

Mémoire

Consultation sur la réforme du Régime de rentes du Québec

Janvier 2017

L'Institut canadien des actuaires

L'Institut canadien des actuaires (ICA) est l'organisme national de la profession actuarielle. Dirigé par ses plus de 5 000 membres, l'ICA est dévoué à servir l'intérêt public par la prestation de services et de conseils actuariels de la plus haute qualité. Plus particulièrement, l'Institut fait passer l'intérêt du public avant les besoins de la profession et de ses membres.

Si vous avez des questions sur le présent mémoire, n'hésitez pas à communiquer avec Pascale Belleau, directrice associée, affaires publiques à pascale.belleau@cia-ica.ca ou au 613-236-8196, poste 148.

Introduction

La [position publique de l'ICA sur l'expansion des régimes de retraite publics](#) a été publiée au printemps dernier. Nous y encourageons les décideurs à saisir l'occasion de clore, en 2016, le débat sur l'expansion des régimes publics et de mettre en œuvre une solution nationale dans un avenir rapproché dans toutes les provinces, y compris l'Ontario qui proposait son propre régime.

Nous avons également présenté les recommandations suivantes au sujet de l'expansion :

- Cibler les personnes qui n'épargnent pas suffisamment, c.-à-d. la classe moyenne, en reconnaissant que les salariés à faibles revenus sont couverts de façon adéquate;
- Être assez modeste pour laisser à chacun une responsabilité individuelle et ainsi satisfaire une grande diversité des besoins.

Plus particulièrement, les principaux éléments conceptuels aux fins d'une augmentation possible des prestations du Régime de pensions du Canada (RPC) et du Régime de rentes du Québec (RRQ) proposés par l'ICA comprenaient ce qui suit :

- Formule de calcul des prestations et gains assurés : Établir une prestation cible de 15 % après une carrière complète, fondée sur la moyenne indexée des gains au-delà d'un seuil minimal de gains. Fixer le seuil minimal des gains assurés à 50 % du maximum des gains annuels ouvrant droit à pension (MGAP) et le seuil maximal des gains assurés, à 150 % du MGAP.
- Cotisations : Établir des cotisations salariales et patronales égales et envisager la possibilité de taux de cotisation échelonnés selon l'âge afin de réduire au minimum les transferts entre les générations.
- Financement des prestations : Assurer une capitalisation intégrale des nouvelles prestations en prévoyant la constitution progressive des rentes et rajuster l'indexation, au besoin, afin que ce nouveau régime demeure autosuffisant.
- Administration : Utiliser les structures existantes du RPC/RRQ pour percevoir les cotisations, administrer les prestations et faire des placements.
- Âge de la retraite : Aborder la question de l'âge de la retraite avant la mise en œuvre effective de toute expansion du RPC/RRQ. Continuer de laisser les Canadiens choisir la date à laquelle débutera le versement de la rente de retraite.

Contexte

La proposition du gouvernement reconnaît que le système québécois de la retraite performe bien, mais elle s'appuie sur des mesures indiquant que les résidents du Québec n'épargnent pas assez pour leur retraite (en particulier ceux qui ne participent pas à un régime de retraite de l'employeur). Le nombre de personnes qui, à l'heure actuelle, n'épargnent pas n'est peut-être pas un bon indicateur de la situation à la retraite; plusieurs ont simplement choisi d'épargner plus tard ou de prendre leur retraite plus tard. Nous croyons que le comportement des

Québécois changera et qu'ils pourront faire face au défi de l'insuffisance présumée de l'épargne.

Toutefois, il faut reconnaître que le système a de la difficulté à combler efficacement les besoins des Québécois à la retraite, en particulier ceux qui comptent sur leur épargne personnelle (régime enregistré d'épargne-retraite (REER)) et ceux qui participent à des régimes à cotisations déterminées et doivent convertir leur capital en revenu de retraite. Plusieurs se questionnent aussi à savoir si les Québécois sont suffisamment informés au sujet des frais liés à l'épargne personnelle. L'ICA serait ravi de proposer des mesures potentielles pour traiter ces lacunes.

Nous avons aussi indiqué nos préoccupations concernant l'effet du Supplément de revenu garanti (SRG), qui décourage plusieurs d'épargner pour leur retraite en raison du taux de récupération.

Commentaires de l'ICA sur les scénarios présentés par le RPC et le Québec

Nous avons analysé en détail le document de consultation, ainsi que le document de soutien de grande qualité intitulé *Constats sur la retraite au Québec*, et nous formulons les commentaires suivants.

Scénario du RPC

Nous avons pris note de l'entente entre le gouvernement fédéral et les autres provinces, qui tient compte d'un certain nombre de nos suggestions et qui propose une façon contournée de compenser les cotisations des salariés à faibles revenus par le biais de la prestation fiscale pour le revenu de travail (PFRT) du gouvernement fédéral.

Le scénario du RPC a l'avantage d'être uniforme avec les autres provinces, d'augmenter les prestations versées aux salariés à revenus moyens, conformément à notre proposition précédente, et de représenter un compromis raisonnable, soit une augmentation modeste ayant une incidence significative sur l'épargne. Cette approche comporte toutefois plusieurs faiblesses :

- La PFRT sera versée avant la retraite à certaines personnes qui ne recevront pas le SRG à leur retraite, et inversement, certaines personnes ne recevront pas la PFRT avant leur retraite, mais elles recevront le SRG une fois à la retraite;
- Cette prestation sera versée à court ou à moyen terme et elle risque de changer plusieurs fois avant que le SRG soit versé à plus long terme;
- Le montant de l'avantage fiscal demeure inconnu et il sera vraisemblablement complexe à appliquer à titre de compensation directe à la suite des modifications apportées au RPC;
- L'effet dissuasif du SRG sur l'épargne en vue de la retraite demeure;
- Certains salariés à faibles revenus recevront une rente de retraite qui produira des revenus totaux de retraite très élevés comparativement à leurs revenus d'emploi, et plusieurs

d'entre eux préféreront peut-être ne pas cotiser pour leur retraite, mais plutôt dépenser une proportion plus élevée de leurs revenus avant la retraite;

- Plusieurs salariés à faibles revenus retireraient un plus grand avantage en cotisant à un compte d'épargne libre d'impôt (CELI).

Scénario du Québec

La proposition du Québec est bien ciblée (c.-à-d. vers ceux de la classe moyenne), elle reconnaît que les salariés à faibles revenus ont une couverture adéquate et elle tient compte de l'écart entre le Québec et les autres provinces en matière de taxes sur la masse salariale. Cependant, la proposition du Québec comporte plusieurs faiblesses :

- Le manque d'uniformité avec les autres provinces.
- Les différences entre le Québec et les autres provinces donneront lieu à des complications pour ceux qui auront travaillé pendant un certain temps à l'extérieur du Québec et pour les employeurs nationaux. Bien que ces complications ne soient pas insurmontables, elles sont indésirables.
- L'incidence sur la classe moyenne est beaucoup plus faible que celle de la proposition fédérale, puisqu'il est proposé que les droits à pension augmentent également de 8,3 %, mais seulement pour les gains supérieurs au seuil de 50 % du MGAP. Il faut se demander s'il y a lieu de mettre en œuvre une réforme majeure dont le coût est seulement 1 % (c.-à-d. 0,5 % pour les employés et 0,5 % pour les employeurs) pour un salaire égal au MGAP.
- Nous reconnaissons le bien-fondé de proposer une exemption pour le SRG, ce qui encouragerait les salariés à faibles revenus à épargner. Toutefois, nous croyons que cette exemption, comme la prestation fiscale, devrait être uniforme à l'échelle du pays. Nous estimons qu'il faudra surmonter des difficultés considérables pour convaincre le gouvernement fédéral de mettre en œuvre les modifications proposées au SRG ou pour la mise en place d'un programme provincial visant à obtenir un effet similaire.

Le document de consultation du Québec aborde également plusieurs autres questions :

- L'écart entre les cotisations au RRQ et celles au RPC : Cet écart est causé par plusieurs facteurs, y compris l'effet du vieillissement plus rapide de la population québécoise comparativement à celle du reste du Canada. Divers facteurs auront une incidence sur cet écart, notamment les taux de natalité, le taux de l'emploi ou la longévité. Si les prestations et les conditions du RPC et du RRQ doivent demeurer sensiblement les mêmes, il faudra accepter que les taux de cotisation diffèrent.
- L'écart entre les taxes sur la masse salariale du Québec et celui du reste du Canada : L'effet sur l'emploi n'est pas de notre compétence. Toutefois, nous sommes préoccupés du fait que la cotisation supplémentaire nécessaire pour financer les améliorations proposées en matière de prestations (c.-à-d. l'épargne-retraite) soit amalgamée avec les taxes sur la masse salariale, et par conséquent, qu'elle soit considérée comme une dépense courante par les employeurs. Les cotisations à un régime de retraite ne sont pas des dépenses, mais bien de l'épargne qui sert à reporter la consommation.

- La capacité des employeurs d'absorber une hausse des cotisations : Cette hausse, relativement modeste, se ferait graduellement au cours des sept à huit prochaines années. Il nous semble que les employeurs auront suffisamment de temps pour s'ajuster, notamment en passant en revue les coûts des régimes de retraite et les autres éléments de la rémunération des employés.
- La réduction des prestations des régimes d'employeurs : Il faut s'attendre à ce que les employeurs qui offrent un régime de retraite ou d'épargne analysent le bien-fondé de réduire leurs régimes pour tenir compte de l'amélioration apportée au régime public. Cette analyse tiendra compte du montant de la cotisation supplémentaire et du montant des prestations supplémentaires au régime public. Il nous semble que cette cotisation, selon la proposition du Québec, pourrait être suffisamment faible pour que certains employeurs choisissent de l'ignorer.
- Le risque d'une hausse de la cotisation au RRQ : L'évaluation actuarielle montre une cotisation excédant 10,8 % tout en illustrant le risque lié à certaines hypothèses, par exemple, le rendement sur les placements risqués. Nous sommes d'avis que cela doit être une préoccupation.

Réponses aux questions

Pour ce qui est d'adapter le régime à son environnement socioéconomique et démographique :

- ***En considérant le système actuel de sécurité financière à la retraite et son évolution future, êtes-vous pour le maintien du statu quo ou en faveur de l'amélioration des revenus de retraite pour les jeunes travailleurs et travailleuses?***

L'ICA appuie l'amélioration des régimes de retraite publics, tel qu'il l'a mentionné dans sa position publiée au printemps 2016, et compte tenu que le gouvernement fédéral et toutes les autres provinces ont choisi d'apporter des améliorations au RPC.

- ***Si l'amélioration de la sécurité financière à la retraite était privilégiée, quelles seraient, selon vous, l'approche optimale permettant d'augmenter les revenus de retraite des prochaines générations et l'approche à adopter vis-à-vis des différentes catégories de revenu?***

L'ICA aurait préféré que la proposition fédérale ou celle du Québec visant l'expansion des régimes de retraite publics tienne davantage compte de notre position précédente. Les deux propositions comportent des faiblesses. La proposition fédérale n'est pas bien ciblée et elle s'appuie sur des rajustements fiscaux complexes. La proposition du Québec ne modifiera pas considérablement les revenus de retraite, et des incertitudes persistent en ce qui a trait à l'ajustement proposé du SRG.

Toutefois, si le gouvernement du Québec était disposé à modifier son scénario, l'ICA recommanderait de doubler le taux de 8,3 % et de l'appliquer aux gains supérieurs à 50 % du MGAP en haussant les cotisations en conséquence. Une telle modification rendrait l'option présentée par le Québec équivalente à l'approche du RPC pour ceux et

celles qui gagnent le salaire moyen et s'approcherait davantage de la position adoptée par l'ICA en 2016.

Si l'on demandait à l'ICA de choisir entre la proposition du fédéral et celle du Québec, il privilégierait la proposition fédérale parce que celle du Québec ne modifiera pas considérablement la situation des salariés à revenus moyens.

- ***Êtes-vous en faveur des adaptations proposées concernant les prestations pour invalidité du RRQ?***

Nous sommes d'accord avec ce qui est présenté dans la proposition.

- ***Êtes-vous en faveur des adaptations proposées concernant les prestations de survivants du RRQ?***

Nous sommes d'accord avec ce qui est présenté dans la proposition parce que de cette façon, le RRQ irait davantage dans le sens des dispositions prévues par le RPC et tiendrait compte des changements démographiques.

- ***Êtes-vous en faveur d'un relèvement de l'âge minimal d'admissibilité à la rente de retraite anticipée du RRQ comme réponse aux enjeux démographiques et socioéconomiques et dans le but de renforcer la pérennité du Régime?***

Les Québécois devraient avoir la flexibilité de choisir la date à laquelle ils commenceront à recevoir leurs rentes de retraite. Nous sommes conscients du pourcentage élevé de personnes qui choisissent de recevoir leurs rentes de retraite dès l'âge de 60 ans; certains font peut-être un mauvais choix, en raison de leurs sources d'information. Toutefois, il faut respecter les choix individuels. Nous préfererions que Retraite Québec communique plus clairement les dangers d'épuiser trop tôt le capital de retraite. À défaut de preuve que les Québécois font de mauvais choix, nous n'appuierions pas le relèvement de l'âge minimal.

- ***Avez-vous d'autres propositions d'adaptations concernant les différentes rentes et prestations du RRQ?***

L'âge maximal pour différer la rente devrait être haussé à 75 ans, par exemple, pour permettre une meilleure gestion du risque de longévité. Un tel changement refléterait jusqu'à un certain point les recommandations du rapport D'Amours et aiderait les travailleurs québécois, qui dépendent de plus en plus des régimes de type à cotisations déterminées pour gérer leurs risques liés à la longévité et aux placements. De plus, il pourrait être approprié de réviser, aujourd'hui et dans le futur, les facteurs de rajustement utilisés pour calculer les rentes dont le versement débute avant ou après l'âge de 65 ans, afin que les rajustements tiennent compte d'une valeur équivalente s'appuyant sur des facteurs à jour, dont l'amélioration de la longévité.

Pour assurer un taux de cotisation du Régime stable et durable :

- **Êtes-vous en faveur de la pleine capitalisation des améliorations apportées au RRQ, comme c'est le cas pour le RPC?**

Nous appuyons le principe selon lequel les améliorations futures doivent être pleinement capitalisées. Toutefois, il y a différentes manières de définir un tel objectif, et ce n'est pas aussi facile qu'il peut le paraître.

Définir la pleine capitalisation est une étape cruciale dans l'établissement de la politique de financement et il y a plusieurs options disponibles. Nous proposons que les actuaires de Retraite Québec présentent aux décideurs plusieurs définitions du terme « pleine capitalisation ». Par exemple, nous ne sommes pas certains que la proposition exposée dans le document qui suggère d'amortir sur 15 ans le coût des améliorations pour services passés reflète la définition de « pleine capitalisation ». L'ICA serait ravi de formuler des commentaires à ce sujet.

- **Êtes-vous en faveur de l'introduction d'un facteur de longévité dans le RRQ?**

Nous notons qu'il est difficile d'établir des hypothèses relativement à l'amélioration future de la longévité, mais nous croyons que cette hypothèse devrait être considérée au même titre que les autres.

Nous notons également que le taux de cotisation est estimé selon les améliorations futures prévues de la longévité pour la génération actuelle de travailleurs. Éventuellement, le taux de cotisation devra être revu (à la hausse ou à la baisse) pour tenir compte de l'espérance de vie des futures générations de travailleurs, qu'elle soit supérieure ou inférieure.

À notre avis, les raisons de proposer un facteur de longévité ne sont pas évidentes.

- 1) Si c'est pour réduire le coût du RRQ, parce qu'un tel coût est réputé trop élevé ou qu'il devrait être plus conforme à celui du RPC, il ne nous appartient pas de porter un jugement, car la décision devrait être prise par les décideurs.
- 2) Si c'est pour contrôler le coût, au cas où l'amélioration de la longévité serait plus élevée que prévu, voici notre avis :

Le concept d'une réduction des rentes si l'amélioration de la longévité est plus élevée que prévu dans le calcul du taux de cotisation a ses mérites. Nous croyons aussi que l'effet de toute hypothèse qui ne se confirme pas pourrait affecter le taux de cotisation ou le taux d'indexation futur après la retraite, ce qui permettrait d'absorber l'effet d'une longévité plus élevée. Il faut être prudent en décidant s'il convient de traiter différemment ou non le risque de longévité par rapport aux autres risques. Puisque l'illustration du facteur de longévité montre une très faible incidence (p. ex., une différence de 1,1 % pour ceux qui prendront leur retraite en 2030 comparativement à ceux qui la prendront en 2025), il serait peut-être plus approprié d'en tenir compte par des mesures semblables à celles mentionnées dans

notre réponse à la dernière question ci-dessous, c.-à-d. un rajustement de l'indexation des rentes et des taux de cotisation.

Si les améliorations de la longévité sont traitées comme des gains ou des pertes actuariels et qu'ils doivent faire partie des mesures d'ajustement des coûts du régime, de meilleures approches, plus simples, pourraient être mises en place. Les mesures de contrôle des coûts pourraient comprendre le relèvement de l'âge d'admissibilité à la retraite et un rajustement aux conditions d'indexation des prestations. Le risque de longévité est directement lié à la durée des prestations et aux périodes cotisables. Nous réitérons que le risque de longévité peut être géré à l'aide de rajustements et de modifications aux prestations plutôt qu'en augmentant les taux de cotisation (voir la réponse fournie à la dernière question sur les taux de cotisation ci-dessous).

3) Si c'est pour refléter l'augmentation de l'espérance de vie, voici notre avis :

Si cet ajustement est une introduction au concept de rajustement des prestations de retraite à mesure que l'espérance de vie augmente, nous croyons qu'une telle modification pourrait servir à atténuer ou annuler l'effet des facteurs d'augmentation des coûts sur les futurs taux de cotisation. D'aucuns affirmeront que les améliorations récentes et futures de la longévité justifient le relèvement de l'âge normal de la retraite, une mesure qui a été adoptée dans plusieurs pays développés. Nous notons qu'un tel changement aurait des conséquences importantes, y compris des répercussions sur les autres programmes sociaux, les régimes privés et l'âge auquel les travailleurs prendront leur retraite. Nous encourageons les gouvernements à se pencher sur la possibilité de hausser le critère de 65 ans et sur la façon de mettre en œuvre ce changement essentiel d'une manière qui soit acceptable pour la population, et ce, dans les plus brefs délais. De même, nous l'encourageons à s'appuyer sur des analyses rigoureuses et approfondies des conséquences avant de mettre ce changement en œuvre et d'en informer la population. L'ICA est disposé à aider le gouvernement canadien et ceux des provinces à accomplir cette tâche essentielle.

- ***Êtes-vous en faveur de l'indexation des rentes en paiement selon l'inflation au Québec?***

Nous reconnaissons que si l'indexation des rentes du Québec se faisait selon l'inflation au Québec, il y aurait un meilleur appariement avec l'augmentation des salaires qui affecte la pérennité du régime. Bien que l'inflation québécoise ait été moins élevée que l'inflation canadienne au cours des dernières années, il ne faut pas y voir un signe que ce sera le cas dans le futur. De surcroît, les retraités québécois reçoivent des prestations du gouvernement fédéral indexées selon l'inflation canadienne, et il faudrait justifier une indexation différente. Il nous semble que les faibles avantages d'une indexation québécoise ne justifient pas ce changement.

- *Avez-vous d'autres propositions à formuler en vue d'assurer la stabilité du taux de cotisation au RRQ?*

Nous appuyons un mécanisme de rajustement automatique s'il y a une hausse de coût. Nous notons que le gouvernement fédéral a approuvé un tel mécanisme qui partage la responsabilité entre les cotisants et les retraités. Puisque le fardeau des retraités est plus élevé au Québec, que les cotisations sont élevées et que le risque d'une hausse des cotisations est aussi élevé, le fait de considérer un rajustement de l'indexation des rentes donnerait plus de flexibilité aux décideurs. Nous croyons que les retraités devraient assumer une partie du risque de fluctuation du taux de cotisation. Par contre, si l'expérience est favorable, les ajustements précédents seront corrigés par des améliorations telles que la réduction des taux de cotisation ou le rétablissement de l'indexation passée.

Conclusion

Même si nous aurions préféré que les mesures proposées soient davantage conformes à notre position du printemps 2016, nous appuyons l'expansion du RRQ et nous avons fait part de notre opinion sur les mesures proposées.

L'ICA encourage le gouvernement à clore le débat sur l'expansion des régimes de retraite publics et il serait ravi d'offrir son aide dans le cadre de développements futurs en vue de l'amélioration du RRQ.