

COMMISSION DE L'ÉCONOMIE ET DU TRAVAIL

CONSULTATIONS PARTICULIÈRES ET AUDITIONS PUBLIQUES SUR LE PROJET DE LOI N° 149, LOI BONIFIANT LE RÉGIME DE RENTES DU QUÉBEC ET MODIFIANT DIVERSES DISPOSITIONS LÉGISLATIVES EN MATIÈRE DE RETRAITE

MÉMOIRE PRÉSENTÉ PAR :

Alban D'Amours	alban.damours@sympatico.ca
René Beaudry	rbeaudry@normandin-beaudry.ca
Luc Godbout	Luc.Godbout@USherbrooke.ca
Bernard Morency	bernard@morency.me

Membres du comité d'experts sur l'avenir du système de retraite québécois

28 novembre 2017

Monsieur le Président,
Monsieur le Ministre,
Mesdames et Messieurs les Députés,

Je me présente, Alban D'Amours, président du comité d'experts sur l'avenir du système de retraite québécois. Je suis accompagné de messieurs Bernard Morency, René Beaudry et Luc Godbout, trois membres du comité d'experts. Nous sommes honorés d'avoir été invités à venir témoigner devant vous. Nous partagerons d'ailleurs les 20 minutes de présentation entre nous quatre.

Introduction

En introduction, nous tenons à rappeler que le mandat de notre comité visait à incarner, dans le système de retraite québécois, une vision globale de la sécurité financière à la retraite.

Notre rapport, publié en avril 2013, a entraîné un haut niveau d'acceptabilité sociale entourant les constats et les recommandations qu'il contenait. Tous ont alors reconnu que le statu quo n'était pas une option, qu'il y avait urgence d'agir et qu'un nouveau contrat social s'imposait pour renforcer la sécurité financière à la retraite de tous les travailleurs québécois.

Comme nous l'avons souligné à notre dernier passage à la commission des finances publiques en janvier dernier, il est maintenant temps de passer à la prochaine étape. **Nous sommes très heureux de la décision du gouvernement d'ajouter au Régime de rentes du Québec actuel (RRQ de base) un second volet (RRQ Supplémentaire) qui offrira des prestations de retraite additionnelles identiques à celles qui seront offertes par le Régime de pensions du Canada (RPC).**

Nous sommes d'accord avec les modifications proposées à la loi régissant les régimes complémentaires de retraite. Le Québec a fait preuve de beaucoup de leadership quant à l'encadrement des régimes complémentaires de retraite. **Nous croyons que les modifications proposées dans le projet de loi seront bénéfiques et contribueront au maintien de ces régimes.**

Quant aux modifications à la loi du RRQ et à celle de Retraite Québec (RQ), nous sommes favorables aux modifications proposées. Nous voulons toutefois formuler deux types de commentaires afin d'en améliorer la portée et d'en assurer la pérennité. Les premiers portent sur les prestations de retraite et le financement du RRQ Supplémentaire, particulièrement la pleine capitalisation et les mesures de stabilisation. Les deuxièmes concernent le fait que le seul changement proposé à la loi du RRQ de base soit l'obligation de financer toute amélioration par une hausse de cotisation.

Régime Supplémentaire

La création du RRQ Supplémentaire apportera une aide considérable à l'épargne retraite des travailleurs. Il sera géré séparément du RRQ de base et pleinement capitalisé. Les prestations seront fonction des années de cotisations et un mécanisme d'ajustement des cotisations et des prestations sera prévu par règlement advenant qu'il y ait des surplus ou des déficits. La gestion du RRQ Supplémentaire sera assurée par Retraite Québec et la Caisse de dépôt et placement du Québec, ce qui assure une cohérence avec le RRQ de base et minimise les coûts administratifs.

Nous supportons ces propositions qui sont conformes à celles que nous avons suggérées dans notre rapport pour la Rente Longévité et réitérées lors de notre comparution devant la commission des finances publiques en janvier dernier.

Enjeux de transition

Comme la mise en place du RRQ Supplémentaire se fera de façon graduelle, on constate que l'amélioration qu'il apporte fera une bonne partie du travail pour ceux qui se retireront après 2050 mais **qu'il reste un défi pour ceux qui partiront avant**. Nous vous référons à l'annexe 1 qui montre l'impact du RRQ Supplémentaire sur la rente de retraite totale payable du Régime de rentes du Québec.

Le Régime de rentes du Québec prévoit déjà un mécanisme d'équivalence actuarielle pour ceux qui décident de demander leur rente du RRQ avant 65 ans. Plusieurs le font parce qu'ils ont cessé de travailler et ont besoin de cette rente. D'autres demandent leur rente même s'ils continuent d'occuper un emploi à temps partiel ou même à temps plein. Dans un cas comme dans l'autre, la rente est ajustée et le choix des individus se fait à coût nul, ou presque, pour le Régime. **Nous croyons que les gens valorisent cette option et pensons qu'elle devrait être maintenue.**

Au Québec, et ailleurs au Canada, « prendre sa pension » n'est plus synonyme de « prendre sa retraite ». Certains veulent passer rapidement d'un emploi à temps plein à une retraite pleine et entière. D'autres valorisent une période de transition plus ou moins longue.

Ceux qui ne bénéficient pas de régimes de retraite à prestations déterminées profiteront de la mise en place des RVER et du droit accordé aux participants à des régimes CD de laisser leur argent dans le régime et de recevoir une rente.

Ils doivent toutefois réfléchir à la meilleure façon de gérer leur épargne une fois à la retraite. Comment générer un rendement suffisant sans prendre trop de risques ? À quel rythme peut-on décaisser son épargne sans courir le risque d'y survivre ?

Pourquoi ne pas saisir l'opportunité du débat engendré par la mise en place du RRQ Supplémentaire pour offrir aux Québécois et Québécoises plus de flexibilité dans la gestion de leur épargne retraite après 60 ans ? Voici sept suggestions que nous jugeons pertinentes. Les trois premières sont entièrement sous le contrôle de l'Assemblée Nationale et sont à coûts nuls. Les quatre autres requièrent des discussions et la collaboration du gouvernement fédéral.

1. Décaisser plus rapidement les REER immobilisés (et autres véhicules semblables) après 60 ans

Une recommandation de notre rapport visait justement à offrir plus de flexibilité aux Québécois en permettant de décaisser plus rapidement les sommes accumulées dans un Compte de retraite immobilisé (CRI) ou un Fonds de revenu viager (FRV) après l'âge de 60 ans. Ceci permettrait une plus grande flexibilité aux travailleurs québécois quant à l'utilisation de leur épargne personnelle.

2. Ne pas pénaliser les participants au RRQ qui décident de différer le début de leur rente passé l'âge de 65 ans

Une autre recommandation de notre rapport s'assurait de ne pas pénaliser les participants au RRQ de base qui décident de différer le début de leur rente passé l'âge de 65 ans (actuellement, des années à faible revenu peuvent diminuer la rente).

3. Repousser l'âge maximum pour le report de la rente du RRQ de 70 ans à 75 ans

En vue d'offrir plus de flexibilité aux retraités, il convient de rendre possible le choix de reporter la rente jusqu'à 75 ans. Ainsi, une personne qui décide de retarder le début de sa rente, soit parce qu'elle travaille à temps partiel, soit parce qu'elle souhaite utiliser ses REER et autres épargnes personnelles ou qu'elle bénéficie de prestations offertes par un régime de retraite privé, pourrait presque doubler sa rente du RRQ entre 65 et 75 ans et ainsi mieux gérer son risque de longévité. Cette option a l'avantage d'être applicable dès maintenant.

Les annexes 2 et 3 illustrent très bien les vastes possibilités qu'offre cette modification surtout si elle est jumelée à une flexibilité similaire de la PSV. Elles montrent bien que la possibilité de reporter sa rente jusqu'à 75 ans concentre le besoin d'épargne en début de période, en plus de diminuer ce besoin. En permettant de repousser la rente jusqu'à 75 ans, le gouvernement offrirait aux retraités qui gagnent le maximum des gains admissibles, et qui ont accumulé de l'épargne, la possibilité de s'offrir une couverture complète de leurs besoins à la retraite.

Il y aurait également lieu de discuter avec le gouvernement fédéral des modifications suivantes :

4. Repousser l'âge limite pour le décaissement des REER de 71 à 75 ans

Une recommandation de notre rapport consistait à retarder l'âge de conversion des régimes enregistrés d'épargne-retraite à 75 ans. Le gouvernement du Québec devrait entreprendre des discussions avec le gouvernement fédéral à cette fin.

5. Harmoniser certains paramètres de la PSV avec le RRQ

À cet égard, il y aurait lieu de discuter avec le gouvernement fédéral quant à l'augmentation de la PSV de 0,7 % par mois en cas de report passé 65 ans (comme pour le RPC et le RRQ) plutôt que 0,6 % par mois actuellement. Il faudrait également discuter de la possibilité de permettre ce report jusqu'à 75 ans plutôt que 70 ans.

6. Mieux arrimer les composantes de la retraite en fixant la couverture de la PSV en proportion du MGA

Notre rapport faisait remarquer que, d'ici quarante ans, le régime de base fédéral verra son rôle progressivement diminuer dans le remplacement du revenu à la retraite en raison des méthodes d'indexation de la Pension de la sécurité de la vieillesse et du Supplément de revenu garanti. En effet, ces prestations augmentent chaque année en fonction de l'inflation, alors que les salaires s'accroissent généralement à un rythme supérieur à l'inflation.

Les calculs de la Chaire en fiscalité et en finances publiques illustraient en août 2017 qu'en 1988, la PSV représentait 14,3 % du MGA. En 2016, elle ne représente plus que 12,6 %. En projetant la valeur de la PSV en 2056, elle ne représenterait plus que 7,8 % du MGA¹.

Pendant que le gouvernement du Québec bonifie le RRQ, une pièce importante de la retraite au Canada perd progressivement de son importance. Une avenue de discussion avec le gouvernement fédéral serait de fixer la PSV en proportion du MGA à l'avenir. Ainsi, la contribution de cette prestation fédérale serait maintenue dans le temps. Une fois que la prestation aurait débuté, comme c'est le cas actuellement, elle serait simplement augmentée en fonction de l'inflation.

¹ Antoine Genest-Grégoire, Luc Godbout et Martin Dupras, *Analyse de la flexibilité du système actuel et effets d'une réforme possible*, Chaire en fiscalité et en finances publiques, cahier de recherche 2007/08, août 2017.

7. Évaluer la meilleure façon de bonifier la prestation fiscale pour revenu de travail

Le gouvernement fédéral s'est engagé dans le cadre de la bonification du Régime de pension du Canada et du Régime des rentes du Québec d'ajouter 250 millions \$ à la Prestation fiscale pour revenu de travail (PFRT) afin de cibler les plus bas salariés qui perdront une partie de leur SRG suite à la création du RPC et du RRQ Supplémentaire. La mise à jour économique du gouvernement fédéral d'octobre 2017 propose ajouter un autre 500 millions \$ additionnels à ce programme. Devant l'ajout de 750 millions \$ dans un programme estimé à moins de 1,2 milliard \$ en 2016², il convient d'évaluer la meilleure manière de bonifier la PFRT pour couvrir la hausse des cotisations additionnelles pour les bas salaires et mieux inciter au travail.

Financement et prestations du RRQ Supplémentaire

Il est prévu que le RRQ Supplémentaire sera pleinement capitalisé alors que le RRQ de base continuera d'être financé par répartition. **À notre connaissance, c'est la première fois qu'un régime d'État comme le RRQ (ou le RPC) sera pleinement capitalisé sans transfert intergénérationnel structurel.** C'est une excellente décision qui aura toutefois comme résultat que des sommes considérables s'accumuleront dans la réserve du RRQ Supplémentaire. De fait, elle dépassera la réserve du RRQ de base dès 2041, soit à peine 16 ans après la période de transition, et sera plus que le double dès 2061 (611G\$ vs. 310G\$ en 2060). De plus, il est prévu que des ajustements aux cotisations et aux prestations seront apportés si jamais les taux de cotisations de 2 % et 8 % s'avèrent insuffisants, ce qui selon l'évaluation actuarielle pourrait arriver dans près de 40 % des cas. **Pour toutes ces raisons, la prudence s'impose.** L'annexe 4 illustre bien ceci.

La gouvernance de ce nouveau volet du RRQ sera donc un défi, particulièrement au niveau de la gestion des risques ; un défi pour lequel le Québec est très bien équipé grâce à des organismes tels Retraite Québec et la Caisse de dépôt et placement du Québec.

Nous saluons l'approche qui a été retenue par l'actuaire du RRQ. Toutefois, les sommes impliquées et les conséquences pour les participants sont telles que nous croyons important de prévoir un encadrement, tel une révision par un comité d'experts indépendants, pour le niveau de conservatisme de la politique de placement et des hypothèses actuarielles et des balises précises pour le mécanisme d'ajustement des cotisations et des prestations en cas de surplus ou déficit actuariel. Ces balises devraient être suffisamment détaillées dans les règlements qui seront adoptés pour deux raisons. D'abord pour souci de transparence afin que chacun sache à quoi s'en tenir. Ensuite de façon ce que des décisions puissent être prises et des gestes posés sans délai si la situation se présente.

² Gouvernement du Canada, Rapport sur les dépenses fiscales fédérales, édition 2017.

Régime actuel

Nous saluons la décision de prévoir que toute amélioration tant au RRQ de base qu'au RRQ Supplémentaire doit s'accompagner d'une hausse de cotisation.

Nous notons toutefois qu'aucune des mesures de contrôle des coûts du RRQ actuel proposées dans le document de consultation de décembre dernier n'a été retenue. Nous notons également que, si une évaluation actuarielle future du RRQ de base révèle que la cotisation d'équilibre est supérieure au taux légal de cotisation, ce taux sera automatiquement augmenté. Ceci est différent du RRQ Supplémentaire qui prévoit que dans un tel cas, les cotisations et les prestations peuvent être ajustées. **Nous croyons qu'une telle mesure permet une meilleure équité intergénérationnelle et devrait être envisagée pour le RRQ de base.** Ceci est d'autant plus important que les autres mesures de contrôle des coûts (facteur de longévité et ajustements aux prestations de décès et invalidité) n'ont pas été retenues et que les cotisations au RRQ de base sont déjà plus élevées que celles au RPC de base (10,8 % vs. 9,9 %).

Pour le RPC, le principe retenu veut que le taux de cotisation augmente de 50 % de l'écart observé et que les prestations soient ajustées afin de combler l'autre 50 %. Nous croyons que cette approche est mieux adaptée à la réalité démographique du Québec et meilleure d'un point de vue de l'équité intergénérationnelle qu'une approche qui prévoit que 100 % de l'écart doit se refléter dans le taux de cotisation.

La démographie

Nous aimerions soulever la question de la démographie des participants au RRQ. La démographie est la principale raison pourquoi le RRQ de base coûte plus cher que le RPC de base (10,8 % vs. 9,9 %). Cette même démographie a un impact important sur les coûts de la santé au Québec. L'augmentation de l'espérance de vie des Québécois est une excellente nouvelle. En effet, selon les chiffres de Retraite Québec, l'espérance de vie des Québécoises et Québécois de 65 ans a augmenté de près de 6 ans depuis 1966 et il est prévu qu'elle augmentera d'un autre 3 à 4 ans d'ici 2065. Cette augmentation, combinée à la baisse du nombre de Québécois entre 20 et 64 ans, a un impact important sur les coûts du RRQ de base. De plus les cotisations additionnelles de 2 % et 8 % exigées pour le RRQ Supplémentaire supposent que l'âge de retraite sera encore 65 ans en 2065 lorsque le RRQ Supplémentaire sera pleinement en force.

Est-ce raisonnable de penser que l'âge de la retraite en 2065 sera le même qu'en 1966, 99 ans auparavant? Nous ne le croyons pas et bien que ce soit un sujet délicat, il faudra inéluctablement l'aborder. Selon les dispositions actuelles du RRQ de base, tout déséquilibre lors d'une évaluation actuarielle se reflètera automatiquement dans le taux de cotisation. N'attendons pas que l'actuaire du RRQ nous dise qu'il faille augmenter le taux de cotisation du RRQ de base à 11 % pour avoir le débat. Lançons ce débat maintenant et trouvons une solution dans la quiétude plutôt que dans l'urgence! Bien sûr, les discussions entourant de tels changements auront d'énormes répercussions. Elles devront s'appuyer sur une recherche rigoureuse et tenir compte de leur impact sur le marché du travail. Idéalement, elles se feront en collaboration avec le fédéral et les autres provinces.

Conclusion

Le projet de loi 149 constitue une pièce maitresse de l'aide à l'épargne retraite des québécoises et des québécois. L'amélioration des prestations de retraite payable du Régime de rentes du Québec contribuera à une meilleure sécurité financière pour toutes les travailleuses et tous les travailleurs québécois. Les cotisations additionnelles qu'ils y verseront sont un excellent d'investissement.

Cette amélioration ne comblera cependant pas tous leurs besoins particulièrement pour ceux qui prendront leur retraite d'ici 2050 et ceux qui ne bénéficient pas de régime de retraite à prestations déterminés. Puisque ces besoins varient. Puisque de plus en plus les québécois et les québécoises veulent pouvoir adapter la gestion de leurs épargnes et de leur carrière à leur propre situation, il est important de leur offrir plus de flexibilité surtout que cela peut se faire à coût nul.

Les gouvernements québécois et canadiens proposent un RRQ et un RPC Supplémentaires pleinement capitalisés, ce que nous approuvons. Assurons-nous cependant d'en garantir la pérennité en agissant avec prudence, en continuant la réflexion quant au meilleur encadrement possible et en nous questionnant dès maintenant sur les défis que notre démographie du Québec pose en terme de gestion de la retraite et de croissance économique.

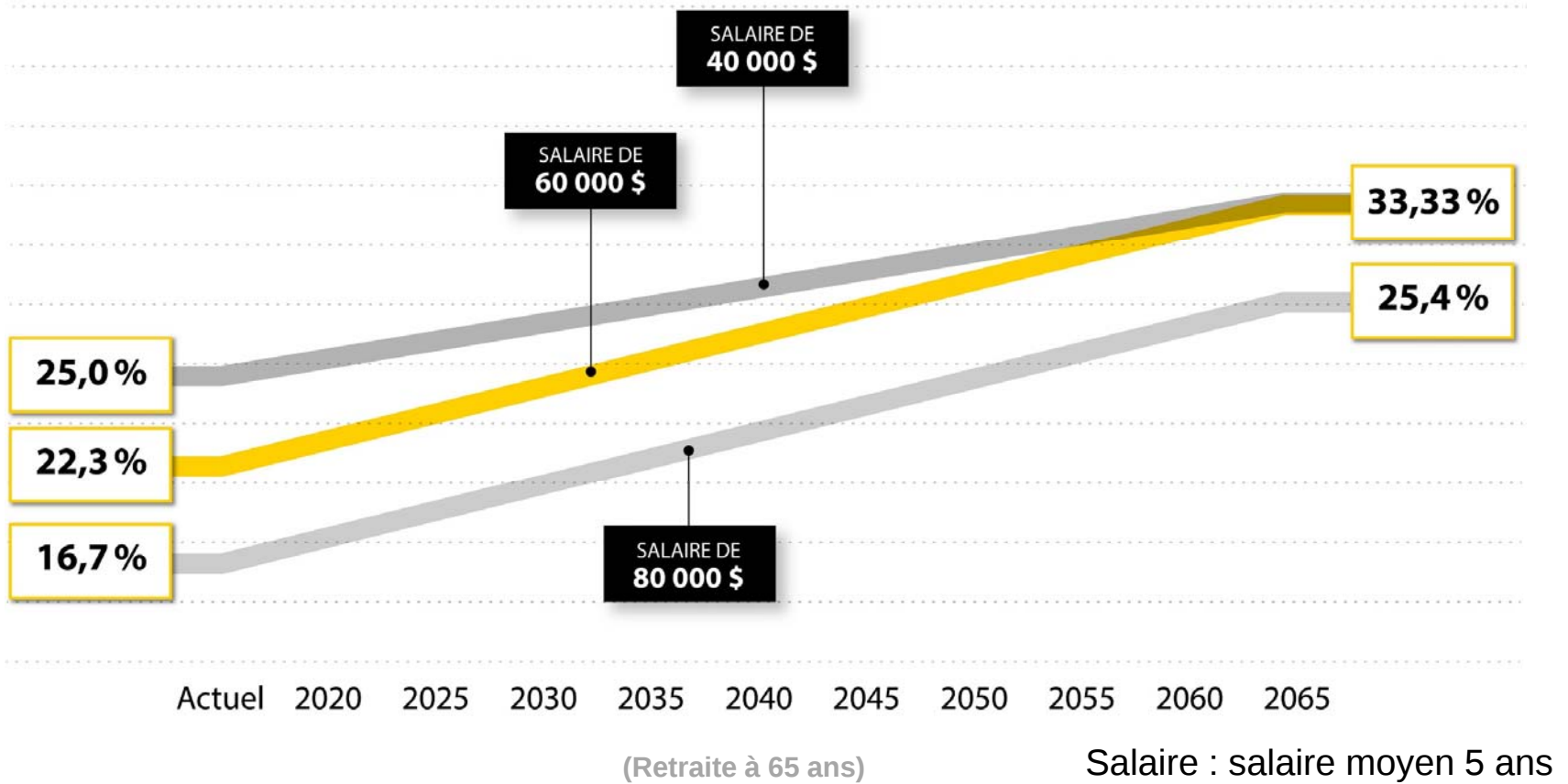
Nous vous remercions de votre attention et sommes prêts à répondre à vos questions.

(Page blanche volontaire)

ANNEXES

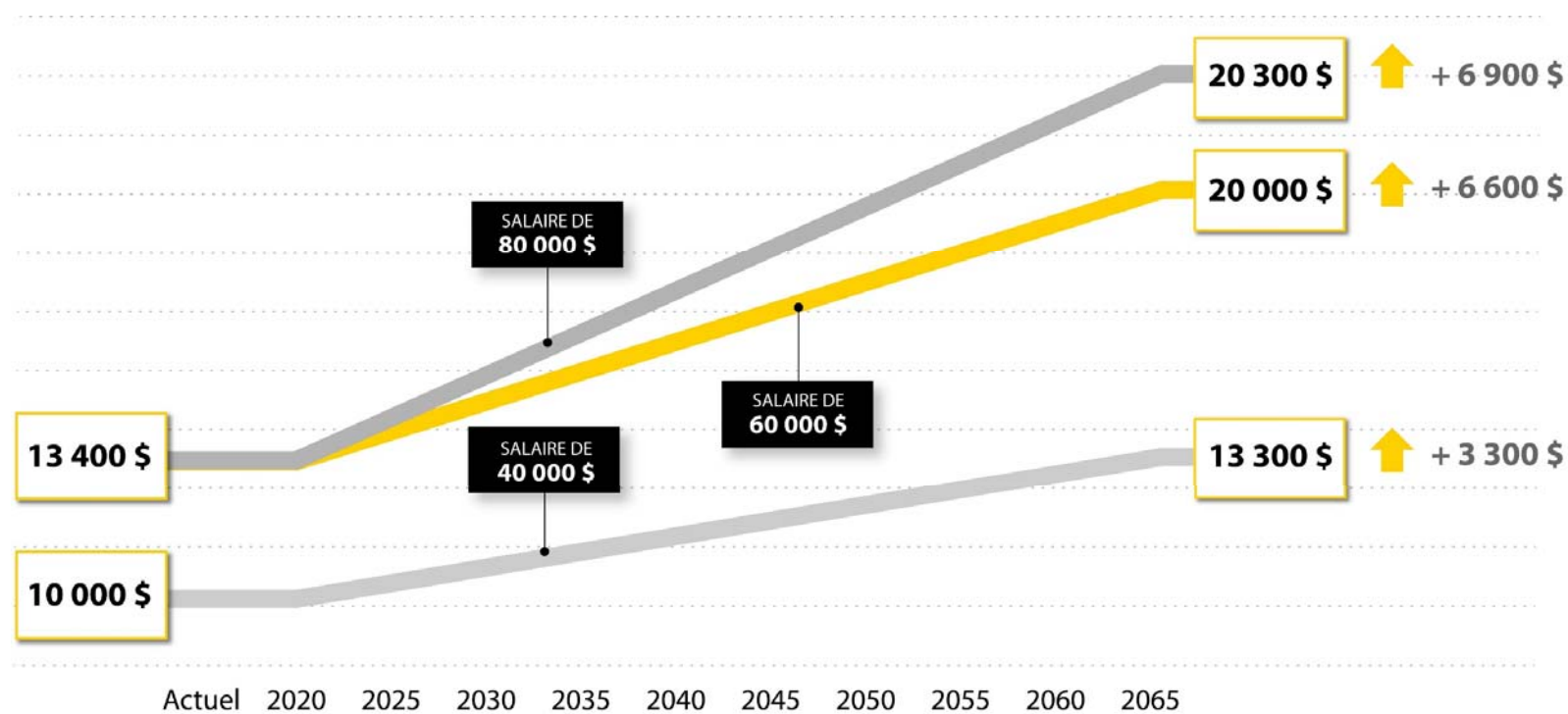
Annexe 1

Remplacement du revenu



Annexe 1 (suite)

Prestations des travailleurs



(Retraite à 65 ans - \$ d'aujourd'hui)

Salaire : salaire moyen 5 ans

Annexe 2

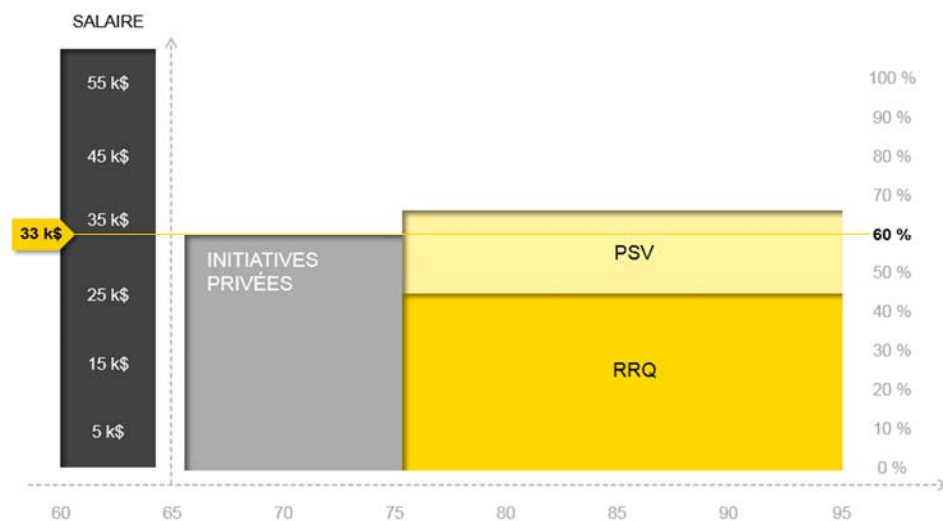
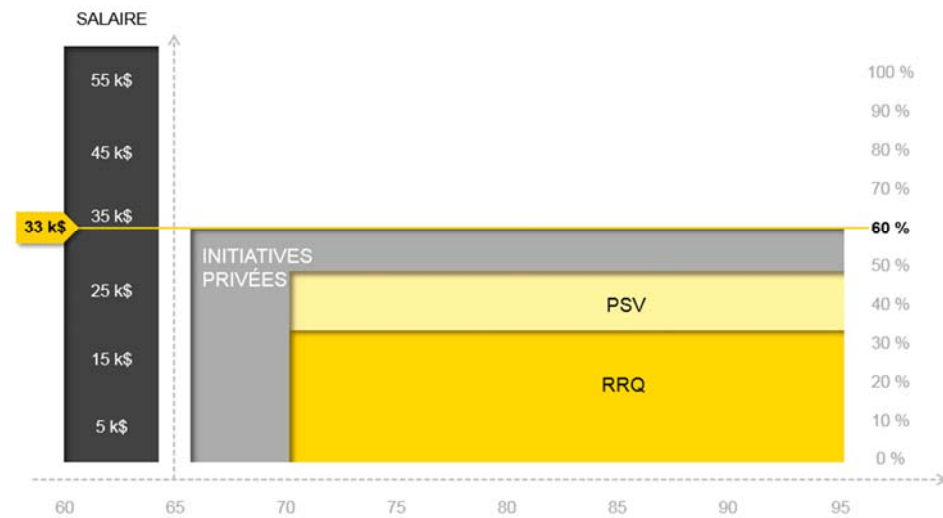
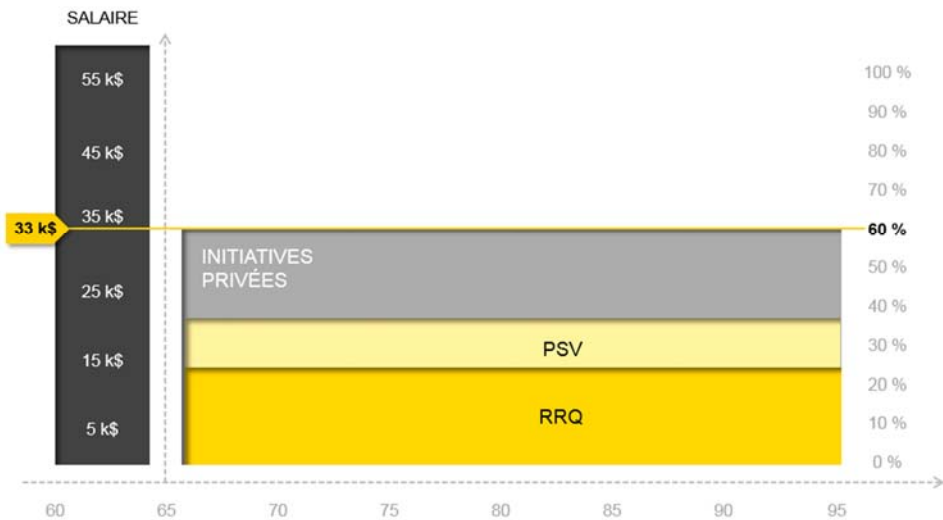
Prestations publiques de retraite maximales selon l'âge au moment de la demande, 2016

	RRQ (\$)	PSV (\$)	Total (\$)
RRQ demandé à 60 ans et PSV à 65 ans	8 390	6 942	15 332
RRQ et PSV demandés à 65 ans	13 110	6 942	20 052
RRQ et PSV demandés à 70 ans	18 616	9 441	28 057
RRQ et PSV demandés à 75 ans			36 000 à 40 000

Annexe 3

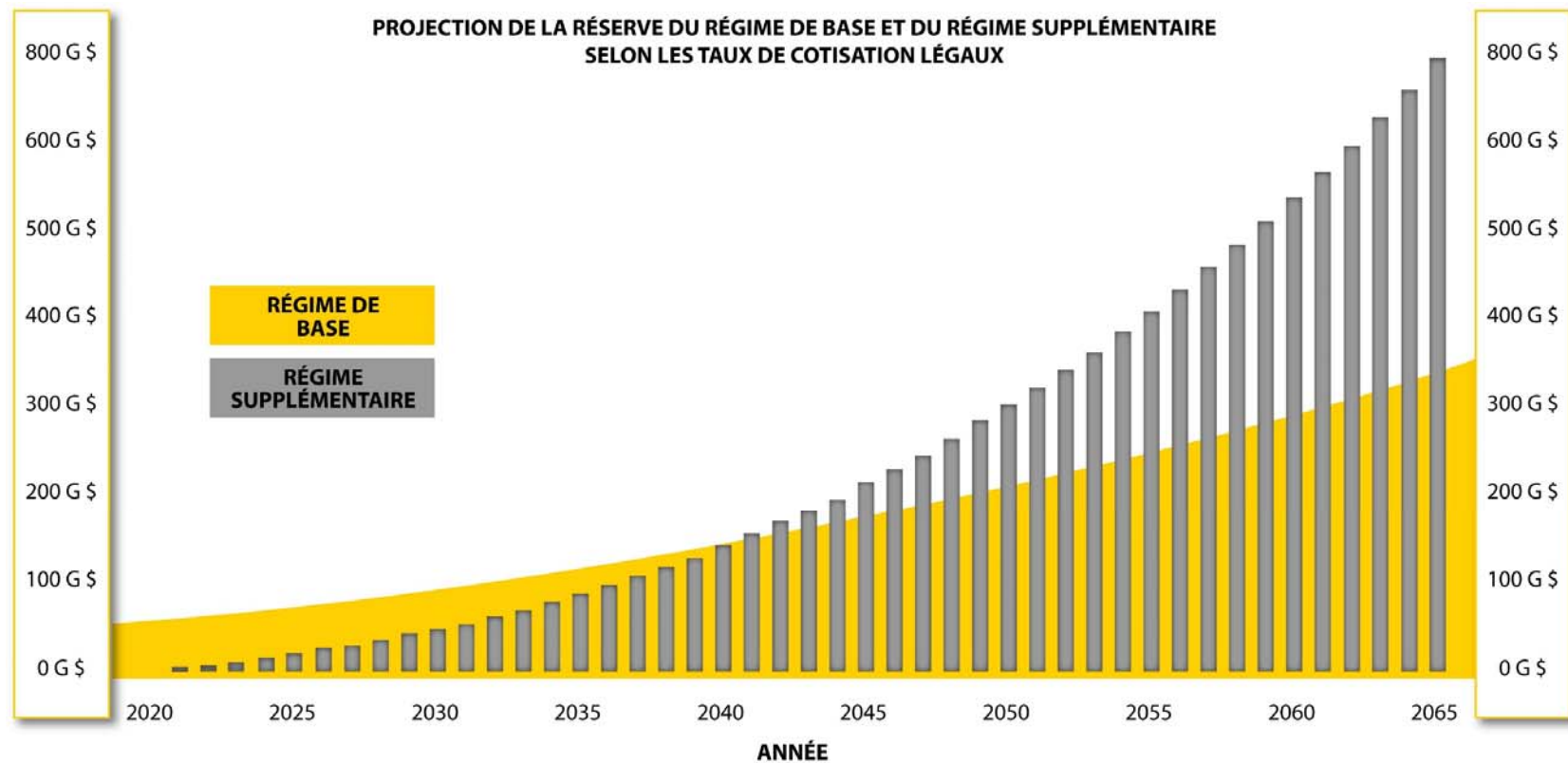
Des fondations sur lesquelles on peut bâtir...

En 2016 (sans le régime supplémentaire)



Annexe 4

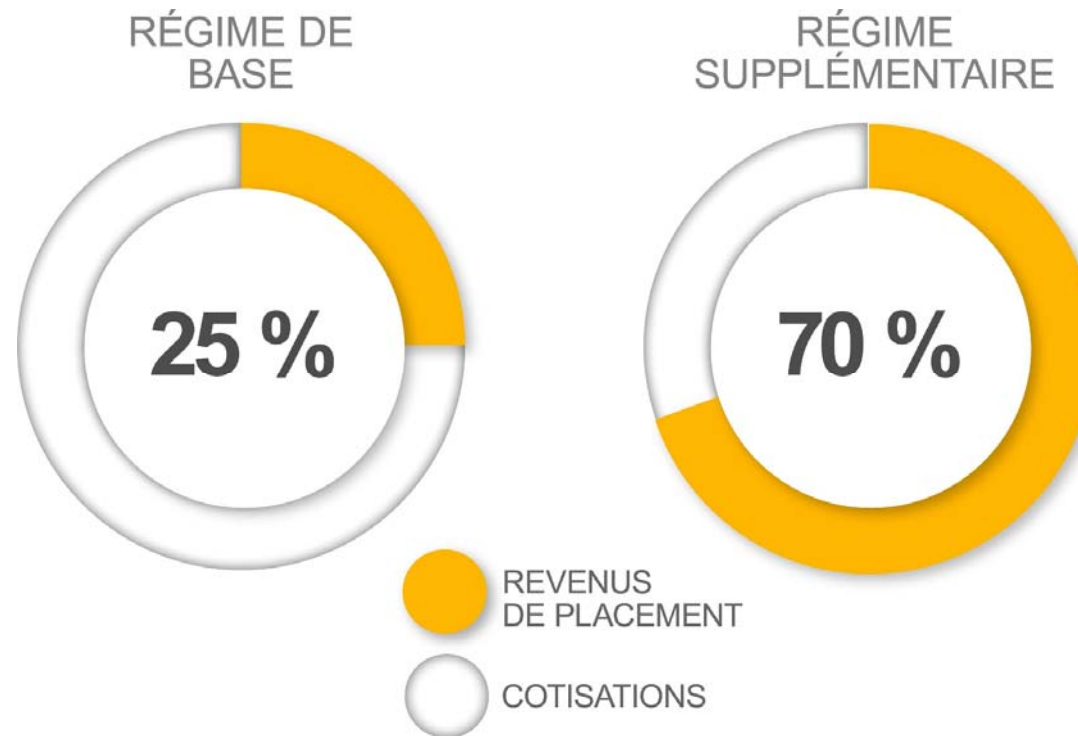
Évolution prévue de la réserve



SOURCE : RETRAITE QUÉBEC

Annexe 4 (suite)

Entrées de fonds provenant des revenus de placements et des cotisations



Annexe 4 (suite)

Risque de financement

