
Consultation publique sur le Régime de rentes du Québec

Avis de l'Office des personnes handicapées du Québec

RÉDACTION

Michael Magnier
Conseiller
Direction du développement et de l'intervention stratégique

COLLABORATION

Johanne Blanchette
Conseillère
Direction du développement et de l'intervention stratégique

Sophie Lapointe
Conseillère
Direction du développement et de l'intervention stratégique

Sylvain Manseau
Conseiller
Direction du développement et de l'intervention stratégique

Valéry Thibeault
Conseillère experte
Direction du développement et de l'intervention stratégique

SUPERVISION

Florence Bergeron
Directrice
Direction du développement et de l'intervention stratégique

RÉVISION LINGUISTIQUE ET MISE EN PAGE

Thérèse Désormeaux

DATE

Le 14 février 2023

APPROBATION

Daniel Jean
Directeur général

RÉFÉRENCE SUGGÉRÉE

OFFICE DES PERSONNES HANDICAPÉES DU QUÉBEC (2023). *Consultation publique sur le Régime de rentes du Québec : Avis de l'Office des personnes handicapées du Québec*, Drummondville, 17 p.

L'Office des personnes handicapées du Québec (Office) est un organisme gouvernemental qui contribue à accroître la participation sociale des personnes handicapées.

À cette fin, il exerce une combinaison unique de fonctions :

- Il conduit des travaux d'évaluation et de recherche sur la participation sociale des personnes handicapées au Québec donnant lieu à des recommandations basées sur l'analyse de données fiables;
- Il conseille le gouvernement, les ministères, les organismes publics et privés ainsi que les municipalités sur toute initiative publique pouvant avoir une incidence sur la participation sociale des personnes handicapées;
- Il concerta les partenaires et collabore avec les organisations concernées dans la recherche de solutions efficaces et applicables pour réduire les obstacles à la participation sociale des personnes handicapées;
- Il offre des services directs aux personnes handicapées, à leur famille et à leurs proches.

L'expertise de l'Office s'appuie notamment sur son conseil d'administration, lequel est composé de seize membres ayant le droit de vote, y compris le directeur général, nommés par le gouvernement. La majorité sont des personnes handicapées ou des membres de leur famille. Quatre autres personnes sont nommées après consultation des syndicats, du patronat, des ordres professionnels directement impliqués dans les services aux personnes handicapées et des organismes de promotion les plus représentatifs. Sont aussi membres, sans droit de vote, les sous-ministres des principaux ministères impliqués dans les services aux personnes handicapées.

Qui sont les personnes handicapées?

Une personne handicapée, au sens de l'article 1 de la *Loi assurant l'exercice des droits des personnes handicapées en vue de leur intégration scolaire, professionnelle et sociale*, est « toute personne ayant une déficience entraînant une incapacité significative et persistante et qui est sujette à rencontrer des obstacles dans l'accomplissement d'activités courantes ». La définition de personne handicapée s'applique à toute personne ayant une déficience, que ce soit un enfant, un adulte ou une personne aînée. En ce qui concerne l'incapacité, celle-ci doit être significative et persistante. Elle peut être présente depuis la naissance ou acquise au cours de la vie. Certaines apparaissent avec l'avancement en âge. L'incapacité peut être motrice, intellectuelle, liée à la parole, visuelle, auditive ou associée à d'autres sens. Elle peut être reliée à une structure ou à une fonction du système organique, ce qui inclut les troubles du spectre de l'autisme et les troubles graves de santé mentale. Les incapacités sont donc très variables, tant par leur nature que par leur gravité et leur durée.

Une personne déclarée par Retraite Québec comme étant « atteinte d'une invalidité physique ou mentale grave et prolongée » en vertu de la *Loi sur le régime de rentes du Québec* (article 95) est, selon l'Office, une personne handicapée au sens de la *Loi assurant l'exercice des droits des personnes handicapées en vue de leur intégration scolaire, professionnelle et sociale*.

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION	1
Personnes handicapées vieillissantes	2
Personnes proches aidantes d'une personne handicapée	3
COMMENTAIRES DE L'OFFICE	5
REPORT DE L'ÂGE NORMAL ET DE L'ÂGE MINIMAL D'ADMISSIBILITÉ	5
AJOUT DE CRÉDITS DE GAINS AU RÉGIME SUPPLÉMENTAIRE ET HARMONISATION DU RÉGIME DE BASE.....	6
RECONNAISSANCE DES PÉRIODES D'AIDE OFFERTE PAR DES PERSONNES AIDANTES	8
CONCLUSION	11

INTRODUCTION

C'est avec grand intérêt que l'Office a pris connaissance du document de consultation *Un régime adapté aux défis du 21^e siècle* qui vise à alimenter les discussions sur d'éventuels changements au Régime de rentes du Québec (RRQ).

La consultation publique sur le RRQ interpelle l'Office, car les modifications envisagées soulèvent d'importants enjeux pour les personnes handicapées. De manière particulière, il est notamment envisagé :

- de reporter l'âge normal (c'est-à-dire sans pénalité) de versement de la rente de retraite de 65 à 66 ans;
- de reporter l'âge minimal d'admissibilité à la rente de retraite de 60 à 62 ans (option 1) voire à 65 ans (option 2);
- d'ajouter des crédits de gains pour reconnaître des périodes de diminution du revenu en cas d'invalidité;
- de reconnaître des périodes d'aide offerte par des personnes aidantes.

Il convient de rappeler qu'au Québec, les politiques publiques à l'égard des personnes handicapées et des personnes âgées favorisent, simultanément, la participation sociale des personnes handicapées¹ et le vieillissement actif² des personnes âgées, deux notions qui s'entrecroisent à plusieurs égards. Or, il devient ardu d'atteindre ces objectifs lorsque les revenus personnels à la retraite sont insuffisants. En outre, une précarisation financière mène souvent vers diverses formes d'exclusion sociale, un phénomène que les politiques publiques tentent justement de combattre. À cet effet, parmi les personnes pouvant bénéficier du RRQ, deux catégories d'individus semblent être particulièrement vulnérables en termes de sécurité financière : les personnes

¹ La politique gouvernementale [À part entière : pour un véritable exercice du droit à l'égalité](#), place au centre de l'action gouvernementale une meilleure participation sociale, et cela n'est possible qu'en réduisant les obstacles et en assurant une réponse adéquate aux besoins des personnes handicapées.

² Cette notion se retrouve parmi les fondements de la politique gouvernementale [Vieillir et vivre ensemble](#), adoptée par le gouvernement du Québec en 2002.

handicapées vieillissantes et les personnes proches aidantes dont les revenus d'emploi ont connu une diminution significative en raison de leur implication auprès d'une personne handicapée. Ainsi, c'est avant tout dans une optique de cohérence de politiques gouvernementales que l'Office formule les présents commentaires dans le cadre de la consultation publique sur le RRQ et qu'il soumet cet avis à la Commission des finances publiques.

Personnes handicapées vieillissantes

Plus précisément, il s'agit des personnes handicapées dont les incapacités, significatives et persistantes, ne sont pas liées au processus normal du vieillissement. En général, il est reconnu que les incapacités apparaissent alors avant l'âge de 45 ans. Or, cela a des impacts particulièrement importants sur les revenus à la retraite, et ce, pour plusieurs raisons. En effet, même parmi les personnes handicapées qui ont pu travailler au cours de leur vie, plusieurs facteurs contribuent à un niveau moins élevé des cotisations, et par conséquent de la rente de retraite ou de la rente d'invalidité, ce qui mène vers une plus grande précarité financière.³

Tout d'abord, les revenus d'emploi des personnes handicapées sont généralement inférieurs par rapport à la population sans incapacité notamment en raison des obstacles qu'elles vivent lorsqu'il est question de l'accès et du maintien en emploi. Plusieurs ont des contraintes sévères à l'emploi alors que d'autres ont perdu des opportunités professionnelles en raison de leur incapacité. Aussi, certaines personnes handicapées sont obligées de réduire leur prestation de travail ou même de quitter le marché de l'emploi de manière précoce, en raison d'une détérioration de leur état de santé ou d'un cumul d'incapacités pouvant les rendre invalides de façon grave et permanente.

³ Bien entendu, les revenus à la retraite des personnes ayant connu des périodes prolongées sans emploi sont davantage touchés. Il convient de rappeler ici que selon l'étude [L'aptitude au travail au Québec chez les personnes inactives et ayant des incapacités](#) en 2017, environ 100 000 personnes inactives âgées de 15 à 64 ans non étudiantes ayant au moins une incapacité étaient aptes au travail. Pour le groupe d'âge de 25 à 54 ans, c'est 55,7 % des personnes inactives ayant au moins une incapacité et aptes au travail et de 55 à 64 ans c'est 24,2 %.

Également, les personnes handicapées vieillissantes ont été obligées d'assumer tout au long de leur vie, en raison de leur incapacité, [des dépenses supplémentaires](#) que d'autres n'ont pas à assumer. Ainsi, à revenu égal, en comparaison d'une personne sans incapacité et d'une personne handicapée qui aura assumé des coûts supplémentaires en raison de ses incapacités verra sa capacité d'épargne, en vue de sa retraite, nécessairement réduite.

Personnes proches aidantes d'une personne handicapée

Les personnes qui assument le rôle de proche aidant auprès d'une personne handicapée font souvent face, à des degrés divers, à une précarisation financière.⁴ Les difficultés rencontrées sont particulièrement importantes lorsqu'il s'agit des parents d'un enfant handicapé. Le Plan d'action gouvernemental pour les personnes proches aidantes 2021-2026 reconnaît cette problématique et dresse un vaste tableau des difficultés financières vécues par les personnes proches aidantes⁵. Selon les données qui y sont présentées, les personnes proches aidantes qui s'occupent d'un enfant handicapé rapportent plus fréquemment (37 %) des difficultés financières en lien avec leurs responsabilités que d'autres catégories des personnes proches aidantes.

La réalité vécue par les parents d'un enfant handicapé nécessitant des soins exceptionnels est particulièrement préoccupante à cet égard. En effet, si les proches aidants, y compris les parents d'un enfant handicapé, rencontrent parfois des difficultés à conserver leur emploi, sont obligés de réduire leur prestation de travail ou quitter leur emploi de façon précoce. Ces problématiques se manifestent de manière particulièrement aiguë chez les parents d'un enfant handicapé nécessitant des soins

⁴ Les impacts de l'incapacité sur les dépenses des ménages ont été documentés dans le cadre d'une étude réalisée par l'Office en 2020 et intitulée [Les dépenses des ménages comprenant une personne avec incapacité. Une analyse selon les données de l'Enquête sur les dépenses des ménages](#). Selon ce rapport, les ménages comprenant une personne avec incapacité ont des dépenses plus élevées pour certaines catégories de dépenses que les autres ménages et consomment moins que les autres ménages pour certaines catégories de dépenses. Ces résultats soutiennent l'hypothèse que les dépenses plus élevées engagées par les ménages comprenant une personne avec incapacité affectent leur situation financière et doivent alors réduire leurs dépenses pour d'autres biens et services essentiels.

⁵ Voir, à cet effet, l'Axe 4, Le développement d'environnements conciliant qui soutiennent et favorisent le maintien et l'amélioration des conditions de vie des personnes proches aidantes, notamment afin d'éviter leur précarisation financière.

exceptionnels. En effet, malgré la possibilité d'appliquer la période de retranchement allant jusqu'à 18 ans, il est difficile d'imaginer que la trajectoire de carrière des parents d'un enfant handicapé nécessitant des soins exceptionnels ne soit pas impactée négativement par l'étendue des soins prodigués à l'enfant au-delà de cette période.

Une précision importante s'impose ici au regard de l'argument voulant que les crédits d'impôt et déductions accordés aux personnes handicapées et membres de leur famille permettent d'effacer les effets négatifs sur la situation financière autant de ces personnes que des ménages dont elles font partie. Sans doute, pour plusieurs d'entre-elles, cela permet d'atténuer les impacts négatifs de l'incapacité sur le plan financier. Cependant, force est de constater que les mesures existantes, bien que très nombreuses, sont souvent sous-utilisées ou encore leur impact demeure limité. Plusieurs facteurs expliquent cette situation et il convient de les énumérer ici. Les crédits d'impôt permettant de réduire l'impôt à payer s'avèrent peu utiles pour les personnes handicapées ayant de faibles revenus. Les déductions qui visent le maintien en emploi des travailleurs plus âgés représentent un intérêt très limité pour les personnes invalides. D'autres mesures encore nécessitent des démarches administratives complexes et exigent des dépenses parfois substantielles pour faire compléter les attestations médicales. Souvent, le soutien accordé ne tient aucunement compte de la gravité de l'incapacité qui se traduit néanmoins par les coûts supplémentaires conséquents devant être assumés par la personne handicapée et sa famille. Enfin, les failles sur le plan de la gestion administrative de certaines mesures peuvent contribuer à réduire leurs impacts positifs.⁶

⁶ Voir, parmi les références récentes, les constats et recommandations découlant de l'[audit de performance de l'Allocation famille](#), réalisé par le Vérificateur général du Québec qui visait plus spécifiquement les suppléments pour enfant handicapé ainsi que celles [du récent audit](#) réalisé par le Bureau du vérificateur général du Canada au regard, notamment, de l'Allocation canadienne pour enfants qui est une condition préalable pour accéder à la Prestation canadienne pour enfant handicapé. La sous-utilisation des mesures existantes a également été souvent documentée. Il s'agit, à titre d'exemple, du [montant pour déficience grave et prolongée des fonctions mentales ou physiques](#), offert par le gouvernement provincial ou du [crédit d'impôt pour personnes handicapées](#) offert par le gouvernement fédéral.

Cette section aborde trois éléments. En premier lieu, il s'agit des enjeux liés à un éventuel report de l'âge normal et de l'âge minimal d'admissibilité à la retraite. En second lieu sont abordés les impacts de la proposition visant l'ajout de crédits de gains pour reconnaître des périodes de diminution du revenu en cas d'invalidité. En troisième lieu, il est question de la reconnaissance des périodes d'aide offerte par des personnes aidantes.

Report de l'âge normal et de l'âge minimal d'admissibilité

Le document de consultation évoque la possibilité de reporter l'âge normal (c'est-à-dire sans pénalité) de versement de la rente de retraite de 65 à 66 ans ainsi que, selon les scénarios, de reporter l'âge minimal d'admissibilité à la rente de retraite de 60 à 62 ans (option 1) voire à 65 ans (option 2). Ces changements pourraient avoir des impacts négatifs sur les revenus des personnes handicapées, et ce, peu importe le scénario retenu.

Déjà actuellement, certaines personnes handicapées sont obligées de réduire leur prestation de travail ou même de quitter le marché de l'emploi de manière précoce, en raison d'une détérioration de leur état de santé ou d'un cumul d'incapacités pouvant les rendre invalides de façon grave et permanente. Or, ce phénomène risque de devenir plus fréquent puisque l'apparition des nouvelles incapacités et l'aggravation des incapacités existantes sont directement liées à l'âge. Ainsi, le fait d'augmenter l'âge normal et l'âge minimal d'admissibilité forcera un plus grand nombre de personnes handicapées à recourir à la rente d'invalidité qui demeure moins avantageuse que les revenus d'emploi.⁷ Cela représente un enjeu d'autant plus important que ces personnes

⁷ Certes, la possibilité de compenser, pour les personnes reconnues comme étant invalides, une partie de la perte des revenus grâce aux sommes versées dans le cadre du Programme de revenu de base permet d'éviter les situations de pauvreté. Toutefois, il s'agit ici d'une compensation de la perte de revenus partielle, pouvant atteindre seulement l'équivalent des montants maximaux accordés dans le cadre de ce programme.

subissent, une fois admissibles à la retraite, une diminution de leur revenu en raison des pénalités appliquées à la rente de retraite d'une personne ayant bénéficié d'une rente d'invalidité entre l'âge minimal et l'âge normal d'admissibilité.

Lors de la dernière consultation publique sur le RRQ, en 2017, l'Office a identifié plusieurs enjeux concernant les personnes handicapées dans le cadre de son [avis](#). Il a été alors notamment question des pénalités appliquées à la rente de retraite d'une personne ayant bénéficié d'une rente d'invalidité entre l'âge de 60 et 65 ans. Certes, les bonifications apportées à la suite de l'adoption, en février 2022, du projet de loi n° 17, [Loi concernant la mise en œuvre de certaines dispositions du discours sur le budget du 25 mars 2021 et modifiant d'autres dispositions](#) permettent de répondre, en partie, aux enjeux soulevés par l'Office dans le cadre de ses interventions passées. Il en demeure cependant, que la pénalité, bien que moindre, s'applique toujours. Or, peu importe le scénario du report de l'âge minimal et de l'âge normal retenu à l'issue de la présente consultation, cela risque d'affecter un nombre plus important de personnes. Devant ce constat, il devient alors impératif de s'attaquer à cette problématique et soit d'abolir définitivement la pénalité appliquée à la rente de retraite d'une personne ayant bénéficié d'une rente d'invalidité entre l'âge minimal et l'âge normal d'admissibilité ou d'octroyer un crédit de gains en fonction des coûts supplémentaires assumés.

Ajout de crédits de gains au régime supplémentaire et harmonisation du régime de base

Le document de consultation soulève l'enjeu d'une meilleure reconnaissance des situations particulières. À cet effet, il est notamment envisagé de reconnaître des périodes de diminution du revenu en cas d'invalidité « en bonifiant la portion de rente liée au régime supplémentaire des personnes concernées, ce qui améliorerait leur sécurité financière à la retraite ». De plus, il est proposé d'inscrire de crédits de gains dès le début d'une période d'invalidité, de manière à pouvoir en informer plus rapidement les personnes visées.

Toutefois, force est de constater qu'aucune précision n'est fournie au regard de la hauteur de ce crédit. Est-ce qu'il permettrait de compenser entièrement ou seulement en partie la cotisation manquante? Le crédit serait-il accordé uniquement en fonction

des revenus qui précèdent l'invalidité ou encore serait-il plafonné pour des personnes ayant des revenus qui dépassent certains seuils? Quelle serait la durée de la période d'invalidité maximale pouvant être compensée par ces crédits? À la lecture du document de consultation, il n'est pas possible, non plus, de savoir si l'introduction de crédits de gains liés à des périodes d'invalidité serait envisagée au même moment que le report de l'âge normal et de l'âge minimal d'admissibilité.

Or, apporter une réponse à ces questions serait essentiel pour pouvoir apprécier les impacts d'une telle mesure sur les revenus à la retraite des personnes ayant vécu une période d'invalidité. Certes, il s'agit d'une solution ayant un potentiel intéressant. À titre d'exemple, l'ajout de crédits de gains pourrait éventuellement permettre d'absorber entièrement la pénalité encourue par les personnes handicapées qui bénéficient d'une rente d'invalidité entre l'âge minimal et l'âge normal d'admissibilité à la retraite. Aussi, il serait important qu'une telle mesure puisse être adoptée au même moment que le report éventuel de l'âge normal et de l'âge minimal d'admissibilité de manière à pouvoir atténuer les impacts négatifs de ces modifications.

En ce qui concerne la proposition visant à instaurer des crédits de gains liés à des périodes « où il est nécessaire de s'occuper d'un enfant à charge », le document de consultation propose de les inscrire à la naissance de l'enfant. Aussi, il est proposé de remplacer les retranchements prévus actuellement dans le régime de base⁸ par des crédits de gains. Cette proposition appelle deux commentaires.

En premier lieu, advenant le maintien des modalités actuelles d'application de retronchement au régime de base, pour les parents qui demeurent en couple, il faudrait probablement remettre en question le bien-fondé de l'octroi des crédits de gains seulement à un parent, soit celui qui reçoit l'allocation famille. Dans certains cas, cela pourrait s'avérer inéquitable lorsque l'allocation est versée au parent qui ne connaît

⁸ Selon les règles en vigueur, dans le cas d'un couple, le retronchement s'applique seulement au parent qui reçoit le supplément pour enfant handicapé nécessitant des soins exceptionnels (SEHNSE). Il peut alors retroncher les mois de réception de ce supplément, pour un enfant de moins de 18 ans. Lorsque les parents assument la garde partagée, le retronchement s'applique aux deux parents à condition qu'ils soient admissibles au SEHNSE.

aucune baisse de revenu, contrairement à l'autre parent dont la carrière est fortement impactée et dont les revenus d'emploi connaissent une diminution significative. Dans d'autres cas, advenant un partage équitable de la charge parentale et une diminution conséquente des revenus de travail de chacun des parents d'un enfant nécessitant des soins exceptionnels, seulement un parent pourrait bénéficier des crédits de gains. L'autre parent serait alors pénalisé d'avoir opté pour un partage équitable de la charge parentale, ce qui ne semble aucunement justifié.

En second lieu, il serait important de bien baliser la hauteur minimale du crédit de gains offert, surtout lorsqu'il sera accordé pour une plus longue période. En effet, ne pas tenir compte des impacts d'une charge parentale auprès d'un enfant handicapé nécessitant des soins exceptionnels sur la progression de la carrière et, conséquemment, sur les revenus, pourrait diminuer voire effacer les effets souhaités de cette mesure. Pour un parent ayant de très faibles revenus avant la reconnaissance de l'admissibilité de son enfant au SEHNSE, cela pourrait, en effet, se traduire par des crédits de gains peu significatifs et, par la suite, par des prestations de retraite peu élevées. Pour éviter une telle situation, il faudrait donc envisager d'accorder des crédits de gains aux parents admissibles au SEHNSE minimalement à la hauteur qui correspond à la cotisation d'une personne ayant gagné un revenu moyen.

Reconnaissance des périodes d'aide offerte par des personnes aidantes

Le document de consultation souligne, à juste titre, l'importance de reconnaître « les périodes de perte ou de réduction importante des revenus liés à la prise en charge d'un ou d'une proche ». L'Office ne pourrait que souscrire à cette affirmation. La participation de Retraite Québec aux travaux interministériels sur la conciliation des responsabilités familiales, professionnelles et celles d'une personne aidante mérite aussi d'être saluée.

Cependant, force est de constater que le document de consultation associe les défis de conciliation des responsabilités liées à la proche aidance uniquement avec le phénomène du vieillissement de la population. Cette perspective mériterait d'être élargie. À cet effet, il serait souhaitable de documenter la réalité des parents

admissibles au supplément pour enfant handicapé. Comme il s'agit d'une mesure administrée par Retraite Québec, une documentation des impacts des responsabilités parentales plus importantes, assumées par les parents d'un enfant handicapé, sur le niveau de cotisation en vue de la retraite, pourrait être réalisée. Le cas échéant, les mesures de reconnaissance des périodes d'aide offerte pourraient ainsi être envisagées dans une optique de prévention de la précarisation financière. Un tel exercice représenterait également une contribution à une nécessaire réflexion sur les modalités permettant d'éviter la précarisation financière pour d'autres catégories des personnes proches aidantes.

CONCLUSION

L'Office exerce un rôle-conseil auprès du gouvernement, des ministères et de leurs réseaux concernant toute matière ayant une incidence sur les personnes handicapées. Ainsi, il sera ultérieurement appelé à commenter les propositions des modifications législatives et réglementaires issues de l'actuel processus de consultation publique sur le RRQ. À cet effet, il convient de souligner notamment l'importance de la clause d'impact en vertu de dispositions inscrites dans la *Loi assurant l'exercice des droits des personnes handicapées en vue de leur intégration scolaire, professionnelle et sociale*, « Le ministre responsable de l'application de la *Loi* est consulté lors de l'élaboration de mesures prévues par les lois et règlements qui pourraient avoir un impact significatif sur les personnes handicapées. » (article 61.2.).

L'Office appréhende, au regard de l'information dont nous disposons, des impacts potentiellement négatifs sur les revenus des personnes handicapées d'un éventuel report de l'âge normal et de l'âge minimal d'admissibilité à la rente de retraite. Selon sa lecture, l'abolition de la pénalité appliquée à la rente de retraite d'une personne ayant bénéficié d'une rente d'invalidité entre l'âge minimal et l'âge normal d'admissibilité ou un octroi d'un crédit de gains devrait être envisagée comme une mesure d'atténuation dans le cadre des modifications législatives et réglementaires ayant pour objectif d'enchâsser les nouvelles modalités du RRQ. Sans contredit, cela représente la principale préoccupation de l'Office.

Par ailleurs, l'Office salue l'attention accordée, dans le cadre du document de consultation, au regard d'une meilleure reconnaissance des situations particulières. À cet effet, sont proposées certaines pistes de réflexion et de bonification des mesures pouvant s'adresser aux personnes handicapées et leur famille.

Enfin, l'Office tient à remercier le président et les membres de la Commission des finances publiques de l'attention portée au présent avis.

