



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*

**21 août 2009**

Pour information : **Force Jeunesse**  
210, Ste-Catherine Est, Bureau 300  
Montréal (QC)  
H2X 1L1

Téléphone: 514.396.3380  
Télécopieur: 514. 396.7140  
[www.forcejeunesse.qc.ca](http://www.forcejeunesse.qc.ca)

Rédaction : **Julie Dassylva**, vice-présidente contenu  
**Philippe-Olivier Giroux**, vice-président communication  
**Jonathan Plamondon**, président

Le masculin est employé tout au long du document dans le but d'alléger le texte.

## *Au sujet de Force Jeunesse...*

Créé en 1998, Force Jeunesse est un regroupement de jeunes travailleurs visant la défense et l'amélioration des conditions de travail et des perspectives d'emploi de la relève, de même que l'équité intergénérationnelle dans les politiques publiques.

Le groupe agit concrètement en revendiquant des mesures qui améliorent la situation économique et sociale des jeunes. Nous intervenons également lors de débats d'intérêt public, tout en organisant des activités de réflexion et en favorisant la concertation des groupes jeunes.

Force Jeunesse est composé de membres individuels et des membres associatifs suivants :

- Association des jeunes médecins du Québec (AJMQ)
- Association des étudiantes et des étudiants de Laval inscrits aux études supérieures (AELIÉS)
- Fédération des associations étudiantes du campus de l'Université de Montréal (FAÉCUM)
- Comité jeunesse de l'Ordre des infirmières et infirmiers du Québec (OIIQ)
- Comité jeunesse du syndicat des employés de l'ÉTS
- Comité jeune du Syndicat canadien de la fonction publique (SCFP)

En collaboration avec le Regroupement des jeunes chambres de commerce du Québec (RJCCQ), Force Jeunesse organise depuis 2006 le colloque « Bâtissons l'avenir ». Cet événement permet annuellement à plus de 300 participants de débattre d'enjeux fondamentaux qui auront un impact immédiat ou futur sur les jeunes générations, tels que le développement durable, les affaires internationales, le système de santé, le marché du travail et le défi de la diversité culturelle en emploi.

Force Jeunesse siège au comité des partenaires de la Stratégie d'action jeunesse et au Comité consultatif Jeunes d'Emploi Québec.

Rappelons finalement que Force Jeunesse avait été l'instigateur, en novembre 2005, d'une coalition d'organismes jeunesse à laquelle avaient adhéré les trois ailes jeunesse des principaux partis politiques québécois et qui demandait au gouvernement du Québec d'entamer le remboursement de la dette publique. Cette démarche avait précédé la création du Fonds des générations.

## *Résumé exécutif*

L'équité intergénérationnelle est un principe qui commande une distribution équitable dans le temps des coûts et des bénéfices associés aux décisions collectives d'une société. Selon Force jeunesse, les bénéfices du Régime de rentes du Québec (RRQ) n'ont historiquement pas été équitables envers les différentes générations et certaines faiblesses structurelles du Régime laissent présager que ces iniquités pourraient se poursuivre dans le futur.

Avec les changements démographiques majeurs à survenir au Québec au cours des prochaines années et en l'absence d'une capitalisation adéquate du Régime, les prochaines générations de travailleurs pourraient se voir imposer un taux de cotisation beaucoup plus élevé que leurs parents pour n'obtenir, le moment de leur retraite venu, qu'une rente équivalente. Une telle situation serait évidemment inéquitable d'un point de vue intergénérationnel.

Or à cause des récents déboires de la Caisse de dépôt et placement du Québec et d'un taux de cotisation trop bas, la réserve de fonds du RRQ pourrait s'épuiser dès 2036. Le Régime se retrouverait alors dans une situation telle que décrit ci-dessus. Qui plus est, dans l'intervalle, la diminution du niveau de la réserve causerait également une baisse du taux de rendement du RRQ.

Force jeunesse constate par ailleurs que la gestion passée du RRQ a causé certaines injustices intergénérationnelles, ce qui nous porte à croire que le mécanisme de fixation des cotisations, où les élus ont la charge de déterminer le niveau de la cotisation, n'est peut-être pas idéal pour garantir une gouvernance du Régime qui soit équitable envers toutes les générations. Ces injustices ont considérablement miné le taux de rendement du Régime, au détriment des plus jeunes générations, et l'on doit tenter de corriger cela.

Force jeunesse propose par conséquent :

Que soit haussé aussi rapidement que possible le taux de cotisation du Régime de rentes, jusqu'à ce qu'il atteigne le niveau du taux de cotisation d'équilibre.

Que la Régie des rentes propose un plan de recapitalisation du Régime, permettant minimalement de retrouver un niveau de réserve équivalent à 2007, et qu'elle envisage la possibilité de porter la réserve à un niveau supérieur, afin d'augmenter le rendement du Régime.

Que le gouvernement étudie la possibilité de dédommager les individus qui ont subi un taux de rendement défavorable par l'introduction d'un crédit d'impôt modulé selon l'année de naissance.

Que la Régie des rentes effectue une analyse sur la pertinence d'utiliser d'autres indicateurs, en complément de l'IPC, pour fixer le niveau d'indexation des rentes.

Que soient octroyés à la Régie des rentes du Québec les pouvoirs adéquats en matière de fixation des cotisations, afin qu'elle puisse assurer d'elle-même, via une commission interne et suite à des consultations publiques, la viabilité du Régime.

Que soit réservée une place à un représentant jeune sur le conseil d'administration de la Régie.

## Introduction

Lors du dévoilement du document de consultation *Vers un Régime de rente du Québec renforcé et plus équitable*, les membres de Force jeunesse se sont sentis interpellés au premier plan par les préoccupations soulevées dans le document. Globalement, la question qu'y soulève la Régie des rentes du Québec est : quels sont les moyens à utiliser pour assurer la viabilité du Régime de rentes du Québec pour le futur?

Aux yeux de Force jeunesse, l'équité entre les générations est un sujet qui ne pourra être écarté des débats qui se tiendront dans le cadre des consultations sur le document. Face aux défis importants auxquels est confronté le Régime, entre autres les changements démographiques à venir et des récents déboires de la Caisse de dépôt et placement du Québec, nous croyons que toute proposition de modification au Régime devra être scrupuleusement examinée sous l'angle de l'équité intergénérationnelle, afin que le renforcement du Régime ne se fasse pas à l'avantage, ou au détriment, unique d'une ou de plusieurs cohortes de citoyens.

Le Régime de rentes du Québec est l'une des pierres d'assise d'un modèle québécois juste et équitable envers toutes les générations, puisqu'il est intrinsèquement un outil de transfert des richesses des jeunes cohortes de citoyens vers les plus âgées. Si les multiples raisons qui ont justifié sa mise en place lors de la Révolution tranquille restent, pour nous, toujours aussi pertinentes, nous constatons toutefois qu'un déséquilibre s'est forgé au fil du temps. À l'heure actuelle, en tant que jeunes, nous ne pouvons que ressentir une certaine indignation lorsque nous voyons l'état dans lequel se trouve le Régime : la dépréciation du taux de rendement du Régime avec les années et le risque de disparition de la réserve d'ici 2036 laissent planer la vague impression que certains de nos prédécesseurs auront profité bien plus largement du Régime que nous ne serons en mesure de le faire.

Nos commentaires ne se borneront toutefois pas à un cri d'indignation. Nous croyons en effet qu'il est, d'abord et avant tout, urgent d'agir rationnellement afin d'assurer le renforcement du Régime de rentes du Québec. Les jeunes générations ne peuvent accepter de voir se déprécier ce programme-phare de la sociale-démocratie québécoise, à la veille de subir pleinement les impacts

d'un choc démographique. Nous croyons aussi fermement que les prochaines années constitueront en quelque sorte « une dernière chance » de réparer, partiellement, certaines erreurs du passé. En effet, au fur et à mesure que les membres de la génération issue du baby-boom passeront du statut de travailleurs à celui de retraités, nous perdrons progressivement la possibilité de corriger certaines disparités historiques entre les générations. Il est donc minuit moins une pour s'assurer que le Régime de rentes du Québec soit équitable envers toutes les générations et c'est dans cet esprit que nous vous portons ce mémoire à votre attention.

Nous débiterons par une brève présentation du concept d'équité intergénérationnelle et de sa signification dans le contexte québécois. Par la suite nous exposerons le contexte dans lequel évolue le RRQ ainsi que les éléments de fonctionnement qui ont engendré une iniquité intergénérationnelle au sein du Régime. Nous présenterons enfin différentes solutions pour rétablir, autant que faire se peut, l'équité entre les générations.

## Première section

# Équité intergénérationnelle au Québec

### *Qu'est-ce que l'équité intergénérationnelle ?*

L'équité intergénérationnelle est un principe qui commande une distribution équitable dans le temps des coûts et des bénéfices associés aux décisions collectives d'une société.

Ce principe s'inspire de la méthode de « *compte par génération* » (ou « comptabilité générationnelle »)<sup>1</sup>, popularisée par Kotlikoff<sup>2</sup> afin de prendre en compte les différences de traitement entre générations dans le paiement et l'utilisation des services sociaux. L'idée derrière le concept est de bien connaître l'apport financier de chaque génération - son *passif* - et de le comparer avec les services qu'elle obtient en retour, c'est-à-dire l'*actif*. On dit qu'il y a équité intergénérationnelle lorsque le rapport des passifs et des actifs de chaque génération est similaire.

De façon globale, ce concept peut être appliqué à tous milieux ou toutes organisations qui nécessitent une contribution de l'ensemble de leurs membres et dont chacun retire une compensation. 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.

---

<sup>1</sup> Didier Blanchet, *Mesurer l'équité intergénérationnelle : le choix des indicateurs*, Le Conseil d'orientation des retraites, réunion plénière du 7 novembre, document # 6, France, 1998, p.1.

<sup>2</sup> Laurence J. Kotlikoff, *Generational accounting: Knowing who pays, and when, for what we spend*, Free press, États-unis, 1992.

Dans un article paru récemment<sup>3</sup>, le fiscaliste Luc Godbout soulignait de la manière suivante le rôle éthique de l'équité intergénérationnelle en matière de gestion des finances publiques :

*La notion d'éthique en matière de finances publiques sera définie ici comme l'ensemble des règles de conduite nécessaire au développement et à la protection du bien commun. Ce bien commun comprend la solidarité découlant de l'offre de services publics et le développement durable. Appliqué aux finances publiques, ce dernier se traduit par l'engagement implicite à une justice entre les générations de manière à assurer le bien-être des générations d'aujourd'hui sans compromettre celui des générations de demain.*

Dans le cadre de la gouvernance de notre société, faire fi du principe d'équité intergénérationnelle reviendrait, par exemple, à accepter que, sous couvert de combattre directement ou indirectement certaines inégalités sociales, des politiques publiques puissent être discriminatoires ou inéquitables envers certaines générations, ce qui est un paradoxe plutôt dérangeant.

Selon Force jeunesse, le Régime de rentes du Québec (RRQ) loge malheureusement à cette enseigne. En effet, si l'objectif du Régime est de permettre à tout citoyen québécois de bénéficier d'une protection financière de base contre la perte du revenu d'emploi pouvant résulter de la retraite, du décès ou de l'invalidité, force est de constater que d'un point de vue historique, les bénéfices du Régime n'ont pas été équitables envers les différentes générations. Qui plus est, certaines faiblesses structurelles du Régime laissent présager que ces iniquités ne pourraient que se poursuivre au cours des années à venir.

Mentionnons par ailleurs que le RRQ n'est pas le seul service (ou politique) publiques du Québec à être source d'équité intergénérationnelle. En effet, lors la Révolution tranquille, le compte par génération n'a pas été employé comme indicateur lorsque ont été élaborées un grand nombre des politiques publiques québécoises toujours en vigueur à l'heure actuelle.

Pour s'en convaincre, on n'a qu'à jeter brièvement un coup d'œil à l'endettement collectif québécois. La dette collective du Québec représente 54% de notre produit intérieur brut. Or la proportion de cette dette qui est issue de déficits budgétaires passés (donc de dépenses courantes) représente 60% du total (soit donc l'équivalent de 32,3% du PIB du Québec !).

L'ennui avec cette partie de la dette, c'est que les futures générations devront en assumer le paiement et ne retireront en échange, puisqu'elle a servi, à l'époque, à financer des dépenses courantes. À la différence d'un endettement qui permet l'acquisition d'actifs transférables aux prochaines générations, on n'a qu'à penser aux projets d'Hydro-Québec ou à la mise en place d'un réseau d'universités par exemple, les dépenses courantes n'ont pas nécessairement un impact à long terme et ne profitent généralement pas aux générations futures.

---

<sup>3</sup> Luc Godbout, *La Loi sur l'équilibre budgétaire : au service de la protection du bien commun*, dans *Éthique publique*, Volume 10 numéro 1, Montréal, éditions Liber, p.52.



L'exemple de la dette illustre de façon très visible un problème d'équité intergénérationnel dont les effets se font sentir en ce moment maintenant.

Si l'on se permet un peu de prospective, on peut voir plusieurs autres cas d'iniquité intergénérationnelle se profiler à l'horizon. Ainsi, on peut craindre que des hausses de tarifs / réduction de services importantes puissent être nécessaires, au cours des prochaines années, afin de rééquilibrer le budget du Québec et, par exemple, de faire face à une augmentation des coûts du système de santé ou des coûts d'entretien des infrastructures.

Les jeunes auraient ainsi à payer plus, pour recevoir des services auxquels leurs parents ont eu accès à un coût moindre.

Si l'on ne peut prévoir facilement l'ampleur d'une iniquité intergénérationnelle qui en est encore à survenir, dans le cas du Régime des rentes du Québec, on dispose déjà en ce moment d'indicateurs qui signalent, sans équivoque, que le Régime a souffert d'un manque d'équité intergénérationnelle par le passé et que cette situation pourrait s'accroître dans le futur advenant qu'aucune action ne soit prise.

## **Deuxième section**

### **Le Régime de rentes du Québec**

#### ***Contexte***

On ne peut se pencher sur la question de l'iniquité intergénérationnelle du Régime de rentes sans prendre en considération le contexte dans lequel ce dernier évolue. Nous présentons donc, dans cette deuxième section, deux éléments de contexte qui affectent de façon majeure le Régime : le défi démographique auquel fait face le Québec et les récents déboires de la Caisse de dépôt et de placements du Québec. Nous expliquons également comment certains éléments propres à la mécanique du Régime doivent être pris en compte pour bien définir les problèmes qu'il vit en ce moment et qui nous interpellent.

#### ***Défi démographique***

Des changements démographiques majeurs sont à survenir au Québec au cours des prochaines années. En effet, avec la progression des cohortes de *baby-boomers* vers l'âge de la retraite, la proportion des individus de 65 ans et plus (en âge de prendre leur retraite) par rapport aux individus âgés de 20 à 64 ans (le cœur de la population active) passera de 4,6 en 2005 à 1,9 en 2050 (figures 1 et 2).

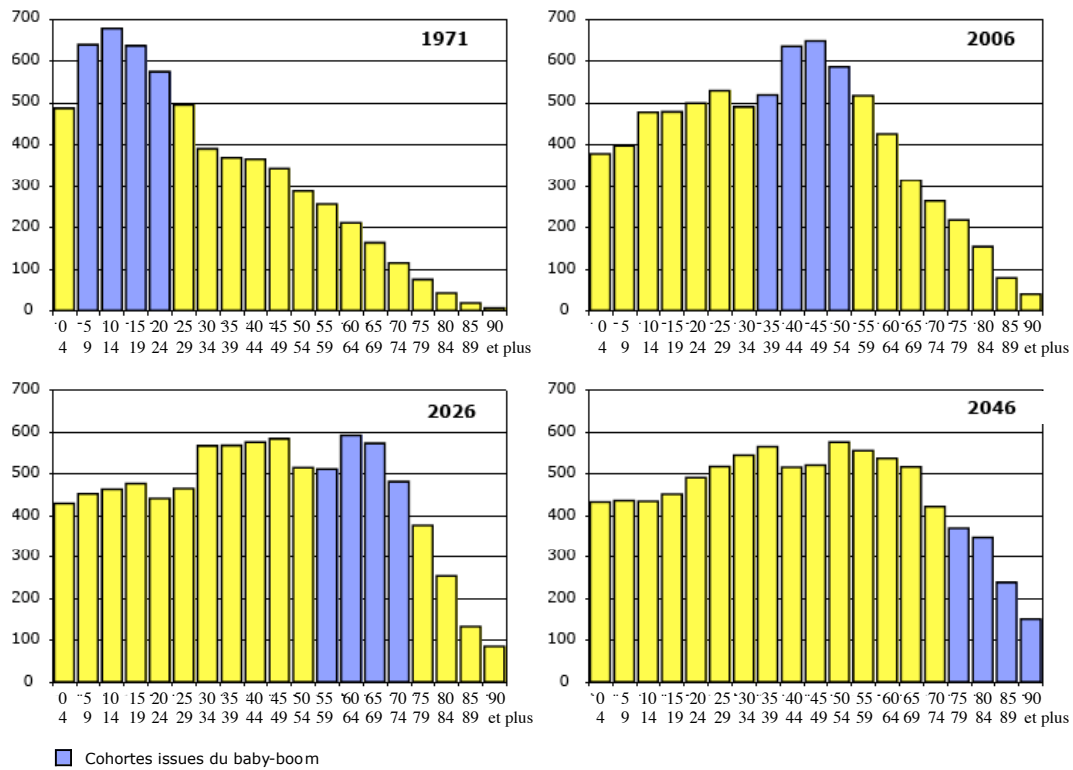
Le Régime de rentes sera touché de plein fouet par cette variation. L'effet combiné de la diminution de la population active (donc du nombre de cotisants) et de l'augmentation simultanée du nombre de bénéficiaires de rentes, exercera une pression énorme sur les finances du Régime. En 2000 on dénombrait 4,7 travailleurs pour un retraité alors qu'en 2030, il n'y aura plus que 2,1 travailleurs pour chaque retraité.<sup>4</sup> En effet, en l'absence d'une capitalisation adéquate, les prochaines générations de travailleurs pourraient se voir imposer un taux de cotisation beaucoup

---

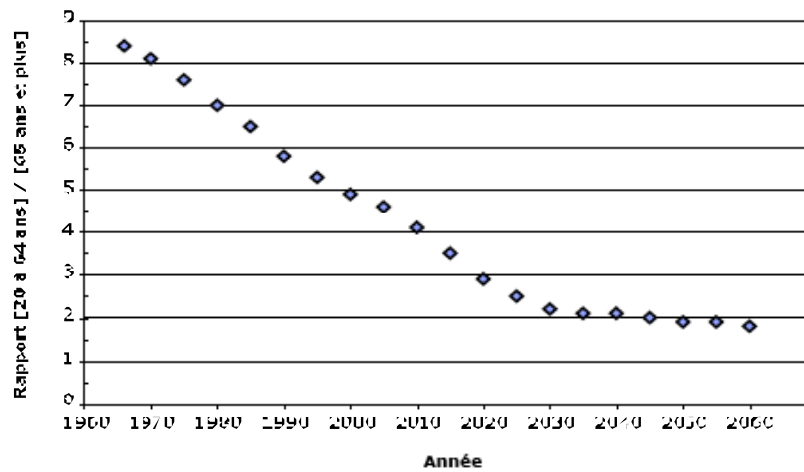
<sup>4</sup> [http://www.enap.ca/OBSERVATOIRE/docs/Telescope/Volumes12-15/Telv12n2\\_latulippe.pdf](http://www.enap.ca/OBSERVATOIRE/docs/Telescope/Volumes12-15/Telv12n2_latulippe.pdf)

plus élevé que leurs parents, afin de générer des revenus suffisants pour couvrir les sorties de fonds du Régime.

**Figure 1**  
**Population du Québec, par tranches d'âge (en milliers)**



**Figure 2**  
**Rapport du nombre d'individus de moins de 65 ans et de 65 ans et plus**



Si l'on examine cette éventualité à la lueur de l'équité intergénérationnelle, on constate que les jeunes, par le truchement d'un taux de cotisation plus élevé, verseraient individuellement et collectivement plus de cotisations au cours de leur vie active que leurs parents mais n'obtiendraient toutefois, le moment de leur retraite venu, qu'une rente équivalente.

Autrement dit, pour générer un passif équivalent (les rentes qui leur seraient dues par le régime), les jeunes devraient verser, par leurs cotisations, un actif plus élevé que celui de leurs parents. Une telle situation serait évidemment inéquitable d'un point de vue intergénérationnel. On souhaite, à l'inverse, que pour des bénéficiaires équivalents dans le temps, le taux de cotisation reste lui aussi uniforme dans le temps et ce, même si le ratio des travailleurs par rapport aux retraités varie.

Un taux de cotisation uniforme dans le temps est donc garant d'une certaine forme d'équité intergénérationnelle. Ce n'est pas son seul avantage. En effet, selon Plamondon et Latulipe<sup>5</sup>, un taux de cotisation uniforme dans le temps est, de façon générale, souhaitable pour l'ensemble des raisons suivantes :

- Accroître la confiance dans le régime;
- Renforcer la discipline fiscale (bonne gouvernance) par le biais d'une détection précoce des implications financières de long terme d'éventuelles modifications apportées au régime (en révisant le taux de cotisation au moment de l'adoption des modifications);
- Renforcer le lien entre les prestations et les cotisations (en admettant que le niveau de prestations soit stable);
- Assurer une répartition des coûts plus équitable entre les générations successives (notamment dans un contexte de vieillissement de la population).

Dans un régime géré *par répartition pure*, c'est-à-dire où les sorties de fonds sont payées uniquement par les cotisations de l'année en cours, le taux de cotisation dépend essentiellement de la taille relative des cohortes de travailleurs et de retraités. Il peut donc fluctuer beaucoup au fil des années et on ne peut limiter ni la fréquence ni l'amplitude de ces fluctuations sans changer le niveau des prestations.

Si les régimes de retraite de plusieurs pays sont administrés de cette façon, le Régime des rentes du Québec compte plutôt sur un certain niveau de *capitalisation* pour se prémunir contre des fluctuations trop élevées ou trop fréquentes du taux de cotisation.

Dans un régime avec capitalisation, lorsque les revenus de cotisation excèdent les sorties de fonds, on ne diminue pas le taux de cotisation. On engrange plutôt les surplus plutôt afin de constituer une réserve de fonds qui, de par son contenu en capital et les intérêts que celui-ci

---

<sup>5</sup> Pierre Plamondon et Denis Latulipe, *Financement optimal d'un système de pensions*, 28<sup>e</sup> Assemblée générale de l'Association internationale de la sécurité sociale - Commission technique des études statistiques, actuarielles et financières, Beijing, 12-18 septembre 2004

gènère, peut permettre d'éviter une éventuelle hausse du taux de cotisation dans le futur. Selon le niveau de sa réserve, on dira que le régime est *partiellement* ou *totalement* capitalisé<sup>6</sup>.

Selon Plamondon et Latulipe, la capitalisation permet également de :

- Minimiser le montant total des cotisations nécessaires au financement du régime durant son existence<sup>7</sup> ;
- Réduire la dépendance du régime au taux d'accroissement de l'assiette des salaires (combinaison du taux d'accroissement du salaire moyen et du taux d'accroissement du nombre de travailleurs).

Mentionnons toutefois, qu'une capitalisation totale du régime, même si elle permet le taux de cotisation le plus bas, n'est pas nécessairement souhaitable. En effet, pour faire passer la réserve du niveau actuel jusqu'à 25 fois les sorties de fonds de l'année suivante (pleine capitalisation), il faudrait, pendant plusieurs années, maintenir un taux de cotisation beaucoup plus élevé que nécessaire. Ceci ferait reposer le poids du processus de capitalisation sur les épaules de certaines générations. De plus, une fois le régime pleinement capitalisé, il serait extrêmement dépendant du rendement tiré des actifs et donc potentiellement volatil dans le temps. Advenant une période de morosité économique, la baisse des revenus d'intérêt pourrait devoir être compensée par une hausse impromptue du taux de cotisation.

À mi-chemin entre la gestion par répartition et la capitalisation complète, Plamondon et Latulipe estiment que le RRQ atteint une performance optimale lorsque la proportion des revenus que le RRQ tire des salaires des travailleurs (via les cotisations) par rapport à celle qu'il tire des revenus de placement se situe, tenant compte du contexte économique<sup>8</sup>, entre de 63% salaires / 37% placements et 37% salaires / 63% placements. Historiquement, le niveau atteint par le Régime s'est généralement situé en deçà de cette fourchette, ce qui signifie que le Régime n'aurait jamais atteint son rendement optimal.

### *Réserve et Caisse de dépôt et placement du Québec*

De 1966 à 1998, le Régime des rentes du Québec et le Régime de pension du Canada (RPC) ont fonctionné par répartition pure. Ce n'est qu'à partir de 1998 que les taux de cotisations des deux régimes ont été augmentés à des niveaux suffisants pour permettre l'accumulation d'une réserve substantielle :

---

<sup>6</sup> Le RRQ, par exemple est en ce moment partiellement capitalisé. Il deviendrait totalement capitalisé si sa réserve atteignait un niveau équivalent à 25-30 fois les sorties de fonds de l'année suivante, soit environ le nombre d'années pendant lesquelles un travailleur cotise au Régime

<sup>7</sup> Selon les estimations de Plamondon et Latulipe, une capitalisation totale du Régime de rentes du Québec pourrait permettre, à terme, grâce aux revenus d'intérêt, d'abaisser le taux de cotisation autour de 6 à 7%

<sup>8</sup> En période de fortes hausses salariales ou d'augmentation massive du nombre de travailleurs (i.e. croissance de l'assiette des salaires), il est avantageux pour le Régime de tirer une plus grande partie de ces revenus des cotisations plutôt que des placements. En période de stagnation de l'assiette des salaires, il est avantageux qu'une plus grande partie des revenus provienne des placements.

*Lorsque les ministres des Finances fédéral et provinciaux ont commencé leur examen quinquennal réglementaire des finances du RPC en 1996, les taux de cotisation, qui, d'après la loi, devaient déjà atteindre 10,1 p. 100 en 2016, allaient encore devoir être augmentés à 14,2 p. 100 en 2030, pour que l'on puisse continuer à financer le Régime par répartition. En continuant à financer le Régime par répartition, on aurait imposé un lourd fardeau financier aux travailleurs canadiens dans 25 ans, ce que les gouvernements fédéral et provinciaux ont jugé inacceptable.<sup>9</sup>*

La Caisse de dépôt et placement du Québec (CDP) s'est vue confiée le mandat de faire fructifier les avoirs accumulés dans la réserve du Régime. Si elle s'était acquittée fort honorablement de cette tâche jusqu'à tout récemment, son année 2008 s'est plutôt soldée par un rendement catastrophique de -25,0%<sup>10</sup>. Les fonds qui lui avaient été confiés par le RRQ n'ont pas été épargnés par cette contre-performance et la réserve du RRQ a subi des pertes de 9 G\$ (soit un rendement de -26,4%) entre le 31 décembre 2007 et le 31 décembre 2008<sup>11</sup>.

En plus de mettre en danger la pérennité de la réserve (nous y reviendront plus tard dans le document), ces pertes auront pour effet de diminuer le niveau de capitalisation du Régime et du coup d'hypothéquer les revenus d'intérêt des prochaines années. Selon nos estimations, considérant les pertes mentionnées ci-dessus, le passage du niveau de la réserve de 3,7 fois les sorties de fonds de l'année suivante à 2,7 fois fait diminuer la part des revenus d'intérêt dans les revenus annuels du Régime. Nous estimons que cette diminution a fait passer le pourcentage des revenus provenant des intérêts de la capitalisation à de 27,7% à 16,3%<sup>12</sup>. Autrement dit, pour assurer au Régime un même revenu annuel, il faudra désormais verser une part plus importante de cotisations en proportion des revenus d'intérêt perçus. Ceci détériore grandement le rendement que les travailleurs obtiendront du RRQ au cours des prochaines années. Également, ceci nous éloignerait encore plus de la fourchette de capitalisation optimale mentionnée précédemment.

## ***Le Régime***

### *Historique du taux de cotisation*

Rappelons d'abord, pour fins de comparaison, que le taux actuel de cotisation est de 9,9%. On note que la première cotisation était perçue en 1966 à un taux de 3,6%. Il y a donc un écart de

---

<sup>9</sup> Gouvernement du Canada, *Rapport annuel du Régime de pensions du Canada 2000 – 2001*, p.4

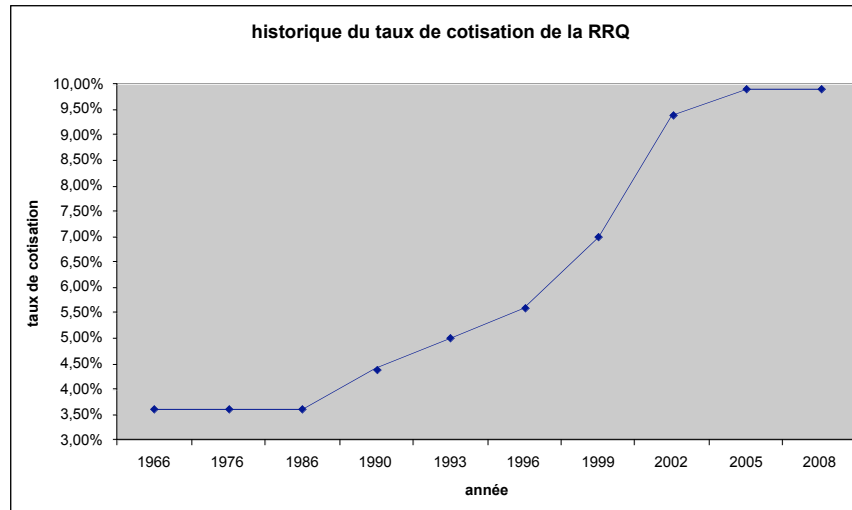
<sup>10</sup> Caisse de dépôt et placement du Québec, *La Caisse de dépôt et placement du Québec annonce un rendement moyen pondéré des déposants de -25,0% pour l'exercice financier terminé le 31 décembre 2008*, CNW, 25 février 2009

<sup>11</sup> Gouvernement du Québec, *Le Régime de rentes du Québec n'est pas en danger*, CNW, 25 février 2009

<sup>12</sup> Moyennes pour les années 2003-2007 et 2009-2013

6,3% avec l'actuel taux de cotisation (figure 3) !!! Outre cet écart, il est important de noter que le taux de cotisation est demeuré inchangé durant vingt ans, c'est-à-dire de 1966 à 1986.

**Figure 3**  
**Historique du taux de cotisation**



\* L'axe des abscisses n'est pas divisé de manière uniforme, afin de mettre bien en évidence l'augmentation du taux de cotisation.

Si l'augmentation du taux de cotisation amorcée en 1996 a permis de corriger un déficit actuariel qui subsistait depuis plusieurs années, elle est également à l'origine d'une des évocations les plus criantes de l'iniquité intergénérationnelle. On ne peut en effet passer sous silence qu'après de nombreuses années de statu quo de la part des élus, et ce malgré les recommandations des actuaires de la Régie des rentes du Québec, le relèvement tardif, drastique et soudain du taux de cotisation ait eu pour conséquence de faire porter l'essentiel de l'effort de redressement du Régime sur les plus jeunes générations de travailleurs.

Le Régime des rentes du Québec est donc à l'origine d'une des évocations les plus criantes de l'iniquité intergénérationnelle que peut provoquer la recherche de l'intérêt du plus grand nombre ou encore du bien-être à court terme

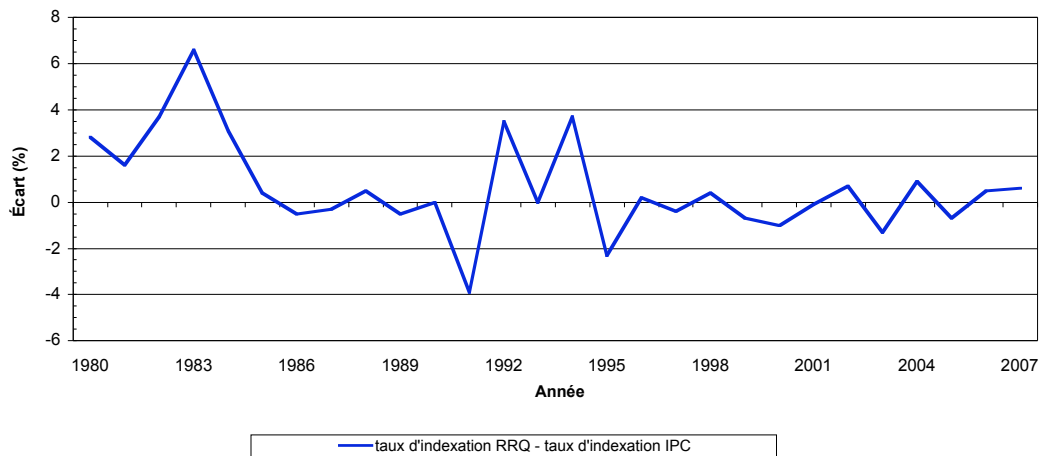
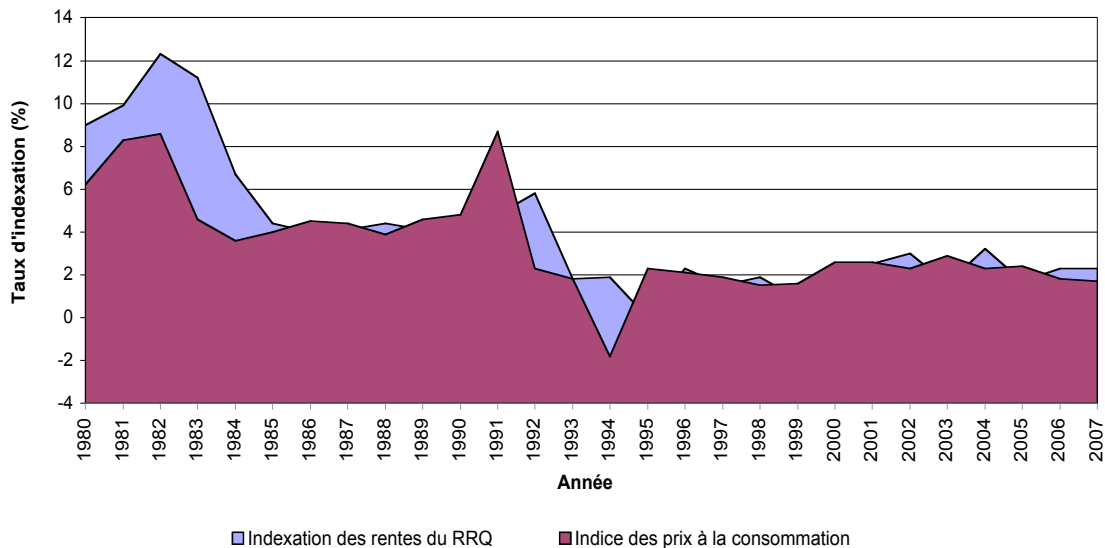
Cela nous porte à croire que le mécanisme de fixation des cotisations, où les élus ont la charge de déterminer le niveau de la cotisation, n'est peut-être pas idéal pour garantir une gouvernance d'un Régime qui soit équitable envers toutes les générations.

### *Historique des prestations*

L'analyse du taux de cotisation, seule, ne nous permet pas de tirer des conclusions complètes au sujet de l'équité entre les générations dans la participation au RRQ. Nous devons aussi étudier les prestations versées à chaque génération.

Contrairement à la cotisation, qui augmente au gré des besoins du Régime et, surtout, au gré de la volonté du législateur, la rente, elle, est indexée selon certains critères expressément mentionnés dans la loi<sup>13</sup>. Sans entrer dans le détail du mécanisme d'indexation, l'historique des taux d'indexation est révélateur de l'équilibre intergénérationnel du programme (figure 4).

**Figure 4**  
**Historique du taux d'indexation des rentes**



\* Il ne nous a pas été possible de trouver de données équivalentes concernant les taux d'indexations appliqués avant 1980

<sup>13</sup> Le taux d'indexation des rentes est basé sur l'augmentation de l'indice des rentes du Québec. Cet indice est basé sur la moyenne des indices de prix à la consommation pour une période de douze mois se terminant le 31 octobre de l'année précédant l'indexation.



On note tout d'abord que la moyenne du taux d'indexation sur 28 ans est de 4%. Pour une période similaire, le taux d'augmentation de l'indice des prix à la consommation (IPC) est de 3,4%<sup>14</sup>, ce qui signifie qu'en dollars constants, le niveau des prestations a augmenté.

Dans les faits, le taux d'indexation des rentes était supérieur à l'IPC pour 15 des 27 années comptabilisées dans notre historique. Ces années sont majoritairement situées au début de la décennie 1980. On note en particulier que les rentes ont bénéficié de taux d'indexation atteignant les 11% et 12% au début des années 1980 et que les taux ne sont descendus en-deçà de 4% qu'à partir de 1994.

Jusqu'au milieu des années 1990, les prestataires de rentes ont donc profité de généreuses indexations de leurs rentes (clairement supérieures à l'IPC). Leurs successeurs ont plutôt dû se contenter (et se contentent toujours !) d'indexations sensiblement égales à l'IPC.

Ces quelques données intéressantes nourrissent nos inquiétudes sur l'équilibre intergénérationnel du Régime. D'abord, les indexations qui s'écartent le plus de l'IPC se retrouvent au début des années 1980, une période où la cotisation n'était pas augmentée annuellement. Il est vrai que la cotisation représente un pourcentage du salaire du cotisant et que donc les revenus du Régime ont tout de même augmenté annuellement à cause de la croissance des salaires. Cependant, si l'indexation de la rente s'est avérée plus généreuse que ne l'aurait prescrit l'IPC, nous pouvons avancer que la simple augmentation des salaires n'aura pas été suffisante pour répondre aux dépenses que devaient affronter le Régime annuellement durant cette période.

Aussi, c'est au milieu des années 1990 que l'on a procédé à une importante réforme de la perception des cotisations, afin d'augmenter les revenus du Régime et ramener celui-ci à un état d'équilibre actuariel, voir d'entreprendre une capitalisation partielle du Régime. Ce moment semble également correspondre au début d'une période où il y a eu amoindrissement significatif de l'écart entre le taux d'indexation de la rente et l'IPC.

Taux de cotisation et niveau d'indexation considérés, les individus ayant pris leur retraite avant le milieu des années 1990 (donc nés en 1930 et avant) semblent avoir profité du meilleur des deux mondes.

### *La période de transition*

Outre l'indexation de la rente et les hausses de cotisations, un autre facteur non moins important a influencé l'équité intergénérationnelle du Régime des rentes. Il s'agit de la réduction à 10 ans de la période de transition du Régime à partir de sa création. Rappelons qu'au cours de cette période, initialement prévue pour être d'une durée de 20 ans, les rentes n'étaient pas pleinement versées puisque les travailleurs partant à la retraite n'avaient pas assez cotisé au Régime. En réduisant la durée de cette période, plusieurs retraités ont pu bénéficier d'une rente complète même s'ils n'avaient cotisé que quelques années (minimalement 10 années toutefois).

---

<sup>14</sup> Il s'agit du taux de progression de l'indice du prix à la consommation de 1979 à 2007 calculé sur trois différents paniers de consommation.

Cette modification, survenue pour permettre l'arrimage du RRQ au Régime de pension du Canada, a eu pour effet de limiter « la croissance du fonds de placement du Québec »<sup>15</sup>. En fait, la modification de la planification financière du Régime l'a fragilisé grandement et a décuplé les possibilités de déficits actuariels récurrents.

### *Taux de rendement par génération*

La combinaison de tous ces éléments a clairement favorisé les individus nés avant 1955 (soit la première moitié des cohortes de *baby-boomers* mais, surtout, leurs parents), au détriment des générations *X* et *Y*. De faibles taux de cotisations durant de longues périodes, une indexation constante<sup>16</sup> et importante des rentes ainsi qu'une période de transition inappropriée pour la viabilité du Régime ont contribué à ce que le taux de rendement des premières cohortes soit nettement supérieur au taux des suivantes (Tableau 2).

Cette situation est financièrement défavorable pour les jeunes générations, puisqu'elles doivent en ce moment déboursier plus pour, le moment de la retraite venue, bénéficier de prestations similaires à celles de leurs parents. Il y a clairement là, selon la comptabilité Kotlikoff, une iniquité entre les générations. En effet, les premières cohortes ont maximisé leur rendement en plaçant le Régime en situation de déficit actuariel, ce qui, inévitablement, hypothèque le rendement des générations bénéficiaires suivantes.

**Tableau 2**  
Taux de rendement du RRQ, selon l'année de naissance

Année de naissance	Taux de rendement (%)
1930	14,5
1950	8,4
1970	5,5
1990	5,1

Source : Régie des rentes du Québec, 2008

Face à ce constat, Force jeunesse croit que le gouvernement doit agir de manière à ce que pour les prochaines cohortes, le taux de rendement ne chute pas plus bas qu'il ne l'est actuellement. Il s'agit évidemment d'un minimum à faire. Des efforts devraient également être consacrés à tenter d'améliorer les taux de rendement prévus au tableau 2, pour les plus jeunes cohortes, de manière à aplanir les disparités avec les taux de rendement des cohortes les plus âgées. En ce sens, une analyse du taux de rendement du Régime devrait faire partie intégrante de l'analyse actuarielle que publie la Régie des rentes à tous les trois ans et devrait systématiquement accompagner toute proposition de modifications au mécanisme de cotisation ou de prestation du Régime.

<sup>15</sup> Marc-André Bluteau, Louise Côté, *Préparer l'avenir, Histoire de la Régie des rentes du Québec*, Régie des rentes du Québec, 1990, 77 pages, p.10.

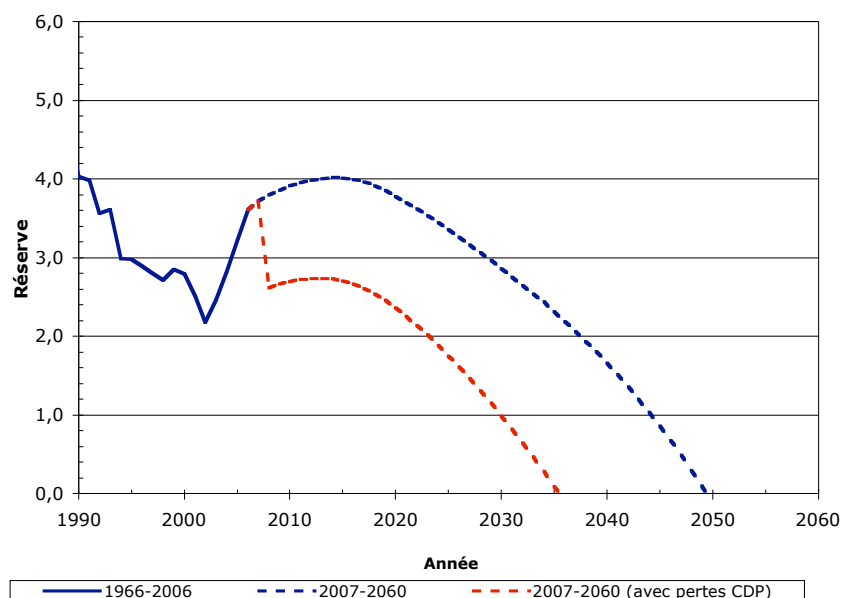
<sup>16</sup> L'ensemble de la documentation de la Régie nous laisse présumer que de 1966 à 1980 s'opérait une indexation annuelle.

## Le niveau de la réserve

La pérennité de la réserve actuelle est en danger. En effet, dans sa dernière analyse actuarielle, la Régie des rentes du Québec estime qu'à cause d'un taux de cotisation trop bas, les intérêts engendrés par la réserve, ajoutés aux cotisations annuelles, ne suffiront plus à couvrir les dépenses du Régime dès 2033. À partir de ce moment, le Régime devrait commencer à consommer progressivement les fonds cumulés dans la réserve, de sorte que celle-ci se retrouverait vide en 2050 (figure 5).

**Figure 5**

**Niveau projeté de la réserve (en proportion des sorties de fonds de l'année suivante)**



\* On suppose, dans les deux scénarios, que le taux de cotisation reste le même qu'actuellement pour la période 2007-2060 (9,9%)

Mentionnons que ces prévisions ont été formulées avant que la Caisse de dépôt et placement du Québec ne dévoile son rendement catastrophique de l'année 2008. Si l'on reprend les calculs effectués par la Régie des rentes et que l'on impute au Régime un taux de rendement de -26,4% pour l'année 2008, Force jeunesse estime que le niveau de la réserve est passé d'environ 3,7 fois les sorties de fonds de l'année suivante à 2,7 fois. Par ailleurs, puisque le taux 9,9% reste inférieur au taux de cotisation d'équilibre, la réserve pourrait maintenant être vide dès 2036<sup>17</sup> (figure 5), soit treize ans plus tôt que prévu.

Sans signifier la mort du Régime, l'épuisement de sa réserve forcerait toutefois le retour à un mode de financement par répartition pur. Le taux de cotisation devrait par conséquent être augmenté à la valeur du taux de cotisation par répartition (environ 12,3% en 2036 et 12,6% en 2050).

<sup>17</sup> Il s'agit globalement d'un scénario relativement optimiste puisque l'on suppose le retour aux rendements projetés par la Régie dès l'année suivante. En pratique toutefois, il pourrait falloir plusieurs années avant de retrouver ces rendements, à cause du climat économique incertain.

Cette situation causerait un grave préjudice aux générations futures, pour les raisons mentionnées précédemment. Minimalement, considérant que le Régime ne fait l'objet d'une analyse actuarielle complète qu'à tous les trois ans, il serait fort imprudent de ne pas disposer à chaque année d'une réserve suffisante pour couvrir les sorties de fonds des deux ou trois années à venir.

Enfin, mentionnons que les prévisions présentées ci-dessus ont été réalisées en se basant sur l'analyse actuarielle du Régime au 31 décembre 2006. Puisque le niveau des prestations a fait l'objet d'une hausse depuis<sup>18</sup>, la réserve réelle est probablement plus basse que nos estimations et le taux de cotisation d'équilibre plus élevé<sup>19</sup>.

---

<sup>18</sup> Modification du calcul de la *revalorisation de rente* dont un bénéficiaire de rente peut profiter en contrepartie des cotisations versées après le début du versement de la rente ;

<sup>19</sup> Selon le *Rapport actuariel modifiant l'analyse actuarielle du Régime de rentes du Québec au 31 décembre 2006*, publié par la Régie des rentes du Québec en 2008, le taux de cotisation d'équilibre en 2008 était passé de 10,54% à 10,62% suite à la modification.

## **Troisième section**

### Les propositions de Force jeunesse

La liste des thèmes proposés par la présente consultation étant vaste, nous avons fait le choix d'aborder les éléments qui nous semblent les plus importants en vue d'améliorer la solidarité entre les générations. Nous avons donc choisi de nous concentrer sur la rente de retraite et de ne pas considérer les autres types de rente (rente d'invalidité, rente de conjoint survivant...). La préoccupation d'une saine gestion et d'une performance respectueuse des différentes générations sont au cœur de nos propositions.

#### ***Concernant la situation actuarielle du Régime***

On doit retenir des sections précédentes que, d'un point de vue actuariel, le Régime fait face à deux sérieux défis à l'heure actuelle :

- À cause d'un taux de cotisation trop faible, le Régime est en situation de déséquilibre actuariel. Sa réserve pourrait être vide dès 2036, ce qui forcerait le retour à un mode de gestion par répartition et une hausse du taux de cotisation au niveau du taux de cotisation par répartition ;
- À cause du mauvais rendement de ses placements en 2008, le niveau de capitalisation du Régime a diminué et ceci détériore le rendement obtenu par les participants au Régime. Il faut ramener le niveau de capitalisation du Régime à ce qu'il était avant 2008. Par la même occasion, il serait opportun d'étudier la possibilité de passer à un niveau de capitalisation plus élevé que ce qui existait auparavant, dans l'optique d'offrir un meilleur rendement aux cotisants.

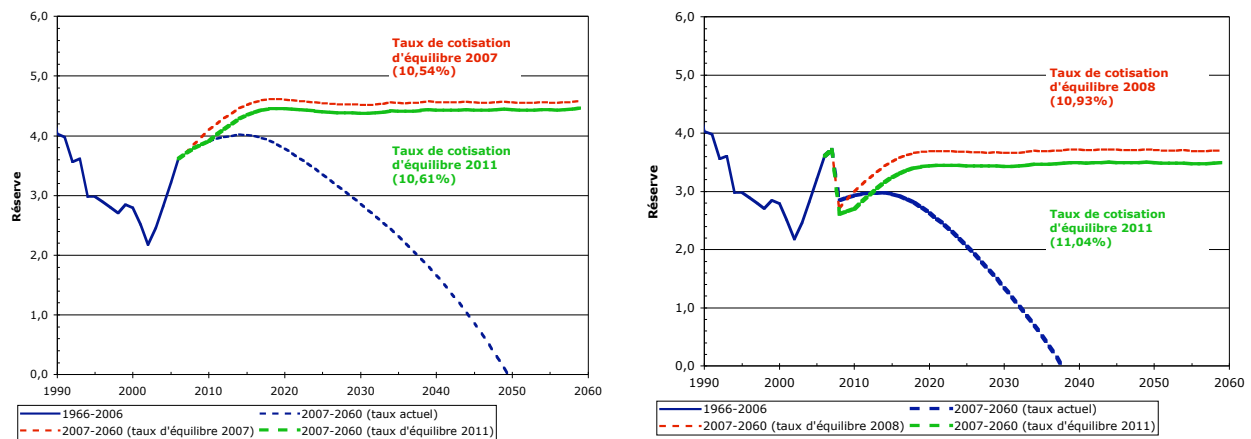
Ces deux défis appellent à une réponse rapide. En effet, il faut rectifier le tir le plus rapidement possible car compte tenu du taux de cotisation actuel, le niveau de la réserve n'est appelé qu'à diminuer avec le temps, ce qui ne peut qu'amplifier les problèmes existants.

### Hausser le taux de cotisation aussi tôt que possible

Sans surprise, une des solutions possibles pour assurer la pérennité de la réserve consiste à augmenter les entrées de fonds du Régime en haussant le taux de cotisation. Un premier constat de Force jeunesse est qu'une réaction rapide peut permettre de minimiser le niveau de la hausse.

**Figure 6**

**Niveau projeté de la réserve (en proportion des sorties de fonds de l'année suivante)**



\* On suppose dans tous ces scénarios que le taux passe directement de 9,9% au taux de cotisation d'équilibre (i.e. hausse non progressive)

En effet, on note qu'en 2007, pour atteindre un équilibre à long terme du Régime, il aurait fallu augmenter le taux de cotisation à 10,54% (le *taux de cotisation d'équilibre* de 2007). Si la hausse n'avait été effectuée qu'en 2011 toutefois, le taux aurait plutôt du être augmenté à 10,61%, soit 0,07 point de pourcentage (pp) supplémentaire (figure 6 – graphique de gauche). Le même principe s'applique si l'on tient compte des pertes du Régime en 2008. En calculant le taux de cotisation d'équilibre en 2008 et en 2011, on obtient 10,93% pour 2008 et 11,04% pour 2011, soit 0,11pp supplémentaire (figure 6 – graphique de droite). C'est donc dire que retarder l'augmentation du taux de cotisation se traduit, en bout de ligne, par la nécessité de procéder à une augmentation plus élevée.

S'il n'est évidemment pas possible d'ajuster le taux de cotisation rétroactivement, Force jeunesse croit toutefois qu'il est impératif qu'un correctif au taux de cotisation s'amorce dès janvier 2010, afin de minimiser la hausse. Par ailleurs, afin d'assurer la pérennité de la réserve, Force jeunesse

croit que la hausse devrait permettre d'atteindre le taux d'équilibre du Régime aussi rapidement que possible.

Également, il est à supposer qu'à cause de la récente crise financière et des mauvais rendements que celle-ci a provoqués pour une très grande majorité de régimes de pension privés et de fonds d'épargne-retraite personnels, plusieurs travailleurs pourraient devoir repousser le moment de leur départ à la retraite de quelques années. Puisque ces travailleurs sont nombreux (on parle des premières cohortes de baby boomers) et sont en fin de carrière (ils gagnent donc en ce moment leurs revenus les plus élevés à vie), ils pourraient représenter une assiette de salaires importante pour quelques années de plus que prévu. Hausser le taux de cotisation aussi rapidement que possible permettrait au Régime de tirer le meilleur profit de cette assiette.

#### Proposition 1

Afin d'assurer la pérennité de la réserve, Force jeunesse recommande que soit haussé aussi rapidement que possible le taux de cotisation du Régime de rentes, jusqu'à ce qu'il atteigne le niveau du taux de cotisation d'équilibre.

### **Recapitaliser le Régime**

Puisque les pertes financières encourues en 2008 par le Régime ont réduit le niveau de sa réserve de 9G\$ et que cela pourrait avoir comme conséquence de diminuer les revenus d'intérêt qui seront perçus au cours des prochaines années, Force jeunesse croit qu'il faut absolument se doter d'un plan permettant de recapitaliser le Régime à son niveau d'avant les pertes.

#### Proposition 2

Que la Régie des rentes propose, indépendamment de l'augmentation du taux de cotisation nécessaire à la stabilisation actuarielle du Régime (proposition 1), un plan de recapitalisation du Régime permettant minimalement de recouvrer un niveau de réserve équivalent à celui de 2007.

### **Améliorer le taux de rendement des prochaines générations de cotisants ou dédommager pour les mauvais rendements**

Par ailleurs, Force jeunesse croit qu'il y aurait lieu d'envisager, dans le cadre du plan de recapitalisation, la possibilité d'augmenter la réserve à un niveau plus élevé que ce qu'il était avant les pertes de 2008. Rappelons qu'un niveau de réserve à même de produire des revenus

d'intérêts constituant entre 37% et 63% des revenus annuels permettrait apparemment de tirer un rendement optimal du Régime. Si le Régime était près de ce niveau avant les pertes de 2008 (moyenne de 26,0% avec des pointes à 29% et 30%), il en est maintenant beaucoup plus éloigné.

Cette mesure pourrait également permettre d'améliorer le rendement des prochaines générations de travailleurs.

### Proposition 3

Dans le cadre d'une recapitalisation, Force Jeunesse propose que la Régie envisage la possibilité de porter la réserve à un niveau supérieur à celui de 2007, afin d'augmenter le rendement des prochaines générations de travailleurs.

Mentionnons par ailleurs que dans le document de consultation *Vers un Régime de rentes du Québec renforcé et plus équitable*, la Régie des rentes du Québec soulève l'idée de relever le maximum des gains admissibles (MGA) au RRQ et d'ajouter un volet d'accumulation de capital permettant aux Québécois et Québécoises de verser des cotisations volontaires au RRQ. Puisque, en encourageant l'accumulation de capital dans les coffres du Régime, ces deux initiatives pourraient permettre d'améliorer son niveau de financement à long terme et, éventuellement, d'améliorer le taux de rendement des prochaines générations de travailleurs, Force jeunesse croit qu'elles devraient être étudiées sérieusement dans le cadre d'un plan de recapitalisation.

Toujours dans l'optique que chaque génération puisse bénéficier d'un taux de rendement équivalent, Force jeunesse souligne que lors des consultations menées sur le Régime de pensions du Canada, en 1996, le Conseil canadien du développement social (CCDS) proposait que la question de l'équité intergénérationnelle au sein du RPC puisse être réglée au moyen de crédits d'impôt liés à l'âge, en ce qui a trait aux cotisations<sup>20</sup>. Force jeunesse croit qu'appliqué au cas du RRQ, il pourrait s'agir là d'une avenue intéressante à explorer pour compenser les cohortes qui auraient subi un taux de rendement défavorable de la part du Régime :

### Proposition 4

Que le gouvernement étudie la possibilité de dédommager les individus qui ont subi un taux de rendement défavorable du Régime de rentes du Québec, via l'introduction d'un crédit d'impôt modulé selon l'année de naissance.

---

<sup>20</sup> Conseil canadien de développement social, *Réponse du CCDS au document de d'information pour les consultations sur le Régime de pensions du Canada*, document d'orientation, avril 1996



## **Revoir la manière de calculer le taux d'indexation**

Dans la plupart des pays de l'OCDE, les clauses d'indexation des pensions sont généralement fonction de l'évolution des prix, ce qui privilégie la maîtrise de l'évolution des dépenses de pension par rapport à l'inflation. Toutefois, la montée du chômage, l'alourdissement du coût du travail ainsi que le vieillissement de la population ont fait en sorte qu'au cours des 20 dernières années<sup>21</sup>, les règles d'indexation traditionnelles ont, dans plusieurs pays, été remplacées par des mesures temporaires et parfois restrictives afin de résorber les déséquilibres financiers et d'éviter une hausse des taux de cotisation.

Puisque le Québec est également touché par ces changements tant au niveau économique que démographique, nous formulons la proposition suivante :

### Proposition 5

Que la Régie des rentes effectue une analyse sur la pertinence d'utiliser d'autres indicateurs, en complément de l'IPC, pour fixer le niveau d'indexation des rentes.

## ***Concernant la gouvernance du Régime***

### **Mécanisme de fixation de la cotisation**

Rappelons d'emblée que la cotisation est prélevée directement du salaire des Québécois jusqu'à concurrence d'un certain plafond (le *maximum des gains admissibles*). Les salariés assument toutefois ce fardeau de manière conjointe avec leur employeur, à parts égales. Ainsi, pour se conformer au taux actuel de cotisation de 9,9%, l'employé et l'employeur cotisent chacun à la hauteur de 4,95% du salaire de l'employé. Les travailleurs autonomes doivent pour leur part verser seuls l'intégralité du 9,9%. Mentionnons que le *maximum des gains admissibles* est actuellement fixé à 44 900\$, de sorte qu'un salarié et son employeur versent chacun, au maximum, un montant de 2 222\$ par année en cotisations.

---

<sup>21</sup> <http://www.cor-retraites.fr/article114.html>

Aussi, le montant versé à la Régie des rentes par le travailleur et l'employeur est bien une *cotisation* (ou, de façon plus générale, une *cotisation d'assurance sociale*<sup>22</sup>), et qu'en ce sens, selon Issalys et Lemieux, celle-ci se différencie de l'imposition en ce que<sup>23</sup> :

- le paiement de la cotisation une condition pour l'obtention d'une contrepartie, ce qui n'est pas le cas pour les services gouvernementaux financés par les impôts;
- À la différence de l'impôt qui est envoyé au fonds consolidé de l'état, la cotisation est affectée à une fin particulière;
- Elle est prélevée auprès de ceux qui sont appelés à être bénéficiaires, ce qui n'est pas le cas de l'impôt qui est prélevé de tous, sans exception;
- Elle repose sur le principe d'une équivalence entre les cotisations et les prestations, contrairement aux impôts qui peuvent être délibérément maintenus inférieur au niveau nécessaire pour financer les services publics offerts;
- La cotisation vise une assiette fiscale très précise, comme les revenus salariaux, contrairement à l'impôt qui touche, lui, à plusieurs formes d'enrichissement;
- Au Québec, traditionnellement, la cotisation est sous le contrôle d'un organisme décentralisé alors que l'impôt est sous le contrôle de l'administration centrale.

En lien avec la dernière puce, signalons qu'au Québec, la législation prévoit généralement l'une des deux méthodes suivantes pour fixer les cotisations que les citoyens doivent honorer :

1. méthode autonome : l'organisme responsable du programme fixe lui-même la cotisation par règlement. Dans ces cas, la loi précise une série de critères nécessaires au calcul de la nouvelle cotisation, comme c'est le cas pour la *Loi sur l'assurance automobile*<sup>24</sup> et la *Loi sur les accidents du travail et les maladies professionnelles*<sup>25</sup>. À l'aide des critères prévus à la loi, l'organisme fixe par règlement la nouvelle cotisation. Ces règlements ne devant pas être approuvés par le gouvernement, l'organisme est donc seul à fixer la cotisation<sup>26</sup>.

---

<sup>22</sup> Pierre Issalys, Denis Lemieux, *L'action gouvernementale, précis de droit des institutions administratives*, 2<sup>e</sup> édition, éditions Yvon Blais, Cowansville, 2002, p.617.

<sup>23</sup> *Ibid.*, p.619 à 621.

<sup>24</sup> *Loi sur l'assurance automobile*, L.R.Q., chapitre A-25, articles 151 à 151.3.

<sup>25</sup> *Loi sur les accidents du travail et les maladies professionnelles*, L.R.Q., chapitre A-3.001, articles 304 à 306, 310 et 454 alinéa 5.

<sup>26</sup> Voir la *Loi sur l'assurance automobile*, L.R.Q., chapitre A-25, article 197 et une interprétation *a contrario* de la *Loi sur les accidents du travail et les maladies professionnelles*, L.R.Q., chapitre A-3.001, article 455.

2. *méthode contrôlée* : le gouvernement fixe, directement ou indirectement, la cotisation. Il la détermine indirectement, par exemple, dans le cas du *Régime québécois d'assurance parentale (RQAP)*<sup>27</sup>, puisqu'il doit approuver les règlements fixant la cotisation qui émanent du *Conseil de gestion du RQAP*<sup>28</sup>. Pour le *Régime de rentes*, le gouvernement détermine la cotisation directement, car il doit littéralement modifier la *Loi sur le Régime de rentes du Québec*<sup>29</sup> pour changer la cotisation<sup>30</sup>. Dans un cas et l'autre, il a tout de même le plein contrôle de la cotisation.

On note que la méthode autonome fait appel à un processus essentiellement administratif pour fixer la cotisation (étant donné que le décideur - l'organisme responsable du programme - est intrinsèquement un organisme administratif).

À l'opposé, la méthode contrôlée, parce qu'elle fait appel à une décision gouvernementale, ouvre la porte à ce que des facteurs de nature politique soient pris en compte dans le choix de la cotisation. Une telle situation peut faire en sorte que la fixation du taux de cotisation soit teintée par la recherche de l'intérêt du plus grand nombre ou encore du bien-être à court terme et ce, au détriment d'une gouvernance équitable du point de vue intergénérationnel.

#### *Comparatif avec les deux autres grands régimes d'assurances sociales*

L'analyse de la cotisation nous démontre bien qu'une partie du problème d'iniquité entre les générations réside dans le mécanisme fixant cette dernière. Contrairement aux deux autres régimes d'assurance sociale québécois<sup>31</sup>, la Régie des rentes ne contrôle pas la cotisation du programme dont elle a la charge. Cette absence de pouvoir n'est pas due à un contrôle indirect du gouvernement sur les décisions de la Régie, il est attribuable au pouvoir exclusif du législateur de modifier la cotisation du Régime. À l'opposé de cette organisation juridique et administrative, la *Société d'assurance automobile du Québec* et la *Commission de la santé et sécurité au travail*, qui gèrent les autres régimes d'assurances sociales au Québec, ont les pouvoirs de modifier seules les cotisations de leurs régimes.

Ce manque d'autonomie de la *Régie des rentes du Québec* a un impact important sur son rôle de gestionnaire : elle ne dispose pas de suffisamment de pouvoirs pour assurer elle-même la viabilité du Régime, puisqu'elle ne peut changer le taux de cotisation pour honorer les prestations.

#### *Création d'une commission au sein de la RRQ pour fixer la cotisation*

---

<sup>27</sup> *Loi sur l'assurance parentale*, L.R.Q., chapitre A-29.011, article 6.

<sup>28</sup> *Ibid.*, article 88.

<sup>29</sup> *Loi sur le Régime de rentes du Québec*, *op. cit.*, p.3.

<sup>30</sup> L'organisme responsable du Régime, la Régie des rentes du Québec, n'a donc pas le pouvoir de modifier le niveau de la cotisation.

<sup>31</sup> L'assurance automobile et l'indemnisation des lésions professionnelles.

Intuitivement, nous pourrions être tentés de proposer que la méthode pour fixer la cotisation au Régime de rentes soit harmonisée à la procédure en vigueur à la *Société d'assurance automobile du Québec* et à la *Commission de la santé et sécurité au travail*. L'application de ce que nous nommons la « méthode autonome » à la *Régie des rentes du Québec* aurait pour principaux effets de rendre la Régie complètement indépendante du gouvernement, ce qui lui permettrait d'agir en respectant le principe d'équité intergénérationnelle. Cependant, une telle réforme ne nous semble pas être appropriée.

Bien qu'elle permettrait l'atteinte des objectifs fixés par la problématique, la perte des consultations publiques auxquelles le gouvernement est présentement tenu de procéder lorsqu'il souhaite modifier la cotisation au Régime de rentes serait une perte coûteuse d'un point de vue démocratique. Dans la *Loi sur le Régime de rentes du Québec*<sup>32</sup>, c'est le législateur qui fixe la cotisation en modifiant ladite loi et il y a donc tout un processus législatif qui s'enclenche à l'Assemblée nationale afin d'aboutir à un nouveau taux de cotisation. Historiquement, les variations de la cotisation ont fait l'objet de commissions parlementaires permettant au public et à la société civile d'apporter leurs observations sur ce sujet.

Nous pensons donc que la réforme de la loi ne peut aboutir à un recul démocratique pour le public et la société civile. Or malheureusement, la *Société d'assurance automobile du Québec* et la *Commission de la santé et sécurité au travail* ne sont pas tenus de consulter la population et la société civile avant de modifier leurs cotisations, puisque la *Loi sur l'assurance automobile*<sup>33</sup> et la *Loi sur les accidents du travail et les maladies professionnelles*<sup>34</sup> ne prévoient pas ce type de consultation. Par conséquent, uniformiser naïvement le mécanisme fixant la cotisation du Régime de rentes au mécanisme en vigueur dans les deux autres régimes d'assurances sociales créerait un recul démocratique pour la société.

Force jeunesse propose plutôt un mécanisme qui s'attaquerait au problème de bonne gouvernance intergénérationnelle que nous avons soulevé précédemment tout forçant la tenue de consultations publiques lorsque vient le temps de modifier la cotisation du Régime.

Tout d'abord, l'article 44.1 de la *Loi sur le Régime de rentes du Québec*<sup>35</sup>, qui détermine la cotisation, devrait être un article où l'on élabore un mécanisme fixant la cotisation. Il serait en ce sens similaire au processus qui prévaut dans la *Loi concernant l'assurance emploi au Canada*<sup>36</sup>. Cette loi fédérale prévoit qu'une commission fixe annuellement le taux de cotisation selon certains critères, notamment celui tenant compte des observations du public. Pour appliquer cette façon de faire à la Régie des rentes, il suffirait que la *Loi sur le Régime de rentes du Québec*<sup>37</sup> fonde expressément une commission qui aurait pour mandat de fixer le taux de cotisation suite à une consultation publique. Ce modèle, basé sur une procédure d'audience publique qui fixe un tarif ou une cotisation d'ordre public, existe en droit administratif québécois; nous n'avons qu'à

---

<sup>32</sup> *Loi sur le Régime de rentes du Québec, op. cit., p.3.*

<sup>33</sup> *Loi sur l'assurance automobile, L.R.Q., chapitre A-25.*

<sup>34</sup> *Loi sur les accidents du travail et les maladies professionnelles, L.R.Q., chapitre A-3.001.*

<sup>35</sup> *Loi sur le Régime de rentes du Québec, op. cit., p.3.*

<sup>36</sup> *Loi concernant l'assurance emploi au Canada, 1996, chapitre 23 [E-5.6], article 66 et 66.1.*

<sup>37</sup> *Loi sur le Régime de rentes du Québec, op. cit., p.3.*

penser à la *Régie de l'énergie* qui établit les tarifs d'électricité suite à des audiences publiques<sup>38</sup>. Cette éventuelle commission ferait une recommandation au conseil d'administration de la *Régie des rentes du Québec* qui, elle, émettrait un règlement fixant le nouveau taux de cotisation. La Régie des rentes n'aurait donc plus besoin de faire approuver par le gouvernement les règlements qu'elle adopte au sujet du taux de cotisation, comme c'est le cas actuellement.

Une question reste à élucider; est-ce que le gouvernement, en déléguant le pouvoir de fixer la cotisation à la Régie, lui délègue un pouvoir de taxation?

Cette interrogation s'avère fondamentale puisque l'imposition et le prélèvement sur les richesses des citoyens par l'État nécessitent une autorisation législative bien particulière. Nos principes constitutionnels, notamment ceux qui proviennent du *Bill of Rights*<sup>39</sup> anglais et qui s'appliquent au Canada grâce au préambule de la Loi Constitutionnelle de 1867<sup>40</sup>, exigent que se soit le parlement qui autorise expressément l'imposition de taxe.

Cela semble empêcher toute forme de délégation dans la forme juridique que nous proposons, cependant, les prélèvements sociaux (tels que les cotisations pour les régimes d'assurances sociales), se distinguent des impôts pour plusieurs raisons que nous avons déjà mentionnées. Les cotisations déjà affectées à une fin particulière permettent aux organismes de faire d'eux-mêmes un prélèvement. Le citoyen sait déjà, lorsqu'il cotise, à quoi servira sa cotisation, ce qui n'est pas le cas de l'impôt. C'est pourquoi les plus importants programmes d'assurance sociale québécois sont opérés indépendamment du gouvernement.

Néanmoins, ces principes constitutionnels exigent que le législateur détermine le plus précisément possible les critères qui établissent ces prélèvements, afin que l'organisme n'ait pas un pouvoir discrétionnaire pouvant usurper nos droits fondamentaux<sup>41</sup>, surtout celui associé au célèbre slogan « *No taxation without representation* ». En ce sens, nous proposons que le mécanisme fixant la cotisation au Régime de rentes du Québec soit balisé par une série de critères allant de l'opinion publique jusqu'aux besoins actuariels du Régime. Globalement, cette nouvelle méthode serait opérée par une commission au sein de la Régie des rentes, qui déterminerait la cotisation suite à des audiences publiques et à l'analyse du Régime sous plusieurs critères, notamment ceux des besoins actuariels.

#### Proposition 6

Que soient octroyés à la Régie des rentes du Québec les pouvoirs adéquats en matière de fixation des cotisations, afin qu'elle puisse assurer d'elle-même la viabilité du Régime.

---

<sup>38</sup> *Loi sur la Régie de l'énergie*, L.R.Q., chapitre R-6.01, articles 25 et 48.

<sup>39</sup> *Bill of Rights*, article 4. Disponible à *The Avalon project, Yale Law school, Lillian Goldman Law Library*, [http://avalon.law.yale.edu/17th\\_century/england.asp](http://avalon.law.yale.edu/17th_century/england.asp)

<sup>40</sup> Henri Brun, Guy Tremblay, Eugénie Brouillet, *Droit constitutionnel*, 5<sup>e</sup> édition, édition Yvon Blais, Cowansville, 2008, p.638.

<sup>41</sup> Pierre Issalys, Denis Lemieux, *L'action gouvernementale, précis de droit des institutions administratives*, 2<sup>e</sup> édition, éditions Yvon Blais, Cowansville, 2002, p.604.

### Proposition 7

Que soit créée une commission, au sein de la Régie des rentes du Québec, ayant pour mandat de proposer un taux de cotisation au conseil d'administration de la Régie suite à des consultations publiques.

## **Représentativité au sein du conseil d'administration de la Régie des rentes du Québec**

La question de l'éthique intergénérationnelle implique une représentativité des préoccupations de toutes les générations. Cette représentativité devrait selon nous se refléter dans la composition du conseil d'administration de la Régie des rentes. Le conseil d'administration devrait être composé des principaux groupes d'âges de la société qui possèdent les aptitudes<sup>42</sup> adéquates pour siéger dans ce lieu décisionnel.

Concrètement, la loi devrait exiger qu'il y ait, au minimum, un représentant jeune, c'est-à-dire un administrateur de moins de 35 ans. Actuellement, le conseil d'administration est composé de représentants provenant de différents milieux : les grandes organisations de la société civile, comme les organisations patronales et syndicales, les représentants de la fonction publique, les entreprises d'assurances et les bénéficiaires du Régime de rentes.

D'aucuns pourraient soulever que les jeunes sont déjà représentés par des organisations comme les centrales syndicales mais à cet argument, on peut répondre qu'aucun administrateur de la Régie, dans le contexte démographique québécois, ne représente spécifiquement les intérêts des jeunes générations. L'article 14 de la *Loi sur le Régime de rentes du Québec*<sup>43</sup> devrait exiger qu'un administrateur représente les jeunes générations et, pour ce faire, exiger qu'il soit âgé de moins de 35 ans.

### Proposition 8

Que soit réservée une place à un représentant jeune (moins de 35 ans) sur le conseil d'administration de la Régie des rentes du Québec.

---

<sup>42</sup> Nous entendons par aptitude, une possession suffisante par un administrateur des compétences et des connaissances pour siéger sur un conseil d'administration d'un organisme et la capacité à contracter. Nous pouvons évaluer qu'un administrateur, sous ces critères, aurait minimalement 25 ans.

<sup>43</sup> *Loi sur le Régime de rentes du Québec, op. cit., p. 3.*