



Solidaire
depuis 1921

Mémoire présenté par la
Confédération des syndicats nationaux
à la Commission des finances publiques
sur le document de consultation
sur le Régime de rentes du Québec intitulé
Un régime adapté aux défis du 21^e siècle

Le 2 février 2023

Confédération des syndicats nationaux

1601, avenue De Lorimier

Montréal (Québec) H2K 4M5

Tél. : 514 598-2271

Télec. : 514 598-2052

www.csn.qc.ca

Avant-propos

Nous remercions la Commission des finances publiques de nous inviter à participer à la consultation publique sur le Régime de rentes du Québec : *Un régime adapté aux défis du 21^e siècle*.

Fondée en 1921, la CSN est la première grande centrale syndicale québécoise. Composée de 1 600 syndicats, elle défend plus de 330 000 travailleuses et travailleurs de tous les secteurs d'activité sur l'ensemble du territoire. Elle prend part à plusieurs débats de fond de la société québécoise pour une société plus solidaire, plus démocratique, plus équitable et plus durable.

Introduction

En tant qu'organisation syndicale, la CSN est régulièrement appelée à faire valoir ses positions et ses orientations à l'égard du système de retraite, élément essentiel des conditions d'emploi de nos membres, et ce, tant dans les régimes publics que dans les régimes privés.

En matière de retraite, nous appuyons les syndicats lors de la négociation de leur convention collective ainsi que par la formation des représentantes et des représentants syndicaux. Nous participons également à des interventions auprès des autorités réglementaires et du gouvernement. Au cours des dernières années, la CSN a produit quantité d'études et de mémoires sur le sujet et a participé à une multitude de consultations.

La CSN est heureuse de participer à la consultation publique sur des changements potentiels à apporter au Régime de rentes du Québec (RRQ) afin que ce dernier soit adapté aux défis du 21^e siècle. Elle s'inscrit dans le réexamen du RRQ qui a lieu tous les six ans. Cette consultation vise à examiner les solutions qui permettront d'accroître la sécurité financière des Québécois et les mesures qui auront un effet bénéfique sur le financement du Régime.

La CSN considère que la santé financière du RRQ ne justifie en rien les propositions de réduction de bénéfices mises de l'avant dans la présente consultation, mais devrait surtout permettre des améliorations aux dispositions du Régime.

Contexte

Système de retraite canadien

Le système de retraite canadien est constitué de trois piliers, fondé sur une structure équilibrée de programmes « publics/privés » et de régimes « facultatifs/obligatoires ». Les deux premiers piliers, soit la pension de la Sécurité de la vieillesse (SV) et le Supplément de revenu garanti (SRG) (collectivement premier pilier), et le RRQ (deuxième pilier), permettent aux Québécoises et aux Québécois d'atteindre un certain niveau de revenu à la retraite. Ces revenus devront être complétés par un régime d'entreprise ou l'épargne personnelle (troisième pilier). Ce dernier permet de combler l'écart entre le taux de remplacement du revenu produit par les régimes de pension publics et l'objectif de revenu à la retraite, qui correspond à environ 70 % du salaire.

Le RRQ constitue, depuis sa création en 1966, une source considérable de revenu à la retraite pour les travailleuses et les travailleurs québécois. Cet outil collectif, financé en parts égales avec les cotisations des travailleurs et des employeurs, représente une partie très importante des revenus de retraite des travailleurs à plus faible revenu.

Le RRQ est un élément fondamental du système de retraite québécois qui permet à tous les travailleurs de bénéficier d'une rente de retraite liée aux revenus gagnés au cours de leur carrière. Il comporte un caractère social qui assure une forme de redistribution vers les travailleurs à faible revenu. Il joue un rôle essentiel dans le filet social du Québec en permettant à tous les travailleurs d'avoir un revenu garanti et indexé à la retraite. Il constitue l'assise des revenus à la retraite.

La santé du RRQ

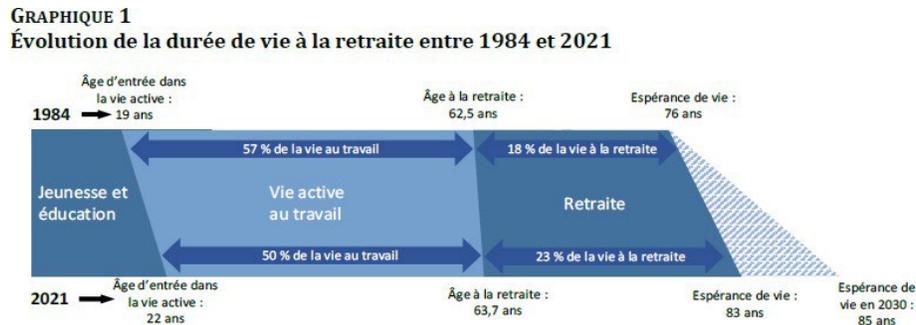
L'évaluation actuarielle au 31 décembre 2021, déposée en décembre 2022, fait état de la bonne santé financière du RRQ.

La marge financière du régime de base du RRQ a augmenté depuis la dernière évaluation pour atteindre 0,26 % (taux de cotisation prévu par la loi de 10,80 % comparativement au taux de cotisation d'équilibre de 10,54 %). La marge financière du régime supplémentaire du RRQ, quant à elle, est demeurée stable à 0,15 % (taux de cotisation prévu par la loi de 2,00 % comparativement au taux de cotisation d'équilibre de 1,85 %). L'évaluation actuarielle de décembre 2021 confirme que les entrées de fonds seront suffisantes pour verser les rentes aux bénéficiaires durant les 50 prochaines années.

Conséquemment, nous considérons que le moment est opportun pour améliorer certaines dispositions du RRQ sans effectuer de réduction de bénéfices.

Mortalité et longévité

Le document de consultation sur le Régime fait état de l'évolution de la durée de vie à la retraite telle que résumée par le graphique 1 :



Des nuances s'imposent quant aux constats qui résultent de l'analyse de l'évolution de la durée de vie à la retraite. Les données présentées reposent essentiellement sur des moyennes, alors qu'une analyse plus fine et détaillée mettrait en lumière d'importantes distinctions.

Il est vrai qu'en moyenne, l'espérance de vie a augmenté au cours des dernières années. Cependant, des différences s'observent selon le niveau socioéconomique d'une personne. En effet, plus le niveau socioéconomique est faible, moins l'espérance de vie sera élevée; nous observons une espérance de vie de 4,7 ans de moins pour un homme et de 2,3 ans de moins pour une femme dont les revenus sont faibles¹. Cette différence s'est accrue au cours des dernières années et rien n'indique que cette tendance sera renversée.

Le gouvernement doit donc faire preuve de prudence en évitant de réduire les bénéfiques puisque l'impact sera plus important pour les classes socioéconomiques les plus faibles.

RRQ et enjeux de main-d'œuvre

La CSN veut sensibiliser la commission au danger de régler les enjeux de main-d'œuvre, qui sont conjoncturels, par une diminution des bénéfiques au RRQ. D'autres solutions doivent être envisagées.

Par ailleurs, il semble y avoir une situation inéquitable pour les travailleurs immigrants qui ont un statut temporaire. En effet, ils cotisent à un régime auquel ils n'ont pas toujours accès selon le pays d'où ils proviennent. La régularisation du statut de résident temporaire vers un statut permanent aurait donc un effet positif, tout comme le fait d'augmenter le seuil d'immigrants permanents. Ces solutions auraient le double avantage d'améliorer les enjeux relatifs à la main-d'œuvre et la santé financière du RRQ.

¹ [www150.statcan.gc.ca/n1/pub/82-624-x/2011001/article/11427-fra.htm]

Également, les mesures d'allégement fiscal pour les travailleurs expérimentés sont souhaitables. Des mesures incitatives auront un effet positif sur leur maintien en emploi.

Cependant, toutes les solutions qui auraient pour effet de forcer les travailleurs à demeurer à l'emploi contre leur gré auraient, selon nous, un effet négatif sur la mobilisation des travailleurs et conséquemment sur leur productivité. Vous l'aurez compris, nous préférons la carotte au bâton.

Réponses de la CSN aux questions de la consultation

Êtes-vous en faveur de reporter progressivement l'âge minimal d'admissibilité à la rente de retraite du RRQ de 60 ans à 62 ans ou à 65 ans?

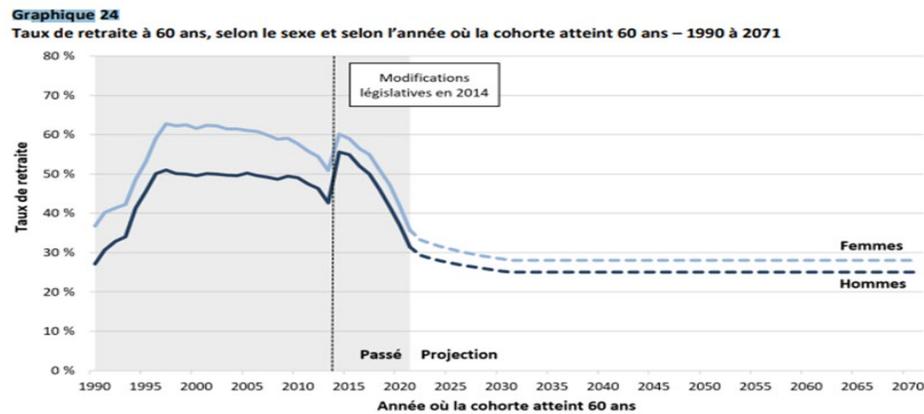
La CSN est en désaccord avec cette proposition. L'élimination de l'âge d'admissibilité de la rente de retraite du RRQ à 60 ans n'est pas justifiée. Cette réduction de bénéfice aurait pour conséquence d'affaiblir la sécurité financière de plusieurs Québécois, ce qui est contraire aux objectifs de la présente consultation.

La date du début de la rente de retraite du RRQ entre 60 ans et 70 ans et peut-être même plus doit demeurer. Certaines pistes de solution, que nous détaillerons plus loin, pourraient guider plus efficacement les travailleuses et les travailleurs au moment où ils doivent déterminer à quel âge ils souhaitent recevoir leur rente de retraite du RRQ.

La CSN est d'avis que les régimes publics tels que le RRQ, la SV et le SRG, peuvent être utiles pour la gestion du risque de la longévité lors de la retraite puisqu'ils offrent une rente viagère garantie et indexée. Ils assurent une rente minimale de retraite aux travailleuses et aux travailleurs, à laquelle s'ajoutent les régimes d'entreprise et l'épargne personnelle. Un consensus se dégage sur le fait que pour une meilleure protection à la retraite, il est conseillé d'envisager le décaissement préalable du capital accumulé dans un régime d'accumulation de capital pour retarder la demande des prestations des régimes publics.

Le document de consultation mentionne que trop de travailleurs obtiennent leur première rente de retraite du RRQ à 60 ans. Cependant, nous notons une diminution significative du nombre de travailleurs qui reçoivent leur rente de retraite à 60 ans au cours des cinq dernières années, de 60 % en 2016 à 36 % - femmes et à 31 % - hommes en 2021 (selon le document de consultation² et selon le graphique 24 [voir plus bas] de l'évaluation actuarielle du RRQ). La CSN est surprise que le gouvernement ne soit pas satisfait de ce changement récent et qu'il veuille aller encore plus loin en proposant une hausse de l'âge minimal d'admissibilité au RRQ.

² Consultation publique sur le Régime de rentes du Québec – Un régime adapté aux défis du 21^e siècle, Retraite Québec, page 24.



Dans les faits, le **choix** du report du début de la rente de retraite du RRQ serait évidemment fait majoritairement par les travailleurs les mieux nantis qui bénéficient d'épargne retraite. Ce n'est pas tous les travailleurs qui ont les moyens financiers pour faire ce choix. Le RRQ peut être une source de revenus importante, et ce, dès l'âge de 60 ans pour des retraités qui n'ont pas d'autres sources de revenus et qui ne peuvent ou ne souhaitent pas retourner sur le marché du travail. On voit que plus de 2 millions de travailleurs québécois (selon le tableau 4 du document de consultation) n'ont ni régime de retraite d'entreprise ni REER. Cette hausse de l'âge minimal d'admissibilité au RRQ pourrait entraîner des conséquences considérables pour ces derniers. De plus, il existera toujours des travailleurs de 60 ans, sans-emploi, qui rencontreront des difficultés à se trouver un nouvel emploi, des travailleurs dont l'emploi est si pénible que la retraite après 60 ans n'est pas une option, ou tout simplement des travailleurs dont la santé ne leur permet plus d'exercer un emploi. Les femmes seraient par ailleurs affectées de façon disproportionnée puisque leur revenu moyen de cotisation au RRQ est significativement moins élevé que celui des hommes. Forcer un report du début de la rente de retraite du RRQ conduirait inévitablement certains futurs retraités à la pauvreté.

TABEAU 4
Répartition des travailleuses et travailleurs québécois selon la participation à un régime de retraite et les revenus de travail, 2019

Participation à un régime de retraite	Niveau des revenus						TOTAL	
	30 000 \$ et moins		Entre 30 000 \$ et 50 000 \$		Plus de 50 000 \$			
	Nombre	%	Nombre	%	Nombre	%	Nombre	%
Aucune	1 637 800	80	428 100	41	237 200	14	2 303 100	48
REER seulement	170 000	8	252 700	24	499 400	29	922 100	19
RCR seulement	209 100	10	242 800	23	434 200	25	886 000	18
REER et RCR	37 300	2	121 500	12	539 700	32	698 500	15
Total	2 054 200	100	1 045 100	100	1 710 500	100	4 809 700	100

Le document de consultation est muet sur l'interaction entre le SRG et le RRQ lors de la retraite des travailleurs moins nantis. Il s'agit d'un élément à considérer étant donné qu'environ 40 % de la population de 65 ans et plus bénéficie du SRG³. La conséquence de cette proposition, en plus de retard du paiement du RRQ pendant deux années, serait une diminution de 50 % à 70 % (calculé selon la tranche de revenu selon les règles de récupération du SRG) de l'augmentation du niveau de la rente de retraite du RRQ payable à 62 ans. En d'autres mots, dû au report à 62 ans, l'augmentation de 10 % de la rente de retraite du RRQ serait accompagnée d'une réduction du SRG à hauteur de 50 % à 70 % de cette augmentation. L'effet net sur le revenu des travailleurs moins nantis serait donc presque annihilé par cette proposition de report de l'âge de la retraite.

Comme détaillé plus tôt, l'espérance de vie n'est pas la même pour tous les travailleurs. Ceux qui ont un niveau socioéconomique plus faible ont une espérance de vie plus courte. Encore une fois, cette proposition aurait un impact disproportionnellement plus grand pour les travailleurs moins nantis par rapport aux mieux nantis, puisqu'ils recevront pendant moins longtemps leur rente de retraite du RRQ. Ainsi, à la suite de la hausse proposée par le gouvernement du début de la rente de retraite du RRQ de 60 ans à 62 ans, une travailleuse plus pauvre ayant une espérance de vie d'environ 86 ans et non d'environ de 88 ans, comme c'est le cas pour une travailleuse moyenne, serait proportionnellement plus impactée par la réduction de deux ans de la rente de retraite.

Finalement, nous comprenons que le gouvernement pense que cette proposition est une solution potentielle à l'enjeu actuel de la main-d'œuvre. Différentes solutions peuvent être envisagées pour régler d'une manière pérenne cet enjeu sans coupe et sans réduction de bénéfices.

La CSN propose donc le statu quo quant à l'admissibilité de l'âge minimal de la retraite, mais avec certaines pistes de solution

- ✓ *Modifier rapidement les règles de décaissement d'un fonds de revenu viager (FRV) ou d'un régime de retraite à cotisations déterminées (CD)*

Tous s'entendent qu'un travailleur qui bénéficie d'épargne retraite aurait avantage à reporter l'âge du début de sa rente de retraite du RRQ afin d'utiliser au préalable ses économies. Les règles fiscales actuelles limitent toutefois ces possibilités.

Plusieurs travailleurs qui ont des épargnes retraites dans des produits immobilisés comme des FRV et des régimes CD considèrent qu'ils ne peuvent décaisser annuellement suffisamment de revenus de retraite afin de reporter le début de leur rente de retraite du RRQ après 60 ans et de maintenir un niveau de vie souhaitée.

³ [\[www.retraitequebec.gouv.qc.ca/fr/publications/retraite-quebec/etudes-et-sondages/retraite/Pages/portrait-du-marche-de-la-retraite-au-quebec.aspx\]](http://www.retraitequebec.gouv.qc.ca/fr/publications/retraite-quebec/etudes-et-sondages/retraite/Pages/portrait-du-marche-de-la-retraite-au-quebec.aspx)

Ainsi, en augmentant le niveau annuel maximal de décaissement d'un FRV ou d'un CD, plusieurs travailleurs auraient les moyens de reporter le début de leur rente de retraite du RRQ.

Retraite Québec travaille sur la modification de ces règlements depuis 2018. La CSN a déjà répondu à deux consultations sur le sujet. Elle propose un décaissement annuel maximal beaucoup plus flexible et plus rapide que les règles existantes. Nous sommes d'avis qu'une telle modification permettrait de répondre à l'objectif du gouvernement de reporter l'âge minimal du début de la rente de retraite du RRQ tout en n'impactant pas les travailleuses et les travailleurs qui ne bénéficient pas d'épargne privée ou de régimes de retraite d'entreprise suffisants.

✓ *Améliorer les communications envoyées aux futurs retraités*

Les communications de Retraite Québec transmises aux travailleuses et aux travailleurs à propos du début de la rente de retraite du RRQ doivent être entièrement revues. La première communication qui est actuellement envoyée avant que le travailleur atteigne 60 ans serait, selon nous, un des éléments qui inciterait les travailleurs à demander leur rente de retraite du RRQ à 60 ans. En effet, plusieurs travailleuses et travailleurs qui ne consultent pas un planificateur financier peuvent comprendre qu'il est maintenant le temps de commencer sa rente de retraite à 60 ans sans se poser de questions.

Retraite Québec devrait mieux informer les travailleurs des avantages et des désavantages de toucher leur rente de retraite du RRQ à 60 ans, à 65 ans ou à 70 ans. Les scénarios présentés devraient tenir compte des données personnelles du travailleur. L'accent devrait également être mis sur le fait que l'âge pour obtenir la rente de retraite du RRQ est de 65 ans, bien qu'il soit possible de débiter le programme avant, mais avec pour conséquence une pénalité non négligeable tout au long de la vie.

Êtes-vous en faveur de hausser les facteurs d'ajustement pour une rente demandée avant 65 ans?

La CSN est en désaccord avec cette proposition. Les facteurs d'ajustement doivent demeurer les mêmes.

Cette hausse semble inscrite dans le document de consultation seulement pour financer le report de l'âge d'admissibilité de la retraite de 60 ans à 62 ans. Puisque le RRQ est en bonne santé financière, nous estimons qu'il est inutile de réduire l'âge d'admissibilité (selon notre prémisses de départ selon laquelle la santé financière du RRQ devrait servir à bonifier le régime et non à diminuer les bénéficiaires). Étant donné que la hausse des facteurs d'ajustement sert à financer la coupe, ce n'est pas justifié.

La bonne santé financière du RRQ lui permet de faire face à ses obligations pour les 50 prochaines années. Cette hausse n'est pas justifiée.

Êtes-vous en faveur de reporter progressivement la limite actuelle pour commencer à recevoir sa rente de retraite du RRQ de 70 ans à 72 ans ou à 75 ans?

La CSN est en accord avec cette proposition, mais certaines nuances doivent être apportées. Évidemment, elle concerne essentiellement les travailleurs avec des REER ou des régimes CD bien garnis.

Ce report ne doit engendrer aucun coût supplémentaire au RRQ. L'augmentation de la rente de retraite après 70 ans doit être calculée sur une base d'équivalence actuarielle. Si des aménagements aux facteurs d'ajustement étaient à prévoir, seuls les travailleurs âgés de plus de 65 ans devraient être ajustés afin de respecter l'équité intergénérationnelle.

Nous ne comprenons pas la raison de procéder à ce changement progressivement sur sept années, du moins pour l'augmentation à 72 ans. Le report à 72 ans devrait être permis, et ce, dès maintenant. Si la mesure a du succès, Retraite Québec pourrait procéder rapidement au report à 75 ans lors d'une prochaine consultation.

La CSN réitère sa suggestion d'une communication améliorée entre Retraite Québec et les travailleurs concernant leur rente de retraite du RRQ. Particulièrement pour les travailleurs de 65 ans et plus, elle devrait être annuelle afin de s'assurer que le report de leur rente de retraite du RRQ n'est pas un oubli de leur part.

Êtes-vous en faveur de rendre facultative la cotisation au RRQ des bénéficiaires de la rente de retraite à compter du 31 décembre de l'année de leur 65^e anniversaire?

La CSN est en accord avec cette proposition, mais émet une préoccupation.

La CSN craint des situations où les employeurs pourraient fortement « suggérer » aux travailleuses et aux travailleurs de ne plus cotiser au RRQ. La CSN souhaite que Retraite Québec produise une communication simple avec toute l'information nécessaire afin que la travailleuse ou le travailleur fasse un choix éclairé.

Nous sommes toutefois préoccupés par le coût que pourrait représenter cette mesure. Conséquemment, nous y sommes favorables dans la mesure où elle n'a pas d'effet négatif sur les bénéfices du régime.

Êtes-vous en faveur de modifier les règles de calcul de la rente de retraite afin d'éviter que les gains de travail d'une personne qui demande sa rente après 65 ans réduisent la moyenne de gains utilisés pour le calcul de sa rente?

La CSN est favorable à cette proposition parce qu'elle donne une flexibilité aux travailleuses et aux travailleurs qui souhaitent rester sur le marché du travail.

Les détails de cette modification nécessitent des éclaircissements. Dans tous les cas, si un participant choisit de ne plus cotiser après l'âge de 65 ans, sa rente ne devrait pas être pénalisée. Nous serions disposés à travailler sur les modalités de ces nouvelles règles de calcul de salaire avec Retraite Québec.

Êtes-vous en faveur d'ajouter, dans les deux régimes, des crédits de gains pour reconnaître des périodes du revenu lorsqu'une personne doit s'occuper d'un enfant à charge ou en cas d'invalidité?

La CSN est favorable à cette amélioration.

Les détails de cette modification doivent être précisés relativement au calcul du crédit des gains et à la qualification à celui-ci. L'idée est intéressante puisqu'elle permet de s'occuper d'un enfant à charge ou en cas d'invalidité sans réduire les rentes. Nous serions disposés à travailler sur les modalités de ces nouvelles règles de calcul de salaire avec Retraite Québec.

Êtes-vous en faveur d'ajouter, dans les deux régimes, une mesure visant à soutenir les personnes proches aidantes devant diminuer de façon importante leur temps de travail?

La CSN est favorable à cette amélioration.

Les détails de cette modification restent à définir, mais la personne proche aidante ne devrait pas être pénalisée dans le calcul de sa rente. Nous serions disposés à travailler sur les modalités de ces nouvelles règles avec Retraite Québec.

Autres éléments de discussion soulevés par la CSN

Mécanisme d'ajustement automatique en cas de déséquilibre

Le RRQ est un régime de retraite à prestations déterminées. Les Québécoises et les Québécois s'attendent à ce que leur rente de retraite promise ne soit pas coupée une fois à la retraite. Il est certain que l'impact d'une coupe, même temporaire, à l'indexation de la rente des retraités serait bien plus problématique qu'une hausse temporaire de la cotisation des travailleurs et des employeurs. Ces coupes auraient pour effet d'appauvrir les retraités.

La CSN n'est pas favorable à l'application des mécanismes automatiques prévus au Régime de pensions du Canada (RPC). Ces derniers auraient pour conséquence de réduire la sécurité financière de plusieurs Québécois une fois à la retraite, ce qui est contraire aux objectifs de cette consultation. De plus, en refilant une partie du déficit aux retraités, ce mécanisme fait en sorte que les employeurs payeraient moins que la moitié du déficit. Cela irait à l'encontre du modèle de financement du RRQ, où la cotisation est partagée en parts égales entre l'employeur et le travailleur.

La CSN privilégie donc le mécanisme automatique en cas de déséquilibre du régime de base du RRQ, et ce, autant pour celui de base du RRQ que pour le régime supplémentaire du RRQ.

Prestation de décès

Depuis 1997, la prestation de décès est fixée à 2 500 \$. La CSN se questionne sur la possibilité de l'augmenter. Nous considérons que ce montant ne permet pas aux familles moins fortunées de couvrir les frais d'obsèques. À titre de réflexion, le montant de la prestation de décès devrait être rehaussé pour les prestataires de l'aide financière de dernier recours ou du SRG.

Toutefois, une éventuelle augmentation ne devrait pas avoir d'effet négatif sur les bénéficiaires du régime.

Conclusion

Nous croyons que la mesure phare proposée par le gouvernement soit le rehaussement de l'âge minimal d'admissibilité à la rente de retraite du RRQ n'est pas nécessaire étant donné sa très bonne situation financière. Cette mesure se veut une solution bien imparfaite au problème conjoncturel que représente l'actuel défi de la main-d'œuvre au Québec et aurait plus d'effets négatifs sur le maintien de la main-d'œuvre expérimentée que de bénéfiques. Elle serait encore plus néfaste sur la population moins bien nantie.

Nous croyons que les solutions que nous proposons peuvent répondre aux objectifs de la consultation publique sur le Régime de rentes du Québec d'avoir un régime adapté aux défis du 21^e siècle.