



Syndicat de professionnelles et professionnels
du gouvernement du Québec

Des choix difficiles

La réforme du Régime de rentes du Québec

Mémoire du Syndicat de professionnelles et professionnels du gouvernement du Québec

Présenté à la Commission des affaires sociales

Le 6 février 2004 (révisé le 20 février 2004)

Table des matières

Sommaire.....	3
Présentation du SPGQ.....	4
1. La parité avec le Régime de pensions du Canada est-elle nécessaire ?	5
2. La réforme de la rente de retraite : pas pour les personnes chômeuses ni étudiantes.....	6
3. Des revenus moindres à la retraite pour les personnes invalides.....	8
4. Protéger la veuve et l’orphelin : la réforme de la rente de conjoint survivant n’a pas sa raison d’être	9
5. Conclusion : ne pas réduire les bénéfices des clientèles plus démunies.....	12

Sommaire

Le Syndicat de professionnelles et de professionnels du gouvernement du Québec (SPGQ) représente 18 000 membres qui cotisent au Régime de rentes du Québec (RRQ). Le SPGQ se soucie bien sûr de l'intérêt de ses membres, mais il se préoccupe tout autant de l'équité en matière d'assurance sociale pour l'ensemble des citoyennes et des citoyens. Le SPGQ est d'accord avec plusieurs des réformes présentées, mais ce mémoire s'attarde plutôt aux réserves quant à certaines autres mesures.

L'établissement d'une période cotisable uniforme de 40 ans et l'abolition de la mesure prévoyant le retranchement de 15 % des années de faibles gains défavoriseront les personnes qui auront subi des périodes de chômage ou de maladie, ainsi que les personnes à statut précaire auprès de leurs employeurs. Elle n'incite surtout pas à la poursuite d'études supérieures.

Nous approuvons la proposition de la Régie des rentes du Québec d'utiliser le montant de la Pension de la sécurité de la vieillesse comme partie uniforme du calcul de la rente d'invalidité. Cependant, la travailleuse ou le travailleur ne choisit pas de devenir invalide et nous sommes d'avis que cette personne ne doit pas être pénalisée à 65 ans parce qu'elle a été totalement incapable d'exercer un emploi rémunérateur. La méthode pour calculer la rente de retraite d'une personne invalide qui atteint 65 ans devrait rester la même.

Les dispositions actuelles de la rente de conjoint survivant devraient rester inchangées. Les nouvelles réalités auxquelles fait référence le document de consultation ne permettent pas de conclure à l'adéquation d'une rente temporaire, fût-elle d'un montant plus élevé. Bien au contraire, les données produites par la Régie démontrent qu'une rente de conjoint survivant versée au moins jusqu'à 65 ans est toujours nécessaire.

De la dernière réforme du RRQ (entrée en vigueur en 1998), la plupart des cotisantes et des cotisants retiennent l'accélération importante, mais nécessaire, selon nous, du taux de cotisation. Cependant, il y a également eu des réductions de bénéfices dont certaines ont touché les clientèles les plus défavorisées : les travailleuses et les travailleurs à faible revenu et les personnes invalides. Cette fois encore, plusieurs éléments clés de la réforme visent les clientèles plus démunies : les personnes à statut précaire, en éliminant le retranchement de 15 % des années de faibles gains, les bénéficiaires d'une rente d'invalidité, en modifiant le calcul de la rente de retraite payable à 65 ans, et les familles monoparentales, en rendant temporaire une rente qui était payable au moins jusqu'à l'âge de 65 ans.

Le SPGQ est d'avis qu'il n'est pas nécessaire que les taux de cotisation du RRQ et du Régime de pensions du Canada soient identiques, même s'il croit que l'écart entre les deux ne doit pas être important. La parité entre les taux de cotisation ne doit pas être atteinte en échange d'une baisse importante des bénéfices pour les clientèles les plus démunies du RRQ. En effet, derrière l'objectif de remplacement de base du revenu de travail perdu se cache un objectif plus fondamental : la réduction de la pauvreté au moyen d'une mesure d'assurance sociale.

Présentation du SPGQ

Le Syndicat de professionnelles et de professionnels du gouvernement du Québec (SPGQ) représente 18 000 membres qui cotisent au Régime de rentes du Québec (RRQ). De plus, nos membres cotisent à des régimes de retraite à prestations déterminées (au RREGOP, en grande majorité) dont la prestation est coordonnée à la rente de retraite du RRQ. Le SPGQ est également preneur d'un contrat d'assurance collective qui offre des prestations en cas d'invalidité, lesquelles se transforment en indemnités de retraite à 65 ans en cas d'invalidité permanente.

En tant que cotisantes et cotisants au RRQ, nos membres sont intéressés aux propositions soumises dans le mémoire, puisqu'elles auront un effet sur le montant de leur revenu à la retraite ainsi que le coût de l'assurance traitement en cas d'invalidité prolongée. Le SPGQ se soucie bien sûr de l'intérêt de ses membres, mais il se préoccupe tout autant de l'équité en matière d'assurance sociale pour l'ensemble des citoyennes et des citoyens. Plusieurs des commentaires qui suivent s'inspirent de cette préoccupation.

L'exposé présente l'opinion du SPGQ par rapport au document de consultation intitulé « Adapter le Régime de rentes aux nouvelles réalités du Québec ». Le SPGQ est d'accord avec plusieurs des réformes présentées, mais ce mémoire s'attardera plutôt aux réserves quant à certaines autres mesures.

1. La parité avec le Régime de pensions du Canada est-elle nécessaire ?

Depuis 1966, les taux de cotisation du RRQ et du Régime de pensions du Canada (RPC) ont été identiques, à l'exception d'une courte période dans les années 1980. Les prestations n'ont pas été identiques : très souvent, le RRQ et le RPC ont pris des décisions différentes. En effet, le RPC offre des rentes d'orphelin et d'enfant de cotisant invalide dont le montant est plus élevé qu'au RRQ ; le montant de la rente de conjoint survivant avant 65 ans est plus élevé au RRQ, dans certains cas. De plus, l'anticipation de la rente de retraite a été permise par le RRQ avant qu'elle soit autorisée par le RPC ; la définition de l'invalidité à 60 ans est différente selon le RRQ et le RPC. Il semble que le législateur québécois ait vu dans le RRQ une façon d'être distinct et d'adapter les prestations aux réalités québécoises.

Le document de consultation illustre clairement la situation financière difficile du RRQ lorsqu'on la compare à celle du RPC. Une bonne partie de l'argumentaire se fonde sur une parité souhaitable entre le RRQ et le RPC. Comme le document de consultation parle surtout de modifier le montant des prestations, mais pas nécessairement pour les ramener au niveau de celles que verse le RPC, nous comprenons que la nécessaire parité ne vise que le financement du régime, à savoir afficher sensiblement le même taux de cotisation.

Conserver le même taux de cotisation est un objectif louable car, comme coût de main-d'œuvre, le niveau de la cotisation salariale est un élément considéré par les entreprises décision. Notre position est de viser la parité en ce sens, mais pas au de sacrifier la protection de base en matière de sécurité du revenu. Il existe d'autres mesures qui entraînent des coûts de main-d'œuvre différents au Québec et dans les autres provinces. Que l'on songe au du salaire minimum qui est différent au Québec, la cotisation la Régie d'assurance maladie du Québec ou aux coûts à la formation de la main-d'œuvre.

2. La réforme de la rente de retraite : pas pour les personnes chômeuses ni étudiantes

Nous approuvons la proposition qui permettra à une travailleuse ou un travailleur de toucher sa rente de retraite avant 65 ans tout en continuant de travailler. Il en est de même de la bonification de la rente pour celles et ceux qui en demanderont le paiement après avoir atteint l'âge de 65 ans. Ces mesures inciteront les travailleuses et les travailleurs âgés qui le peuvent à continuer de travailler, et ce, dans la mesure où il y a des emplois disponibles pour ces personnes.

Le projet de calculer la rente de retraite sur 40 ans simplifiera les calculs. Mais il s'accompagne de l'abolition du retranchement de 15 % des années de faibles gains. Le retranchement est une mesure de redistribution essentielle dans un régime d'assurance sociale universel comme le RRQ. Il permet aux travailleuses et aux travailleurs qui, au cours de leur carrière, ont eu des années de gains faibles en raison de périodes de chômage, de maladie ou d'études, d'obtenir un montant de rente qui compenserait, jusqu'à un certain point, les années perdues. Comparons la situation d'une personne qui termine sa formation à 18 ans avec celle d'une personne qui étudie jusqu'à l'âge de 23 ans à temps complet pour obtenir un diplôme de premier cycle. À l'âge de 60 ans, la personne arrivée tôt sur le marché du travail aura eu 42 années de travail à temps complet pour accumuler 40 ans de période cotisable, alors que celle qui a terminé ses études devra, à 63 ans, compter 40 années de participation à temps complet au marché du travail¹. N'y a-t-il pas là une forme d'iniquité ?

Le retranchement de 15 % d'années de faibles gains permettait aussi à des travailleuses ou travailleurs, qui subissaient de longues périodes de chômage, d'être moins pénalisés au moment de toucher leur rente de retraite. On peut facilement envisager le cas de femmes tentant de réintégrer le marché du travail après être restées à la maison pour prendre soin de jeunes enfants. Le RRQ compense un peu en retranchant les années de faibles gains durant la période où les femmes (en majorité) reçoivent des allocations familiales pour des enfants âgés de moins de sept ans, mais il ne tient pas compte du fait qu'il est difficile de réintégrer le marché du travail après une longue absence. Actuellement, en ce qui concerne le parent (surtout la femme) qui a choisi de rester à domicile ou qui a réduit son temps de travail pour prendre soin de jeunes enfants, le RRQ tient compte de cette période de réintégration au marché du travail à temps complet en permettant le retranchement de ces années de faibles gains.

Si la nouvelle règle permet de diminuer les coûts du régime², elle en occasionnera d'autres. Le ministère de l'Emploi, de la Solidarité sociale et de la Famille exige que les bénéficiaires de

-
1. Pour avoir droit à une pleine rente de retraite à 60 ans, selon la nouvelle formule, cette personne devra avoir touché, en moyenne, des gains de travail équivalents à 3/5 (près de 24 300 \$) du Maximum des gains admissibles, en moyenne, durant les cinq années d'études où elle était âgée de 18 ans ou plus, ce qui est peu réaliste.
 2. « Adapter le Régime de rentes aux nouvelles réalités du Québec. Étude présentant les impacts des propositions de modification sur les rentes des futurs bénéficiaires », Régie des rentes du Québec, Service de l'évaluation, décembre 2003, p. 23. Les modifications apportées à la rente de retraite auront pour effet

prestations d'assistance emploi réclament leur rente de retraite lorsqu'ils atteignent l'âge de 60 ans. Actuellement, la rente de retraite est calculée en fonction d'une période cotisable de 35,7 ans (60 ans – 18 ans = 42 ans – 15 % de retranchement : 35,7 ans). En basant le nouveau calcul sur une période de 40 ans, on réduit la rente payable de près de 10 %. Les prestations d'assistance emploi sont réduites du montant reçu au titre de la rente de retraite du RRQ : en réduisant le montant de la rente de retraite, on augmente celui de la prestation d'assistance emploi et, de ce fait, on demande aux contribuables de payer davantage. Quant à la bénéficiaire ou au bénéficiaire, ses revenus ne sont nullement changés.

de diminuer le taux de cotisation de 0,07. On peut difficilement parler de « bonification », car il s'agit bel et bien d'une diminution des bénéfices.

3. Des revenus moindres à la retraite pour les personnes invalides

Nous souscrivons à la proposition de la Régie des rentes du Québec d'utiliser le montant de la Pension de la sécurité de la vieillesse comme partie uniforme du calcul de la rente d'invalidité. Comme la rente d'invalidité est transformée en rente de retraite à 65 ans, il s'agit d'une démarche cohérente en matière de sécurité du revenu. À 65 ans, nous favorisons plutôt de conserver la formule actuelle qui consiste à revaloriser la rente de retraite payable en fonction de la progression des salaires plutôt que des prix à la consommation. La travailleuse ou le travailleur ne choisit pas de devenir invalide, et nous sommes d'avis que cette personne ne doit pas être pénalisée à 65 ans parce qu'elle a été totalement incapable d'exercer un emploi rémunérateur. Le régime d'assurance en cas de perte du revenu de travail qu'est le RRQ devrait calculer la rente de retraite comme si la travailleuse ou le travailleur n'avait pas perdu son emploi en utilisant le Maximum des gains admissibles moyen comme base du calcul de la rente de retraite à 65 ans.

4. Protéger la veuve et l'orphelin : la réforme de la rente de conjoint survivant n'a pas sa raison d'être

La Régie constate que la participation des femmes au marché du travail a augmenté depuis la mise en place du RRQ. Elle se fonde sur ce constat pour réformer en profondeur la rente de conjoint survivant pour les survivantes et les survivants âgés de moins de 65 ans (la grande majorité des conjoints survivants étant des femmes). La moitié des économies engendrées par la réforme proposée provient des coupes suggérées dans les prestations versées aux survivantes et aux survivants³.

La proposition de la Régie pour les conjointes survivantes et les conjoints survivants, âgés de moins de 65 ans au décès de la conjointe ou du conjoint, est d'augmenter le montant versé au titre de la rente de conjoint survivant et de transformer cette rente en rente temporaire d'une durée de trois ans. Une étude de la Régie⁴ montre que la majorité des conjointes survivantes âgées de moins de 45 ans participaient au marché du travail l'année du décès du conjoint⁵. Mais ces dernières ont touché des revenus de travail en moyenne inférieurs à 18 000 \$⁶ (dollars de 1990), ce qui équivaut aux deux tiers du MGA (28 900 \$, en 1990) et inférieur au seuil de faible revenu (18 873 \$ pour un ménage de deux personnes, dans une grande ville)⁷. Selon cette étude, plus du tiers des conjointes survivantes âgées de moins de 45 ans ont mis une année ou plus après le décès de leur conjoint avant de trouver un emploi⁸. De plus, le revenu de travail moyen de ces dernières était souvent inférieur à 10 000 \$ (dollars de 1990), ce qui est nettement inférieur au seuil de faible revenu de 1990 (15 098 \$), même pour une personne seule. La Régie n'a pas publié de mise à jour de cette étude, mais nous ne croyons pas que la situation financière des conjointes survivantes se soit améliorée de façon notable. La proposition de la Régie d'instaurer une rente temporaire équivaut à augmenter la pauvreté d'un nombre significatif de femmes au terme des trois ans pendant lesquels la rente de conjoint survivant serait payée.

3. *Ibid.*, p. 23.

4. « Le conjoint survivant », Sainte-Foy, Régie des rentes du Québec, 1992, 54 p.

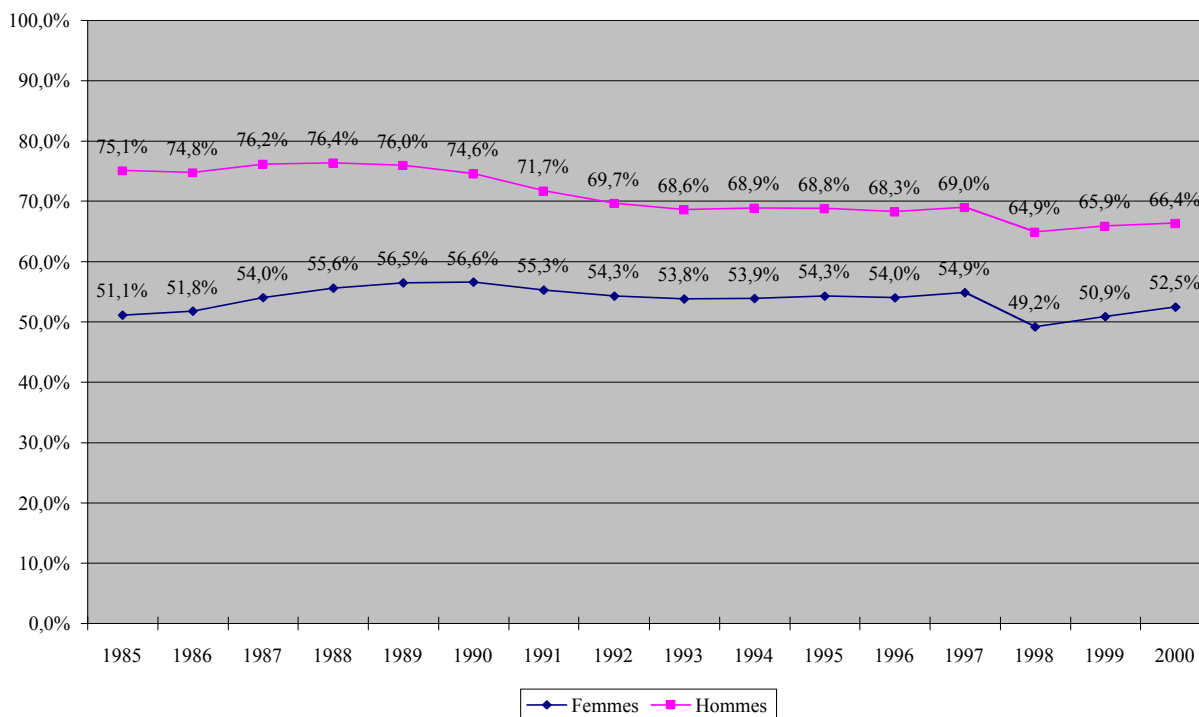
5. *Ibid.*, p. 48.

6. *Ibid.*, p. 51.

7. Statistique Canada, « Seuils de faibles revenus, décembre 1999 13-651-X13 au catalogue, base de 1992.

8. « Le conjoint survivant », p. 48.

Graphique 1 Pourcentage de la population qui a cotisé au Régime de rentes selon le sexe et l'année⁹



Note : Pour avoir cotisé au RRQ, il faut avoir eu des gains de travail dont le montant est plus élevé que le montant de l'exemption générale¹⁰. Comme le montant de l'exemption générale est désormais fixé à 3 500 \$ par année depuis 1998, on doit s'attendre à ce qu'une proportion de plus en plus grande de travailleuses et de travailleurs cotise au RRQ.

Rappelons qu'en 1993 – il n'y a donc pas si longtemps –, la rente de conjoint survivant avait fait l'objet de modifications importantes (lire : réduction des bénéficiaires). La situation des femmes face au marché du travail s'est-elle à ce point améliorée ? Le graphique ci-dessus illustre l'évolution de la participation des femmes au marché du travail au cours des 15 dernières années, jusqu'à l'année 2000 inclusivement.

Le graphique 1 montre que le pourcentage de femmes qui cotisent au RRQ a peu évolué depuis 1985. Mais qu'en est-il de leurs gains de travail ? La rente de conjoint survivant vise à procurer un remplacement de base du revenu de travail perdu de la conjointe ou du conjoint décédé. Très souvent, les revenus de travail de la femme peuvent difficilement compenser le revenu perdu par le conjoint. Le tableau suivant illustre les gains de travail des hommes et des femmes en 2000 en fonction du groupe d'âge. Quel que soit le groupe d'âge, nous constatons que la majorité de femmes ont des gains de travail inférieurs à 28 200 \$ (75 % du Maximum des gains admissibles). De plus, une proportion importante de femmes ont des gains de travail inférieurs à 18 800 \$ (50 % du Maximum des gains admissibles). En 2000, Statistique Canada évaluait à 15 226 \$ le seuil de faible revenu d'une personne seule dans une ville de 500 000 habitants et plus, et à

9. Régie des rentes du Québec, *Statistiques 2000*, extrait du tableau 9, p. 22.

10. Dans certains cas, on parle de l'exemption personnelle mais, pour la grande majorité des cotisantes et des cotisants, les gains de travail doivent être plus élevés que l'exemption générale.

22 264 \$ celui d'un ménage de deux personnes¹¹. Même si les femmes participent davantage au marché du travail qu'il y a 20 ans, le niveau de leurs gains de travail demeure toujours nettement insuffisant.

Tableau 1 Pourcentage de personnes dont les gains de travail sont inférieurs à 18 800 \$ ou à 28 200 \$ en 2000¹² selon le sexe et le groupe d'âge

	Inférieurs à 18 800 \$		Inférieurs à 28 800 \$	
	Femmes	Hommes	Femmes	Hommes
18 ou 19 ans	98,6 %	93,8 %	99,8 %	99,1 %
20-24 ans	78,8 %	65,9 %	93,6 %	86,2 %
25-29 ans	47,6 %	34,4 %	71,5 %	57,6 %
30-34 ans	40,0 %	25,0 %	62,1 %	44,1 %
35-39 ans	37,4 %	21,4 %	58,1 %	38,2 %
40-44 ans	34,7 %	19,3 %	54,6 %	34,4 %
45-49 ans	33,3 %	18,3 %	52,6 %	31,9 %
50-54 ans	35,8 %	19,1 %	54,7 %	32,3 %
55-59 ans	45,4 %	25,3 %	65,2 %	40,4 %
60-64 ans	56,3 %	37,6 %	75,3 %	54,1 %
65 ans ou plus	67,0 %	53,8 %	82,1 %	68,4 %
Total	45,4 %	30,5 %	64,7 %	47,0 %

La Régie propose d'augmenter le montant de la rente d'orphelin sous prétexte de diriger davantage les prestations vers les personnes qui en ont le plus besoin. C'est un peu démagogique d'affirmer qu'en haussant la rente d'orphelin, on aide ce dernier. Ce sont les revenus des parents qui sont déterminants. Au terme des trois années de paiement de la rente de conjoint survivant, il ne resterait que la rente d'orphelin. Pour une famille à faibles revenus, c'est bien peu.

Nous avons beaucoup insisté sur le sort des conjointes survivantes à faible revenu, mais nous convenons que le même raisonnement s'appliquerait aux conjoints survivants à faible revenu, même si l'incidence de la pauvreté est moins élevée chez les hommes que chez les femmes.

11. Statistique Canada, « Seuils de faibles revenus » (base de 1992op. cit., les seuils ont été indexés selon la progression de l'indice des prix à la consommation pour 2000.

12. Régie des rentes du Québec, *Statistiques 2000*, extrait du tableau 15, p. 30.

5. Conclusion : ne pas réduire les bénéfices des clientèles plus démunies

Nous ne sommes pas d'accord avec l'établissement d'une période cotisable uniforme de 40 ans et l'abolition de la mesure prévoyant le retranchement de 15 % des années de faibles gains. L'application de cette modification défavorisera les personnes qui auront subi des périodes de chômage ou de maladie, ainsi que les personnes à statut précaire auprès de leurs employeurs. Elle n'incite surtout pas à la poursuite d'études supérieures.

Le SPGQ avait réagi négativement, au moment de la dernière consultation, à la proposition du législateur de transformer la rente de retraite payable aux bénéficiaires d'une rente d'invalidité en une rente réduite, comme si la personne invalide avait fait une demande de rente de retraite à l'âge de 60 ans. Le SPGQ maintient une position semblable, pour ne pas réduire davantage les revenus à la retraite des personnes qui sont souvent parmi les plus démunies de la société.

Les dispositions actuelles de la rente de conjoint survivant devraient rester inchangées. Les nouvelles réalités auxquelles fait référence le document de consultation ne permettent pas de conclure à l'adéquation d'une rente temporaire, fût-elle d'un montant plus élevé. Bien au contraire, les données produites par la Régie démontrent qu'une rente de conjoint survivant versée au moins jusqu'à 65 ans est toujours nécessaire.

De la dernière réforme du RRQ (entrée en vigueur en 1998), la plupart des cotisantes et des cotisants retiennent l'accélération importante, mais nécessaire, selon nous, du taux de cotisation. Cependant, il y a également eu des baisses des bénéfices dont certaines ont touché les clientèles les plus défavorisées : les travailleuses et les travailleurs à faible revenu (gel de l'exemption)¹³ et les invalides, en transformant la rente de retraite payable à 65 ans en une rente de retraite réduite (en calculant la rente comme si elle avait été versée à partir de l'âge de 60 ans). Cette fois encore, plusieurs éléments clés de la réforme visent la clientèle plus démunie : les personnes à statut précaire, en éliminant le retranchement de 15 % des années de faibles gains, les bénéficiaires d'une rente d'invalidité, en modifiant le calcul de la rente de retraite payable à 65 ans, et les familles monoparentales, en rendant temporaire une rente qui était payable au moins jusqu'à l'âge de 65 ans.

Le SPGQ est d'avis qu'il n'est pas nécessaire que les taux de cotisation du RRQ et du RPC soient identiques, même s'il croit que l'écart entre les deux ne doit pas être important. La parité entre les taux de cotisation ne doit pas être atteinte en échange d'une baisse importante des bénéfices pour les clientèles les plus démunies du RRQ. En effet, derrière l'objectif de remplacement de base du revenu de travail perdu se cache un objectif plus fondamental : la réduction de la pauvreté au moyen d'une mesure d'assurance sociale.

13. L'exemption générale a un effet redistributif des revenus des personnes touchant des revenus de travail plus élevés vers les personnes touchant des revenus de travail moins élevés.