

CFP - 003M

C. P. PL 35

Loi concernant la mise en oeuvre
de certaines dispositions du discours
sur le budget du 21 mars 2023
et modifiant d'autres dispositions

The logo for FADOQ, consisting of the word "fadoq" in a white, lowercase, sans-serif font, positioned inside a dark blue square. The square is slightly offset to the right and bottom, creating a layered effect.

fadoq

Avis – L'importance de protéger les futurs retraités du Québec

Élaboré dans le cadre des consultations entourant le projet de loi n° 35, *Loi concernant la mise en oeuvre de certaines dispositions du discours sur le budget du 21 mars 2023 et modifiant d'autres dispositions*

Présenté à la commission des finances publiques

Le 21 novembre 2023

Réseau FADOQ

7665, boulevard Lacordaire
Montréal (Québec) H1S 2A7

Téléphone : 514 252-3017
Sans frais : 1 800 544-9058
Télécopie : 514 252-3154
Courriel : info@fadoq.ca

© Réseau FADOQ 2023

Responsables : Gisèle Tassé-Goodman, présidente et Danis Prud'homme, directeur général
Rédaction : Philippe Poirier-Monette, conseiller spécial en relations gouvernementales
Révision et correction : Sophie Gagnon

Table des matières

Présentation du Réseau FADOQ	3
Régime de rentes du Québec	4
Le régime supplémentaire	4
Les travailleuses et travailleurs d'expérience.....	5
Les personnes invalides pénalisées	6
Remarques de conclusion.....	7
Recommandations	8

Présentation du Réseau FADOQ

Le Réseau FADOQ est un regroupement de personnes de 50 ans et plus qui compte plus de 550 000 membres. Il y a 53 ans, l'objectif principal de la fondatrice, Marie-Ange Bouchard, était de briser l'isolement des aînés en leur offrant une panoplie d'activités de loisir, sportives et culturelles.

L'un des intérêts principaux de notre organisation est de faire des représentations auprès de différentes instances politiques dans le but de conserver et d'améliorer la qualité de vie des personnes aînées d'aujourd'hui et de demain. Ainsi, nous offrons notre collaboration et mettons notre expertise à profit afin d'encourager les différents paliers gouvernementaux à faire des choix judicieux tenant compte du contexte démographique qui fait du Québec l'une des sociétés occidentales dont le vieillissement de la population est le plus marqué.

Le Réseau FADOQ souhaite susciter une prise de conscience, dans l'objectif que la voix des personnes aînées soit représentée et surtout considérée dans les enjeux politiques. Bien que le vieillissement de la population soit un état de fait, cet enjeu ne doit pas être regardé par une lorgnette pessimiste.

Toutefois, il est nécessaire que les impacts du vieillissement de la population soient examinés sérieusement par les autorités gouvernementales. Le Réseau FADOQ estime qu'il est important de travailler à des solutions proactives et novatrices, permettant une évolution positive de notre société face à cette réalité.

Les revenus de retraite et la précarité financière chez les personnes aînées figurent parmi les sujets qui préoccupent grandement le Réseau FADOQ. À l'hiver 2023, notre organisation avait participé aux auditions publiques concernant le document de consultation sur le Régime de rentes du Québec (RRQ) intitulé *Un régime adapté aux défis du 21e siècle*. Il s'agit d'une obligation législative puisque la *Loi sur le régime de rentes du Québec* prévoit que le régime fasse l'objet d'une consultation publique en commission parlementaire tous les six ans. À cette occasion, une analyse de son financement est notamment effectuée et certains éléments peuvent être revus afin de mieux répondre aux besoins de la société québécoise.

Dans le cadre de cette consultation, le Réseau FADOQ a soumis 17 recommandations. Ces dernières touchaient tout autant les personnes proches aidantes, les personnes invalides, les travailleuses et travailleurs d'expérience et bien d'autres aspects. Dans la foulée des consultations, le gouvernement du Québec a fait le choix de retenir certaines propositions et d'en laisser d'autres de côté. Le projet de loi 35 vise à mettre en œuvre de nombreuses mesures, notamment certaines qui touchent le Régime de rentes du Québec.

Bien que de nombreux éléments soient inclus dans le projet de loi 35, le Réseau FADOQ se permettra de commenter exclusivement les aspects qui concernent le Régime de rentes du Québec. Par ailleurs, bien que notre organisation ait soumis de nombreuses propositions dans différents contextes par rapport au RRQ, nous nous contenterons d'aborder exclusivement les aspects qui sont touchés par le projet de loi 35, *Loi concernant la mise en œuvre de certaines dispositions du discours sur le budget du 21 mars 2023 et modifiant d'autres dispositions*.

Régime de rentes du Québec

La retraite est une étape de vie importante pour l'ensemble de la population. Le système de retraite au Québec doit faire en sorte que les personnes retraitées puissent bénéficier d'un taux de remplacement du revenu adéquat et qu'elles ne vivent pas dans une situation de précarité financière. La confiance du public envers le Régime de rentes du Québec est importante et il est primordial que le gouvernement du Québec s'efforce de la maintenir. Par ailleurs, dans le contexte d'une pénurie de main-d'œuvre, il est nécessaire que le RRQ ne décourage pas les travailleuses et travailleurs d'expérience à se maintenir sur le marché du travail. Dans cette section, différentes modifications proposées par le projet de loi 35 dans la foulée des consultations publiques sur le Régime de rentes du Québec ayant eu lieu à l'hiver 2023 seront analysées.

Le régime supplémentaire

Administré par Retraite Québec, le Régime de rentes du Québec est un régime public obligatoire qui assure aux travailleuses et travailleurs du Québec un revenu de base à la retraite. Chaque année, leurs revenus de travail sont inscrits au registre des personnes cotisantes de la RRQ, jusqu'au maximum des gains admissibles (66 600 \$ en 2023). Le montant de la rente de retraite équivaut actuellement à 25 % de la moyenne des revenus admissibles (jusqu'au maximum des gains admissibles). Notons toutefois que le taux de remplacement des revenus atteindra 33,33 % d'ici 2065 à la suite du déploiement complet du régime supplémentaire.

Pour permettre l'instauration de ce régime, le taux de cotisation sera rehaussé sur la période s'étalant jusqu'en 2025. De plus, le niveau de revenu couvert par le RRQ augmentera jusqu'à 114 % du maximum des gains admissibles pour le second volet du régime supplémentaire.

L'introduction d'un régime supplémentaire par le biais du Régime de rentes du Québec était souhaitable, puisqu'actuellement, le taux de remplacement des revenus préretraite de la part des régimes publics oscille autour de 40 %¹, alors que l'objectif est d'atteindre un taux de 70 % pour maintenir le même niveau de vie qu'avant la retraite. D'ailleurs, le Québec fait pâle figure au sein de l'OCDE, où le taux moyen de remplacement des revenus tourne plutôt autour de 53 %. Le Régime de rentes constitue un régime solide et fiable qui profite à la très grande majorité des travailleuses et travailleurs du Québec. Il importe d'utiliser au maximum cet outil économique puisque la planification de la retraite continue d'être un enjeu trop peu réfléchi.

Toutefois, le Réseau FADOQ est préoccupé par l'établissement du mécanisme d'ajustement automatique du financement du régime supplémentaire du RRQ. Un tel mécanisme prévoit des règles de rétablissement de la situation financière d'un régime si une situation défavorable l'exigeait. Dans le régime de base du RRQ, un mécanisme d'ajustement automatique du financement prévoyant une possible augmentation des cotisations a été introduit en 2011. Il s'agit d'un outil intéressant, puisqu'en cas de difficulté du régime, la responsabilité de redresser la situation financière est partagée entre le patronat et le salariat.

Lors de la création du régime supplémentaire, en 2018, la *Loi* a prévu que les prestations et les cotisations pourraient être modifiées en cas de déséquilibre financier. Les paramètres de ce mécanisme d'ajustement n'ont toutefois pas encore été définis. Au moment des consultations publiques sur le Régime de rentes du Québec, à l'hiver 2023, le Réseau FADOQ recommandait qu'en cas de déséquilibre du régime supplémentaire du RRQ, seules les cotisations puissent être modifiées afin de rétablir la situation financière.

Malheureusement, dans le projet de loi 35, le gouvernement du Québec propose des modifications qui pourraient être dommageables pour les travailleuses et travailleurs. Tout d'abord, le gouvernement ouvre la porte à une diminution des taux de première cotisation et de deuxième cotisation en cas de surplus dans le régime supplémentaire. Pour le Réseau FADOQ, cela viendrait diminuer la participation

¹ En combinant les revenus provenant du RRQ et du programme de la Sécurité de la vieillesse du gouvernement fédéral.

du patronat dans le RRQ et fragiliser l'assurance d'une rente viagère et indexée à l'inflation pour les personnes participantes puisque ce serait de ne pas agir avec précaution. C'est sur la base de revenus garantis par les deux premiers paliers du système de retraite (fédéral et provincial) que les stratégies de décaissement des actifs du troisième palier (épargne privée et régime complémentaire de retraite) sont planifiées par les citoyennes et citoyens. Notre organisation estime qu'en cas de bonne santé financière du régime, les surplus devraient permettre de bonifier le RRQ supplémentaire.

Le gouvernement du Québec propose également d'ajuster les rentes à la baisse en cas de mauvaise santé financière du régime. Pour le Réseau FADOQ, il est clair que les rentes ne devraient pas être ajustées à la baisse en cas de mauvaise santé financière du régime. En effet, des personnes ayant cotisé toute leur carrière pourraient ainsi voir leur rente précarisée une fois à la retraite, étant donné qu'elles feraient partie d'une cohorte visée par une situation financière défavorable du régime. Dans le contexte actuel du système de retraite au Québec, un tel mécanisme de transfert de risques vers l'individu pour un pilier si important du volet public de la retraite est tout simplement inacceptable. Rappelons que près de la moitié des travailleuses et travailleurs ne sont pas couverts par un régime complémentaire de retraite privé.

Le RRQ doit demeurer un régime à prestations déterminées avec indexation garantie afin d'assurer à toutes et tous une portion de sécurité et de prévisibilité à la retraite, et ce, pour le régime de base et pour le régime supplémentaire. Les risques de longévité, de rendement et d'inflation ont été jusqu'à présent assumés collectivement par le régime. Les régimes publics doivent à tout prix demeurer une source de revenu stable et prévisible. Derrière le prétexte de faire participer à l'effort financier les personnes retraitées en réduisant leurs bénéficiaires en situation de déséquilibre financier se cache une économie de coût pour les employeurs et employeuses.

De surcroît, il importe de maintenir la confiance du public envers le RRQ. Dans ses publications, Retraite Québec présente fréquemment le RRQ comme un régime de retraite garanti, généreux et à l'abri de l'inflation. En décidant d'ajouter des mécanismes d'ajustement automatiques du financement du RRQ qui affecteraient, notamment, les prestations ou leur indexation, le gouvernement du Québec fera en sorte de briser le lien de confiance des travailleuses et travailleurs envers le RRQ.

Le Réseau FADOQ recommande que le mécanisme d'ajustement automatique privilégié dans le régime supplémentaire du RRQ soit celui prévalant dans le RRQ de base, c'est-à-dire l'augmentation du taux de cotisation, autant pour les employés que pour les employeurs. Ce mécanisme permet de mieux répartir les coûts et les risques entre employeurs et travailleurs sans faire reposer les risques exclusivement sur ces derniers.

Les travailleuses et travailleurs d'expérience

Lors des consultations de l'hiver 2023, le Réseau FADOQ a effectué un plaidoyer afin d'éviter la contrainte pour favoriser le maintien des travailleuses et travailleurs d'expérience sur le marché du travail. En effet, le document de consultation du gouvernement du Québec évoquait la possibilité de rehausser l'âge minimal d'admissibilité à la rente de retraite du RRQ (de 60 à 62 ans, par exemple) et d'augmenter les pénalités pour le versement de la rente avant 65 ans. Pour le Réseau FADOQ, il était clair que le gouvernement du Québec ne devait pas aller de l'avant avec ces deux mesures.

Il s'agit de deux mesures qui auraient affecté de manière disproportionnée les personnes qui ne peuvent pas continuer à travailler malgré leur bonne volonté, notamment les individus ayant eu des ennuis de santé, un accident, une perte de capacité ou des responsabilités de proche aidance. Les gens ayant travaillé dans un milieu de travail pénible, dont les tâches usaient prématurément leurs capacités, auraient également été affectés. Par ailleurs, sans la mise en place de telles mesures contraignantes, les taux d'activité sont en constante amélioration au cours des dernières années.

Le Réseau FADOQ favorisait la mise en place de mesures incitatives et il est possible de constater que c'est cette avenue que le gouvernement du Québec a choisie dans le cadre du projet de loi 35. Tout d'abord, l'article 9 du projet de loi vise à protéger la rente de retraite des personnes de 65 ans et plus ayant une diminution de leurs revenus entre leur 65^e et leur 70^e anniversaire, ce qui est positif. Il s'agit

d'une disposition prévue au Régime de pension du Canada et c'est ce qui a été discuté lors des consultations publiques du Régime de rentes du Québec au début 2023. Ainsi, certaines personnes pourraient reporter leur demande de rente du RRQ au-delà de 65 ans tout en continuant à travailler, par exemple, à temps partiel, sans s'inquiéter d'un potentiel effet négatif sur le calcul de leur rente.

Le projet de loi 35 fixera à 72 ans l'âge d'admissibilité à une rente de retraite maximale. Cette mesure permettra donc à une travailleuse ou un travailleur d'expérience de continuer de travailler et de bonifier sa retraite pour une période supplémentaire. Bien qu'il y ait un âge à partir duquel il n'est plus avantageux de repousser l'âge de la retraite, le report du versement de la rente du RRQ jusqu'à 72 ans peut constituer un outil de plus à la disposition des individus afin de façonner leur stratégie de retraite. C'est le cas, notamment, en ce qui concerne le retrait de l'épargne privée (les REER, par exemple), laquelle sera moins imposée en l'absence d'un revenu supplémentaire lié au versement de la rente du RRQ. Cette modification pourrait également être intéressante pour les individus qui peuvent continuer de travailler, mais qui ne disposent pas d'un régime de pension agréé et dont l'épargne privée est insuffisante afin de leur assurer un niveau de vie décent à la retraite.

Ainsi, ces deux mesures destinées aux travailleuses et travailleurs d'expérience sont bien accueillies par le Réseau FADOQ.

Les personnes invalides pénalisées

Puisque le projet de loi 35 aborde également la situation des bénéficiaires d'une rente d'invalidité, notre organisation se permet également d'aborder cet enjeu. Par le biais du RRQ, le gouvernement du Québec soutient les personnes atteintes d'une invalidité grave et permanente qui les empêche de retourner sur le marché du travail, si ces individus ont suffisamment cotisé au Régime de rentes du Québec. Pour l'année 2023, le versement d'une rente d'invalidité peut atteindre 1 537,13 \$ par mois. Cette somme est composée d'un montant de 558,71 \$ identique pour tous les bénéficiaires et d'un montant qui varie en fonction des revenus de travail inscrits au nom de la personne cotisante au Régime de rentes du Québec. Elle est indexée en fonction de l'indice des prix à la consommation chaque année en janvier. Cette rente est donc ajustée au coût de la vie.

La rente d'invalidité sera automatiquement remplacée par une rente de retraite lorsque la personne bénéficiaire atteindra 65 ans. Toutefois, le montant de la rente de retraite sera réduit pour tenir compte des années au cours desquelles cette personne aura reçu une rente d'invalidité. La rente sera réduite de 3,6 % à 4,8 % pour chaque année (entre 0,3 % à 0,4 % par mois) où une rente d'invalidité aura été versée lorsqu'elle était âgée de 60 à 65 ans. Depuis janvier 2022, le gouvernement du Québec a abaissé les pénalités subies en les faisant passer d'un maximum de 36 % à 24 %. Néanmoins, des pénalités subsistent.

Rappelons que le bénéficiaire de la rente d'invalidité n'a pas choisi de se retrouver dans cette situation et que le Tribunal administratif du Québec (TAQ) a jugé ces pénalités discriminatoires. Pour le Réseau FADOQ, cette situation s'apparente à de la discrimination de la part de l'État. Ainsi, notre organisation recommande au gouvernement du Québec que les bénéficiaires de la rente d'invalidité du Régime de rentes du Québec recevant un versement de 60 à 65 ans ne soient pas pénalisés sur leur rente de retraite lorsqu'ils atteindront 65 ans.

Remarques de conclusion

Le Réseau FADOQ s'est permis de commenter les aspects du projet de loi 35 qui touchaient spécifiquement le RRQ puisqu'il s'agit du régime de toutes les Québécoises et tous les Québécois.

Le RRQ est directement concerné par les débats sur la transition travail-retraite, les transformations du marché du travail, les effets du vieillissement de la population sur l'économie et le financement des services publics ainsi que l'efficacité des mécanismes fiscaux de répartition de la richesse. On ne peut se pencher avec rigueur sur les propositions de mise à jour du RRQ sans minimalement tenir compte de ces aspects.

Certains éléments abordés à l'hiver 2023 pendant les consultations sur le RRQ ont fait l'objet de modifications législatives dans le projet de loi 35. C'est le cas des propositions touchant les travailleuses et travailleurs d'expérience. Ces mesures, bien accueillies, ont donné lieu à un débat public avant d'être insérées dans une pièce législative.

Toutefois, la diminution du taux de cotisation pour le régime supplémentaire du RRQ n'a pas fait l'objet de discussions et n'a pas été abordée lors des consultations publiques sur le RRQ en février 2023, ni été mentionnée dans le dernier budget. Cet aspect a été inséré dans le projet de loi 35 sans être annoncé au préalable. Pourtant, la commission des finances publiques concluait à l'hiver 2023 qu'il était nécessaire que les mesures retenues à la suite de la consultation publique permettent de maintenir une marge de manœuvre financière suffisante pour assurer la santé financière du RRQ. Cette proposition aura l'effet inverse.

Une autre mesure qui mérite d'être dénoncée concerne la possibilité d'ajuster les rentes à la baisse en cas de mauvaise santé financière du régime, toujours en ce qui concerne le régime supplémentaire du RRQ. L'adoption d'une telle proposition fera en sorte que le RRQ ne sera plus un régime à prestations déterminées, mais bien un régime à prestations cibles. Il s'agit d'une mesure qui affectera durablement le lien de confiance des travailleuses et travailleurs du Québec envers leur régime de retraite public.

Par ailleurs, le projet de loi 35 aurait pu être l'occasion pour le gouvernement du Québec de faire en sorte que les bénéficiaires de la rente d'invalidité du Régime de rentes du Québec recevant un versement de 60 à 65 ans ne soient pas pénalisés sur leur rente de retraite lorsqu'ils atteindront 65 ans.

Finalement, le Réseau FADOQ se permet de rappeler que notre organisation a présenté un grand nombre de recommandations relativement au RRQ qui ne sont pas dans le présent avis. Néanmoins, notre organisation continue d'estimer que les personnes proches aidantes méritent une reconnaissance accrue, notamment par le biais du RRQ, mais également que la prestation de décès devrait être augmentée et que l'établissement d'un Conseil des partenaires de la retraite est nécessaire.

Recommandations

- 1- Que le mécanisme d'ajustement automatique retenu pour le régime supplémentaire du RRQ soit le même que celui prévalant dans le RRQ de base, soit l'augmentation du taux de cotisation, autant pour le patronat que pour le salariat.
- 2- Que les règles de calcul de la rente de retraite soient modifiées afin d'intégrer un mécanisme de protection de la rente pour éviter que les gains de travail réalisés après 65 ans réduisent la moyenne de gains utilisée pour le calcul de la rente future.
- 3- Que l'âge d'admissibilité à une rente de retraite maximale soit fixé à 72 ans.
- 4- Que les bénéficiaires de la rente d'invalidité du Régime de rentes du Québec recevant un versement lorsqu'ils sont âgés de 60 à 64 ans ne soient pas pénalisés sur leur rente de retraite du RRQ lorsqu'ils atteindront 65 ans.