

Une réforme du Régime
de rentes du Québec

*POUR
VOUS ET
VOS ENFANTS :
GARANTIR L'AVENIR
DU RÉGIME DE
RENTES DU
QUÉBEC*

Québec 

*Pour obtenir d'autres exemplaires de ce document,
vous pouvez en faire la demande à la :*

*Direction des communications
Régie des rentes du Québec
2600, boulevard Laurier
Sainte-Foy (Québec)
G1V 4T3*

*Téléphone : (418) 643-8309
Télécopieur : (418) 643-9012*

*Il est également disponible sur Internet au :
[http://www.gouv.qc.ca/gouv/francais/minorg/msr/
rrq/rrq_intro.html](http://www.gouv.qc.ca/gouv/francais/minorg/msr/rrq/rrq_intro.html)*

English translation available upon request.

*Dépôt légal : Bibliothèque nationale du Québec,
1996*

ISBN 2-550-30385-7

Message de la Ministre

Préparer aujourd'hui les retraites de demain

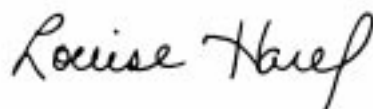
Je suis fière de vous présenter ce document de consultation sur l'avenir du Régime de rentes du Québec qui témoigne de la volonté du gouvernement du Québec d'agir pour assurer la sécurité financière des retraités actuels et futurs. Il nous invite à agir immédiatement et à cesser de remettre à plus tard les actions qu'il nous faudrait entreprendre aujourd'hui.

Les propositions qui y sont exposées visent à garantir le financement du Régime de rentes du Québec et à établir l'équité entre les générations de cotisantes et de cotisants. Les coûts associés au vieillissement de la population exigent en effet que nous prenions rapidement les mesures qui s'imposent. Le gouvernement du Québec envisage plusieurs options pour atteindre son objectif. Des propositions pour hausser le taux de cotisation, accroître le nombre de travailleurs couverts par le Régime et établir une plus grande équité entre les bénéficiaires de certaines des prestations sont soumises à la consultation. Ces mesures permettraient de rééquilibrer le financement du Régime de rentes et d'assurer aux Québécoises et Québécois qui arriveront à la retraite au cours des prochaines décennies, les rentes de retraite prévues dans le régime. Ces propositions s'inspirent des principes d'équité, de solidarité et de responsabilité.

Pour sa part, le gouvernement fédéral a annoncé qu'à compter de 2001, il remplacera la pension de la Sécurité de la vieillesse et le Supplément du revenu garanti par la Prestation aux aîné(e)s. Cette nouvelle mesure, qui lie l'ensemble des prestations versées au retraité à l'importance des autres revenus, risque d'avoir des conséquences importantes pour les prochaines générations d'aînés. Il importe de les faire connaître, d'en débattre et d'en démontrer les effets pour le Québec.

J'invite donc la population et les organismes qui la représentent à se pencher sur les options qui sont présentées dans ce livre vert et à préparer leurs commentaires pour la commission parlementaire qui se tiendra sur cette question à l'automne 1996. Les résultats de ces consultations nous guideront dans les choix que nous devons faire pour garantir l'avenir du Régime de rentes du Québec.

*La ministre d'État de l'Emploi et de la Solidarité,
ministre responsable de la Condition féminine,
ministre de la Sécurité du revenu, de la Jeunesse, de la Famille et de l'Action communautaire autonome,*



Louise Harel

Table des matières

Introduction1

Chapitre 1

La sécurité du revenu à la retraite au Québec

1 • Les sources de revenu à la retraite 3

2 • Le revenu des personnes âgées de 65 ans ou plus au Québec 8

3 • Un environnement de travail changeant 9

Résumé synthèse 11

Chapitre 2

Garantir l'avenir du Régime de rentes du Québec et assurer un financement plus équitable

Le mode de financement du Régime de rentes du Québec 13

Les facteurs d'augmentation du taux de cotisation du Régime de rentes 14

Partie 1 : Les lacunes du Régime de rentes 16

1 • Le financement actuel du Régime n'est pas équitable envers les futurs cotisants 16

2 • Les cotisants ont une confiance mitigée dans l'avenir du Régime de rentes 17

3 • Les travailleuses et les travailleurs à faible revenu ne sont pas protégés 18

4 • Les gains soumis à cotisation diffèrent des gains servant au calcul des prestations 18

Partie 2 : Un régime public d'épargne-retraite qui doit être fondé sur l'équité, la solidarité et la responsabilité 19

Les principes 20

Les objectifs 21

Partie 3 : Les options envisagées pour assurer l'avenir du Régime de rentes 21

1 • Une progression importante du taux de cotisation 22

2 • L'élargissement de l'assiette de cotisation 23

3 • Le choix du niveau de la réserve 24

4 • Le réaménagement des prestations 26

5 • Les incidences sur le taux de cotisation 30

Résumé synthèse 33

Chapitre 3

La Prestation aux aîné(e)s : un projet d'assistance fortement critiquable

Des mesures fédérales axées sur l'assistance 35

1 • La pension de la Sécurité de la vieillesse : un élément déterminant dans la planification du Régime de rentes du Québec 35

2 • La fin de l'universalité de la pension de la Sécurité de la vieillesse 36

3 • L'autonomie financière des personnes âgées dépendra de la situation financière du gouvernement fédéral 37

4 • La Prestation aux aîné(e)s : un système qui pénalise les personnes prévoyantes 38

5 • La Prestation aux aîné(e)s : un programme qui soulève plusieurs questions 39

Résumé synthèse 40

Conclusion 41

Annexes 43

Liste des graphiques

Graphique 1	Taux de participation des travailleurs à un régime privé de retraite selon leur revenu total pour l'année 1994	7
Graphique 2	Sources de revenus des personnes âgées de 65 ans ou plus au Québec pour l'année 1993	8
Graphique 3	Pourcentage de la population âgée de 65 ans ou plus par rapport à la population âgée de 20 à 64 ans	14
Graphique 4	Croissance de la masse salariale et taux de rendement de la caisse du Régime de rentes du Québec en termes réels	15
Graphique 5	Évolution du rapport entre la réserve à la fin d'une année et les sorties de fonds de l'année suivante, selon divers objectifs de réserve	25
Graphique 6	Évolution de la Prestation aux aîné(e)s pour une personne seule, selon le revenu	38
Graphique 7	Population du Québec (par groupe d'âge quinquennal)	46
Graphique 8	Évolution du rapport entre la réserve à la fin d'une année et les sorties de fonds de l'année suivante	48

Liste des tableaux

Tableau 1	Évolution du revenu réel moyen des individus au Québec selon le groupe d'âge	8
Tableau 2	Rapport entre les gains soumis à cotisation et les gains sur lesquels sont calculées les prestations, et taux effectif de cotisation au Régime de rentes du Québec en 1996	19
Tableau 3	Séquences d'augmentation rapide du taux de cotisation proposées pour le Régime de pensions du Canada (en pourcentage)	22
Tableau 4	Grille d'exemption	23
Tableau 5	Effets de la réduction des prestations proposées pour le Régime de pensions du Canada appliquée au Régime de rentes du Québec	26
Tableau 6	Incidences des mesures sur le taux de cotisation	31
Tableau 7	Taux de remplacement du revenu selon les gains de travail	37
Tableau 8	Projection de la réserve	49
Tableau 9	Projections des sorties de fonds et du taux de répartition en fonction de certaines variables économiques	50

Liste des annexes

Annexe 1	Les principaux paramètres du Régime de rentes du Québec en 1996	44
Annexe 2	Principaux résultats de l'analyse actuarielle au 31 décembre 1994	45

Introduction

Avec le présent livre vert, le gouvernement du Québec expose diverses options pour assurer l'avenir du Régime de rentes du Québec et en garantir un financement plus équitable. Trois chapitres principaux composent ce document de consultation.

Le premier chapitre donne une brève description du système actuel de sécurité du revenu à la retraite au Québec. Le système est comparé à une maison à trois étages où chacun des étages correspond à un type de mesures spécifiques.

Les mesures fédérales d'assistance qui comprennent :

- la pension de la Sécurité de la vieillesse, le Supplément de revenu garanti, l'Allocation au conjoint et la future Prestation aux aîné(e)s¹ dont la mise en place est prévue pour 2001.*

Les mesures d'assurance sont pour leur part constituées :

- du Régime de rentes du Québec ;*
- des instruments privés d'épargne-retraite, soit les régimes complémentaires de retraite et le régime enregistré d'épargne-retraite.*

Le chapitre 2 traite du Régime de rentes du Québec et de son financement. Il décrit d'abord son mode de financement, le contexte économique et démographique dans lequel il a évolué lors des 30 dernières années ainsi que les facteurs qui ont contribué à faire augmenter les coûts du Régime. Sont aussi abordés de façon plus détaillée les problèmes d'équité entre les

générations de cotisants, la confiance mitigée dans l'avenir du Régime de rentes, la participation au Régime des travailleurs à faible revenu et la différence entre les gains soumis à cotisation et les gains servant au calcul des prestations. Après avoir énoncé les principes qui soutiennent le Régime de rentes, diverses options pour assurer l'avenir du Régime y sont également présentées : ce sont une progression importante du taux de cotisation, l'élargissement de l'assiette de cotisation, le choix du niveau de la réserve et le réaménagement des prestations.

Le chapitre 3 traite, quant à lui, de la nouvelle Prestation aux aîné(e)s, qui doit entrer en vigueur en 2001, et de ses conséquences sur le revenu des retraités.

Pour une consultation rapide du document, on pourra s'en remettre au résumé synthèse qui constitue la conclusion de chacun des chapitres.

¹. Le gouvernement fédéral, dans son document de consultation publié lors du dépôt du budget le 6 mars 1996, utilise les parenthèses pour féminiser le nom de la mesure.

Chapitre 1

La sécurité du revenu à la retraite au Québec

1 • Les sources de revenu à la retraite

Au Québec, le système actuel de sécurité du revenu à la retraite se compare à une maison à trois étages : le premier étage regroupe les mesures d'assistance gérées par le gouvernement fédéral, à savoir la pension de la Sécurité de la vieillesse, le Supplément de revenu garanti, l'Allocation au conjoint et la future Prestation aux aîné(e)s ; le deuxième étage renvoie au Régime de rentes du Québec ; le troisième comprend les régimes complémentaires de retraite de même que les régimes enregistrés d'épargne-retraite. Ces deux derniers étages constituent des mesures d'assurance.

Des mesures d'assistance

Les mesures d'assistance ont pour objectif principal de venir en aide aux personnes âgées dont les revenus sont insuffisants et de lutter ainsi contre la pauvreté. Il n'y a pas de caisse spécifique rattachée au financement de ces mesures : elles sont financées par le Fonds consolidé du revenu du gouvernement fédéral, c'est-à-dire par les impôts des contribuables. À ce titre, elles dépendent directement de l'état des finances publiques et des priorités gouvernementales fédérales en matière d'affectation des ressources financières.

La Loi sur la Sécurité de la vieillesse prévoit trois mesures d'assistance : la pension de la Sécurité de la vieillesse, le Supplément de revenu garanti et l'Allocation au conjoint. Cependant, dès 2001, les deux premières mesures seront remplacées par la Prestation aux aîné(e)s.

Le premier étage : des mesures fédérales axées sur l'assistance

La pension de la Sécurité de la vieillesse

La pension de la Sécurité de la vieillesse est une allocation uniforme, indexée trimestriel-

LA SÉCURITÉ DU REVENU À LA RETRAITE AU QUÉBEC

	Mesures	Financement	
	3. Régimes privés de retraite : • régimes enregistrés d'épargne-retraite ; • régimes complémentaires de retraite.	• Cotisations des travailleurs. • Cotisations des travailleurs et des employeurs.	Assurance
	2. Régime de rentes du Québec. (Régime de pensions du Canada.)	Cotisations des travailleurs et des employeurs sur la masse salariale soumise à cotisation.	
	1. Sécurité de la vieillesse • Pension de la Sécurité de la vieillesse. • Supplément de revenu garanti. • Allocation au conjoint. (Prestation aux aîné(e)s à compter de 2001).	Fonds consolidé du revenu du gouvernement fédéral (impôt des contribuables).	Assistance

lement en fonction de l'évolution de l'indice des prix à la consommation et versée à tous les Canadiens âgés de 65 ans ou plus qui répondent à certaines conditions de résidence. En 1995, le montant annuel maximal de la pension de la Sécurité de la vieillesse était de 4 690 \$.

Depuis 1989, une partie de l'allocation est récupérée pour les personnes dont le revenu annuel dépasse un certain seuil.

Le Supplément de revenu garanti

Le Supplément de revenu garanti est destiné à la clientèle des aînés à faible revenu qui reçoivent la pension de la Sécurité de la vieillesse. La prestation varie selon les revenus et la situation familiale et elle est indexée trimestriellement en fonction de l'inflation. En 1995, la prestation annuelle maximale a été de 5 574 \$ pour une personne seule et de 3 631 \$ pour une personne vivant en couple. La moitié des per-

sonnes âgées de 65 ans ou plus du Québec reçoivent le Supplément de revenu garanti.

Le Supplément de revenu garanti constitue une mesure d'assistance dont l'importance diminue dès que la personne ou le couple peuvent subvenir à leurs besoins d'une autre façon : pour chaque dollar de revenu provenant d'une autre source que la pension de la Sécurité de la vieillesse, le montant de Supplément de revenu garanti baisse de 0,50 \$. Ainsi, plus les revenus augmentent, moins le Supplément de revenu garanti est important.

L'Allocation au conjoint

L'Allocation au conjoint est versée à certaines personnes âgées de 60 à 64 ans, et elle cesse lorsque son bénéficiaire atteint l'âge de 65 ans. Pour bénéficier de ce programme, il faut avoir un conjoint âgé de 65 ans ou plus qui reçoit la pension de la

Sécurité de la vieillesse, ou être veuf ou veuve. L'Allocation au conjoint varie selon les revenus et la situation familiale. En 1995, la prestation annuelle maximale a été de 9 186 \$ pour un veuf ou une veuve et de 8 321 \$ pour le conjoint d'un bénéficiaire de la pension de la Sécurité de la vieillesse.

La Prestation aux aîné(e)s

Dès 2001, cette mesure d'assistance remplacera la pension de la Sécurité de la vieillesse, le Supplément de revenu garanti de même que les crédits d'impôt en raison de l'âge et pour revenus de pension². La Prestation aux aîné(e)s sera établie en fonction du revenu familial et s'adressera d'abord aux couples et aux personnes seules, à faible et à moyen revenu.

Tout comme la pension de la Sécurité de la vieillesse, la Prestation aux aîné(e)s sera versée aux personnes âgées de 65 ans ou plus. Toute personne âgée de 60 ans ou plus au 31 décembre 1995 de même que son conjoint, peu importe son âge, auront le choix de passer au nouveau système ou de continuer à bénéficier de la Sécurité de la vieillesse selon les modalités actuellement en vigueur.

Des mesures d'assurance

Les mesures d'assurance ont pour objet de permettre une certaine continuité du revenu de travail afin de prévenir une chute trop importante du niveau de vie au moment de la retraite. Dans ce type de mesure, les travailleurs et les employeurs (sauf pour les REER) cotisent à une caisse de retraite, et les sommes ainsi économisées servent à payer les rentes des futurs retraités. Les travailleurs doivent cotiser durant 35 à 40 ans pour disposer d'une rente de retraite qui sera versée jusqu'au décès, c'est-à-dire généralement sur une période de 15 à 20 ans. Le parti-

cipant au régime possède toujours un compte individuel où sont inscrits le montant de ses cotisations, l'actif accumulé ou les gains servant au calcul de sa rente. Contrairement aux mesures d'assistance, les prestations ne sont pas réduites en fonction des autres revenus de l'individu ou du couple : le droit à une rente dépend strictement des cotisations versées au régime. Les mesures d'assurance comprennent le Régime de rentes du Québec et les régimes privés de retraite.

Le deuxième étage : le Régime de rentes du Québec

Le Régime de rentes du Québec, comme son pendant ailleurs au Canada, le Régime de pensions du Canada, est un régime public d'épargne-retraite basé sur des cotisations partagées entre les employeurs et les travailleurs. Il couvre l'ensemble des travailleurs dont les gains annuels sont supérieurs à 3 500 \$ en 1996.

Le taux de cotisation est de 5,6 % des gains assurables, pour une cotisation annuelle maximale de 1 786,40 \$ en 1996, soit 893,20 \$ provenant du travailleur et 893,20 \$ de l'employeur.

Le Régime de rentes du Québec offre une protection financière de base contre la perte du revenu d'emploi résultant de la retraite, de l'invalidité ou du décès. La rente de retraite à laquelle il donne droit équivaut à 25 % des gains moyens du cotisant, pour un montant annuel maximal, en 1996, de 8 725 \$ à l'âge de 65 ans.

Au 31 décembre 1995, le Régime de rentes du Québec disposait d'une caisse de 15,2 milliards de dollars, déposée au Fonds général de la Caisse de dépôt et placement du Québec. Plus de 3 millions de travailleurs ont cotisé au Régime en 1995. Il comptait alors plus de 1 million de bénéficiaires dont 757 000 recevaient la rente de retraite.

². L'Allocation au conjoint ne sera pas intégrée à la Prestation aux aîné(e)s.

En 1995, 4,7 milliards de dollars ont été versés, soit 3,2 milliards en rentes de retraite, 1,1 milliard en rentes de conjoint survivant et en prestations de décès et finalement 400 millions en rentes d'invalidité.

Le troisième étage : les régimes privés de retraite

Les régimes privés de retraite regroupent les régimes complémentaires de retraite, connus aussi sous le nom de régimes d'entreprises, et les régimes enregistrés d'épargne-retraite (REER).

Le régime complémentaire de retraite

Le régime complémentaire de retraite est généralement mis en place par l'employeur sur une base volontaire. Il s'agit d'un contrat en vertu duquel les travailleurs et l'employeur (ou dans certains cas, l'employeur seul) s'engagent à déposer périodiquement un montant d'argent dans une caisse de retraite. Ces régimes sont soumis à des règles fiscales et régis par la *Loi sur les régimes complémentaires de retraite*, dont l'application relève de la Régie des rentes du Québec. Il existe des lois comparables ailleurs au Canada de même qu'au niveau fédéral. Quant aux employés du secteur public, ils sont généralement assujettis à des lois particulières.

Au Québec, il y a près de 4 500 régimes différents auxquels participent 1 360 000 travailleurs. Environ 2 500 régimes, touchant 500 000 participants, sont sous la surveillance de la Régie des rentes du Québec.

Quelque 50 % des travailleurs québécois sont protégés par un régime complémentaire de retraite, mais le taux de participation varie grandement selon le secteur d'activité :

- la presque totalité des travailleurs du secteur public participent à un tel régime ;
- le tiers seulement des travailleurs du secteur privé en bénéficient.

À l'intérieur même du secteur privé, on note d'importantes disparités :

- dans la grande entreprise, la moitié des travailleurs participent à un régime complémentaire de retraite ;
- dans les petites et moyennes entreprises, c'est le cas pour seulement 5 % des travailleurs.

Le régime enregistré d'épargne-retraite

Le régime enregistré d'épargne-retraite (REER) est un régime individuel dont les règles sont fixées par la *Loi de l'impôt sur le revenu*. L'objectif de ce type de régime est d'inciter la travailleuse, le travailleur à épargner en vue de sa retraite, en lui permettant de différer l'impôt à payer sur les sommes ainsi économisées.

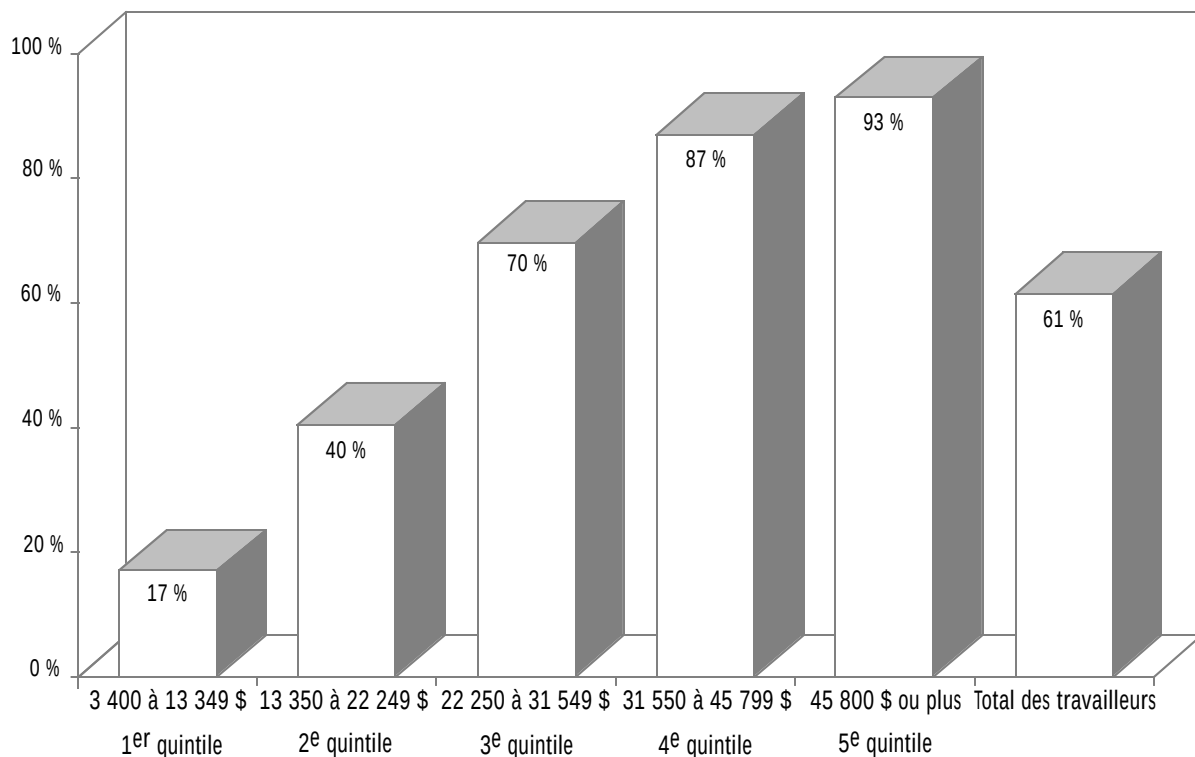
Les sommes versées dans un REER sont déductibles du revenu imposable jusqu'à concurrence de 18 % du revenu de l'année précédente, et le calcul tient compte des autres valeurs acquises dans un régime complémentaire de retraite. Le plafond des cotisations à un REER est de 13 500 \$ en 1996, toute cotisation non utilisée pouvant être reportée aux années subséquentes.

Contrairement au régime complémentaire de retraite, le REER n'est pas immobilisé : des fonds peuvent en être retirés en tout temps avant l'âge de la retraite.

Dans l'ensemble, au Québec, six travailleurs sur dix cotisent soit à un régime complémentaire, soit à un REER, soit aux deux. Toutefois, le taux de participation varie fortement selon le revenu, comme l'illustre le graphique suivant.

Graphique 1

Taux de participation des travailleurs* à un régime privé de retraite selon leur revenu total pour l'année 1994



*Un travailleur est toute personne qui a cotisé au Régime de rentes du Québec au cours de l'année 1994, c'est-à-dire dont les gains sont supérieurs à l'exemption générale, soit 3 400 \$ en 1994.

Chez les travailleurs à revenu élevé (les 20 % les plus riches, soit le 5^e quintile), le taux de participation à un régime privé de retraite atteint 93 %, et près de la moitié de ces travailleurs (42 %) participent à la fois à un régime complémentaire de retraite et à un REER.

Chez les travailleurs à faible revenu (les 20 % les plus pauvres, soit le 1^{er} quintile), le taux de participation à un régime privé de retraite n'est que de 17 %, et moins de 1 % participent aux deux types de régimes.

Chez les travailleurs à revenu moyen (entre 22 250 \$ et 31 549 \$, soit le 3^e quintile), le taux de participation à un régime privé de retraite atteint 70 % et 17 % d'entre eux cotisent aux deux types de régimes.

Parmi les travailleuses et les travailleurs participant à un régime privé de retraite, tous n'accumulent pas nécessairement une rente adéquate, c'est-à-dire une rente qui, lorsqu'elle est combinée à la prestation du Régime de rentes du Québec, remplacera, au moment de la retraite, 70 % des revenus de travail.

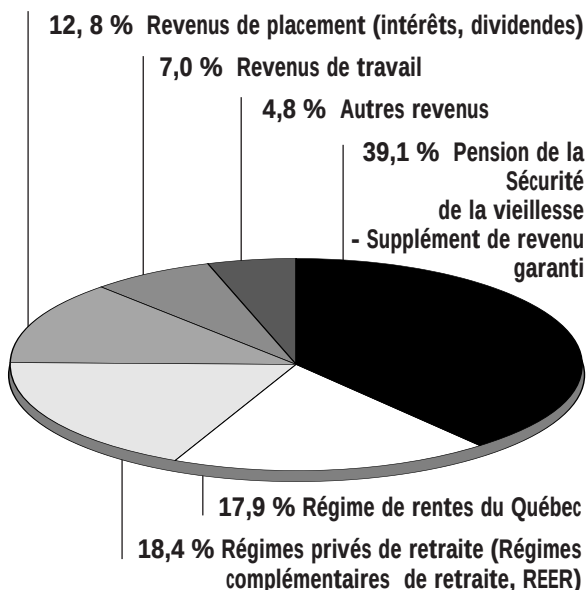
Par ailleurs, dans l'ensemble, quatre travailleurs québécois sur dix ne participent à aucun régime privé de retraite et ne pourront compter, à la retraite, que sur le Régime de rentes et sur les mesures d'assistance du gouvernement fédéral.

2 • Le revenu des personnes âgées de 65 ans ou plus au Québec

Des analyses révèlent qu'en 1993, 39 % du revenu global des personnes âgées de 65 ans ou plus du Québec provenait des mesures d'assistance (la pension de la Sécurité de la vieillesse et le Supplément de revenu garanti). Le Régime de rentes du Québec et les régimes privés de retraite (les régimes complémentaires de retraite et les REER) constituaient chacun 18 % du revenu en cause. Le Graphique 2 illustre ces données.

Graphique 2

Sources de revenus des personnes âgées de 65 ans ou plus au Québec pour l'année 1993



Au Québec, le revenu annuel moyen des personnes âgées de 65 ans ou plus s'élevait, en 1993, à 16 220 \$, atteignant 20 800 \$ chez les hommes et 12 960 \$ chez les femmes.

Par ailleurs, 66 % de l'ensemble des Québécoises et des Québécois de 65 ans ou plus bénéficiaient d'un revenu annuel inférieur à 15 000 \$; c'était le cas pour 78 % des femmes et pour 47 % des hommes.

Cependant, la situation financière des personnes âgées s'est améliorée de façon marquée par rapport à l'ensemble de la population. Le Tableau 1 compare l'évolution du revenu moyen des individus entre 1981 et 1993. Les personnes âgées de 65 ans ou plus constituent le seul groupe dont le pouvoir d'achat a crû de façon importante au cours de cette période.

Tableau 1

Évolution du revenu réel moyen des individus au Québec selon le groupe d'âge

	Revenu moyen en dollars de 1993		
Groupe d'âge	1981*	1993	Pourcentage annuel moyen d'augmentation %
	\$	\$	
18 à 34 ans	18 700	17 215	- 0,6
35 à 64 ans	24 475	25 035	+ 0,2
65 ans ou plus	14 014	16 220	+ 1,2
Total	20 752	21 115	+ 0,1

* Pour le ramener en dollars de 1993, le revenu moyen de l'année 1981 a été augmenté de 73 %, ce qui correspond à l'augmentation de l'indice des prix à la consommation au cours de cette période.

Source : Statistique Canada, Enquête sur les finances des consommateurs.

Ainsi, entre 1981 et 1993, le revenu des personnes âgées de 65 ans ou plus s'est accru à un rythme annuel moyen de 1,2 % supérieur à l'inflation comparativement à 0,2 % pour le groupe des 35 à 64 ans. Quant aux jeunes âgés de moins de 35 ans, leur revenu a évolué à un rythme inférieur à l'inflation.

Cette amélioration de la situation financière des personnes âgées est due à l'importance accrue du Régime de rentes du Québec et des régimes privés de retraite. La proportion des personnes âgées de 65 ans ou plus qui reçoivent une rente du Régime de rentes du Québec a augmenté, pour passer de 47 % en 1981 à 70 % en 1993, alors que celle qui bénéficie d'un régime privé de retraite est passée de 23 % à 34 % au cours de la même période.

La situation financière des personnes âgées continuera de s'améliorer dans l'avenir car les régimes de retraite ne sont pas rendus à maturité. Ainsi, dans une trentaine d'années, il est prévu que 90 % des personnes âgées seront bénéficiaires du Régime de rentes du Québec et que 60 % bénéficieront d'un régime privé de retraite. Cependant, puisque seulement six travailleurs sur dix participent à un régime complémentaire de retraite ou à un REER, les mesures d'assistance demeureront très importantes pour les Québécoises et les Québécois qui n'ont accès à aucun régime privé.

3 • Un environnement de travail changeant

L'évolution du marché du travail influe sur la préparation financière de la retraite des travailleuses et des travailleurs et la façon dont ils se retirent de la vie active. Cette évolution s'est manifestée, entre autres, par la restructuration des entreprises et la réduction des coûts de main-d'oeuvre, la croissance des emplois précaires ou à temps

partiel, un taux de chômage élevé et la diminution du taux d'activité des travailleurs en fin de carrière.

L'économie du Québec, comme celle des pays occidentaux, a suscité, ces dernières années, la création de beaucoup plus d'emplois à temps partiel, temporaires, occasionnels et saisonniers qu'auparavant. De 1976 à 1995, la proportion des emplois à temps partiel a plus que doublé au Québec, passant de 7 % à 16 %. En 1995, un travailleur sur six occupait un emploi à temps partiel ; 40 % de ces emplois étaient détenus par des jeunes de moins de 25 ans et 23 %, par des travailleurs de 45 ans ou plus. Bien que le travail à temps partiel chez les travailleurs en fin de carrière soit un phénomène récent³, cette forme d'emploi constitue une avenue intéressante pour le travailleur qui souhaite quitter progressivement le marché du travail pour accéder à une retraite complète ou simplement combler un manque à gagner.

La restructuration des entreprises a amené aussi une réduction importante de la participation des travailleurs en fin de carrière au marché du travail et un abaissement de l'âge réel de la retraite⁴. La retraite anticipée est devenue un moyen pour les entreprises de rationaliser leurs coûts de main-d'oeuvre. En conséquence, il y a une proportion plus forte de travailleurs qui quittent plus tôt le marché du travail : le taux d'activité des travailleurs de 55 à 64 ans a déchu

3. Schellenberg, Grant. *La retraite, les changements démographiques et économiques des dernières années*. Centre de statistiques internationales, Conseil canadien du développement social, 1994, page 46.

4. *Ibidem*, pages 16 à 20.

L'enquête nationale sur le vieillissement et l'autonomie a confirmé que la retraite anticipée a été un phénomène important dans l'évolution du marché du travail au cours des 20 dernières années.

considérablement depuis 1981, passant de 56 % à 42 %. Chez les travailleurs de 65 ans ou plus, le taux d'activité a aussi chuté fortement, passant de 11 % en 1981 à 4 % en 1995.

Les régimes publics d'épargne-retraite comme le Régime de rentes du Québec doivent s'ajuster à ces nouveaux phénomènes et faire en sorte que les travailleurs puissent accumuler des droits à une rente de retraite pendant les périodes où ils travaillent à temps partiel et ont de très faibles gains. On doit aussi permettre aux travailleurs âgés qui ont opté pour une retraite anticipée et qui recommencent à travailler par la suite, d'accumuler des droits additionnels afin d'améliorer leur rente de retraite lorsqu'ils quitteront définitivement le marché du travail.

En outre, même si le chômage touche plus particulièrement les jeunes travailleurs (17,0 % des moins de 25 ans en 1995), il n'épargne aucun groupe d'âge, y compris celui des travailleurs en fin de carrière. Ainsi, chez les travailleurs âgés de 55 à 64 ans, le taux de chômage atteignait 11,3 % en 1995. Par ailleurs, la période de chômage est particulièrement longue pour les chômeuses et les chômeurs de 45 ans ou plus : en 1995, elle atteignait 37 semaines en moyenne, comparativement à 28 semaines chez les chômeuses et les chômeurs de 25 à 44 ans et à 17 semaines chez les 15 à 24 ans.

Cette situation fait en sorte que les travailleurs retirent souvent leur épargne-retraite bien avant l'âge normal de la retraite. Une étude de Statistique Canada montre qu'il y a de plus en plus de Canadiens détenteurs de REER qui en retirent des sommes avant l'âge normal de la retraite⁵. Par exemple, en

1991, quelque 604 000 Canadiens de moins de 65 ans ont retiré près de 3,2 milliards de dollars de leur REER, soit une augmentation de 27 % par rapport à l'année précédente.

Au Québec, entre 1990 et 1993, le nombre de personnes âgées de moins de 60 ans ayant retiré des sommes de leurs REER est passé de 88 000 à 111 000 et les sommes retirées sont passées de 432 millions de dollars à 598 millions de dollars. L'augmentation la plus remarquable se trouve dans le groupe des 45 à 59 ans, où le nombre de personnes ayant puisé dans leur REER a augmenté de 50 % et où les sommes retirées se sont accrues de 73 %.

Puisque les autres sources de revenu à la retraite, comme le REER, sont utilisées à d'autres fins et retirées bien avant l'âge de la retraite, il apparaît d'autant plus important de s'assurer que les régimes publics, comme le Régime de rentes du Québec, continueront d'être en place dans l'avenir pour garantir une rente de retraite de base aux personnes âgées de 60 ans ou plus.

De plus, le Régime de rentes du Québec possède trois autres qualités que n'ont pas les régimes complémentaires de retraite :

- il couvre tous les secteurs de l'économie ;
- il protège la main-d'oeuvre à temps partiel et les personnes qui travaillent à leur compte ;
- il est parfaitement transférable d'un emploi à l'autre, et cela sans aucune perte de droits.

5. Frenken Hubert et Standish Linda, « Qui retire son REER ? », dans *L'emploi et le revenu en perspective*, Catalogue 75-001-F, Statistique Canada, Ottawa, printemps 1994, pages 44 à 47.

RÉSUMÉ SYNTHÈSE

Les composantes du système actuel

Le système actuel de sécurité financière à la retraite comprend trois volets :

- *Les mesures fédérales d'assistance, constituées par la pension de la Sécurité de la vieillesse, le Supplément de revenu garanti et l'Allocation au conjoint. Les deux premières de même que les crédits d'impôt en raison de l'âge et pour revenus de pension seront remplacés par la Prestation aux aîné(e)s à compter de 2001.*
- *Le Régime de rentes du Québec, qui est un régime public d'épargne-retraite, dispose d'un actif de 15,2 milliards de dollars déposé au Fonds général de la Caisse de dépôt et placement du Québec.*
- *Les régimes privés de retraite, qui regroupent les régimes complémentaires de retraite et les REER.*

Les grands constats

- *Au Québec, les personnes âgées de 65 ans ou plus sont fort dépendantes des mesures fédérales d'assistance. En 1993, 39 % de leur revenu global provenait de la pension de la Sécurité de la vieillesse et du Supplément de revenu garanti ; 50 % des Québécoises et des Québécois de 65 ans ou plus reçoivent le Supplément de revenu garanti.*
- *La situation financière des personnes âgées s'est améliorée de façon sensible. Cette amélioration de la situation financière des personnes âgées est due à l'importance accrue du Régime de rentes du Québec et des régimes privés de retraite.*
- *La participation à un régime privé de retraite varie considérablement selon les revenus. Il y a environ 40 % des travailleurs québécois qui seront totalement dépendants des régimes publics de retraite et des mesures fédérales d'assistance au moment de leur retraite.*

Chapitre 2

Garantir l'avenir du Régime de rentes du Québec et assurer un financement plus équitable

Le mode de financement du Régime de rentes du Québec

Le financement d'un régime public d'épargne-retraite diffère de celui d'un régime privé. Selon la Loi sur les régimes complémentaires de retraite qui encadre les régimes privés, ceux-ci doivent être capitalisés, c'est-à-dire que chaque année, on doit mettre de côté les sommes suffisantes pour payer les engagements du régime. Ce type de financement est nécessaire car, en cas de cessation des activités de l'entreprise, on ne peut compter sur de futurs participants pour payer les rentes des retraités.

Dans un régime public d'épargne-retraite qui couvre l'ensemble des travailleurs, la problématique est différente : il y aura toujours des travailleuses et des travailleurs qui cotiseront au régime, assurant ainsi sa pérennité. Donc, une capitalisation totale n'est pas nécessaire et d'ailleurs, aucun pays ne capitalise entièrement son régime public d'épargne-retraite.

En 1963, le Comité interministériel d'étude sur le Régime de rentes, dont le rapport a servi de base à la planification du Régime de rentes du Québec, préconisait un mode de financement par capitalisation partielle de façon à uniformiser le taux de cotisation sur une très longue période. Dans le système proposé, le régime accumulait une réserve importante qui permettait de stabiliser le taux de cotisation presque indéfiniment. La réserve augmentait continuellement durant les 50 premières années ; après 30 ans, elle était d'environ 15 fois les sorties de fonds de l'année suivante, soit un niveau de capitalisation de l'ordre de 50 %, ce qui était très élevé pour un régime public d'épargne-retraite. Pour arriver à cette situation, le Comité proposait entre autres d'établir un taux de cotisation plus

élevé au début du régime (4 %) et une période de transition¹ plus longue.

De son côté, le gouvernement fédéral préconisait, pour le Régime de pensions du Canada, un mode de financement par répartition (*pay-as-you-go*), à l'intérieur duquel la réserve était négligeable. Dans un tel système, le taux de cotisation dépend essentiellement du rapport entre les prestations versées et la masse salariale soumise à cotisation. En conséquence, le gouvernement fédéral proposait notamment une période de transition plus courte et un faible taux de cotisation (2 %) qui serait revu à la hausse par la suite.

Le maintien de la parité entre les deux régimes était important pour le gouvernement du Québec : on ne voulait pas que les cotisations payées par les entreprises et les travailleurs québécois soient beaucoup plus élevées que celles qui seraient versées ailleurs au Canada. De plus, on voulait permettre aux Québécoises et aux Québécois qui travailleraient ailleurs au Canada au cours de leur vie active, d'acquérir la même protection et de transférer leurs droits d'un régime à l'autre. Les négociations qui suivirent débouchèrent sur un compromis entre les deux propositions de façon à conserver la parité entre les deux régimes, particulièrement en ce qui concerne le taux de cotisation, la période de transition et les prestations.

À la mise en place du Régime, en 1966, on prévoyait un financement par capitalisation partielle s'orientant progressivement, par la suite, vers un financement par répartition. Au bout de 40 ans, la réserve devenait nulle

1. La période de transition est le nombre d'années de cotisation qui donne droit à une pleine rente. Le Comité interministériel d'étude sur le Régime de rentes préconisait 20 ans alors que le gouvernement fédéral proposait 10 ans. Cette dernière option fut retenue.

dans les deux régimes, de telle sorte qu'il fallait nécessairement réviser à la hausse le taux de cotisation.

Si certains pouvaient préconiser à l'époque un financement par répartition à cause des taux élevés de croissance économique et démographique, ces facteurs (notamment le nombre de retraités, le nombre de travailleurs, le taux de chômage et les salaires) n'ont pas évolué dans une direction qui favorise un financement par répartition, tant pour le Régime de rentes du Québec que pour le Régime de pensions du Canada.

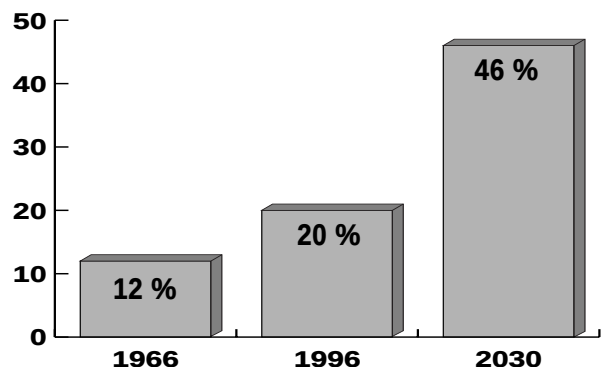
Les facteurs d'augmentation du taux de cotisation du Régime de rentes

Les facteurs démographiques

Comme la plupart des pays industrialisés, le Québec n'échappe pas au vieillissement de sa population, causé principalement par la baisse du taux de fécondité et l'allongement de l'espérance de vie. Pour comprendre les conséquences de ce phénomène sur le Régime de rentes du Québec, il faut examiner l'évolution du rapport de la population âgée de 65 ans ou plus sur la population en âge de travailler (20 à 64 ans).

Graphique 3

Pourcentage de la population âgée de 65 ans ou plus par rapport à la population âgée de 20 à 64 ans



À la création du Régime, le groupe des personnes âgées de 65 ans ou plus représentait 12 % de la population de 20 à 64 ans. Ce pourcentage est de 20 % en 1996 et il augmentera pour atteindre 46 % en 2030. En d'autres termes, le rapport entre les bénéficiaires et les cotisants du Régime augmentera. Or, le Régime de rentes n'est pas capitalisé, c'est-à-dire qu'il ne dispose pas actuellement des sommes nécessaires pour couvrir la valeur de ses engagements. Dans ce contexte, le changement démographique exerce une forte pression à la hausse sur le taux de cotisation à long terme.

Les facteurs économiques

La croissance économique représente un facteur déterminant du financement et de l'évolution du Régime de rentes du Québec.

À ce titre, deux principaux éléments influent sur l'évolution de la masse salariale soumise à cotisation : le nombre de cotisantes et de cotisants (les emplois) et l'augmentation des salaires.

En raison notamment de l'entrée massive des femmes sur le marché du travail dans les années 60 et 70, le nombre de cotisants s'est accru d'environ 3 % par année au cours de cette période. De plus, comme les salaires ont augmenté plus rapidement que l'inflation, la masse salariale s'est accrue de 4,8 % par année en termes réels de 1966 à 1969 et de 4,9 % par année de 1970 à 1979, tel que le montre le Graphique 4.

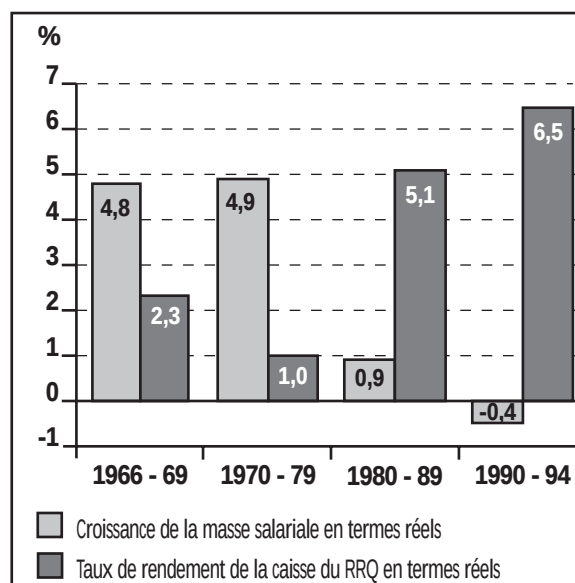
Toutefois, de 1980 à 1989, la progression des salaires par rapport à l'inflation de même que l'augmentation du nombre de cotisants ont considérablement ralenti, de telle sorte que le taux annuel moyen de croissance de la masse salariale a été d'à peine 0,9 %.

Dans les années 90, ce ralentissement s'est poursuivi, la masse salariale s'accroissant à un rythme inférieur à l'inflation. La dernière

analyse actuarielle repose sur l'hypothèse que, dans l'avenir, la progression de la masse salariale devrait reprendre à un rythme supérieur à l'inflation. Cependant, on ne retrouvera pas les taux de croissance observés au cours des années 70. Ce ralentissement remet en question le financement actuel du Régime de rentes du Québec et oblige à le capitaliser davantage.

Graphique 4

Croissance de la masse salariale et taux de rendement de la caisse du Régime de rentes du Québec en termes réels



Au cours des premières années du Régime, les taux de rendement réels de la caisse du Régime de rentes étaient peu élevés. Il y avait donc peu d'avantages à constituer une réserve importante, puisque le faible niveau des revenus de placement ne permettait pas d'accroître de manière substantielle le financement du Régime.

Comme le montre le Graphique 4, la situation est tout autre depuis une quinzaine d'années. Depuis le début des années 80,

le rendement réel de la caisse est très élevé, oscillant autour de 6 %. Il est devenu avantageux de hausser le niveau de la réserve et de profiter des revenus de placement pour créer une source de financement additionnelle au Régime tout en diminuant notre dépendance à l'égard des capitaux étrangers.

Partie 1

Les lacunes du Régime de rentes

1 • Le financement actuel du Régime n'est pas équitable envers les futurs cotisants

De 1966 à 1986, le taux de cotisation au Régime de rentes du Québec est demeuré à 3,6 %. À compter de 1987, le taux a augmenté de 0,2 % par année pour atteindre 5,6 % en 1996. La Loi sur le régime de rentes du Québec ne prévoit pas le taux de cotisation pour les années subséquentes.

Selon la dernière analyse actuarielle² du Régime de rentes du Québec (au 31 décembre 1994), le taux de cotisation doit être augmenté graduellement pour maintenir les avantages actuels du Régime. Il passerait de 5,6 % en 1996 à 13,0 % en 2023. La séquence d'augmentation proposée par cette même analyse permettait de maintenir une réserve égale à environ deux fois les sorties de fonds de l'année suivante. L'existence d'une telle réserve évite d'avoir à hausser brusquement le taux de cotisation dans les années de conjoncture économique défavorable.

La hausse du taux de cotisation, selon l'analyse actuarielle, serait de 0,4 % pour chacune des années de 1997 à 2001 et de 0,25 % jusqu'en 2023. Le taux devrait être accru de façon plus importante qu'il ne l'a été de 1986 à 1996 pour toujours maintenir une réserve égale à deux fois les sorties de fonds du Régime.

Les conclusions de la dernière analyse actuarielle sont claires : si rien n'est fait, les générations futures paieront un taux de cotisation de 13,0 % pour recevoir les mêmes prestations que les cotisants actuels qui

2. Les principaux résultats de la dernière analyse actuarielle sont présentés en annexe.

paient un taux de 5,6 %. Il y a là une importante source d'iniquité entre les générations.

Le taux de cotisation de 5,6 % est nettement insuffisant : pour avoir droit, sur le marché privé, à des prestations semblables à celles qu'offre le Régime de rentes du Québec (la rente de retraite, la rente d'invalidité, la rente de conjoint survivant et la prestation de décès), un cotisant devrait payer, entre 18 et 65 ans, l'équivalent d'un taux de cotisation de 10 %, réparti entre l'employé et l'employeur.

Par ailleurs, la valeur des prestations versées par le Régime de rentes est plus élevée que la valeur des cotisations qui ont été perçues au moment où la génération des retraités actuels était sur le marché du travail. Les changements démographiques et économiques des 30 dernières années sont en grande partie responsables de cette situation. De plus, de 1966 à 1986, le taux de cotisation a été fixé à un niveau relativement faible (3,6 %). Enfin, le Régime prévoit que la période de cotisation débute à 18 ans et peut s'étendre jusqu'à 70 ans. Or, en 1976, un retraité avait droit à une pleine rente après seulement 10 années de cotisation.

Il faut souligner que plusieurs des bénéficiaires actuels d'une rente de retraite ont connu des années difficiles, caractérisées notamment par la crise des années 30, la Deuxième Guerre mondiale, des conditions de travail pénibles et des salaires faibles jusqu'au milieu des années 60. Bien qu'ayant contribué à établir les bases de la croissance économique, ces travailleurs ont peu bénéficié des retombées positives de cette croissance sur les salaires et n'ont pu économiser suffisamment au cours de leur vie active. La majorité d'entre eux se retrouvaient donc dans une situation de pauvreté au moment de la re-

traite, situation que les dispositions du Régime de rentes du Québec voulaient justement atténuer.

La génération issue du *baby-boom* (les personnes nées entre 1945 et 1960), a connu pour sa part des années de forte croissance économique, et a pu globalement accumuler une plus grande part d'épargne-retraite. Il est donc primordial d'établir l'équité entre les générations de cotisants en augmentant le taux de cotisation plus rapidement que ne le prévoit l'analyse actuarielle au 31 décembre 1994, de façon à le stabiliser rapidement à un niveau constant sur une très longue période.

2 • Les cotisants ont une confiance mitigée dans l'avenir du Régime de rentes

Il s'est développé, au cours des années, un sentiment d'insécurité à l'égard des prestations du Régime de rentes, alimenté en grande partie par la perspective que la réserve du Régime deviendrait nulle d'ici quelques années.³ Il s'agit de l'information la plus généralement véhiculée sur le Régime. On a donc observé une baisse du degré de confiance de la population envers la capacité financière du Régime de faire face à ses obligations futures.

Les causes de ce manque de confiance sont multiples. On mentionne que le niveau de chômage et la faible croissance des salaires ne permettent pas d'amasser suffisamment de cotisations. On observe que l'espérance de vie s'accroît et que cela rend difficile le

3. La Loi sur le régime de rentes du Québec requiert notamment qu'une projection de l'évolution de la réserve soit présentée en utilisant le dernier taux fixé dans la loi. Dans la dernière analyse actuarielle, l'utilisation d'un taux de cotisation constant de 5,6 % amenait une réserve nulle en 2006.

maintien des prestations actuelles. D'autres placent le Régime de rentes dans un contexte plus général de pressions démographiques et économiques qui remettent en question certains acquis des programmes publics actuels.

Il ressort des enquêtes menées auprès de groupes de discussions sur l'avenir du Régime de rentes que les répondants sont catégoriques et unanimes en faveur du maintien du Régime de rentes. Ils demandent cependant que des mesures soient prises pour assurer un financement adéquat des prestations.

3 • Les travailleuses et les travailleurs à faible revenu ne sont pas protégés

Le Régime de rentes prévoit une exemption générale égale à 10 % du maximum des gains admissibles, soit 3 500 \$ en 1996, applicable à l'ensemble des gains soumis à cotisation. Le travailleur gagnant 3 500 \$ ou moins ne cotisera pas au Régime et ne se verra créditer aucun droit aux prestations.

Au Québec, en 1994, environ 450 000 travailleurs ont gagné moins que l'exemption générale, soit 13 % de l'ensemble des travailleurs. Cette proportion est plus élevée chez les femmes (16 %) que chez les hommes (11 %). Ceci s'explique principalement par une plus grande précarité d'emploi (travail occasionnel, saisonnier) et par l'importance du travail à temps partiel chez les femmes. En 1995, 15 % des travailleurs au Québec occupaient un emploi à temps partiel et cette proportion atteignait 23 % chez les femmes comparativement à 9 % chez les hommes.

Les statistiques sur le travail à temps partiel montrent que plusieurs personnes travaillent peu d'heures au cours d'une semaine. En outre, il y a beaucoup de per-

sonnes qui travaillent peu de semaines au cours d'une année. En effet, seulement les deux tiers de l'ensemble des travailleurs occupent un emploi durant toute l'année. Environ 14 % des personnes travaillent moins de 20 semaines en moyenne durant l'année.

L'exemption générale est de moins en moins adaptée au marché du travail d'aujourd'hui : elle a pour effet d'exclure du Régime un grand nombre de travailleurs. Ces personnes ne peuvent bénéficier de la protection du Régime.

4 • Les gains soumis à cotisation diffèrent des gains servant au calcul des prestations

L'exemption générale de 3 500 \$ s'applique à l'ensemble des cotisants au Régime. Par exemple, un travailleur gagnant le maximum des gains admissibles en 1996, soit 35 400 \$, touchera une rente calculée sur ce maximum alors qu'il n'aura cotisé que sur 31 900 \$. Un travailleur gagnant 3 600 \$ se verra quant à lui créditer le droit à des prestations basées sur la totalité de ses gains de travail, alors que la cotisation ne sera calculée que sur la partie des gains excédant 3 500 \$, soit 100 \$.

L'exemption générale a été introduite pour assurer une certaine progressivité dans le taux de cotisation, mais elle a pour effet de réduire le taux effectif de cotisation pour toutes les catégories de cotisants, comme le montre le Tableau 2.

Tableau 2

Rapport entre les gains soumis à cotisation et les gains sur lesquels sont calculées les prestations, et taux effectif de cotisation au Régime de rentes du Québec en 1996

Gains sur lesquels sont calculées les prestations \$	Gains soumis à cotisation \$	Proportion des gains soumis à cotisation %	Taux effectif de cotisation au RRQ %
5 000	1 500	30	1,7
10 000	6 500	65	3,6
20 000	16 500	83	4,6
30 000	26 500	88	4,9
35 400	31 900	90	5,0

Ainsi, même si le taux officiel de cotisation au Régime de rentes du Québec est de 5,6 % en 1996, aucun cotisant ne paie ce taux. À cause de l'exemption générale, le taux effectif de cotisation varie selon le niveau des gains ; par exemple, il est de 3,6 % pour un travailleur gagnant 10 000 \$ et de 5,0 % pour un travailleur gagnant 35 400 \$.

Le maintien de l'exemption générale dans sa forme actuelle pose certains problèmes. Dans un régime d'assurance comme le Régime de rentes du Québec, il devrait y avoir une équivalence entre les gains soumis à cotisation et les gains servant au calcul des prestations, du moins pour les travailleurs à moyen et à haut revenu.

Partie 2

Un régime public d'épargne-retraite qui doit être fondé sur l'équité, la solidarité et la responsabilité

Au cours des années 60, le gouvernement du Québec a assuré un revenu de remplacement aux Québécoises et aux Québécois au moment de leur retraite, en cas d'invalidité ou de décès de leur conjoint :

La transformation profonde des structures de la société au cours des dernières décennies, le bouleversement et la disparition des liens traditionnels, dus en grande partie à la révolution industrielle, semblent avoir placé l'individu dans l'obligation d'affronter seul la menace de l'indigence. Que celle-ci soit provoquée par la vieillesse, l'invalidité ou le décès, elle se traduit presque toujours par l'incapacité pour un citoyen ou pour sa famille de bénéficier d'un revenu régulier et suffisant. Cela est indéniablement vrai pour ceux qui ne vivent que du fruit de leur travail.

C'est en effet chez ces derniers que la nécessité d'une aide se fait le plus sentir : il importe donc que cette aide soit établie avec leur pleine participation. Et ce but, il ne peut être atteint que par la mise en vigueur d'un programme permettant, dans toute la mesure du possible, le rétablissement jusqu'à un certain niveau des moyens d'existence perdus.⁴

En établissant les fondements de son régime public de retraite sur la participation de chacun des travailleurs québécois, le gouvernement du Québec de l'époque affirmait alors l'importance de baser la sécurité financière des personnes âgées sur un régime où la solidarité et la responsabilité étaient des principes reconnus.

4. Jean Lesage, Assemblée législative, *Débats de l'assemblée législative*, quatrième session, 27^e législature, le 1^{er} juin 1965, volume 2, numéro 64, page 3012.

Les principes

Loin de remettre en question les principes sur lesquels il s'est appuyé il y a 30 ans, le gouvernement du Québec les réitère et en fait l'axe des propositions qui suivent. Ces dernières visent à renouveler un élément important du pacte social, soit le Régime de rentes du Québec. La proposition de réforme du Régime de rentes du Québec s'appuie sur l'équité entre les générations ainsi que sur les deux principes déjà énoncés.

L'équité entre les générations

Un régime public d'épargne-retraite est financé par les cotisations des employeurs et des travailleurs. Son financement repose sur le principe que chaque génération de travailleurs paie les rentes et prestations des bénéficiaires qui ont quitté le marché du travail. C'est ce qu'on appelle un financement par répartition. Dans un contexte démographique stable, l'avenir d'un tel régime est garanti, puisqu'il y aura toujours des cotisants pour en assurer le financement. Toutefois, en raison des changements démographiques majeurs survenus au Québec comme partout ailleurs dans le monde, il importe de revoir le financement du Régime. La croissance plus rapide du nombre de retraités par rapport à celle du nombre de cotisants fera augmenter le coût du Régime, créant ainsi un fardeau additionnel pour les prochaines générations de travailleurs.

Le gouvernement a la responsabilité d'établir une plus grande équité entre les générations dans le financement du Régime de rentes. Si rien n'est fait, le taux de cotisation actuel de 5,6 % devra atteindre éventuellement 13 %. Cette situation est inéquitable parce que les générations futures paieront des taux de cotisation nettement supérieurs à ceux que paient les générations actuelles. En ce sens, l'équité consiste à fixer le plus rapidement possible un taux de

cotisation qui peut être maintenu constant sur une très longue période.

La solidarité

Il faut prendre en considération le fait que la capacité d'épargner diffère selon le niveau de revenu. Ainsi, pour de multiples raisons (périodes répétées de chômage, emplois précaires, à temps partiel, saisonniers ou mal rémunérés, non-participation prolongée au marché du travail, maladie, incapacité physique ou mentale, etc.), un certain nombre de personnes ne travailleront pas suffisamment au cours de leur vie active pour accumuler l'épargne qui leur garantirait une protection adéquate à la retraite. Notre société doit assurer un minimum d'aide à ces retraités, à la fois par le Régime de rentes du Québec et par les mesures d'assistance. Le rôle de l'État consiste donc à garantir une protection minimale par un régime public d'épargne-retraite : le Régime de rentes du Québec. Cependant, nous devons veiller à ce que la solidarité sociale ne se substitue pas à la responsabilité individuelle.

Cette solidarité nous enjoint de ne pas pénaliser les retraités actuels. Cette génération a payé le taux prévu par la loi et a rempli les engagements qui lui étaient demandés à ce moment. Comme il a été vu précédemment, les changements démographiques et économiques observés au cours des 30 dernières années sont en grande partie responsables du sous-financement actuel du Régime de rentes. Bien que la situation actuelle commande des actions immédiates, ce serait manquer de solidarité que de réduire les prestations de la génération actuelle de retraités.

Une responsabilité partagée

La sécurité du revenu à la retraite doit s'appuyer sur un partage des responsabilités. Ainsi, toute travailleuse, tout travailleur a

la responsabilité d'épargner en vue de sa retraite et cette responsabilité sociale s'étend également à l'employeur envers ses employés.

L'État doit mettre en place les mécanismes, les systèmes ou les cadres législatifs et réglementaires qui soutiendront la travailleuse, le travailleur dans sa responsabilité d'épargner au moyen des régimes complémentaires de retraite et des régimes enregistrés d'épargne-retraite.

L'objectif ultime, dans une telle approche, est d'assurer une certaine continuité du revenu de travail afin d'éviter une baisse trop brusque du niveau de vie au moment de la retraite.

Les objectifs

Par sa proposition de réforme du Régime de rentes, le gouvernement du Québec poursuit les objectifs suivants :

- *Assurer l'équité entre les générations de cotisantes et de cotisants en établissant rapidement un taux de cotisation constant sur une très longue période.*
- *Garantir qu'au cours de la même période, les personnes âgées et les générations futures pourront bénéficier hors de tout doute de leur rente de retraite.*

Partie 3

Les options envisagées pour assurer l'avenir du Régime de rentes

Les options présentées dans les pages suivantes visent à assurer l'équité entre les générations de cotisantes et de cotisants et à garantir le versement des prestations du Régime de rentes du Québec. Divers moyens peuvent être envisagés pour atteindre ces objectifs : une progression importante du taux de cotisation, l'élargissement de l'assiette de cotisation, le choix du niveau de la réserve et le réaménagement des prestations.

La meilleure façon de rétablir l'équité entre les générations de cotisantes et de cotisants est d'augmenter rapidement le taux de cotisation à un niveau tel qu'il puisse ensuite demeurer constant sur une longue période. Une progression importante du taux de cotisation favorise l'accumulation rapide d'une réserve qui, en produisant des revenus de placement, permet d'atteindre plus tôt un taux de cotisation constant. Par ailleurs, il est souhaitable de maintenir à long terme un niveau de réserve qui tienne compte de l'évolution démographique afin d'assurer la stabilité du taux de cotisation. Il est important de hausser rapidement le taux de cotisation pour rétablir l'équité entre les générations de cotisants, et il faut le faire au moment où la génération issue du baby-boom est encore sur le marché du travail.

Dans le cadre de l'examen quinquennal du Régime de pensions du Canada, le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux concernés ont publié, en février 1996, un document de consultation sur les réformes à apporter à ce régime pour en maintenir la pérennité. Il y est proposé de passer rapidement à un taux de cotisation

de régime permanent⁵, c'est-à-dire à un taux de cotisation qui pourrait demeurer constant.

1 • Une progression importante du taux de cotisation

Le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux concernés envisagent deux séquences de transition vers un taux de cotisation de régime permanent. S'il n'y a pas de réduction dans les prestations, le taux atteindrait 12,2 % en 2003 dans la séquence plus rapide et 12,6 % en 2007 dans la séquence moins rapide.

Le Tableau 3 présente les séquences d'augmentation qui sont exposées dans le document de consultation sur l'avenir du Régime de pensions du Canada.

Si ces séquences étaient appliquées au Régime de rentes du Québec, les taux de cotisation plafonneraient à 11,8 % en 2003 selon la séquence plus rapide et à 12,2 % en 2007 selon la séquence moins rapide⁶. Il est à noter que le taux de cotisation de 11,8 % est obtenu par l'augmentation annuelle indiquée dans le tableau. Toutefois, l'augmentation du taux en 2003 n'est que de 0,9 % plutôt que de 1,3 %. Le même scénario se produit pour la seconde séquence : l'augmenta-

tion annuelle en 2007 n'étant que de 0,2 %, le taux passe à 12,2 %.

La séquence plus rapide laisse peu de temps aux travailleuses et aux travailleurs ainsi qu'aux entreprises pour s'adapter à une hausse aussi considérable des charges sur la masse salariale. À court terme, l'importance de la hausse du taux de cotisation au Régime de rentes réduirait le revenu personnel des individus et la consommation globale dans l'économie. Les effets sur l'économie seraient minimisés dans la mesure où la hausse du taux de cotisation serait graduelle, c'est-à-dire qu'elle serait étalée sur une certaine période.

Tableau 3
Séquences d'augmentation rapide du taux de cotisation proposées pour le Régime de pensions du Canada (en pourcentage)

	Séquences proposées dans le document de consultation fédéral-provincial			
	Séquence plus rapide		Séquence moins rapide	
Année	Taux de cotisation	Augmentation annuelle	Taux de cotisation	Augmentation annuelle
1996	5,6	0,2	5,6	0,2
1997	6,0	0,4	6,0	0,4
1998	6,6	0,6	6,4	0,4
1999	7,4	0,8	6,8	0,4
2000	8,4	1,0	7,4	0,6
2001	9,6	1,2	8,0	0,6
2002	10,9 ¹	1,3	8,6	0,6
2003	12,2 ²	1,3	9,4	0,8
2004	12,2	-	10,2	0,8
2005	12,2	-	11,1 ¹	0,9
2006	12,2	-	12,0	0,9
2007	12,2	-	12,6 ²	0,6

5. Appellation utilisée dans le document du Régime de pensions du Canada. Dans un tel régime, la réserve atteint un niveau égal à six fois les montants déboursés par le régime.

6. Ces scénarios ont comme objectif de maintenir une réserve égale à six fois les montants déboursés par le Régime.

1. Dans le document fédéral-provincial, les taux plafonnent respectivement à 10,9 % et 11,1 % car ils sont basés sur l'hypothèse que les prestations sont réduites de 10 % à long terme.
2. S'il n'y a pas de réduction de prestations, le taux augmenterait à ce niveau. Nous avons supposé que le rythme annuel d'augmentation du taux serait équivalent à celui qui est appliqué pour la dernière année.

En outre, la séquence d'augmentation moins rapide envisagée pour le Régime de pensions du Canada est relativement longue compte tenu de l'urgence d'assurer l'équité entre les générations. Par contre, divers moyens peuvent être envisagés pour réduire le taux de cotisation et atteindre le taux ultime plus rapidement : l'élargissement de l'assiette de cotisation, le choix du niveau de la réserve et le réaménagement des prestations.

2 • L'élargissement de l'assiette de cotisation

Il serait possible de réduire davantage le taux de cotisation en élargissant l'assiette des gains soumis à cotisation. Diverses mesures peuvent être envisagées pour atteindre cet objectif. Trois options sont présentées dans cette section : geler l'exemption générale, geler et réduire proportionnellement l'exemption générale et faire cotiser les bénéficiaires qui travaillent.

1. Geler l'exemption générale

Les cotisants au Régime de rentes du Québec bénéficient d'une exemption de cotisation sur la première tranche de 3 500 \$ de gains. Il serait possible de geler le montant de l'exemption générale à son niveau actuel. Le gouvernement canadien et ceux des provinces concernées évoquent également cette mesure dans le document de consultation sur l'avenir du Régime de pensions du Canada.

Avec le gel de l'exemption, un plus grand nombre de travailleurs à faible revenu seraient dorénavant couverts par le Régime de rentes : ils paieraient des cotisations et pourraient bénéficier ainsi des prestations du Régime.

2. Geler et réduire proportionnellement l'exemption générale

Certains groupes, comme l'Institut canadien des actuaires⁷, ont déjà suggéré l'abolition complète de l'exemption générale pour améliorer le financement du Régime de rentes. Sans l'abolir complètement, une réduction proportionnelle de l'exemption générale pourrait être envisagée en plus du gel.

Un travailleur gagnant le maximum des gains soumis à cotisation en 1996, soit 35 400 \$, touchera une rente calculée sur le maximum alors qu'il n'aura cotisé que sur 31 900 \$. Une manière de remédier à cette situation est la réduction proportionnelle de l'exemption générale, une mesure qui permet de diminuer graduellement l'exemption de cotisation pour les travailleurs dont les gains sont supérieurs à 3 500 \$, de sorte que l'exemption soit nulle pour un revenu égal au maximum des gains admissibles (35 400 \$ en 1996). Les seuils d'exemption demeureraient à ces niveaux pour les années à venir.

Tableau 4

Grille d'exemption
(en dollars de 1996)

Gains annuels	Exemption	Gains soumis à cotisation	Proportion des gains soumis à cotisation
\$	\$	\$	%
3 500	3 500	0	0
5 000	3 335	1 665	33
10 000	2 787	7 213	72
20 000	1 690	18 310	92
30 000	592	29 408	98
35 400	0	35 400	100

7. Institut canadien des actuaires, *Rapport du groupe de travail sur l'avenir du Régime de pensions du Canada/ Régime de rentes du Québec*, mai 1996, p. 18.

La réduction proportionnelle de l'exemption générale a l'avantage de relier le niveau de cotisation à la capacité de payer du cotisant : plus les gains sont élevés, plus l'assiette de salaire soumise à cotisation s'élargit.

Il serait possible d'appliquer la réduction proportionnelle de l'exemption générale dès 1997. Toutefois, pour diminuer l'effort financier résultant de cette mesure, il pourrait être opportun de l'appliquer plus tard, à tout le moins après que le taux de cotisation aura atteint son niveau permanent.

3. Faire cotiser les bénéficiaires d'une rente de retraite qui travaillent

Au moment de la demande de rente, les personnes qui souhaitent recevoir une rente de retraite anticipée (entre 60 et 65 ans) doivent avoir cessé de travailler. Parmi les bénéficiaires d'une telle rente qui sont âgés de 60 à 64 ans, un certain nombre recommencent à travailler : ils sont alors exemptés, de même que leurs employeurs, de cotiser au Régime de rentes du Québec.

Pour leur part, les bénéficiaires de 65 ans ou plus ne sont pas tenus d'avoir cessé de travailler pour recevoir leur rente : lorsqu'elles continuent de travailler après l'âge de 65 ans, ces personnes peuvent cumuler leur rente de retraite et leur revenu d'emploi.

Il serait possible de faire cotiser au Régime de rentes les bénéficiaires d'une rente de retraite qui travaillent, au même titre que les autres travailleurs. En contrepartie, leur rente pourrait être revalorisée en fonction des nouvelles cotisations ainsi versées, dans la mesure où ils ne touchent pas déjà la rente maximale.

3 • Le choix du niveau de la réserve

Les scénarios d'augmentation du taux de cotisation proposés dans le document de consultation fédéral-provincial entraîneront un taux de cotisation de régime permanent, c'est-à-dire à un taux stable jusqu'en 2100. Pour atteindre cet objectif, la réserve doit augmenter rapidement à un niveau égal à environ six fois les sorties de fonds annuelles du Régime et s'y maintenir.

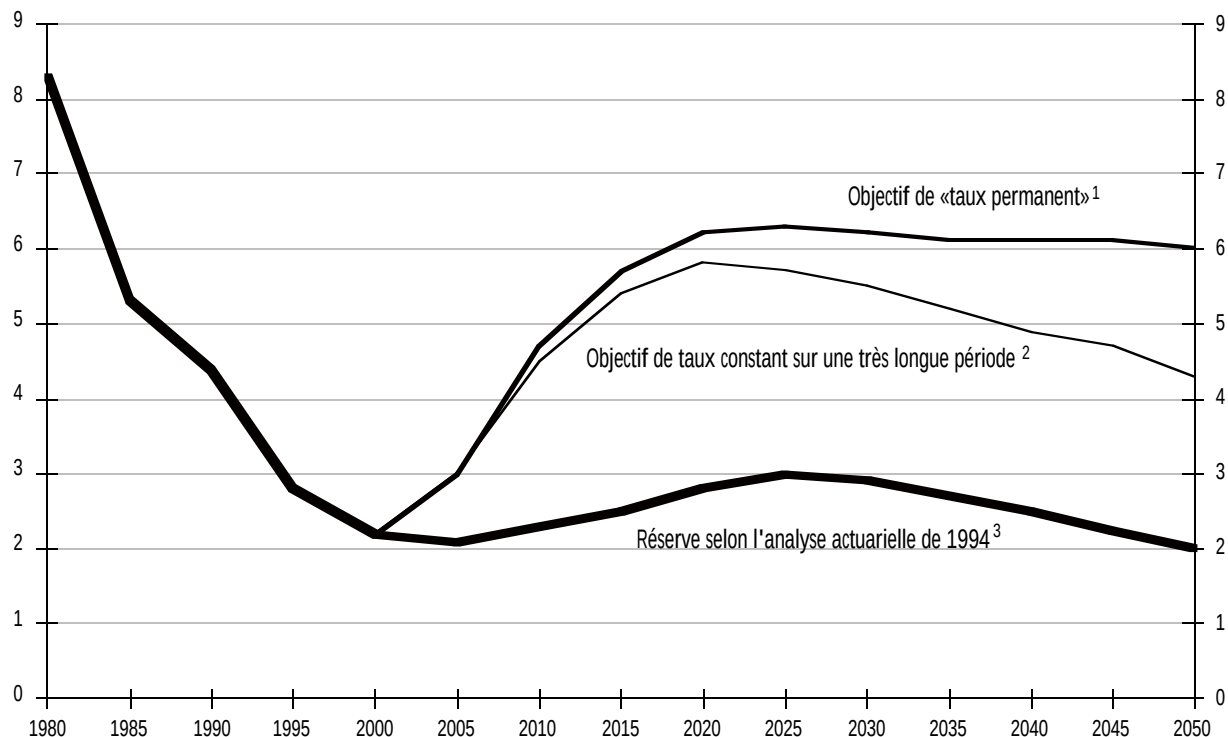
*Il apparaît nécessaire de constituer à court terme une importante réserve pour faire face aux obligations financières du Régime particulièrement élevées avec l'arrivée à la retraite des générations du *baby-boom*.*

On doit toutefois s'interroger sur la nécessité de maintenir un tel niveau de réserve par la suite au risque d'exiger des générations futures de travailleurs un effort excessif. Si l'objectif était d'atteindre une réserve équivalente à quatre fois les sorties de fonds en 2050, cela permettrait de réduire le taux de cotisation constant de 0,3 % et de maintenir ce taux de cotisation pour une très longue période.

Peu importe que l'objectif de réserve à très long terme soit fixé à quatre fois les sorties de fonds, la séquence d'augmentation du taux doit demeurer la même. Le Graphique 5 illustre l'évolution de la réserve selon divers scénarios d'évolution du taux de cotisation.

Graphique 5

Évolution du rapport entre la réserve à la fin d'une année et les sorties de fonds de l'année suivante, selon divers objectifs de réserve



1. Pour obtenir cette réserve, le taux doit augmenter pendant 11 ans, passant de 5,6 % en 1996 à 12,2 % en 2007.

2. Pour obtenir cette réserve, le taux doit augmenter pendant 10 ans, passant de 5,6 % en 1996 à 11,9 % en 2006.

3. Selon l'analyse actuarielle, le taux augmente, passant de 5,6 % en 1996 à 13,0 % en 2023.

4. Le réaménagement des prestations

Le Régime de rentes du Québec offre une protection de base pour la retraite, et en cas d'invalidité ou de décès.

Le gouvernement canadien et ceux des provinces concernées envisagent, pour leur part, dans le cadre des consultations sur

l'avenir du Régime de pensions du Canada, plusieurs options pour en réduire les prestations à long terme d'environ 10 %. Le Tableau 5 montre les effets de ces réductions de prestations si elles étaient appliquées au Régime de rentes du Québec.

Tableau 5

Effets de la réduction des prestations proposées¹ pour le Régime de pensions du Canada appliquée au Régime de rentes du Québec

Mesures envisagées pour le RPC	Économies en 2030 Effets sur le RRQ	
	Réduction des prestations	Réduction du taux de répartition ²
	%	%
Prestations de retraite		
• Réduction du taux de remplacement du revenu passant de 25 % à 22,5 %	9,2	1,31
• Relèvement de l'âge de la retraite normale (de 65 à 67 ans)	6,3	1,01
• Indexation partielle des rentes (IPC - 1 %)	10,7	1,53
• Réduction de la mesure de retranchement (de 15 % à 10 %)	2,3	0,32
Prestations d'invalidité		
• Administration plus rigoureuse	-	-
• Réduction de la rente d'invalidité de 25 % de l'indemnité d'accident du travail	-	-
• Conditions d'attribution de la rente d'invalidité plus restrictives (4 des 6 dernières années)	0,8	0,12
• Conversion de la rente d'invalidité à 65 ans en une rente de retraite avec ajustement actuariel	2,1	0,29
• Calcul moins généreux de la rente de retraite du bénéficiaire d'une rente d'invalidité qui atteint 65 ans	0,6	0,07
Prestations de survie		
• Nouvelles règles de combinaison de rentes retraite-survie et invalidité-survie	0,1	-
• Élimination de la prestation de décès	1,6	0,23

1. Les réductions du taux de répartition ne peuvent pas être simplement additionnées à cause de l'interaction entre certaines des mesures.

2. Le taux de répartition correspond au rapport des sommes déboursées sur la masse salariale soumise à cotisation. Il sera de 14,3 % en 2030 selon l'analyse actuarielle au 31 décembre 1994.

Pour sa part, le gouvernement du Québec est ouvert à un certain réaménagement des prestations pour rendre plus équitable le Régime de rentes et en abaisser le coût à long terme. Cependant, certaines des options envisagées par le gouvernement fédéral ne peuvent être retenues par le gouvernement du Québec, car elles remettraient en cause les fondements mêmes du Régime de rentes. Le gouvernement du Québec entend notamment maintenir les quatre principaux acquis du Régime, à savoir :

- *le taux de remplacement du revenu de 25 % ;*
- *l'âge de la retraite à 65 ans ;*
- *l'indexation des prestations ;*
- *le maintien de la mesure de retranschement des années de gains faibles ou nuls.*

Les prestations de retraite

Le taux de remplacement du revenu de travail

L'une des options évoquées dans le document de consultation sur l'avenir du Régime de pensions du Canada consiste à diminuer le taux de remplacement du revenu de travail, pour le faire passer de 25 % à 22,5 % dans le calcul de la rente de retraite. Cette réduction se justifierait par l'allongement de l'espérance de vie. Elle aurait pour effet de réduire les prestations du Régime de rentes du Québec de 9,2 % à long terme.

Toutefois, comme le Régime de rentes est un régime de base, toute baisse du taux de remplacement du revenu de travail risque d'entraîner un appauvrissement des futurs retraités qui ne cotisent pas à un régime privé.

Comme un grand nombre de retraités ne peuvent compter sur les instruments privés d'épargne-retraite et doivent recourir au Supplément de revenu garanti, une baisse du taux de remplacement du Régime de rentes pourrait signifier, pour ces retraités,

une dépendance encore plus grande par rapport aux mesures d'assistance.

En outre, pour la majorité des participantes et des participants à des régimes complémentaires de retraite, la rente est coordonnée avec celle versée par le Régime de rentes du Québec, ce qui garantit un taux de remplacement du revenu de travail de 70 % à la retraite (25 % provenant du Régime de rentes et 45 % provenant du régime complémentaire de retraite). Une baisse du taux de remplacement du Régime de rentes pourrait se traduire par des coûts additionnels pour les régimes complémentaires.

L'âge de la retraite

Une autre des options envisagées dans le cadre de la réforme du Régime de pensions du Canada consiste à faire passer l'âge du droit à la pleine rente de retraite de 65 à 67 ans. En conséquence, l'âge auquel une personne aurait droit à une rente de retraite anticipée passerait de 60 à 62 ans. Aucune formule n'est présentée explicitement dans le document de consultation fédéral-provincial, mais il est mentionné qu'une telle mesure pourrait être appliquée progressivement, de façon à avoir plein effet vers 2011.

L'augmentation de l'espérance de vie engendre des coûts additionnels pour les régimes publics d'épargne-retraite et pourrait justifier le relèvement de l'âge de la retraite. C'est une tendance que l'on observe dans d'autres pays. Néanmoins, la hausse de l'âge de la retraite ne favoriserait pas une diminution du chômage. La situation actuelle du chômage permet difficilement d'envisager une telle mesure.

L'indexation des prestations

L'indexation des prestations selon l'évolution de l'indice des prix à la consommation moins 1 % est une autre des options présentées dans le document de consultation

sur l'avenir du Régime de pensions du Canada. Il s'agit de la mesure qui aurait le plus d'effet sur les prestations du Régime de rentes du Québec, soit une réduction de près de 11 %. Elle aurait aussi, cependant, des conséquences importantes pour les retraités à faible revenu, puisque les rentes qu'ils reçoivent évolueraient en dessous de l'inflation. Elle pénaliserait aussi davantage les femmes parce qu'elles vivent plus longtemps que les hommes.

Le retranchement des années de faibles gains

Aux fins du calcul d'une prestation, le Régime prévoit que les années de gains faibles ou nuls doivent être déduites de la période de cotisation⁸ jusqu'à concurrence de 15 %. Cela a pour effet de hausser la moyenne des gains et d'augmenter le montant de la rente. Une des options envisagées dans le document de consultation sur l'avenir du Régime de pensions du Canada consiste à réduire la portée de cette disposition et à faire passer de 15 % à 10 % le nombre d'années à exclure de la période de cotisation.

Cette mesure permettrait d'établir une plus grande équité entre les bénéficiaires, mais elle pénaliserait davantage les cotisants dont la carrière comporte de longues périodes d'interruption en raison des études ou du chômage. Cette option serait avantageuse pour ceux qui ont cotisé plus longtemps ; cependant, elle n'avantagerait pas les femmes dont les périodes d'absence du marché du travail sont plus longues, et cela même si le Régime prévoit une exclusion pour les années où une personne s'est retirée du marché du travail pour s'occuper d'un enfant en bas âge.

8. Nombre d'années pour lesquelles une personne aurait pu cotiser au Régime depuis le 1^{er} janvier 1966 ou depuis son 18^e anniversaire.

Les prestations d'invalidité

Administration plus rigoureuse des prestations d'invalidité

Les coûts du Régime de pensions du Canada liés à la prestation d'invalidité ont connu une forte progression au cours des dernières années. Des mesures d'administration plus rigoureuses ont été introduites pour enrayer cette hausse incontrôlée. Le gouvernement canadien et ceux des provinces concernées proposent, dans le document de consultation sur l'avenir de ce régime, de poursuivre les efforts entrepris en ce sens et, s'il y a lieu, de modifier la législation pour resserrer les conditions d'attribution des prestations d'invalidité.

Il n'est pas envisagé d'appliquer cette politique au Régime de rentes. Grâce à une administration aussi rigoureuse qu'équitable, celui-ci n'a pas connu de hausse des coûts liés à l'invalidité.

Réduction de la rente d'invalidité de 25 % de l'indemnité d'accident du travail

Dans certaines provinces, les personnes atteintes d'invalidité peuvent cumuler les prestations versées par le Régime de pensions du Canada et les indemnités provenant d'un régime provincial d'assurance contre les accidents du travail. Pour réduire ce chevauchement et les coûts du Régime de pensions du Canada, il est proposé de réduire la prestation versée par ce régime de 25 % de l'indemnité payable à un accidenté du travail.

Cette mesure ne concerne pas le Québec qui a déjà complètement harmonisé les prestations d'invalidité du Régime de rentes du Québec avec l'indemnité de remplacement du revenu de la Commission de la santé et de la sécurité du travail.

Conditions d'attribution de la rente d'invalidité

Un requérant peut avoir droit à une rente d'invalidité s'il a cotisé au Régime de pensions du Canada pendant cinq des dix dernières années ou pendant deux des trois dernières années précédant son invalidité. Le gouvernement canadien et ceux des autres provinces envisagent d'introduire des mesures plus restrictives concernant l'ouverture du droit à la rente d'invalidité. Il est proposé d'exiger des futurs requérants d'avoir cotisé au Régime quatre des six dernières années précédant l'invalidité.

Depuis juillet 1993, de nouvelles conditions établissent le droit à une rente d'invalidité au Québec. La Loi sur le régime de rentes du Québec a été modifiée pour atteindre deux buts bien précis :

- *rendre la rente d'invalidité plus accessible, aux jeunes travailleurs et aux personnes qui ont laissé le marché du travail pendant une assez longue période mais qui y sont retournés depuis deux ans (avoir cotisé pendant deux des trois dernières années) ;*
- *ouvrir droit à la rente d'invalidité aux personnes ayant des maladies chroniques évolutives (avoir cotisé la moitié de la période de cotisation).*

Au lieu d'assouplir les conditions d'attribution, le Régime de pensions du Canada envisage de limiter le droit à la rente à ceux qui étaient sur le marché du travail au moment de leur invalidité ou peu de temps avant leur invalidité pour une période appréciable, c'est-à-dire pendant quatre des six dernières années. Cette orientation s'oppose à celle que le Québec a récemment prise.

Conversion de la rente d'invalidité à 65 ans en une rente de retraite avec ajustement actuariel

Actuellement, la rente d'invalidité d'un bénéficiaire invalide cesse à 65 ans et est alors convertie en une rente de retraite non

réduite actuariellement, comme si ce bénéficiaire avait continué de travailler entre le moment où son invalidité est survenue et l'âge de 65 ans.

Le document de consultation sur l'avenir du Régime de pensions du Canada propose que la prestation d'invalidité soit convertie, à compter de 65 ans, en une rente de retraite réduite actuariellement : la réduction actuarielle dépendrait du nombre de mois au cours desquels le bénéficiaire aurait reçu une rente d'invalidité entre l'âge de 60 et 65 ans.

Ainsi, les bénéficiaires d'une rente d'invalidité auraient droit, à la retraite, au même traitement que celui dont bénéficie une travailleuse ou un travailleur ayant opté pour une retraite anticipée.

Recalcul de la rente de retraite pour le bénéficiaire de la rente d'invalidité qui atteint 65 ans

Selon les dispositions actuelles, la rente de retraite d'un bénéficiaire invalide qui atteint 65 ans est calculée en fonction de la moyenne de ses gains indexés durant la période d'invalidité selon la hausse du salaire moyen : comme les salaires évoluent généralement plus rapidement que l'inflation, il bénéficie ainsi d'une rente plus élevée que si ses gains étaient indexés selon l'indice des prix à la consommation.

La rente de retraite du bénéficiaire invalide pourrait dorénavant être calculée à partir des gains touchés au moment où il a été reconnu invalide et être indexée selon l'indice des prix à la consommation durant sa période d'invalidité. Cette mesure serait plus équitable pour les autres cotisants, mais elle pénaliserait davantage les travailleurs devenus invalides en début de carrière.

Les prestations versées au décès

Le gouvernement canadien et celui des provinces concernées annoncent aussi, dans leur document de consultation sur l'avenir du Régime de pensions du Canada, qu'ils pourraient entreprendre, au cours des deux prochaines années, une révision de la rente de conjoint survivant. Le gouvernement du Québec convient qu'il n'est pas opportun à cette étape de procéder à une réévaluation de cette rente.

Nouvelles règles de combinaison de rentes invalidité / survie et retraite / survie

De nouvelles règles sont toutefois proposées par le gouvernement fédéral en ce qui a trait aux rentes combinées. Elles visent à établir un plafond de prestations pour la personne qui est bénéficiaire à la fois d'une rente de survie et d'une rente d'invalidité. Lorsqu'un bénéficiaire a droit à une rente d'invalidité et à une rente de conjoint survivant, les règles en vigueur prévoient qu'il reçoit une prestation uniforme correspondant à la plus élevée des deux prestations à payer et une prestation variable dont le montant maximal correspond à la rente de retraite maximale. Il est proposé de plafonner le maximum au montant de la rente d'invalidité maximale.

Cette proposition aurait pour effet de réduire la rente combinée maximale, en la faisant passer de 1 127 \$ à 871 \$ par mois. Très peu de bénéficiaires du Régime de rentes du Québec reçoivent une rente combinée invalidité/survie.

Les bénéficiaires peuvent aussi recevoir en même temps une rente de retraite et une rente de conjoint survivant. Dans ce cas, le document de consultation fédéral-provincial propose que la formule de combinaison ne permette que le cumul partiel des deux prestations et que celles-ci soient proportionnelles aux gains.

Les règles de combinaison du Régime de rentes prévoient déjà un cumul partiel des prestations proportionnelles aux gains. Cette proposition de modification à la rente combinée retraite/survie ne s'applique donc pas au Régime de rentes.

Élimination de la prestation de décès

Une des mesures envisagées comme moyen de freiner l'augmentation des coûts du Régime de pensions du Canada est l'abolition de la prestation de décès. La prestation de décès est un versement unique pouvant atteindre 3 540 \$ en 1996 et elle est payée en priorité à la personne qui a assumé les frais funéraires.

5 • Les incidences sur le taux de cotisation

Les effets des différentes mesures envisagées sur le taux de cotisation à long terme du Régime de rentes du Québec sont présentés au Tableau 6.

À titre d'exemple, on pourrait obtenir un taux constant de 10,7 % en augmentant le taux de cotisation selon la séquence plus rapide (- 1,2 %) et en gelant à compter de 1997 l'exemption générale (- 1,1 %).

De la même manière, on pourrait obtenir un taux constant de 10,2 % en augmentant le taux de cotisation selon la séquence moins rapide (- 0,8 %), en gelant l'exemption générale à compter de 1997 (- 1,3 %), en la réduisant proportionnellement à compter de 2006 (- 0,4 %) et en visant un niveau de réserve inférieur à celui proposé pour le Régime de pensions du Canada, mais qui permet tout de même de maintenir un taux constant sur une très longue période (- 0,3 %).

Tout réaménagement des prestations permet de réduire le taux de cotisation. Un réaménagement de prestations de 3 % en-

Tableau 6
Incidences des mesures sur le taux de cotisation

Taux de cotisation selon l'analyse actuarielle de 1994		13,0 %
Mesure envisagée	Effet sur le taux de cotisation à long terme	
	Séquence plus rapide	Séquence moins rapide
1. Progression importante du taux de cotisation	- 1,2 %	- 0,8 %
2. Élargissement de l'assiette de cotisation		
- Gel de l'exemption générale	- 1,1 %	- 1,3 %
- Réduction proportionnelle (ajoutée au gel de l'exemption générale)		
• à partir de 1997	- 0,7 %	- 0,7 %
• à partir de 2006	- 0,4 %	- 0,4 %
- Faire cotiser les bénéficiaires d'une rente de retraite qui travaillent	—*	—*
3. Niveau de réserve (objectif de réserve inférieur à celui proposé par le Régime de pensions du Canada)	- 0,3 %	- 0,3 %
4. Réaménagement des prestations		
- de 1 %	- 0,1 %	- 0,1 %
- de 3 %	- 0,3 %	- 0,3 %
- de 5 %	- 0,5 %	- 0,5 %

* Cette mesure aurait tout de même pour effet d'augmenter les cotisations versées au Régime de près de 20 millions de dollars si elle était appliquée en 1997.

traînerait une réduction supplémentaire du taux de cotisation de 0,3 %.

Les effets sur l'économie et les finances publiques

À court terme, l'importance de la hausse des taux de cotisation du Régime de rentes du Québec réduirait le revenu personnel et la dépense globale dans l'économie. L'impact sur l'économie sera minimisé dans la mesure où la hausse du taux de cotisation sera graduelle, c'est-à-dire qu'elle sera étalée sur une certaine période.

Par ailleurs, dans la mesure où le taux de cotisation au Régime de pensions du Canada serait relevé de façon similaire à celui du Régime de rentes du Québec, la compétitivité des entreprises québécoises

ne serait pas touchée par rapport à celle de leurs concurrents du reste du Canada.

À long terme, la décision de mieux capitaliser le Régime pourrait avoir une incidence positive sur l'économie : accroissement de l'épargne nationale, augmentation des investissements, hausse du stock du capital, endettement moindre envers l'étranger.

Enfin, plus on tardera à hausser les entrées de cotisations, plus on exigera un effort important des générations futures de travailleurs et de leurs employeurs. Inversement, plus tôt on haussera le taux de cotisation, plus grande sera la part de l'effort collectif qu'assumeront les générations qui sont actuellement dans les dernières années de leur vie active.

RÉSUMÉ SYNTHÈSE

Partie 1•

Les lacunes du Régime de rentes du Québec

Quatre principales lacunes sont ciblées :

- *Le financement actuel du Régime n'est plus adapté au contexte démographique et économique et, de ce fait, n'est pas équitable envers les futures générations de cotisantes et cotisants. Pour la génération issue du baby-boom, comme pour les générations précédentes, la valeur des prestations dépassera celle des cotisations. La dernière analyse actuarielle (au 31 décembre 1994) prévoit que le taux actuel de 5,6 % passera à 13,0 % en 2023.*
- *Le sous-financement du Régime a entraîné une baisse de confiance quant au paiement futur des rentes prévues par le Régime.*
- *Les travailleuses et les travailleurs à faible revenu ne sont pas protégés : celles et ceux qui gagnent moins que 3 500 \$ annuellement ne cotisent pas au Régime de rentes et n'accumulent donc pas de droits à une rente de retraite.*
- *Il y a incohérence entre les gains soumis à cotisation et les gains servant au calcul des prestations.*

Partie 2•

Un régime public d'épargne-retraite qui doit être basé sur l'équité, la solidarité et la responsabilité

Les principes acceptés

La proposition de réforme du Régime de rentes du Québec s'appuie sur trois grands principes :

- *Chaque génération de Québécoises et de Québécois doit payer rapidement le même taux de cotisation, de façon à éviter que les générations futures paient un taux de cotisation trop élevé.*
- *La solidarité qui unit les travailleuses et les travailleurs garantit à chacune, chacun, quelle que soit sa situation, une aide de base à la retraite.*
- *Au Québec, la sécurité du revenu à la retraite est une responsabilité partagée entre les travailleuses, les travailleurs, les employeurs et l'État.*

Les objectifs poursuivis

- *Assurer l'équité entre les générations de cotisantes et de cotisants en établissant rapidement un taux de cotisation constant sur une très longue période.*
- *Garantir hors de tout doute qu'au cours de la même période, les personnes âgées et les générations futures pourront bénéficier de leur rente de retraite.*

Partie 3•

Les options envisagées pour assurer l'avenir du Régime de rentes du Québec

- *Pour établir une plus grande équité entre les générations de cotisants, deux séquences d'augmentation du taux sont envisagées par le gouvernement fédéral et ceux des provinces concernées : pour le Régime de pensions du Canada, une séquence plus rapide et une séquence moins rapide.*
- *Une progression importante du taux de cotisation favorise l'accumulation d'une réserve importante qui permet d'atteindre un taux de cotisation constant pour toutes les générations de cotisantes et de cotisants.*
- *Il serait aussi possible d'élargir l'assiette de cotisation en gelant, à compter de 1997, le montant de l'exemption générale et en y appliquant, dès la même année ou en 2006, une réduction proportionnelle de cette exemption variant en fonction des gains. Le seuil d'exemption diminuerait graduellement jusqu'à ce qu'il soit nul lorsque les gains sont égaux au maximum des gains admissibles. Il est également envisagé de faire cotiser les bénéficiaires d'une rente de retraite qui travaillent.*
- *Une importante réserve doit être constituée à court terme pour faire face aux obligations financières du régime qui seront particulièrement élevées avec l'arrivée à la retraite de la génération du *baby-boom*.*
- *Le gouvernement du Québec entend maintenir les grands acquis du Régime, soit :*
 - *le taux de remplacement du revenu à 25 % ;*
 - *l'âge normal de la retraite à 65 ans ;*
 - *l'indexation des rentes de retraite ;*
 - *la mesure de retranchement de 15 % pour les années de gains faibles ou nuls.*
- *Un réaménagement des prestations entraîne une réduction du taux de cotisation.*

Chapitre 3

La Prestation aux aîné(e)s Un projet d'assistance fortement critiquable

Des mesures fédérales axées sur l'assistance

Quelque 40 % des travailleuses et travailleurs québécois ne sont pas protégés par un régime privé de retraite (régime complémentaire ou REER). Ils ne pourront compter, à leur retraite, que sur le Régime de rentes et les mesures d'assistance du gouvernement fédéral. Il est donc primordial qu'ils puissent comprendre la place de ces programmes dans le système de sécurité du revenu à la retraite, les changements que le gouvernement fédéral compte y apporter, les effets que ces changements auront sur le revenu des retraités et les conséquences qui en découlent au Québec. Nous allons donc examiner de plus près ces mesures dans les pages suivantes.

1 • La pension de la Sécurité de la vieillesse : un élément déterminant dans la planification du Régime de rentes du Québec

La pension de la Sécurité de la vieillesse a joué et joue encore un rôle de premier plan dans la détermination du niveau de la rente de retraite du Régime de rentes du Québec et du Régime de pensions du Canada.

Le rapport du Comité interministériel d'étude sur le Régime de rentes mentionnait, en 1963, que le revenu de retraite provenant d'un régime public devait comprendre deux éléments, soit une prestation de base et une rente reliée au revenu. Comme la pension de la Sécurité de la vieillesse constituait la prestation de base, la rente reliée au revenu (versée par le Régime de rentes du Québec) avait été fixée à 25 % du salaire : la combinaison de la pension de la Sécurité de la vieillesse et du Régime de rentes du Québec assurait ainsi un taux de remplacement variant de 70 % pour un

travailleur à faible revenu, à 40 % pour un travailleur gagnant le maximum des gains admissibles. Le rôle des régimes privés de retraite consistait alors à compléter les régimes publics pour les travailleurs à revenu moyen et élevé.

Toutefois, pour que cette politique soit cohérente à long terme, les deux composantes en cause (la pension de la Sécurité de la vieillesse et le Régime de rentes du Québec) devaient évoluer dans la même direction. C'est pourquoi, en 1963, le gouvernement du Québec a demandé le rapatriement de la pension de la Sécurité de la vieillesse :

Pour contribuer à résoudre la difficulté, le Québec propose que le gouvernement fédéral lui confie l'administration entière de la sécurité de la vieillesse à laquelle ses citoyens de 70 ans et plus sont admissibles, pourvu naturellement qu'on lui confie en même temps les sources de financement déjà prévues pour cette mesure de sécurité sociale ou l'équivalence fiscale. Cette formule permettrait aussi au Québec d'uniformiser son programme de sécurité sociale pour la vieillesse et de mieux en agencer les composantes.¹

À cette époque, la pension de la Sécurité de la vieillesse était financée par une caisse distincte, la Caisse de la sécurité de la vieillesse, et il était prévu que cette mesure soit universelle.

2 • La fin de l'universalité de la pension de la Sécurité de la vieillesse

Avec la mise en place du Supplément de revenu garanti en 1967, qui devait être un programme transitoire, et l'abolition de la Caisse de sécurité de la vieillesse en 1975, le gouvernement fédéral a pris une orien-

tation marquée vers l'assistance. Toutefois, jusqu'à la fin des années 80, la pension de la Sécurité de la vieillesse est demeurée une mesure universelle, versée sans égard au revenu. D'une prestation de base originellement financée à même une caisse indépendante et destinée à toutes les personnes âgées de 65 ans ou plus, l'assistance du gouvernement fédéral est devenue une mesure financée à même les impôts des contribuables.

La crise des finances publiques a remis en question tous les programmes financés par les impôts des contribuables : la pension de la Sécurité de la vieillesse n'a pas échappé à cet examen, d'autant plus qu'elle constituait une mesure universelle.

Ainsi, en 1989, le gouvernement fédéral a introduit une mesure de récupération des prestations relatives à cette pension pour certains contribuables, mettant fin à l'universalité de ce programme : depuis, la pension de la Sécurité de la vieillesse est récupérée, par l'impôt sur le revenu, à raison de 15 % du revenu individuel qui excède un certain seuil (50 000 \$ en 1989, 53 215 \$ en 1995) jusqu'à la récupération complète de la pension versée au cours de l'année précédente (pour un revenu dépassant 84 000 \$).

Actuellement, cette mesure a des effets limités et frappe les personnes à haut revenu : en 1993, 2,5 % des personnes âgées de 65 ans ou plus du Québec ont été touchées par cette mesure et seulement 1,1 % ont dû rembourser leur pension de la Sécurité de la vieillesse en totalité. Cependant, comme le seuil de récupération est partiellement indexé (selon l'indice des prix à la consommation moins 3 %), cette proportion devrait atteindre 25 % en 2015 et 53 % en 2035. À ce moment, même le salarié à revenu moyen devrait rembourser, en tout ou en partie, sa pension de la Sécurité de la vieillesse.

¹. Déclaration du premier ministre Jean Lesage, à l'ouverture de la Conférence fédérale-provinciale, le 25 novembre 1963, page 50.

La Prestation aux aîné(e)s que le gouvernement fédéral mettra en place en 2001 aura des conséquences beaucoup plus importantes que la mesure de récupération actuellement appliquée à la pension de la Sécurité de la vieillesse, même si les droits acquis sont maintenus pour les personnes âgées de 60 ans ou plus au 31 décembre 1995 : 200 millions de dollars seront ainsi récupérés pour l'année 2001, 2,1 milliards pour l'année 2011 et 8,2 milliards pour l'année 2030, soit 10,7 % du coût des programmes actuels.

3 • L'autonomie financière des personnes âgées dépendra de la situation financière du gouvernement fédéral

Pour le travailleur ayant touché des gains de travail de 25 000 \$ annuels tout au long de sa vie active, le montant de la Prestation aux aîné(e)s sera plus élevé que la rente versée par le Régime de rentes.

Le tableau suivant illustre quelle place occuperont respectivement la rente de retraite du Régime de rentes du Québec et la Prestation aux aîné(e)s dans le revenu des personnes âgées. On constate que pour un travailleur à faible revenu (15 000 \$), la Prestation aux aîné(e)s équivaut à 9 545 \$, ce qui représente plus de 70 % de son revenu de retraite (13 295 \$). Pour un travailleur à revenu

moyen (25 000 \$), la Prestation aux aîné(e)s est de 8 295 \$, soit près de 60 % de l'ensemble de son revenu de retraite (14 545 \$).

Comme une part importante du revenu provient de la Prestation aux aîné(e)s, qui est financée directement à partir des impôts des contribuables, l'autonomie financière des retraités est largement dépendante de l'état des finances publiques et des priorités budgétaires du gouvernement fédéral.

Dans ce contexte, le Régime de rentes du Québec revêt une importance primordiale en remplaçant jusqu'à 25 % du revenu de travail antérieur. Étant donné l'avenir incertain des mesures d'assistance, il devient encore plus important de maintenir la protection offerte par le Régime de rentes aux Québécoises et aux Québécois à la retraite.

Tableau 7

Taux de remplacement du revenu selon les gains de travail

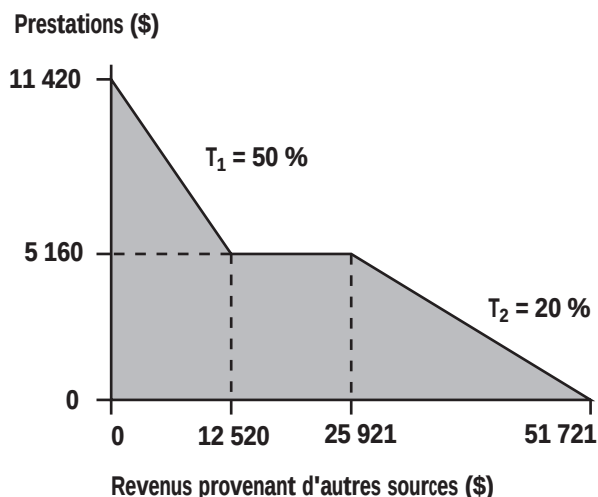
Gains de travail (\$)	Prestation (\$)			Taux de remplacement (%)		
	Régime de rentes	Prestation aux aîné(e)s	Revenu total	Régime de rentes	Prestation aux aîné(e)s	Total
15 000 \$	3 750 \$	9 545 \$	13 295 \$	25 %	64 %	89 %
25 000 \$	6 250 \$	8 295 \$	14 545 \$	25 %	33 %	58 %

4 • La Prestation aux aîné(e)s : un système qui pénalise les personnes prévoyantes

Dans tout système d'assistance, l'aide diminue en fonction des revenus, de telle sorte que l'incitation à épargner s'en trouve aussi diminuée. Avec l'instauration de la Prestation aux aîné(e)s, plus on épargnera en vue de sa retraite, plus l'aide financière sera réduite. Le Graphique 6 illustre l'application de la Prestation aux aîné(e)s à une personne seule en 2001.

Graphique 6

Évolution de la Prestation aux aîné(e)s pour une personne seule, selon le revenu



Pour une personne seule n'ayant aucun revenu, la Prestation aux aîné(e)s s'élève à 11 420 \$. Elle est réduite de 0,50 \$ pour chaque dollar de revenu provenant d'autres sources excluant la Prestation aux aîné(e)s (rentes du Régime de rentes du Québec, d'un régime privé de retraite, intérêts, etc.), de telle sorte que pour un revenu de 12 520 \$, la Prestation aux aîné(e)s n'est plus que de 5 160 \$. Elle se stabilise à ce niveau jusqu'à ce que les revenus provenant

d'autres sources atteignent 25 921 \$ mais, au-delà de 25 921 \$, elle décroît de 0,20 \$ pour chaque dollar additionnel de revenu, de telle sorte qu'elle devient nulle lorsque les revenus atteignent 51 721 \$.

Le même principe s'applique aux couples : ainsi, pour un couple où les deux conjoints sont âgés de 65 ans ou plus, la Prestation aux aîné(e)s s'élève à 18 440 \$ si ce couple n'a aucun revenu. Elle est réduite de 0,50 \$ pour chaque dollar de revenu combiné, de telle sorte que pour un revenu de 16 240 \$, la Prestation aux aîné(e)s n'est plus que de 10 320 \$. Au-delà de 25 921 \$ de revenus provenant d'autres sources, elle décroît de 0,20 \$ pour chaque dollar additionnel de revenu, de telle sorte qu'elle devient nulle lorsque les revenus atteignent 77 521 \$.

Un tel système diminuera l'intérêt à épargner en vue de sa retraite, puisque les sommes économisées entraînent une baisse substantielle de la Prestation aux aîné(e)s.

De plus, comme elle sera basée sur le revenu familial, elle aura un effet négatif important sur une bonne partie de la population féminine. Le Québec a instauré, jusqu'à maintenant, des mesures qui visent à assurer l'autonomie financière des femmes (l'institution du patrimoine familial, la division de la rente de retraite du Régime de rentes du Québec). La mesure fédérale donne un coup de barre dans le sens contraire : en reliant l'aide de l'État au revenu familial, elle enlève au conjoint qui a le revenu le plus faible ou qui est sans revenu une grande partie de son autonomie financière et fait perdurer, au-delà de 65 ans, sa dépendance vis-à-vis du conjoint mieux nanti.

Cette orientation vers l'assistance n'encourage pas la prise en charge de leur retraite par les travailleurs et leurs employeurs puisque ce sont les contribuables, par leurs impôts, qui devront assumer le financement de la Prestation aux aîné(e)s. En outre, un tel système décourage l'épargne individuelle et la responsabilisation face à la préparation de la retraite.

5 • La Prestation aux aîné(e)s : un programme qui soulève plusieurs questions

Comme nous l'avons décrit précédemment, l'autonomie financière des personnes âgées dépendra de l'état des finances publiques et des priorités budgétaires du gouvernement fédéral.

En accentuant leur dépendance vis-à-vis des programmes d'assistance, la Prestation aux aîné(e)s ne menace-t-elle pas la sécurité financière des retraités ? Quelle place devrait-elle occuper dans notre système de sécurité du revenu à la retraite ? N'y aurait-il pas lieu, pour rassurer les retraités actuels et futurs, de miser davantage sur les mesures d'assurance-retraite plutôt que les mesures d'assistance telles que la Prestation aux aîné(e)s proposée par le gouvernement fédéral ?

RÉSUMÉ SYNTHÈSE

- *La pension de la Sécurité de la vieillesse a joué et joue encore un rôle important dans la détermination de la rente de retraite du Régime de rentes du Québec. Au moment de la création du Régime, en 1966, la combinaison des prestations du Régime de rentes du Québec et de la pension de la Sécurité de la vieillesse assurait un taux de remplacement du revenu allant de 70 %, pour un travailleur à faible revenu, à 40 % pour un travailleur gagnant le maximum des gains admissibles.*
- *La pension de la Sécurité de la vieillesse n'est plus une prestation universelle depuis 1989. Des mesures de récupération fiscale ont alors été introduites permettant au gouvernement fédéral de récupérer 15 % du revenu individuel qui excède 53 215 \$ en 1995 jusqu'à une annulation complète des sommes versées lorsque les revenus dépassent 84 000 \$.*
- *La Prestation aux aîné(e)s remplacera, à compter de 2001, la pension de la Sécurité de la vieillesse. Cette nouvelle mesure maintiendra la dépendance des personnes âgées de 65 ans ou plus envers les mesures d'assistance de l'État.*
- *Cette mesure d'assistance, financée directement à même les impôts des contribuables, sera donc assujettie à l'état des finances publiques et aux priorités budgétaires du gouvernement fédéral.*

Conclusion

C'est avec la ferme volonté d'assurer l'avenir du Régime de rentes du Québec et de garantir que les personnes âgées et les générations futures pourront bénéficier hors de tout doute de leurs rentes de retraite, que le gouvernement du Québec soumet le présent document de consultation aux Québécoises et aux Québécois. Les grandes options qu'il présente permettront à la fois d'assurer la pérennité du Régime et de préserver ses grands acquis.

Le gouvernement du Québec est d'avis que le Régime de rentes doit être maintenu et qu'il doit continuer à garantir, à partir de 65 ans, une pleine rente de base indexée à l'inflation. Toutefois, son financement doit être revu, de façon à établir une plus grande équité entre les différentes générations de cotisantes et de cotisants. Ainsi, divers moyens peuvent être envisagés pour atteindre cet objectif : une hausse importante du taux de cotisation, l'élargissement de l'assiette de cotisation, le choix du niveau de la réserve, et le réaménagement des prestations. Les choix qu'auront à faire les Québécoises et Québécois devront permettre au Régime de continuer à verser les prestations qu'il assure actuellement et éviter que les générations futures n'aient à payer un taux de cotisation trop élevé.

L'équité, la solidarité et la responsabilité sont les principes qui guideront le gouvernement du Québec dans son examen du Régime de rentes du Québec. Établir l'équité entre les générations signifie qu'il faut fixer rapidement un taux de cotisation constant pour une très longue période. La solidarité nous enjoint de préserver le Régime de rentes afin de garantir hors de tout doute que les personnes âgées d'aujourd'hui et de demain

pourront bénéficier de leur rente de retraite. Enfin, la sécurité du revenu à la retraite doit s'appuyer sur un partage des responsabilités entre la travailleuse, le travailleur, l'employeur envers ses employés et l'État. L'objectif ultime est d'assurer une certaine continuité du revenu de travail au moment de la retraite.

Le gouvernement du Québec s'interroge sur l'orientation prise par le gouvernement fédéral en matière de sécurité du revenu à la retraite de même que sur la réduction des prestations de retraite envisagées pour le Régime de pensions du Canada. Avec la mise en place de la Prestation aux aîné(e)s qui doit entrer en vigueur en 2001, le gouvernement fédéral remet en cause la sécurité financière à long terme des retraités. En reliant l'aide de l'État au revenu familial, la Prestation aux aîné(e)s enlève au conjoint qui a le revenu le plus faible une grande partie de son autonomie financière.

Financée directement par les impôts des contribuables, cette prestation est totalement assujettie à l'état des finances publiques fédérales et à ses choix en matière d'allocation de ressources.

Les différentes propositions soumises à la consultation populaire s'inscrivent dans la continuité de ce que le Québec a mis sur pied jusqu'à présent au chapitre de la sécurité du revenu à la retraite : des mesures axées sur l'assurance-retraite. L'approche d'assurance privilégiée par le Québec mise sur la responsabilisation collective et individuelle de même que sur la prévoyance plutôt que sur la dépendance par rapport à l'État.

ANNEXES

ANNEXE 1 Les principaux paramètres du Régime de rentes du Québec en 1996

COTISATIONS				
Taux de cotisation		5,6 %		
- Employeur		2,8 %		
- Employé		2,8 %		
Maximum des gains admissibles		35 400 \$		
Exemption générale		3 500 \$		
Maximum des gains soumis à cotisation		31 900 \$		
Cotisations maximales		1 786,40 \$		
- Employeur		893,20 \$		
- Employé		893,20 \$		
PRESTATIONS				
Risque	Type de prestation	Âge du bénéficiaire	Taux versé	Montant mensuel maximum
Retraite	Rente de retraite (25 % des gains moyens de carrière à l'âge de 65 ans)	60 ans	70 %	508,96 \$
		65 ans	100 %	727,08 \$
		70 ans	130 %	945,20 \$
Invalidité	Rente d'invalidité	moins de 65 ans		870,89 \$
	Rente d'enfant de personne invalide	moins de 18 ans		52,12 \$
Décès	Rente de conjoint survivant (veuf ou veuve)	moins de 45 ans		
		- non invalide sans enfant		356,05 \$
		- non invalide avec enfant		574,97 \$
		- invalide avec ou sans enfant		598,24 \$
		entre 45 et 55 ans		598,24 \$
		entre 55 et 65 ans		672,25 \$
		65 ans ou plus		436,25 \$
	Rente d'orphelin	moins de 18 ans		52,12 \$
	Prestation de décès			Versement unique maximum 3 540 \$

ANNEXE 2

Principaux résultats de l'analyse actuarielle au 31 décembre 1994

1. Introduction

En vertu du premier alinéa de l'article 216 de la Loi sur le régime de rentes du Québec, la Régie des rentes doit faire préparer, au moins une fois tous les cinq ans, une analyse actuarielle portant sur l'application de cette loi.

L'analyse actuarielle vise essentiellement à projeter les entrées et les sorties de fonds du Régime. Les entrées de fonds sont constituées des cotisations et des revenus de placement, tandis que les sorties de fonds incluent les prestations et les frais d'administration.

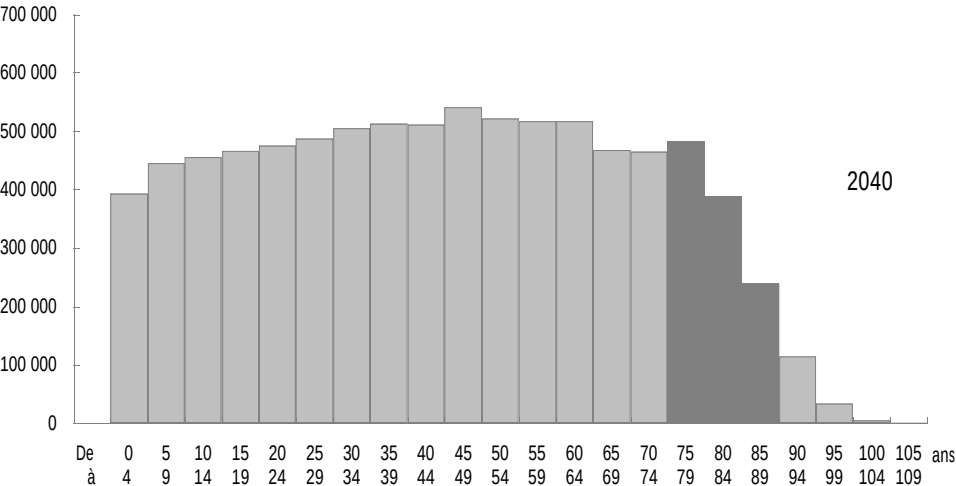
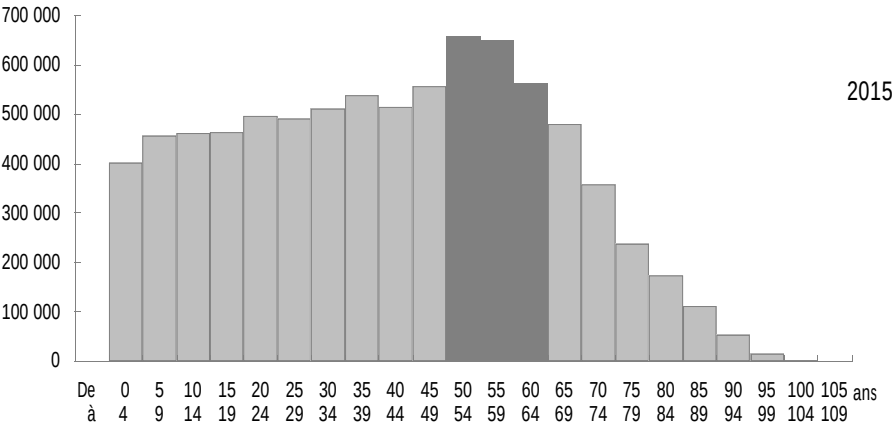
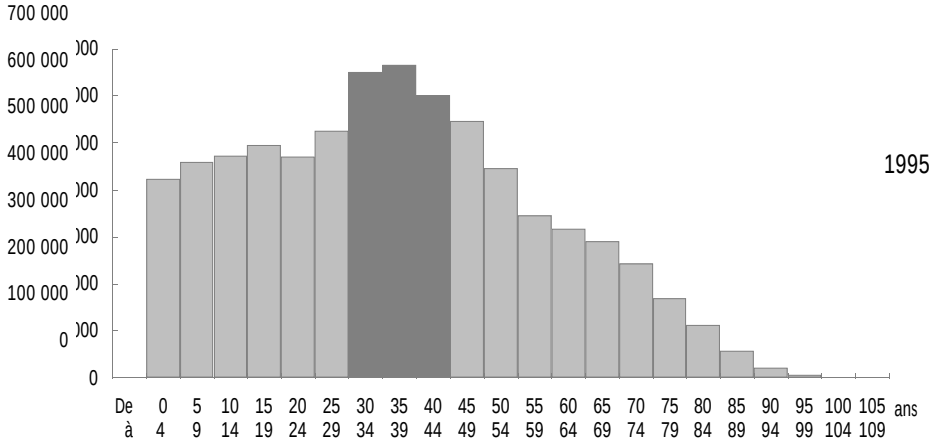
La méthode employée consiste à projeter la population du Québec sur la base des hypothèses de fécondité, de migration et de mortalité choisies. En appliquant à cette population les taux d'emploi et d'augmentation des salaires futurs, il est possible d'estimer la masse salariale soumise à cotisation. Le montant des cotisations est déterminé à partir de cette masse salariale et des taux de cotisation.

Les montants des prestations sont obtenus à l'aide des facteurs de contingence (concernant l'invalidité, la retraite et le décès) basés en grande partie sur l'expérience du Régime et appliqués à la population ayant droit aux prestations. Les revenus de placement sont calculés à partir du rendement de la réserve initiale et d'hypothèses de rendement des nouveaux placements. Les frais d'administration projetés sont basés sur les résultats observés. La réserve est établie à partir du résultat net des entrées et sorties de fonds.

2. Hypothèses démographiques

La projection de la population du Québec sur une longue période permet de saisir l'ampleur de la vague créée par la cohorte née entre le début des années 50 et le milieu des années 60. Comme l'indique le Graphique 7, ces personnes, dont l'âge se situe entre 30 et 44 ans en 1995, constituent une forte proportion de la population totale. En 2015, cette même population, alors âgée de 50 à 64 ans, représente toujours un pourcentage élevé de la population totale parce qu'elle est suivie d'une génération moins nombreuse. Le même groupe de personnes, âgées de 75 à 89 ans en 2040, constitue une partie beaucoup plus importante de la population totale comparativement à la situation observée en 1995 et 2015.

GRAPHIQUE 7 Population du Québec (par groupe d'âge quinquennal)



3. Hypothèses économiques

Les hypothèses peuvent être résumées comme suit :

- *En 1995, l'augmentation de la rémunération moyenne est supérieure de 0,2 % à celle de l'inflation. Par la suite, la rémunération moyenne augmente graduellement pour atteindre 1,2 % de plus que l'inflation en 2015. Cette différence se maintient pour les années subséquentes.*
- *En 1995, le nombre d'emplois augmente de 2,5 % par rapport à 1994. De 1996 à 2000, il croît de 1,8 % par an en moyenne, et de 2001 à 2010, de 1,0 % en moyenne. À partir de l'an 2020, lorsque le taux de chômage correspondant à l'hypothèse de plein emploi est atteint, le nombre d'emplois croît au même rythme que la population active, soit à un rythme inférieur à 0,5 %. Enfin, il faut noter la présence croissante des femmes sur le marché du travail.*
- *L'écart entre le taux de rendement des nouveaux placements et le taux d'inflation, qui est de 7,6 % pour la première année d'analyse, diminue pour atteindre 4,1 % à long terme, soit en 2021, et demeure constant par la suite. L'évaluation du taux de rendement global de la caisse du Régime tient compte des rendements des placements détenus par la caisse au 31 décembre 1994 et de la répartition future des nouveaux placements par catégorie.*

4. Résultats

Le Tableau 8 présente la réserve, les entrées de fonds (constituées des cotisations et des revenus de placement) et les sorties de fonds (constituées des prestations et des frais d'administration) pour la période de 1995 à 2050.

De 14,6 milliards de dollars au 31 décembre 1994, la valeur marchande de la réserve décroît légèrement jusqu'en 1998 et recommence à croître par la suite.

Une mesure de l'importance de la réserve peut être obtenue par la comparaison entre la réserve à la fin d'une année et les sorties de fonds de l'année suivante. De 11,0 qu'il était en 1975, ce rapport se situe à 2,8 en 1995 ; il décroît à 2,1 de 2001 à 2005 pour ensuite remonter à 3,0 en 2025 et redescendre par la suite à 2,0. Le Graphique 8 illustre cette évolution.

GRAPHIQUE 8

ÉVOLUTION DU RAPPORT ENTRE LA RÉSERVE À LA FIN D'UNE ANNÉE ET LES SORTIES DE FONDS DE L'ANNÉE SUIVANTE

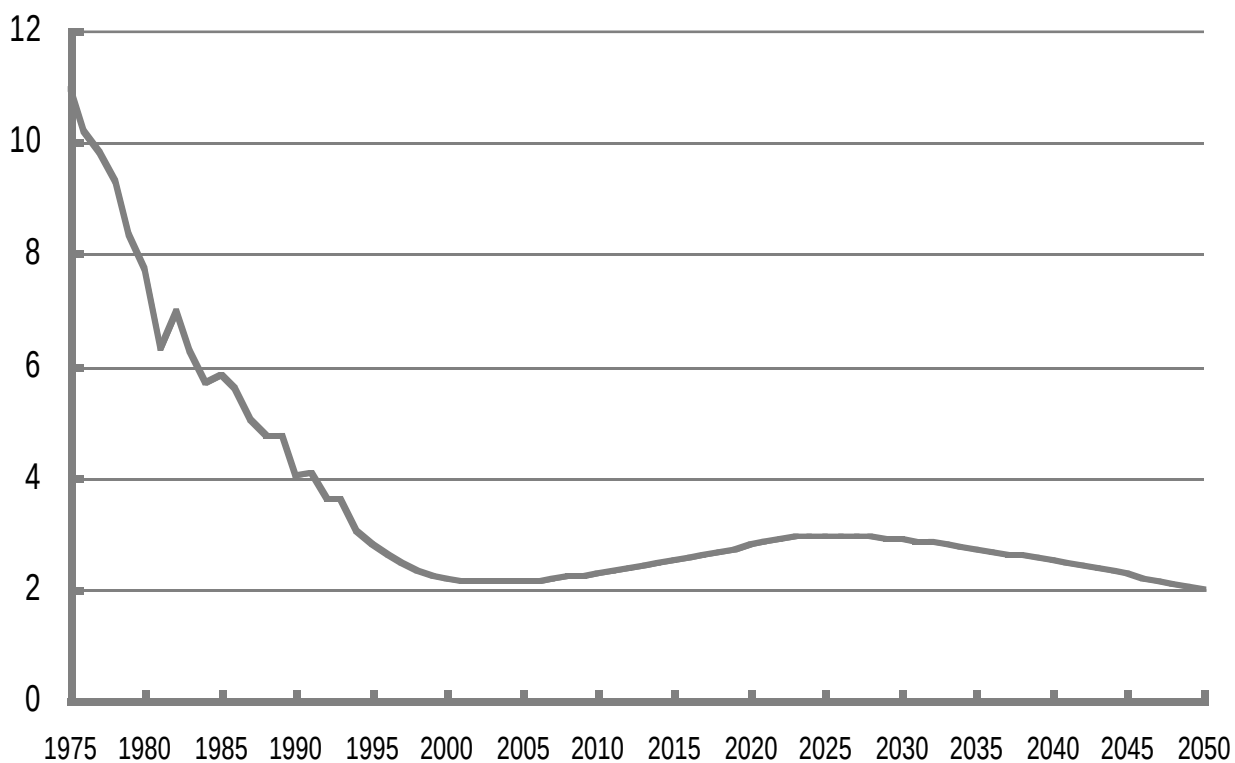


TABLEAU 8
PROJECTION DE LA RÉSERVE

(en millions de dollars courants)

Année	Entrées de fonds				Sorties de fonds			Réserve	
	Taux de cotisation*	Cotisations	Revenus de placement	Total	Prestations	Frais d'administration	Total	En proportion des sorties de fonds de l'année suivante	
	%							\$	\$
1995	5,40	3 305,7	1 219,8	4 525,5	4 713,3	87,3	4 800,6	14 327,9	2,8
1996	5,60	3 550,0	1 197,5	4 747,5	4 994,5	89,8	5 084,2	13 991,1	2,6
1997	6,00	3 953,0	1 190,1	5 143,1	5 255,2	92,6	5 347,8	13 786,4	2,5
1998	6,40	4 399,9	1 169,3	5 569,2	5 517,1	96,0	5 613,1	13 742,5	2,3
1999	6,80	4 879,4	1 167,5	6 046,9	5 799,4	99,5	5 898,8	13 890,6	2,2
2000	7,20	5 412,4	1 204,0	6 616,3	6 113,4	104,2	6 217,6	14 289,3	2,2
2001	7,60	6 009,0	1 253,5	7 262,4	6 467,2	109,6	6 576,7	14 975,0	2,1
2002	7,85	6 519,9	1 299,0	7 818,9	6 859,9	115,1	6 975,0	15 818,9	2,1
2003	8,10	7 058,5	1 361,5	8 420,0	7 296,8	120,8	7 417,6	16 821,3	2,1
2004	8,35	7 644,5	1 435,1	9 079,7	7 777,5	126,9	7 904,4	17 996,6	2,1
2005	8,60	8 286,5	1 532,0	9 818,5	8 307,1	133,5	8 440,6	19 374,5	2,1
2006	8,85	8 988,7	1 626,4	10 615,1	8 892,0	140,8	9 032,7	20 956,9	2,2
2007	9,10	9 730,9	1 733,8	11 464,7	9 525,2	148,2	9 673,4	22 748,2	2,2
2008	9,35	10 519,2	1 851,6	12 370,8	10 209,4	155,9	10 365,3	24 753,6	2,2
2009	9,60	11 329,9	1 983,2	13 313,1	10 946,9	163,6	11 110,5	26 956,3	2,3
2010	9,85	12 225,4	2 131,0	14 356,4	11 743,8	172,0	11 915,8	29 396,9	2,3
2015	11,10	17 560,4	3 141,8	20 702,2	16 666,4	219,3	16 885,7	45 385,4	2,5
2020	12,35	24 710,0	4 906,0	29 616,0	23 488,9	277,3	23 766,2	70 896,8	2,8
2025	13,00	32 201,4	7 270,3	39 471,6	32 546,4	343,3	32 889,7	103 951,2	3,0
2030	13,00	39 967,1	9 493,2	49 460,3	43 429,4	426,1	43 855,5	133 870,1	2,9
2040	13,00	63 246,8	13 374,0	76 620,7	70 577,6	674,3	71 251,8	187 402,2	2,5
2050	13,00	100 143,6	16 983,9	117 127,6	111 713,0	1 067,7	112 780,6	236 747,1	2,0

* Seuls les taux de cotisation de 1995 et 1996 sont prévus dans la loi.

Le Tableau 9 montre le rapport (en pourcentage) des sorties de fonds sur la masse soumise à cotisation. Le fait que le rapport entre les sorties de fonds et la masse salariale soumise à cotisation passe de 7,8 % en 1995 à 10,7 % vingt ans plus tard, puis à 14,6 % en 2050, illustre l'insuffisance des taux de cotisation prévus dans la loi : 5,4 % en 1995 et 5,6 % en 1996.

TABLEAU 9

PROJECTION DES SORTIES DE FONDS ET DU TAUX DE RÉPARTITION EN FONCTION DE CERTAINES VARIABLES ÉCONOMIQUES

(en milliards de dollars courants)

Année	– A –	– B –	Rapport A / B
	Sorties de fonds	Masse salariale soumise à cotisation	
	\$	\$	%
1995	4,8	61,2	7,8
1996	5,1	63,4	8,0
1997	5,3	65,9	8,1
1998	5,6	68,7	8,2
1999	5,9	71,8	8,2
2000	6,2	75,2	8,3
2001	6,6	79,1	8,3
2002	7,0	83,1	8,4
2003	7,4	87,1	8,5
2004	7,9	91,6	8,6
2005	8,4	96,4	8,8
2006	9,0	101,6	8,9
2007	9,7	106,9	9,0
2008	10,4	112,5	9,2
2009	11,1	118,0	9,4
2010	11,9	124,1	9,6
2015	16,9	158,2	10,7
2020	23,8	200,1	11,9
2025	32,9	247,7	13,3
2030	43,9	307,4	14,3
2040	71,3	486,5	14,6
2050	112,8	770,3	14,6