

Document de consultation

Adapter

le Régime de rentes aux

nouvelles

du Québec



réalités

Adapter

le Régime de rentes aux
nouvelles réalités
du Québec

Pour obtenir des exemplaires électroniques de cette publication,
consultez notre site internet : www.rrq.gouv.qc.ca ou adressez-vous
à la Régie des rentes du Québec :

Région de Québec : (418) 643-5185

Région de Montréal : (514) 873-2433

Sans frais : 1 800 463-5185

Cette publication est également offerte en gros caractère ou en braille.

Dépôt légal - 4^{ef} trimestre 2003

Bibliothèque nationale du Québec

ISBN 2-550-41475-6

Message du ministre

Une réforme importante du Régime de rentes du Québec est entrée en vigueur en 1998. Cette réforme était devenue nécessaire en raison de l'impact prévisible du vieillissement de la population sur les coûts du Régime. Elle a permis avant tout d'améliorer le financement par la hausse rapide du taux de cotisation et l'accumulation d'une réserve pour assurer la viabilité du Régime au moment de l'arrivée massive à la retraite de la génération des *baby-boomers*.

La réforme a aussi été l'occasion pour le gouvernement de mettre en place des mécanismes de gouverne afin de mieux suivre les résultats financiers du Régime et d'agir au moment opportun pour l'ajuster en fonction de l'évolution de la société québécoise. Une consultation publique doit maintenant être tenue tous les six ans pour analyser la situation et, au besoin, revoir certaines modalités du Régime.

Pour répondre à cette nouvelle obligation, je suis heureux de présenter ce document qui propose certaines orientations afin d'adapter le Régime de rentes aux nouvelles réalités du Québec.

Le vieillissement démographique au Québec est plus important que celui que connaîtront la plupart des autres sociétés industrialisées et il importe de bien s'y préparer. De plus, le marché du travail est très différent de ce qu'il était au moment de l'entrée en vigueur du Régime et les mécanismes prévus de transition de la vie active à la retraite s'adaptent difficilement à ces changements. Les réalités familiales ont également évolué. Des ajustements s'imposent. Enfin, le document de consultation informe la population sur la situation financière du Régime.

J'invite donc la population et les organismes intéressés à examiner les propositions de modification soumises dans ce document et à préparer leurs commentaires pour la commission parlementaire qui se tiendra sur ce sujet à l'hiver 2004.

Le ministre de l'Emploi, de la Solidarité sociale et de la Famille,

CLAUDE BÉCHARD

Table des matières

| | |
|--|-----------|
| Chapitre 1 : Le contexte québécois | 7 |
| Chapitre 2 : La transition travail/retraite | 19 |
| Chapitre 3 : La protection au décès | 35 |
| Chapitre 4 : Le financement du Régime de rentes du Québec | 45 |
| Conclusion | 55 |
| Annexe | 57 |

Chapitre 1 : Le contexte québécois

1.1 La performance du système de retraite

| | |
|------------------------|----|
| Un système équilibré | 9 |
| Un système performant | 10 |
| Un système à préserver | 11 |

1.2 Le vieillissement démographique

| | |
|---|----|
| La proportion de personnes âgées croît de façon plus importante au Québec | 12 |
| De moins en moins de travailleurs par rapport aux retraités | 13 |
| Une population qui vieillit plus vite qu'ailleurs | 13 |

1.3 La réforme de 1998

| | |
|------------------------|----|
| Pourquoi la réforme ? | 15 |
| Qu'en est-il résulté ? | 15 |
| Et maintenant ? | 16 |

| | |
|---------------|-----------|
| Résumé | 17 |
|---------------|-----------|

1.1 La performance du système de retraite

Un système équilibré

Au Québec, le système de sécurité du revenu à la retraite est composé de trois paliers :

- la pension de la Sécurité de la vieillesse (PSV), le Supplément de revenu garanti (SRG) et l'Allocation au conjoint qui sont des *mesures d'assistance* gérées par le gouvernement fédéral ;
- le Régime de rentes du Québec (RRQ) ;
- les régimes privés de retraite, soit les régimes complémentaires de retraite (RCR) et les régimes enregistrés d'épargne-retraite (REER).

Les deux derniers paliers constituent des *mesures d'assurance*.

Les mesures d'assistance ont pour objectif principal de venir en aide aux personnes âgées dont les revenus sont insuffisants et de lutter contre la pauvreté. Il n'y a pas de caisse spécifique rattachée au financement de ces mesures : elles sont financées par les impôts des contribuables.

Les mesures d'assurance visent à permettre une certaine continuité du revenu de travail afin de prévenir une chute trop importante du niveau de vie au moment de la retraite. Contrairement aux mesures d'assistance, les prestations dépendent des cotisations versées.

Comme le Régime de pensions du Canada (RPC), son homologue dans les autres provinces et territoires canadiens, le RRQ est un régime public et universel d'assurance sociale. Ces régimes sont entrés en vigueur en 1966. Ils offrent une protection financière de base à la retraite, au décès ou en cas d'invalidité. La rente versée à la retraite remplace 25 % des gains moyens de carrière du travailleur.

Les RCR sont généralement mis en place par les employeurs sur une base volontaire. Le gouvernement québécois joue essentiellement un rôle d'encadrement de ces régimes. Il doit s'assurer que leur fonctionnement respecte certaines exigences minimales :

- les droits minima (ex. : acquisition immédiate de droit à une rente, information à fournir aux participants) ;
- les règles de financement ;
- les exigences d'administration.

Les REER doivent se conformer aux règles fixées par la *Loi de l'impôt sur le revenu*. L'objectif de ce type de régime est d'inciter les travailleurs à épargner en vue de leur retraite, en leur permettant de différer l'impôt à payer sur les sommes ainsi mises de côté¹.

¹ Les RCR sont aussi assujettis à des règles fiscales et permettent aussi de différer l'impôt à payer sur les cotisations versées.

Le taux de remplacement de revenu à la retraite le plus souvent recherché est de 70 %. Cet objectif permet aux personnes de maintenir, une fois à la retraite, un niveau de vie comparable à celui qu'elles connaissaient alors qu'elles participaient au marché du travail.

Les régimes publics de retraite garantissent ce niveau minimum lorsque le revenu de carrière est faible (environ 20 000 \$). La PSV (pension de la Sécurité de la vieillesse) et le RRQ remplacent environ 40 % du revenu d'un salarié moyen (37 000 \$) et 20 % de celui d'un travailleur ayant des gains de carrière de l'ordre de 75 000 \$. Les travailleurs à revenu moyen ou élevé doivent donc compter sur les véhicules privés d'épargne-retraite pour combler l'écart et éviter une baisse de leur niveau de vie une fois à la retraite.

Un système performant

Des travaux réalisés à la Régie des rentes du Québec révèlent que les travailleurs qui prennent leur retraite à 65 ans s'assurent, en moyenne, d'un remplacement de revenu équivalant à 65 % de leurs gains moyens de carrière, ce qui est près de l'objectif. Il s'agit toutefois d'une moyenne, ce qui laisse entendre qu'une certaine proportion de travailleurs arrivent en fin de carrière sans avoir accumulé suffisamment d'épargne.

Notre système de retraite est performant pour lutter contre la pauvreté des personnes âgées. Une étude comparative sur la pauvreté relative des personnes âgées dans divers pays de développement comparable et sur la suffisance de leurs revenus à la retraite a été réalisée pour le compte de l'Organisation de coopération et de développement économique (OCDE)² et du Bureau international du travail (BIT). La situation financière des personnes âgées est évaluée en fonction d'un certain nombre de critères permettant notamment de comparer les revenus des ménages de retraités et de non retraités, la proportion de retraités vivant dans la pauvreté et les différences de revenus, chez les retraités, entre les hommes et les femmes.

Les résultats de l'étude situent le Canada, et par ricochet le Québec, parmi les pays de tête en ce qui concerne la protection-vieillesse. Les ménages de retraités jouissent d'une prospérité relative élevée et les inégalités sont maintenues à un faible niveau. De plus, le Canada réalise ces performances tout en maintenant ses dépenses à des niveaux très acceptables³.

² HAUSER, Richard, *Adéquation des prestations et pauvreté chez les retraités*, document établi en vue de l'atelier BIT/OCDE sur les pensions, 1997.

³ OCDE, *Le vieillissement dans les pays de l'OCDE*, Études de politique sociale n° 20.

Plus récemment, l'OCDE a publié un rapport sur les ressources des retraités dans neuf pays membres⁴. Elle commente notre système de retraite en disant qu'il est un régime à paliers multiples, bien diversifié, qui combine différentes formes de revenus de retraite. L'Organisation estime que, des neuf systèmes faisant l'objet de cette étude, le nôtre est celui qui réussit le mieux à veiller au bien-être économique des retraités et à protéger les groupes les plus vulnérables. Selon l'OCDE, le principal défi auquel nous devons faire face consistera à relever l'âge effectif de départ à la retraite afin de mieux équilibrer durée de vie active et durée de retraite.

Un système à préserver

Cette bonne performance de notre système de retraite milite en faveur de son maintien. C'est dans cet esprit qu'une importante réforme du Régime de rentes du Québec a eu lieu en 1998 en vue d'améliorer le financement du Régime et d'en assurer la pérennité. Cette réforme a atteint ses objectifs. Toutefois, l'environnement dans lequel évolue le Régime est dynamique et change au fil des ans. Il faut demeurer vigilant, suivre l'évolution du Régime et poser les actions nécessaires au moment opportun pour continuer à offrir aux travailleurs une protection qui répond à leurs besoins.

⁴ OCDE, *Vieillessement et revenus, Les ressources des retraités dans 9 pays de l'OCDE*, Questions sociales, 2001.

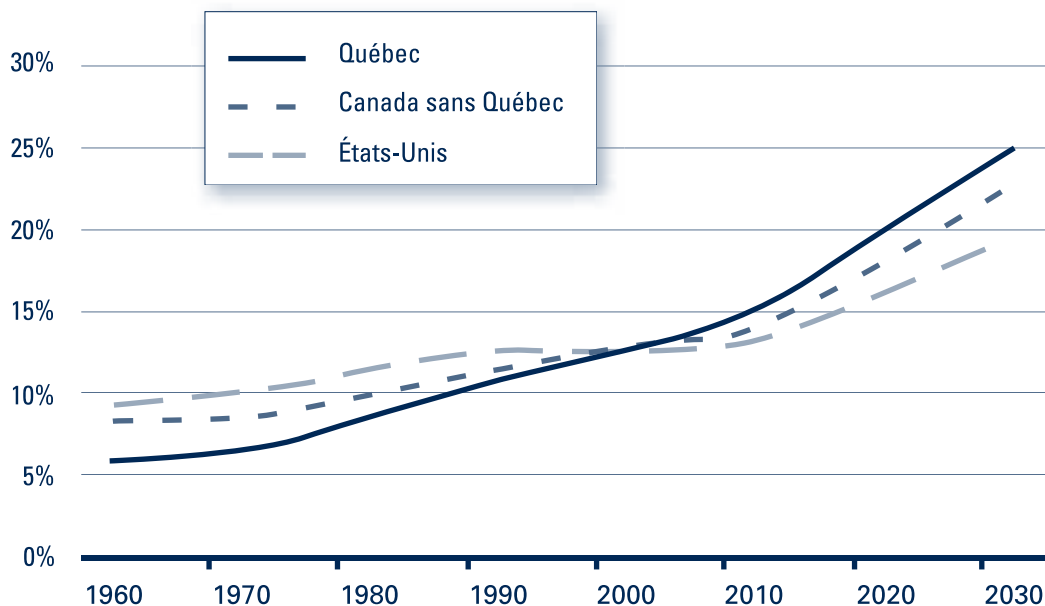
1.2 Le vieillissement démographique

Toutes les sociétés développées connaîtront un vieillissement de leur population au cours des prochaines décennies. Toutefois, l'ampleur de cette transformation démographique et le rythme auquel elle s'opérera varieront d'un pays à l'autre. Au Québec, l'ampleur sera importante et le rythme rapide, ce qui fait du vieillissement une préoccupation majeure pour la société.

La proportion de personnes âgées croît de façon plus importante au Québec

Vers les années 60, la population québécoise âgée de 65 ans et plus représentait environ 6 % de la population totale. À cette période, ailleurs au Canada ainsi qu'aux États-Unis, les personnes âgées constituaient un groupe relativement plus important. Au milieu des années 90, la proportion de personnes âgées était sensiblement la même au Québec, dans les autres provinces et territoires canadiens et chez nos voisins du sud, soit environ 12 % de la population totale. Au cours des prochaines années, la proportion de personnes âgées croîtra de façon beaucoup plus importante au Québec, de sorte que la population québécoise sera plus vieille que la population canadienne ou que celle des États-Unis. Il s'agit donc d'un renversement de tendance important pour le Québec par rapport au reste du Canada et aux États-Unis.

Population âgée de 65 ans et plus en proportion de la population totale



Sources : United Nations Secretariat, *World Population Prospects, The 2002 Revision*
 Statistique Canada, *Projections démographiques, 2001*
Analyse actuarielle du RRQ au 31 décembre 2000

De moins en moins de travailleurs par rapport aux retraités

Les régimes publics de retraite sont souvent financés par répartition⁵, c'est-à-dire que les cotisations des travailleurs servent à payer les prestations de l'année en cours. Une diminution du nombre de travailleurs par rapport au nombre de retraités impose des contraintes financières importantes pour ces régimes :

- Dans les années 60, nous comptons huit personnes âgées de 20 à 64 ans par personne de 65 ans et plus.
- Actuellement, il y a près de cinq personnes en âge de travailler par retraité.
- En 2030, on ne comptera plus que deux personnes âgées de 20 à 64 ans par retraité.

Population âgée de 20 à 64 ans par rapport à celle âgée de 65 ans et plus

| Pays | 2000 | 2030 |
|----------------------|------------|------------|
| Canada (sans Québec) | 4,9 | 2,5 |
| États-Unis | 4,8 | 2,8 |
| Québec | 4,7 | 2,1 |
| Allemagne | 3,8 | 2,0 |
| France | 3,6 | 2,3 |
| Japon | 3,6 | 1,8 |

Sources : United Nations Secretariat, *World Population Prospects, The 2000 Revision*
 Statistique Canada, *Projections démographiques, 2001*
Analyse actuarielle du RRQ au 31 décembre 2000

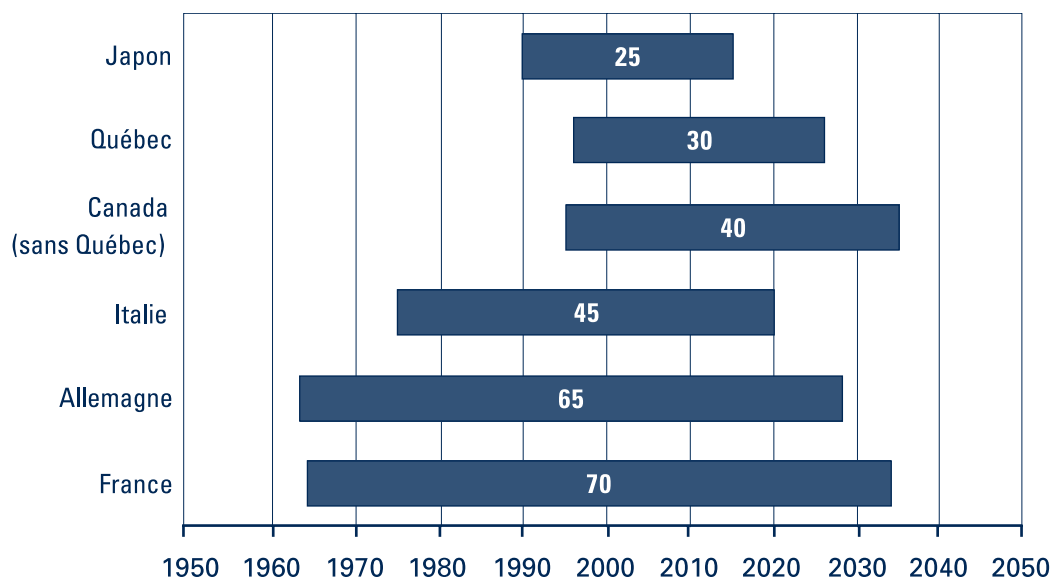
Une population qui vieillit plus vite qu'ailleurs

Le rythme auquel s'opère le vieillissement d'une population est un autre facteur à considérer puisque la capacité d'une société à s'adapter à un changement est dépendante de la vitesse à laquelle celui-ci a lieu.

Ailleurs au Canada, il faudra compter une quarantaine d'années pour passer de 12 % à 24 % de la population totale qui sera âgée de 65 ans ou plus. Au Québec, il ne faudra qu'une trentaine d'années pour effectuer le même passage. Dans la plupart des pays d'Europe, le processus de vieillissement a commencé plus tôt mais la transition s'opère sur une période beaucoup plus longue. Les États-Unis et le Royaume-Uni n'atteignent pas le ratio de 24 % de la population âgée de 65 ans ou plus avant la fin de la période de projection.

⁵ Certains régimes sont partiellement capitalisés. D'autres sont financés par les impôts des contribuables. C'est le cas de la pension de la Sécurité de la vieillesse (PSV).

Nombre d'années requises pour passer de 12 % à 24 % de la population âgée de 65 ans ou plus



Sources : United Nations Secretariat, *World Population Prospects, The 2002 Revision*
 Statistique Canada, *Projections démographiques, 2001*
Analyse actuarielle du RRQ au 31 décembre 2000

1.3 La réforme de 1998

Pourquoi la réforme ?

La réforme du Régime de rentes du Québec, entrée en vigueur en 1998, était devenue nécessaire à cause de l'impact prévisible du vieillissement de la population sur les coûts du Régime⁶.

En 1996, le livre vert sur la réforme du RRQ montrait que le rythme d'augmentation du taux de cotisation amorcée en 1986 n'était pas suffisant. Si aucune modification n'était apportée au Régime, le taux de cotisation aurait atteint 13 % à long terme. D'une part, le principe d'équité intergénérationnelle était remis en question par la nécessité de cette forte hausse du taux de cotisation. D'autre part, la confiance des cotisants et des bénéficiaires dans l'avenir du Régime était ébranlée par la perspective d'une insuffisance de fonds.

Qu'en est-il résulté ?

La réforme a permis avant tout d'améliorer le financement du Régime par la hausse rapide du taux de cotisation et l'accumulation d'une réserve pour assurer sa viabilité au moment de l'arrivée massive à la retraite de la génération des baby-boomers.

Une hausse rapide du taux de cotisation, pour le fixer à 9,9 % à compter de 2003, a aussi contribué à renforcer l'équité entre les générations de cotisants parce qu'il a permis de fixer le taux à un niveau inférieur à celui de 13 % projeté antérieurement. De plus, en raison de cette hausse, les cotisations exigées des baby-boomers qui arriveront à la retraite à compter de 2010 se rapprocheront de la valeur des prestations qui leur seront versées.

La réforme a aussi été l'occasion pour le gouvernement de mettre en place des mécanismes de gouverne afin de mieux suivre les résultats financiers du RRQ et d'agir au moment opportun pour ajuster le Régime en fonction de l'évolution de la société québécoise. La *Loi sur le régime de rentes du Québec* prévoit maintenant que le Régime doit faire l'objet d'une évaluation actuarielle tous les trois ans plutôt que tous les cinq ans comme auparavant. De plus, une consultation publique doit être tenue au moins tous les six ans pour analyser la situation et, au besoin, revoir certains éléments du Régime.

⁶ Comme le contexte démographique, le contexte économique moins favorable que celui qui prévalait au moment de la mise en place du Régime remettait en question son financement et rendait nécessaire une réforme. La croissance économique et l'évolution de la masse salariale soumise à cotisation influent aussi sur l'évolution prévisible du Régime. Dans les années 60 et 70, l'entrée massive des femmes sur le marché du travail, associée à une croissance soutenue des salaires, a permis d'augmenter les entrées de fonds. De 1966 à 1979, la masse salariale s'est accrue de 4,9 % par année. Toutefois, au cours des décennies suivantes, la progression des salaires a nettement ralenti. Le taux annuel moyen de croissance de la masse salariale a été à peine de 0,9 % de 1980 à 1989. Ce ralentissement s'est poursuivi au cours des années 90.

Et maintenant ?

C'est pour répondre à cette nouvelle obligation que le gouvernement soumet le présent document et invite la population et les organismes intéressés à formuler leurs commentaires quant aux nouvelles orientations à établir pour le Régime. Cet exercice est important. En effet, la consultation est un moyen privilégié pour informer les travailleurs sur la situation de leur régime.

En plus du vieillissement démographique, la société québécoise, tout comme les autres sociétés modernes, a connu de nombreux changements au cours des dernières décennies. Le marché du travail et les réalités familiales sont notamment bien différents de ce qui prévalait au moment où le Régime est entré en vigueur. La consultation est l'occasion de faire évoluer le Régime en fonction de ces nouvelles réalités afin de l'adapter aux besoins des participants.

Le système de protection du revenu à la retraite est un système équilibré à paliers multiples. Celui-ci est performant et il faut le préserver.

La population vieillit plus rapidement au Québec qu'ailleurs. Actuellement, la proportion de personnes âgées est sensiblement la même au Québec, dans les autres provinces et territoires canadiens et chez nos voisins du sud, soit environ 12 % de la population totale. Au cours des prochaines années, la proportion de personnes âgées croîtra de façon plus importante au Québec, de sorte que la population québécoise sera plus vieille qu'ailleurs au Canada et qu'aux États-Unis.

Au Québec, il faut compter une trentaine d'années pour passer de 12 % à 24 % de la population totale qui sera âgée de 65 ans ou plus. Ailleurs au Canada, le vieillissement est plus progressif et il faudra 40 ans pour atteindre le ratio de 24 % de la population âgée de 65 ans ou plus.

Le gouvernement a procédé en 1998 à une réforme importante du Régime de rentes du Québec pour contrer l'impact prévisible du vieillissement démographique sur les coûts et pour assurer la pérennité du Régime sur des bases d'équité et de solidarité.

Lors de cette réforme, le gouvernement s'est aussi doté de nouveaux mécanismes de gouverne, dont des consultations publiques périodiques, pour revoir différents éléments du Régime en fonction de l'évolution de la société québécoise et agir au moment opportun pour adapter le Régime aux besoins des participants.

Chapitre 2 : La transition travail/retraite

2.1 Un marché du travail en mutation

| | |
|--|----|
| Revirement de tendance : la population québécoise en âge de travailler va diminuer | 21 |
| Les travailleurs québécois prennent leur retraite plus tôt qu'ailleurs | 21 |
| Le marché du travail se féminise | 22 |
| Le niveau de scolarité s'améliore | 22 |
| Le travail atypique en fin de carrière se développe | 23 |
| L'attitude face à la retraite progressive change | 24 |
| Des conditions plus favorables à l'emploi des travailleurs âgés se dessinent | 25 |

2.2 Des mesures plus flexibles et plus équitables

| | |
|--|----|
| Des mécanismes de transition diversifiés | 26 |
| Des mécanismes mal adaptés à la diversité des profils de carrière | 27 |
| Renforcer la flexibilité dans les modalités de départ à la retraite | 28 |
| Réviser les facteurs d'ajustement actuariel | 29 |
| Maintenir les mesures de soutien aux personnes qui ont la charge de jeunes enfants | 29 |
| Améliorer la cohérence | 30 |
| Impact des propositions de modification pour les futurs bénéficiaires | 32 |

| | |
|---------------|-----------|
| Résumé | 34 |
|---------------|-----------|

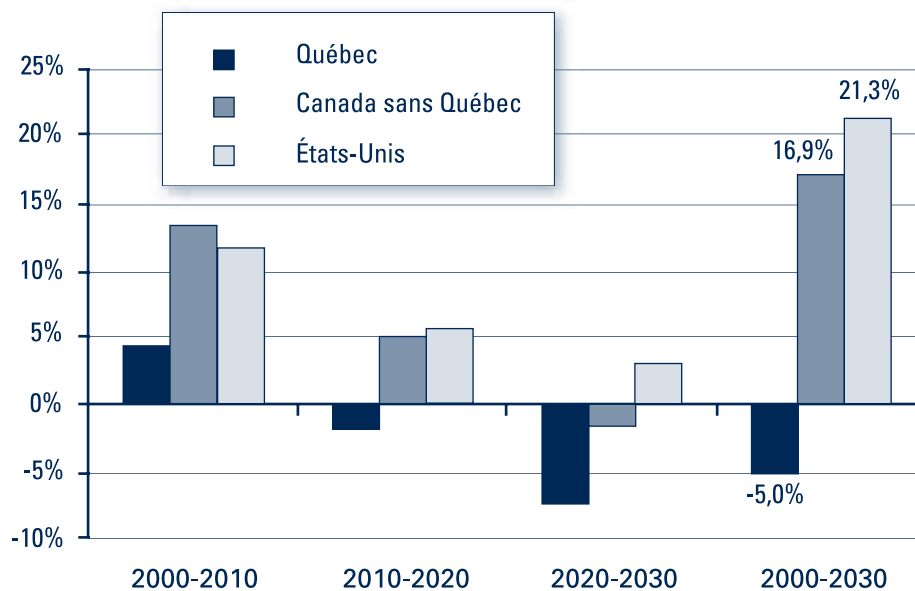
2.1 Un marché du travail en mutation

Revirement de tendance : la population québécoise en âge de travailler va diminuer

Le vieillissement démographique a des répercussions sur l'évolution de la population en âge de travailler. Dans une dizaine d'années, les travailleurs qui sortiront du marché du travail pour prendre leur retraite seront plus nombreux que ceux qui y entrent. Ainsi, à moins d'une amélioration des taux d'activité par âge, le vieillissement laisse entrevoir une diminution de la population active dès la prochaine décennie.

Ailleurs au Canada, malgré un ralentissement prévu du rythme de croissance, la population en âge de travailler continuera d'augmenter jusque vers 2025. Sur un horizon de 30 ans, la population en âge de travailler devrait croître dans le reste du Canada et aux États-Unis alors qu'au Québec, elle devrait diminuer de 5 %.

Variation de la population en âge de travailler (20-64 ans)



Sources : *Analyse actuarielle du RRQ au 31 décembre 2000*
 Statistique Canada, *Projections démographiques, 2001*
 United Nations Secretariat, *World Population Prospects, The 2002 Revision*

Les travailleurs québécois prennent leur retraite plus tôt qu'ailleurs

La tendance à un départ à la retraite de plus en plus précoce, observée au cours des dernières décennies, semble s'être interrompue depuis la seconde moitié des années 90, quoique cela puisse refléter une conjoncture économique favorable⁷. Les Québécois continuent toutefois à se retirer du marché du travail plus tôt que ne le font les Canadiens ou les Américains, plus tôt également que ce qui est globalement observé dans les pays du G-7.

⁷ OCDE, *Vieillesse et revenus, Les ressources des retraités dans 9 pays de l'OCDE*, Questions sociales, 2001.

Âge moyen de retrait du marché du travail, hommes

| | 1970 | 1990 | 2000 |
|------------------|-------------|-------------|-------------|
| Québec | 64,6 | 61,2 | 60,0 |
| Canada (sans QC) | 65,1 | 62,5 | 61,5 |
| États-Unis | 65,4 | 64,2 | 63,5 |
| Les pays du G-7* | 65,1 | 62,5 | 61,8 |

* Canada, États-Unis, Japon, Allemagne, France, Grande-Bretagne et Italie.

Source : Travaux réalisés par la Régie des rentes du Québec

En plus d'un retrait plus hâtif du marché du travail, l'espérance de vie des retraités augmente continuellement, entraînant ainsi une hausse de la durée estimée de la retraite et une baisse du nombre d'années en activité pour chaque année à la retraite. Au Québec, par exemple, en 1970, un homme passait près de quatre années en moyenne à travailler pour chaque année à la retraite. En 1990, il ne passe plus que deux années sur le marché du travail par année vécue à la retraite.

Dans l'avenir, si les travailleurs âgés ne demeurent pas actifs plus longtemps, le rapport du nombre d'années en activité sur le nombre d'années à la retraite devrait diminuer puisque l'espérance de vie devrait continuer à croître.

Le marché du travail se féminise

Le taux de participation des femmes de 15 ans et plus au marché du travail était de 33 % en 1966 et de 41 % en 1976. Il a atteint 56 % en 2000. Le mouvement d'intégration des femmes au marché du travail se poursuit à un rythme ralenti pour les femmes âgées de 25 à 54 ans et à un rythme plus rapide pour les femmes de 55 à 64 ans à mesure que les cohortes plus jeunes atteignent cet âge. Dans les prochaines années, nous assisterons donc à une « féminisation » du processus de transition de la vie active à la retraite.

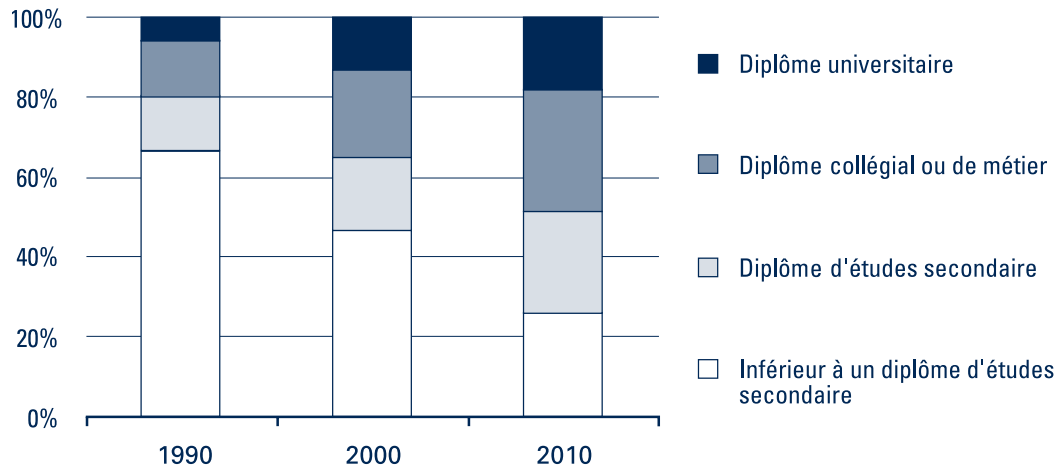
Le niveau de scolarité s'améliore

Le taux de fréquentation scolaire des jeunes québécois âgés de 15 à 24 ans a amorcé un important mouvement à la hausse au milieu des années 70. Une plus grande scolarité constitue un facteur important d'adaptation des travailleurs à l'évolution du marché du travail⁸.

Comme l'indique le graphique suivant, la hausse générale de la scolarité se répercute sur les travailleurs âgés à mesure que les générations plus jeunes vieillissent. En 1990, près des deux tiers de la population âgée de 55 à 64 ans n'avaient pas complété une scolarité de niveau secondaire. Vers 2010, au moment où les baby-boomers arriveront à la retraite, plus des trois quarts des personnes âgées de 55 à 64 ans auront un diplôme d'études secondaires ou supérieures. Les travailleurs âgés, parce que plus scolarisés, auront alors plus de facilité à se maintenir en emploi.

⁸ La mise en place de programmes de formation continue dans les entreprises est un autre facteur essentiel pour permettre aux travailleurs de maintenir et d'améliorer leurs compétences.

Distribution de la population âgée de 55 à 64 ans selon le niveau de scolarité



Source : Statistique Canada, *Enquête sur la population active* et compilation effectuée par la RRQ

Par ailleurs, les jeunes générations ont de plus en plus tendance à combiner études et travail. En 2001, 50 % des étudiants à temps plein âgés de 20 à 24 ans occupaient un emploi. C'est deux fois plus qu'en 1976. L'entrée des jeunes dans la vie professionnelle se fait plus progressivement.

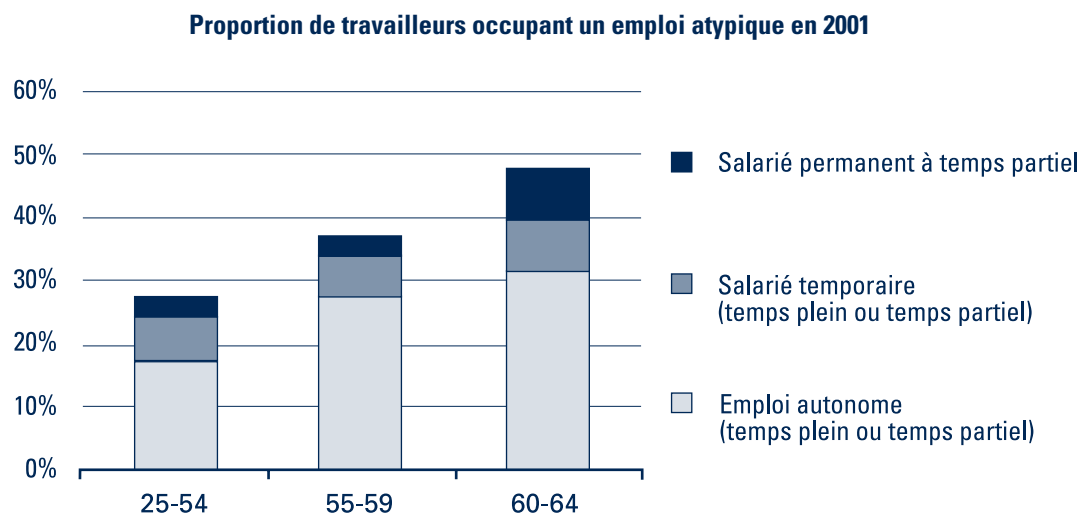
Le travail atypique⁹ en fin de carrière se développe

Bien que le travail atypique ait été en hausse au cours des dernières années, la majorité des travailleurs masculins âgés de 25 à 64 ans occupent un emploi salarié à temps plein. L'importance de l'emploi atypique est toutefois plus marquée chez les travailleurs âgés :

- un travailleur sur quatre âgé de 25 à 54 ans occupe un emploi atypique ;
- un travailleur sur trois âgé de 55 à 59 ans et un sur deux âgé de 60 à 64 ans occupent ce type d'emploi.

⁹ L'« emploi atypique » est défini comme étant ce qui ne correspond pas à l'idéal de l'emploi régulier à temps plein. De manière générale, les emplois atypiques englobent les emplois à temps partiel, les emplois à court terme ou à contrat, les emplois obtenus par l'entremise d'agences de placement temporaire et le travail indépendant « à son compte ».

Source : McCartin, Michel et Schellenberg, Grant, *L'avenir du travail : L'emploi atypique dans la fonction publique du Canada*, Direction de la recherche, Direction générale des politiques, de la recherche et des communications, Commission de la fonction publique, mars 1999.



Source : Institut de la statistique du Québec, *Données sociodémographiques en bref*, juin 2002

L'attitude face à la retraite progressive change

- Un sondage, réalisé conjointement par le Conseil du patronat du Québec et la Régie des rentes du Québec révèle une évolution de l'attitude des employeurs face aux mesures favorisant la retraite anticipée :
 - les deux tiers des employeurs ont une opinion plutôt négative des programmes de retraite anticipée ;
 - 60 % se disent préoccupés par des demandes de retraite anticipée ;
 - 60 % envisagent de recourir à des programmes de retraite graduelle dans l'avenir ;
 - environ trois entreprises sur quatre sont prêtes à modifier leur organisation du travail pour retenir leur main-d'œuvre vieillissante ;
 - néanmoins, près de 60 % des entreprises disent ne pas avoir de politique de planification de la main-d'œuvre à moyen et à long termes.
- Les attitudes des travailleurs changent également. Un sondage¹⁰ de la Fédération des travailleurs et des travailleuses du Québec (FTQ) révèle que près d'un travailleur sur deux envisagerait de demeurer plus longtemps en emploi s'il avait accès à plus de flexibilité dans l'organisation de son temps de travail.

¹⁰ Sondage réalisé par la firme Écho Sondage pour le compte de la FTQ et du Fonds de solidarité FTQ.

- Le Conseil consultatif du travail et de la main-d'œuvre¹¹ propose de promouvoir et de faciliter l'accès à la retraite progressive afin d'offrir aux individus la possibilité d'exercer un choix réel entre demeurer au travail ou le quitter pour la retraite.
- Des chercheurs parlent d'un quatrième pilier de sécurité du revenu à la retraite¹². Le travail à temps partiel en fin de carrière est de plus en plus considéré comme une solution d'avenir pour compléter le revenu qu'assurent les autres piliers du système. Il constitue aussi un mécanisme important d'intégration et de participation à la vie en société.

Des conditions plus favorables à l'emploi des travailleurs âgés se dessinent

Alors que des conditions plus favorables à l'emploi des travailleurs âgés se dessinent, il faut aussi configurer les régimes de retraite de façon à favoriser la poursuite d'une activité rémunérée chez les travailleurs en fin de carrière. Comment le Régime de rentes du Québec se situe-t-il par rapport à cette problématique ? Les mécanismes de transition vers la retraite prévus incitent-ils les cotisants à travailler au-delà de 60 ans ? Faudrait-il envisager certains ajustements pour rendre plus attrayant le travail après l'âge d'admissibilité à la retraite ? La prochaine section traite de ces questions.

¹¹ Conseil consultatif du travail et de la main-d'œuvre, *Adapter les milieux de travail au vieillissement de la main-d'œuvre*, avril 2002.

¹² The Geneva Association, International Association for the Study of Insurance Economics, *The Four Pillars*, Newsletter 32, février 2003.

2.2 Des mesures plus flexibles et plus équitables

Des mécanismes de transition diversifiés

Le ralentissement de la croissance économique des années 70 et la hausse du chômage ont été l'occasion pour plusieurs pays¹³ de concevoir des mécanismes pour faciliter le retrait de la vie active des travailleurs âgés et ainsi favoriser l'emploi des jeunes. Certains d'entre eux ont mis en place des mesures très généreuses pour faciliter le retrait des travailleurs âgés du marché du travail et compenser la perte de revenu qu'ils subissaient en cessant de travailler.

D'autres pays, notamment le Royaume-Uni, les États-Unis et le Canada, ont opté pour une intervention modérée de l'État. Ils ont préféré laisser aux entreprises, par l'intermédiaire des régimes privés de retraite et des conventions collectives, une responsabilité plus importante dans la gestion des fins de carrière et des ajustements d'effectifs en fonction de la situation du marché du travail.

Le Québec a adopté cette stratégie. Le Régime de rentes du Québec a été modifié pour assurer de la flexibilité quant à l'âge de départ à la retraite sans toutefois créer d'incitations financières trop importantes :

En 1984

deux mesures ont été introduites pour faciliter le retrait du marché du travail des travailleurs âgés :

- La première permet aux personnes qui le veulent de prendre leur retraite dès l'âge de 60 ans. La rente payable est alors réduite de 0,5 % par mois d'anticipation pour tenir compte de la période de versement plus longue. Une personne peut également choisir de prendre sa retraite au-delà de 65 ans. Dans ce cas, la rente est majorée de 0,5 % par mois d'ajournement.
- La deuxième mesure permet au cotisant âgé de 60 à 64 ans de recevoir une rente d'invalidité s'il est incapable d'occuper son **emploi habituel** alors qu'il faut normalement être incapable d'occuper **tout emploi** pour être admissible à cette rente.

En 1998

deux nouvelles mesures ont été adoptées pour favoriser la retraite progressive :

- Un salarié âgé de 55 ans ou plus peut, après avoir conclu une entente avec son employeur, diminuer son temps de travail et continuer à contribuer au Régime comme si son salaire n'avait pas été réduit. Cette mesure a été introduite afin de ne pas pénaliser les personnes qui optent pour un retrait progressif du marché du travail.
- Une rente de retraite peut aussi être payable au cotisant qui a atteint 60 ans, si sa rémunération est réduite d'au moins 20 % en raison d'une retraite progressive à la suite d'une entente conclue avec son employeur. Cette mesure compense la perte de salaire par la mise en paiement de la rente de retraite.

¹³ Les pays membres de l'OCDE ont mis en place des mesures de ce type.

Depuis 1998 également, les bénéficiaires d'une rente de retraite qui continuent de travailler sont tenus de cotiser au Régime, au même titre que les autres travailleurs. En contrepartie, chaque nouvelle année de gains peut venir en remplacer une, plus faible, prise en compte dans le calcul de la moyenne de gains et augmenter ainsi la rente versée.

Des mécanismes mal adaptés à la diversité des profils de carrière

Dans le passé, les frontières marquant le passage des grandes étapes de la vie étaient plutôt étanches : la jeunesse correspondait à la période de formation, la vie adulte à celle de l'activité professionnelle et la vieillesse marquait le début de la retraite. Aujourd'hui, la réalité est différente. Les modalités d'entrée sur le marché du travail et de départ à la retraite sont susceptibles de varier d'un individu à l'autre. Les temps d'arrêt en cours de carrière pour divers motifs (retour aux études, responsabilités familiales, réorientation de carrière) risquent d'être plus fréquents. Il n'existe plus de modèle unique de parcours des cycles de vie.

Bien qu'ils garantissent la flexibilité quant à l'âge de retraite, les mécanismes de transition prévus dans le Régime s'adaptent mal à bien des choix de parcours. Plus encore, ils peuvent créer certains irritants lorsqu'une personne souhaite continuer à travailler après l'âge d'admissibilité à une rente. Notons par exemple les faits suivants :

- Le nombre d'années considérées pour le calcul de la rente de retraite varie entre 36 et 44, selon l'âge en début de rente. Plus la retraite est tardive, plus il faut d'années de cotisation pour avoir droit à la rente maximale.
- Une personne a l'obligation d'avoir cessé de travailler ou d'avoir conclu une entente avec son employeur en vue d'une retraite progressive pour avoir droit à une rente à 60 ans. Le travailleur en fin de carrière qui choisit, par exemple, un emploi moins exigeant ou à temps réduit sans conclure d'entente n'est pas admissible à une rente anticipée.
- La rente de retraite est calculée en fonction de la moyenne des gains de carrière du cotisant. La personne qui continue de travailler après l'âge de 60 ans à un salaire inférieur à son salaire moyen de carrière verse des cotisations qui diminuent sa moyenne de gains, entraînant de ce fait une réduction de la rente.
- Selon leur profil de carrière, des personnes ayant versé les mêmes cotisations pourront, une fois à la retraite, recevoir des prestations différentes.
- Le retraité qui recommence à travailler verse des cotisations. Malgré ces cotisations additionnelles, il n'est pas assuré que sa rente augmentera même s'il n'a pas encore atteint la rente maximale.

Renforcer la flexibilité dans les modalités de départ à la retraite

Considérant le vieillissement rapide de la population et les nouvelles réalités du marché du travail, le RRQ doit évoluer de façon à :

- **préserver la flexibilité quant à l'âge d'admissibilité** à la retraite et **renforcer la flexibilité quant aux modalités** de prise de la retraite ;
- traiter équitablement tous les travailleurs malgré des profils de carrière différents ;
- rendre le maintien en emploi plus avantageux en renforçant les liens entre les cotisations et les prestations ;
- simplifier les règles afin que l'individu comprenne mieux les modalités de prise de la retraite et le calcul de sa rente.

En fait, au lieu de maintenir un ensemble de mesures (retraite anticipée ou ajournée, droit à une rente anticipée si la personne a conclu une entente de retraite progressive, revalorisation de la rente du retraité qui retourne travailler), les nouvelles dispositions permettraient au travailleur de fixer lui-même ses modalités de départ à la retraite. Il pourrait ainsi :

- exercer un retrait progressif ou travailler à temps plein puis se retirer définitivement ;
- réclamer sa rente en début de retraite progressive ou à l'arrêt définitif de travail ;
- travailler ou non après la mise en paiement de sa rente.

Aucune voie ne serait plus avantageuse qu'une autre. Dans tous les cas, la rente serait calculée selon les mêmes règles. Tous les gains admissibles, c'est-à-dire les gains sur lesquels le travailleur a payé une cotisation, contribueraient à hausser la rente payable. À cette fin, nous proposons ceci :

Propositions

1. Permettre aux travailleurs de réclamer leur rente de retraite à compter de 60 ans même s'ils se maintiennent en emploi.
2. Calculer la rente de retraite en fonction de tous les gains de carrière avec possibilité pour le travailleur de bonifier sa rente s'il compte plus de 40 années de participation au Régime.

La rente serait égale à : $\frac{25\% \times \text{Gains totaux}}{40}$

3. Maintenir l'obligation de cotiser si le bénéficiaire travaille après avoir commencé à recevoir sa rente. Les cotisations additionnelles contribueront à hausser la rente jusqu'au maximum payable¹⁴.

¹⁴ Les personnes qui souhaitent avoir plus de précisions concernant les propositions de modification peuvent consulter le tableau en annexe qui compare ces propositions avec les dispositions actuelles du RRQ.

Réviser les facteurs d'ajustement actuariel

La retraite flexible, introduite dans le Régime en 1984, permet à une personne de commencer à recevoir sa rente à tout âge entre 60 et 70 ans. Un facteur d'ajustement actuariel (FAA) s'applique lorsque la retraite débute à un âge autre que 65 ans pour tenir compte de la période pendant laquelle la rente sera versée. Ainsi, une rente de retraite anticipée est réduite parce que le bénéficiaire recevra sa rente pendant une plus longue période. À l'inverse, une rente ajournée est majorée pour compenser le bénéficiaire qui a retardé le début du paiement de sa rente. Pour être neutre, le facteur d'ajustement actuariel doit être établi de façon telle que la valeur totale de la rente soit la même peu importe l'âge du bénéficiaire au moment où sa rente débute.

Les facteurs d'ajustement doivent être réévalués périodiquement en fonction de l'évolution de l'espérance de vie, de l'environnement économique et des changements apportés au Régime. Des travaux récents réalisés à la Régie des rentes du Québec montrent que la réduction de 0,5 % par mois, dans le cas d'une rente anticipée, demeure adéquate. Par contre, la majoration en cas d'ajournement n'est pas suffisamment élevée et pénalise les personnes dont la rente débute après 65 ans. Afin de corriger cette situation tout en visant un facteur simple d'utilisation, la majoration devrait passer de 0,5 % à 0,7 % par mois. À ce niveau, une personne dont la rente commence à 70 ans bénéficierait d'une majoration de 42 %, au lieu de 30 %, de la rente calculée pour une personne âgée de 65 ans.

Maintenir les mesures de soutien aux personnes qui ont la charge de jeunes enfants

Les femmes qui ont eu des enfants peuvent, si c'est à leur avantage, supprimer du calcul de leurs gains moyens toutes les années pendant lesquelles elles se sont retirées du marché du travail ou n'ont eu que de faibles gains parce qu'elles se sont occupées de leurs enfants âgés de moins de sept ans. Aux fins du calcul de la rente, cette disposition permet de considérer qu'une femme a accumulé, pour chacune des années où ses enfants étaient jeunes, des revenus équivalant à sa moyenne de gains du reste de sa carrière.

La mesure de retranchement est avantageuse pour les femmes qui atteignent actuellement l'âge de la retraite parce qu'une majorité d'entre elles se sont retirées du marché du travail au moment où elles ont eu leurs enfants. C'est effectivement lorsqu'une personne cesse de travailler pour prendre soin de ses enfants en bas âge que la clause a le plus d'effet.

On peut croire que la disposition n'agira pas de façon aussi favorable pour les femmes plus jeunes qui n'ont pas atteint l'âge de la retraite parce qu'elles adoptent un comportement différent face au marché du travail. Dans l'ensemble, elles participent plus au marché du travail. Lorsqu'elles ont des enfants, elles ont plus tendance à réduire

leur temps de travail rémunéré sans toutefois exercer un retrait complet. Celles qui se retirent le font pour une période plus courte et reprennent leur activité professionnelle avant que leur enfant atteigne sept ans.

Malgré tout, le retranchement de périodes de faibles gains qui correspondent à des mois pendant lesquels une personne a pris soin d'un jeune enfant demeure une mesure efficace qu'il faut maintenir. Des ajustements seraient toutefois nécessaires pour adapter la mesure aux nouvelles modalités de calcul de la rente de retraite. À cette fin, au lieu de retrancher des années, des gains seraient crédités pour chacune des années où une personne s'est occupée d'un enfant de moins de sept ans pour hausser les gains de l'année considérée au niveau des gains moyens du reste de la carrière. À la retraite, les gains crédités s'ajouteraient aux gains totaux majorant ainsi la rente payable.

Améliorer la cohérence

1° Dans la définition de l'invalidité

Lorsque la retraite anticipée a été introduite dans le Régime de rentes du Québec, une autre modification législative a été adoptée pour faciliter le retrait des travailleurs âgés du marché du travail. Cette modification a permis d'assouplir les critères d'admissibilité à une rente d'invalidité pour le travailleur âgé de 60 à 64 ans. Celui-ci peut désormais recevoir une rente si, en raison de son état de santé, il est devenu incapable d'occuper **son emploi habituel**. Le travailleur plus jeune doit être incapable d'occuper **tout emploi** pour être admissible à une rente d'invalidité.

Au moment où cette mesure est entrée en vigueur, les travailleurs âgés étaient en général moins scolarisés que les personnes plus jeunes à la recherche d'emploi, ce qui les rendait vulnérables. Ceux dont l'état de santé s'était détérioré et qui devaient quitter leur emploi éprouvaient beaucoup de difficultés à se réorienter vers un autre métier moins exigeant. Dans les faits, le travailleur âgé devenu incapable d'occuper son emploi habituel était considéré comme étant incapable d'occuper tout autre type d'emploi.

La compensation de l'invalidité partielle convenait bien dans l'environnement des années 80. Plusieurs pays avaient adopté des dispositions comparables à celles prévues au RRQ mais ils ont resserré leurs critères au milieu des années 90. Pour le Régime, la mesure qui permet au travailleur âgé de 60 à 64 ans de recevoir une rente d'invalidité s'il est incapable d'occuper son emploi habituel soulève des difficultés particulières :

- Le travailleur, qui a quitté son emploi pour raison de santé et qui en occupe un autre qui convient mieux à son état, n'est pas admissible à une rente d'invalidité à 60 ans. Il le serait pourtant s'il n'occupait pas cet autre emploi.
- La mesure crée des problèmes de cohérence avec d'autres lois sociales axées sur la réadaptation des travailleurs et leur réintégration au marché du travail, notamment la *Loi sur les accidents de travail et les maladies professionnelles*,

administrée par la Commission de la santé et de la sécurité au travail (CSST). Le travailleur, victime d'une lésion professionnelle, qui accepte le nouvel emploi que lui propose la CSST se disqualifie des prestations du RRQ.

- La frontière entre la retraite et l'invalidité est ténue. En quoi le travailleur incapable d'occuper son emploi habituel est-il différent de celui qui se retire parce qu'il se sent « trop fatigué » pour continuer de travailler ?
- L'écart entre les prestations payables est significatif et difficilement justifiable. En 2003, la rente d'invalidité maximale est de 971 \$ alors que la rente de retraite maximale à 60 ans est de 561 \$.

Le marché du travail a évolué au cours des dernières décennies. Le travailleur dont l'emploi est devenu trop exigeant est plus susceptible qu'auparavant de se replacer dans un autre qui convient mieux à sa situation. L'accès à deux types de prestations pour les travailleurs âgés de 60 à 64 ans se justifie difficilement. Afin d'offrir aux travailleurs âgés des mesures de protection du revenu cohérentes et équitables pour tous, il est proposé de :

1. Maintenir une protection financière contre la perte de revenu résultant d'une invalidité totale et permanente. Au sens du Régime, une personne est invalide si elle a moins de 65 ans et qu'elle est devenue régulièrement incapable de détenir tout emploi véritablement rémunérateur.
2. Supprimer la définition souple de l'invalidité pour les personnes âgées de 60 à 64 ans. Ces personnes auront droit à une rente de retraite anticipée au même titre que les autres travailleurs¹⁵.

Propositions

2° Dans le calcul de la rente versée

Les modifications proposées pour calculer la rente de retraite d'un cotisant pourraient affecter la rente payable en cas d'invalidité. Dans plusieurs cas, celle-ci risquerait de diminuer. Des modifications au calcul de la rente d'invalidité devraient être envisagées afin d'éviter cet effet indésirable et d'assurer un revenu plus stable aux travailleurs qui deviendront invalides.

Actuellement, la rente d'invalidité (RI) a deux composantes :

- une partie uniforme égale à 370 \$ par mois en 2003 ;
- une partie variable, qui dépend des gains du cotisant, égale à 75 % de sa rente de retraite de base (RRB), c'est-à-dire à la rente de retraite à laquelle il aurait droit s'il avait 65 ans.

$$RI = 370 \$ + 75 \% RRB$$

¹⁵ Les personnes qui souhaitent avoir plus de précisions concernant ces propositions de modification peuvent consulter le tableau en annexe.

La rente d'invalidité cesse d'être versée lorsque le bénéficiaire atteint 65 ans. Elle est automatiquement remplacée par la rente de retraite. Le montant de la rente est réduit de 1/2 % par mois de réception de la rente d'invalidité entre 60 et 65 ans.

Les ajustements proposés visent à :

- hausser la partie uniforme à 453 \$ par mois, soit l'équivalent de la pension de la Sécurité de la vieillesse (PSV) versée aux personnes âgées de 65 ans ou plus ;
- verser une partie variable égale à la rente de retraite payable (RRP) au moment où le cotisant devient invalide ou à la RRP à 60 ans, s'il n'a pas atteint cet âge au moment où l'invalidité survient.

$$RI = 453 \$ + RRP$$

La partie uniforme cesserait au moment où le bénéficiaire atteindrait 65 ans ; elle serait alors remplacée par la PSV. La prestation variable continuerait d'être versée sous forme de rente de retraite et indexée selon l'inflation de sorte que le niveau de vie de l'individu serait maintenu.

Une rente d'invalidité composée d'une prestation uniforme égale à la PSV et d'une partie variable égale à la rente de retraite payable contribuerait à renforcer la cohérence du système. En effet, la personne qui devient invalide aurait droit à la même protection que si elle prenait sa retraite.

Impact des propositions de modification pour les futurs bénéficiaires

Date d'entrée en vigueur des mesures

- Les propositions de modification à la rente de retraite entreraient progressivement en vigueur à compter de 2010 au moment où la majorité des travailleurs auront une pleine participation au Régime. Adopter tôt une mesure qui prendra effet quelques années plus tard permet à la population de s'y adapter et de planifier sa retraite en conséquence.
- Les nouvelles mesures n'affecteraient pas les bénéficiaires dont la rente est déjà en paiement.
- Les modifications touchant la rente d'invalidité pourraient être mises en place immédiatement.

Modifications à la rente de retraite

- Le travailleur n'aurait plus l'obligation d'avoir cessé de travailler ou d'avoir conclu une entente de retraite progressive pour avoir droit à sa rente de retraite à 60 ans. Cette mesure serait avantageuse pour toutes les personnes qui souhaitent travailler moins d'heures ou dans un emploi moins exigeant et recevoir leur rente pour compenser une partie de la perte de revenu.

- La rente serait calculée en fonction de tous les gains soumis à cotisation. L'impact global de la mesure serait plutôt faible. En général, ces nouvelles règles auraient pour effet de diminuer la rente de retraite des gens qui la demanderont à 60 ans et n'auront pas connu une carrière stable. En moyenne, les rentes seraient alors réduites de 6 %.
- Par ailleurs, les personnes qui prendront leur retraite après 62 ans seraient, en moyenne, favorisées par les nouvelles règles de calcul. Ce serait aussi le cas pour celles qui auront accumulé plus de 40 années de gains. Les rentes moyennes des personnes qui prendront leur retraite à 65 ans seraient haussées de 7 %.
- Enfin, d'autres facteurs, notamment la maturité du Régime, la croissance économique générale et les changements sur le marché du travail, auront aussi un impact sur les rentes des futurs retraités. Au net, les rentes payables aux retraités de 2030 seront plus élevées que celles versées aux nouveaux retraités de 2003. En dollars constants, la rente moyenne des hommes devrait augmenter de 18 % et celle des femmes de près de 45 %. La hausse plus importante des rentes des femmes s'explique principalement par leur participation accrue au marché du travail.

Modifications à la rente d'invalidité

- La suppression de la définition assouplie de l'invalidité pour les requérants âgés de 60 à 64 ans réduirait le nombre de bénéficiaires d'une rente d'invalidité d'environ 18 %. Les personnes touchées pourraient demander leur rente de retraite au même titre que les autres travailleurs. Elles auraient aussi la possibilité de bonifier leur rente si elles travaillaient dans un autre emploi que leur occupation habituelle.
- En 2003, les rentes moyennes débutant à 60 ans étaient de 763 \$ pour le bénéficiaire d'une rente d'invalidité et de 341 \$ pour le bénéficiaire d'une rente de retraite. Les personnes touchées par la suppression de la définition assouplie de l'invalidité subiraient une diminution de leur rente pour une durée de cinq ans au maximum, c'est-à-dire pour la période allant de 60 à 65 ans.
- En 2003, un travailleur dont les gains moyens de carrière sont de l'ordre de 30 000 \$ a droit à une rente mensuelle d'environ 820 \$ s'il devient invalide. Cette rente serait haussée à 873 \$ par mois si les ajustements visant à augmenter la partie uniforme de la rente d'invalidité au montant de la PSV étaient en vigueur. Il s'agit d'une augmentation de 6,5 % de la rente. En contrepartie, la rente payable à compter de 65 ans serait moins élevée que celle qui est versée présentement puisque la partie variable de la rente d'invalidité continuerait tout simplement d'être versée et indexée en fonction de l'inflation. Actuellement, la rente est recalculée pour tenir compte de l'évolution des salaires depuis la date où le travailleur est devenu invalide jusqu'au moment où il atteint 65 ans.

Le vieillissement démographique aura des répercussions importantes sur la taille et la composition de la population en âge de travailler. Le Québec, où le vieillissement sera plus important qu'ailleurs en Amérique du Nord, fera face à une diminution de sa population âgée de 20 à 64 ans.

Parallèlement au vieillissement de la population et à une hausse de l'espérance de vie des retraités, les travailleurs ont eu, au cours des dernières décennies, tendance à se retirer du marché du travail de plus en plus tôt.

De plus, le marché du travail se transforme de diverses façons :

- amélioration de la scolarité des travailleurs âgés ;
- importance du travail atypique en fin de carrière ;
- changement du discours à l'égard des modalités de départ à la retraite ;
- plus grande diversité de profils de carrière.

Bref, des conditions plus favorables à l'emploi des travailleurs âgés se dessinent actuellement. Les mécanismes de transition de la vie active à la retraite prévus au Régime de rentes du Québec s'adaptent mal à ces réalités parce qu'ils n'offrent pas suffisamment de flexibilité quant aux modalités de prise de la retraite. Des modifications s'imposent pour renforcer cette flexibilité, traiter équitablement tous les travailleurs malgré la diversité des profils et rendre plus attrayant le travail après l'âge d'admissibilité à la retraite. À cette fin, les propositions suivantes sont formulées :

1. Permettre aux travailleurs de demander leur rente de retraite avant 65 ans tout en se maintenant en emploi.
2. Calculer la rente de retraite en fonction de tous les gains du cotisant. La rente sera majorée, jusqu'à concurrence du maximum payable, si un travailleur compte plus de 40 années de participation au Régime.
3. Maintenir l'obligation de cotiser si le bénéficiaire travaille après avoir commencé à recevoir sa rente. Les cotisations additionnelles augmenteront la rente payable tant que le maximum ne sera pas atteint.
4. Bonifier le facteur d'ajustement actuariel applicable à la rente des personnes qui différeront leur retraite au-delà de 65 ans.
5. Pour chacune des années où une personne s'est occupée d'un enfant de moins de sept ans, créditer des gains pour hausser les gains de l'année au niveau des gains moyens du reste de la carrière.
6. Établir clairement que le Régime offre une protection financière contre la perte de revenu résultant d'une invalidité rendant la personne incapable d'occuper tout emploi. Supprimer la définition souple de l'invalidité pour les personnes âgées de 60 à 64 ans. Ces personnes auraient droit à une rente de retraite anticipée au même titre que les autres travailleurs.
7. Ajuster les modalités de calcul de la rente d'invalidité pour renforcer la cohérence et assurer un revenu plus stable aux personnes invalides.

Chapitre 3 : La protection au décès

3.1 Les nouvelles réalités familiales

| | |
|--------------------------------------|----|
| La vie de couple | 37 |
| L'environnement familial des enfants | 37 |
| Les parents et le marché du travail | 37 |

3.2 Des prestations mieux adaptées aux besoins

| | |
|---|----|
| Les montants payables en 2003 | 39 |
| Des mesures mal adaptées aux réalités des familles | 39 |
| Les modèles observés ailleurs | 40 |
| Une nouvelle approche à adopter | 40 |
| Faut-il modifier la rente d'enfant de personne invalide ? | 41 |
| Impact des propositions de modification pour les futurs bénéficiaires | 42 |

| | |
|---------------|-----------|
| Résumé | 44 |
|---------------|-----------|

3.1 Les nouvelles réalités familiales

La vie de couple

Au moment où le Régime de rentes du Québec a été mis en place, les personnes qui décidaient de vivre en couple et de fonder une famille se mariaient dans la majorité des cas. Depuis les années 70, le nombre de mariages au Québec a diminué de façon importante (51 000 mariages enregistrés en 1976, 22 000 en 2001). Les bouleversements dans ce domaine sont dus, pour une large part, à la popularité grandissante des unions libres.

De plus, « l'indice de divortialité » indique que la proportion de mariages susceptibles de se terminer par un divorce est élevée. Selon cet indice, depuis 1987, un mariage sur deux se terminerait par un divorce. Cette donnée est comparable à ce qui est observé dans de nombreux pays, notamment en Suède, en Grande-Bretagne et aux États-Unis.

Depuis le milieu des années 70, l'incidence du divorce s'est accrue de façon significative. La cellule familiale avec enfants de moins de 18 ans risque plus d'être brisée par le divorce des parents que par le décès de l'un d'eux. Des dispositions ont été introduites dans le Régime de rentes du Québec pour encadrer le partage des droits accumulés en vue de la retraite lorsque survient une séparation. Il serait sans doute opportun d'établir un certain rapprochement entre ces mesures et la protection offerte aux survivants en cas de décès.

L'environnement familial des enfants¹⁶

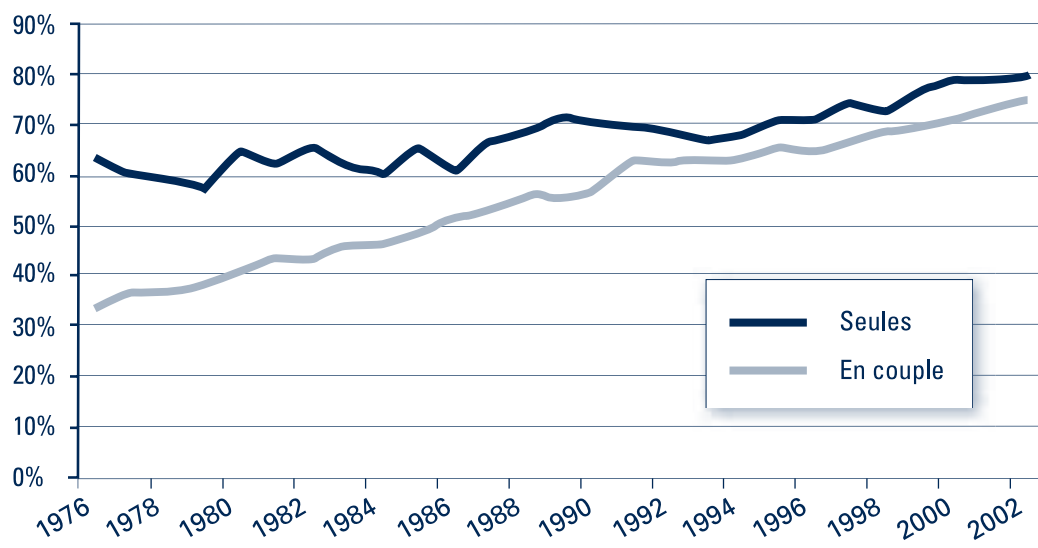
La grande majorité des enfants mineurs vivent dans une famille biparentale (82 %), dont 9 % est une famille recomposée. Les enfants des familles recomposées vivent en réalité avec un seul de leurs parents. Par ailleurs, près de 18 % des jeunes âgés de 0 à 17 ans vivent dans une famille monoparentale ; 15 % vivent seuls avec leur mère et 3 %, seuls avec leur père. En conséquence, un enfant sur quatre vit avec un seul de ses parents, dans une famille monoparentale ou recomposée.

Les parents et le marché du travail

En 1976, les femmes vivant en couple participaient beaucoup moins au marché du travail que les femmes seules. La réalité est différente au tournant des années 2000 où l'on note que la proportion de femmes qui travaillent est sensiblement la même pour les deux groupes.

¹⁶ Bureau de la statistique du Québec, *Un portrait statistique des familles et des enfants au Québec*, 1999.

Taux d'activité des femmes de 45 à 54 ans vivant seules ou en couple



Sources : Statistique Canada, *Enquête sur la population active* et Régie des rentes du Québec

Les taux d'activité des femmes ayant des enfants de moins de 16 ans ont également augmenté au cours des dernières décennies comme l'illustre le tableau ci-dessous. Actuellement, les trois quarts des mères ayant des enfants d'âge scolaire et les deux tiers ayant au moins un enfant de moins de six ans travaillent.

Taux d'activité des femmes ayant des enfants, selon l'âge du plus jeune (Québec)

| | Moins de 6 ans | De 6 à 15 ans |
|-------------|----------------|---------------|
| 1976 | 30,2 % | 40,3 % |
| 1997 | 64,2 % | 76,0 % |

Source : Statistique Canada, *Enquête sur la population active*, compilation effectuée par l'ISQ.

Bref, la vie de couple et les réalités familiales ont beaucoup évolué depuis l'entrée en vigueur du Régime de rentes du Québec. La vie maritale se fonde de plus en plus sur l'interdépendance économique des conjoints plutôt que sur la dépendance de la personne qui demeure au foyer envers celle qui occupe un emploi rémunéré. Les deux parents cotisent au Régime et épargnent en vue de leur retraite. Le décès d'un travailleur n'a plus le même impact ; le survivant se retrouve moins démuné financièrement ou, surtout, ne le demeure pas de façon permanente. De plus, le conjoint survivant n'est pas forcément l'autre parent des enfants de la personne décédée.

3.2 Des prestations mieux adaptées aux besoins

Les montants payables en 2003

Le cotisant au Régime de rentes du Québec qui décède rend son conjoint admissible à une rente de survie viagère. Le Régime prévoit aussi des rentes d'orphelin.

La rente payable au conjoint âgé de moins de 65 ans est composée de deux éléments :

- une partie uniforme visant à assurer un revenu minimum de subsistance ;
- une partie variable correspondant à 37,5 % de la rente de retraite de base (RRB) du cotisant décédé.

Le conjoint âgé de 65 ans ou plus a droit à une rente égale à 60 % de la rente de retraite du cotisant décédé. Dans son cas, il n'y a pas de partie uniforme puisque la PSV devient payable.

Montants de rente mensuels en 2003

| Avant 65 ans | |
|--|----------------|
| Partie variable : 37,5 % RRB | Maximum 300 \$ |
| Partie uniforme | |
| Moins de 45 ans, sans enfant et pas invalide | 95 \$ |
| Moins de 45 ans, avec enfant mais pas invalide | 344 \$ |
| Moins de 45 ans, invalide | 370 \$ |
| 45 à 54 ans | 370 \$ |
| 55 à 64 ans | 400 \$ |
| Après 65 ans | |
| Partie variable : 60 % RRB | Maximum 481 \$ |
| Rente d'orphelin | 59 \$ |

Un bénéficiaire peut recevoir deux rentes du Régime : sa propre rente de retraite et une rente de conjoint survivant, par exemple. Toutefois, en raison des règles établies, le paiement n'est jamais égal à la somme des deux rentes. La rente de survie est toujours réduite même dans les cas où les rentes payables sont faibles. De plus, la rente combinée ne doit jamais dépasser la rente de retraite maximale.

Des mesures mal adaptées aux réalités des familles

Les prestations de survie du Régime, configurées en fonction des caractéristiques des familles des années 60, soulèvent maintenant certaines questions :

- Est-il pertinent de verser une rente viagère dans tous les cas ? Quel soutien le Régime doit-il offrir lors d'un décès si le conjoint est jeune et sans enfant à charge ?
- En raison de l'instabilité des couples, le Régime ne rejoint pas toujours les enfants en versant une rente au conjoint. Qui faut-il cibler en priorité ?

- La partie uniforme payable augmente à mesure que le conjoint progresse en âge, sans égard à sa situation réelle. Est-ce pertinent ?
- Le traitement réservé au bénéficiaire qui a droit à deux rentes du Régime est-il adéquat ?

Les modèles observés ailleurs

Dans les pays du G-7, les régimes publics de retraite ne prévoient pas de partie de survie comparables à celles du RRQ :

- En général, la rente de conjoint survivant est payable sans condition d'âge, si le survivant a des enfants à charge ou s'il est invalide. Sinon, le survivant doit avoir au moins 45 ans pour être admissible à une rente et au moins 55 ans pour avoir droit à une rente sans réduction.
- Le paiement de la rente de survie est souvent conditionnel à un examen des revenus ou des ressources du conjoint survivant.

Certains régimes étrangers, notamment en Suède, visent à assurer au conjoint survivant un soutien financier à l'occasion du décès sans toutefois verser de rente viagère. Les prestations de survie prennent la forme d'une prestation d'adaptation qui aide le conjoint survivant à faire face à sa nouvelle situation. Plutôt que de le prendre en charge, elle l'incite à développer son autonomie financière. Cette approche est aussi celle retenue par la CSST et la Société de l'assurance automobile du Québec (SAAQ) pour indemniser les victimes d'accidents du travail et d'accidents de la route.

Une nouvelle approche à adopter

Les prestations de survie prévues dans le Régime visent à assurer aux personnes à charge du cotisant un revenu de subsistance en remplacement de la perte financière occasionnée par le décès du pourvoyeur. Ce principe, qui a guidé le législateur en 1966, semble maintenant dépassé. Les dispositions du Régime devraient s'appuyer sur de nouveaux fondements tels que :

- l'interdépendance financière des conjoints au moment du décès et la capacité du survivant d'assumer son autonomie financière après une période d'ajustement ;
- l'opportunité d'orienter l'aide vers les personnes réellement à charge, soit les enfants ;
- la reconnaissance du droit du conjoint à une part de l'épargne-retraite du cotisant décédé, comme dans les cas de divorce.

Les ajustements suivants sont proposés afin de mieux adapter les prestations de survie aux besoins des familles :

1. Hausser substantiellement le montant des rentes d'orphelin pour diriger l'aide vers les personnes dépendantes. La rente d'orphelin passerait de 59 \$ à 187 \$ par mois, soit le montant de rente prévu au Régime de pensions du Canada.
2. a) Verser au conjoint survivant, qui n'est pas à la retraite au moment du décès du cotisant, une rente temporaire d'une durée de trois ans. La rente serait plus élevée que la rente viagère actuelle. Elle serait équivalente à la rente payable au titre de l'invalidité.
b) Transférer au compte du conjoint 60 % des gains inscrits au registre du cotisant décédé pour chacune des années de vie commune, un peu comme s'opère le partage de gains en cas de rupture d'union. Pour une année donnée, la somme des gains ainsi transférés et de ceux déjà inscrits au registre du conjoint survivant ne pourrait toutefois pas dépasser le maximum assurable de l'année.
3. Verser au conjoint à la retraite au moment du décès une rente de survie égale à 60 % de la rente de retraite du cotisant décédé.
4. Permettre le cumul des rentes de retraite et de survie jusqu'à concurrence du maximum de la rente de retraite¹⁷.

Propositions

Faut-il modifier la rente d'enfant de personne invalide ?

En plus de la rente d'orphelin, le Régime verse une rente pour l'enfant du cotisant invalide. Cette rente est du même montant que la première, soit 59 \$ par mois. Certains pourront proposer que la rente d'enfant de personne invalide soit aussi haussée à 187 \$, afin d'offrir la même protection aux enfants, que le cotisant décède ou devienne invalide. C'est d'ailleurs l'approche qui a été privilégiée depuis l'entrée en vigueur du Régime.

D'autres pourront faire valoir que le RRQ offre une **protection au cotisant lui-même** s'il devient invalide et une **protection à ses proches** s'il décède. À ce jour, l'aide en cas de décès du cotisant était orientée vers le conjoint. Une nouvelle proposition suggère maintenant de protéger en priorité les enfants.

Les nouveaux principes sur lesquels se fondent les propositions de modification aux rentes de survie ne s'appliquent pas en cas d'invalidité. Le cotisant invalide continuera de recevoir une rente tant que durera son invalidité. Le montant de rente versé sera même accru si les ajustements proposés sont retenus. Faudrait-il, en plus, hausser les rentes d'enfant de personne invalide ?

¹⁷ Les personnes qui souhaitent avoir plus de précisions concernant ces propositions de modification peuvent consulter le tableau en annexe.

Certains répondront par l'affirmative pour éviter, lorsque la victime a plusieurs enfants à sa charge, que l'aide pendant la période d'incapacité soit inférieure à la protection offerte en cas de décès.

D'autres affirmeront, tout au contraire, qu'il serait plus approprié d'indemniser la perte de revenu de travail occasionnée par l'invalidité sans prévoir d'aide supplémentaire pour les personnes à charge. Cela se rapprocherait des mesures de la CSST et de la SAAQ lorsqu'un accidenté du travail ou de la route reçoit une indemnité de remplacement de revenu.

Il est intéressant de noter que la majorité des pays membres de l'Union européenne, notamment la France, l'Allemagne et la Suède (depuis 1990 dans ce dernier cas), ne prévoient pas de majoration des prestations payables en cas d'invalidité lorsque le bénéficiaire a des enfants à charge, alors que presque tous versent des rentes d'orphelin en cas de décès du travailleur.

Impact des propositions de modification pour les futurs bénéficiaires

Date d'entrée en vigueur des mesures

La hausse de la rente d'orphelin et les propositions visant à verser une rente temporaire au jeune conjoint survivant pourraient être adoptées à court terme. Par ailleurs, des périodes de transition seraient prévues pour minimiser l'impact des propositions de modification pour les femmes plus âgées qui ont moins participé au marché du travail que les générations plus jeunes.

Les orphelins

Les nouvelles dispositions amélioreraient la protection accordée à l'endroit des enfants. La hausse importante de la rente d'orphelin, en contrepartie d'une rente temporaire versée au conjoint, permettrait de diriger le soutien financier vers les enfants qui demeurent les principales personnes dépendantes. Actuellement, la protection offerte aux orphelins est limitée, particulièrement dans les cas où le cotisant décède sans conjoint ou lorsque le conjoint n'est pas l'autre parent des enfants.

Les conjoints survivants

Le veuvage est un phénomène qui survient relativement tard dans la vie et qui touche surtout les femmes. En 2002, 82 % des nouveaux bénéficiaires d'une rente de conjoint survivant étaient des femmes. Les modifications proposées touchent donc les femmes en premier lieu.

Le conjoint non retraité au décès du cotisant

- La rente temporaire serait plus substantielle que la rente accordée actuellement au conjoint de moins de 65 ans. Cette mesure assurerait ainsi un meilleur soutien financier dans les années suivant immédiatement le décès, moment où les besoins présumés du survivant sont les plus importants. La rente serait en moyenne de 45 % supérieure à ce que reçoit actuellement un survivant âgé de 55 à 64 ans. Elle serait toutefois de durée limitée et pas forcément versée jusqu'à la retraite.
- Le transfert de gains qui accompagne la rente temporaire ouvrirait de nouveaux droits à certains conjoints survivants, les rendant admissibles à une rente d'invalidité par exemple. De plus, ce transfert permettrait aux conjoints d'augmenter leur propre rente une fois à la retraite.

Le conjoint à la retraite au moment du décès

- Les rentes payables à la majorité des conjoints déjà retraités au moment du décès seraient réduites. En effet, elles seraient égales à 60 % de la rente de retraite versée. Actuellement, les conjoints survivants ont droit à 60 % de la rente de retraite de base du cotisant décédé, c'est-à-dire celle qu'il aurait reçue s'il avait pris sa retraite à 65 ans.
- Par contre, en raison de leur plus grande participation au marché du travail, plus de femmes bénéficieront à la fois d'une rente de retraite et d'une rente de conjoint survivant. Les nouvelles dispositions permettraient d'éliminer les « rentes combinées » qui sont souvent source de plainte parce que les règles d'application sont complexes et difficiles à comprendre. Le conjoint survivant cumulerait tout simplement les deux rentes jusqu'au maximum de la rente de retraite payable.
- En 2003, la rente combinée retraite/survie versée à une veuve représentait 62 % de la rente de retraite maximale. En 2030, en vertu des dispositions actuelles, la rente combinée devrait correspondre à 67 % de la rente de retraite maximale. Selon les propositions suggérées, la rente totale alors versée à une veuve représenterait 63 % du maximum payable. En dollars constants, la rente passerait de 499 \$ actuellement à 655 \$ en 2030.

Les réalités conjugales et familiales ont évolué de diverses façons depuis l'entrée en vigueur du Régime.

- Les unions sont moins nombreuses et moins stables qu'auparavant.
- On note une modification du partage traditionnel des rôles dans la famille. De plus en plus, les deux conjoints contribuent au soutien financier du ménage.
- La famille traditionnelle type, composée du père, de la mère et des enfants, demeure le modèle dominant mais une multiplicité d'autres modèles familiaux apparaissent.
- Une proportion croissante d'enfants vivent avec un seul parent.
- Le statut matrimonial n'est plus un facteur déterminant dans le taux d'activité des femmes. Toutefois, les femmes ayant des enfants d'âge préscolaire participent un peu moins au marché du travail.

Les prestations de survie prévues au Régime de rentes du Québec demeurent configurées en fonction de la famille traditionnelle et n'ont pas été adaptées à ces nouvelles réalités. Les ajustements suivants devraient être apportés :

1. Bonifier la rente d'orphelin payable à l'égard de l'enfant du cotisant décédé.
2. Verser une rente temporaire au survivant qui n'est pas à la retraite et transférer à son compte 60 % des gains inscrits au registre du cotisant pour chacune des années de vie commune.
3. Payer au conjoint à la retraite au moment du décès une rente égale à 60 % de la rente de retraite du cotisant décédé.
4. Permettre le cumul de la rente de retraite et de la rente de conjoint survivant jusqu'à concurrence de la rente de retraite maximale.

Chapitre 4 : Le financement du Régime de rentes du Québec

4.1 L'évolution financière du Régime

| | |
|--|----|
| Un régime sous pression | 47 |
| Les mauvaises performances de 2001 et 2002 | 47 |
| Une situation à surveiller de près | 48 |
| Des mécanismes de veille à mettre en place | 49 |

4.2 L'équivalence RRQ et RPC

| | |
|-----------------------------|----|
| Des régimes équivalents | 51 |
| Des régimes non identiques | 51 |
| Une équivalence à maintenir | 51 |

| | |
|---------------|-----------|
| Résumé | 53 |
|---------------|-----------|

4.1 L'évolution financière du Régime

Un régime sous pression

Le Régime de rentes du Québec est un régime partiellement capitalisé, c'est-à-dire que les cotisations d'une année servent à payer les prestations de l'année en cours, tout en maintenant une réserve. La réserve permet d'atteindre deux objectifs. D'une part, elle génère des revenus de placement qui, ajoutés aux cotisations versées par les travailleurs, permettent de s'acquitter des obligations courantes du Régime. D'autre part, elle agit comme stabilisateur du taux de cotisation dans un contexte de cycles économiques et de changements démographiques.

Durant les premières années d'existence du Régime, le montant des cotisations perçues était supérieur aux sorties de fonds, de sorte qu'une réserve substantielle s'est accumulée. Certaines bonifications aux prestations ont alors été introduites. À mesure que le Régime a pris de la maturité, le nombre de bénéficiaires s'est accru. À compter du milieu des années 80, il fallait utiliser une partie des revenus de placement générés par la réserve pour payer les prestations. Au début des années 90, les sorties de fonds du Régime étaient devenues plus élevées que le total des cotisations et des revenus de placement, si bien qu'une partie de la réserve était utilisée pour combler la différence. La réserve diminuait ainsi progressivement et, à moins de changements importants, elle se serait épuisée à compter de 2005.

La réforme de 1998 visait à améliorer le financement du Régime et à en assurer la pérennité. Ainsi, le taux de cotisation est passé rapidement à 9,9 % et certains ajustements de portée limitée ont été apportés aux prestations. Depuis 2001, les cotisations d'une année sont suffisantes pour payer les prestations et couvrir les frais d'administration. Par conséquent, les revenus de placement que génère la réserve peuvent s'accumuler.

Selon l'analyse actuarielle au 31 décembre 2000, la réserve devait croître au cours des prochaines années pour atteindre 4,5 fois les sorties de fonds de l'année suivante en 2020, au moment où les baby-boomers arriveront massivement à la retraite. Par la suite, la réserve devait augmenter moins rapidement, car une part croissante des revenus de placement devait servir à combler l'écart entre les cotisations et les sorties de fonds. Au terme de la période de projection, la réserve représentait 3,1 fois les sorties de fonds de l'année suivante.

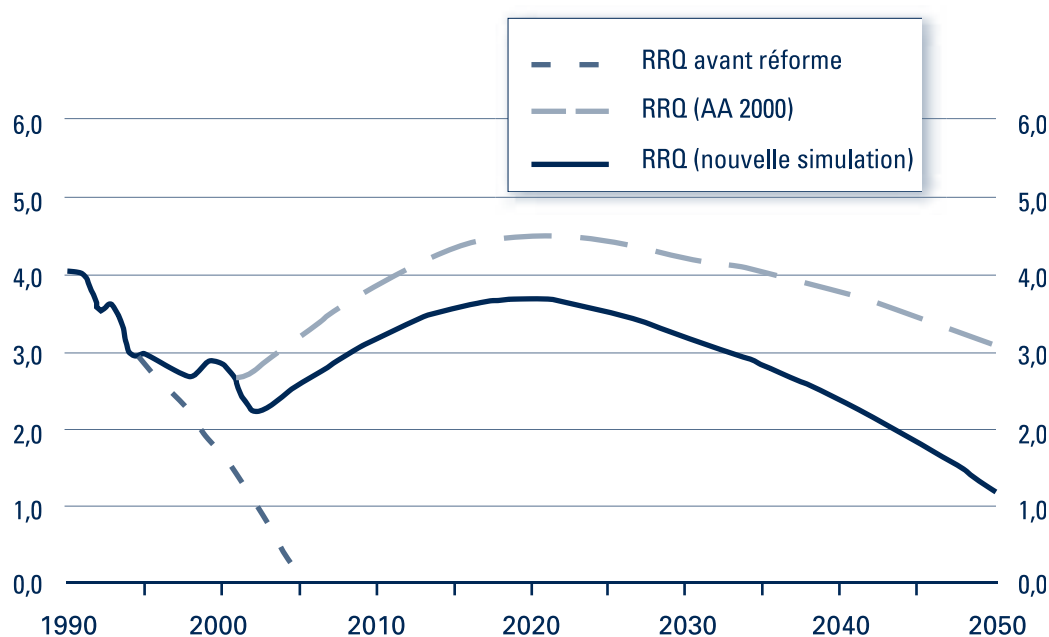
Les mauvaises performances de 2001 et 2002

En 2001 et 2002, les taux de rendement réalisés sur l'actif du RRQ ont été inférieurs à ceux prévus dans l'analyse actuarielle de 2000¹⁸. En conséquence, les revenus de placement ont été inférieurs aux prévisions de plus de 3,6 milliards de dollars. Au 31 décembre 2002, la réserve s'établissait à 16,0 milliards alors que l'analyse prévoyait plutôt une réserve de 19,6 milliards.

¹⁸ Le rendement nominal a été de -4,8 % en 2001 et de -10,0 % en 2002, comparativement aux taux de -1,2 % et de 6,7 % utilisés dans l'analyse actuarielle.

Compte tenu de la mauvaise performance des marchés financiers en 2001 et 2002, une mise à jour de l'analyse actuarielle de 2000 a été effectuée en tenant compte de l'expérience récente et en maintenant les hypothèses à long terme¹⁹. Des rendements inférieurs aux prévisions affectent de façon importante l'évolution de la réserve. À la fin de la période de projection, en 2050, la réserve égale 1,2 fois les sorties de fonds au lieu de 3,1 fois comme initialement prévu.

Évolution de la réserve en proportion des sorties de fonds de l'année suivante, avec et sans l'expérience 2001-2002



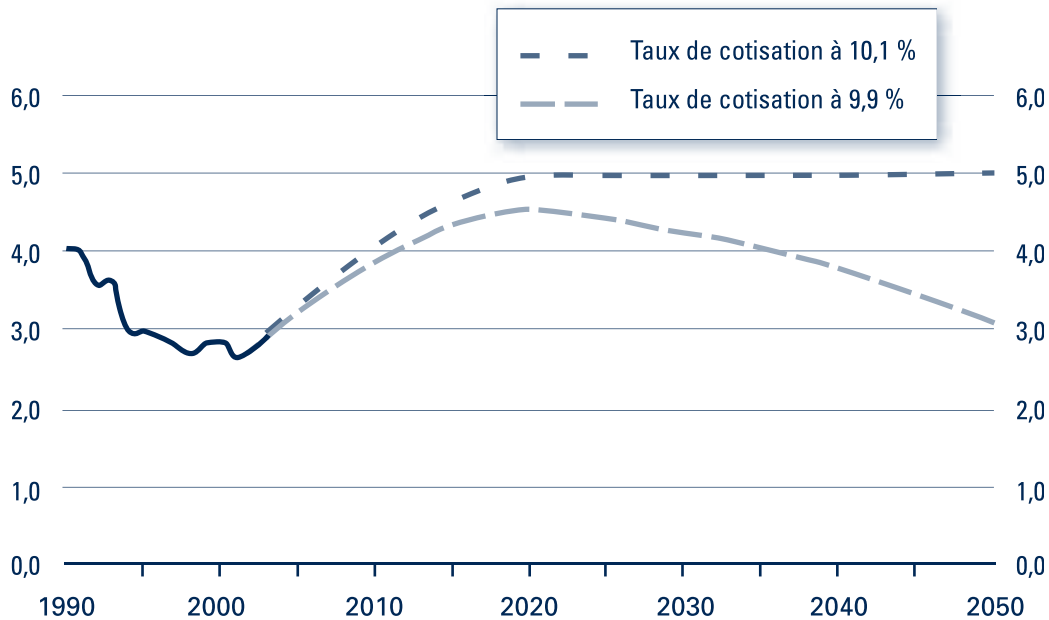
Une situation à surveiller de près

Le rapport entre la réserve et les sorties de fonds annuelles constitue un indicateur significatif pour savoir si les fonds du Régime sont suffisants. La situation financière devient préoccupante si la réserve atteint au cours de la période de projection un niveau inférieur au minimum visé avant la réforme de 1998, soit deux fois les sorties de fonds annuelles. Or, l'expérience des années 2001 et 2002 fait passer le ratio de la réserve par rapport aux sorties de fonds sous ce seuil critique.

Pour être en mesure d'évaluer la stabilité du financement du Régime à long terme, on peut également se référer au concept de « taux de cotisation d'équilibre ». Il s'agit du taux de cotisation qui serait nécessaire pour maintenir constant le rapport entre la réserve et les sorties de fonds annuelles.

¹⁹ Une nouvelle analyse actuarielle, avec révision complète des hypothèses, doit être effectuée en date du 31 décembre 2003. Les travaux seront complétés au cours de l'année 2004.

**Évolution de la réserve en proportion des sorties de fonds de l'année suivante,
selon le taux de cotisation**



Selon les hypothèses de l'analyse actuarielle de 2000, ce taux d'équilibre est de 10,1 %, soit une différence de 0,2 par rapport au taux de cotisation de 9,9 % fixé par la Loi²⁰. Si ce taux était appliqué, la réserve serait stable à environ 5 fois les sorties de fonds annuelles à partir de 2020. À ce niveau, la réserve génère suffisamment de revenus de placement pour combler l'écart entre les cotisations et les sorties de fonds. Elle croît au même rythme que les sorties de fonds, maintenant stable le rapport entre la réserve et les sorties de fonds annuelles.

L'expérience financière défavorable des deux dernières années amène le taux de cotisation d'équilibre à 10,25 % plutôt qu'à 10,1 %, soit un écart de 0,35 par rapport au taux de cotisation réel de 9,9 %.

Des mécanismes de veille à mettre en place

La situation financière du Régime demeure sous tension, des mécanismes de veille sont à prévoir pour éviter que la situation ne se dégrade. Le taux d'équilibre est un indicateur d'une situation « idéale » pour le financement du Régime. En réalité, il n'est pas nécessaire que le Régime soit parfaitement en équilibre. Un certain écart entre le taux de cotisation légal et le taux d'équilibre peut être toléré sans pour cela devoir ajuster le Régime.

²⁰ L'article 44.1 de la *Loi sur le régime de rentes du Québec* précise que le taux de cotisation est de 9,9 % pour l'année 2003 et les années suivantes.

Un écart de 0,3 point peut être considéré comme une zone de tolérance acceptable. Par contre, un écart supérieur à 0,3 se traduit par une réserve inférieure à deux fois les sorties de fonds annuelles au terme de la période de projection. Des ajustements au Régime pourraient alors être nécessaires. Idéalement, un tel écart devrait être constaté sur deux analyses actuarielles successives pour passer outre à des phénomènes purement conjoncturels et justifier *de facto* des changements au Régime.

De tels indicateurs permettraient d'éclairer la population et les parlementaires sur la situation financière du Régime et le caractère permanent du taux de cotisation. On doit tendre à ce que le taux de cotisation soit le plus stable possible à long terme puisqu'il renvoie à un principe d'équité intergénérationnelle où, pour un même taux de cotisation, les travailleurs auraient droit aux mêmes prestations. Si une situation comme celle décrite auparavant devait se matérialiser, la consultation prévue à la Loi tous les six ans pourrait être l'occasion de discuter des propositions requises pour assurer le rééquilibrage du Régime et de son financement.

L'expérience récente dépend de phénomènes conjoncturels défavorables dont les conséquences pourraient être atténuées (ou aggravées) dans l'avenir. Du strict point de vue du financement du Régime, il serait nécessaire d'agir seulement si l'analyse actuarielle au 31 décembre 2003 et la suivante confirmaient que l'écart entre le taux de 9,9 % et le taux d'équilibre est supérieur à 0,3 point et que le rapport entre la réserve et les sorties de fonds de l'année suivante est par conséquent inférieur à deux.

D'un autre côté, les propositions de modification au RRQ présentées dans ce document sont requises pour adapter le Régime aux nouvelles réalités économiques et sociales. De plus, la nature de ces changements permettrait d'assurer l'équivalence avec le Régime de pensions du Canada comme on peut le voir à la section suivante.

4.2 L'équivalence RRQ et RPC

Des régimes équivalents

Le Régime de pensions du Canada (RPC) est le régime public de retraite auquel contribuent les travailleurs des autres provinces et des territoires. Le RPC et le RRQ sont deux régimes équivalents. Au moment de l'entrée en vigueur des régimes, les deux gouvernements souhaitaient des régimes équivalents compte tenu que la totalité des travailleurs au Canada seraient couverts et que bon nombre d'entre eux participeraient ainsi aux deux régimes au cours de leur carrière. L'équivalence était importante pour assurer la compétitivité des entreprises et faciliter la mobilité des travailleurs.

Aujourd'hui, la plus grande mobilité des travailleurs accroît leur proportion à cotiser au RRQ et au RPC. À mesure que le nombre de cotisants aux deux régimes progresse, l'équivalence devient encore plus importante pour maintenir la confiance dans les régimes et simplifier les démarches pour un nombre croissant de participants qui peuvent réclamer leurs rentes comme s'ils avaient toujours contribué à un seul régime.

Des régimes non identiques

Des régimes équivalents ne signifient pas qu'ils sont forcément identiques. Alors que les principales caractéristiques des régimes sont les mêmes, notamment le taux de cotisation, les gains assurables et le taux de remplacement du revenu à la retraite, certaines dispositions accessoires peuvent comporter des différences sans que l'équivalence soit remise en question.

Au fil des ans, diverses modifications ont été introduites afin de mieux adapter les régimes aux besoins des travailleurs et leur offrir une meilleure protection. Souvent les régimes ont évolué de la même façon, de sorte qu'une modification apportée par l'un était adoptée par l'autre peu de temps après. À l'occasion toutefois, certaines modifications ont touché un régime sans que l'autre les adopte par la suite. C'est le cas entre autres de certaines dispositions relatives aux prestations de survie et d'invalidité.

Le RRQ prévoit des rentes plus généreuses que le RPC pour les conjoints survivants âgés de moins de 65 ans. De plus, les conditions d'admissibilité à une rente d'invalidité du RRQ sont plus souples pour les cotisants âgés de 60 à 64 ans. Ces dispositions placent le RRQ dans une position financière défavorable par rapport au RPC.

Une équivalence à maintenir

Le 18^e rapport actuariel au 31 décembre 2000 sur le RPC établit le taux de cotisation d'équilibre à 9,8 %, soit une différence de 0,3 point par rapport à celui du RRQ qui est de 10,1 % selon l'analyse de 2000. Cet écart s'explique, d'une part, par une situation démographique moins favorable au Québec et, d'autre part, par des prestations d'invalidité et de survie plus généreuses au RRQ qu'au RPC.

D'autres facteurs, notamment les modifications législatives liées à la gestion des placements du RPC, les mauvaises performances des marchés boursiers au cours des années 2001 et 2002 et certaines différences d'hypothèses, creusent l'écart entre les situations financières des régimes d'un 0,3 point additionnel. Globalement, l'écart réel entre les taux d'équilibre des régimes est estimé à 0,6 point.

Les taux de cotisation d'équilibre du RRQ et du RPC ne doivent pas forcément être identiques. Un écart raisonnable peut être toléré sans que l'équivalence entre les régimes soit remise en question. Toutefois, un écart de 0,6 point apparaît trop élevé. En effet, un écart de cet ordre signifie que le RRQ ne serait pas en mesure de maintenir la parité des taux si le RPC diminuait son taux de cotisation sous le seuil de 9,9 %. Un taux de cotisation inférieur à 9,9 % ne serait pas soutenable pour le RRQ.

Des correctifs sont nécessaires pour réduire l'écart entre les taux de cotisation d'équilibre des deux régimes. Les ajustements proposés aux prestations du RRQ afin de les adapter aux nouvelles réalités sociales et démographiques vont précisément en ce sens. En effet, ces modifications entraîneraient une baisse du coût des prestations au RRQ, ce qui ramènerait l'écart à 0,3 point, soit dans la zone de tolérance définie à la section précédente. Un écart à la limite de cette zone de tolérance laisse cependant peu de marge de manœuvre si l'expérience future s'avère défavorable.

Un régime sous pression

La réforme de 1998 visait à améliorer le financement du Régime et à en assurer la pérennité. L'analyse actuarielle au 31 décembre 2000 prévoyait qu'au terme de la période de projection, en 2050, la réserve représenterait 3,1 fois les sorties de fonds de l'année suivante.

Compte tenu de la mauvaise performance des marchés financiers, une mise à jour de l'analyse actuarielle de 2000 a été effectuée. À la fin de la période de projection, la réserve n'égale plus que 1,2 fois les sorties de fonds.

Le taux de cotisation d'équilibre est celui qui serait nécessaire pour maintenir constant le rapport entre la réserve du RRQ et les sorties de fonds annuelles. Selon les résultats de l'analyse actuarielle, ce taux est de 10,1 %, soit une différence de 0,2 point par rapport au taux de cotisation de 9,9 % fixé par la Loi. L'expérience financière défavorable des années 2001 et 2002 amène le taux d'équilibre du Régime à 10,25 %.

Une situation sous tension à surveiller de près

Deux indicateurs sont utiles pour évaluer la situation financière du Régime :

1. l'écart entre le taux d'équilibre et le taux de cotisation légal ;
2. le rapport entre la réserve et les sorties de fonds annuelles à la fin d'une période de projection.

On peut considérer que la santé financière du Régime est bonne si l'écart entre le taux d'équilibre et le taux légal est inférieur à 0,3 point et, par conséquent, si la réserve se situe au moins à deux fois les sorties de fonds annuelles à la fin de la période de projection.

Compte tenu de l'expérience récente, la situation financière du RRQ doit être surveillée de près. Il serait nécessaire d'agir dans le cas où l'analyse actuarielle de l'année 2003 et la suivante confirmeraient que ces critères ne sont pas rencontrés.

Par contre, les modifications proposées pour adapter le Régime aux nouvelles réalités économiques et sociales réduiraient l'écart entre le taux d'équilibre et le taux de 9,9 %.

Une équivalence à maintenir avec le RPC

De plus, l'écart se creuse entre la situation financière du RRQ et celle du RPC. Divers facteurs, dont la situation démographique moins favorable au Québec et des prestations de survie et d'invalidité plus généreuses, contribuent à expliquer cet écart.

L'adoption des propositions de modification visant à adapter le Régime aux nouvelles réalités entraînerait une réduction des coûts. Les nouvelles mesures contribueraient ainsi à réduire l'écart financier entre les régimes et le ramèneraient dans la zone de tolérance de 0,3 point.

CONCLUSION

Le gouvernement a procédé en 1998 à une réforme importante du Régime de rentes du Québec pour contrer l'impact prévisible du vieillissement démographique sur les coûts du Régime et pour en assurer la pérennité sur des bases d'équité et de solidarité. Lors de cette réforme, le gouvernement s'est aussi doté de nouveaux mécanismes de gouverne, dont des consultations publiques périodiques, pour revoir les différents éléments du Régime en fonction de l'évolution de la situation démographique et économique.

Considérant le vieillissement rapide de la population québécoise et les nouvelles réalités du marché du travail, il importe de revoir les mécanismes de transition de la vie active à la retraite prévus dans le Régime, de façon à inciter les travailleurs à demeurer plus longtemps en emploi.

Les prestations de survie du Régime doivent également être revues car elles demeurent configurées au modèle de la famille traditionnelle et ne correspondent pas aux réalités des années 2000.

La réforme de 1998 a permis d'améliorer le financement du Régime et d'en assurer la viabilité sans qu'il en coûte trop cher pour les générations à venir. Le RRQ demeure néanmoins sous pression. Les modifications proposées pour adapter le Régime aux réalités économiques et sociales permettraient aussi de rapprocher le taux de cotisation d'équilibre, soit celui qui serait nécessaire pour maintenir constant le rapport entre la réserve et les sorties de fonds annuelles, du taux de 9,9 % fixé par la Loi.

Les modifications réduiraient aussi l'écart entre la situation financière du RRQ et celle du RPC, ce qui est nécessaire pour préserver l'équivalence entre les régimes.

ANNEXE

Comparaison des dispositions du Régime de rentes du Québec et des propositions de modification

Rente de retraite

| Dispositions actuelles | Propositions |
|---|--|
| <p style="text-align: center;">Admissibilité</p> <p>De 60 à 64 ans :</p> <ul style="list-style-type: none">• si le cotisant a cessé de travailler, ou• s'il prévoit, dans les 12 mois suivant sa demande, gagner moins de 25 % du MGA* (moins de 9 975 \$ en 2003) ; ou• s'il a réduit sa rémunération d'au moins 20 % à la suite d'une entente avec son employeur, dans le cadre d'une retraite progressive. <p>À compter de 65 ans, le cotisant peut demander sa rente même s'il travaille.</p> <p>*MGA : maximum des gains admissibles</p> | <p style="text-align: center;">Admissibilité</p> <p>À compter de 60 ans sans autres conditions liées aux gains.</p> |
| <p style="text-align: center;">Modalités de calcul de la rente</p> <p>La rente payée est égale à 25 % des gains moyens compris dans la période cotisable, après avoir retranché du calcul de la moyenne 15 % des années où les gains ont été les plus faibles.</p> <p>La <i>période cotisable</i> débute lorsque le cotisant atteint 18 ans et se termine au moment où il commence à recevoir sa rente de retraite. Lorsque le Régime aura plus de maturité, la période cotisable d'une personne comptera de 42 à 52 années selon son âge à la prise de la retraite. Après le retranchement de 15 %, la rente sera calculée en fonction de 36 à 44 années de cotisation.</p> | <p style="text-align: center;">Modalités de calcul de la rente</p> <p>La rente est calculée en fonction de tous les gains de carrière.</p> <p>Elle est égale à $\frac{25\% \times \text{Gains totaux}}{40}$</p> <p>jusqu'à concurrence de la rente maximale.</p> |

Rente de retraite (suite)

| Dispositions actuelles | Propositions |
|--|--|
| <p style="text-align: center;">Années de prise en charge d'enfants</p> <p>Les années de faibles gains qui correspondent à des années où une personne s'est occupée d'enfants de moins de 7 ans peuvent être retranchées du calcul de la moyenne des gains de carrière, ce qui a pour effet de hausser rente payable.</p> | <p style="text-align: center;">Années de prise en charge d'enfants</p> <p>Des gains peuvent être crédités pour chacune des années où une personne s'est occupée d'enfants de moins de 7 ans. Les gains crédités ont pour effet de hausser les gains de l'année au niveau des gains moyens du reste de la carrière et de majorer ainsi la rente payable. Cette proposition est à peu près équivalente à la disposition actuelle.</p> |
| <p style="text-align: center;">Facteur d'ajustement actuariel</p> <p>Un facteur d'ajustement actuariel (FAA) est applicable pour tenir compte de la période de versement de la rente. Ce facteur correspond à une réduction de la rente du bénéficiaire de 0,5 % par mois qui précède son 65^e anniversaire ou, à l'inverse, à une majoration de sa rente de 0,5 % par mois d'ajournement jusqu'au 70^e anniversaire.</p> | <p style="text-align: center;">Facteur d'ajustement actuariel</p> <p>Le rente de retraite est réduite de 0,5 % par mois d'anticipation de la retraite. Elle est haussée de 0,7 % par mois d'ajournement.</p> |
| <p style="text-align: center;">Bénéficiaire qui travaille</p> <p>Le bénéficiaire qui travaille est tenu de verser des cotisations, au même titre que les autres travailleurs.</p> <p>En contrepartie, sa rente peut être revalorisée. Cette <i>revalorisation</i> s'effectue en substituant les nouveaux gains à ceux plus faibles d'une année déjà comprise dans sa période cotisable et en procédant à un nouveau calcul de la rente.</p> | <p style="text-align: center;">Bénéficiaire qui travaille</p> <p>Le bénéficiaire qui travaille est tenu de verser des cotisations, au même titre que les autres travailleurs.</p> <p>Les gains additionnels s'ajoutent aux gains déjà inscrits au registre du cotisant et contribuent à augmenter le montant de rente versé jusqu'à concurrence de la rente maximale.</p> |

Rente d'invalidité

| Dispositions actuelles | Propositions |
|--|---|
| <p align="center">Définition de l'invalidité</p> <p>Un cotisant peut être admissible à une rente d'invalidité :</p> <ul style="list-style-type: none"> • s'il est âgé de moins de 65 ans ; et • s'il est atteint d'une invalidité grave et prolongée qui le rend incapable d'occuper tout emploi véritablement rémunérateur. <p>Une personne âgée de 60 à 64 ans peut également être admissible à une rente d'invalidité si, pour raison de santé, elle est incapable d'occuper son emploi habituel.</p> | <p align="center">Définition de l'invalidité</p> <p>Un cotisant peut être admissible à une rente d'invalidité :</p> <ul style="list-style-type: none"> • s'il est âgé de moins de 65 ans ; et • s'il est atteint d'une invalidité grave et prolongée qui le rend incapable d'occuper tout emploi véritablement rémunérateur. |
| <p align="center">Calcul de la rente</p> <p align="center">370 \$ + 75 % RRB*</p> <p>*RRB : La rente de retraite de base du cotisant invalide est la rente payable comme s'il avait 65 ans au moment de l'invalidité.</p> | <p align="center">Calcul de la rente</p> <p align="center">453 \$ + RRP*</p> <p>La partie uniforme de la rente est augmentée au montant de la pension de la Sécurité de la vieillesse (PSV)</p> <p>*RRP : La rente de retraite payable est la rente payable au moment où le cotisant devient invalide ; ou la rente de retraite payable à 60 ans, si le cotisant n'a pas encore cet âge au moment de l'invalidité.</p> |
| <p align="center">Calcul de la rente de retraite du bénéficiaire invalide qui atteint 65 ans</p> <p>La rente d'invalidité cesse d'être versée au moment où le bénéficiaire atteint 65 ans et est remplacée par la rente de retraite. Celle-ci est calculée comme si le bénéficiaire avait pris sa retraite au moment où il est devenu invalide, puis est indexée en fonction de la hausse des salaires. Un FAA s'applique sur le montant de rente versé pour tenir compte des mois où le bénéficiaire a reçu une rente d'invalidité entre 60 et 65 ans.</p> | <p align="center">Calcul de la rente de retraite du bénéficiaire invalide qui atteint 65 ans</p> <p>La partie uniforme de la rente d'invalidité cesse puisque le bénéficiaire devient admissible à la PSV du gouvernement fédéral.</p> <p>La partie variable (RRP) continue d'être versée et indexée en fonction de l'inflation.</p> |

Rente de conjoint survivant

| Dispositions actuelles | Propositions |
|--|---|
| <p align="center">Calcul de la rente</p> <p align="center">Avant 65 ans :</p> <p>Partie uniforme + 37,5 % RRB* Partie uniforme</p> <p>Moins de 45 ans, sans enfant : 95 \$ Moins de 45 ans, avec enfant : 344 \$ Moins de 45 ans, invalide : 370 \$ 45 à 54 ans : 370 \$ 55 à 64 ans : 400 \$</p> <p>*RRB : La rente de retraite de base du cotisant décédé est la rente payable comme si le cotisant décédé avait pris sa retraite à 65 ans.</p> <p align="center">Après 65 ans :</p> <p>60 % RRB.</p> | <p align="center">Calcul de la rente</p> <p align="center">Conjoint non retraité :</p> <p>Rente temporaire versée pendant trois ans et égale à la rente payable au titre de l'invalidité ; et transfert au compte du conjoint survivant de 60 % des gains inscrits au registre du cotisant décédé pendant la période de vie commune.</p> <p align="center">Conjoint à la retraite ou non cotisant et âgé de 65 ans ou plus :</p> <p>60 % RRP du cotisant décédé.</p> |

Rente d'orphelin

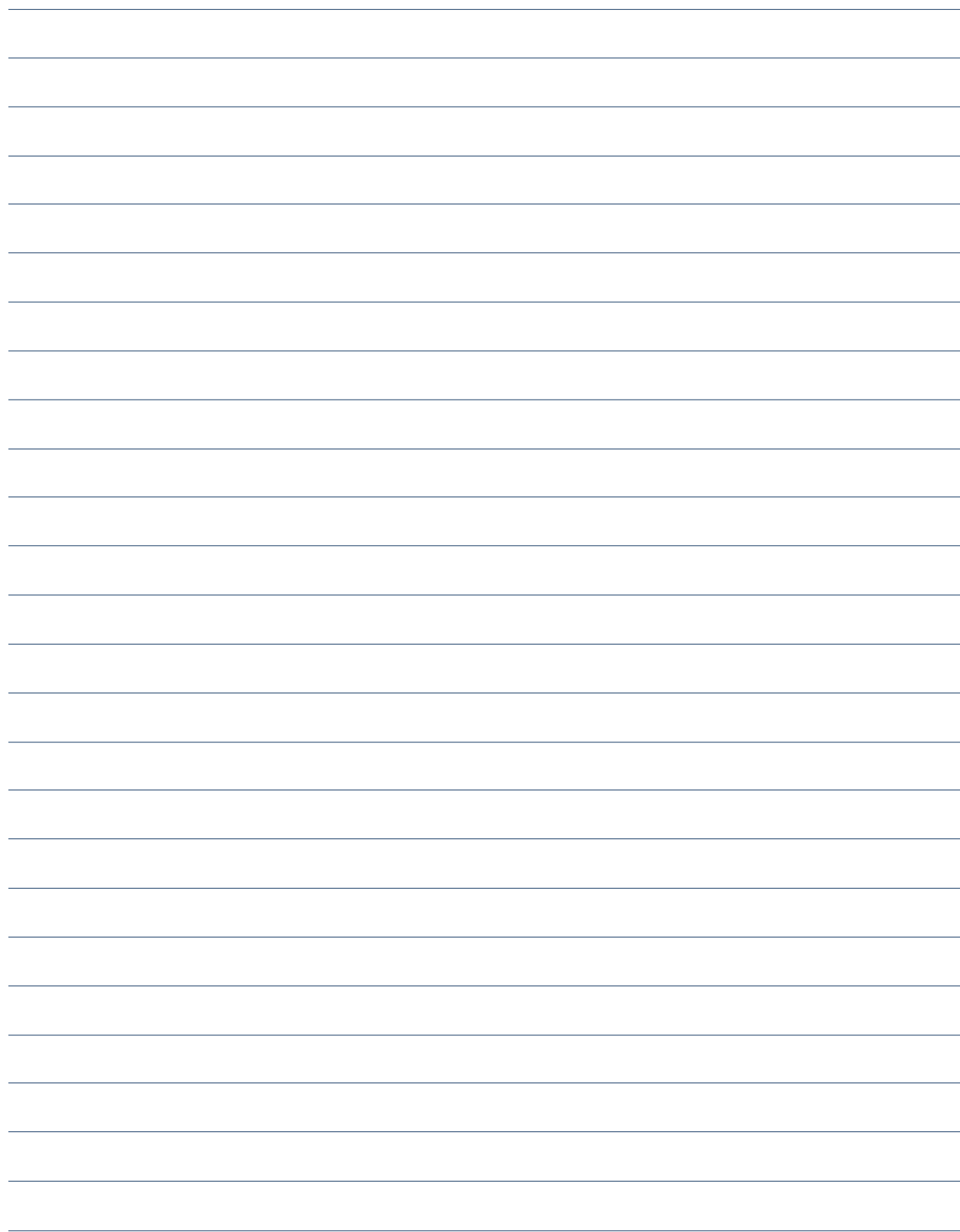
| Disposition actuelle | Proposition |
|---|--|
| <p>Rente payable à l'enfant mineur du cotisant décédé.</p> <p>Rente mensuelle de 59 \$ (en 2003), indexée en fonction de l'inflation.</p> | <p>Rente payable à l'enfant mineur du cotisant décédé.</p> <p>Rente mensuelle de 187 \$ (en 2003), indexée en fonction de l'inflation.</p> |

Rente d'enfant de personne invalide

| Disposition actuelle | Proposition |
|---|--|
| <p>Rente payable à l'enfant mineur du cotisant invalide.</p> <p>Rente mensuelle de 59 \$ (en 2003), indexée en fonction de l'inflation.</p> | <p>Deux orientations possibles :</p> <ul style="list-style-type: none"> • hausse de la rente au niveau de la rente d'orphelin ; ou • abolition de la rente à la suite de la hausse de la partie uniforme de la rente d'invalidité qui passe de 370 \$ à 453 \$ par mois. |

Rentes combinées

| Dispositions actuelles | Propositions |
|---|--|
| <p>Rente combinée retraite/survie pour les bénéficiaires âgés de 60 à 64 ans</p> <p>Le bénéficiaire peut cumuler les deux rentes. La somme de la partie variable de la rente de survie et de la rente de retraite ne peut toutefois dépasser la rente de retraite maximale compte tenu de l'âge du bénéficiaire au moment de sa retraite.</p> | <p>Cumul rente temporaire et rente de retraite</p> <p>Le conjoint survivant qui reçoit une rente temporaire peut demander sa rente de retraite s'il y est admissible. La somme de la partie variable de la rente de survie et de la rente de retraite ne peut toutefois dépasser la rente de retraite maximale compte tenu de l'âge du bénéficiaire au moment de sa retraite.</p> |
| <p>Rente combinée retraite/survie après 65 ans</p> <p>Un bénéficiaire peut recevoir une rente de retraite et une rente de conjoint survivant. Il ne cumule pas les deux rentes : il ne reçoit pas sa propre rente de retraite et 60 % de celle du cotisant décédé. Il reçoit plutôt la plus avantageuse des combinaisons suivantes :</p> <ul style="list-style-type: none"> • 100 % RR + 37,5 % RR du cotisant décédé ; • 60 % RR + 60 % RR du cotisant décédé. <p>La rente combinée est soumise à un plafond ; elle ne peut dépasser la rente de retraite maximale calculée en fonction de l'âge du bénéficiaire à la prise de sa retraite.</p> | <p>Cumul rente de retraite et rente de conjoint survivant</p> <p>Un bénéficiaire peut cumuler une rente de retraite et une rente de conjoint survivant. Le total versé ne peut toutefois dépasser la rente de retraite maximale calculée en fonction de l'âge du bénéficiaire à la prise de sa retraite.</p> |
| <p>Rente combinée invalidité/survie</p> <p>La rente d'invalidité et la rente de survie comprennent toutes les deux une partie uniforme. Le bénéficiaire reçoit la plus élevée des deux.</p> <p>Il reçoit aussi la somme des parties variables des deux rentes. Le total des parties variables ne peut dépasser la rente de retraite maximale.</p> | <p>Cumul rente temporaire et rente d'invalidité</p> <p>Le conjoint survivant invalide cumule la rente temporaire et la rente d'invalidité qu'il recevait au moment du décès.</p> <p>La somme des parties variables des rentes ne peut dépasser la rente de retraite maximale.</p> |



Adapter le Régime de rentes
aux nouvelles réalités du Québec

Document de consultation