

MÉMOIRE

DÉPOSÉ À LA COMMISSION DES
FINANCES PUBLIQUES

Le 5 septembre 2013

Projet de loi n° 39

Loi sur les régimes volontaires
d'épargne-retraite

FÉDÉRATION
INTERPROFESSIONNELLE
DE LA SANTÉ DU QUÉBEC





Table des matières

AVANT-PROPOS.....	1
INTRODUCTION.....	2
La retraite, un bref rappel historique.....	3
Les régimes volontaires d'épargne-retraite - RVER	4
Un régime qui désavantage particulièrement les femmes.....	8
Des ententes avec un gouvernement au canada	9
RECOMMANDATION	11

Avant-propos

1

La Fédération interprofessionnelle de la santé du Québec - FIQ est une fédération syndicale qui regroupe 62 000 professionnelles en soins. Elle représente la majorité des infirmières, des infirmières auxiliaires, des inhalothérapeutes et des perfusionnistes.

Les membres de la Fédération proviennent de tout le Québec et exercent majoritairement dans des établissements publics du réseau de la santé, établissements qui représentent la plupart des missions de ce réseau. L'expertise de l'organisation se compose donc d'expériences de travail très variées auprès de divers types de bénéficiaires des services du réseau de la santé et des services sociaux.

Témoins privilégiées du système de santé au quotidien, les professionnelles en soins sont à même de connaître les multiples effets des inégalités socioéconomiques sur la santé, de même que les effets parfois déplorables des décisions prises à tous les niveaux de la structure politique et hiérarchique. La FIQ, en tant qu'organisation syndicale, représente une très vaste majorité de femmes qui sont à la fois professionnelles de la santé, travailleuses du réseau public et usagères des services. Elle vise, par ses orientations et ses décisions, la préservation des acquis sociaux, une plus grande égalité et une véritable justice sociale.

La mission de la FIQ, quant à la promotion, la défense des intérêts professionnels et socioéconomiques de ses membres, et l'accessibilité à des services et à des soins de santé de qualité et universels, commande qu'elle participe aux diverses consultations visant la réforme du système de santé et touchant les modifications aux dispositions législatives. La Fédération a toujours fait valoir l'importance de préserver le système public des effets du néolibéralisme et de l'intrusion de la notion de profit dans la gestion et la dispensation des services et des soins de santé, de même que la nécessité de préserver des espaces permettant à la population de s'exprimer.

Or, certaines orientations, pratiques et décisions gouvernementales non seulement viennent menacer ces droits, mais s'inscrivent également en contradiction avec l'esprit de transparence, de consultation et de participation démocratique que défend la FIQ. Devant de tels constats, la Fédération ne peut que tirer parti des tribunes qui s'offrent à elle afin de démontrer et de dénoncer, une fois de plus, les possibles effets de tels choix sur les citoyen-ne-s, sur les usager-ère-s ainsi que sur les professionnelles en soins.

Introduction

2

Avec le vieillissement de la population, la retraite est en voie de devenir un nouvel enjeu de société. Mais qui paiera pour les retraités?

Lors du budget du Québec en mars 2012, le ministre des Finances a introduit un nouveau type de régime de retraite, les Régimes volontaires d'épargne-retraite (RVER). Ce régime a été repris dans le budget de novembre 2012, en dépit du changement de gouvernement. Il s'agit d'un régime volontaire d'épargne en vue de la retraite qui s'apparente aux régimes enregistrés d'épargne retraite (REER). Ce projet de RVER a été mis en forme dans le projet de loi n° 80, puis dans le projet de loi n° 39, *Loi sur les régimes volontaires d'épargne-retraite*, pour lequel une consultation particulière a été annoncée.

Dans le présent document, la FIQ ne compte commenter que quelques éléments spécifiques du projet de loi présenté en mai dernier et qui vise à mettre en place les RVER.

LA RETRAITE, UN BREF RAPPEL HISTORIQUE

La vieillesse constitue, au même titre que la maladie, l'invalidité et le chômage, ce qu'il est convenu d'appeler un « risque social ». Pris en charge à l'origine par la famille ou par l'Église, les risques sociaux ont progressivement fait l'objet de différents régimes publics spécifiques. La retraite a notamment été prise en charge par différents types de régimes de la sécurité de la vieillesse.

C'est dans la période de l'après-guerre que les différents programmes se sont progressivement mis en place en Europe d'abord, puis également au Canada et au Québec. Publié en 1942 en Grande-Bretagne, le rapport Beveridge a constitué le modèle suivi par le Canada et le Québec. Ses principales caractéristiques reposent sur le caractère universel des programmes et sur leur financement à partir de l'impôt sur le revenu.

Au niveau fédéral, la *Loi sur les pensions de vieillesse* en 1927 a constitué l'une des premières mesures sociales à être mise en place. Puis, les deux piliers du régime de sécurité de la vieillesse, encore en vigueur bien qu'ils aient subi des modifications depuis, consistent dans le régime de *Pension de la sécurité de la vieillesse* (1952) et dans le *Supplément de revenu garanti* (1967)¹.

Au début des années 1960 avec l'élection du gouvernement libéral de Jean Lesage au Québec, le programme de retraite a été bonifié par la création du Régime des rentes du Québec (RRQ) en 1966, un régime universel administré par l'État, par le biais de la Caisse de dépôt et placement du Québec, créée la même année.

Se sont progressivement ajoutés des régimes complémentaires de retraite comme les régimes d'entreprises ou des régimes visant à couvrir les employés du secteur public comme le Régime de retraite des employés du gouvernement et des organismes publics, le RREGOP. Ce dernier régime est issu de la très dure ronde de négociations de 1971-1972².

¹ Musée canadien des civilisations, *L'histoire des pensions gouvernementales du Canada*, [En ligne]. [http://www.civilisations.ca/cmhc/exhibitions/hist/pensions/cpp-timeline_f.shtml]. (Consulté le 28 août 2013).

² Commission administrative des régimes de retraite et d'assurance, *La CARRA, Historique*, [En ligne]. [<http://www.carra.gouv.qc.ca/fra/lacarra/historique.htm>]. (Consulté le 28 août 2013).

À la faveur de la montée du néolibéralisme, le filet de sécurité sociale et les conditions de la retraite sont progressivement remis en question. La crise économique aidant, particulièrement celle de 2008, les gouvernements utilisent des prétextes tels que « Nous n'avons plus les moyens » ou « Chacun doit faire sa juste part et prendre ses responsabilités » pour resserrer les conditions d'accès aux prestations (augmentation progressive de l'âge de la retraite au fédéral de 65 à 67 ans dans le budget fédéral du 29 mars 2012) et mettre l'accent sur le développement de produits de l'épargne (régime enregistré d'épargne-retraite - REER) plutôt que sur le développement et la bonification de régimes à caractère collectif. Les motifs d'ordre économique ne visent finalement qu'à masquer les véritables motifs qui sont plutôt d'ordre idéologique et cherchent à assurer la primauté aux forces du marché, à limiter l'intervention de l'État à son minimum et à favoriser l'individualisme. À les entendre, les programmes sociaux seraient devenus un luxe! C'est donc dans cette logique idéologique individualiste que s'inscrivent les régimes volontaires d'épargne-retraite (RVER) soumis à la présente consultation.

LES RÉGIMES VOLONTAIRES D'ÉPARGNE-RETRAITE - RVER

Pour faire suite au budget du mois de novembre 2012, le gouvernement du Québec a déposé le projet de loi n° 39, *Loi sur les régimes volontaires d'épargne-retraite*. Comme son nom l'indique, ce projet de loi vise à permettre à tout particulier de participer à un régime d'épargne individuel en vue de la retraite, sur une base volontaire (art. 2). Ce produit s'ajoute à un nombre déjà important de produits accessibles sur le marché.

Les régimes volontaires s'adressent aux particuliers en général, qui deviennent des participants, sans égard à un éventuel lien d'emploi semble-t-il, ce qui confirme le caractère d'épargne de ce type de régime par opposition à des régimes de retraite proprement dits.

Par contre, l'adhésion des travailleurs est automatique pour toute personne qui travaille pour une entreprise ayant 5 employés et plus. Toutefois, ces derniers peuvent se retirer et faire le choix de ne pas cotiser. En réalité, le gouvernement retient une formule d'« *opting out* » (art. 43) ou retrait volontaire. Or, selon la Commission nationale sur la participation au marché du travail des travailleuses et travailleurs expérimentés de 55 ans et plus, les initiatives de prélèvements automatiques « n'ont pas permis d'atteindre les objectifs d'épargne souhaités³ ». Pire encore, selon Patrice Jalette,

³ Commission nationale sur la participation au marché du travail des travailleuses et travailleurs expérimentés de 55 ans et plus, *Le vieillissement de la main-d'œuvre et l'avenir de la retraite* :

professeur à l'École des relations industrielles de l'Université de Montréal, les RVER pourraient freiner « l'implantation des régimes collectifs actuels et [devenir] l'alternative des employeurs désireux de se défaire du régime collectif auquel ils contribuent actuellement⁴ ». Plutôt qu'une avancée, l'introduction de cette formule constituerait donc un recul social.

Ce faisant, le gouvernement fait le pari que la plupart des personnes inscrites y contribueront, à l'exemple d'autres pays qui ont adopté ce genre de régime. D'ailleurs, le ministère des Finances fait état de diverses études menées aux États-Unis à la suite de l'adoption de ce type de régime. L'adhésion varierait de 81 à 95 % selon les auteurs⁵. Toutefois, dans son rapport, la Commission nationale affirme au contraire que les approches volontaires, malgré les mesures incitatives, « n'ont pas permis d'atteindre un niveau raisonnable de sécurité à la retraite pour une proportion élevée de travailleurs⁶ ». Bref, l'expérience terrain démontre que le gouvernement du Québec n'a pas ciblé une approche susceptible de donner les résultats souhaités.

Le régime proposé par le gouvernement du Québec ne constitue pas à proprement parler un véritable régime de retraite. Il s'agit plutôt, comme son nom l'indique, d'un régime d'épargne individuel au même titre que les régimes enregistrés d'épargne retraite (REER) qui ont fait leur apparition dans les années 1970⁷. D'ailleurs, les documents budgétaires prévoient que les cotisations seraient déductibles d'impôt, qu'elles s'ajouteraient à celles effectuées dans un REER et qu'elles seraient assujetties au même plafond annuel que les REER, soit jusqu'à 18 % du revenu annuel gagné⁸. De plus, le participant pourrait retirer les sommes économisées dans son compte non

des enjeux pour tous, un effort de chacun, Rapport de la Commission, s.l., s.é., 2011, p. 123, [En ligne].

[http://www.mess.gouv.qc.ca/publications/pdf/GD_rapport_commission_nationale.pdf]. (Consulté le 28 août 2013).

⁴ Patrice Jalette, « Régime volontaire d'épargne-retraite - Est-ce bien nécessaire? », *Le Devoir*, 19 mars 2012, [En ligne]. [<http://www.ledevoir.com/economie/actualites-economiques/345351/regime-volontaire-d-epargne-retraite-est-ce-bien-necessaire>]. (Consulté le 28 août 2013).

⁵ Ministère des Finances, *Les Québécois et leur retraite. Pour des régimes accessibles à tous*, Budget 2012-2013, p. 19, [En ligne]. [<http://www.budget.finances.gouv.qc.ca/Budget/2012-2013/fr/documents/Retraite.pdf>]. (Consulté le 28 août 2013).

⁶ Commission nationale, *op. cit.*, p. 123.

⁷ Régie des rentes du Québec, *Histoire du marché de la retraite au Québec*, [En ligne]. [http://www.rrq.gouv.qc.ca/fr/services/depeches/expertise_retraite/edition_27/histoire/Page_s/histoire.aspx]. (Consulté le 28 août 2013).

⁸ Ministère des Finances et de l'Économie, *Plan budgétaire. Budget 2013-2014*, p. A.88, [En ligne]. [<http://www.budget.finances.gouv.qc.ca/Budget/2013-2014/fr/documents/Planbudgetaire.pdf>]. (Consulté le 29 août 2013); le budget 2012-2013 prévoyait le même traitement fiscal des cotisations, voir Ministère des Finances, *op. cit.*, p. 17.

immobilisé en tout temps, sans pénalités et pratiquement sans contraintes (art. 64).

Pourquoi créer un nouveau régime de retraite à peu près identique à un autre régime déjà existant? N'est-ce pas là l'aveu que ce type de régime n'atteint pas les objectifs, soit d'inciter les travailleur-euse-s à épargner pour la retraite parce que la clientèle officiellement visée n'a tout simplement pas les moyens d'y contribuer?

Le gouvernement dit vouloir créer un type de régime peu couteux (art. 26). Toutefois, il se garde bien de régler le niveau des frais de gestion. Nulle part, il n'indique quel devrait être leur niveau. Ils feront l'objet d'une réglementation à être adoptée (art. 111, al. 1, par. 11). Alors que les frais de gestion de la Régie des rentes du Québec sont de l'ordre de 0,5 %, ceux des REER sont 4 à 5 fois plus élevés, soit de 2,0 à 2,5 %. Même réduits à 1,5 %, ces frais demeureraient moins avantageux que les frais de la Régie des rentes du Québec, laquelle opère sans les nécessaires profits de l'entreprise privée⁹.

Le projet de loi n° 39 prévoit que les régimes seront administrés par des administrateurs privés : assureurs, sociétés de fiducie, gestionnaires de fonds d'investissement (art. 13). Ces derniers devront être détenteurs d'une autorisation émise par l'Autorité des marchés financiers (art. 27 à 36).

Pourquoi ne pas confier la gestion de ces fonds à la Régie des rentes du Québec qui a de meilleurs taux que l'entreprise privée, d'autant plus que le projet de loi lui confie un mandat de surveillance des régimes volontaires d'épargne-retraite (art. 93)? Pourquoi ajouter encore à la réglementation existante, alors qu'il y a déjà des systèmes efficaces en place?

S'il est un groupe pour qui les régimes volontaires seront peu dispendieux, ce sont bien les employeurs. En effet, ces derniers ne sont pas tenus de cotiser au nom de leurs employés. La cotisation demeure volontaire (art. 2). Il n'y a en effet aucune obligation faite aux employeurs de cotiser à ce régime. L'entière responsabilité d'avoir un revenu décent à la retraite repose sur les seules épaules des travailleur-euse-s. La Commission nationale a d'ailleurs exprimé des doutes à propos de l'efficacité et de la crédibilité d'un régime de retraite d'employeur auquel ce dernier n'apporte aucune contribution financière. Et la Commission d'ajouter :

⁹ Ruth Rose et Michel Lizée, « Le Régime volontaire d'épargne-retraite n'est pas une solution », *Le Soleil*, 1^{er} juin 2012, [En ligne]. [<http://www.lapresse.ca/le-soleil/opinions/points-de-vue/201205/30/01-4530113-le-regime-volontaire-depargne-retraite-nest-pas-une-solution.php>]. (Consulté le 29 août 2013).

« Il est reconnu que c'est principalement la contribution de l'employeur qui incite les salariés à cotiser à un régime d'épargne-retraite [...] Sans une contribution minimale des employeurs, il y a un risque important que l'épargne accumulée par les régimes soit insuffisante et du même ordre que ce qui est observé dans le cas des REER. La Commission est d'avis que pour atteindre l'objectif d'assurer un revenu de retraite adéquat à une grande majorité de travailleurs, il faut mettre à contribution les employeurs et les employés¹⁰. »

Les RVER ont été comparés à d'autres régimes qui existent ailleurs dans le monde, tels la Nouvelle-Zélande et le Royaume-Uni. Or, il y a une importante différence entre le projet du gouvernement du Québec et ces régimes de comparaison. En effet, ce que ne dit pas le document du ministre des Finances de 2012-2013, c'est que pour chaque dollar épargné par le travailleur, l'employeur est tenu de cotiser. Ainsi, selon Ruth Rose et Michel Lizée, en Nouvelle-Zélande, si le salarié cotise 2 %, l'employeur est tenu de cotiser 2 % et, au bout de 3 mois, le gouvernement verse un « kickstart » de 1 000 NZ \$. Au Royaume-Uni, si le salarié cotise 4 %, l'employeur est tenu de cotiser 3 % et une aide fiscale de 1 % s'ajoute. « Dans ces pays, l'adhésion automatique fonctionne parce que le salarié double sa mise avec des cotisations de l'employeur et une aide de l'État. Ici, rien¹¹! » En effet, le projet de loi n° 39 ne prévoit aucun de ces incitatifs qui font pourtant toute la différence ailleurs dans le monde.

Avec les régimes proposés par le projet de loi n° 39, sans obligation pour les employeurs, on se demande bien quel employeur se portera volontaire pour y contribuer? À moins que le gouvernement du Québec n'ajoute un incitatif financier quelconque, il est peu probable que les cotisations patronales ne s'accumulent.

Comment penser qu'un tel régime puisse contribuer à améliorer la retraite des travailleur-euse-s, quand ni l'une ni l'autre partie n'est obligée de cotiser? En définitive, le RVER constitue un cadeau inespéré pour les grandes compagnies d'assurances et pour les institutions financières qui seront les premières à enregistrer des profits liés aux frais de gestion exigés pour ces nouveaux régimes.

¹⁰ Commission nationale, *op. cit.*, p. 124.

¹¹ Ruth Rose et Michel Lizée, *Une attaque concertée du gouvernement, des employeurs et des institutions financières contre la sécurité du revenu à la retraite*, Présentation lors d'une rencontre organisée par l'Intersyndicale des femmes, UQAM, Service aux collectivités, le 18 avril 2012, acétate 26.

UN RÉGIME QUI DÉSAVANTAGE PARTICULIÈREMENT LES FEMMES

La FIQ représente une majorité de femmes. En effet, 91 % de ses membres sont des femmes. C'est une des raisons pour laquelle la problématique du genre s'avère si importante pour l'organisation. La situation particulière des femmes à la retraite indique qu'elles sont en général plus pauvres que leurs homologues masculins.

Sur le marché du travail, les femmes tirent des revenus en moyenne plus faibles que ceux des hommes puisqu'elles sont majoritaires dans les catégories d'emploi moins bien rémunérées et qu'elles occupent plus souvent des emplois à temps partiel afin de concilier travail, vie personnelle et vie familiale. Selon le Conseil du statut de la femme :

« D'après les statistiques fiscales de 2009, les contribuables féminines avaient déclaré, en moyenne, des revenus de toutes sources totalisant 29 729 \$, ce qui représente 66,7 % des revenus totaux moyens de 44 547 \$ déclarés par les contribuables masculins¹². »

En vue de la retraite, elles cotisent donc sur un revenu moins élevé que celui des hommes.

De plus, les femmes s'absentent du marché du travail plus souvent que les hommes pour les maternités, la garde des enfants ou encore pour les soins aux proches. Leurs périodes de cotisation sont donc en général plus courtes que celles de leurs collègues masculins.

Ainsi, les femmes cotisent en moyenne sur un revenu inférieur à celui des hommes. Elles cotisent moins longtemps et elles ont moins d'argent disponible pour investir dans des régimes privés d'épargne-retraite, de telle sorte que lorsqu'elles atteignent l'âge de la retraite, les femmes retirent des prestations inférieures à celles des hommes, qu'on pense au régime des rentes du Québec ou aux REER. De plus, puisqu'elles ont une espérance de vie plus longue que celle des hommes, leur rente de retraite plus faible doit donc être étalée sur une période plus longue.

Selon un sondage réalisé par BMO en février 2012, 40 % des résidents du Québec ont cotisé à un REER pour l'année civile 2011. Toutefois, seulement

¹² Conseil du statut de la femme, *Portrait des Québécoises en 8 temps*, Québec, Le Conseil, mars 2012, p. 13, [En ligne]. [<http://www.csf.gouv.qc.ca/modules/fichierspublications/fichier-37-1646.pdf>]. (Consulté le 29 août 2013).

34 % des cotisants sont des femmes¹³. C'est donc dire que seulement 13,6 % des femmes québécoises ont contribué à un REER. Ce qui représente une très faible participation. Selon Statistique Canada, parmi les cotisants, le pourcentage de la cotisation des femmes a stagné à 39 % durant la période de 2000 à 2008.

La cotisation médiane a peu varié durant cette période, se maintenant autour des 2 200 à 2 240 dollars par année¹⁴.

Les RVER n'offrant aucun incitatif concret à épargner pour la retraite, il n'y a aucune raison de penser que ces régimes, tels que proposés dans le projet de loi n° 39, obtiendraient un taux de participation supérieur aux REER. Une mesure volontaire d'épargne-retraite comme celle que propose le gouvernement du Québec n'offre pas d'avantages par rapport aux véhicules existants et ne peut profiter en général qu'aux personnes qui ont des sommes disponibles, non aux personnes ayant de plus faibles revenus. Tout au plus peut-on s'attendre à un déplacement de l'épargne des REER vers les RVER, ce qui équivaut à « changer quatre trente sous pour une piastre », selon une expression populaire.

DES ENTENTES AVEC UN GOUVERNEMENT AU CANADA

L'article 123 du projet de loi prévoit que la Régie des rentes du Québec et l'Autorité des marchés financiers (AMF) peuvent conclure des ententes avec un gouvernement au Canada autre que celui du Québec ou avec un ministère ou un organisme de ce gouvernement afin d'autoriser une autorité de surveillance à exercer toute attribution que la présente loi confère à la Régie et à l'AMF. De plus, ces ententes peuvent établir des exigences supplémentaires. Les dispositions de l'entente ont force de loi et elles sont prépondérantes en cas d'incompatibilité.

La présence de cet article dans le projet de loi n° 39 est pour le moins étonnante. Dans la mesure où des ententes pourraient être signées par le gouvernement du Québec, il serait difficile pour une personne cotisante de connaître le droit applicable à son régime d'épargne-retraite. Qui plus est,

¹³ Québec Hebdo, « Les Québécois ont augmenté leur cotisation moyenne aux REER de 42 % cette année », 1^{er} mars 2012, [En ligne]. [<http://www.quebechebdo.com/Economie/Vos-finances/2012-03-01/article-2912141/Les-Quebecois-ont-augmente-leur-cotisation-moyenne-aux-REER-de-42-%25-cette-annee/1>]. (Consulté le 29 août 2013).

¹⁴ Statistique Canada, *Cotisations à un Régime enregistré d'épargne-retraite, selon le sexe, Canada, 2000 à 2008*, Tableau 5, [En ligne]. [<http://www.statcan.gc.ca/pub/11-008-x/2010001/t/11133/tbl005-fra.htm>]. (Consulté le 29 août 2013).

ce sont ces ententes qui seraient prépondérantes en cas d'incompatibilité. Le gouvernement du Québec est-il en train de renoncer à son autonomie en matière financière sur son propre territoire? Y a-t-il un lien à faire entre ces ententes et l'Accord économique et commercial global entre le Canada et l'Union européenne (AÉCG) en cours de négociation et pour lequel le gouvernement du Québec a fait des offres non publiques en matière financière? La ministre responsable doit donner de plus amples explications sur la présence de cet article pour le moins étonnant.

Recommandation

11

CONSIDÉRANT les choix sociaux historiques faits par le Québec en terme de sécurité sociale;

CONSIDÉRANT qu'il existe déjà plusieurs types de régimes de retraite différents, publics et privés;

CONSIDÉRANT que les régimes volontaires d'épargne-retraite (RVER) constituent un véhicule d'épargne qui ne se distingue pas substantiellement des REER et qu'ils n'apportent rien de plus en terme de garanties d'une retraite décente;

CONSIDÉRANT que les RVER n'obligent pas les employeurs à cotiser;

CONSIDÉRANT que l'utilité de ce régime d'épargne-retraite volontaire n'est pas démontrée et qu'un tel type de régime ne pourrait profiter qu'aux personnes ayant les plus hauts revenus;

CONSIDÉRANT que les femmes ont, en moyenne, des revenus plus faibles que ceux des hommes et qu'elles cotisent des montants moins élevés en vue de la retraite;

CONSIDÉRANT que les RVER représentent un cadeau inespéré pour les grandes compagnies d'assurances et les institutions financières qui seront les premières à profiter de la gestion de ce nouveau type de régime;

EN CONSÉQUENCE, la FIQ recommande de ne pas ajouter un nouveau type de régime de retraite, mais plutôt de bonifier le régime des rentes du Québec, un régime public, plutôt que de favoriser l'épargne individuelle et privée.