

Le 6 août 2009

CAS – 002M
C.G. – Vers un Régime
de rentes du Québec
renforcé et plus équitable

Monsieur Geoffrey Kelley
Président
Commission des affaires sociales
Assemblée nationale
Édifice Pamphile-Le May
1035, rue des Parlementaires, 3^e étage
Québec (Québec) G1A 1A3

Objet : Consultation sur le régime de rentes du Québec
Notre dossier : 26410 - Référence: 138040

Monsieur le Président,

Le Barreau du Québec a pris connaissance avec un vif intérêt du document de consultation publié par la Régie des rentes du Québec et intitulé "*Vers un régime de rente du Québec renforcé et plus équitable*" ainsi que du document intitulé "*Étude d'impact des pistes de solutions*". L'Assemblée nationale a confié le 17 juin dernier à la Commission des affaires sociales le mandat de faire une consultation générale sur ces documents.

Le gouvernement du Québec cherche à construire un consensus social et politique sur les défis à relever et les orientations à prendre pour assurer aux retraités du XXI^{ème} siècle un régime moderne à la hauteur de notre richesse collective et respectueux des grands principes d'équité et de solidarité entre les générations¹.

L'article 216 de la *Loi sur le régime des rentes du Québec* prévoit qu'au moins une fois tous les trois ans la Régie doit faire préparer une évaluation actuarielle de l'application de la loi et de l'état du compte de la Régie. Les propositions formulées dans le cadre du document de consultation sont basées sur l'analyse actuarielle au 31 décembre 2006. Cette étude ne tient donc pas compte des derniers développements économiques et des difficultés financières récentes de la Caisse de dépôt et placement². Par ailleurs, l'article 218.1 prévoit qu'au moins à tous les six ans la Commission compétente de l'Assemblée nationale tient une consultation publique portant sur l'examen de l'application de la loi ainsi que sur l'opportunité de modifier tant les prestations prévues que le taux de cotisation. La dernière consultation a eu lieu en 2004.

¹ Document de consultation, page 3.

² La Régie a publié en avril 2008 un *Rapport actuariel modifiant l'analyse actuarielle du Régime de rentes du Québec au 31 décembre 2006*; ce rapport avait pour but de mesurer les effets du Projet de loi 68 sur les résultats de l'analyse actuarielle au 31 décembre 2006. Voir Annexe 1 du document de consultation.

Dans le respect de la loi, la consultation devrait donc être différée à l'année 2010 de manière à bénéficier des résultats de la prochaine évaluation actuarielle qui sera requise au 31 décembre 2009.

Le Barreau du Québec est plus spécialement préoccupé par des impacts potentiels ou appréhendés de certaines mesures sur les groupes économiquement ou socialement vulnérables (femmes, handicapés, chômeurs systémiques). En effet, il semble que celles et ceux qui ont eu pendant leur carrière (18 à 60 ou 65 ans) des années à revenus nuls ou très faibles, à savoir les gens aux études, au chômage, en maladie, en congés sans solde pour raisons familiales ou autres et les personnes en retraite anticipée subiraient des impacts négatifs de la réforme.

Au chapitre des droits économiques et sociaux, rappelons l'article 45 de la *Charte des droits et libertés de la personne*: "Toute personne dans le besoin a droit, pour elle et sa famille, à des mesures d'assistance financières et à des mesures sociales, prévues par la loi, susceptibles de lui assurer un niveau de vie décent". Les droits économiques et sociaux qui comprennent le droit à la sécurité du revenu au moment de la retraite sont aussi édictés sur le plan du droit international, notamment par l'article 9 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels³. À l'instar de la Commission des droits et libertés de la personne et des droits de la jeunesse, le Barreau est d'avis qu'un débat public doit s'engager sur la portée des droits économiques et sociaux dans le cadre d'un réexamen de la *Charte des droits et libertés de la personne*.

D'autre part, le Québec a ratifié le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (PIDESC). Le Comité d'experts, constitué pour interpréter ce Pacte, a adopté différentes observations générales. Il s'en dégage certains principes de base dans la mise en œuvre des droits énoncés par le Pacte, notamment que celle-ci doit être faite de façon progressive au maximum des ressources disponibles excluant à priori toute régression quant aux droits accordés. De même, si des difficultés financières sont soulevées pour revoir certains droits accordés, il est précisé que les États doivent prioritairement protéger les groupes vulnérables⁴.

Dernièrement, le comité a adopté une nouvelle observation générale concernant le droit à la sécurité sociale⁵. Il y énonce notamment que lorsque les régimes de sécurité sociale assujettissent les prestations au versement de cotisations, les États parties devraient prendre des mesures pour éliminer les facteurs qui empêchent notamment les femmes de cotiser sur un pied d'égalité à ces régimes (présence intermittente sur le marché du travail en raison de leurs responsabilités familiales et inégalités des salaires, par exemple), ou veiller à ce que ces régimes intègrent ces facteurs dans les modalités de calcul des prestations (par exemple en tenant compte dans la détermination des droits à pension des périodes consacrées à l'éducation des enfants ou à des soins à des adultes à charge).

Le Barreau estime que ces principes devraient guider l'analyse des modifications proposées.

³ R.T. Can., 1976, no. 46, (entrée en vigueur pour le Canada le 19 août 1976).

⁴ Comité des droits économiques, sociaux et culturels, "La nature des obligations des États parties au Pacte International relatif aux droits économiques, sociaux et culturels", observation générale no 3, 14 décembre 1990.

⁵ Comité des droits économiques, sociaux et culturels, observation générale, no. 19, doc. NU E/C. 12/GC 19, 4 février 2008.

De plus, les modifications proposées semblent présumer de la disponibilité d'emplois rémunérateurs pour les personnes âgées. Le Barreau trouverait opportun que des données soient mises à la disposition de la société civile dans le cadre de la présente consultation concernant les types d'emplois disponibles et les conditions de travail que les personnes effectuant le choix de retarder leur décision de prendre leur retraite peuvent entrevoir. De même, le document de consultation indique que les Québécois choisissent de prendre leur retraite plus tôt qu'ailleurs. Peut-être serait-il opportun de vérifier si des données ou des études existent pour expliquer cette différence afin de cerner l'éventuelle efficacité des modifications proposées.

Les observations, commentaires et préoccupations du Barreau du Québec s'articulent autour des thèmes suivants:

- Le taux de cotisation et l'évaluation actuarielle
- La suppression de la règle d'exclusion des années les moins bien rémunérées
- Les prestations aux conjoints survivants
- La bonification du régime des rentes du Québec.

Taux de cotisation et évaluation actuarielle

Ce projet est en grande partie justifié, selon la Régie, par une nécessité de respecter le principe d'équité inter-générationnelle, sous la menace que les générations futures, trouvant le fardeau des cotisations trop élevées, pourraient décider d'arrêter de cotiser et de mettre fin à ce régime de protection des aînés. Pour que ce principe soit entièrement respecté, il faut mettre en place un système où le taux de cotisation sera stable sur une très longue période de temps et où les prestations elles-mêmes doivent rester sensiblement les mêmes ou avoir la même valeur tout au long de la période. Toute variation importante de ce taux ou de la valeur des prestations viendrait remettre en question le principe d'équité inter-générationnelle. En d'autres mots, il faut être relativement certains que les changements qui seront apportés par la réforme envisagée n'auront pas à être revus à brève ou moyenne échéance. Or, dans l'état actuel de la documentation mise à la disposition de cette consultation, il est fort vraisemblable que cette condition ne sera pas satisfaite et que les changements proposés devront être suivis d'autres changements.

En effet, pour faire ses propositions, la Régie s'appuie sur une évaluation actuarielle du RRQ qui donne une image du régime au 31 décembre 2006, c'est-à-dire avant le déclenchement de la crise financière et économique de 2008-2009. Pour pouvoir prétendre instaurer un régime équitable envers toutes les générations, il est essentiel d'avoir une vue complète de la situation. A cette fin, le gouvernement doit différer la consultation sur le relèvement du taux de cotisation jusqu'à ce que les résultats de l'évaluation actuarielle statutaire au 31 décembre 2009 soient connus.

La suppression de la règle d'exclusion des années les moins bien rémunérées

Outre la hausse des cotisations, la principale modification proposée du côté des prestations soulève un réel questionnement sur le plan de la discrimination à l'égard des femmes, des gens affectés ou ayant été affectés par un handicap ou une invalidité ainsi qu'à l'égard des personnes de condition sociale modeste. En effet, le principal mécanisme proposé par la Régie pour « encourager » les travailleurs à rester au travail plus longtemps (en fait : pour les décourager de prendre une retraite trop hâtive en les pénalisant lors d'une retraite anticipée) est la suppression de la règle d'exclusion des années les moins bien rémunérées. En d'autres mots, si le projet de la Régie est accepté, le salaire moyen qui serait utilisé aux fins d'établir la rente de retraite serait calculé sur une moyenne de 40 années de travail sans la possibilité de retrancher les 15% d'années les moins bien rémunérées. Cela réduirait de façon significative le salaire moyen des femmes qui se sont absentes du marché du travail pendant des années pour s'occuper d'un parent vieux ou malade ou pour s'occuper d'un ou plusieurs enfants, celui de toutes les personnes qui ont eu la malchance de connaître des périodes de chômage forcé ou des périodes d'invalidité (handicap). Cette mesure apparaît avoir un effet préjudiciable discriminatoire puisqu'elle frappe de façon plus significative les femmes, les gagne-petits, les personnes handicapées et les personnes qui ont connu une période d'invalidité ou de chômage en éliminant une règle prenant en compte leur réalité.

L'étude d'impact évoque une augmentation de la rente en fonction du nouveau mode de calcul pour les personnes demeurant sur le marché du travail mais une réduction significative de celle-ci pour ceux et celles qui prennent leur retraite à 60 ans. Il serait opportun de documenter si les causes de ce retrait correspondent à des situations similaires à celles énoncées plus haut et correspondent réellement à un choix volontaire.

Le Barreau du Québec s'inquiète de la mise en place éventuelle d'une telle mesure qui s'avère à l'opposé des principes énoncés par le Comité d'experts du PIDES. Existe-t-il d'autres mesures possibles?

Par exemple, la méthode préconisée par les administrateurs du Régime de pensions du Canada (RPC) consiste à augmenter la pénalité actuarielle en cas de retraite anticipée; cette méthode a le grand mérite d'être transparente et de cibler uniquement le fait de prendre une retraite anticipée plutôt que le fait d'avoir moins d'années de travail que la moyenne des travailleurs; pour le reste du Canada, le gouvernement canadien, contrairement à la Régie, a proposé d'augmenter la protection accordée aux groupes défavorisés en augmentant le nombre d'années qu'on pourra exclure aux fins du calcul de la moyenne des salaires; cependant, le gouvernement canadien a le même objectif que la Régie de restreindre l'accès à la retraite anticipée et a décidé d'augmenter les pénalités actuarielles en cas de retraite anticipée.

Il existe aussi la méthode proposée par certains groupes qui consiste à augmenter la période de référence pour établir la moyenne des salaires (42 années au lieu de 36 années, à l'âge de 60 ans).

En prenant l'une ou l'autre de ces méthodes ou une combinaison de ces méthodes, la Régie ne pourrait-elle pas atteindre son but de restreindre l'accès à la retraite anticipée sans affecter principalement les groupes les plus vulnérables de la société?

De plus, en retenant la méthode utilisée par le RPC plutôt que celle proposée, la Régie se rapprocherait du RPC plutôt que de s'en éloigner, ce qui correspondrait à l'un des buts explicitement poursuivis par la Régie, soit de maintenir l'équivalence avec le RPC.

Prestations aux conjoints survivants

La Régie a déjà constaté lors d'une consultation précédente, et le note dans son document, que les valeurs sociétales en rapport avec la protection des conjoints se sont transformées assez radicalement tout comme se sont modifiées les situations familiales. Les nouvelles prestations proposées chercheraient à refléter l'évolution des situations familiales et des valeurs. Cependant, avant de prendre une décision qui pourrait engager quelques cohortes de travailleurs sinon une ou deux générations, il serait peut-être judicieux de procéder à une consultation publique plus large et davantage publicisée que celle qui est menée présentement. Ce serait peut-être l'occasion d'élargir le débat aux autres lois où l'on retrouve la même notion de conjoint ou une notion très proche. Tôt ou tard, les prestations prévues pour les conjoints dans les autres lois, notamment dans la *Loi sur les régimes complémentaires de retraite*, seront elles aussi transformées. Il ne serait pas impossible de concevoir que les prestations destinées aux conjoints survivants seraient complètement remplacées par des prestations à un ou des bénéficiaires choisis par le participant, sous réserve d'une protection obligatoire en faveur des enfants mineurs. Si telle est la direction dans laquelle on s'engage, les citoyens et travailleurs auraient tout avantage à en prendre connaissance aussitôt que possible. Le Barreau réclame une consultation et un débat publics sur cette question.

Bonification à long terme du RRQ

À la fin de son document de consultation, quittant ses propositions de modification à court terme, la Régie suggère deux avenues à explorer pour améliorer les revenus de retraite des travailleurs du Québec. Une de ces avenues consiste à offrir aux travailleurs la possibilité de verser des cotisations volontaires (additionnelles à celles versées au RRQ) et de confier la gestion de ces économies à un organisme public.

L'autre avenue de réflexion suggérée par la Régie soulèverait beaucoup de débats. En effet, la Régie propose de relever le niveau du salaire admissible au RRQ. Actuellement, le RRQ paye une rente de retraite correspondant à 25% du salaire moyen de carrière mais ce salaire moyen ne peut dépasser 46 300 \$ (en 2009). Le projet consisterait à relever ce maximum jusqu'à un niveau de 60 500 \$ environ.

Cette proposition entraînerait, notamment, les effets suivants:

- 1) les gens ayant un revenu supérieur à 46 300 \$ et qui n'ont pas de régime de retraite privé obtiendraient une meilleure rente de retraite ; leur taux d'épargne retraite augmenterait;
- 2) les employeurs, et les employés gagnant plus de 46 300 \$ qui, aujourd'hui, n'ont aucun régime de retraite, se verraient obligés de verser des cotisations de retraite sur une nouvelle tranche de salaire;
- 3) pour ceux qui ont un tel niveau de revenu et qui ont un régime de retraite, le RRQ se substituerait à leur régime;
- 4) il y aurait plus d'argent dans la Caisse provenant du RRQ, solidifiant ainsi ses placements.

Les cotisations additionnelles au RRQ représenteraient des sommes importantes autant pour les employés que pour les employeurs et influenceraient éventuellement la compétitivité de ces derniers par rapport à leur concurrents des autres provinces. Il est donc impératif de soumettre cette idée de bonification du RRQ à une plus large consultation que celle menée présentement.

Ces effets immédiats en entraîneraient probablement un autre, soit la fermeture et la liquidation de plusieurs régimes de retraite à cotisations déterminées et plusieurs REER collectifs et peut-être aussi des régimes à prestations déterminées.

De fait, ce débat ne peut s'enclencher sans avoir des données ou projections quant aux effets concrets sur les programmes de retraite mis en place par les employeurs et notamment sur les régimes complémentaires. Actuellement, plusieurs de ces régimes vivent des transformations radicales ou sont même dissous. Historiquement, la construction du système de protection du revenu des personnes à la retraite ayant des revenus moyens ou élevés reposait sur l'existence de tels régimes complémentaires et sur l'existence d'une épargne collective ou individuelle au moyen de mécanismes comme les REER. Le débat proposé doit pouvoir bénéficier de données concrètes sur les effets actuels que vivent les régimes complémentaires et les mécanismes d'épargne collective ou personnelle afin d'y apporter une solution adéquate.

Au cours des différentes consultations au fil des années, depuis l'instauration des régimes publics de retraite basés sur des cotisations, des solutions différentes de celle de hausser le maximum assurable annuel ont été mises de l'avant dont notamment une hausse du niveau de protection assumée par les régimes publics de 25 % à possiblement 50 %. Le Barreau soumet que l'évolution de la situation économique actuelle impose de documenter davantage le débat et de l'élargir aux différentes solutions qui ont été au centre des consultations antérieures.

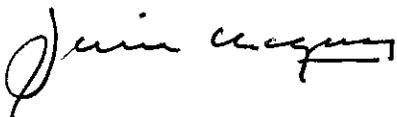
Il a été convenu dès la mise en place du système de protection du revenu de retraite de chercher à réaliser deux fonctions essentielles. En premier lieu, s'assurer que les personnes âgées disposent de revenus leur permettant de vivre en toute dignité quelles qu'aient été leurs circonstances pendant leurs années de vie active. Cela correspond aux programmes de la Sécurité de la vieillesse administrés par le gouvernement fédéral. En deuxième lieu, maintenir un rapport raisonnable entre le revenu que gagnait une personne avant la retraite et celui dont elle dispose par la suite, afin que la retraite n'entraîne pas une baisse marquée de son niveau de vie⁶. Cela correspond aux régimes de retraite publics et aux régimes privés.

Les régimes publics de retraite et les régimes complémentaires de retraite doivent être considérés dans leur ensemble et dans le cadre de la politique de sécurité sociale. Le document de consultation ne comporte aucun développement ni aucune analyse sur l'impact des mesures proposées sur les régimes complémentaires de retraite. La place du régime public obligatoire par rapport aux régimes privés doit être considérée dans le cadre d'un débat public plus large. Ce débat implique un processus de consultation transparent prévoyant l'accès à des documents vulgarisés et des délais raisonnables pour en prendre connaissance et formuler des commentaires éclairés.

En conclusion, le Barreau du Québec est d'avis qu'un débat public élargi doit se tenir au sujet du système de revenu de retraite au Québec et au Canada.

Souhaitant que ces commentaires soient utiles à votre réflexion, nous vous prions d'agréer, Monsieur le Président, nos plus cordiales salutations.

Le bâtonnier du Québec,



Pierre Chagnon
PC/cb

Réf. : 0050