

SECRÉTARIAT INTERSYNDICAL DES SERVICES PUBLICS

Mémoire sur le rapport « Innover pour
pérenniser le système de retraite »
(Rapport D'Amours)

Présenté le 20 août 2013 devant la
Commission des finances publiques



9405, rue Sherbrooke Est, bureau 120, Montréal (Québec) H1L 6P3
Téléphone : 514-353-8886 Télécopieur : 514-353-8887

AVANT-PROPOS

Le Secrétariat intersyndical des services publics (SISP) regroupe 285 000 membres, issus de quatre organisations syndicales, la CSQ, le SFPQ, l'APTS et le SPGQ, dont la majorité provient des secteurs public, parapublic et péripublic. La Centrale des syndicats du Québec (CSQ) représente plus de 190 000 membres qui travaillent principalement au sein des secteurs de l'éducation, de la santé et des services de garde. Le Syndicat de la fonction publique et parapublique du Québec (SFPQ) représente 42 000 membres. Quelque 31 000 d'entre eux sont issus de la fonction publique et 11 000 autres proviennent du secteur parapublic. L'Alliance du personnel professionnel et technique de la santé et des services sociaux (APTS) représente 30 000 travailleuses et travailleurs occupant des postes professionnels ou techniques au sein du réseau public de la santé et des services sociaux. Quant au Syndicat des professionnelles et des professionnels du gouvernement du Québec (SPGQ), il représente plus de 22 300 personnes qui sont au service de la fonction publique, des sociétés d'État, des réseaux de l'éducation et de la santé du Québec.

INTRODUCTION

Le Secrétariat intersyndical des services publics (SISP) tient d'abord à remercier les membres du comité d'experts sur l'avenir du système de retraite québécois pour leur travail et pour la qualité du rapport qu'ils ont produit.

Nous partageons l'analyse de la situation et les constats présentés dans ce rapport. Notre organisation adhère aussi, dans l'ensemble, aux objectifs poursuivis, aux valeurs retenues et aux principes privilégiés.

Malgré certaines réserves qui seront émises plus loin dans ce mémoire, notre organisation accueille avec intérêt plusieurs des recommandations formulées par le comité. Cependant, la majeure partie de nos membres participent au Régime de retraite des employés du gouvernement et des organismes publics (RREGOP), qui relève d'une loi distincte et n'a pas été inclus dans le mandat du comité. Nous limiterons donc nos commentaires à quelques-unes de ses recommandations, en particulier la première : la rente longévité.

RECOMMANDATION NO 1 : LA RENTE LONGÉVITÉ

Le SISP a déjà exprimé son appui à une bonification significative du Régime de rentes du Québec (RRQ), considérant qu'il s'agissait d'une bonne façon d'améliorer les revenus de retraite pour l'ensemble des travailleuses et des travailleurs. Cependant, notre organisation considère que la recommandation de mettre sur pied un nouveau pilier à notre système de retraite québécois, la rente longévité, est un pas dans la bonne direction et mérite qu'on en débattenne. Ce nouveau régime proposé, malgré certaines lacunes, nous semble prometteur.

Parmi les principales qualités de la rente longévité, soulignons d'abord son caractère universel pour toutes les travailleuses et tous les travailleurs, y compris les travailleuses et travailleurs autonomes (le SISP en représente plus de 13 000 dans les services de garde en milieu familial). Selon nous, cette universalité est le premier objectif à viser dans la recherche d'amélioration des revenus de retraite.

Une autre priorité du SISP à laquelle répond la rente longévité est la participation obligatoire et paritaire de tous les employeurs. Au moment de la publication du rapport du comité, nous avons d'ailleurs été heureux de constater que certaines des principales associations d'employeurs, comme le Conseil du patronat du Québec et la Fédération des chambres de commerce, ont même fait preuve d'une certaine ouverture à cette participation financière prévue à la rente longévité, reconnaissant ainsi leur part de responsabilité envers la sécurité financière à la retraite de leurs employées et employés.

La pleine capitalisation de la rente longévité doit aussi être saluée. Il s'agit d'une caractéristique fondamentale permettant une meilleure équité intergénérationnelle. Non seulement aucune génération n'aura à en subventionner une autre, mais en plus, ce sont les jeunes générations actuelles qui bénéficieront le plus de cette nouvelle rente, puisque le régime n'atteindra sa pleine maturité que dans une quarantaine d'années. Considérant que ces mêmes jeunes générations subventionnent présentement, en partie, les générations qui les ont précédées (notamment dans le cadre du RRQ), ce n'est qu'un juste retour des choses.

Il faut de même noter que la rente longévité enlèvera de la pression sur les régimes de retraite à prestations déterminées, particulièrement ceux qui traversent actuellement une période difficile. Elle présente aussi l'avantage de réduire l'écart entre les personnes participant à un régime à prestations déterminées et celles qui n'en bénéficient pas. À ce sujet, le SISP continue de proclamer que la recherche d'équité entre tous les travailleuses et travailleurs doit nécessairement passer par une amélioration des conditions des personnes ne détenant pas de régime complémentaire de retraite et non par une détérioration des conditions de celles qui en ont un.

Le SISP trouve intéressant le choix de cibler l'un des principaux risques que connaissent tous les systèmes de retraite : le risque de longévité. Ce choix présente l'avantage de concentrer les efforts exigés des employeurs, des travailleuses et des travailleurs plutôt que de s'attaquer à tous les problèmes à la fois. Selon nous, la rente longévité permet de couvrir collectivement de façon relativement satisfaisante ce risque de survivre à son épargne. C'est sans doute la variable la plus difficile à gérer individuellement, les obligations financières immédiates incitant souvent à prioriser le court terme au détriment du long terme. De plus, la mutualisation du risque de longévité permettra de diminuer la pauvreté à la retraite, en particulier chez les femmes, qui ont une espérance de vie plus élevée que les hommes.

Combinée au RRQ et à la pension de la Sécurité de la vieillesse (PSV) et une fois arrivée à maturité (dans environ 40 ans), la nouvelle rente longévité permettrait d'obtenir, à partir de 75 ans et en supposant une retraite à 65 ans, un niveau de remplacement de revenu de 60 %, jusqu'à concurrence du maximum des gains admissibles (MGA). Ce seuil représente une amélioration substantielle par comparaison avec le remplacement de moins de 40 % actuellement offert par le RRQ et la PSV.

Un autre intérêt que comporte la rente longévité est celui de réduire la période de remplacement de revenu à assumer individuellement pour les personnes ne participant pas à un régime de retraite au travail. Pour ce qui est du remplacement de revenu jusqu'à concurrence du MGA, cette période varierait de 0 à 20 ans, en supposant que le départ à la retraite ait lieu entre 55 et 75 ans.

Nous profitons ici de l'occasion pour féliciter le comité d'avoir catégoriquement refusé de recommander une hausse de l'âge normal de la retraite et d'avoir insisté sur le fait que le moment de la retraite doit demeurer un choix individuel. Cela évite d'imposer une prise de retraite universellement plus tardive sans tenir compte de la pénibilité de certains emplois ou des capacités des personnes à occuper leur emploi à mesure qu'elles avancent en âge. À l'intérieur de ces limites, chaque personne continuerait donc d'avoir le choix : travailler un peu plus longtemps pour avoir une plus courte période à couvrir avant 75 ans en puisant dans son épargne personnelle, ou l'inverse.

Le SISP considère que la proposition d'instaurer une rente longévité, bien qu'imparfaite, constitue une belle recherche d'équilibre. Elle permettrait de réduire la pauvreté à la retraite et de rehausser significativement les revenus à la retraite de l'ensemble des travailleuses et des travailleurs après 75 ans, tout en les mobilisant, autant que les employeurs, autour de ces objectifs.

Toutefois, malgré les nombreux points forts de la rente longévité telle qu'elle est proposée, le SISP tient à exprimer certaines réserves et inquiétudes à son sujet.

D'abord, malgré ce qui précède, nous sommes préoccupés par le fait qu'un très grand nombre de travailleuses et de travailleurs continueront de devoir assumer individuellement une part importante de leur sécurité financière à la retraite. C'est évidemment le cas de toutes celles et de tous ceux qui ne bénéficient pas d'un régime complémentaire de retraite. Mais c'est également vrai pour les personnes qui ont un salaire supérieur au MGA. À cet effet, nous croyons qu'il faudrait étudier la possibilité de hausser le MGA applicable au RRQ et à la rente longévité au même niveau que les maximums prévus à la CSST et au RQAP (67 500 \$ en 2013).

Par ailleurs, le SISP déplore que le comité n'ait apparemment pas considéré certains effets pervers de sa recommandation sur les personnes à faible revenu. Premièrement, celles-ci auront à supporter une nouvelle charge financière alors qu'elles peinent à joindre les deux bouts. Ensuite, la rente longévité diminuera les sommes provenant du Supplément de revenu garanti (SRG) auxquelles elles auraient autrement eu droit sans avoir eu à y contribuer.

Il nous semblerait plus équitable que les personnes à faible revenu contribuent pour une moins grande part au nouveau régime grâce à une exemption de cotisation semblable à celle du RRQ. Cette mesure serait donc financée par le nouveau régime de rente longévité. Ces personnes à faible revenu devraient aussi bénéficier d'une certaine compensation quant aux sommes provenant du SRG dont elles pourraient être privées. Puisque le SRG est financé par les impôts, le SISP considère que c'est par la voie d'une mesure fiscale que cette compensation pourrait être effectuée. Comme c'est le gouvernement fédéral qui réaliserait des économies, un allègement fiscal provenant de ce palier représenterait selon nous un juste retour des choses. Cependant, à défaut d'entente à ce sujet, nous croyons que c'est le gouvernement québécois qui pourrait assumer cette mesure.

Toujours dans le souci d'améliorer le sort des personnes à faible revenu, il conviendrait aussi d'agir directement sur le SRG. D'une part, une hausse du maximum payable par ce programme nous apparaît nécessaire. D'autre part, il faudrait envisager d'augmenter l'exemption de revenus d'emploi ou de retraite permis avant de subir une réduction du SRG.

Enfin, le comité est aussi resté muet sur les périodes de faibles revenus d'emploi ou sans revenus d'emploi. Le SISP considère qu'il faudrait prévoir des mécanismes évitant que les périodes d'invalidité ou consacrées aux soins aux enfants n'affectent indûment la rente longévité des personnes concernées, comme il en existe au RRQ.

Le SISP suggère les pistes de réflexion suivantes :

1. Étudier la possibilité de hausser le MGA applicable au RRQ et à la rente longévité au même niveau que les maximums prévus à la CSST et au RQAP (67 500 \$ en 2013).
2. Examiner l'opportunité d'établir une exemption générale de cotisation identique à celle du RRQ (actuellement de 3500 \$) afin de diminuer le fardeau imposé aux personnes à plus bas salaire ;
3. Envisager une forme de modulation du crédit d'impôt fédéral relatif aux cotisations à la rente longévité, ou à défaut, de moduler le crédit provincial, de manière à compenser la diminution du SRG pour les personnes à faible revenu ;
4. Prévoir un mécanisme évitant que les périodes d'invalidité ou les périodes d'admissibilité aux prestations familiales du Québec ou du Canada pour un enfant de moins de sept ans n'affectent indûment la rente longévité des personnes concernées, comme il en existe au RRQ.
5. Hausser le maximum payable par le SRG et envisager d'augmenter l'exemption de revenus d'emploi ou de retraite permis avant de subir une réduction du SRG.

LES AUTRES RECOMMANDATIONS DU RAPPORT

Il faut saluer les efforts du comité pour trouver des solutions réalistes et durables à la crise que traverse actuellement la plupart des régimes de retraite à prestations déterminées. Le SISP est surtout heureux de constater à quel point le comité considère, comme lui, que ces régimes constituent de loin la manière la plus sûre et la plus efficace de garantir une retraite décente. Nous pensons aussi qu'il faut absolument tout mettre en œuvre pour sauver les régimes les plus menacés. Ni la transformation des régimes fortement déficitaires en régimes à prestations cibles ou à cotisations déterminées ni, à plus forte raison, leur fermeture ne constituent des solutions valables.

Nous croyons que, pour l'essentiel, la mise en application des recommandations n^{os} 3 à 17 pourrait améliorer la situation des régimes à prestations déterminées, même si certaines d'entre elles ne nous semblent pas atteindre parfaitement la cible. Nous nous questionnons notamment sur la notion de capitalisation améliorée. Nous laisserons toutefois à d'autres le soin de scruter davantage de tels aspects du rapport.

Le SISP tient cependant à insister sur un élément fondamental : toute modification aux régimes de retraite existants doit absolument passer par la libre négociation. À cet égard, nous appuyons sans réserve le parti pris du comité en faveur de solutions négociées. Cependant, nous avons de sérieuses réserves relativement à la recommandation n^o 16. Nous comprenons que l'intention du comité de donner, à certaines conditions, un pouvoir unilatéral à l'employeur de réduire les bénéficiaires du régime vise à mettre les parties devant une forme d'obligation de résultat. Il faut aussi reconnaître que l'obligation pour l'employeur de contribuer dans une proportion égale à l'économie réalisée constitue une idée astucieuse qui pourrait effectivement inciter davantage les parties à la négociation.

Nous sommes, par contre, d'avis que cette recommandation pervertit le principe de libre négociation en n'offrant ce dernier recours unilatéral qu'à l'une des parties. Nous croyons qu'il faut plutôt faire confiance à la négociation, en gardant à l'esprit les ententes récentes, dont celle intervenue entre la Ville de Montréal et le Syndicat des Cols bleus regroupés, de même que celle conclue à la Ville de Saguenay.

Il serait d'autant plus discutable de donner à la partie patronale une arme supplémentaire que c'est plus souvent de son côté qu'on perçoit, ces temps-ci, des signes de mauvaise foi ou de refus de négocier. Nous en voulons pour preuve le comportement malhonnête et révoltant de la direction de White Birch ou celui de certains maires, qui veulent régler les problèmes de leur régime de retraite sur la place publique au moyen d'ultimatums et qui réclament au gouvernement un droit de décret avant même d'avoir pris la peine de s'asseoir à la table pour négocier de bonne foi.

Par ailleurs, le SISP se réjouit aussi que le comité aille encore plus loin en souhaitant que davantage de régimes de retraite à prestations déterminées voient le jour. Une multiplication de ces régimes diminuerait le nombre de personnes devant assumer individuellement la période entre la retraite et la mise en paiement de la rente longévité à 75 ans. De plus, cela permettrait à davantage de personnes ayant un salaire supérieur au MGA de bénéficier d'une meilleure protection pour la part de leur revenu excédant ce seuil. Toutefois, sans moyens concrets, nous craignons que ce souhait demeure un vœu pieux. Nous aurions aimé que le comité précise davantage sa pensée à ce sujet en proposant des mesures concrètes pour y parvenir.

Il est vrai que, si l'essentiel des recommandations du comité étaient mises en œuvre, plusieurs craintes des employeurs pourraient disparaître. Par exemple, une modification du partage des coûts et des risques entre les employeurs et leurs employés et employés de même qu'un cadre législatif moins contraignant pourraient donner l'idée à certains employeurs de mettre sur pied un régime à prestations déterminées dans leur entreprise, initiative qu'ils n'envisageraient peut-être pas d'avoir dans le contexte actuel.

Mais cela ne nous semble pas suffisant. Le SISP maintient que la création des régimes volontaires d'épargne-retraite (RVER) n'est pas une solution satisfaisante. Nous croyons qu'il faudra réfléchir plus longuement sur les moyens d'inciter davantage d'employeurs à mettre en place dans leur entreprise un régime à prestations déterminées, y compris sur la possibilité d'envisager des obligations légales à certaines conditions. En cela, avec son taux de couverture par des régimes complémentaires de retraite d'environ 90 % (majoritairement dans des régimes à prestations déterminées), l'expérience néerlandaise pourrait sans doute être source d'inspiration. Enfin, l'adoption éventuelle des recommandations du comité (cadre législatif et fiscal plus favorable, meilleur partage des coûts et des risques entre les parties, capitalisation améliorée, diminution de la pression grâce à la rente longévité, etc.), améliorerait certes la situation des régimes à prestations déterminées, mais elle ne suffirait pas à garantir la multiplication de ces derniers. Pour les entreprises dont la taille rend l'exercice plus difficile, il faudrait envisager d'autres voies.

Le SISP suggère également les pistes de réflexion suivantes :

6. Ne pas donner suite à la recommandation n° 16.

7. Créer un comité tripartite (gouvernement, employeurs et syndicats) dont le mandat serait de trouver des mesures pour augmenter la couverture des régimes de retraite à prestations déterminées au Québec, c'est-à-dire :
 - en appuyant les régimes de retraite à prestations déterminées existants (incitatifs fiscaux, mesures législatives, etc.) ;
 - en appuyant la mise sur pied de régimes de retraite à prestations déterminées (incitatifs fiscaux, mesures législatives, régimes sectoriels ou multientreprises, etc.) ;
 - en favorisant le développement, dans les entreprises dont la taille permet difficilement de mettre sur pied un régime de retraite à prestations déterminées, de mesures alternatives offrant aux travailleurs des protections similaires, comme les régimes de retraite par financement salarial (RRFS) ;

CONCLUSION

On peut résumer la position du SISP en énonçant les principes suivants, que nous considérons comme fondamentaux dans le débat actuel :

L'ensemble des travailleuses et des travailleurs doit pouvoir bénéficier de revenus de retraite décents, et les décisions qui seront prises à la lumière du rapport du comité devront impérativement permettre d'y parvenir.

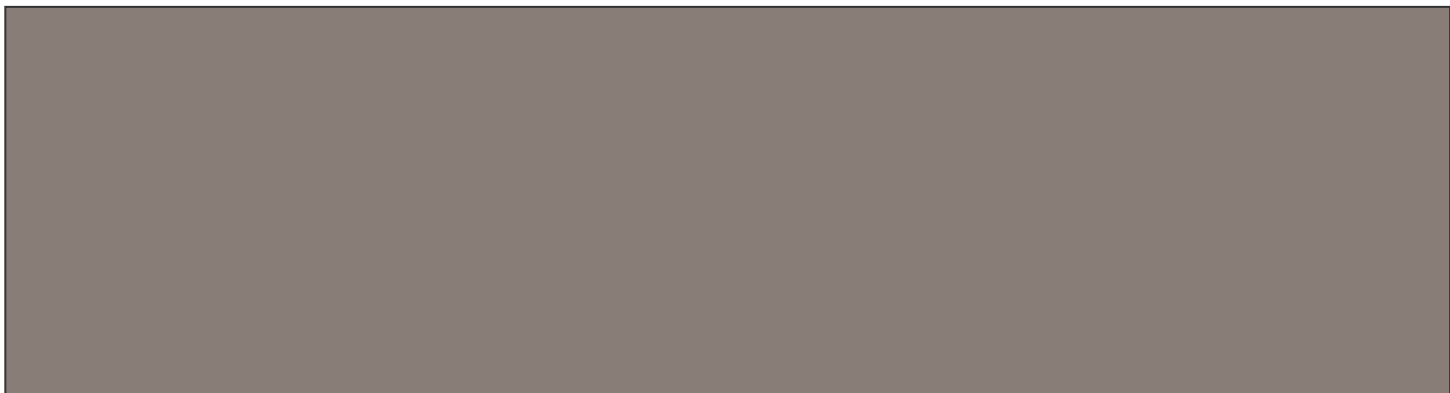
Tous les employeurs doivent apporter leur juste contribution à l'atteinte de cet objectif.

Les régimes à prestations déterminées constituent le meilleur véhicule en vue d'une retraite financièrement sûre, prévisible et stable, et ce, à moindre coût.

Tous les moyens doivent être mis en œuvre pour maintenir les régimes à prestations déterminées existants et pour en développer davantage.

Toute modification aux régimes de retraite existants doit résulter d'une libre négociation.

L'équité entre les travailleuses et les travailleurs doit passer par une amélioration des conditions des personnes ne détenant pas d'un régime complémentaire de retraite, et non par une détérioration des conditions de celles qui en ont un.



www.sisp.qc.net

**9405, rue Sherbrooke Est, bureau 120, Montréal (Québec) H1L 6P3
Téléphone : 514-353-8886 Télécopieur : 514-353-8887**