

Le savant et la politique

Les cousins pauvres encore plus pauvres. Une analyse de la proposition d'amélioration du Régime de rentes du Québec

Ruth Rose
Professeure associée
Département de sciences économiques
Université du Québec à Montréal

En juin 2016, neuf provinces et le gouvernement fédéral se sont mis d'accord pour une amélioration modeste du Régime de pensions du Canada (RPC) (voir *Bulletin de la retraite* N°15 – juillet-août 2016). Le projet de loi C-26, prévoyant une entrée en vigueur de l'amélioration le 1^{er} janvier 2019, a obtenu la sanction royale le 15 décembre 2016.

Québec, qui n'a pas signé l'entente, propose à la place une modification encore plus modeste. Le 8 décembre 2016, le gouvernement du Québec a rendu public l'évaluation actuarielle du Régime de rentes du Québec en date du 31 décembre 2015, ainsi qu'un document de consultation sur l'avenir du RRQ¹. Ce document propose trois scénarios : le statu quo, le scénario RPC et le scénario Québec.

Le scénario RPC

- Hausse du taux de remplacement du revenu d'avant la retraite de 25 % à 33,3 %;
- hausse du maximum des gains admissibles (MGA) de 14%, à 62 600 \$ (en dollars de 2016) ; on appelle le nouveau maximum le maximum supplémentaire des gains admissibles (MSGGA) ;
- hausse du taux de cotisation de 2% (partagée entre employeurs et employés) sur les gains entre l'exemption de base (3 500 \$) et le MGA (54 900 \$ en 2016); cette hausse sera étalée entre 2019 et 2023 ;

¹ Gouvernement du Québec, *Consolider le Régime pour renforcer l'équité intergénérationnelle. Document de consultation*, 2016. D'autres documents sont disponibles sur le site www.retraitequebec.gouv.qc.ca.

- introduction en 2024 et 2025 d'une nouvelle cotisation de 8 % sur les gains entre le MGA et le MSGA ;
- prestations supplémentaires basées sur les meilleurs 40 ans de cotisations sans l'exclusion actuelle de 17% (15% au RRQ) et sans l'exclusion de la période où une femme avait la charge d'un enfant de moins de 7 ans ;
- pleine capitalisation, ce qui implique que la première prestation supplémentaire complète sera versée en 2026 et la première pleine prestation seulement en 2065 ;
- augmentation de la Prestation fiscale pour revenu de travail (PFRT) pour aider les petits salariés à payer les cotisations ; cette mesure aiderait les personnes seules gagnant moins d'environ 20 040 \$ et les couples gagnant moins d'environ 30 380 \$² ;
- les nouvelles cotisations feront l'objet d'une déduction plutôt que d'un crédit d'impôt non remboursable, ce qui aidera les personnes dont le revenu dépasse 45 282 \$ (2016).

Le scénario Québec

Le scénario Québec diffère du scénario RPC sur deux points principaux :

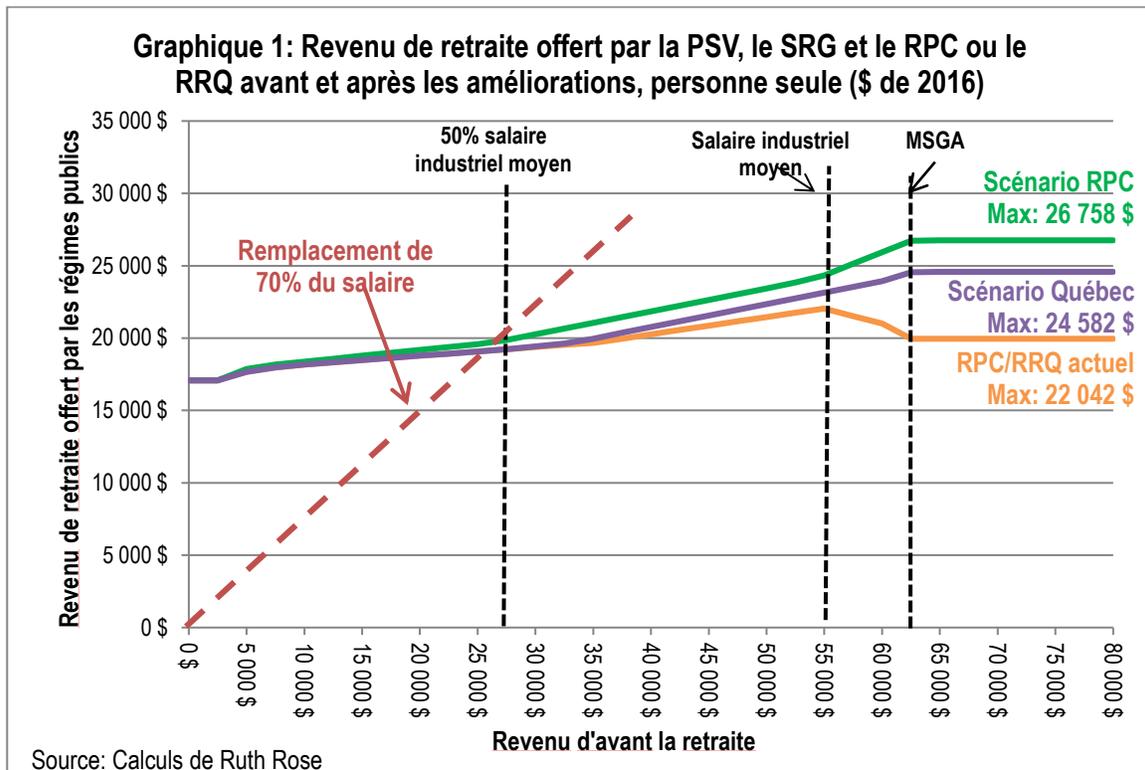
- Les premiers 27 450 \$ (la moitié du MGA) seraient exemptés de la hausse de la cotisation, mais aussi d'une amélioration de la rente ;
- La nouvelle cotisation sur les gains entre le MGA et le MSGA serait de 8,1 % au lieu de 8,0 %.

Selon le document de consultation (p. 15), ce scénario « vise à protéger le pouvoir d'achat des travailleuses et travailleurs à faible revenu » afin de prévenir une baisse de la consommation pendant leur vie active. Les trois régimes publics remplacent déjà au moins 70% du revenu des personnes gagnant moins de 27 450 \$ et, en raison des taux élevés de récupération du Supplément de revenu garanti (SRG), une rente RRQ additionnelle n'augmentera que peu leur revenu de retraite. Québec propose également qu'aux fins du calcul du SRG, le gouvernement fédéral introduise une exemption, par exemple, de 1 000 \$.

Effets des deux propositions sur les revenus à la retraite

Le graphique 1 montre les effets des deux scénarios sur les revenus à la retraite en tenant compte de la Pension de la sécurité de la vieillesse (PSV) et du SRG.

² Avis de motion de voies et moyens en vue de modifier la *Loi de l'impôt sur le revenu* (9081WMA-2016-9-29), article 4. Ces chiffres seraient plus élevés en 2019 quand l'article entre en vigueur et pourraient être différents au Québec.



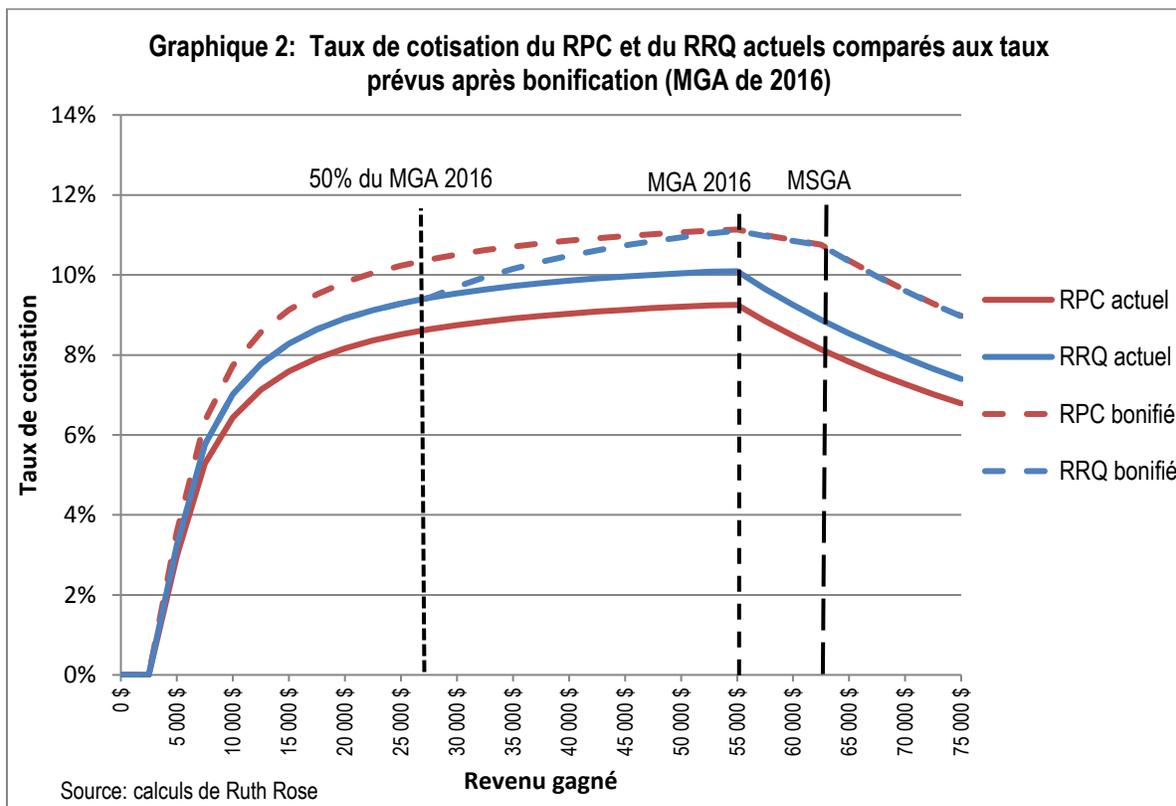
Déjà, l’entente de Vancouver pour le RPC est excessivement « modeste », lorsqu’on le compare au Régime de retraite de la province de l’Ontario (RRPO) qui aurait augmenté le taux de remplacement de 15 points de pourcentage à 40 % ou la proposition du Congrès de travail du Canada (CTC) et de la Fédération des travailleuses et travailleurs du Québec (FTQ) qui visait un taux de 50 %. Comme l’illustre le graphique, la bonification du RPC ne profitera que peu aux personnes à faible salaire. Pour les couples dont les revenus d’avant la retraite sont inférieurs à environ 70 000\$, les gains seront aussi très faibles.

Le scénario Québec est encore plus chiche en ne donnant absolument rien aux personnes ayant gagné moins de 27 450 \$ (34 % des femmes et 24 % des hommes âgés de 25 à 59 ans en 2013) et très peu aux gens gagnant entre 27 450 \$ et 54 900 \$ (38 % des femmes et 34 % des hommes). Ce dernier groupe est celui qui a le plus de difficulté à maintenir son niveau de vie après la retraite.

Au MGA, pour une personne seule, le scénario RPC donnerait une augmentation de la rente de 4 353 \$ et une augmentation du revenu maximum fourni par les trois régimes de retraite de 2 267 \$ avant impôt. Le scénario du Québec donnerait une rente additionnelle de 2 176 \$ et un revenu de retraite bonifiée de 1 088 \$. Aux couples ayant un revenu conjoint de 70 000\$ avant la retraite, le RPC donnerait des rentes additionnelles de 5 550 \$ et une augmentation du revenu provenant des régimes publics de 2 775 \$. Le scénario Québec leur donnerait 1 189 \$ en rentes RRQ et 595 \$ en revenu de retraite.

Le scénario Québec vise surtout à fixer un taux de cotisation inférieur à celui du RPC

Le graphique 2 illustre les effets des deux scénarios sur les taux de cotisation.



En 2017, le taux de cotisation au RRQ sera de 10,8 % après six années d’augmentation³, alors que le taux du RPC est resté à 9,9 % et y restera pour l’avenir prévisible. Effectivement, comparativement au reste du Canada, la population du Québec a une proportion de personnes âgées plus grande, les gens demandent leur rente plus hâtivement, les salaires sont plus faibles et ont augmenté moins rapidement au cours des dernières années.

Le document de consultation (p.18) affirme que « le scénario privilégié par le Québec [...] propose une bonification ciblée et plus modeste que le scénario RPC et vise notamment à atteindre un effort de cotisation comparable au reste du Canada pour une personne ayant un revenu équivalent au MGA ». Effectivement, au MGA le taux effectif de cotisation au RPC sera de 5,57% à partir de 2024 et celui du scénario Québec sera de 5,56 %. En haut du MGA, les taux seront aussi très proches malgré le fait que le taux nominal au Québec sera de 8,1% comparativement à 8,0 % pour le RPC.

Cette préoccupation d’égaliser les taux de cotisation et, donc, de rendre les entreprises du Québec plus compétitives apparaît clairement comme l’objectif principal du scénario du Québec. L’amélioration du revenu de retraite des Québécoises et Québécois ne semble pas compter pour grande chose dans le scénario mis de l’avant.

Les autres propositions pour les rentes de retraite et d’invalidité

³ L’évaluation actuarielle du Régime de rentes du Québec au 31 décembre 2015 indique que les résultats du Régime ont été meilleurs que ceux prévus dans l’évaluation de 2012 et, donc, que le taux de cotisation d’équilibre est maintenant de 10,87%, comparativement à 11,02 % dans le dernier rapport. Donc, il n’y aura pas de hausse du taux de cotisation entre 2017 et 2019.

Hausser l'âge d'admissibilité à la rente : Afin d'encourager le travail des personnes âgées face à une pénurie de main-d'œuvre appréhendée et afin de soulager les pressions financières sur le Régime, le document propose de hausser l'âge d'admissibilité à la rente de retraite, à 62 ans par exemple, sans hausser l'âge normal de la retraite (65 ans) et de recalculer les facteurs d'ajustement actuariels pour la rente anticipée ou ajournée. Il ne spécifie pas les paramètres exacts de cette proposition

Assouplir le critère d'admissibilité au montant additionnel pour invalidité (MAPI) pour les personnes âgées de 60 à 64 ans. Actuellement, ce montant est versé aux personnes qui ont déjà demandé leur rente de retraite tout en continuant de travailler, mais qui subissent une invalidité totale (incapacité d'exercer tout emploi). Le document propose de verser le MAPI également aux personnes qui ne sont plus capables d'exercer leur emploi habituel mais qui continuent de travailler dans un autre emploi. On peut soupçonner que cet assouplissement vise à répondre à la critique que la hausse de l'âge d'admissibilité à la retraite est inéquitable à l'égard des personnes exerçant des emplois pénibles.

Ni la Loi sur le RPC, ni le scénario Québec ne prévoit une augmentation de la partie uniforme de la rente d'invalidité. Alors celle-ci sera bonifiée uniquement en fonction de l'amélioration de la rente de retraite.

Les rentes de conjoint survivant

Les femmes constituent 72% des bénéficiaires d'une rente de conjoint survivant avant 65 ans et 77% des personnes qui en reçoivent après 65 ans.

Les rentes de conjoint survivant pour les personnes âgées de moins de 65 ans sont composées d'une partie uniforme (PU), plus un montant variable fixé à 37,5% de la rente de retraite du cotisant décédé. Actuellement les parties uniformes au RRQ sont plus élevées que celles du RPC, comme le montre le tableau qui suit. Si les propositions du Québec sont adoptées, toutes les rentes de conjoint survivant payables entre 45 et 64 ans seront réduites.

Parties uniformes payables aux conjoints survivants âgés de moins de 65 ans, en 2016, montants annuels

Situation du conjoint survivant au moment du décès	RRQ actuel		RPC actuel		RRQ proposé	
	PU versée avant 45 ans	PU versée 45 à 64 ans	PU versée avant 45 ans	PU versée 45 à 64 ans	PU versée avant 45 ans	PU versée 45 à 64 ans
Personne âgée de moins de 35 ans, sans enfant à charge	1 452 \$	5 652 \$	0 \$	0 \$	1 452 \$	1 452 \$
Personne âgée de moins de 45 ans, sans enfant à charge	1 452 \$	5 652 \$	0 \$ à 2 207 \$	0 \$ à 2 207 \$	1 452 \$	1 452 \$
Personne âgée de moins de 45 ans, avec enfants à charge	5 256 \$	5 652 \$	2 207 \$	2 207 \$	5 256 \$	5 256 \$
Personne âgée de 45 ans ou plus		5 652 \$	2 207 \$	2 207 \$		5 256 \$

Note : Les survivants invalides du RRQ et du RPC ont droit à une rente combinée composée d'une partie uniforme de 5 652 \$ plus les parties variables des deux types de rentes (75% de leur propre rente de retraite plus 37,5% de la rente de retraite du décédé) mais avec un maximum égal au maximum de la rente de retraite. Le maximum annuel est, donc, de 18 762 \$, alors que le maximum de la rente d'invalidité seule est de 15 489 \$ et celui de la rente de conjoint survivant de 10 573 \$.

Après 65 ans, la plupart des survivants ont droit à une rente combinée retraite-survivant⁴. Deux formules sont prévues :

- 60 % de sa propre rente plus 60 % de la rente du décédé – souvent plus avantageuse pour les femmes.
- 100 % de sa propre rente plus 37,5 % de la rente du décédé - généralement plus avantageuse pour les hommes.

Ces formules ne seront pas modifiées et ces rentes seront bonifiées à mesure que les rentes de retraite le sont puisqu'il n'y a pas de partie uniforme.

Toutefois, cette rente combinée est limitée au maximum de la rente de retraite au moment où la survivante l'a demandée, ce qui veut dire à 8 390 \$ pour la personne qui avait demandé sa rente à 60 ans et à 18 616 \$ pour celle qui a attendu son 70^e anniversaire. Le document de consultation propose de fixer ce maximum à 13 110 \$, soit la rente de retraite maximum à 65 ans actuellement. Cela veut dire que les survivants qui ajournent le versement de la rente après 65 ans risquent de perdre leur droit à une rente de survivant.

Pleine capitalisation de l'amélioration des rentes

La *Loi du RPC* spécifie que toute amélioration doit être pleinement capitalisée et le projet de loi C-26 respecte cette exigence. Le document de consultation sur le RRQ (p.34) propose d'inscrire cette règle dans la Loi sur le RRQ et cela afin « d'empêcher un transfert intergénérationnel découlant de ces améliorations ». Cette règle pose la question de l'équité intergénérationnelle en dehors du contexte historique où les cohortes nées après 1959 doivent, de toute façon, financer une partie des rentes des générations antérieures sans pouvoir bénéficier d'un transfert quelconque de la part des cohortes futures.

Introduire un facteur de longévité

Étant donné que les actuaires prévoient que l'espérance de vie va continuer à croître, le document de consultation propose qu'à partir de 2030, l'on réduise les rentes de retraite en fonction de l'espérance de vie anticipée. L'objectif est de stabiliser le taux de cotisation et de s'assurer que, pour la même cotisation, chaque cohorte puisse recevoir le même montant de rentes de retraite même si celles-ci s'étalent sur une période plus longue. Le RPC ne prévoit pas ce genre de réduction.

Indexer les rentes en paiement selon l'inflation au Québec

Actuellement, au RRQ et au RPC, le MGA et les parties fixes des rentes sont indexés chaque année en fonction de la croissance du salaire industriel moyen afin d'assurer que les rentes futures évoluent au même rythme que la richesse canadienne. Toutefois, une fois que les rentes

⁴ Un survivant âgé de 60 à 64 ans a droit de combiner sa rente de survivant et sa propre rente de retraite, sujette à un maximum égal à la partie uniforme de la rente de conjoint survivant plus le maximum de la rente de retraite au moment de la demande : 14 047 \$ à 60 ans jusqu'à 18 688 \$ à 64 ans, 11 mois. Ces maximums seront donc réduits de 396 \$ par année en raison de la réduction de la partie uniforme de la rente de conjoint survivant après 45 ans.

commencent à être versées, elles sont indexées en fonction de l'Indice de prix à la consommation du Canada. Le document de consultation propose d'utiliser plutôt l'indice de prix du Québec qui, depuis 1991, évolue en moyenne 0,1% de moins par année. Une telle modification aurait pour effet de creuser encore plus les écarts entre les rentes payables au Québec et celles payées par le RPC.

L'équivalence entre le RPC et le RRQ

En vertu de la Constitution, les régimes de retraite, comme les autres programmes sociaux, sont de compétence provinciale. En vertu de deux amendements constitutionnels et deux ententes Ottawa-Québec, on est arrivé à un consensus de double compétence. Dans le souci d'une harmonisation des deux régimes, les années cotisées au RRQ et au RPC sont intégralement reconnues comme équivalentes et cela, malgré plusieurs différences entre les deux régimes.

Cette équivalence a aussi pour effet d'assurer que les salariés qui relèvent du fédéral en matière de travail – fonctionnaires fédéraux, employés des banques à charte, des entreprises de communications, de transport interprovincial, etc. - qui résident au Québec participent au RRQ plutôt qu'au RPC. Cette disposition permet également au Québec de participer aux décisions concernant le RPC en fonction de sa proportion de la population.

Si le Québec décide d'adopter le scénario Québec, ainsi que les autres mesures proposées dans le document de consultation, il sera de plus en plus difficile de considérer les deux régimes comme équivalents. Quelles en seront les conséquences ? Les fonctionnaires et les autres groupes qui relèvent du fédéral en matière de travail, vont-ils contester l'obligation de participer à un régime qui leur offre des rentes inférieures ? Cette question est d'autant plus aigüe que la plupart de ces groupes bénéficient d'un régime de rente complémentaire pancanadien dont la formule de coordination avec les régimes publics ainsi que le taux de cotisation devraient être différents selon que la personne participe au RPC bonifié ou au RRQ bonifié.