

# MÉMOIRE

PRÉSENTÉ À :

LA COMMISSION DES FINANCES PUBLIQUES

CONSULTATIONS PUBLIQUES SUR LE RÉGIME DE RENTES DU QUÉBEC

PRÉSENTÉ PAR :

YVES CARRIÈRE

PROFESSEUR, DÉPARTEMENT DE DÉMOGRAPHIE

UNIVERSITÉ DE MONTRÉAL

12 FÉVRIER 2023

## Présentation de l'auteur

Je suis professeur au département de démographie de l'Université de Montréal depuis juin 2013 et j'ai occupé le poste de directeur de ce même département de juin 2018 à décembre 2022. Je m'intéresse à des problématiques reliées au vieillissement démographique depuis près d'une trentaine d'années en ayant occupé des postes de professeur et de chercheur tant dans le milieu universitaire qu'au gouvernement fédéral. Au gouvernement, j'ai d'abord été impliqué dans des travaux de recherche à Statistique Canada portant sur la perte d'autonomie chez les personnes âgées et le recours aux réseaux formel et informel dans l'exécution des activités de la vie quotidienne. De 2005 à 2012, au ministère de l'Emploi et du Développement social Canada (EDSC), j'ai été chercheur et conseiller principal de politiques dans les dossiers sur les travailleurs âgés, la prise de la retraite, le niveau de vie des retraités de demain, ainsi que sur l'adéquation du système de revenus de retraite canadien. Ces différentes fonctions m'ont permis de développer un lien étroit entre le monde de la recherche et celui du développement des politiques. Depuis plus d'une quinzaine d'années, mes travaux de recherche portent principalement sur les tendances passées et futures de l'âge effectif de la retraite ainsi que de la durée de vie une fois à la retraite.

En 2008, alors que j'agissais à titre de conseiller principal de politiques à EDSC, j'ai eu à présider un exercice de planification à moyen terme sur les défis liés au système de revenu de retraite canadien. L'équipe que je présidais avait alors développé une proposition visant à bonifier la partie publique du système (Régime de pensions du Canada), proposition qui s'apparente à celle qui a été mise en place en 2019 par le gouvernement fédéral et plus récemment par la RRQ. Le constat était alors que le RPC était tout à fait viable pour les 75 prochaines années et qu'il fallait se préoccuper davantage de bonifier le régime compte tenu de tendances qui laissaient présager une baisse importante du niveau de vie d'une proportion de plus en plus élevée de Canadiennes et Canadiens lors de leur passage de la vie active à la retraite dans le futur (entre autres due à la baisse de la couverture des régimes de retraite offerts par les employeurs et la transition marquée des régimes à prestations déterminées vers les régimes à cotisations déterminées). Le taux de remplacement du RPC (et du RRQ) étant l'un des plus faibles des pays de l'OCDE, et le régime l'un de ceux qui pèse le moins sur le PIB parmi ces mêmes pays, il avait été conclu qu'une bonification du régime était beaucoup plus à même de répondre aux principaux défis du système qu'une augmentation de l'âge de la retraite comme proposé dans plusieurs de ces pays.

Alors que j'étais de retour dans le milieu académique (Université de Montréal) et suite à mes travaux sur l'évolution de l'âge à la retraite dans un contexte de vieillissement démographique, j'ai été invité par le Bureau de l'actuaire en chef du Canada en septembre 2015 à présenter mes résultats dans un colloque sur les **Perspectives démographiques, économiques et d'investissement pour le Canada, 2015-2050**. Ma présentation s'intitulait *Participation sur le marché du travail des travailleurs âgés et leur comportement envers la retraite*. Je démontrerais alors que l'âge effectif de la retraite

(l'âge auquel les individus se retirent du marché du travail) ne cesse d'augmenter au Canada depuis le milieu des années 1990. Le Québec, bien que l'âge effectif à la retraite y soit inférieur à celui observé dans le reste du Canada<sup>1</sup>, montre exactement les mêmes tendances au cours de cette même période.

Au cours des dernières années, j'ai été conférencier-invité par des firmes de planificateurs financiers, des ministères (au fédéral ainsi que dans des ministères provinciaux au Québec et ailleurs), l'Association canadienne des administrateurs de régimes de retraite au Canada (ACARR), des syndicats et tout récemment (septembre 2022) par le directeur général du régime public de rentes (Retraite Québec) pour participer à la *Table d'expertise Retraite Québec* pour discuter de l'évolution de la transition travail-retraite et de la pertinence d'un relèvement de l'âge normal de la retraite (l'âge donnant droit à une pleine retraite sans ajustement actuariel). Mes résultats de recherche sur le sujet ont été publiés dans plusieurs revues scientifiques et dans des ouvrages collectifs, et présentés dans plusieurs conférences nationales et internationales. Je suis aussi couramment appelé à intervenir dans les médias sur des sujets liés au vieillissement démographique.

---

<sup>1</sup> Carrière, Yves et Diane Galarneau (2012). Le vieillissement démographique : de nombreux enjeux à déchiffrer. Le report de la retraite au Canada et au Québec : une autre perspective, Québec, Institut de la statistique du Québec, 17 pages.

## Exposé général

La principale question à l'étude telle que présentée dans le document de consultation publique sur le Régime de rentes du Québec soulève un enjeu important : *Comment adapter le RRQ aux défis du XXI<sup>e</sup> siècle?* Avant même de trouver des pistes de solutions, on doit d'abord identifier les défis auxquels nous devons faire face. Le point de départ des propositions les plus significatives du document de consultation repose sur une série de constats :

- Une période plus courte pour épargner
- Une retraite de plus en plus longue
- Une protection insuffisante contre les risques financiers liés à la retraite
- Un marché du travail en évolution

Le présent document remet d'abord en question certains de ces constats. Par la suite, je soulève certaines questions qui demeurent sans réponse dans le document de consultation; questions auxquelles des réponses doivent être présentées avant d'apporter des modifications à l'âge d'accessibilité à la rente de retraite du RRQ. Finalement, je présenterai ma position sur les différentes propositions du document de consultation.

### **1- Des constats parfois bien loin de la réalité**

À la page 11 du document de consultation on peut lire ce qui suit :

*« Aujourd'hui, le marché du travail a évolué et une personne peut espérer vivre jusqu'à 83 ans. Puisque les gens étudient plus longtemps et que l'âge du départ à la retraite n'augmente pas en contrepartie, les travailleurs et travailleuses disposent de moins de temps pour épargner en vue d'une retraite qui est de plus en plus longue. »*

Ce constat est fait à partir du graphique 1 que l'on retrouve sur la même page que cette citation. Malheureusement, à l'instar du rapport D'Amours (*Innover pour pérenniser le système de retraite*, Gouvernement du Québec, 2013, p.77), on compare deux individus qui naissent, accèdent au marché du travail, prennent leur retraite et décèdent au cours d'une seule et même année, ce qui n'est évidemment pas particulièrement représentatif d'un parcours de vie observé dans la réalité. Le premier individu auquel le document de consultation fait référence connaît une vie entière en 1984 et le deuxième en 2021. La réalité est un peu plus complexe. L'individu qui accède au marché du travail en 1984 à l'âge de 19 ans est né en 1965 et prendra vraisemblablement sa retraite entre 2045 et 2055; celui qui accède au marché du travail à 22 ans en 2021 la prendra autour de 2065, possiblement en 2070. De la même façon, celui qui a pris sa retraite à 62 ans en 1984 est né en 1922 et celui qui l'aura prise à 64 ans en 2021 est né en 1957.

Utiliser des données sur une seule année pour en faire un parcours de vie comme on le fait dans le document de consultation peut être utile lorsque l'on s'intéresse à des phénomènes qui n'évoluent que très peu ou pas du tout au fil des années. Ce n'est pas le

cas pour la retraite et le constat présenté dans le document de consultation, volontairement ou non, devient tout à fait erroné et conduit à des prises de position mal justifiées.

### 1.1- Entrée plus tardive sur le marché du travail

Il est vrai que l'entrée définitive sur le marché du travail a été décalée au fil des ans. La période des études s'est allongée depuis déjà quelques décennies, ayant pour effet de retarder cette entrée, avec possiblement un effet sur la période de la vie consacrée, entre autres, à l'épargne. Toutefois, ce report lié à une scolarité prolongée a aussi pour effet d'augmenter la productivité des travailleurs et d'améliorer, toutes choses égales par ailleurs, leur capacité d'épargne...et de retarder leur retraite. Aussi, si le report de l'entrée définitive sur le marché du travail a pu être relativement prononcé jusqu'à il y a quelques années, on peut difficilement affirmer qu'il poursuit une tendance aussi marquée que dans le passé récent. La situation se stabilise, d'autant plus que la pénurie de main-d'œuvre actuelle et le marché du travail plus serré des prochaines années aura pour effet d'augmenter la pression sur les employeurs pour offrir des emplois mieux rémunérés aux jeunes adultes, les incitant à intégrer le marché du travail plus rapidement qu'observé au cours des dernières décennies.

#### *1<sup>er</sup> Constat :*

La tendance à la hausse de l'âge de l'entrée définitive sur le marché du travail ne se poursuivra pas indéfiniment et, au contraire, pourrait régresser au cours des prochaines années compte tenu des tendances démographiques et d'un marché du travail plus serré. La période disponible pour épargner ne devrait donc pas être modifiée significativement au cours des années à venir, du moins elle ne le sera pas due à une entrée plus tardive sur le marché du travail.

On doit aussi noter que les travailleurs qui ont pris une retraite au cours des dernières années (nés vers la fin des années 1950) ont connu un marché du travail marqué par des taux de chômage très élevés lorsqu'ils étaient âgés d'une vingtaine d'années. Donc une entrée sur le marché du travail peut-être plus hâtive, mais un parcours professionnel marqué par des épisodes de chômage beaucoup plus prononcés que pour les cohortes qui ont accédé au marché du travail dans les années 2000. L'âge à l'entrée sur le marché du travail n'est donc pas nécessairement indicatif des années disponibles pour accumuler de l'épargne. Il s'agit d'un raccourci hautement hasardeux pour estimer la période vouée à l'épargne, d'autant plus lorsqu'on l'utilise pour justifier une augmentation de l'âge donnant accès à des prestations de retraite. Un portrait plus réaliste démontre d'ailleurs que les cohortes qui ont prolongé leurs études ont tendance à repousser l'âge de leur retraite. C'est ce que nous démontrons à la section suivante.

Les trois prochaines sous-sections font référence à une analyse par cohorte en les suivants à partir de l'âge de 50 ans. Les cohortes auxquels je ferai référence sont nées entre 1927 et 1966. Certains des résultats découlent de projections puisque l'on ne

connaît pas encore leur historique complet. Cette analyse contraste de façon marquée avec l'analyse présentée dans le document de consultation qui ne s'intéresse qu'à des données sur une seule année en prétendant qu'elles sont le reflet de la réalité.

#### 1.2- Un départ à la retraite qui n'aurait pas augmenté en contrepartie d'une période aux études plus longue

La réalité est très différente de ce qui est décrit dans le document de consultation, surtout si l'on se concentre sur le parcours de vie d'une cohorte réelle une fois atteint l'âge de 50 ans. On peut ainsi comparer l'évolution de l'espérance de vie à 50 ans à celle de l'âge effectif de la retraite de chacune des cohortes nées entre 1927 et 1966. Les données présentées ici font référence au Canada mais il est important de noter que les tendances observées au Québec, bien que la retraite s'y prenne plus tôt, sont tout à fait similaires (voir note 1 à la page 2).

La figure 1 (voir annexe), montre que l'âge effectif du départ à la retraite au Canada diminuait parmi les cohortes nées à la fin des années 1920 et au début des années 1930, tant pour les hommes que pour les femmes<sup>2</sup>. L'âge à la retraite le plus bas a été observé pour la cohorte née en 1932, atteignant respectivement 62 ans et 61,1 ans pour les hommes et les femmes. Il n'est pas surprenant d'observer cette tendance chez ces cohortes puisqu'elles ont atteint la soixantaine dans les années 1990, période d'efforts majeurs de la part des gouvernements fédéral et provinciaux pour réduire le déficit budgétaire et les effectifs de la fonction publique. Comme on l'a alors aussi observé dans le secteur privé, il s'agissait d'une période où de généreux forfaits de sortie anticipée étaient offerts aux travailleurs âgés.

A partir de la cohorte 1933, l'âge effectif du départ à la retraite augmente presque constamment pour les cohortes pour lesquelles nous avons un parcours quasi complet (jusqu'à la cohorte née en 1949). Pour les hommes, il est passé de 62 ans à 64,4 ans, tandis qu'il est passé de 61,1 ans à 63,3 ans pour les femmes ; une augmentation de plus de 2 ans tant pour les premiers que pour ces dernières. Un scénario de projection utilisant les taux de retraite observés en 2015 selon l'âge et le sexe montre que, même sous cette hypothèse de constance des taux de retraite, les cohortes issues du baby-boom devraient continuer à repousser l'âge de la retraite. Il atteindrait 65,7 ans et 64,2 ans respectivement pour les hommes et les femmes de la cohorte née en 1966. Cette tendance à la hausse en maintenant les taux de retraite constants s'explique par des taux de retraite toujours plus faibles parmi ces cohortes lorsqu'elles avaient 55 ou 60 ans. Cette tendance s'estompe à mesure que nous arrivons lentement à des cohortes qui sont encore au début de la cinquantaine et qui n'ont pas encore atteint des âges où la prise de la retraite est un événement fréquent.

---

<sup>2</sup> Pour des explications sur la source des données, la méthode de projections et des scénarios alternatifs, voir Carrière et coll. (2023). *Living Longer and Delaying Retirement: What Is Fairness in a Context of Population Aging*, January 2023, [SSRN Electronic Journal](#)

Si plutôt que d'utiliser des taux de retraite constants tels qu'observés en 2015 on prolonge la tendance observée selon l'âge et le sexe depuis le milieu des années 1990 (scénario 2), on ajoute alors à l'âge effectif de la retraite 1,2 an pour les hommes et 1,5 an pour les femmes, atteignant 66,9 ans et 65,7 ans respectivement. Comparativement à la cohorte de 1945, celle qui a tout juste précédé le baby-boom, cela signifierait une retraite repoussée de 3 ans pour les hommes et les femmes.

## **2<sup>e</sup> Constat :**

La prise de la retraite se prend de plus en plus tardivement et ce, depuis le milieu des années 1990. Une approche par cohorte démontre à quel point une approche telle que celle utilisée dans le document de consultation du Régime de rentes du Québec présente des lacunes très importantes, conduisant à des conclusions erronées qui pourraient favoriser une prise de position en faveur d'un relèvement de l'âge minimal d'accessibilité à la rente de retraite du RRQ. Ce relèvement, bien qu'il ne soit pas présenté comme un report de l'âge normal de la retraite, n'est rien de moins qu'une approche plus ou moins déguisée d'en arriver exactement au même résultat. Il est à souligner qu'environ le quart des retraites sont le fruit d'une décision non planifiée liée très souvent à la maladie ou à la perte d'un emploi à un âge plus ou moins avancé. Repousser l'âge donnant accès à des prestations de retraite ne règle en rien ces passages involontaires vers la retraite, les rendant d'autant plus malheureux et financièrement contraignants pour les travailleurs qui les subissent.

### **1.3- Une durée de la retraite qui serait de plus en plus longue**

L'espérance de vie a considérablement augmenté au fil des ans, ce qui signifie qu'un relèvement de l'âge effectif de la retraite ne se traduit pas nécessairement par une période de retraite plus courte. À partir des taux de mortalité projetés par Statistique Canada pour le scénario de croissance démographique moyen, on peut déterminer l'espérance de vie à 50 ans pour chacune des cohortes. Par exemple, l'espérance de vie à 50 ans est de 28,3 ans pour les hommes et de 33,6 ans pour les femmes de la génération née en 1927. Elle devrait passer respectivement à 35,5 ans et 37,9 ans pour la génération née en 1966. Il s'agit d'un gain de 6,8 ans pour les hommes et de 4,3 ans pour les femmes. Il est donc intéressant de regarder comment l'allongement de l'espérance de vie à 50 ans a modifié la durée de la retraite.

Comme le montre la figure 2 (voir annexe), l'espérance de vie à la retraite chez les femmes est passée de 22,2 ans en moyenne pour la cohorte née en 1927 à 23,3 ans pour celle née en 1934. Jusqu'à la cohorte née en 1949, l'espérance de vie à la retraite est relativement constante chez les femmes. Ce n'est que dans l'hypothèse de taux de retraite constants à leur niveau observé en 2015 que les cohortes plus récentes du baby-boom s'attendraient à vivre une période de retraite légèrement plus longue que les cohortes nées au milieu des années 1940. Le scénario d'une poursuite des tendances observées depuis le milieu des années 1990 (scénario 2) réduirait la durée de la retraite de 1,5 an pour la cohorte de 1966 comparativement au scénario 1, soit une durée de retraite prévue,

en moyenne, de 22 ans. Celle-ci serait comparable à la période de retraite des femmes nées en 1927.

Les gains d'espérance de vie ont été plus importants chez les hommes que chez les femmes au cours des dernières décennies. Puisque l'augmentation de l'âge effectif à la retraite a été très similaire chez les femmes et les hommes pour les cohortes nées avant 1950, l'impact sur l'espérance de vie à la retraite est plus important chez ces derniers. C'est ce que montre la figure 2 car le nombre d'années prévues de retraite a augmenté de 0,6 an entre les cohortes 1934 et 1949, mais une augmentation de 2,5 ans par rapport à la cohorte née en 1927. L'espérance de vie à la retraite continuerait d'augmenter pour les hommes dans le premier scénario, atteignant 19,7 ans pour la cohorte née en 1966, soit un peu plus d'une année supplémentaire par rapport à celle née en 1949. Par contre, le scénario 2 montre que les années de retraite attendues demeureraient relativement constantes au niveau observé pour les cohortes nées vers la fin des années 1930 (environ 18,5 années de retraite).

### ***3<sup>e</sup> Constat :***

S'il est vrai que l'on observe des gains en espérance de vie une fois atteint l'âge de 50 ans, davantage chez les hommes que les femmes depuis quelques décennies, ces gains se sont d'abord et avant tout transformés en année de travail plutôt qu'en années de retraite. Encore une fois, l'analyse par cohorte présente un portrait autrement différent de celui que montre une analyse qui utilise un personnage imaginaire qui naît, intègre le marché du travail, prend sa retraite et décède dans une seule et même année, c'est-à-dire le personnage mis de l'avant dans le document de consultation du Régime de rentes du Québec.

### ***4<sup>e</sup> Constat : (corollaire au 3<sup>e</sup> constat)***

Des gains sur la mortalité à partir de l'âge de 50 ans qui sont inférieurs à ceux des années ajoutées à la vie au travail ne peut que résulter en une baisse de la proportion des années passées à la retraite parmi les années qui restent à vivre. C'est exactement ce qui se produit depuis que les cohortes nées à partir des années 1930 franchissent l'âge de 50 ans (Annexe, figure 3). Seule un renversement des tendances observées dans les taux de retraite par âge et sexe depuis le milieu des années 1990 freinerait cette chute de la proportion des années passées à la retraite.

## **2- Des questions toujours en suspens et une voie de solution moins drastique**

Il est vrai que les revenus d'une part importante de retraités peuvent être insuffisants; situation qui peut se détériorer alors qu'ils avancent en âge si une partie de ses revenus subissent les conséquences de l'inflation. Si un relèvement de l'âge minimal d'accessibilité à la rente de retraite du RRQ représente une façon de contrer une partie de cette problématique, il n'en demeure pas moins que pour plusieurs, le choix d'accéder à des prestations dès l'âge de 60 ans est tout à fait rationnelle. D'ailleurs, le document de consultation du RRQ ne présente malheureusement pas certaines données qui

éclaireraient davantage le débat sur le report de l'âge minimal d'accès à une rente de retraite. On peut en effet se poser quelques questions essentielles :

- Quelle est l'espérance de vie des personnes qui ont accédé à leurs rentes de retraite à 60 ans?
- Est-elle inférieure ou supérieure à celles qui l'on demandé plus tardivement?
- On nous dit qu'un sondage réalisé en 2021 montre que, parmi les personnes âgées de 70 ans qui avaient demandé accès à leur rente de retraite à 60 ans, 1 sur 5 le regrettait. Il serait aussi important de souligner que d'après les tables de mortalité du Québec de 2011 (lorsque ces personnes ont pris leur décision), 1 personne sur 10 (9,5%) âgée de 60 ans est décédée avant d'atteindre l'âge de 70 ans. La décision pour ces dernières aura été tout à fait fondée.
- On nous dit que la proportion des demandeurs de prestations à 60 ans a diminué de 60% en 2016 à 33% en 2021. Quel est le portrait socioéconomique de ces 33% de prestataires? Quelle est la distribution selon le sexe?
- Ce passage de 60% à 33% en seulement 5 ans est tout à fait remarquable. Cette tendance ne va-t-elle pas dans la direction souhaitée...sans aucune modification au régime?

### **3- Une proposition à rejeter**

Il est sûrement vrai que certaines personnes auraient intérêt à repousser leur demande de prestations de retraite à 62 ans ou même plus tardivement. Toutefois, compte tenu des tendances observées (hausse de l'âge effectif à la retraite, hausse des taux d'activité à 55-69 ans, chute de la proportion des prestataires qui demandent leur rente dès l'âge de 60 ans), il apparaît tout à fait prématuré de proposer une hausse de l'âge minimal donnant accès à une rente du RRQ.

**Une campagne de sensibilisation (littératie financière) bien ciblée apparaît comme une solution beaucoup plus sensée pour convaincre des personnes moins informées ou mal conseillées à repousser l'âge d'accès à leur rente de retraite du RRQ lorsque leur situation financière l'indique.**

### **4- D'autres propositions méritent toutefois d'être appuyées**

Si le report de l'âge minimal d'accessibilité à la rente de retraite du RRQ est plutôt injustifiable compte tenu de l'évolution des comportements observés chez les cohortes qui accèdent à la retraite depuis plus d'une vingtaine d'années, d'autres propositions m'apparaissent toutefois tout à fait acceptables, voire souhaitables.

- Rehausser l'âge maximal d'accessibilité à la rente de retraite du RRQ de 70 à 72 ans
- Donner la possibilité aux bénéficiaires de la rente du RRQ qui travaillent encore de cesser de cotiser à celui-ci après 65 ans

- Protéger le montant de la rente après 65 ans
- Améliorer la reconnaissance des périodes d'invalidité ou des périodes où un enfant est à charge
- Reconnaître les périodes d'aide offerte par des personnes proches aidantes

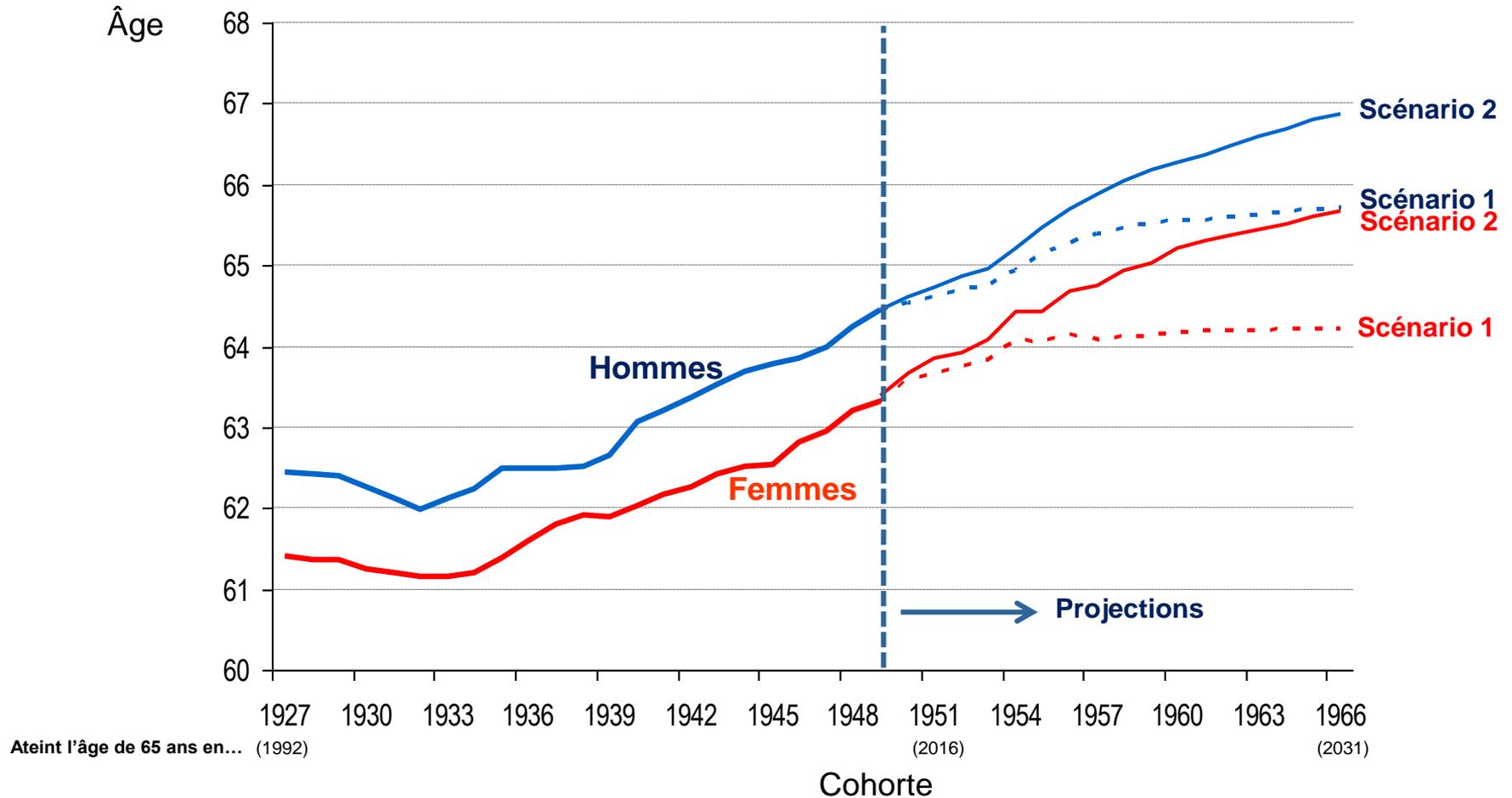
## **Conclusion**

Le document de consultation du Régime de rentes du Québec mentionne que nous sommes devant un environnement et des défis en constante évolution. Malheureusement, la principale piste de réflexion fait fi des tendances réelles pour se rabattre essentiellement sur le profil d'une personne imaginaire qui naît, accède au marché du travail, prend sa retraite et décède dans une seule et même année. Cette approche mène à des conclusions erronées ainsi qu'à une proposition, possiblement bien intentionnée, mais tout à fait contre indiquée. Il apparaît beaucoup plus sage de continuer à monitorer les tendances en fonction des cohortes qui arrivent prochainement à la retraite et de s'assurer qu'elles se poursuivent ou, minimalement, qu'elles ne se renversent pas.

Aussi, il est primordial d'avoir une meilleure connaissance de l'ensemble des travailleurs qui décident d'opter pour une rente de retraite du RRQ dès l'âge de 60 ans. Les administrateurs du régime ont accès à toutes les données essentielles, mais le document de consultation ne réfère qu'à un bien mince éventail de celles-ci, ce qui peut mener à conclure à un manque de transparence. Des décisions aussi importantes méritent une discussion où la transparence ne doit pas être remise en question.

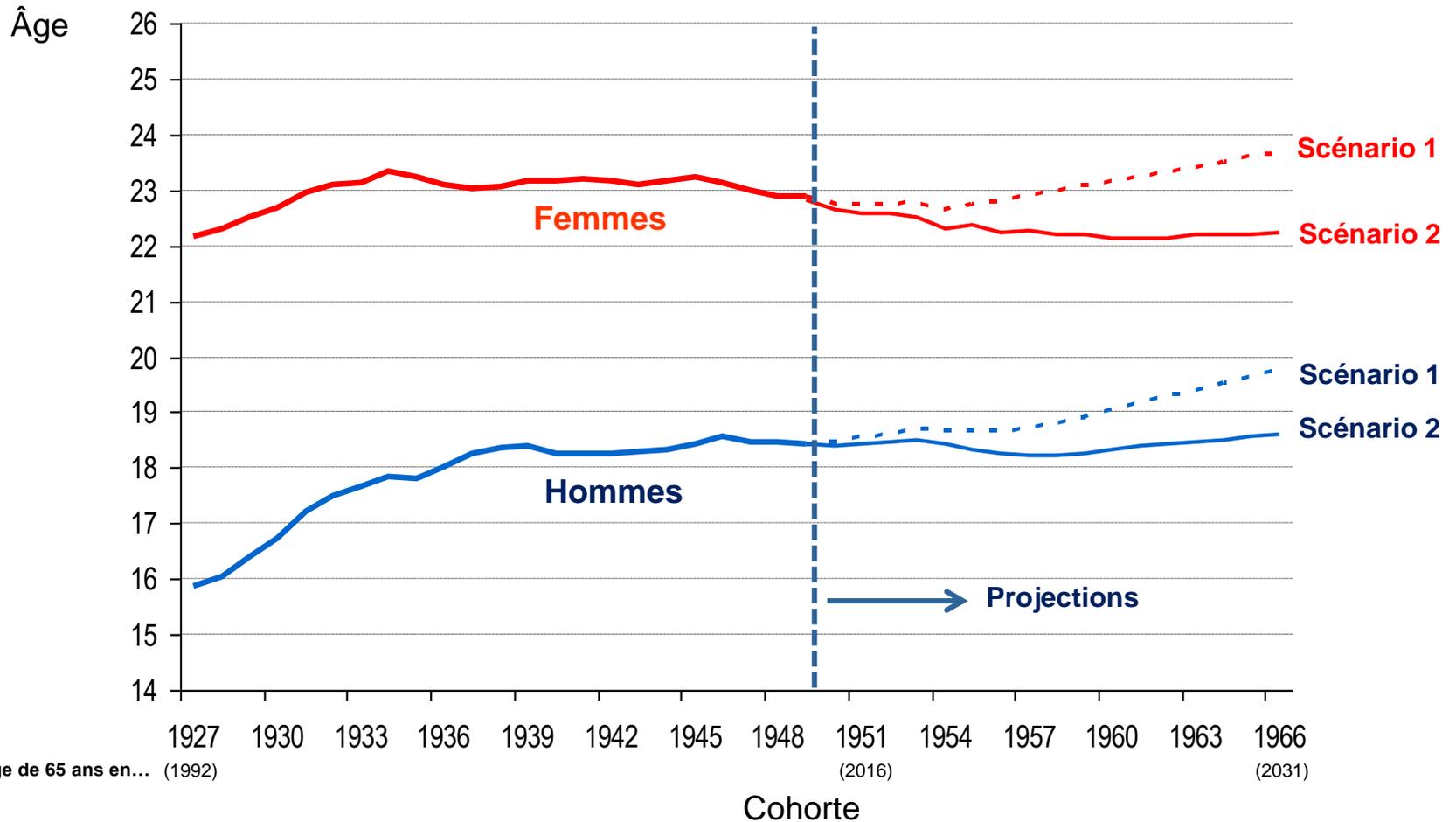
# Figure 1

## Âge effectif de la retraite pour les cohortes nées de 1927 à 1966, selon le sexe, Canada



# Figure 2

## Durée de la retraite prévue pour les cohortes nées entre 1927 et 1966, selon le sexe, Canada



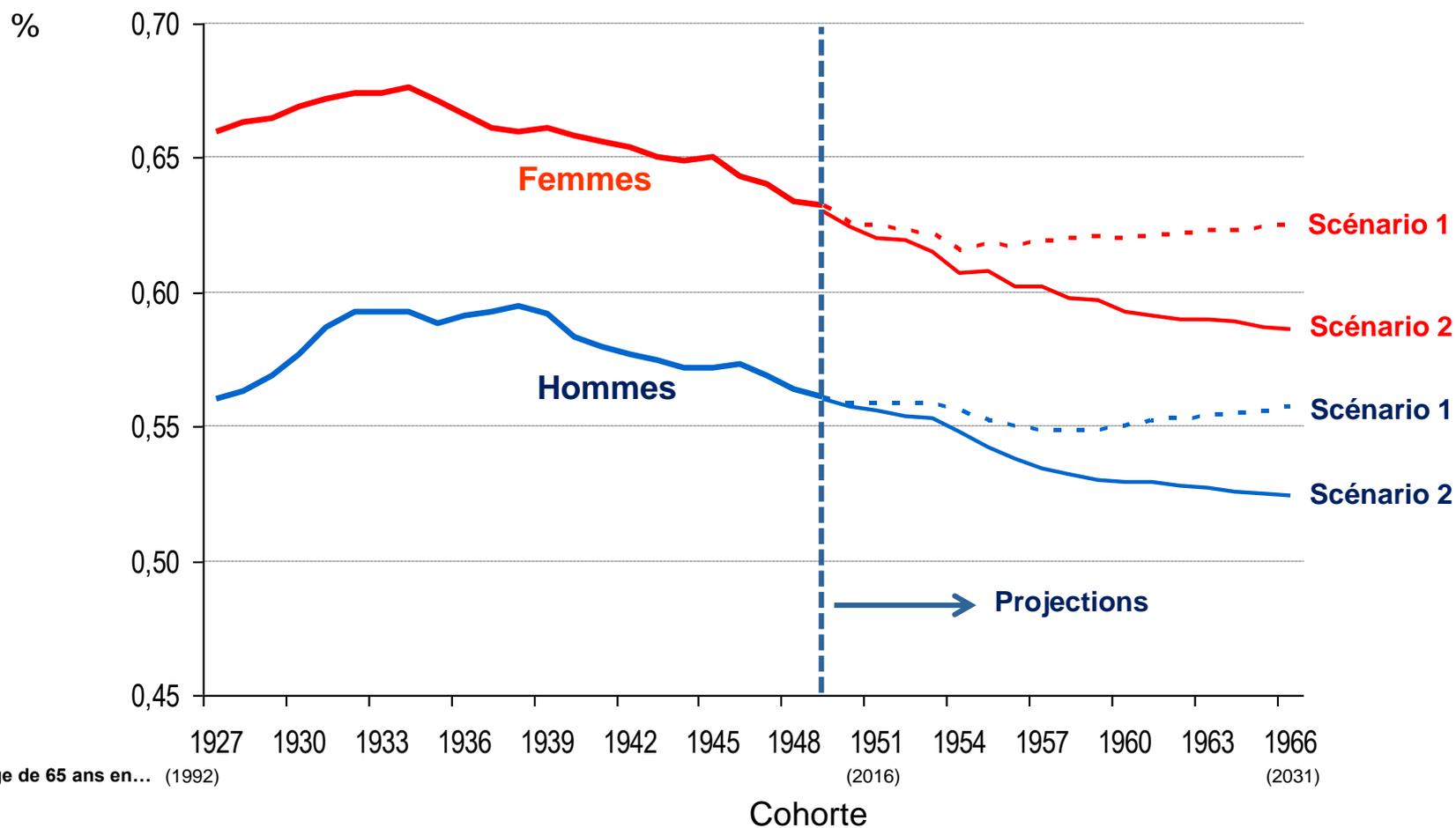
Ateint l'âge de 65 ans en... (1992)

(2016)

(2031)

# Figure 3

## Durée de la retraite prévue en proportion de l'espérance de vie à 50 ans pour les cohortes nées entre 1927 et 1966, selon le sexe, Canada



Ateint l'âge de 65 ans en... (1992)

(2016)

(2031)