



ACPM | ACARR

The Association of Canadian Pension Management

L'Association canadienne des administrateurs de régimes de retraite



26 Janvier 2023

Mémoire de l'ACARR présenté à la Commission des finances publiques

Consultations particulières et auditions publiques sur le document de consultation sur le Régime de rentes du Québec intitulé « Un régime adapté aux défis du 21e siècle »

COORDONNÉES DE LA PERSONNE-RESSOURCE DE L'ACARR

M. Ric Marrero

Chef de la direction

Association canadienne des administrateurs de régimes de retraite

1255, Bay Street, Bureau 304

Toronto (Ontario) M5R 2A9

Tél. : 416-964-1260, poste 223

Courriel : ric.marrero@acpm.com

Site Web : www.acpm.com

TABLE DES MATIÈRES

Avant-propos	3
Introduction	4
Section 1 : Assurer une meilleure sécurité financière aux futures personnes retraitées	5
Section 2 : Mieux tenir compte des évènements qui affectent la carrière de certaines personnes	9
Section 3 : Conclusion	10

Avant-propos

ACARR (L'ASSOCIATION CANADIENNE DES ADMINISTRATEURS DE RÉGIMES DE RETRAITE)

L'ACARR est le principal organisme de défense d'un système de revenu de retraite équilibré, efficace et durable au Canada. Les promoteurs et les administrateurs des régimes de retraite des secteurs privé et public gèrent des régimes pour des millions de participants, tant actifs que retraités.

L'ACARR se fonde sur les principes suivants dans l'élaboration de ses politiques visant à appuyer l'établissement d'un système de revenu de retraite efficace et viable au Canada :

La diversification grâce à des options volontaires, obligatoires et publiques, de même que privées

Le système canadien de revenu de retraite devrait être composé de programmes publics obligatoires ("premier et deuxième piliers") et d'une combinaison appropriée d'arrangements volontaires d'épargne professionnelle et individuelle ("troisième pilier").

La capacité de choisir sa protection

On devrait favoriser les régimes du troisième pilier et ceux-ci devraient jouer un rôle important et continu au sein du système de revenu de retraite du Canada.

L'harmonisation

La législation canadienne sur les régimes de retraite devrait toujours s'efforcer de mieux s'harmoniser entre les juridictions.

Un revenu suffisant, une sécurité et une capacité financière

Les composantes du système de revenu de retraite du Canada devraient assurer un équilibre sain entre ces trois objectifs afin de permettre aux Canadiens de recevoir des revenus de retraite adéquats et sûrs à un coût raisonnable et d'une manière efficace pour les personnes et les organisations.

L'innovation dans la conception des régimes

Le système de revenu de retraite du Canada devrait favoriser et faciliter l'innovation dans la conception de régimes des trois piliers.

L'adaptabilité

Le système de revenu de retraite du Canada devrait être en mesure d'évoluer en fonction des circonstances, sans que d'importantes modifications législatives soient nécessaires.

La clarté et la transparence

Les lois, les règlements et les régimes de revenu de retraite devraient être définis clairement et les bénéficiaires des régimes de retraite devraient être informés adéquatement des risques, des coûts et des prestations.

La bonne gouvernance

L'excellence en matière de gouvernance et d'administration en ce qui concerne le système de revenu de retraite.

Introduction

Les membres de l'ACARR sont heureux de constater la bonne santé financière du Régime de rentes du Québec (RRQ) suite à la publication des résultats de l'évaluation actuarielle du 31 décembre 2021. À la lumière de ces résultats, il est intéressant de noter une marge de manœuvre financière de l'ordre de 0,26 % des gains cotisables dans le régime de base et de 0,15 % des gains cotisables dans le régime supplémentaire. Toutefois, l'incertitude économique et la volatilité des marchés financiers qui ont suivi la date de l'évaluation actuarielle dictent une certaine prudence avant d'adopter des engagements additionnels qui réduiraient cette marge de manœuvre financière.

Nous sommes également sensibles au fait que les cotisations exigées par le régime de base du RRQ (10,80 % des gains cotisables incluant une marge de manœuvre de 0,26% dans le régime de base) sont déjà plus élevées que celles exigées par son équivalent canadien, le Régime de pensions du Canada (RPC) (9,90 % des gains cotisables incluant une marge de manœuvre de 0,34% dans le régime de base du RPC). Pour un travailleur qui a des gains supérieurs au Maximum des gains admissibles (MGA) en 2023, l'écart des cotisations exigées représente annuellement une facture additionnelle de 284 \$ pour le travailleur ainsi que pour son employeur (ou 568\$ pour un travailleur autonome).

D'un côté, l'ACARR ne souhaite pas que des modifications au RRQ augmentent le risque de voir cet écart de cotisations entre les deux régimes s'agrandir dans le futur. Dans la mesure du possible, l'ACARR suggère que les modifications apportées aient, globalement, un impact nul sur les coûts à long terme.

D'un autre côté, les membres de l'ACARR sont sensibles aux effets de la pénurie de main-d'œuvre et sont favorables à des modifications qui inciteraient les travailleurs âgés à rester plus longtemps sur le marché du travail. Ils sont aussi favorables à des modifications qui procureraient aux québécoises et québécois plus de flexibilité pour planifier leur retraite en considérant l'ensemble de leurs sources de revenus (épargne retraite, régimes de retraite d'entreprises et régimes publics).

Finalement, l'ACARR souhaite la plus grande harmonisation possible entre les dispositions du RRQ et du RPC.

Nos commentaires sur les propositions présentées dans le document de consultation sont détaillés ci-dessous, selon la structure des questions posées dans le document.

Section 1 : Assurer une meilleure sécurité financière aux futures personnes retraitées

1.1 Hausser l'âge minimal d'admissibilité à la rente de retraite

Le document de consultation propose deux options pour hausser l'âge minimal d'admissibilité à la rente de retraite : 62 et 65 ans. Cette modification est présentée comme un moyen d'assurer un revenu de retraite plus élevé à une proportion plus importante de la population. Dans les faits, cette modification n'améliore pas les revenus de retraite de celui qui aurait demandé sa rente à 62 (ou 65) ans par ailleurs. En revanche, cette modification oblige plutôt le report du début des versements de la rente pour tous, même pour ceux qui n'ont pas la capacité de travailler après 60 ans.

Bien que le pourcentage des personnes qui demandent le début de leur rente à 60 ans soit encore élevé, il faut souligner la grande amélioration à ce chapitre depuis 2017 puisque le pourcentage des demandeuses et demandeurs à 60 ans a chuté d'environ 60 % en 2016 à 36 % des femmes et 31 % des hommes en 2021. Les actuaires du RRQ projettent que ce pourcentage continuera de diminuer jusqu'en 2031 pour atteindre 28 % des femmes et 25 % des hommes. Avec une proportion aussi faible, nous croyons que la majorité des demandeuses et demandeurs à 60 ans seront des personnes qui ne seront plus actives sur le marché du travail et qui auront besoin de ces revenus pour subvenir à leur besoin. Dans certains cas, ce pourrait être des personnes avec une espérance de vie réduite en raison de la maladie qui n'ont aucun avantage à reporter le début du versement de leur rente.

Nous ne croyons pas non plus que la hausse de l'âge minimal aurait pour effet, à elle seule, d'augmenter le taux de participation sur le marché du travail des personnes de 60-64 ans et contribuer ainsi à régler les problèmes de pénurie de main d'œuvre. Pris isolément, la possibilité de toucher un revenu de retraite de moins de 10 000 \$ / an à compter de l'âge de 60 ans n'est pas suffisant pour cesser de travailler.

Nous soutenons le concept de la flexibilité de choisir la date à laquelle la rente sera versée comme présentement prévue par le RRQ, en autant que le montant soit ajusté convenablement. Nous croyons nécessaire de respecter les choix individuels et de maintenir l'uniformité avec le RPC. De plus, plusieurs régimes d'employeurs ont été conçus en tenant compte de cet âge de 60 ans (par exemple, pour le calcul d'une prestation de transition de 60 à 65 ans). Nous n'appuyons donc pas une hausse de l'âge minimal d'admissibilité pour le moment. Nous encourageons plutôt le gouvernement à poursuivre les efforts d'éducation afin de minimiser le pourcentage de personnes qui feraient des choix mal éclairés en demandant leur rente à l'âge de 60 ans.

1.2 Hausser l'âge maximal d'admissibilité à la rente de retraite

Le document de consultation propose deux options pour hausser l'âge maximal d'admissibilité à la rente de retraite : 72 et 75 ans. Cette modification est aussi présentée comme un moyen d'assurer un revenu de retraite plus élevé à une proportion plus importante de la population.

Nous croyons que cette modification est un excellent outil pour gérer les risques de longévité et d'inflation. Elle permet également plus de flexibilité dans la planification des revenus de retraite pour les personnes qui ont accumulé de l'épargne retraite en leur permettant de prioriser le décaissement de ces épargnes, ce qui aide en plus à gérer le risque d'investissement sur une période plus courte. Pour que le coffre à outils des individus soit complet, nous encourageons le gouvernement à donner suite à la consultation de Retraite Québec effectuée en mars 2022 sur le décaissement et la désimmobilisation de l'épargne-retraite.

À notre avis, il serait cohérent de permettre une accélération de la désimmobilisation de l'épargne-retraite afin d'offrir aux québécoises et québécois une solution complète et cohérente avec le report de la rente du RRQ. Tel que mentionné dans nos commentaires fournis à Retraite Québec le 14 mars 2022 à ce sujet, une plus grande souplesse dans les règles de désimmobilisation de l'épargne-retraite permettrait aux québécoises et québécois de mieux considérer l'ensemble de leurs actifs dans leur stratégie de décaissement à la retraite, avec l'objectif de procurer un revenu de retraite la vie durant.

Nous appuyons la hausse de 70 à 75 ans de l'âge maximal pour reporter le début de sa rente de retraite, avec une révision du facteur d'ajustement afin de mieux refléter l'équivalent actuariel. Nous nous questionnons sur le facteur d'ajustement actuel lorsque nous l'appliquons sur une aussi longue période que 10 ans, soit de 65 ans à 75 ans. Pour être actuariellement équivalent, il faudrait que la rente payable à compter de 75 ans soit environ le double de celle qui aurait autrement débuté à 65 ans (en excluant les ajustements dus à la hausse de la moyenne des gains admissibles). L'application sur une période de 10 ans du facteur d'ajustement actuel de 0,7 % par mois produit un ajustement de la rente de 84 % à l'âge de 75 ans, ce qui est insuffisant d'un point de vue actuariel. Nous vous invitons à revoir ce facteur d'ajustement si la hausse de l'âge maximal est introduite. Comme l'idée est d'encourager les individus à reporter davantage le début de leur rente, il est important que le facteur d'ajustement soit adéquat.

Nous croyons que la hausse de l'âge maximal peut se faire sur une très courte période, voir immédiatement, sans que ce soit graduel. En pratique, il faudra 5 ans après l'adoption de la mesure avant que la première personne admissible puisse demander sa rente à 75 ans.

De plus, il est important de considérer la hausse de l'âge maximal conjointement avec les modifications requises pour protéger le montant de la rente du RRQ après 65 ans tel que proposé (voir commentaires à section 1.4).

1.3 Donner la possibilité aux bénéficiaires qui travaillent encore de cesser de cotiser après 65 ans

Le document de consultation propose deux pistes de solution afin de favoriser le report de la demande de la rente de retraite et le maintien au travail des personnes de 65 ans et plus : rendre facultatif le versement de la cotisation au RRQ pour les bénéficiaires de 65 ans et plus ET protéger le montant de la rente à 65 ans.

Ces pistes de solution favorisent une meilleure harmonisation des règles du RRQ avec celles du RPC, ce que nous applaudissons.

Cependant, bien qu'elle puisse inciter certaines personnes de 65 ans et plus à travailler, la mesure proposée qui rend facultative la cotisation au RRQ pour les bénéficiaires de 65 ans et plus :

- ne favorise pas le report de la demande de la rente parce qu'il faut recevoir la rente du RRQ pour en bénéficier ;
- peut inciter davantage de travailleuses et travailleurs à demander leur rente à 65 ans afin de cesser de cotiser au RRQ. Par exemple, une personne qui a décidé de continuer son emploi après 65 ans pourrait être incitée à demander sa rente de retraite du RRQ à 65 ans et choisir de cesser d'y cotiser pour augmenter ses revenus nets.

Afin d'atteindre les deux objectifs cités dans le document de consultation (favoriser le report de la demande de la rente de retraite et favoriser le maintien au travail des personnes de 65 ans et plus), et d'être plus équitables pour les personnes qui décident de reporter le début de leur rente, nous croyons que le versement de la cotisation devrait être facultatif pour tous les travailleuses et travailleurs après l'âge de 65 ans, qu'ils soient bénéficiaires ou non de la rente du RRQ.

1.4 Protéger le montant de la rente après 65 ans

Le document de consultation propose de modifier la méthode de calcul de la rente afin que les années de gains après 65 ans ne nuisent pas à la moyenne des gains utilisée pour le calcul de la rente. Au RPC, un tel mécanisme est déjà en place.

Si cette mesure est bien construite, les personnes qui désirent reporter le début de leur rente après 65 ans afin de décaisser en priorité leur épargne-retraite ne seront pas pénalisées sur le calcul de la moyenne des gains en raison d'années sans gains de travail ou avec des revenus peu élevés.

Nous supportons l'adoption d'une telle mesure et nous croyons qu'elle est essentielle pour encourager le report de la demande de la rente.

1.5 Augmenter les facteurs d'ajustement pour le versement anticipé de la rente

Actuellement, le facteur d'ajustement applicable pour le versement anticipé de la rente s'élève entre 0,5 % et 0,6 %, selon le niveau de la rente, par mois d'anticipation. Le document de consultation présente, comme option pour assurer la santé financière à long terme du régime et pour favoriser le maintien en emploi, une hausse de 0,05 % de ces facteurs.

Nous notons que la hausse des facteurs d'ajustement réduit les coûts à long terme du régime. Cette option pourrait donc aider à neutraliser les coûts additionnels des autres modifications en plus d'être un incitatif additionnel (quoique modeste) à reporter la demande de la rente de retraite.

Selon les règles actuelles, seuls les travailleuses et travailleurs qui sont admissibles à la rente maximale se voient appliquer un facteur d'ajustement de 0,6 % par mois. Pour tous les autres, le facteur d'ajustement est compris entre 0,5 % et 0,6 %. Nous nous questionnons sur la pertinence de maintenir des facteurs d'ajustement qui varient selon le niveau de rente, ce qui n'est pas le cas pour le RPC.

Ainsi, s'il est nécessaire de hausser les facteurs d'ajustement pour neutraliser les coûts des autres mesures, nous priorisons tout d'abord l'utilisation d'un facteur unique de 0,6 % par mois. Dans un deuxième temps, si des économies additionnelles sont nécessaires, nous sommes en accord avec une hausse supplémentaire de 0,05 % du facteur d'ajustement pour qu'il atteigne 0,65 % par mois en cas de retraite avant 65 ans.

Section 2 : Mieux tenir compte des événements qui affectent la carrière de certaines personnes

2.1 Améliorer la reconnaissance des périodes d'invalidité et des périodes où un enfant est à charge

Nous appuyons a priori les modifications proposées au régime supplémentaire afin d'accorder des crédits de gains lors des périodes d'invalidité et des périodes où un enfant est à charge et saluons, à cet égard, le rapprochement avec le RPC. Toutefois, nous notons que les coûts de cette mesure n'ont pas été évalués. Il serait important de communiquer l'impact financier de cette mesure avant de l'adopter.

2.2 Reconnaître les périodes d'aide offerte par des personnes proches aidantes

Nous n'avons pas de position concernant l'ajout d'une mesure dans le régime de base et dans le régime supplémentaire afin de soutenir les personnes proches aidantes devant diminuer de façon importante leur temps de travail. Pour cette mesure également, nous notons que les coûts n'ont pas été évalués. Il serait important de communiquer l'impact financier de cette mesure avant de l'adopter. Nous nous questionnons également sur la prévalence future de la réduction du temps de travail compte tenu du vieillissement de la population et des défis constants du système de santé. Ces facteurs devraient être considérés dans l'établissement des coûts.

Section 3 : Conclusion

En conclusion, nous tenons à remercier les membres de la Commission d'avoir invité l'ACARR à partager ses commentaires et suggestions concernant les modifications proposées au RRQ. Nous réitérons que, dans le contexte économique incertain actuel, la prudence est de mise avant de réduire la marge de manœuvre financière qui a été constatée à la dernière évaluation actuarielle du régime. Il est important de ne pas mettre à risque le taux de cotisations du régime de base qui est déjà plus élevé que celui du RPC et qui a un impact direct sur la compétitivité des entreprises québécoises.

Toutefois, le moment est opportun de donner aux québécoises et aux québécois des outils plus flexibles pour mieux planifier leur retraite et mieux gérer leurs risques de longévité, inflation et investissement. Les modifications qui inciteront les personnes à reporter leur demande de rente de retraite (notamment la hausse de l'âge maximal, la cotisation facultative pour tous après 65 ans et la protection du montant de la rente en cas de report après 65 ans) accomplissent cet objectif et favorisent une augmentation de la participation active des personnes âgées sur le marché du travail.

Nous croyons aussi à la communication et à l'éducation afin d'atteindre l'objectif que les québécoises et québécois reportent davantage leur demande de leur rente de retraite. Grâce à une approche de communication renouvelée qui a favorisé une meilleure éducation financière, nous constatons que le pourcentage de personnes qui demandent leur rente du RRQ à l'âge de 60 ans a chuté drastiquement de 60 % en 2017 à 36 % des femmes et 31 % des hommes en 2021. En prévoyant que l'admissibilité à la rente de retraite puisse varier entre les âges de 60 ans et 75 ans comme nous le proposons, et en s'éloignant du concept d'un âge « normal » de la retraite à 65 ans dans les communications, il serait possible, à notre avis, d'encourager un meilleur comportement financier des québécoises et québécois lors la transition vers la retraite.