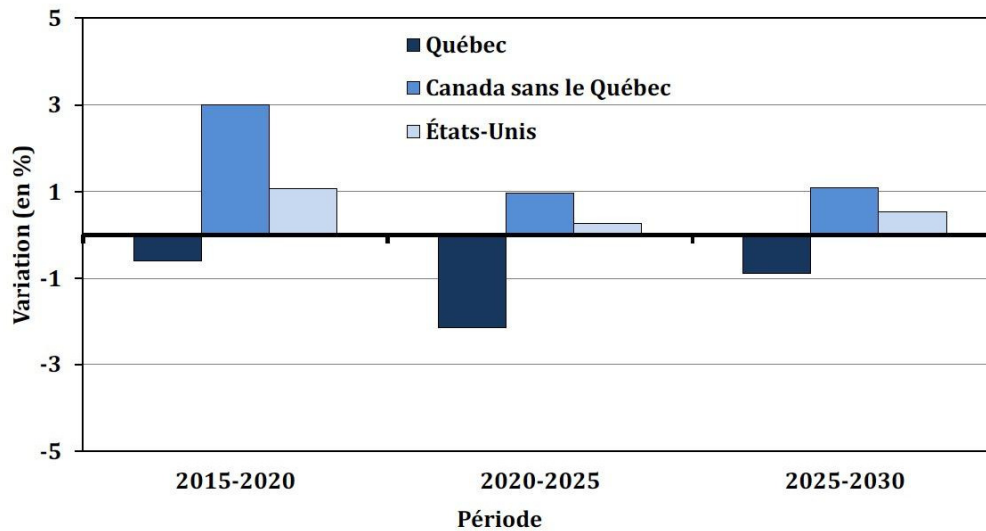
Aussi modeste soit la bonification apportée par la réforme du RPC (+ 8,3 % d'augmentation du taux de remplacement du revenu, et une hausse du MGA de 54 900 \$ à 62 600 \$ en dollars de 2016), Force Jeunesse ne peut faire autrement que de l'appuyer et d'aller dans le sens de la résolution du gouvernement fédéral. Cette hausse n'est certainement pas aussi élevée qu'il aurait pu être souhaité par de nombreux groupes de la société civile, néanmoins c'est une bonification réelle et généreuse compte tenu des deux autres offres présentement mises sur la table de consultation : le *statu quo* intenable, ou une bonification bien moindre ($\leq 4\%$, et seulement pour les gains supérieurs à 50 % du MGA, soit 27 450 \$ en dollars de 2016).

Selon Force Jeunesse, la bonification entérinée par le fédéral et les neuf autres provinces canadiennes est la voie à suivre, évitant de la sorte les risques politiques et juridiques à trop vouloir s'écarter du régime fédéral et, de manière plus pragmatique, cela permet de bénéficier d'un régime public de retraite plus avantageux à tous les égards, principalement pour les ressortissants de la classe moyenne qui sont ceux qui ont le plus à gagner avec le scénario RPC et le plus à perdre avec le scénario Québec.

Nous rappelons, pour terminer, que la bonification du RRQ est une décision prise aujourd'hui pour la jeunesse d'aujourd'hui et de demain : les premières personnes qui bénéficieront pleinement du régime bonifié sont en effet nées à partir des années 2000 et elles prendront leur retraite vers 2065. Le design d'un RRQ bonifié doit donc se concevoir sur le long terme. C'est aujourd'hui que nous pouvons nous donner les moyens d'avoir demain un régime public plus fort et éradiquer notre dépendance collective au SRG. La bonification du RRQ selon le scénario RPC est, dans le contexte actuel, le meilleur investissement qu'il soit possible de faire pour les futures générations.

Annexes (graphiques)

Graphique 1 Variation de la population âgée de 20 à 64 ans, au Québec, dans les autres provinces du Canada et aux États-Unis, selon la période

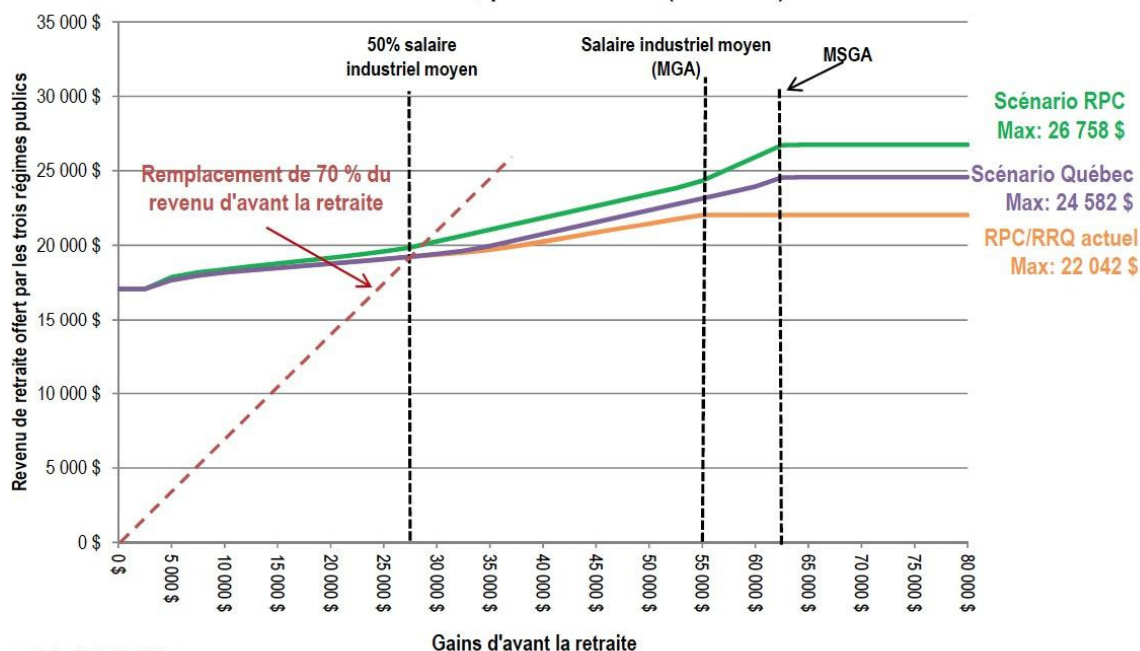


Sources : UNITED NATIONS, DEPARTMENT OF ECONOMIC AND SOCIAL AFFAIRS, POPULATION DIVISION (2015), *World Population Prospects : The 2015 Revision*, données personnalisées acquises sur le site Web (États-Unis)
27^e rapport actuariel du Régime de pensions du Canada au 31 décembre 2015 (Canada sans le Québec)
Évaluation actuarielle du Régime de rentes du Québec au 31 décembre 2015 (Québec)

Graphique 2

Revenu de retraite des régimes publics

Revenu de retraite offert par la PSV, le SRG et le RPC ou le RRQ avant et après les améliorations, personne seule (\$ de 2016)



Source: Calculs de Ruth Rose

Note: Ces calculs tiennent compte du fait que la rente maximum est basée sur la moyenne des MGA des cinq dernières années. En 2016, cette règle diminue les rentes de 4,5% par rapport à une règle basée sur le MGA de l'année de la retraite.

Références

Textes de loi

Loi sur le régime de rentes du Québec, L.R.Q. 1965, c. R-9.

Loi sur les pensions, L.R.C. 1985, c. P-6.

P.L. C-26, *Loi modifiant le Régime de pensions du Canada, la Loi sur l'Office d'investissement du régime de pensions du Canada et la Loi de l'impôt sur le revenu*, 1^{re} sess., 42^e lég., 64-65 Elizabeth II, 2015-2016 (Sanction royale reçue le 15 décembre 2016).

Documentation générale

D'AMOURS, A. (Prés.) (2013). *Innover pour pérenniser le système de retraite: un contrat social pour renforcer la sécurité financière de tous les travailleurs québécois*. Comité d'experts sur l'avenir du système de retraite québécois, 233 p.

FORCE JEUNESSE (2015). *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 »*. Force Jeunesse, 21 p.

FORCE JEUNESSE (2014). *Mémoire présenté à la Commission de l'aménagement du territoire dans le cadre des consultations particulières et auditions publiques sur le « Projet de loi 3 Loi favorisant la santé financière et la pérennité des régimes de retraite à prestations déterminées du secteur municipal »*. Force Jeunesse, 19 p.

FORCE JEUNESSE (2013). *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, 39 p.

FORCE JEUNESSE (2009). *Mémoire présenté à la Commission des affaires sociales dans le cadre de la consultation générale sur le document « Vers un Régime de rentes du Québec renforcé et plus équitable »*. Force Jeunesse, 30 p.

GOUVERNEMENT DU QUÉBEC. RETRAITE QUÉBEC (2016). *Consolider le Régime pour renforcer l'équité intergénérationnelle (Document de consultation)*. Les Publications gouvernementales, 50 p.

GOUVERNEMENT DU QUÉBEC. RETRAITE QUÉBEC (2016). *Constats sur la retraite au Québec (Document de soutien)*. Les Publications gouvernementales, 38 p.

GUEST, D. (1993). *Histoire de la sécurité sociale au Canada*. Boréal, 478 p.

LIZÉE, M. (2016). *La Loi sur le RPC et la remise en cause du caractère "comparable" du RRQ/RPC : quelles implications ?*, Régime de retraite des groupes communautaires et de femmes (Document d'analyse, décembre), 18 p.

LIZÉE, M. (2015). Le système de retraite au Québec : état des lieux et dynamique récente. *Colloque L'amélioration du Régime de rentes du Québec et la sécurité financière à la retraite : enjeux et perspectives* organisé par l'Observatoire de la retraite de l'IREC (4 novembre), 42 p.

LIZÉE, M. (2014). Le système de retraite canadien et québécois : un système dualiste, fruit de la confrontation depuis 100 ans entre le mouvement syndical et le secteur financier canadien. *Droit et libertés*, Vol. 33, n° 2.

MCDONALD, L. (1995). Les pensions de retraite au Canada: les inégalités d'un système dualiste. *Cahiers québécois de démographie*, 24(2), pp. 205-244.

OCDE (2016), « Architecture des systèmes de retraite nationaux », dans *Panorama des pensions 2015 : Les indicateurs de l'OCDE et du G20*. Éditions OCDE, Paris, 3 p.

OCDE (2016). *Panorama des pensions 2015 : Les indicateurs de l'OCDE et du G20*. Éditions OCDE, Paris, 394 p.

ROSE, R. et LIZÉE, M. (2017). *Document de consultation RRQ : analyse des principaux enjeux*. Présentation dans le cadre d'une rencontre organisée par l'Observatoire de la retraite (13 janvier), 21 p.