



Mémoire de la Fédération des travailleurs et travailleuses du Québec

Consultation particulière portant sur le projet de loi n° 149

**Loi bonifiant le Régime de rentes du Québec et modifiant diverses dispositions
législatives en matière de retraite**

Présenté à la Commission de l'économie et du travail

28 novembre 2017

Fédération des travailleurs et travailleuses du Québec (FTQ)

565, boulevard Crémazie Est, bureau 12100

Montréal (Québec) H2M 2W3

Téléphone : 514 383-8000

Télécopieur : 514 383-8004

Sans frais : 1 877 897-0057

www.ftq.qc.ca

Dépôt légal – 978-2-89639-365-7

Bibliothèque et Archives nationales du Québec (BAnQ)

Table des matières

Introduction.....	5
La bonification du RRQ.....	7
▶ L'amélioration du RRQ était incontournable	7
▶ Équivalence entre le RPC et le RRQ.....	8
▶ Mesures sociales essentielles.....	9
Modification aux règles de financement de la loi RCR - Lettre de crédit.....	10
▶ Lettre de crédit.....	10
▶ L'article 42.2	10
▶ Arguments soutenant la modification.....	11
Conclusion	13
Sommaire des recommandations et positions.....	14

Introduction

La Fédération des travailleurs et travailleuses du Québec (FTQ) représente plus de 600 000 travailleurs et travailleuses et s'intéresse de très près à l'évolution du système de retraite. La plus grande centrale syndicale au Québec ne manque jamais une occasion d'exprimer sa vision sur la question.

Le projet de loi n° 149 Loi bonifiant le Régime de rentes du Québec et modifiant diverses dispositions législatives en matière de retraite vise deux objectifs soit :

- D'arrimer le taux de couverture du Régime de rentes du Québec (RRQ) à celui du Régime de pensions du Canada (RPC) par l'ajout d'un régime supplémentaire. Ce régime :
 - o fait graduellement passer le taux de prestation de 25 % à 33,33 % des revenus admissibles, puis fait augmenter le plafond des revenus admissibles jusqu'au maximum supplémentaire des gains admissibles (MSGGA, soit 114 % du MGA);
 - o augmente graduellement le taux de cotisation de 2 % pour les revenus entre l'exemption de base et le MGA et de 8 % pour les revenus entre le MGA et le MSGGA.
- De modifier la Loi sur les régimes complémentaires de retraite (RCR) afin de refléter le consensus intervenu entre les parties au Comité consultatif du travail et de la main-d'œuvre (CCTM) concernant certaines modalités des règles de financement.

Nos commentaires sur le projet de loi n° 149 se feront donc en deux temps. Nos remarques porteront d'abord sur la bonification du Régime de rentes du Québec. Nous nous attarderons brièvement par la suite aux modifications législatives qui affectent la Loi sur les régimes complémentaires de retraite (RCR), notamment en ce qui concerne les lettres de crédit.

► Volet bonification RRQ

Le RRQ constitue la base du système québécois de la retraite. Les travailleuses et les travailleurs québécois comptent sur le RRQ pour leur retraite. Pour plusieurs d'entre eux, le RRQ sera leur source principale de revenu à la retraite.

Nous tenons d'office à souligner que la FTQ est satisfaite du contenu du projet de loi visant à bonifier le Régime de rentes du Québec de la même façon que l'a déjà annoncé le gouvernement fédéral et les autres provinces canadiennes. L'équivalence historique entre les deux régimes est ainsi préservée et les retraités québécois ne deviendront pas les plus pauvres du Canada. La modification proposée dans ce projet de loi est certainement, et de loin, la plus importante depuis la création du RRQ il y a déjà 50 ans.

La FTQ tient aussi à souligner que le gouvernement a agi avec prudence en renonçant à la mise en place de certaines mesures proposées dans le document de consultation, soit celles touchant à la rente au conjoint survivant, à l'âge minimal d'admissibilité à la rente de retraite anticipée du RRQ et à l'introduction d'un facteur de longévité pour la rente de base. Ces mesures auraient eu comme conséquence d'augmenter les inégalités sociales chez les personnes âgées.

► Volet RCR

À la suite de la crise financière de 2008, il fallait agir de manière prompte et déterminée afin d'assurer la pérennité de nos régimes à prestations déterminées. Cette crise a mis en lumière l'importance de redéfinir l'approche de financement de nos régimes de retraite. C'est dans cette optique que la FTQ a accepté de participer aux travaux de réflexion du Comité consultatif du travail et de la main-d'œuvre (CCTM).

Nous saluons l'audace du gouvernement de faire confiance au CCTM pour tenter de trouver des solutions à des problèmes partagés tant par les organisations syndicales que patronales, et d'avoir considéré les consensus établis entre les parties. Le dialogue social peut fonctionner et aboutir à des résultats satisfaisants.

Les consensus dégagés entre les parties sont le fruit d'une longue réflexion et de longues discussions. Pour autant, il semble y avoir un certain écart entre ces consensus et ce que l'on retrouve dans le présent projet de loi. Nous y reviendrons plus en détail dans les pages qui suivent.

La bonification du RRQ

La FTQ revendique depuis longtemps une couverture plus élevée du régime public de retraite afin que chaque Québécoise et chaque Québécois puissent vivre dans la dignité une fois à la retraite. C'est avec cet objectif en tête que nous menons, depuis 2009, une campagne faisant la promotion d'une hausse significative de la couverture du RRQ, et ce, aux côtés de dizaines de groupes de la société civile, incluant des groupes de jeunes, d'étudiants, de femmes et de personnes retraitées.

Pour la FTQ, le RRQ est un outil efficace pour réduire les inégalités sociales qui sont grandissantes au Québec comme partout en Occident. C'est pourquoi, comme l'ensemble du mouvement syndical canadien, nous avons accueilli assez favorablement l'entente conclue à Vancouver en juin 2016. En effet, la totalité des provinces du Canada ainsi que le gouvernement fédéral, à l'exception du Québec, s'y étaient entendues pour bonifier le RPC. La bonification adoptée par les provinces et Ottawa est en deçà de la cible historique fixée par la FTQ, mais elle représente néanmoins un pas dans la bonne direction.

Le gouvernement québécois, quant à lui, proposait trois scénarios de bonification du RRQ aux Québécoises et aux Québécois, dans le cadre de la consultation *Consolider le régime pour renforcer l'équité intergénérationnelle*. Un consensus se dégagait lors de cette consultation : les citoyennes et les citoyens du Québec souhaitent recevoir une rente de retraite aussi généreuse que partout ailleurs au Canada. La FTQ salue donc le travail effectué ces derniers mois dans ce dossier par le ministre des Finances, Carlos J. Leitão, qui a été à l'écoute des Québécois et des Québécoises.

► L'amélioration du RRQ était incontournable

Pour la FTQ, il était primordial de procéder à une bonification du RRQ qui profiterait à tous les Québécois et les Québécoises, peu importe leur revenu. Pour plusieurs d'entre nous, les régimes publics sont et seront notre source principale de revenu à la retraite. C'est tout particulièrement le cas des femmes et des travailleurs et travailleuses précaires. L'OCDE soulignait par ailleurs récemment dans son rapport *Preventing Ageing Unequally*, malgré la hausse du taux de couverture annoncée, les régimes obligatoires canadiens continueront d'offrir un niveau de remplacement de revenu insuffisant, particulièrement pour la classe moyenne.

Dans le paysage actuel, plusieurs raisons nous portent à penser que la situation financière à la retraite des futures cohortes de retraités et de retraitées n'ira pas en s'améliorant.

Premièrement, les régimes complémentaires de retraite sont en déclin au Québec comme au Canada. En effet, les régimes à prestations déterminées (PD) sont sous attaques depuis plus de dix ans. Par ailleurs, plusieurs milliers de jeunes travailleurs et travailleuses au Québec font les frais d'un vide législatif qui permet aux employeurs d'offrir des régimes de retraite à deux vitesses.

Entre 2005 et 2015 au Canada, le nombre de participantes et participants actifs dans ce genre de régime a augmenté de 40 000 à 711 000¹. Cette problématique est encore mal documentée au Québec, mais nous savons pertinemment que ce chiffre connaîtra une augmentation fulgurante si rien n'est fait pour inverser la tendance.

Deuxièmement, les véhicules d'épargne privés comme les REÉR sont utilisés principalement par les contribuables ayant de hauts revenus. De surcroît, les frais de gestion au Canada sont considérablement élevés par rapport à ceux des autres pays de l'OCDE. Un argument de plus qui illustre l'inefficacité de ce véhicule d'épargne.

► Équivalence entre le RPC et le RRQ

Lorsque le RPC fut instauré, les gouvernements fédéral et provinciaux de l'époque acceptèrent certains compromis afin d'aller de l'avant. Un de ces compromis était que les provinces puissent se soustraire du RPC pour mettre en place leur propre régime. C'est ce que fit le Québec.

Depuis, Ottawa et Québec se sont entendus pour harmoniser leur régime respectif. En effet, les années cotisées au RRQ et au RPC sont reconnues comme équivalentes, et cela, malgré certaines différences mineures entre les deux régimes. De même, le fait que les deux régimes soient comparables a fait en sorte que les travailleuses et les travailleurs sous compétence fédérale qui demeurent au Québec cotisent au RRQ plutôt qu'au RPC. Au surplus, parce que les deux régimes sont comparables, le Québec est reconnu comme une « province incluse » au sein de la Loi du RPC et peut donc participer de plein droit aux discussions entourant de potentielles modifications majeures au RPC en votant sur la base de sa population totale.

En se conformant à l'entente de Vancouver, le gouvernement du Québec permet à cette équivalence de perdurer.

¹ BUREAU DU SURINTENDANT DES INSTITUTIONS FINANCIÈRES, *Régimes de pension agréés (RPA) et autres types de véhicules d'épargne - Couverture au Canada*, 12 octobre 2017.

► Mesures sociales essentielles

Depuis 1997, dans le régime de base de la prestation pour le calcul de la rente, on ne tient pas compte :

- des années d'inactivité dues à la naissance d'un enfant (sept ans);
- des années pour lesquelles une personne a reçu une rente d'invalidité;
- du 15 % des mois (17 % au RPC) où les revenus du cotisant ou de la cotisante sont les plus faibles.

Ces mesures sociales ont été mises en place afin de ne pas pénaliser les personnes qui ont dû s'absenter du marché du travail pour toutes sortes de raisons, notamment pour prendre soin d'un enfant en bas âge ou pour effectuer des études.

Bien que le régime supplémentaire prévoie que seulement les salaires des 480 meilleurs mois servent à établir les prestations, il n'y est prévu aucune autre exemption existante dans le régime de base. Les femmes notamment risquent d'être désavantagées; elles, qui sont plus dépendantes des régimes publics, vivent plus longtemps que les hommes et sont le plus souvent celles qui se retirent en tout ou en partie du marché du travail pour assurer les soins à la famille. En 2016, la rente moyenne au RRQ était de 591 \$ pour les hommes et de 409 \$ pour les femmes.

La FTQ considère que le gouvernement devrait procéder à une analyse différenciée selon les sexes (ADS) afin d'évaluer l'impact de ce choix et au besoin apporter les correctifs appropriés au régime supplémentaire.

Position 1

La FTQ appuie la bonification du RRQ par la création d'un régime supplémentaire tel que contenu dans le projet de loi qui assure le maintien de l'équivalence avec le RPC.

Recommandation 1

La FTQ recommande au gouvernement de procéder à une analyse différenciée selon les sexes afin d'évaluer l'impact pour les femmes de ne pas intégrer de mesures d'exclusion pour les années d'inactivité liées à la naissance d'un enfant et pour les 15 % des mois où les revenus sont les plus faibles. Cette analyse devrait avoir comme objectif la mise en place de mesures pour le régime supplémentaire qui réduiraient les inégalités de revenus entre les sexes.

Modification aux règles de financement de la loi RCR - Lettre de crédit

Les consensus dégagés entre les parties sont le fruit d'une longue réflexion et de longues discussions. Il semble y avoir une imprécision dans le projet de loi en regard du traitement des lettres de crédit.

Avant de présenter les arguments qui militent en faveur d'une modification, il nous apparaît utile de définir la lettre de crédit et la comptabilité particulière prévue à l'article 42.2 de la loi.

► Lettre de crédit

Une lettre de crédit est une entente entre une institution financière et l'employeur. Cette entente garantit qu'advenant, une insolvabilité de l'employeur par exemple, l'institution financière versera à la caisse de retraite le montant de la lettre de crédit. En échange de cette garantie, l'employeur verse un frais à l'institution financière.

La loi RCR permet d'acquitter une portion des cotisations d'équilibre exigibles lorsqu'il y a des déficits actuariels par l'utilisation de lettres de crédit². Ainsi, l'employeur qui utilise des lettres de crédit ne verse pas véritablement d'argent à la caisse de retraite; il ne fait que garantir que l'argent soit versé en cas d'insolvabilité, par exemple. Puisque l'argent n'est pas réellement versé à la caisse, il n'y a aucun rendement généré sur ces montants.

► L'article 42.2

Les modifications récentes apportées à la loi RCR par le projet de loi n° 57 (chapitre 29) prévoient que toutes les cotisations d'équilibre versées par un employeur, à compter du 1^{er} janvier 2016, font l'objet d'une comptabilité particulière, aussi connue sous le nom de « clause banquier ». La « clause banquier » confère une priorité d'utilisation des surplus à l'employeur selon la logique suivante : puisque l'employeur a avancé des sommes à la caisse lors du paiement de déficits, il est raisonnable qu'il bénéficie d'une utilisation prioritaire des surplus, à la hauteur de la « clause banquier ». L'article 42.2 de la loi RCR définit les montants qui sont comptabilisés dans la « clause banquier ».

À la différence de la cotisation d'équilibre, la lettre de crédit n'est pas comptabilisée dans la « clause banquier », car elle ne constitue pas un montant réellement versé à la caisse. Toutefois, si cette lettre de crédit est subséquemment réduite par le versement de véritables cotisations

² Seules les cotisations d'équilibre de stabilisation peuvent être acquittées au moyen d'une lettre de crédit. Par le passé, les cotisations d'équilibre de solvabilité, qui ne sont maintenant plus requises, pouvaient être acquittées au moyen d'une lettre de crédit.

d'équilibre, le projet de loi n° 149 prévoit, à l'article 98 qui vise à modifier l'article 42.2 de la loi RCR, que ces cotisations d'équilibre soient comptabilisées dans la « clause banquier ».

La FTQ demande que seules les cotisations d'équilibre visant la réduction de lettres de crédit relatives à un déficit survenu à compter du 1^{er} janvier 2016 soient comptabilisées dans la « clause banquier ».

► Arguments soutenant la modification

- Consensus obtenu au CCTM

Rappelons d'entrée de jeu que les modifications prévues par le projet de loi n° 149 à l'égard des régimes complémentaires de retraite sont issues d'un consensus survenu au CCTM entre les organisations syndicales et patronales de la province. Or, ce consensus prévoyait que seules les cotisations visant les lettres de crédit relatives à un déficit survenu à compter du 1^{er} janvier 2016 devaient être comptabilisées dans la « clause banquier ». À la lecture de l'article 98 du projet de loi qui modifie l'article 42.2 de la loi RCR, nous ne retrouvons pas la distinction qui doit être faite à l'égard des lettres de crédit émises avant et à compter du 1^{er} janvier 2016. Nous souhaitons que cette précision soit incluse dans la loi conformément au consensus intervenu au CCTM. Avantage dont bénéficient les employeurs ayant utilisé des lettres de crédit avant 2016

Si on permet aux employeurs qui réduisent leurs lettres de crédit qui se rapportent à des déficits survenus avant le 1^{er} janvier 2016 de bénéficier de la « clause banquier », on leur procure un avantage par rapport à ceux qui ont initialement acquitté les cotisations d'équilibre avec de l'argent sonnante. En effet, dans la très grande majorité des cas du secteur privé, lorsqu'une cotisation d'équilibre était versée avant le 1^{er} janvier 2016, celle-ci n'était pas comptabilisée dans une « clause banquier »; pourquoi devrait-on alors comptabiliser dans la « clause banquier » des cotisations d'équilibre qui visent à réduire des lettres de crédit relatives à des déficits survenus avant le 1^{er} janvier 2016?

Le présent exemple démontre l'avantage dont bénéficie l'Employeur 2, qui utilise une lettre de crédit en 2015, mais qui la réduit en 2016 suite au versement de cotisations d'équilibre, par rapport à l'Employeur 1, qui n'a pas utilisé de lettre de crédit en 2015 et qui a versé des cotisations d'équilibre à ce moment.

Cotisation d'équilibre exigible en 2015 : 1 000 000 \$

	En 2015		En 2016	
	Employeur 1	Employeur 2	Employeur 1	Employeur 2
Lettre de crédit	- \$	1 000 000 \$	- \$	- \$
Cotisations d'équilibre versées	1 000 000 \$	- \$	- \$	1 000 000 \$

Clause banquier	-	\$	-	\$	-	\$	1 000 000 \$
-----------------	---	----	---	----	---	----	--------------

Dans les faits, afin d'appliquer la modification demandée par la FTQ, il faudra distinguer les lettres de crédit qui se rapportent à des déficits survenus avant 2016 (avec l'intérêt applicable) de celles qui se rapportent à des déficits survenus à compter de 2016. Ce suivi peut être effectué sans trop de difficulté par l'actuaire du régime.

- Incitatif à la réduction de lettre de crédit

La FTQ est consciente que la comptabilisation des cotisations d'équilibre servant à la réduction des lettres de crédit incitera les employeurs à réduire leurs lettres de crédit.

Cependant, c'est d'abord parce qu'elles ne rapportent pas de rendement qu'il faut réduire les lettres de crédit.

Le projet de loi n° 57 (chapitre 29) a été très accommodant envers les employeurs désirant avoir recours à des lettres de crédit : il a continué à en permettre l'utilisation selon certaines balises et a même prévu une clause transitoire qui permettait de conserver les lettres de crédit existantes. Non seulement les employeurs peuvent financer une portion des déficits avec des lettres de crédit, mais il n'est même pas requis, contrairement à ce que prévoit la législation ontarienne par exemple, de verser l'intérêt sur les sommes manquantes.

Il ne faudrait tout de même pas exagérer en procurant aux employeurs qui ont utilisé des lettres de crédit un avantage comparativement à ceux qui ont choisi de véritablement capitaliser leur régime de retraite.

Position 2

La FTQ demande une modification au projet de loi n° 149 à l'article 98 qui vise à modifier l'article 42.2 de la loi RCR.

Plus particulièrement, il faudrait procéder à la modification suivante au paragraphe 2° du premier alinéa, soit remplacer :

« 2° celles versées pour la réduction d'une lettre de crédit »

Par :

« 2° celles versées pour la réduction d'une portion, ou de la totalité, d'une lettre de crédit relative à un déficit survenu à compter du 1^{er} janvier 2016 »

Conclusion

La FTQ réitère qu'il est impératif de bonifier le RRQ de façon à ce que cela soit profitable pour toutes et tous. Le RRQ est un outil particulièrement efficace pour s'attaquer à la problématique des inégalités grandissantes au Québec. Il ne faut pas oublier que trop peu de travailleurs et de travailleuses bénéficient actuellement d'un régime de retraite en entreprise. En effet, ces derniers couvrent un peu moins de 4 travailleurs et travailleuses sur 10.

Nous recommandons au gouvernement d'évaluer les mesures qui devraient être mises en place dans le régime supplémentaire afin de réduire les inégalités sociales, notamment en ce qui concerne les femmes et les personnes vivant avec une invalidité. Les raisons ayant mené à l'adoption de l'exclusion de certaines années dans le calcul de la rente de base sont toujours présentes.

Finalement, en regard de la portion du projet de loi traitant de la loi RCR, la FTQ se réjouit du fait que le gouvernement ait considéré le consensus intervenu entre les parties au CCTM. Les modifications prévues au projet de loi respectent l'esprit des discussions. Toutefois, un élément mérite une clarification comme nous l'avons démontré, celui du traitement des lettres de crédit émises avant le 1^{er} janvier 2016.

Sommaire des recommandations et positions

- La FTQ appuie la bonification du RRQ par la création d'un régime supplémentaire tel que contenu dans le projet de loi qui assure le maintien de l'équivalence avec le RPC.
- La FTQ recommande au gouvernement de procéder à une analyse différenciée selon les sexes afin d'évaluer l'impact pour les femmes de ne pas intégrer de mesures d'exclusion pour les années d'inactivité liées à la naissance d'un enfant et pour les 15 % des mois où les revenus sont les plus faibles. Cette analyse devrait avoir comme objectif la mise en place de mesures pour le régime supplémentaire qui réduiraient les inégalités de revenus entre les sexes.
- La FTQ demande une modification au projet de loi n° 149 à l'article 98 qui vise à modifier l'article 42.2 de la loi RCR.

Plus particulièrement, il faudrait procéder à la modification suivante au paragraphe 2° du premier alinéa, soit remplacer :

« 2° celles versées pour la réduction d'une lettre de crédit »

Par :

« 2° celles versées pour la réduction d'une portion, ou de la totalité, d'une lettre de crédit relative à un déficit survenu à compter du 1^{er} janvier 2016 »