



**MÉMOIRE DE L'INSTITUT CANADIEN DES ACTUAIRES
AU
GOUVERNEMENT DU QUÉBEC**

**COMMENTAIRES SUR LE DOCUMENT DE CONSULTATION AU SUJET
DU RÉGIME DE RENTES DU QUÉBEC INTITULÉ
*ADAPTER LE RÉGIME DE RENTES AUX NOUVELLES RÉALITÉS DU QUÉBEC***

LE 5 FÉVRIER 2004

Document 204005

Mémoire de l'Institut Canadien des Actuaires au gouvernement du Québec

Adapter le Régime de rentes aux nouvelles réalités du Québec

Introduction

L'Institut Canadien des Actuaires (ICA) est heureux de soumettre ses commentaires sur le document de consultation intitulé *Adapter le Régime de rentes aux nouvelles réalités du Québec*.

L'Institut Canadien des Actuaires (ICA) compte plus de 2 000 membres partout au Canada. Plusieurs d'entre eux œuvrent dans le domaine des régimes de retraite et participent à la conception, à l'administration et à la capitalisation des régimes de retraite en collaboration avec les promoteurs et les administrateurs de régimes, de même qu'avec les syndicats et les fiduciaires afin de concevoir, de financer et d'administrer leurs régimes de retraite. Ils jouent un rôle important dans la création des régimes de retraite et des programmes publics de sécurité du revenu, ainsi que dans l'établissement du niveau de capitalisation requis pour assurer la viabilité de ces régimes et programmes.

L'un des objectifs de l'ICA consiste à aider les gouvernements à mettre au point un système de sécurité du revenu à la retraite qui puisse combler de façon efficace les besoins de toutes les parties. L'ICA estime que le Régime de rentes du Québec (RRQ) est une composante essentielle de la protection du revenu de retraite des travailleurs québécois.

Le présent mémoire est structuré comme suit :

- Dans la première section, nous présentons nos commentaires sur l'orientation et les objectifs généraux des changements proposés.
- Dans les trois sections suivantes, nous présentons des commentaires plus précis sur les changements visant les prestations de retraite, d'invalidité et de survie.
- À la fin, nous présentons un bref résumé de nos observations et suggestions.

Nous serions heureux de rencontrer la Commission des affaires sociales qui examinera les commentaires soumis à l'égard du document de consultation et de répondre aux questions sur les observations figurant dans le présent mémoire.

I. Commentaires généraux

Nous sommes d'accord avec les objectifs généraux des changements proposés, notamment :

- Adapter le RRQ aux nouvelles réalités du Québec : En raison du vieillissement de la population et de l'évolution du marché du travail, certains ajustements s'imposent.
- Faciliter la transition du travail à la retraite : la retraite progressive est de plus en plus fréquente. Nous sommes d'accord avec l'idée d'apporter au RRQ des changements qui permettraient de réduire les obstacles à la retraite progressive sans entraîner de coûts additionnels.
- Préserver l'équivalence avec le Régime de pensions du Canada (RPC).
- Garantir la capitalisation raisonnable du RRQ.

Nous sommes favorables à l'idée d'adopter immédiatement des mesures pour maintenir la viabilité financière du RRQ tout en réduisant au minimum (dans toute la mesure du possible) le risque de disparités trop grandes entre les générations résultant de modifications apportées aux prestations ou aux taux de cotisation. Compte tenu de l'augmentation récente et considérable des taux de cotisation et compte tenu du fait que le document de consultation ne renferme aucune proposition visant à les abaisser, le RRQ pourrait sembler moins avantageux pour les jeunes travailleurs et les personnes qui entreront à l'avenir sur le marché du travail que pour celles qui sont déjà à la retraite ou près de l'être. Cela pourrait soulever de graves préoccupations au sujet des disparités entre les générations, qui pourraient par surcroît être intensifiées par le vieillissement de la population et les pressions exercées au chapitre du fardeau fiscal plus élevé pour les futurs travailleurs (principalement attribuable à la hausse des coûts des soins de santé).

Si les ajustements proposés aux prestations donnent l'impression de favoriser certaines générations de travailleurs aux dépens d'autres, le gouvernement pourrait souhaiter envisager d'autres approches de façon à en répartir autrement l'incidence entre les générations. Par exemple, modifier la formule d'indexation appliquée aux retraités actuels pourrait être une solution pour faire porter une partie des conséquences des ajustements apportés aux prestations aux générations antérieures de participants au RRQ.

Nous sommes en faveur d'un examen périodique des dispositions du RRQ afin de procéder, s'il y a lieu, à des rajustements financiers. Une réserve nettement inférieure ne constituerait pas une avenue appropriée, car il en résulterait un fardeau plus élevé pour les générations futures de cotisants.

Nous appuyons également un examen périodique visant à mieux faire correspondre le RRQ aux priorités sociales et financières du Québec. Nous préconisons toutefois l'équivalence entre le RRQ et le RPC en vue de réduire les obstacles à la mobilité des travailleurs. Même si certains changements proposés (p. ex., nouvelle définition de l'invalidité et rentes d'orphelin plus élevées) seraient un pas dans cette direction, les plus importants changements (c.-à-d., ceux portant sur les prestations de retraite) nuiraient à l'équivalence, à moins que des changements analogues ne soient apportés au RPC. Nous invitons les membres des équipes responsables du RRQ et du RPC à coordonner leurs efforts au moment d'analyser et de suggérer des changements. Nous reconnaissons toutefois qu'à moins d'une fusion entre le RRQ et le RPC, l'équivalence absolue au chapitre tant des cotisations que des prestations est impossible à long terme en raison des différences dans les tendances démographiques et les résultats financiers (p. ex., rendement des placements des caisses de retraite).

Selon le document de consultation, l'adoption des changements proposés permettrait d'abaisser légèrement les coûts et de ramener l'écart entre le taux de cotisation d'équilibre et le taux de cotisation fixé par la loi (soit 9,9 %) dans la zone de tolérance de 0,3 %. Le document de consultation ne propose aucune augmentation des cotisations. Il semble donc favoriser le maintien de la parité avec le RPC pour ce qui est des cotisations, alors que les changements proposés au chapitre des prestations de retraite représentent un pas important dans la direction contraire de l'équivalence. Nous craignons que les travailleurs ne sachent plus très bien les prestations auxquelles ils ont droit, en particulier s'ils se déplacent à l'intérieur du pays, si nous permettons des écarts significatifs entre les prestations de retraite offertes en vertu du RRQ et celles versées en vertu du RPC. Voilà pourquoi, selon nous, il serait avantageux dans une certaine mesure de maintenir les mêmes prestations de retraite dans le cadre des deux régimes, même si ceci entraîne un léger écart dans les taux de cotisation.

Compte tenu de la nature complexe des changements proposés visant les prestations, nous exhortons le gouvernement à donner des exemples plus généralisés pour en expliquer, dans des termes non techniques, les répercussions aux médias et au public. Le document publié en décembre 2003 (Étude présentant les impacts des propositions) est très utile à cet égard. Nous estimons toutefois que d'autres documents explicatifs pourraient aider à mettre en lumière certains volets des propositions, spécialement l'éventuelle réduction des prestations de retraite pour la plupart des travailleurs prenant leur retraite à l'âge de 60 ans.

II. Changements proposés aux prestations de retraite

Commentaires à l'égard de l'ensemble des changements aux prestations de retraite

Nous croyons savoir que d'après les hypothèses d'évaluation appliquées par la Régie des rentes du Québec, l'incidence générale sur les coûts des changements proposés au titre des prestations de retraite est minime. En fait, ils auraient pour effet général net d'abaisser les prestations des cotisants qui prennent une retraite anticipée et d'augmenter celles des cotisants qui prennent une retraite plus tardive. On peut donc s'attendre à ce que ces changements incitent les travailleurs à prendre leur retraite plus tard.

Or, le RRQ, pour bien des travailleurs, n'est pas la principale source de revenu de retraite. Voilà pourquoi nous ne nous attendons pas à ce que les changements aux prestations de retraite aient des répercussions importantes sur les résultats au titre de l'âge de la retraite, à moins que des changements analogues ne soient apportés aux régimes de retraite des employeurs. La législation actuellement en vigueur en matière de retraite pose des obstacles importants pour les régimes de retraite d'employeurs qui souhaitent réduire les subventions de retraite anticipée pour les prestations pour services antérieurs. Si le gouvernement veut encourager les retraites plus tardives, il devrait envisager la possibilité d'adopter des mesures législatives afin de faciliter les modifications aux régimes de retraite des employeurs pour ce qui est des prestations pour services antérieurs.

Compte tenu des changements proposés, il ne sera pas évident pour les cotisants qui travaillent après 60 ans de déterminer l'âge le plus avantageux pour eux de présenter une demande de prestations de retraite. Nous prévoyons que beaucoup de travailleurs demanderont de l'information à ce sujet. Nous suggérons de préparer du matériel d'information sur cette question.

Élimination du critère des gains pour le versement des prestations pour retraite anticipée

(une personne peut demander le versement des prestations avant l'âge de 65 ans même si elle continue à travailler)

Nous croyons savoir qu'associée à la nouvelle formule de rente, l'incidence sur les coûts de cette mesure est pratiquement neutre. Cependant, nous pensons que sa mise en œuvre en 2008 avant la mise en œuvre intégrale de la nouvelle formule de rente (c.-à-d. en 2012) pourrait faire augmenter les coûts. Nous suggérons d'évaluer la mesure dans laquelle la mise en œuvre de ces deux mesures à des dates différentes est appropriée compte tenu des pressions exercées aux fins de la réduction des coûts.

Nous nous attendons à ce que ce changement exerce des pressions pour que des modifications analogues soient apportées aux régimes de retraite des employeurs (c.-à-d. permettre le versement des rentes aux employés admissibles à la retraite qui continuent de travailler). Les organismes de surveillance des régimes de retraite et les autorités fiscales devraient conjuguer leurs efforts pour établir de nouvelles règles qui offriraient davantage de souplesse aux régimes de retraite des employeurs relativement à la retraite progressive.

Hausse accrue en cas de premier versement après l'âge de 65 ans

Nous croyons comprendre que l'augmentation actuelle de 0,5 % par mois en cas de retraite ajournée n'est pas suffisante et produit une valeur actuarielle moins élevée que si le cotisant avait demandé le versement à compter de 65 ans. Nous appuyons le relèvement de ce pourcentage à 0,7 % par mois afin que ce soit plus équitable envers les cotisants qui choisissent de percevoir un premier versement après l'âge de 65 ans.

Modification à la formule de rente

(rente intégrale après 40 ans de cotisations)

La nouvelle formule de rente semble plus équitable, car elle cadrerait davantage avec la durée de la période réelle de cotisation du travailleur.

Cependant, comme nous l'avons déjà mentionné, nous avons des réserves à l'égard des conséquences de cette modification sur la coordination des prestations du RRQ et du RPC.

III. Changements proposés aux prestations d'invalidité

Nous sommes d'accord avec la proposition visant à supprimer la définition assouplie de l'invalidité pour les personnes entre 60 et 64 ans pour les raisons mentionnées dans le document de consultation; cela permettrait en outre d'accroître l'équivalence entre le RRQ et le RPC.

Les modifications proposées au calcul de la prestation d'invalidité semblent raisonnables. Toutefois, leur adoption soulèverait des préoccupations touchant le manque d'uniformité avec les dispositions du RPC.

Le document de consultation pose la question suivante à l'égard de la rente d'enfant de personne invalide :

1. devrait-on l'augmenter au niveau de la rente d'orphelin proposée?
2. devrait-on l'éliminer?

Nous sommes en faveur d'éliminer la rente d'enfant de personne invalide, car l'objet premier des prestations d'invalidité du RRQ devrait être de compenser la perte de revenu d'emploi pour cause d'invalidité.

IV. Changements proposés aux prestations de survie

Nos commentaires ne portent que sur les prestations payables aux survivants des cotisants qui décèdent avant le début du service de la rente.

Conformément aux dispositions actuelles, le RRQ verse des rentes viagères aux conjoints des travailleurs décédés. Avec les changements proposés, le RRQ mettra davantage l'accent sur les besoins à court terme des survivants et offrira une protection après la retraite davantage conforme à celle fournie par les régimes de retraite des employeurs. Nous sommes d'accord avec le concept général de ces changements, car ainsi le RRQ mettra davantage l'accent sur le fait d'offrir une protection du revenu de retraite adéquate.

Nous appuyons l'adoption de mesures transitoires visant à minimiser l'impact des propositions de modifications pour les conjoints plus âgés qui ont moins participé au marché du travail que les générations plus jeunes.

V. Résumé

- Nous sommes d'accord avec les objectifs généraux des changements proposés.
- Nous encourageons le gouvernement à envisager d'autres mesures pour tenir compte de l'équité entre les générations.
- Nous favorisons une plus grande uniformité entre le RRQ et le RPC.
- Il y a lieu de maintenir une certaine uniformité avec le RPC au chapitre des prestations de retraite, même si cela entraîne un léger écart dans le taux de cotisation entre les deux régimes.
- Nous invitons le gouvernement à donner des exemples plus généralisés des répercussions des changements proposés.
- Si le gouvernement souhaite encourager les retraites plus tardives, il devrait envisager la possibilité d'adopter des mesures législatives afin de faciliter des modifications aux régimes de retraite des employeurs pour ce qui est des prestations pour services antérieurs.
- Nous suggérons de préparer du matériel d'information facile à comprendre sur l'âge le plus avantageux pour commencer à toucher une rente.
- Nous suggérons de déterminer s'il convient de mettre en œuvre les changements proposés aux prestations de retraite à des dates différentes.
- Le gouvernement devrait envisager la possibilité de modifier la législation en matière de retraite pour permettre aux administrateurs de régimes de retraite d'employeurs aux employés admissibles à la retraite qui continuent de travailler la possibilité de toucher une rente.
- Nous appuyons le relèvement du pourcentage d'augmentation en cas de retraite ajournée de 0,5 % à 0,7 % par mois.
- Nous sommes d'accord avec la proposition visant à supprimer la définition assouplie de l'invalidité pour les personnes entre 60 et 64 ans.
- Nous sommes en faveur de l'élimination de la rente d'enfant de personne invalide.
- Nous appuyons l'adoption de mesures transitoires visant à minimiser l'impact des propositions de modifications pour les conjoints plus âgés qui ont moins participé au marché du travail que les générations plus jeunes.