



Le 8 février 2023

Mme Mériem Lahouiou
Secrétaire de la commission parlementaire
Commission des finances publiques
Édifice Pamphile-Le May
1035, rue des Parlementaires
3e étage
Québec (Québec) G1A 1A3
cfp@assnat.qc.ca

c.c. Jean-François Therrien, actuaire en chef du Régime de rentes du Québec, Retraite Québec

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

L'Institut canadien des actuaires (ICA) est heureux de répondre à cette consultation. Nous fournissons des commentaires qui relèvent de la profession actuarielle en réponse aux questions synthèses de la consultation publique susmentionnée.

Les actuaires s'intéressent de très près aux régimes de retraite publics canadiens et à tout changement à ces derniers. L'ICA a d'ailleurs publié un énoncé de position en 2019 intitulé [*Une retraite reportée pour des prestations plus élevées – Adapter les programmes de retraite d'aujourd'hui aux réalités de demain*](#). Nous vous invitons à consulter cet énoncé, lequel contient des recommandations sur l'âge d'admissibilité du Régime de rentes du Québec (RRQ), ainsi que le [résumé graphique](#) sur l'âge d'admissibilité aux programmes de retraite du Canada.

Nous voulons reconnaître la qualité de la gouvernance du RRQ, en particulier, les consultations régulières avec les intervenants et experts pour améliorer la performance du RRQ. Ces consultations sont accompagnées d'une analyse rigoureuse sur les enjeux avec des propositions de solutions. De plus, nous tenons à reconnaître la qualité de l'évaluation actuarielle du RRQ et des impacts financiers des propositions. Ainsi, les intervenants et experts peuvent compter sur des chiffres crédibles.

Questions de la consultation

Les réponses de l'ICA aux questions synthèses sont présentées ci-dessous.

Pour assurer une meilleure sécurité financière aux futures personnes retraitées (section 3), êtes-vous en faveur :

– de reporter progressivement l'âge minimal d'admissibilité à la rente de retraite du RRQ de 60 ans à 62 ans ou à 65 ans (section 3.2)?

L'énoncé public de l'ICA de 2019 proposait de reporter l'âge minimal de l'admissibilité à la retraite de 60 à 62 ans sur une période de sept ans. Nous appuyons donc la piste de solution proposée de reporter l'âge minimal d'admissibilité. Les justifications contenues dans notre énoncé public susmentionné sont similaires à celles du document de consultation; citons notamment la hausse de la participation au travail des plus âgés, l'augmentation de l'espérance de vie et un besoin grandissant de main-d'œuvre.

Il faut souligner que cette solution n'a pas pour but de réduire le coût du régime ni de diminuer la valeur des prestations. Elle continue de laisser le choix aux Québécois et Québécoises de la date à laquelle la rente de retraite commence. Elle n'est pas liée à la décision de l'arrêt du travail.

Nous tenons à souligner que notre énoncé public faisait part de nos préoccupations quant aux nombreuses personnes qui n'optimisent pas leurs revenus à la retraite en choisissant de débiter la rente du RRQ à 60 ans. Nous retrouvons ces mêmes préoccupations dans le document de consultation. Nous croyons que plusieurs utilisent les prestations du RRQ comme supplément de revenu tout en continuant de travailler, plutôt que de maximiser leur revenu de retraite en reportant le versement de ces prestations. Ces Québécois et Québécoises pourraient ne pas se rendre compte des avantages importants de reporter la rente du RRQ sur les risques de longévité, d'inflation et de rendement.

Nous sommes encouragés d'apercevoir un progrès graduel de l'âge moyen auquel la rente de retraite est demandée dans le plus récent rapport sur l'évaluation actuarielle du RRQ. Néanmoins, nous croyons que davantage d'efforts doivent être déployés pour continuer d'augmenter cet âge moyen. En particulier, l'envoi de relevés personnalisés à ceux et celles qui sont près de la retraite, illustrant la hausse de la rente si celle-ci est reportée. Bien que d'autres moyens puissent être envisagés, tels des campagnes de communication visant à expliquer les avantages de reporter l'âge auquel la rente de retraite est demandée, le report de l'âge minimal d'admissibilité est un outil efficace.

Cet âge minimal d'admissibilité devrait être revu automatiquement aux cinq à 10 ans afin de permettre, par exemple, d'envisager des ajustements futurs en fonction des changements subséquents de l'espérance de vie, des besoins des Québécois et Québécoises, et des tendances sur la participation au travail des plus âgés. Nous croyons qu'une revue automatique est préférable à la deuxième piste qui propose un âge minimal de 65 ans sur une longue période.

Nous reconnaissons que certains Québécois et Québécoises seront affectés négativement s'ils et elles ne peuvent pas choisir la rente à 60 ans. En particulier, ceux et celles qui ont des emplois qui demandent un effort physique important ainsi que ceux et celles qui souffrent d'handicaps physiques ou mentaux et qui peuvent difficilement continuer à travailler après 60 ans, et qui ne peuvent pas compenser pour le report de la rente du RRQ à 62 ans. Il n'est pas clair pour l'ICA combien de Québécois et Québécoises sont dans cette situation et si ce nombre pourrait diminuer ou augmenter dans le temps. Nous croyons ainsi que d'autres mesures, en particulier à l'extérieur du RRQ, peuvent être mises en place pour compenser le report. Nous suggérons à Retraite Québec de proposer les détails d'un nouveau programme

qui viserait à réduire l'effet négatif du report de l'âge minimal d'admissibilité pour ceux et celles qui doivent la recevoir à 60 ans et de projeter le nombre futur de ceux et celles qui ne peuvent pas attendre à 62 ans.

– de 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 (section 3.2)?

Nous recommandons d'introduire au plus tard au 1^{er} janvier 2024 le passage de la limite actuelle de 70 à 75 ans. Cette modification se fera à coût neutre et nous ne voyons aucune raison de l'introduire graduellement. De plus, cette modification n'est pas dépendante de celle qui relève l'âge minimal d'admissibilité à la rente de retraite.

Cette modification n'a pas pour but d'influencer le report des âges de retraite, bien que cela pourrait en être une conséquence indirecte dans certains cas, puisqu'elle donnera plus de certitude à de futurs retraités relativement à leur sécurité financière. Son objectif principal est plutôt de permettre à des travailleurs de planifier des revenus à la retraite plus élevés, et aussi stables que prévisibles, même s'ils ne bénéficient pas d'un régime à prestations déterminées auprès de leur employeur.

Cette modification offrira plus de flexibilité aux retraités. Ainsi, une personne qui déciderait de retarder le début de sa rente, soit parce qu'elle travaille à temps partiel, soit parce qu'elle souhaite d'abord utiliser ses REER et autres épargnes personnelles, ou qu'elle bénéficie de prestations offertes par un régime de retraite privé, pourrait plus que doubler sa rente du RRQ entre 65 et 75 ans et ainsi mieux gérer son risque de longévité, soit le risque de survivre à ses épargnes.

Cette modification, si applicable dès maintenant, offrira l'occasion de fortement améliorer le sort de centaines de milliers de travailleurs actuellement à l'aube de la retraite. Ceux-ci font déjà face aux défis intimidants que présentent le retrait ordonné et le placement des sommes importantes qu'ils ont accumulées pendant leur carrière.

Nous saluons donc les vastes possibilités qu'offrira cette modification, surtout si elle est éventuellement jumelée à une flexibilité accrue pour la désimmobilisation de l'épargne personnelle et une flexibilité du même ordre que la pension de la Sécurité de la vieillesse (PSV) (le gouvernement fédéral, dans un esprit similaire, vient d'ailleurs d'améliorer de 10 % la PSV à 75 ans pour tous et toutes). Il est clair que la possibilité de reporter sa rente jusqu'à 75 ans concentre le besoin d'épargne personnelle en début de période de retraite, en plus de diminuer ce besoin et de le rendre plus prévisible.

– de 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 (section 3.3.1)?

Nous sommes favorables à une telle mesure dans le régime de base puisqu'elle devrait encourager des Québécois et Québécoises âgés de 65 ans ou plus à poursuivre leur carrière active au-delà de 65 ans en leur permettant d'augmenter le revenu de travail disponible. De plus, un tel changement renforcerait une harmonisation avec le Régime de pensions du Canada (RPC). Nous encourageons le gouvernement du Québec à considérer, en collaboration avec le RPC, la possibilité d'appliquer cette mesure, pour le régime de base, à

ceux et celles qui ne sont pas bénéficiaires, ce qui encouragerait les travailleurs à continuer de travailler après 65 ans. À notre avis, un tel changement ne devrait pas être fait dans le régime supplémentaire.

– de 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 (section 3.3.2)?

Nous sommes favorables aux changements aux règles de calcul de la rente de retraite payable du régime de base, relativement aux gains après 65 ans, pour le rendre identique au RPC en ce qui a trait aux personnes qui demandent leur rente après 65 ans.

Par ailleurs, nous encourageons le gouvernement du Québec à discuter avec les responsables du RPC afin d'analyser la possibilité d'étendre cette mesure concernant les gains du régime de base aux travailleurs âgés de 60 ans ou plus (ou 62 ans si vous changez l'âge d'admissibilité à la rente) et procéder à une étude des coûts d'une telle mesure sur le régime de base. Avant de mettre en vigueur un tel changement, le gouvernement devrait communiquer les coûts de la mise en place d'une telle mesure à la population et consulter les différents intervenants qui pourraient être affectés par une telle mesure afin d'en valider l'acceptabilité sociale. Advenant un tel changement à la formule du calcul des gains, les travailleurs devraient toujours être obligés de cotiser au régime jusqu'à l'âge de 65 ans (ou l'âge du début de la rente si le changement aux cotisations après 65 ans n'est pas adopté).

À notre avis, un changement aux règles de calcul de la rente de retraite du régime de base, afin d'éviter qu'une personne qui demande sa rente après 60 ans (ou 62 ans si vous mettez en vigueur le changement à l'âge d'admissibilité) voit réduite sa moyenne de gains utilisée pour le calcul de la rente, est la mesure qui aurait l'effet le plus significatif à court terme afin d'encourager les personnes à retarder leur retraite du RRQ. En effet, à compter de 60 ans, plusieurs personnes ont un intérêt pour continuer à travailler, mais désirent ralentir leur rythme de travail, passant de cinq jours par semaine à trois ou quatre jours. Les règles actuelles, qui ont pour effet de réduire la moyenne des gains admissibles du travailleur, encouragent les Québécois et Québécoises à demander le paiement immédiat de leur rente plutôt que de le reporter. Un tel changement devrait affecter la méthode de calcul de la moyenne dès que les travailleurs deviennent admissibles au paiement de leur rente du RRQ, et non seulement à compter de 65 ans.

De plus, nous croyons que le modèle de carrière typique est en pleine évolution et qu'à l'avenir les travailleurs âgés vont avoir un horaire de travail plus flexible et variable au-delà de 60 ou 65 ans et qu'un ajustement au calcul de la moyenne est un moyen relativement facile d'encourager les Québécois et Québécoises à poursuivre une carrière active plus longue.

Finalement, nous ne croyons pas que des changements devraient être apportés au régime supplémentaire à ce sujet étant donné que l'accumulation des prestations est capitalisée au cours de la carrière du travailleur.

Afin d'améliorer la sécurité financière des aînés et aînées, tout en assurant une marge de manœuvre financière au Régime, êtes-vous en faveur de hausser les facteurs d'ajustement pour une rente demandée avant 65 ans (section 3.4)?

Dans notre énoncé public d'avril 2019, nous proposons aux gouvernements de continuer d'examiner régulièrement les facteurs d'ajustement de la retraite anticipée et différée du RPC/RRQ et de la SV afin de veiller à ce qu'ils n'encouragent pas un départ à la retraite anticipée ou ne découragent pas un départ à la retraite différée.

Le document de consultation aborde les facteurs d'ajustement de la rente de deux façons.

- i. En évoquant la hausse possible de l'âge maximal d'admissibilité jusqu'à 75 ans, le document de consultation présente une bonification potentielle de la rente de 30 % à 75 ans par rapport à celle à 70 ans. Nous constatons que la rente est présentement bonifiée de 42 % à 70 ans par rapport à la rente à 65 ans. La bonification pour le report de la rente après 70 ans nous apparaît insuffisante pour encourager les cotisants à reporter le commencement de leur rente après 70 ans. D'un point de vue actuariel, la bonification devrait être au moins égale à 100 % à 75 ans par rapport à la rente à 65 ans, c'est-à-dire que la rente pourrait être doublée. Les facteurs d'ajustement sont déjà différents entre 60 ans et 65 ans et entre 65 ans et 70 ans. Ils devraient aussi être différents entre 70 ans et 75 ans.
- ii. Le document de consultation évoque aussi la possibilité de rehausser les pénalités pour commencement anticipé de la rente. D'un point de vue actuariel, il apparaît que la réduction pour un commencement anticipé de la rente soit déjà suffisante. Une hausse des facteurs d'ajustement pour retraite anticipée ne devrait donc pas s'appliquer pour le moment selon l'ICA.

Pour mieux tenir compte des événements qui affectent la carrière de certaines personnes (section 4), êtes-vous en faveur :

– d'ajouter, dans les deux régimes, 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?

Nous appuyons les démarches visant à s'assurer de reconnaître les périodes de diminution de revenu dans ces situations et qui auraient pour effet d'harmoniser les dispositions des deux régimes avec ceux du RPC. Par contre, nous croyons que les coûts de cette mesure devraient être analysés et divulgués.

– d'ajouter, dans les deux régimes, une mesure visant à soutenir les personnes proches aidantes devant diminuer de façon importante leur temps de travail?

Nous appuyons les démarches visant à modifier le RRQ afin de reconnaître les efforts des citoyens et citoyennes qui agissent comme aidants naturels et de s'assurer qu'ils et elles ne sont pas pénalisés à la retraite. Nous sommes encouragés par les travaux mentionnés au document de consultation concernant votre participation à un comité interministériel pour arriver à une solution holistique qui tiendrait compte des différents programmes offerts pour les aidants naturels. ***Nous sommes toutefois fortement préoccupés par la gestion annuelle de cette mesure et des coûts. Nous suggérons qu'avant l'approbation d'une telle mesure, les détails de la gestion ainsi que les coûts soient divulgués.***

Autres commentaires

Nous aimerions également aborder le thème des mécanismes d'ajustement dans le cadre de cette consultation. Nous appuyons un mécanisme de rajustement automatique du régime de

base s'il y a une fluctuation des coûts d'équilibre dans l'avenir. Nous notons que de telles dispositions existent déjà dans le RPC et qu'elles ont aussi été introduites dans le régime supplémentaire du RRQ, toutefois en fonction d'un mécanisme qui reste à être défini dans ce dernier cas. Nous croyons que les retraités devraient aussi assumer une partie du risque de fluctuation de la santé financière du régime de base. Donc, pour rééquilibrer le régime de base à la suite d'une hausse du coût d'équilibre à long terme, toute hausse des cotisations applicables aux cotisants devrait être accompagnée par une réduction de l'indexation applicable aux bénéficiaires. À l'opposé, une diminution du coût d'équilibre à long terme pourrait être utilisée pour réduire les taux de cotisation ou rétablir l'indexation passée.

L'ICA vous est reconnaissant de lui avoir donné la possibilité de formuler des commentaires sur ces questions et il sera heureux d'en discuter davantage en commission parlementaire.

Veillez transmettre vos questions à Josée Gonthier, gestionnaire des services linguistiques et affaires publiques, au 613-236-8196, poste 106 ou par courriel à josee.gonthier@cia-ica.ca.

Veillez agréer l'expression de mes sentiments les meilleurs.

La présidente de l'Institut canadien des actuaires,
Hélène Pouliot, FICA



L'Institut canadien des actuaires (ICA) est l'organisme de qualification et de gouvernance de la profession actuarielle au Canada. Nous élaborons et maintenons des normes rigoureuses, partageons notre expertise en gestion du risque et faisons progresser la science actuarielle pour améliorer la vie des gens au Canada et à l'échelle du monde. Nos plus de 6 000 membres utilisent leurs connaissances en mathématiques, en statistiques, en analyse de données et en affaires dans le but de prodiguer des services et des conseils de la plus haute qualité afin d'aider les personnes et les organisations canadiennes à faire face à leur avenir en toute confiance.