

Un régime adapté aux défis du 21^e siècle
Consultation publique sur le Régime de rentes du Québec

Mémoire présenté à la Commission des Finances publiques

par
Denis Latulippe, actuaire
Jean-Claude Ménard, actuaire
Pierre Plamondon, actuaire

Janvier 2023

Table des matières

1. Présentation des auteurs.....	3
2. Résumé	3
3. Exposé général.....	4
3.1. Accroître la sécurité financière à la retraite (Chapitre 3).....	4
3.2. Mieux reconnaître les situations particulières (Chapitre 4).....	10
3.3. Assurer un financement stable du régime (Chapitre 6)	12

1. Présentation des auteurs

Ce mémoire est soumis par trois actuaires membres de l'Institut canadien des actuaires (ICA). Il représente l'avis conjoint des trois auteurs et n'engage aucunement l'ICA ou leur employeur actuel. Ce mémoire a la particularité d'être signé par trois anciens actuaires en chef du Régime de rentes du Québec (RRQ).

- M. Jean-Claude Ménard a été l'actuaire en chef du RRQ de 1995 à 1999. Par la suite, il a été l'actuaire en chef du Régime de pensions du Canada de 1999 à 2019.
- M. Denis Latulippe a été l'actuaire en chef du RRQ de 1999 à 2005. Il a occupé différentes fonctions comme haut-fonctionnaire auprès de l'État québécois et de l'ONU. Il est actuellement professeur à l'École d'actuariat de l'Université Laval, de même qu'administrateur du Mouvement Desjardins et président de son comité de retraite.
- M. Pierre Plamondon a été l'actuaire en chef du RRQ de 2005 à 2011. Depuis cette date, il travaille au niveau international en tant qu'expert actuariel dans le domaine de la sécurité sociale.

Tous les trois ont collaboré avec le Bureau international du Travail¹ et signé des rapports actuariels pour des régimes de sécurité sociale du même type que le RRQ. Ils sont auteurs de différentes publications aux niveaux national et international. Tout au long de leur carrière, ils ont occupé diverses fonctions au sein de l'Association Internationale de sécurité sociale (AISS) et de l'Association Actuarielle Internationale (AAI).

2. Résumé

Les auteurs sont en accord avec les principaux constats présentés dans le document de consultation, notamment en ce qui concerne l'augmentation de l'espérance de vie et l'évolution du marché du travail. Nous supportons également les objectifs visés par les propositions du document de consultation, en particulier :

1. Encourager le maintien sur le marché du travail des personnes âgées de 60 ans et plus
 - en envoyant un message clair à l'effet qu'il est avantageux de reporter le moment du début de sa rente de retraite du RRQ, et
 - en éliminant les irritants pour ceux qui travaillent après 65 ans.
2. Assurer un financement stable du régime par des mécanismes d'ajustement automatique en cas de déséquilibre financier.

Dans ce contexte, les auteurs considèrent prioritaires de repousser l'âge minimal à 62 ans, d'introduire les cotisations facultatives après 65 ans et d'éviter que les gains de travail après 65 ans réduisent la moyenne de gains d'une personne qui demande sa rente après cet âge. Il serait prématuré de hausser l'âge minimal à 65 ans comme proposé. Par contre, les auteurs

¹ Le BIT est un organisme des Nations Unies, basé à Genève, qui est notamment responsable, au sein de son Département de la Protection sociale, de fournir un soutien technique dans l'évaluation actuarielle des régimes de sécurité sociale et l'élaboration de réformes pour ces régimes à des gouvernements qui ne disposent pas d'équipes actuarielles expérimentées.

recommandent de pousser plus à fond la réflexion dans les prochaines années pour revenir, lors de la prochaine consultation, sur des changements possibles aux dispositions, après 2030 et au-delà de 62 ans. Il est important d'en évaluer les tenants et aboutissants et de bâtir un relatif consensus autour d'une telle question.

Aussi, bien que les impacts économiques de maintenir plus longtemps en emploi les travailleurs âgés dépassent très largement les coûts associés au RRQ, les auteurs considèrent néanmoins souhaitables de ne pas hausser les coûts du régime de base au-delà du taux de cotisation actuel de 10,80 %.

Finalement, les consultations publiques constituent une voie privilégiée pour ajuster le RRQ en cas de déséquilibre financier, ou encore pour l'adapter à de nouvelles réalités. La question demeure à savoir s'il faut simplement ajuster les taux de cotisation en cas de déséquilibre financier, ou s'il faut également considérer des ajustements aux prestations.

3. Exposé général

Avant de discuter des pistes de solution avancées dans le document de consultation, il nous apparaît opportun de mentionner qu'il faut être prudent dans l'utilisation de la notion de « marge de manœuvre » pour qualifier la différence entre le taux de cotisation d'équilibre du RRQ de base (10,54 %) et le taux de cotisation payé par les travailleurs et les employeurs (10,80 %). Cet écart ne doit pas être considéré comme un excédent accumulé qui pourrait être utilisé sans ménagement pour bonifier le régime ou réduire le taux de cotisation. L'estimation du taux d'équilibre du RRQ est basée sur un ensemble d'hypothèses démographiques et économiques. Des différences entre ces hypothèses et la réalité vont nécessairement survenir dans le futur et faire en sorte que le taux d'équilibre va varier au fil du temps. C'est pourquoi les actuaires du RRQ font un suivi régulier du régime en produisant une évaluation actuarielle à tous les trois ans. Dans leur analyse des risques futurs liés au financement du régime de base, les actuaires du RRQ révèlent que la probabilité que le taux de cotisation d'équilibre soit égal ou supérieur au taux de cotisation de 10,8 % est de 44 % sur une période de 20 ans, ce qui n'est pas négligeable.²

Nous fournissons ci-après un avis sur les questions synthèses soulevées à la fin du document de consultation.

3.1. Accroître la sécurité financière à la retraite (Chapitre 3)

Piste de réflexion du document de consultation :

Reporter progressivement l'âge minimal d'admissibilité à la rente de retraite du RRQ de 60 ans à 62 ans

Les auteurs sont en accord avec cette proposition, bien qu'elle puisse sembler contre-intuitive car elle empêche la réception d'une rente de retraite du RRQ avant 62 ans. Elle s'inscrit dans la

² Source : Retraite Québec, Évaluation actuarielle du Régime de rentes du Québec au 31 décembre 2021, 2022.

logique évolutive du RRQ. En effet, l'âge unique de retraite qui avait été fixé à 65 ans en 1966 a été rendu flexible (de 60 à 70 ans) en 1984. Puis des mesures de retraite progressive et la cessation de l'obligation de cesser de travailler pour recevoir sa rente de retraite ont été introduites au tournant des années 2000. Il est donc naturel d'adapter les conditions de retraite du RRQ en fonction de l'évolution de la société québécoise.

Cette mesure représente une bonification à cause de l'augmentation de la longévité des retraités du Québec qui est parmi les plus élevées au monde. Les personnes qui retardent le versement de leur rente bénéficieront d'une rente plus élevée pendant une longue période. Les auteurs considèrent que cette mesure représenterait un avantage financier pour au moins 90 % des personnes visées.

En 2019, l'âge médian au décès des bénéficiaires de la pension de Sécurité de vieillesse était de 82 ans chez les hommes et 86 ans chez les femmes. Cela signifie que 50 % des personnes âgées sont toujours vivantes à ces âges.³ De plus, ceux qui auront survécu parmi ces personnes continueront de vivre en moyenne jusqu'à 93 ans. L'âge médian au décès a augmenté de 2 ans depuis 1999 passant de 82 à 84 ans, soit au rythme d'une année par décennie.⁴ Bref, nous passons une portion nettement plus importante de notre vie adulte à la retraite qu'il y a quelques années. Avec cette information en tête, il est facile de comprendre pourquoi le report de l'âge minimal à 62 ans est avantageux financièrement pour la très grande majorité des retraités québécois et augmente le coût du régime.

Du point de vue du financement du régime, cette bonification est la plus importante du document de consultation. Elle fait augmenter le taux d'équilibre de 10,54 % à 10,66 %. Le nouveau taux d'équilibre demeure tout de même inférieur au taux de cotisation du régime de base qui est de 10,80 %. Elle peut être introduite (isolément) sans entraîner un fardeau additionnel pour les travailleurs et travailleuses du Québec car il reste une marge financière résiduelle de 0,14 %.

Malgré la longévité importante des Québécoises et des Québécois, des personnes décèdent tout de même entre 60 et 62 ans. Sur 100 personnes âgées de 60 ans, 99 sont toujours vivantes à 62 ans. Les personnes décédées à 60 ou 61 ans des suites d'une maladie leur rendant difficile ou préjudiciable d'occuper un emploi à ces âges ont vraisemblablement bénéficié de la rente d'invalidité du RRQ qui est payable, à compter de 60 ans, à toute personne incapable d'occuper son emploi. À juste titre, les prestations d'invalidité du RRQ doivent continuer d'être versées jusqu'à 65 ans. Aussi, le Régime de rentes étant un régime collectif centré sur la sécurité financière et les besoins financiers des individus, il est inévitable que des personnes décèdent juste avant ou juste après la mise en paiement de leur rente de retraite. Néanmoins, 93 personnes parmi 100 personnes de 60 ans seront toujours vivantes à 70 ans.

Les auteurs reconnaissent que des personnes ayant occupé des emplois pénibles ou encore des travailleurs à faible revenu⁵ atteignent 60 ans avec une espérance de vie inférieure à la moyenne. Les personnes qui sont entrées plus tôt sur le marché du travail et ont travaillé pendant de nombreuses années pourraient considérer la possibilité de réduire leur temps de travail à 60 ans, tout en maintenant un niveau de revenu supérieur à ce que leur procurerait une rente de retraite

³ Source : Bureau de l'actuaire en chef du Canada, Étude actuarielle #23, 2022.

⁴ Ibid.

⁵ Il est généralement reconnu que l'espérance de vie varie en fonction du revenu. On peut consulter à cet égard l'étude actuarielle No. 23 du bureau de l'actuaire en chef du Canada.

à cet âge. La rente de retraite qu'ils pourraient toucher à compter de 62 ans serait également plus élevée.

Dans le futur, ce maintien en emploi au-delà de 60 ans s'opérera dans un contexte où les employeurs seront beaucoup plus enclins à prévoir de la flexibilité et des arrangements avec les travailleurs âgés. Non seulement y a-t-il rareté de main-d'œuvre, mais la littérature fait largement état de la possibilité de retarder le départ définitif à la retraite par des mesures adaptées.⁶ Avec l'amélioration des conditions de travail de la majorité des travailleurs au Québec, de plus en plus de personnes atteignant 60 ans auront accès à un environnement de travail répondant à leurs attentes et à leurs besoins financiers. Finalement, les auteurs pensent que d'autres programmes sociaux seraient plus appropriés pour offrir un soutien du revenu entre 60 et 62 ans à une minorité de personnes susceptibles d'avoir des besoins particuliers.

Le Régime de rentes du Québec demeure un régime de base qui n'a pas pour objectif de répondre à la totalité des besoins financiers des retraités. Pour une majorité de travailleurs, les revenus tirés de ce régime et de la pension fédérale de la Sécurité de la vieillesse doivent être complétés par des revenus de source privée. Il faut s'attendre, dans les prochaines années, à ce que les revenus viagers tirés de différentes sources fassent une plus grande place aux revenus d'appoint de source privée pendant la période de pré-retraite, favorisant le report de la demande au RRQ comme source de revenu viager. Cela est justifié à la fois par la hausse des prestations du RRQ qui en découle, leur caractère viager et indexé, mais aussi par la problématique de gestion des capitaux privés aux âges avancés. Bref, tout cela milite en faveur d'un report de l'âge minimal au RRQ.

Un régime de retraite est un engagement à long terme. C'est pourquoi une période de transition est essentielle lors de modifications législatives. La hausse de l'âge minimal de 60 à 62 ans sur une période de sept années (jusqu'en 2030) nous apparaît raisonnable. Cette période devrait être précédée d'actions permettant aux personnes près de l'âge de 60 ans de s'y préparer. Par exemple, il serait souhaitable de donner un avis de quelques années avant que l'âge minimal commence à augmenter, en plus de prévoir de l'information sur les options applicables en vue d'une pleine retraite à un âge plus avancé.

Comme mentionné au point suivant, aller au-delà de 62 ans comme âge minimal pour toucher des prestations nous apparaît inapproprié à ce moment-ci. Toutefois, cela ne signifie pas que cet âge de 62 ans soit immuable. On pourrait considérer l'âge minimum d'accès à la rente de retraite comme un élément dynamique du RRQ, i.e. qu'il évoluerait dans le temps en fonction de l'évolution de l'espérance de vie. Par exemple, l'âge minimum de 62 ans pourrait être relevé graduellement par suite d'un examen effectué à tous les 6 ans (à la même fréquence que les consultations publiques sur le RRQ) en fonction de l'évolution de l'espérance de vie observée au cours de cette période, sujet à une période de transition. Les consultations publiques sont l'occasion de faire un suivi de l'expérience du régime afin d'en assurer une évolution ordonnée au moment opportun. Alternativement, il pourrait être décidé de pousser plus loin la réflexion sur le sujet au cours des prochaines années, de concert avec tous les acteurs concernés, et de revenir lors de la consultation de 2029 avec une recommandation sur l'opportunité, ou non, d'aller au-

⁶ Au nombre des publications sur le sujet : Latulippe, D. et al., Le prolongement de la carrière des travailleurs âgés québécois : une nécessité pour la société, les travailleurs et les employeurs? *Retraite et société*, 2017, No 3.

delà de 62 ans après 2030. Chose certaine, cela ne devrait pas remettre en question le fait de prévoir dès maintenant la hausse de l'âge minimum à 62 ans à compter de 2030.

Piste de réflexion du document de consultation :

Reporter progressivement l'âge minimal d'admissibilité à la rente de retraite du RRQ de 60 ans à 65 ans

L'âge d'admissibilité à la retraite des pays membres de l'OCDE est présenté à l'annexe 3 du document de consultation. On y présente l'âge minimal d'admissibilité ainsi que l'âge normal de retraite pour 38 pays. Il existe effectivement une différence entre ces deux âges dans la majorité des pays. À titre d'exemple, l'âge minimal est de 62 ans aux États-Unis alors que l'âge normal de retraite est de 66 ans et 4 mois.

Il nous semble qu'une certaine flexibilité quant à l'âge de retraite doit demeurer dans le système de retraite afin de permettre à certaines personnes de demander leur rente de retraite avant l'âge normal (ou l'âge cible, 65 ans dans le cas du RRQ) si c'est leur choix. C'est pourquoi nous ne sommes pas favorables à cette mesure même si elle avantagerait financièrement une majorité de Québécois. Notre commentaire précédent, suggérant des hausses possibles de l'âge minimum au-delà de 62 ans après 2030, serait plus approprié à notre avis.

Le report à 65 ans de l'âge d'admissibilité représenterait une bonification du RRQ. Il y aurait davantage de gagnants que de perdants, car le taux d'équilibre augmente de 10,54 % à 10,63 %. Toutefois, la proportion de personnes avantagées par cette mesure est moindre que dans le cas de la mesure précédente où l'âge minimal est fixé à 62 ans.

Piste de réflexion du document de consultation :

Reporter progressivement la limite actuelle pour commencer à recevoir sa rente de retraite du RRQ de 70 ans à 72 ans ou à 75 ans

Les auteurs pensent que la discussion sur l'âge minimal de 62 ou 65 ans doit être dissociée de celle portant sur l'âge maximal auquel les participants pourraient demander leur rente. En d'autres termes, il est possible de concevoir une fourchette d'âges pour l'admissibilité à la rente de retraite entre 62 et 70 ans, par exemple. Toutefois, il nous apparaît essentiel de conserver une certaine flexibilité dans l'âge de mise en paiement, de même que dans les modalités de transition du travail à la retraite (pouvoir reporter la mise en paiement et ne pas devoir cesser de travailler pour toucher sa rente).

Nous sommes d'accord avec la proposition d'augmenter l'âge maximal jusqu'à 75 ans. Les auteurs tiennent à souligner que cela aurait toutefois un effet marginal dans le contexte actuel, considérant que plus de 90 % des Québécois demandent leur rente de retraite entre 60 et 65 ans. Cet effet marginal est confirmé dans le document de consultation lui-même. Le Tableau 9 (page 37) montre un impact négligeable. Les auteurs supposent donc que l'impact sur le taux d'équilibre se situe entre -0,005 % et +0,005 %. Cela pourrait signifier, à la limite, une légère économie pour le régime.

Ceci nous permet d'aborder la question de la neutralité des facteurs d'ajustement actuariel au-delà de 70 ans. Si le gouvernement décidait de relever l'âge maximal à 72 ou 75 ans, il y aurait lieu de s'assurer de la neutralité des facteurs actuariels. Un facteur actuariel plus élevé encouragerait davantage de personnes à reporter le moment du début de leur rente dans le futur. À priori, on peut penser qu'un facteur d'ajustement actuariel de 1,0 % par mois entre 70 et 75 ans serait plus approprié que le facteur de 0,7 % par mois actuellement appliqué pour les âges compris entre 65 et 70 ans. Cela permettrait de hausser la rente de 12 % pour chaque année de report au-delà de 70 ans. Ainsi une personne qui attendrait jusqu'à 75 ans pour demander sa rente verrait sa rente doublée par rapport à celle qui l'aurait demandée à 65 ans. Pour reprendre l'exemple du Tableau 6 du document de consultation, la rente versée à 65 ans de 15 043 \$ augmenterait à 30 387 \$ si la personne décidait de reporter le début de sa rente à 75 ans.

Piste de réflexion du document de consultation :

Rendre facultative la cotisation au RRQ des bénéficiaires de la rente de retraite à compter du 31 décembre de l'année de leur 65e anniversaire

Les auteurs sont en accord avec cette proposition. Cette mesure existe déjà au Régime de pensions du Canada (RPC) depuis 2012. Au RPC :

- Les particuliers âgés de moins de 65 ans qui touchent une rente de retraite du RPC ou du RRQ alors qu'ils travaillent au Canada ailleurs qu'au Québec doivent cotiser au RPC, une mesure qui s'applique également à leurs employeurs.
- Les bénéficiaires actifs âgés de 65 à 69 ans ne sont pas tenus de cotiser, mais peuvent le faire s'ils le désirent. Les employeurs de ces bénéficiaires actifs qui ont choisi de cotiser doivent également cotiser.
- Il n'est pas possible de cotiser au-delà de 70 ans, même de façon facultative.

Rendre facultatives les cotisations au RRQ pour les bénéficiaires de la rente de retraite à partir de 65 ans représenterait une mesure d'harmonisation avec le RPC. Les travailleurs du Québec bénéficieraient alors des mêmes conditions que celles qui prévalent pour les travailleurs dans le reste du Canada.

Cette mesure représente une bonification du RRQ puisqu'elle fait augmenter le taux d'équilibre de 10,56 % à 10,67 %. Il apparaît donc que les individus pour lesquels cette option serait avantageuse (principalement les travailleurs salariés qui ne versent que la cotisation de l'employé et qui viennent tout juste de passer 65 ans) vont choisir de continuer de cotiser. Les individus qui croient au contraire que ce n'est pas avantageux pour eux, i.e. qu'ils versent plus de cotisations en valeur qu'ils ne reçoivent de prestations additionnelles en retour, vont cesser de cotiser ce qui générera un coût additionnel pour le régime. Par exemple nous pensons que ce n'est pas avantageux pour les travailleurs autonomes, de même que pour les bénéficiaires de la rente de retraite qui travaillent au-delà de 75 ans.

Piste de réflexion du document de consultation :

Modifier les règles de calcul de la rente de retraite afin d'éviter que les gains de travail d'une personne qui demande sa rente après 65 ans réduisent la moyenne de gains utilisée pour le calcul de sa rente

Les auteurs sont en accord avec cette proposition. Il est tout à fait envisageable que des gens réduisent leur temps de travail et leur niveau de rémunération après 65 ans. Dans un contexte d'encouragement à l'emploi et de transition graduelle vers la retraite, il faudrait éviter que les dispositions de calcul de la rente les incitent à quitter le marché du travail ou à demander leur rente de retraite plus tôt que prévu.

Cette mesure existe déjà au Régime de pensions du Canada depuis la création du régime : la période cotisable se termine le mois précédant le début du versement de la rente de retraite sans dépasser 65 ans. Au RPC, si la personne demande sa rente de retraite à 67 ans, le calcul de la rente de retraite inclura les gains de travail entre 65 et 67 ans seulement si ces gains permettent d'augmenter sa rente de retraite. L'adoption d'une telle mesure au RRQ permettrait aussi d'harmoniser les deux régimes. Elle augmenterait la rente pour toutes les personnes dans cette situation. Cette mesure augmente légèrement le taux d'équilibre de 10,56 % à 10,58 %.

Piste de réflexion du document de consultation :

Hausser les facteurs d'ajustement pour une rente demandée avant 65 ans

Les auteurs ont des réserves sur cette proposition. Cette mesure ne va pas dans le sens d'un des principes énoncés dans le document de consultation, soit d'accroître la sécurité financière à la retraite.

Cette mesure réduirait la rente versée pour tous ceux qui demandent leur rente avant 65 ans (alors que le report de l'âge minimal à 62 ans n'affecte que ceux qui la demandent à 60 ou 61 ans). Cette mesure pourrait être vue comme une mesure punitive pour tous ceux qui demandent leur rente de retraite avant 65 ans, soit environ 60 % des nouveaux bénéficiaires.

Cette mesure représente une économie pour le régime en réduisant le taux d'équilibre de 10,56% à 10,49 %. L'impact financier du report de l'âge minimal à 62 ans semble indiquer que les facteurs d'ajustement actuariel ne sont pas neutres avant 62 ans, i.e. qu'ils pénalisent davantage que ce qui serait requis pour tenir compte de l'espérance de vie. Il ne nous apparaît donc pas souhaitable de pénaliser davantage les personnes qui demandent leur rente avant 65 ans.

3.2. Mieux reconnaître les situations particulières (Chapitre 4)

Piste de réflexion du document de consultation :

Ajouter des crédits de gains pour reconnaître des périodes de diminution du revenu lorsqu'une personne doit s'occuper d'un enfant à charge ou en cas d'invalidité

Les auteurs sont en accord en principe avec cette proposition. Nous considérons qu'aller de l'avant avec cette proposition serait l'occasion de faire le point sur les bases servant à établir les droits des personnes s'occupant d'enfants en bas âge : bénéficiaire d'allocations familiales (universelles), hommes ou femmes, personnes ayant la charge, etc. Contrairement à ce qui prévalait à l'époque de la mise en vigueur du RRQ, le modèle de la femme au foyer touchant les allocations familiales dans un contexte de famille traditionnelle ne correspond plus à la situation d'une grande partie des cotisants.

Comme le montant du crédit de gains n'est pas précisé dans le document, pas plus que l'évaluation financière de cette mesure, nous ne pouvons commenter davantage. Cependant, les auteurs confirment que la notion de crédits de gains est utilisée dans d'autres régimes de sécurité sociale, notamment dans certains pays de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) tels que le Royaume-Uni, le Japon, l'Autriche, la Finlande et l'Allemagne.

Piste de réflexion du document de consultation :

Ajouter une mesure visant à soutenir les personnes proches aidantes devant diminuer de façon importante leur temps de travail

Les auteurs sont en accord avec cette mesure, mais avec certaines réserves. Une telle mesure de soutien aux proches aidants est fort louable. Cependant, les auteurs s'interrogent sur la capacité d'administrer efficacement et équitablement une telle mesure.⁷ Dans le cas des périodes actuellement exclues dans le cadre du RRQ, les critères sont clairs et basés sur la réception de prestations (prestations familiales, rente d'invalidité, indemnités de la CSST, etc.). Le lien serait plus difficile à établir dans le cas des proches aidants. Il existe par ailleurs un crédit d'impôt pour aidants naturels et il faudrait s'interroger sur la nécessaire convergence entre les deux mesures. Le programme d'assurance-emploi prévoit également des prestations pour proches aidants.

Une approche plus facile à implanter et administrer consisterait plutôt à augmenter le retranchement actuel pour faibles gains de 15 % à 17 % pour l'ensemble des cotisants, incluant les personnes proches aidantes. Si la mesure de retranchement était augmentée à 17 %, un travailleur ou une travailleuse qui a quitté le marché du travail pour agir comme proche aidant pourrait exclure jusqu'à 8 années de sa période cotisable (c'est 7 années selon le régime actuel).

⁷ Les dispositions du régime allemand à cet égard montrent qu'il est alors nécessaire d'instaurer un ensemble de mesures administratives particulières : « *Contributions may be credited to caregivers if they provide a total of 10 hours of unpaid home care a week, distributed over at least two days a week. The caregiver must not have more than 30 hours of paid employment a week.* » (Social Security Administration, *Social Security Programs Throughout the World*)

Par ailleurs, cela permettrait d'harmoniser le RRQ avec le RPC. En effet, un retranchement de 17% pour faibles gains existe déjà au RPC (depuis 2014).

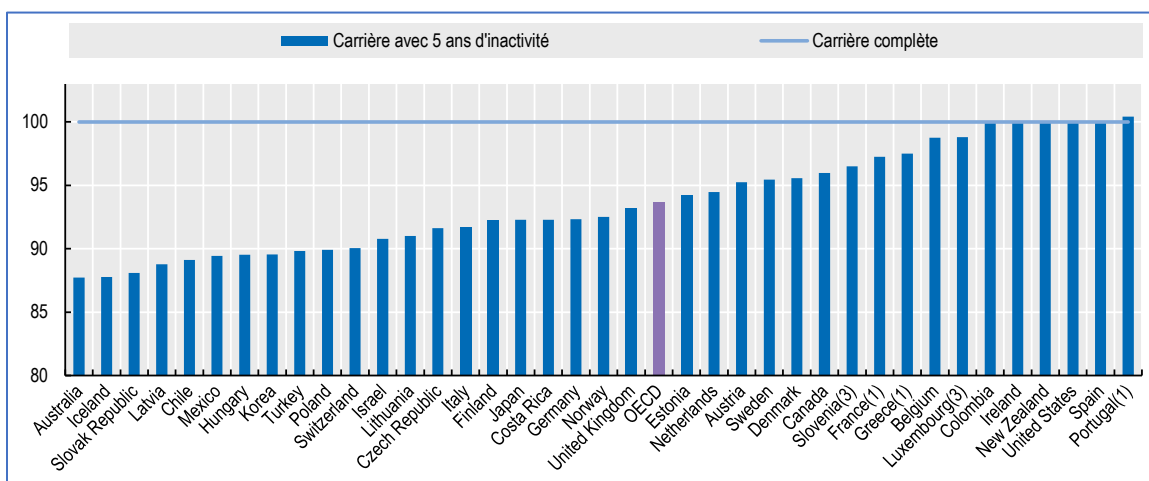
En revanche, cette proposition serait plus coûteuse qu'une mesure ciblée visant spécifiquement les proches aidants car elle avantagerait un plus grand nombre de personnes (non seulement les proches aidants). L'augmentation pourrait atteindre jusqu'à 2,5 % de la rente reçue pour toutes les personnes qui n'ont pas une carrière complète de travail. Par exemple, la rente de retraite versée à 65 ans pourrait être augmentée jusqu'à 30 \$ par mois pour certaines personnes en faisant passer le retranchement de 15 % à 17 %.

La proposition d'introduire un retranchement de 17 % pour l'ensemble des cotisants pourrait donc réduire significativement la marge financière de 0,26 % qui existe actuellement selon le dernier rapport actuariel du RRQ au 31 décembre 2021.

Pour toutes ces raisons, les auteurs considèrent qu'il n'est pas souhaitable de hausser le retranchement de 15 % à 17 %.

La figure 1 relative aux pays de l'OCDE montre qu'une période d'absence du marché du travail peut avoir une incidence importante sur la rente de retraite versée par le régime général. L'Australie est le pays dont l'impact sur la rente de retraite est le plus important, alors que les dispositions du régime canadien permettent de limiter l'impact d'une telle absence sur la rente de retraite. En effet, le Canada se situe parmi les pays dont l'impact est le plus faible. Malgré tout, il reste qu'une absence du marché du travail comme proche aidant aura tout de même un impact sur la rente de retraite de certains individus et des mesures compensatoires visant les proches aidants sont souhaitables.

Figure 1. Effet d'une absence de 5 ans du marché du travail sur la rente de retraite du régime général



Source : OCDE, *Pensions at a Glance 2021 : OECD and G20 Indicators*.

3.3. Assurer un financement stable du régime (Chapitre 6)

Le document de consultation décrit les mécanismes existant au RRQ et au RPC pour ajuster les paramètres des régimes en cas de déséquilibre financier. Toutefois, il ne suggère pas de pistes de réflexion sur cet enjeu.

Toute modification aux mécanismes d'ajustement du RRQ qui les rapprocherait de ceux existant au RPC nous apparaît souhaitable. Mais il faut reconnaître que les taux de cotisation des deux régimes sont déjà significativement différents pour le régime de base (9,9 % au RPC et 10,8 % au RRQ). Des mécanismes d'ajustement identiques n'assureraient donc pas une harmonisation des taux de cotisation entre les deux régimes.

Les mécanismes d'ajustement suivants existent pour les régimes de base du RRQ et du RPC :

- RRQ : Seules les **cotisations** sont ajustées si la situation financière du régime de base se détériore, et évidemment si cela est nécessaire (si le taux d'équilibre est supérieur au taux de cotisation).
- RPC : Le mécanisme prévoit un ajustement des **cotisations** et des **prestations** du régime de base si la situation financière se détériore et si les provinces ne s'entendent pas sur des mesures correctives.

Depuis la mise en place des mécanismes d'ajustement au RRQ et au RPC, il n'a pas été nécessaire de les appliquer. Les déséquilibres financiers constatés dans le passé ont toujours été corrigés par des modifications législatives touchant soit le taux de cotisation, soit le montant des prestations, soit les deux.

Dans le cas du RRQ de base, la question demeure à savoir si les prestations (en plus des cotisations) devraient être ajustées en cas de déséquilibre financier. Cela pourrait impliquer, par exemple, de suspendre ou de réduire l'indexation des rentes. Une telle mesure affecterait une population plus vulnérable, soit celle des retraités, en regard d'un régime qui constitue la base de leur sécurité financière à la retraite. Il faut rappeler que même si une telle possibilité existe au RPC, cette mesure n'a jamais été appliquée.

À cause de la nature particulière du RRQ supplémentaire (pleinement capitalisé), il pourrait être plus approprié d'ajuster à la fois les cotisations et les prestations en cas d'une moins bonne santé financière de ce volet du régime. Dans un souci d'équité pour un régime dans lequel chacun est sensé supporter le coût réel des prestations auxquelles il a droit (principe de la pleine capitalisation), il nous apparaît approprié qu'autant les travailleurs que les bénéficiaires participent à remettre le régime sur la voie de la santé financière en cas de difficulté.

Il faut se rappeler que les consultations publiques, comme celle qui se tient présentement, visent à adapter le régime aux nouvelles réalités et en assurer la pérennité. Cela demeure donc la voie à privilégier pour corriger les déséquilibres financiers. Comme les consultations se tiennent aux six ans, et que les évaluations actuarielles sont produites plus fréquemment (aux trois ans), cela évite de réagir indûment à une situation purement conjoncturelle. Toutefois, et c'est là l'envers de la médaille, force est de constater que ces consultations publiques n'ont pas permis jusqu'ici de faire évoluer à la baisse certaines prestations qui ne sont plus adaptées à la réalité d'aujourd'hui. Les prestations viagères payables à tous les conjoints survivants en sont un exemple. La nécessité de

prévoir des mécanismes d'ajustement est donc tributaire de notre capacité à remettre en question certaines prestations, et de ne pas toujours augmenter les cotisations.

Des taux de cotisation différents au RRQ et au RPC

À plusieurs endroits de notre mémoire, nous indiquons que toute mesure permettant d'harmoniser le RRQ et le RPC est souhaitable. Évidemment, une mesure simple serait d'annoncer une réduction du taux de cotisation du RRQ de base de 10,8 % à 10,6 %, ce qui rapprocherait le coût du RRQ de base de celui du RPC dont le taux de cotisation est de 9,9 %. Certains pourraient aussi avancer que cela améliorerait la compétitivité des entreprises québécoises.

Si cette mesure allait de l'avant, la différence entre les cotisations versées au RRQ et au RPC serait d'autant réduite. En 2023, un travailleur québécois qui gagne le maximum des gains admissibles, soit 66 600 \$ cotise 4 038,40 \$ au RRQ de base. En ajoutant la cotisation de l'employeur, le total atteint 8 076,80 \$. Dans les mêmes conditions, un travailleur ontarien cotise 3 754,45 \$ auquel s'ajoute une cotisation de l'employeur équivalente, pour un total de 7 508,90 \$. Réduire le taux de cotisation du RRQ de base à 10,6 % entraînerait une réduction de la cotisation totale (employeur-employé) de 126,20 \$ par année. La différence Québec/Ontario serait alors de 441,70\$ (ou 5,9 %), plutôt que 567,90 \$, toujours en faveur du travailleur ontarien.

Pourtant, nous ne sommes pas en faveur d'une telle réduction du taux de cotisation pour les raisons suivantes :

- La démographie du Québec est moins favorable que celle du reste du Canada (le ratio de la population âgée sur la population en âge de travailler est plus élevé au Québec et le demeurera dans l'avenir). On ne peut donc pas espérer que le taux de cotisation du RRQ redescende au niveau du RPC dans un avenir prévisible.
- Le document de consultation fait état d'une marge de manœuvre de 0,26 % entre le taux de cotisation de 10,80 % et le taux d'équilibre de 10,54 %. Mais cette marge de manœuvre n'est que théorique comme le montre l'analyse de sensibilité réalisée dans le cadre de l'évaluation actuarielle du RRQ au 31 décembre 2021. Il y est indiqué qu'une diminution de 0,35 % du taux de rendement moyen ou une diminution de 0,3 % du taux d'augmentation des gains moyens de travail ferait disparaître cette marge de manœuvre. Il faut donc être prudent avant d'envisager une baisse du taux de cotisation.
- Il est préférable d'instaurer des mesures peu coûteuses pouvant être absorbées par la marge de manœuvre actuelle et avoir un impact positif sur (1) la sécurité financière à la retraite des Québécois, et (2) la participation au marché du travail des personnes de 60 ans et plus. Ce deuxième élément peut notamment contribuer à améliorer les conditions économiques du Québec et, conséquemment, la situation financière du RRQ.

Certains des éléments du présent mémoire ont été repris récemment dans le cadre d'une [entrevue diffusée à RDI](#). Nous vous la rendons disponible pour ajouter un complément audiovisuel au mémoire.

Un régime adapté aux défis du 21^e siècle
Consultation publique sur le Régime de rentes du Québec

Document complémentaire

par
Denis Latulippe, actuaire
Jean-Claude Ménard, actuaire
Pierre Plamondon, actuaire

9 janvier 2023

Consultation publique RRQ 2023
LIBERTÉ 60? : MONTANTS EN CAUSE

CONTEXTE ET RECOMMANDATION

- L'enjeu majeur de la présente consultation est de savoir **s'il faut maintenir le droit de demander sa rente de retraite à compter de 60 ans, ou plutôt le reporter à 62 ans à compter de 2030.**
- Il s'agit d'une question particulièrement importante du fait qu'elle peut avoir **un impact différent selon les personnes, notamment les personnes détenant un emploi pénible ou celles affligées d'une santé précaire.**
- À ce titre, un article de Stéphanie Grammond paru dans l'édition du 21 janvier de La Presse est évocateur.



The screenshot shows the top of a La Presse article. The header includes the La Presse logo, the date 'Aujourd'hui, samedi 21 janvier 2023', and the location 'Montréal' with a weather icon and '4°C'. Below the header is a navigation bar with categories: ACTUALITÉS, INTERNATIONAL, DÉBATS, CONTEXTE, AFFAIRES, SPORTS, AUTO, ARTS, CINÉMA, SOCIÉTÉ, GOURMAN. A secondary bar lists 'Chroniques', 'Éditoriaux', 'Opinions', 'Courrier des lecteurs', and 'Caricatures'. The main title of the article is 'Réformer la retraite, sans tordre de bras' by Stéphanie Grammond, with a small profile picture and a right-pointing arrow. The article text begins with an ellipsis [...], followed by a paragraph: 'Mais il faut reconnaître que d'autres travailleurs ne peuvent faire autrement que de réclamer leur rente aussi jeune, parce que leur emploi est trop pénible et qu'ils n'ont pas d'économies. Ce sont souvent des personnes plus démunies dont l'espérance de vie est plus courte de sept ans, ce qui rend le report de la rente peu avantageux.' This is followed by another paragraph: 'Il serait inadmissible qu'une réforme du RRQ se fasse sur le dos des pauvres. Voilà pourquoi il vaut mieux laisser l'âge d'admissibilité à 60 ans, tout en offrant davantage d'information pour s'assurer que la majorité des Québécois prennent la meilleure décision, soit le report de la rente.' The text ends with another ellipsis [...]. At the bottom of the screenshot is the URL: <https://www.lapresse.ca/debats/editoriaux/2023-01-21/reformer-la-retraite-sans-tordre-de-bras.php>

- Pour nous, il est **souhaitable de le reporter à 62 ans, avec l’objectif de renforcer la sécurité financière à la retraite pour tous**. Pour une personne qui souhaite se retirer à 60 ans :
 1. **Si elle dispose d’autres sources de revenu**, elle devrait d’abord utiliser une partie de ses revenus privés et retarder la demande du RRQ. Le document de consultation fait état de l’avantage « actuariel » de procéder ainsi plutôt que de s’empresser à demander sa rente à 60 ans
 2. **Si elle ne dispose pas d’autres revenus**, mais souhaite quand même prendre sa retraite à 60 ans, **du fait notamment de la pénibilité de son emploi**, l’option du RRQ à cet âge n’est pas viable du fait des montants de prestations trop faibles (Tableau 1). **Ils sont inférieurs à ce qui est prévu à l’aide sociale comme norme minimale de revenu** (Tableau 2). Pour ces personnes, l’alternative à privilégier est un aménagement (réduction) du temps de travail, de concert avec l’employeur, pour pallier la pénibilité des tâches et maintenir un niveau suffisant de revenu. Il s’agit d’un défi, mais le contexte de rareté de main d’œuvre favorise de telles initiatives. C’est là le véritable enjeu de transition travail-retraite pour ces personnes. À défaut de procéder ainsi, ces personnes sont susceptibles de transiter vers la retraite en passant par l’aide sociale, à moins de prévoir un programme particulier comme cela s’est fait dans le passé.
 3. **Si son état de santé ne lui permet plus d’occuper son emploi**, elle devrait toucher des **prestations d’invalidité du RRQ**. Les prestations payables au titre de l’invalidité sont plus élevées que pour la retraite, et **les conditions d’admissibilité sont libéralisées à compter de 60 ans**. Il suffit alors d’être incapable d’occuper son emploi.
- Dans contexte, il est important de se concerter pour assurer une telle adaptation, incluant sur le marché du travail, dans l’intérêt de la collectivité!

INFORMATIONS COMPLÉMENTAIRES

[LOI SUR L’AIDE AUX PERSONNES ET AUX FAMILLES \(chapitre A-13.1.1\)](#)

- Dans le cadre des principes et orientations énoncés à la Loi visant à lutter contre la pauvreté et l’exclusion sociale (chapitre L-7), cette loi vise à mettre en œuvre des mesures, des programmes et des services afin de favoriser l’autonomie économique et sociale des personnes et des familles.
- Cette loi vise également à encourager les personnes à exercer des activités permettant leur insertion sociale, leur intégration en emploi et leur participation active dans la société. Elle vise aussi à favoriser leur participation sociale.
- La loi prévoit donc des montants de prestations différents selon que la personne a, ou non, des contraintes à l’emploi. Plus de précisions au Tableau 1.
- Les montants sont plus élevés lorsqu’il y a contraintes à l’emploi.

Tableau 1
Montant des prestations payables au titre de l'aide sociale

Catégorie	Prestation mensuelle totale
sans contraintes temporaires à l'emploi	770 \$
avec contraintes temporaires à l'emploi	923 \$
avec contraintes à l'emploi sévères et de longue durée	1 211 \$ (*)
Notes	
(*) Le montant de la prestation de base est de 1 211 \$, auquel peut s'ajouter des ajustements, par exemple ajustement pour une personne sans conjoint de 337 \$ par mois pour un total de 1 548 \$.	
Les montants sont réduits ou non-payables pour les personnes qui, à la date de la demande, possède des avoirs liquides (en excédant d'un montant faible)	
Sources :	
- https://www.quebec.ca/famille-et-soutien-aux-personnes/aide-sociale-et-solidarite-sociale/information-aide-financiere/montants-prestations-aide-sociale	
- https://www.quebec.ca/famille-et-soutien-aux-personnes/aide-sociale-et-solidarite-sociale/programme-revenu-base	

LOI SUR LE RÉGIME DE RENTES DU QUÉBEC (chapitre R-9)

- **La rente de retraite du RRQ** peut être demandée entre les âges de 60 et 70 ans, avec un ajustement du montant selon l'âge et la durée de paiement escomptée.
- L'expérience récente confirme que le montant de rente augmente de pair avec l'âge de la mise en paiement. (Tableau 2)

Tableau 2
Rentes moyennes des nouveaux bénéficiaires de la rente de retraite selon l'âge en début de paiement et l'année

Année	Âge des nouveaux bénéficiaires de la rente de retraite										
	60 ans	61 ans	62 ans	63 ans	64 ans	65 ans	66 ans	67 ans	68 ans	69 ans	70 ans et plus
2018	438	551	602	670	656	641	740	787	830	839	665
2019	439	556	618	681	668	655	767	820	827	843	783
2020	440	570	647	717	709	680	781	874	919	955	854
2021	436	562	651	712	715	703	820	903	939	986	785
2022	443	578	664	735	750	759	869	934	981	1 065	939

Source : Retraite Québec

- Les montants payables au titre de **la rente d'invalidité du RRQ** sont plus élevés que ce qui est prévu pour la retraite. Les montants moyens de rente d'invalidité mise en paiement dans les dernières années sont présentés dans le Tableau 3, en ce qui a trait aux prestataires de 60 ans et plus.
- La base de calcul du montant de la rente d'invalidité est le même peu importe l'âge. Par contre, les conditions d'admissibilité sont relâchées à compter de 60 ans : Il suffit alors

d'être incapable d'occuper son emploi. et non pas d'être incapable d'occuper tout emploi comme c'est le cas aux âges plus jeunes.

Tableau 3
Rentes moyennes des nouveaux bénéficiaires de la rente d'invalidité
selon l'âge en début de paiement (60 ans et plus) et l'année

Année	Âge des nouveaux bénéficiaires de la rente d'invalidité				
	60 ans	61 ans	62 ans	63 ans	64 ans
2018	985	1 006	1 013	1 004	1 005
2019	1 002	1 017	1 016	1 036	1 001
2020	1 048	1 042	1 050	1 082	1 054
2021	1 026	1 027	1 059	1 065	1 087
2022	1 063	1 048	1 061	1 101	1 073

Source : Retraite Québec

- L'expérience témoigne d'ailleurs d'une augmentation significative du nombre de prestataires de cette rente à compter de 60 ans.