



Mémoire de l'Observatoire de la retraite à l'occasion des consultations prébudgétaires du gouvernement du Québec

Budget 2026-2027

Janvier 2026

Table des matières

Présentation de l'Observatoire de la retraite et du mémoire.....	2
Sommaire des recommandations	3
Vers un Conseil des partenaires de la retraite.....	4
Vers une augmentation du taux de couverture des régimes complémentaires de retraite	5
Créer un comité de travail et d'action dédié à l'amélioration du taux de couverture	6
Créer un régime interentreprise québécois ouvert à tous les milieux de travail.....	7
Offrir une solution d'épargne-retraite de qualité pour les travailleurs autonomes et les individus	8
Viser l'ensemble des personnes salariées	9
Vers la concentration des informations en matière d'épargne-retraite	11
Des modifications pour bonifier le Régime de rentes du Québec	13
Le Régime de rentes du Québec et l'aide de dernier recours	13
La prestation de décès.....	13
La bonification du Régime de rentes du Québec supplémentaire.....	14
Bonifier la proportion de mois de faibles revenus exclus du calcul de la rente du RRQ de base	15
Attribuer au régime supplémentaire certaines dispositions du régime de base pour le calcul de la rente.....	15
Propositions concernant les RVER et les rentes viagères à paiements variables	16
Les frais de gestion des RVER	17
Vers une gestion fiduciaire des RVER et des RVPV	18
Les fonds de travailleurs et les critères d'admissibilité au crédit d'impôt	20

Présentation de l'Observatoire de la retraite et du mémoire

Créé en 2014, l'Observatoire de la retraite (OR) est une initiative de l'Institut de recherche en économie contemporaine (IRÉC), qui s'adresse aux organismes et aux personnes qui veulent mieux comprendre pour agir sur l'institution de la retraite au Québec. L'OR a pour mission de réaliser et de diffuser des recherches sur le système de retraite au Québec, ainsi que de contribuer à l'enrichissement des débats publics sur cette question.

L'Observatoire de la retraite regroupe des partenaires de différents horizons qui ont le souci d'inscrire les débats sur la retraite dans une perspective large, celle des politiques sociales et économiques qui sont structurantes pour le Québec.

Nous invitons le ministère des Finances et Retraite Québec à prendre connaissance des recommandations ci-dessous afin d'améliorer la qualité du système de retraite québécois et le revenu de retraite des Québécois et des Québécoises.

Lors d'une de ses allocutions publiques, le ministre des Finances, Éric Girard, a déjà mentionné que « [...] 99,9 % des groupes que je rencontre me demandent des crédits budgétaires, des subventions ou de bonifier les crédits d'impôt et j'ai donc particulièrement d'écoute pour le 0,1 % qui va me suggérer des mesures qui vont permettre d'optimiser l'action de l'État ou de propulser la croissance économique au Québec. »¹ L'Observatoire de la retraite est heureux de formuler plusieurs recommandations qui n'entraînent aucun coût direct ou substantiel pour les finances publiques. Bien au contraire, plusieurs recommandations viendraient diminuer les dépenses fiscales liées aux crédits d'impôt dont bénéficient les personnes âgées à moyen et long terme.

Le contenu de ce mémoire ne reflète pas nécessairement les positions des organisations et associations membres de l'Observatoire de la retraite

¹ Éric Girard. Bilan de la fiscalité au Québec. Édition 2025. Présenté par la Chaire en fiscalité et finances publiques. Repéré à : <https://www.youtube.com/watch?v=w78bNHOPohw> (à 20:20 du vidéo)

Sommaire des recommandations

Recommandation 1. Que les démarches nécessaires à la création d'un Conseil des partenaires de la retraite soient entamées.

Recommandation 2. Que soit créé un comité de travail et d'action dédié à l'amélioration du taux de couverture.

Recommandation 3. Qu'un ou plusieurs régimes de retraite à accumulation de rentes soient accessibles par tous les milieux de travail.

Recommandation 4. Que Retraite Québec analyse différents moyens d'améliorer les options d'épargne actuellement disponibles pour les travailleurs autonomes et les individus.

Recommandation 5. Que Retraite Québec appuie l'amélioration du taux de couverture pour l'ensemble des travailleuses et travailleurs, en proposant des outils financiers de qualité tenant compte à la fois de la réalité du marché de travail et de la situation financière des individus.

Recommandation 6. Que les informations sur l'historique de cotisation aux régimes complémentaires de retraite soient disponibles dans le portail «Mon dossier».

Recommandation 7. Que soit abolie l'obligation pour les prestataires de l'aide de dernier recours de demander la rente du RRQ dès le 60^e anniversaire. Ces personnes devraient pouvoir choisir entre recevoir l'aide de dernier recours ou les rentes du RRQ jusqu'à l'âge de 65 ans.

Recommandation 8. Que soit bonifié le montant de la prestation de décès du RRQ.

Recommandation 9. Que la mise en place du RRQ supplémentaire soit devancée en augmentant les taux de cotisation obligatoires des employés et des employeurs. Des discussions avec les autres provinces devraient être entamées à cet effet.

Recommandation 10. Que la proportion de mois à faibles gains exclus du calcul de la rente du RRQ de base passe graduellement de 15 % à 17 % afin de s'arrimer au RPC.

Recommandation 11. Qu'il soit retranché, de la période prise en compte dans le calcul du montant de la rente du RRQ supplémentaire, les mois des plus faibles gains, les mois pour lesquels une personne est admissible à recevoir des prestations familiales fédérales ou provinciales pour un enfant de moins de sept ans, les mois où une rente d'invalidité du RRQ ou du RPC est versée et les mois où une indemnité de remplacement du revenu non réduite de la Commission des normes, de l'équité, de la santé et de la sécurité du travail (CNESST) est versée pendant au moins 24 mois de suite. L'objectif est de conférer au RRQ supplémentaire les mêmes protections que celles prévalant dans le RRQ de base.

Recommandation 12. Que les frais de gestion des options par défaut du RVER soient réduits à 1 % et à 1,25 % pour les autres options.

Recommandation 13. Que le gouvernement trouve une façon de faire bénéficier la population de RVER et de fonds RVPV gérés dans l'intérêt des personnes participantes.

Recommandation 14. Que Retraite Québec effectue un suivi sur l'évolution des RVPV afin d'en augmenter la popularité. Une évaluation permettrait d'identifier les faiblesses afin de les rectifier.

Recommandation 15. Que les conditions pour être administrateur de RVER soient allégées pour des organisations souhaitant offrir le RVER seulement dans le but de s'en servir comme tremplin vers des fonds RVPV.

Recommandation 16. Que les critères d'admissibilité au crédit d'impôt pour fonds de travailleurs soient modifiés pour permettre aux personnes actives sur le marché du travail d'y cotiser jusqu'à 71 ans.

Vers un Conseil des partenaires de la retraite

Le transfert d'expertise et l'adaptation du travail à une main-d'œuvre vieillissante, tout comme les modifications à apporter au système de retraite, seront encore d'actualité pendant quelques décennies et nécessiteront des échanges entre les partenaires sociaux, le gouvernement, l'industrie et le milieu académique². Actuellement, il n'existe aucun lieu de concertation autonome, permanent et doté de moyens au Québec où s'élabore une perspective intégrée des enjeux reliés à la vieillesse et aux régimes de retraite. Le Québec célébrait les dix ans de la création des RVER en 2024. Si des acteurs souhaitaient réfléchir à des moyens d'améliorer ce véhicule d'épargne, au sein de quelle institution pourraient-ils y réfléchir et alimenter le gouvernement de propositions ? D'autre part, le coût des résidences privées est souvent critiqué. Àuprès de quelle institution les retraités pourraient-ils réfléchir aux différentes façons de développer l'hébergement abordable pour aînés en impliquant les caisses de retraite ? La même absence d'une perspective intégrée est présente lorsque sont analysées les politiques publiques québécoises destinées à la vieillesse, qui traitent des revenus de retraite et de la fiscalité de façon distincte des conditions de santé et d'habitation. Les plans stratégiques du ministère des Finances et du ministère de la Santé et des Services sociaux n'offrent pas d'approche intégrée sur les enjeux du revenu et du vieillissement, hormis pour certains crédits d'impôt.

Depuis dix ans, l'Observatoire de la retraite est un lieu de concertation et de délibération sur les enjeux de la retraite. Cependant, les limites de cette instance et d'autres lieux de délibération au Québec deviennent de plus en plus évidents. Par exemple, si la Table d'expertise créée par Retraite Québec permet de partager sur certains sujets, elle ne permet pas d'étudier en profondeur un ou des enjeux particuliers sur la base d'analyses fiables et n'a pas non plus le mandat de conseiller le gouvernement.

Pour cette raison, depuis quelques années, les partenaires de l'Observatoire de la retraite sont engagés dans une réflexion sur les enjeux et défis de la création d'un lieu de concertation original ayant à la fois des moyens financiers et humains suffisants et pouvant proposer des solutions sur les programmes et politiques publiques entourant le vieillissement et le revenu de retraite. Afin que la population puisse s'appropriier les enjeux de la retraite, un tel lieu rassemblant autour de la même table les acteurs sociaux concernés, comme le gouvernement, les employeurs, les travailleurs, l'industrie des régimes de retraite, les chaires de recherche et les aînés serait un ajout intéressant pour repenser des lois ou des politiques publiques actuelles ou en développer de nouvelles. Pour plus de détails concernant la proposition d'un Conseil des partenaires de la retraite, l'Observatoire de la retraite a produit un document de présentation plus étoffé³.

La Commission des finances publiques, lors des Consultations particulières et des auditions publiques sur le Régime de rentes du Québec en 2023, avait recommandé

² Lamoureux, F. (2018). L'avenir des régimes de retraite au Québec et le dialogue social, Colloque de l'Observatoire de la retraite. Repéré à : http://observatoireretraite.ca/wpcontent/uploads/2018/09/1_Francois_Lamoureux.pdf

³ Disponible ici : <https://observatoire-retraite.s3.ca-central-1.amazonaws.com/site/documents/Sommet-Dialoguesocial.pdf>

« Qu'un comité des partenaires de la retraite composé d'experts, de représentants de la société civile et de représentants du gouvernement soit mis en place afin de soutenir une conversation permanente sur les enjeux liés à la retraite et trouver les meilleures solutions pour informer convenablement les Québécoises et Québécois sur cette étape charnière de leur vie. »

Recommandation 1. Que les démarches nécessaires à la création d'un Conseil des partenaires de la retraite soient entamées.

Vers une augmentation du taux de couverture des régimes complémentaires de retraite

Au cours des dernières années, l'Observatoire de la retraite a fait paraître quelques documents portant sur l'enjeu de l'accessibilité à un régime complémentaire de retraite pour les travailleurs et les travailleuses. Le taux de couverture, soit la proportion de travailleurs et de travailleuses participant à un régime de retraite, devrait, selon nous, intéresser davantage Retraite Québec. Les régimes de retraite procurent des avantages aux employeurs, aux travailleurs et travailleuses et au gouvernement⁴. Ils ont aussi un impact non négligeable et positif sur l'économie, les finances publiques, la société et les marchés financiers⁵. Le tableau suivant montre, pour 2019, le taux de couverture de différents véhicules d'épargne-retraite en fonction du revenu. On peut y constater qu'environ la moitié des travailleurs et des travailleuses ne cotise à aucun régime.

Répartition des travailleuses et travailleurs québécois selon la participation à un régime de retraite et les revenus de travail, 2019

Participation à un régime de retraite	Niveau des revenus						TOTAL	
	30 000 \$ et moins		Entre 30 000 \$ et 50 000 \$		Plus de 50 000 \$			
	Nombre	%	Nombre	%	Nombre	%	Nombre	%
Aucune	1 637 800	80	428 100	41	237 200	14	2 303 100	48
REER seulement	170 000	8	252 700	24	499 400	29	922 100	19
RCR seulement	209 100	10	242 800	23	434 200	25	886 000	18
REER et RCR	37 300	2	121 500	12	539 700	32	698 500	15
Total	2 054 200	100	1 045 100	100	1 710 500	100	4 809 700	100

Source : Retraite Québec. (2022). Un régime adapté aux défis du 21^e siècle : document de consultation.

⁴ Michaud-Beaudry, R. (2023). L'amélioration de la couverture et de la qualité des régimes complémentaires de retraite : un objectif stratégique à remettre à l'avant-plan. Repéré à : <https://observatoire-retraite.s3.ca-central-1.amazonaws.com/site/bulletins/Bulletin-no-56.pdf>

Michaud-Beaudry, R. (2024). Les avantages des régimes de retraite pour les employeurs. Repéré à : <https://observatoire-retraite.s3.ca-central-1.amazonaws.com/site/documents/Brochure-Observatoire-v8.pdf>

⁵ Michaud-Beaudry, R. (2024). Les impacts économiques et sociaux des régimes de retraite : un aperçu de la littérature sur la question. Repéré à : <https://observatoire-retraite.s3.ca-central-1.amazonaws.com/site/documents/Fiche-ImpactsRegimesRetraite.pdf>

Créer un comité de travail et d'action dédié à l'amélioration du taux de couverture

Le choix qu'ont fait le Québec et le Canada de limiter la place des régimes publics dans le revenu des personnes retraitées suppose l'existence d'un « étage » du système de revenu de retraite où les employeurs participent à la constitution de l'épargne personnelle. Ce choix, qui découle d'un « contrat social » qui s'est noué autour des années 1960, implique la responsabilité active des employeurs. Sans leur contribution à cet effort collectif et partagé, il ne peut y avoir de sécurité financière adéquate à la retraite. Des efforts supplémentaires s'imposent donc, puisque les approches conventionnelles n'ont pas fait bouger l'aiguille de manière significative. Améliorer le taux de couverture des régimes de retraite, plus particulièrement dans le secteur privé, reste plus que jamais un objectif de société à atteindre.

La situation prévalant actuellement est que les milieux de travail désirant implanter ou améliorer un régime de retraite doivent entamer par eux-mêmes des démarches auprès d'institutions financières ou de firmes d'actuares. Ces milieux ont besoin de soutien et d'autres, qui seraient potentiellement ouverts à l'idée, doivent être rejoints. Pour cela, la mise en place d'un comité de travail et d'action dédié à l'amélioration du taux de couverture est une voie qui mérite d'être évaluée et mise en place.

La mission de ce comité se déclinerait à travers deux mandats :

- Intervenir auprès des employeurs, des regroupements d'employeurs, des associations sectorielles et des milieux de travail afin de mieux faire connaître les régimes de retraite, leurs avantages, leurs caractéristiques et la marche à suivre pour leur implantation ou leur amélioration ;
- Devenir un pôle d'information et d'échange sur la question de l'amélioration du taux de couverture au Québec, notamment en produisant des documents de vulgarisation sur la question, de même que des présentations destinées à faciliter la prise de décision dans les milieux de travail.

Les actions posées par ce comité pourraient être les suivantes :

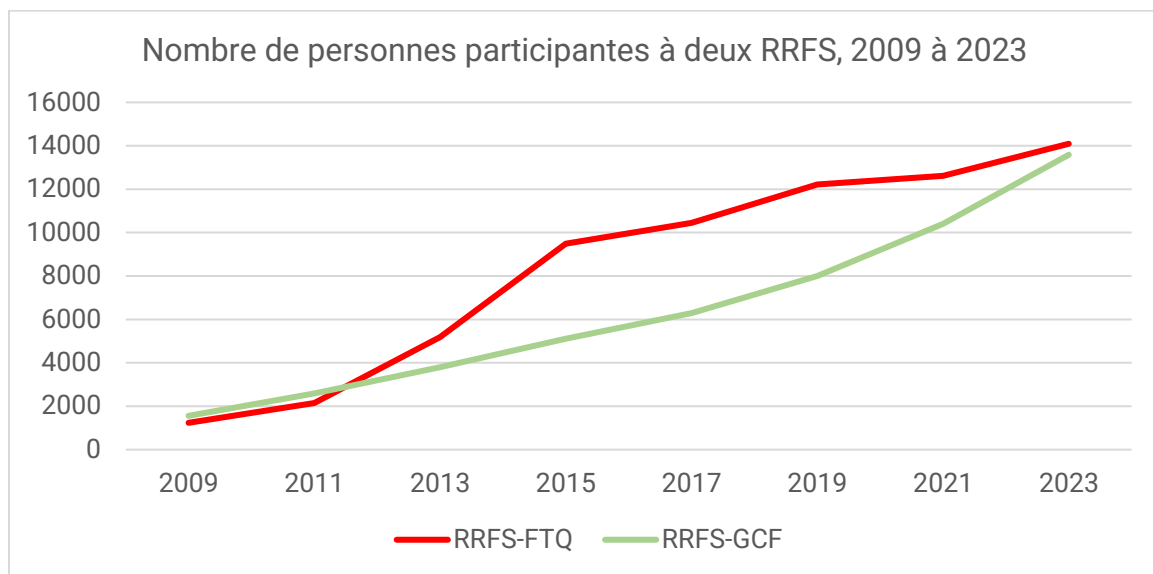
- Créer des outils pédagogiques pour les milieux rencontrés ;
- Organiser des séances de formation, d'information et de vulgarisation pour les employeurs et milieux de travail auprès, par exemple, des réseaux suivants :
 - Associations sectorielles ou régionales d'entreprises
 - Institut canadien de la retraite et des avantages sociaux
 - Association de la retraite et des avantages sociaux
 - Chambres de commerce
 - Événements dédiés au personnel des ressources humaines des entreprises ou aux employeurs
- Produire du contenu adapté à des journaux spécialisés, par exemple :
 - Journal Les Affaires

- Magazine Avantages
 - Revue Gestion d'HEC Montréal
 - Autres revues et magazines pour les conseillers en ressources humaines
- Supporter le développement de régimes interentreprises pour les secteurs intéressés.

Comme aucune démarche similaire dans des juridictions semblables à celle du Québec n'a été identifiée jusqu'ici, il faudra innover et miser sur les atouts et ressources du modèle québécois de la retraite. Des questions liées à la gouvernance, aux ressources et à l'évaluation des résultats devront se poser pour le fonctionnement du comité.

Créer un régime interentreprises québécois ouvert à tous les milieux de travail

Dans le Canada anglais, certains régimes à accumulation de rentes interentreprises ont beaucoup de succès, comme Blue Pier ou CAAT. Ces régimes ne peuvent pas être présents dans les milieux de travail au Québec pour de bonnes raisons. Leurs frais de gestion sont élevés et plusieurs plaintes ont été effectuées à leur endroit. Cela motive la l'établissement d'un ou de plusieurs régimes québécois. Les régimes interentreprises sont de plus en plus reconnus comme étant l'un des outils à privilégier pour l'amélioration du taux de couverture, comme en fait foi l'évolution du nombre de personnes participantes de deux Régimes de retraite à financement salarial québécois bien connus.



Source : Rapports annuels du RRFS-FTQ et du RRGCF

Ces régimes ont toutefois des limites ; le RRFS de la FTQ est limité aux milieux de travail syndiqués FTQ et le RRFS des groupes communautaires et de femmes (GCF) est principalement limité au secteur communautaire. Un nouveau régime à prestations cibles de la CSN peut aussi être une source d'inspiration, mais il ne peut être offert qu'au milieu de travail où une présence de la CSN existe. Nous croyons que le Québec est mûr pour un

régime à accumulation de rentes ayant une grande visibilité et faisant des démarches pour attirer les milieux de travail qui n'offrent pas de régime ou qui offrent des régimes de moins bonne qualité. Rappelons que les régimes à accumulation de rentes sont ceux qui couvrent le mieux les différents risques à la retraite, comme le risque de longévité et le risque de rendement, notamment en plus d'être plus efficaces. Les PME sont souvent mieux servies par les régimes interentreprises. Cela leur permet d'offrir un mécanisme efficace d'épargne-retraite à leurs membres du personnel, en plus de leur permettre de bénéficier d'un régime ayant une taille suffisante pour payer des gestionnaires professionnels et une caisse suffisamment grande pour diversifier les investissements, et cela, sans les responsabilités administratives des régimes à employeurs uniques.

Offrir une solution d'épargne-retraite de qualité pour les travailleurs autonomes et les individus

La question du taux de couverture se pose pour les personnes salariées, mais également pour les travailleurs autonomes. Le gestionnaire de services financiers offrant des services aux travailleurs autonomes s'est dissolu en 2024, laissant les travailleurs autonomes devoir se débrouiller avec les services des institutions financières, qui sont dispendieux, même lorsque les frais de gestion sont plafonnés comme dans le cas des Régimes volontaires d'épargne-retraite (RVER).

Une option intéressante existe ailleurs au Canada. Le Saskatchewan Pension Plan a été créé à l'instigation du gouvernement de la Saskatchewan en 1986. Organisme indépendant du gouvernement, ce régime à cotisations déterminées est administré par un comité de retraite. L'ensemble des Canadiens et des Canadiennes peuvent cotiser à ce régime à cotisations déterminées ou y transférer des sommes provenant d'un REER et choisir parmi deux options d'investissement. Les milieux de travail peuvent aussi y faire adhérer les membres du personnel. Contrairement à un REER, les fonds sont immobilisés. Ainsi, bien qu'il n'y ait pas de mutualisation des risques ni dans la phase d'accumulation, ni dans la phase de décaissement, les personnes participantes bénéficient toutefois de la gestion de leur épargne dans leur meilleur intérêt, ce que traduisent les frais de gestion d'environ 0,9 % des deux options d'investissement⁶. Bâtirentes est aussi un exemple intéressant. L'objectif est de rendre accessible une option d'épargne dans un régime à accumulation de capital plus avantageuse que ce qui existe présentement.

Il est possible de réfléchir à l'adhésion à des régimes à accumulation de rentes pour les individus. La possibilité d'effectuer des cotisations volontaires au RRQ pourrait ainsi être explorée, jusqu'à la limite permise par le Maximum supplémentaire des gains admissibles. Ainsi, tous les contribuables effectuant des cotisations obligatoires inférieures aux cotisations maximums pourraient utiliser l'espace restant disponible pour y faire des cotisations volontaires, sans la contrepartie de l'employeur. Cela permettrait d'améliorer la protection contre certains risques pour les travailleurs autonomes, notamment les risques de rendement, de longévité et d'inflation. Sur un autre terrain,

⁶ Saskatchewan Pension Plan. (2025). Investment Options. Repéré à : <https://www.saskpension.com/personal/investment-options/>

l'Agence de revenu du Canada (ARC) réfléchit en 2026 à la possibilité de permettre aux individus de cotiser à des régimes à prestations déterminées. Alors que tout le système de retraite est basé sur le lien d'emploi avec un employeur, cette avenue ouvrirait l'accès aux régimes de meilleure qualité pour les travailleurs autonomes ainsi que pour les individus souhaitant y effectuer des cotisations.

Viser l'ensemble des personnes salariées

Selon l'Observatoire de la retraite, il est important que les efforts visant l'amélioration du revenu de retraite visent l'ensemble des personnes salariées, peu importe leur revenu. Il est parfois avancé que les personnes salariées à faible revenu ne devraient pas constituer une cible d'intervention pour le taux de couverture et qu'ils ne constituent pas un « marché » devant être mieux couvert par les régimes de retraite. Deux raisons sont invoquées. Premièrement, grâce au Supplément de revenu garanti, ces personnes évitent souvent la pauvreté mesurée par un panier de consommation, et, deuxièmement, leur taux de remplacement est considéré comme bon, voire excellent. En effet, près de 50 % des personnes ont un taux de remplacement net de 100 % ou plus, c'est-à-dire que leur revenu à la retraite net est égal ou supérieur à celui reçu entre 55 et 59 ans⁷. Il s'agit des personnes à plus faible revenu, car le système de retraite offre un taux de remplacement supérieur pour les personnes ayant les revenus les plus faibles. Nous ne croyons pas que ces arguments sont suffisants pour ne pas inclure ce segment de la population dans les efforts à être faits pour les trois raisons suivantes.

Premièrement, si plusieurs personnes âgées ayant eu de faibles gains dans leur vie active peuvent éviter la pauvreté calculée selon la Mesure du panier de consommation à leur retraite, cela ne veut certainement pas dire qu'elles ont un revenu suffisant pour avoir un niveau de vie convenable. Selon l'Enquête canadienne sur le revenu, le revenu médian des Québécois et des Québécoises de 65 ans et plus était de 34 500 \$ en 2023 (36 000 \$ en dollars de 2025). Cela veut dire que la moitié des personnes âgées vivaient avec moins de ce montant. Similairement, au dernier recensement, le revenu annuel médian des personnes de 65 ans et plus était de 30 000 \$ (36 000 \$ en dollars de 2025). Plus précisément, c'étaient 39 % des personnes de 65 ans et plus qui vivaient avec moins de 25 000 \$ (30 000 \$ en dollars de 2025) par année et 19 % qui vivaient avec moins de 20 000 \$ (24 000 \$ en dollars de 2025) par année. Il s'agit d'un constat préoccupant, peu importe si ces personnes sont en dessous ou au-dessus des seuils de faible revenu.

Deuxièmement, améliorer le revenu de retraite des futures personnes retraitées par l'amélioration du taux de couverture entraînera une réduction des dépenses fiscales des crédits d'impôt pour aînés. Chaque dollar gagné par un régime de retraite privé permet au gouvernement d'épargner sur certaines dépenses fiscales, comme le crédit d'impôt de solidarité, le crédit d'impôt en fonction de l'âge ou le crédit d'impôt pour maintien à domicile. Ce sont plusieurs milliards de dollars qui, à chaque année, vont dans les poches des personnes âgées au travers des crédits d'impôt à cause de leur revenu provenant de

⁷ Michaud, Pierre-Carl (2024). Revenus de retraite et âge de déclenchement de la rente du RRQ. Repéré à : <https://ire.hec.ca/wp-content/uploads/2024/10/Cahier-final-1.pdf>

régimes de retraite insuffisants. Le régime d'assurance-médicament, l'Allocation-logement et les frais pour un logement en CHSLD sont d'autres programmes dont les coûts augmentent pour le gouvernement plus le revenu diminue. Il est important d'ouvrir son regard et de prendre en compte le contexte fiscal plus large dans lequel s'inscrit le système de retraite. Rappelons aussi que des revenus de retraite plus élevés améliorent l'implication des personnes retraitées dans la société et leur milieu de vie, améliorent leur bien-être⁸ et les rendent plus aptes à payer pour un hébergement avec services à la fin de leur vie, plutôt que de dépendre des ressources du réseau public.

Troisièmement, la Loi sur Retraite Québec indique que « [Retraite Québec doit favoriser] en outre l'établissement et l'amélioration des programmes liés aux revenus de retraite et des régimes de retraite autres que ceux visés à l'article 4 afin d'assurer la sécurité financière des Québécois et de soutenir le ministre dans leur élaboration. » S'il est sous-entendu que cela prévaut principalement ou exclusivement pour les travailleurs et les travailleuses, il n'est pas mentionné que seules certaines catégories de revenu sont visées.

Ainsi, peu importe le niveau du taux de remplacement ou le positionnement relativement à certains seuils de faible revenu, les personnes salariées à faible revenu devraient faire partie des efforts visant l'amélioration du revenu de retraite, tout comme les personnes salariées à revenu moyen et élevé. Même si la possibilité d'épargner pour les personnes à faible revenu est limitée, voire inexistante, il est tout à fait possible que seuls les employeurs, de manière volontaire, cotisent pour l'épargne-retraite de leurs membres du personnel. Des CELI peuvent être mis en place afin de mieux s'arrimer à la situation fiscale de ces personnes.

Cette question a notamment été au cœur des discussions entourant la création du Régime de retraite des groupes communautaires et de femmes (RRGCF), un régime s'adressant à des personnes salariées souvent à faible revenu. Le succès rencontré par ce régime

Recommandation 2. Que soit créé un comité dédié à l'amélioration du taux de couverture.

Recommandation 3. Qu'un ou plusieurs régimes de retraite à accumulation de rentes soient accessibles par tous les milieux de travail.

Recommandation 4. Que Retraite Québec analyse différents moyens d'améliorer les options d'épargne actuellement disponibles pour les travailleurs autonomes et les individus.

Recommandation 5. Que Retraite Québec appuie l'amélioration du taux de couverture pour l'ensemble des travailleuses et travailleurs, en proposant des outils financiers de qualité tenant compte à la fois de la réalité du marché de travail et de la situation financière des individus.

⁸ CANCEA. (2022). OMERS Pension Plan : Social Value Benefits. Repéré à : <https://www.cancea.ca/index.php/2022/02/23/omers-pension-plan-social-value-benefits/>

démontre qu'il est possible d'offrir un régime de retraite de qualité à des milieux où les revenus sont traditionnellement faibles.

Vers la concentration des informations en matière d'épargne-retraite

Il peut être facile pour un particulier de perdre de vue les régimes ou les institutions financières qui détiennent une partie de son épargne-retraite, surtout s'il a travaillé pour plusieurs employeurs proposant des régimes différents et qu'il n'a pas transféré ses droits relatifs à la retraite au moment de quitter ses employeurs. Au moment de préparer sa retraite, il peut être difficile pour cette personne de faire le suivi de tous ses comptes de retraite ou de savoir à quel montant s'élève la somme qui leur est due et par quelle institution elle est payable.

Les tableaux de bord, qui ont la cote depuis quelques années, constituent une solution intéressante. Cette interface, qui permet de voir en un coup d'œil l'ensemble du portrait financier en matière de retraite, représente une source d'information intéressante et pertinente pour les particuliers qui ont pu cotiser à de multiples régimes au cours de leur vie active. L'Australie, la Belgique, le Danemark, Israël, les Pays-Bas et la Suède, entre autres, disposent déjà de tableaux de bord pour les régimes de retraite. Le fonctionnement général de ces tableaux de bord est que, lorsque les particuliers font une demande pour avoir un aperçu de leur épargne, l'ensemble des régimes et des administrateurs reçoit la requête et répond à savoir si ce particulier a déjà cotisé à son régime et si oui, quelle est la valeur de l'épargne ou de la rente accumulée. Ces tableaux de bord, en concentrant l'ensemble des informations en matière de retraite, ont l'avantage de :

- faire « découvrir » un historique de cotisation en partie ou en totalité oublié par les particuliers ;
- aider à la planification de la retraite ;
- comparer des paramètres de régimes de retraite comme les frais de gestion ;
- aider les particuliers à consolider leur épargne ;
- bénéficier de meilleurs frais de gestion suite à la consolidation de l'épargne ;
- estimer et modéliser les rentes futures à partir des montants à recevoir des régimes publics et privés ;
- comporter des liens vers des ressources éducatives en matière de retraite et de décaissement.

Le système de retraite canadien et québécois n'est peut-être pas nécessairement prêt à prendre le virage d'un tableau de bord incluant l'ensemble des sources de revenus et liant tous les régimes privés. Premièrement, plusieurs juridictions se chevauchent en matière de régimes publics et privés. Deuxièmement, la constitution d'un tableau de bord est une entreprise coûteuse pour l'organisme qui le crée, pour les firmes d'actuaire administrant les régimes de retraite et pour les institutions financières qui doivent s'y raccorder.

Même sans avancer la solution du tableau de bord comme il s'en fait ailleurs, nous croyons que les Québécois et les Québécoises pourraient tout de même bénéficier d'un meilleur accès à leurs informations de cotisations, ce qui les aiderait à faire eux-mêmes les recherches liées à la valeur de leur épargne-retraite auprès des régimes auxquels ils ont cotisé. L'information est déjà disponible chez Revenu Québec et Retraite Québec, mais les particuliers ayant égaré leurs relevés annuels ou leurs états de comptes désireux d'obtenir un tel portrait doivent faire différentes étapes par eux-mêmes. Ils doivent, par exemple, regarder pour quels employeurs ils ont versé des cotisations à un régime de retraite et trouver le nom du régime, après quoi un moteur de recherche de Retraite Québec peut être utilisé pour avoir accès aux informations de contact du régime. Il peut être difficile de trouver le nom d'un régime si l'employeur n'existe plus. Le tableau des informations disponibles pourrait se trouver dans le portail « Mon dossier » et ressembler à ceci :

Année d'imposition	Employeur	Montant (\$) de la case D du relevé 1	Nom du régime	Coordonnées de l'administrateur du régime
2001	Entreprise 1	500	Régime X	Représentant du régime X : 5555 place du Québec ; 418-555-5555
2002	Entreprise 1	700	Régime X	Représentant du régime X : 5555 place du Québec ; 418-555-5555
2003	Entreprise 1	200	Régime X	Représentant du régime X : 5555 place du Québec ; 418-555-5555
	Entreprise 2	400	Régime Y	Représentant du régime Y : 555 rue de Montréal ; 514-555-5555
2004	Entreprise 2	650	Régime Y	Représentant du régime Y : 555 rue de Montréal ; 514-555-5555

Les particuliers n'auraient alors plus qu'à contacter les représentants des administrateurs des régimes où ils ont cotisé pour établir un meilleur portrait de leur situation financière. Cela serait une façon de fonctionner plus simple que la méthode actuellement utilisée.

Les montants non touchés sont remis à Revenu Québec en vertu de la Loi sur les biens non réclamés. Il a la responsabilité de recevoir et d'administrer provisoirement les biens qui ne sont pas réclamés par leurs propriétaires, notamment les sommes provenant de régimes de retraite. Au 3 décembre 2024, pour les régimes complémentaires de retraite liquidés lors de la transmission des sommes à Revenu Québec, la valeur est d'environ 149 millions de dollars.

Recommandation 6. Que les informations sur l'historique de cotisation aux régimes complémentaires de retraite soient disponibles dans le portail « Mon dossier ».

Des modifications pour bonifier le Régime de rentes du Québec

Le Régime de rentes du Québec et l'aide de dernier recours

Lorsque des personnes recevant l'aide de dernier recours atteignent l'âge de 60 ans, elles sont obligées de demander leurs rentes du RRQ, même si les facteurs d'ajustement des rentes anticipées contribuent à diminuer le niveau de la rente jusqu'à la fin de la vie de la personne. Nous croyons que cet âge pourrait être relevé jusqu'à 65 ans dans le cas du Régime de rentes du Québec, ce qui ferait en sorte que les prestataires de l'aide de dernier recours âgés de 60 et 64 ans inclusivement pourraient avoir le choix entre toucher des montants de l'aide de dernier recours ou toucher les rentes du RRQ en fonction de ce qui est le mieux financièrement pour elles. Puisque les personnes âgées de 60 à 64 ans inclusivement sont souvent considérées trop âgées pour le marché du travail et trop jeunes pour les prestations du programme de la Sécurité de la vieillesse, elles constituent le groupe d'âge ayant le taux de pauvreté le plus élevé⁹. Il s'agit de l'une des recommandations et observations de l'opposition officielle et du deuxième groupe d'opposition faite dans le cadre des consultations sur le Régime de Rentes du Québec en 2023.

La prestation de décès

La prestation de décès du RRQ a été diminuée à 2 500 \$ à la fin des années 1990 sans jamais être augmentée. Elle ne couvre aujourd'hui qu'environ le tiers des coûts funéraires alors que c'était environ 70 % en 1997. Cette prestation n'est pas indexée. De plus, elle est plus faible que les prestations de décès de la SAAQ et de la CNESST. Le pourcentage de personnes se préparant financièrement pour les services funéraires est plus faible que le pourcentage de personnes se préparant financièrement pour la retraite. Actuellement, le montant octroyé à titre de prestation de décès de la part de Retraite Québec fait en sorte que bon nombre de personnes endeuillées s'endettent afin d'acquitter les frais liés aux

⁹ Crespo, S. (2013). Le faible revenu des personnes âgées de 60 à 64 ans. Données sociodémographiques en bref, 18(1). Repéré à : <https://statistique.quebec.ca/fr/document/le-faible-revenu-des-personnes-agees-de-60-a-64-ans>

funérailles d'un proche. Différentes idées ont été développées au fil des années par la Corporation des thanatologues du Québec, comme la bonification et l'indexation de la prestation de décès ou l'exemption des coûts funéraires de la TVQ et de l'impôt¹⁰. Si le prix d'une bonification universelle semble trop élevé pour le gouvernement et le RRQ, il est possible de l'ajuster en fonction du revenu ou du niveau de la rente du RRQ afin que les rentiers à plus faible revenu puissent obtenir un montant plus élevé. Le Régime de pension du Canada a récemment bonifié sa prestation de décès pour verser un montant d'un maximum de 5 000 \$ aux personnes cotisantes qui n'ont pas de survivants et qui n'ont jamais touché de prestations du Régime de pension du Canada.

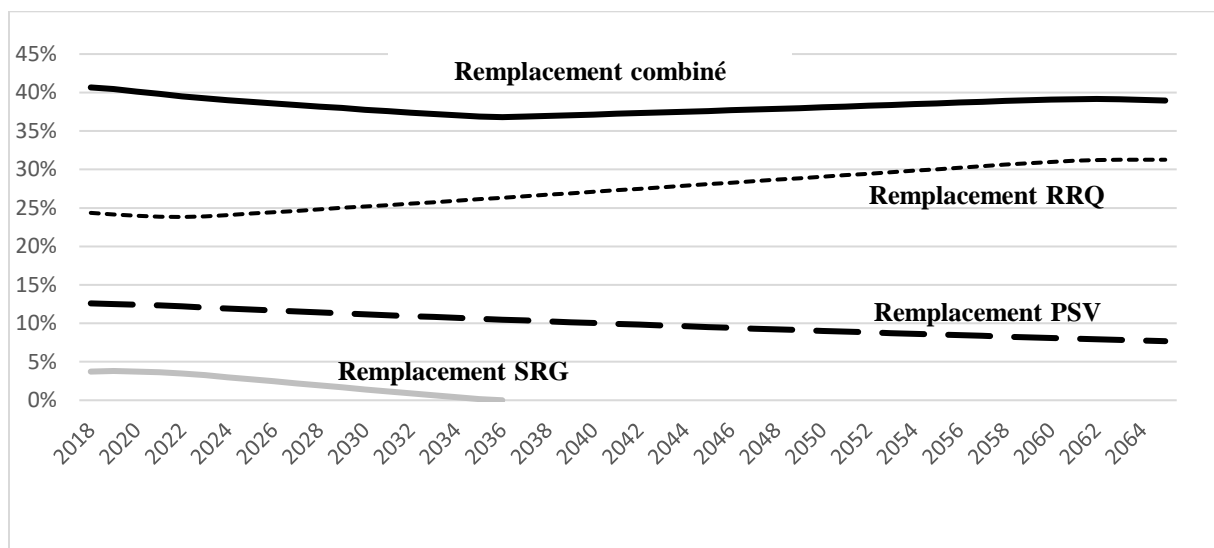
La bonification du Régime de rentes du Québec supplémentaire

Au Québec et au Canada, les prestations versées par les régimes publics, comme le programme de la Sécurité de la vieillesse (SV) et le RPC/RRQ ne sont pas suffisantes pour que les personnes retraitées maintiennent le niveau de vie qu'elles avaient durant leur vie active. Le taux de remplacement brut des régimes publics est d'environ 40 %, soit beaucoup plus bas que le taux de remplacement de 70 % généralement considéré comme nécessaire pour maintenir son niveau de vie.

La méthode d'indexation actuelle par l'Indice des prix à la consommation de la SV et du RPC/RRQ ne protège pas nécessairement les futurs rentiers quant au taux de remplacement du revenu. L'indexation des prestations du programme de la SV augmente moins rapidement que les salaires, ce qui engendrera une diminution de l'importance de ces prestations dans le remplacement du revenu à la retraite pour les prochaines générations de retraités. Cette situation ne se produira pas pour le RRQ, puisque l'augmentation de la rente suit l'augmentation des salaires. La mise en place du RRQ supplémentaire en 2019 ne règle en rien cet enjeu, la bonification du taux de remplacement de 8,33 % remplaçant simplement la diminution du taux de remplacement de revenu issu des prestations de la SV. Le graphique suivant montre l'effet de ces deux dynamiques.

¹⁰ Corporation des thanatologues du Québec. (2023). Mémoire Parlons prestation de décès. Repéré à : <https://www.assnat.qc.ca/fr/travaux-parlementaires/commissions/CFP/mandats/Mandat-48405/memoires-deposes.html>

Taux de remplacement du revenu des régimes publics pour une personne seule entre 65 et 74 ans par rapport au Maximum des gains admissibles du RRQ, 2018-2065



Le graphique a été fait à partir des informations contenues dans l'évaluation actuarielle du RRQ au 31 décembre 2015. Si les projections ont changé depuis et diffèrent légèrement entre le RRQ et le RPC, le portrait général permet de comprendre la dynamique de l'évolution du taux de remplacement des régimes publics.

Le RRQ supplémentaire sera entièrement implanté au cours de la décennie 2060. Si le taux de cotisation de 2 % était relevé, même légèrement, cela conduirait à une mise en place accélérée et contribuerait ainsi à améliorer le taux de remplacement combiné des régimes publics.

Bonifier la proportion de mois de faibles revenus exclus du calcul de la rente du RRQ de base

Le RPC et le RRQ permettent d'exclure du calcul de la rente une certaine proportion de mois des plus faibles gains de la personne cotisante. Pour les années les plus récentes, cette proportion est de 17 % au RPC et de 15 % au RRQ.

Attribuer au régime supplémentaire certaines dispositions du régime de base pour le calcul de la rente

Dans le régime de base du RRQ, le calcul du montant initial de la rente est rajusté pour tenir compte de jusqu'à 15 % des mois des plus faibles gains et des mois pour lesquels une personne est admissible à recevoir des prestations familiales fédérales ou

provinciales pour un enfant de moins de sept ans, par exemple. Le régime supplémentaire du RRQ ne prévoit pas de tels ajustements.

Recommandation 7. Que soit abolie l'obligation pour les prestataires de l'aide de dernier recours de demander la rente du RRQ dès le 60^e anniversaire. Ces personnes devraient pouvoir choisir entre recevoir l'aide de dernier recours ou les rentes du RRQ jusqu'à l'âge de 65 ans.

Recommandation 8. Que soit bonifié le montant de la prestation de décès du RRQ.

Recommandation 9. Que la mise en place du RRQ supplémentaire soit devancée en augmentant les taux de cotisation obligatoires des employés et des employeurs. Des discussions avec les autres provinces devraient être entamées à cet effet.

Recommandation 10. Que la proportion de mois à faibles gains exclus du calcul de la rente du RRQ de base passe graduellement de 15 % à 17 % afin de s'arrimer au RPC.

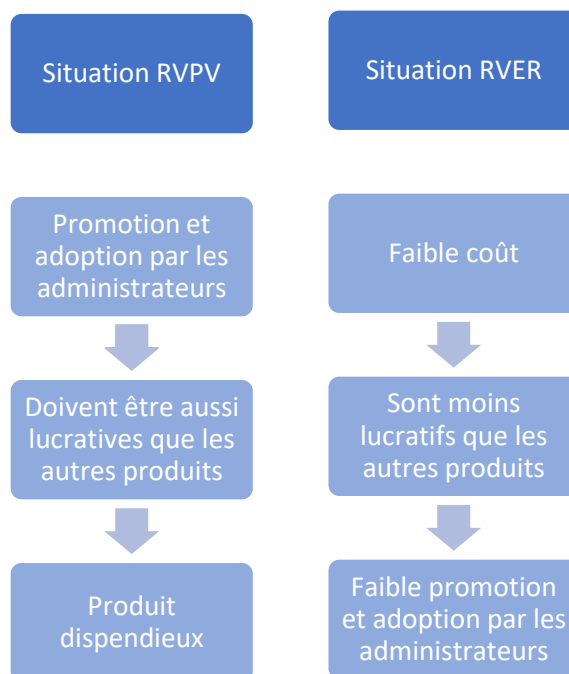
Recommandation 11. Qu'il soit retranché de la période prise en compte dans le calcul du montant de la rente du RRQ supplémentaire les mois des plus faibles gains, les mois pour lesquels une personne est admissible à recevoir des prestations familiales fédérales ou provinciales pour un enfant de moins de sept ans, les mois où une rente d'invalidité du RRQ ou du RPC est versée et les mois où une indemnité de remplacement du revenu non réduite de la Commission des normes, de l'équité, de la santé et de la sécurité du travail (CNESST) est versée pendant au moins 24 mois de suite. L'objectif est de conférer au RRQ supplémentaire les mêmes protections que celles prévalant dans le RRQ de base.

Propositions concernant les RVER et les rentes viagères à paiements variables

Les Régimes volontaires d'épargne-retraite ont vu le jour en 2014. Afin de limiter les coûts de cet outil, les frais de gestion des options par défaut sont plafonnés à 1,25 % et ceux des autres options à 1,50 %. Les Rentes viagères à paiements variables (RVPV) ont vu le jour au Québec avec le projet de loi 68 qui est entré en vigueur en 2020 et les règlements modifiant les règlements des RVER et des RCR. Les RVPV permettent aux administrateurs de RVER et de régimes à cotisations déterminées de créer une sorte d'extension pour les retraités intéressés à recevoir des rentes viagères dont le montant annuel peut fluctuer en fonction des rendements et de l'expérience de mortalité. Elles sont plus avantageuses pour les retraités que l'achat de rentes auprès d'institutions financières et permettent aux régimes à cotisations déterminées de garder les actifs des retraités dans le régime. L'objectif des RVPV est de faire profiter les participants aux régimes à accumulation de capital de caractéristiques importantes des régimes à accumulation de rentes, soient une rente viagère et la mutualisation du risque de longévité.

Dans le cas du RVER et des RVPV, deux objectifs importants sont poursuivis. Le premier est celui d'avoir un outil peu coûteux avec des frais de gestion faibles dans le but de maximiser les rendements de l'épargne pour les personnes participantes. Le deuxième est que les organisations offrant les RVER et/ou les RVPV en fassent la promotion auprès de leur clientèle, car il s'agit de meilleurs outils que leurs équivalents, comme les REER collectifs et les rentes viagères individuelles, par exemple. Malheureusement, dans un contexte où les administrateurs de RVER sont des organismes à but lucratif et où les frais de gestion des institutions financières canadiennes sont élevés, il n'est pas possible d'atteindre ces deux objectifs. Comme montré dans la figure suivante, l'objectif principal poursuivi est différent entre les RVER (faible coût) et les RVPV (promotion et adoption par les administrateurs), ainsi que les conséquences entraînées par l'impératif de lucrativité.

Il a été observé que les administrateurs de RVER dirigent leurs clients vers des produits plus lucratifs que les RVER, comme les REER collectifs, contribuant à la faible popularité du RVER. Les institutions financières canadiennes sont parmi les plus gourmandes dans le monde en matière de frais de gestion pour des produits équivalents aux RVER et aux RVPV, signalant, à notre avis, un échec du recours à la concurrence et au libre marché pour diminuer les prix et offrir des régimes de qualité. Comprendre cette dynamique est important pour mieux saisir les recommandations ci-bas.



Les frais de gestion des RVER

Afin de limiter les coûts de cet outil, les frais de gestion des options par défaut sont plafonnés à 1,25 % et ceux des autres options à 1,50 %. Malgré l'article 15 de la Loi sur les RVER stipulants que « [L'administrateur] doit aussi agir [...] dans le meilleur intérêt des participants », les administrateurs de RVER demandent des frais de gestion qui correspondent aux frais de gestion maximums permis pour les options par défaut, soit 1,25 %. Environ la moitié des administrateurs de RVER demandent aussi les frais de gestion maximums pour les autres options. Deux interprétations sont possibles : soit les frais de gestion maximums qui ont été choisis il y a une douzaine d'années par la Régie des rentes du Québec reflètent les frais minimaux nécessaires pour administrer un RVER, soit les administrateurs de RVER demandent les frais de gestion les plus élevés possibles, peu importe les coûts administratifs réels. La deuxième interprétation est la plus juste ;

les frais de gestion des RVER peuvent être comparés à d'autres produits ou à d'autres gestionnaires de produits similaires.

Premièrement, on peut comparer le RVER à d'autres régimes similaires existants. Des régimes de type cycle de vie et similaires au RVER offrent déjà des frais de gestion de 0,6 %, comme c'est le cas par exemple, au Common Good Plan¹¹. Bien qu'il s'agisse de REER, les fonds sont gérés dans le meilleur intérêt des personnes participantes, ce qui permet des frais de gestion plus faibles que ceux des fonds communs de placement offerts dans les institutions financières.

Deuxièmement, l'article 20 du Règlement sur les Régimes de pension agréés collectifs (RPAC), le parent du RVER, précise que les coûts de ces régimes doivent être égaux ou inférieurs à ceux des régimes à cotisations déterminées offrant des choix de placement à 500 personnes ou plus. Des régimes à cotisations déterminées de l'Ontario ayant en moyenne 300 personnes participantes exigent des frais de gestion moyens de 0,90 %¹². Ces frais moyens sont encore moins élevés pour des régimes à cotisations déterminées comptant davantage de personnes participantes. Les exigences en matière de coûts sont ainsi plus strictes et avantageuses pour les personnes participantes chez les RPAC que chez les RVER.

Vers une gestion fiduciaire des RVER et des RVPV

Comme mentionné plus haut, l'unique façon de poursuivre les objectifs de faible coût et de promotion consiste à se sortir de la situation où les administrateurs sont uniquement des organismes à but lucratif. La gestion de l'épargne dans le meilleur intérêt des personnes participantes, une obligation pour les administrateurs de RCR, doit s'inviter chez les RVER et les RVPV si on souhaite améliorer la situation financière de la population.

Aux États-Unis, certains états, comme l'Oregon, la Californie, New York et Washington se sont dotés d'organismes à but non lucratif pour l'administration des régimes à adhésion automatique. Ils ont tous un conseil d'administration et certains ont une planification stratégique. Leur plus grande autonomie et leur souci d'améliorer le programme pour l'ensemble des parties prenantes permettent moins de suivi de la part des organismes de contrôle et une amélioration continue de leurs pratiques, notamment auprès des employeurs et de la simplification administrative¹³. Le NEST, au Royaume-Uni, est une autre source d'inspiration intéressante.

Depuis plusieurs années, l'Observatoire de la retraite propose qu'un administrateur de RVER ayant une gestion fiduciaire de l'épargne soit instauré. Cela pourrait être au sein de Retraite Québec, d'Épargne Placements Québec ou d'une nouvelle organisation à être créée par une loi particulière. Des discussions pourraient aussi être entamées avec

¹¹ Voir Common Good Plan. (2024). How Much your RRSPPs costing you ?. Repéré à : <https://www.commongoodplan.ca/individuals/>

¹² Autorité ontarienne de réglementation des services financiers (2024). Aperçu et rapport d'activité du secteur des régimes de retraite de l'Ontario. Repéré à : <https://www.fsrao.ca/fr/media/28161/download>

¹³ Voir le plan stratégique de CalSavers : <https://www.treasurer.ca.gov/calsavers/meeting/2024/0529/6a.pdf>

d'autres institutions offrant des produits financiers, qui pourraient être intéressés à bonifier leur offre de produits pour inclure les RVER et les RVPV.

Plusieurs avantages sont à trouver dans une telle formule :

- Frais de gestion plus avantageux pour les personnes participantes ;
- Une plus grande taille qui permet d'investir dans des catégories d'actifs plus diversifiées et/ou inaccessibles pour les petits régimes ;
- Un meilleur accès et une plus grande transparence quant aux informations sur les personnes participantes et les cotisations ;
- Une amélioration continue des pratiques et des produits par le biais d'une plus grande autonomie et d'une meilleure gouvernance ;
- Une plus grande diversité d'options de placement ou de fonds RVPV ;
- Une émulation des produits des administrateurs à but lucratif de RVER et de RVPV ;
- Une meilleure réponse aux préoccupations des administrateurs de RCD quant aux RVPV.

Il est évident que la mise en place d'une nouvelle instance de ce genre ou le changement de mission d'une institution existante serait complexe. Cependant, s'il est souhaité d'atteindre le plus possible les objectifs d'augmenter la popularité des RVER et des RVPV et d'offrir les solutions les moins coûteuses aux personnes participantes, l'évaluation de cette idée ne peut pas être écartée. Les frais de gestion du fonds RVPV du régime de retraite des employés de la fonction publique de Saskatchewan, un régime à cotisations déterminées, sont aussi faibles que 0,99 %¹⁴. Il est évident que les frais demandés pour les RVPV par les administrateurs de RVER seront significativement supérieurs à ceux-ci.

Recommandation 12. Que les frais de gestion des options par défaut du RVER soient réduits à 1 % et à 1,25 % pour les autres options.

Recommandation 13. Que le gouvernement trouve une façon de faire bénéficier la population de RVER et de fonds RVPV gérés dans l'intérêt des personnes participantes.

Recommandation 14. Que Retraite Québec effectue un suivi sur l'évolution des RVPV afin d'en augmenter la popularité. Une évaluation permettrait d'identifier les faiblesses afin de les rectifier.

Recommandation 15. Que les conditions pour être administrateur de RVER soient allégées pour des organisations souhaitant offrir le RVER seulement dans le but de s'en servir comme tremplin vers des fonds RVPV.

¹⁴ Public Employee Pension Plan. (2025). Fund Performance. Repéré à : <https://pepp.plannera.ca/single-fund/mf>

Les fonds de travailleurs et les critères d'admissibilité au crédit d'impôt

Les fonds de travailleurs, comme le Fonds de solidarité FTQ et Fondation, jouent un rôle important dans l'économie du Québec et étaient un véhicule d'investissement pour 422 000 contribuables en 2020¹⁵. Ils permettent aux épargnants de bénéficier d'un crédit d'impôt de 15 % auprès du gouvernement du Québec et de 15 % auprès du gouvernement fédéral pour un montant maximal de 1 500 \$ par année d'imposition.

Actuellement, les contribuables âgés de 65 ans et plus ne peuvent pas bénéficier des crédits d'impôt alloués pour les cotisations aux fonds de travailleurs. Afin d'ajouter un incitatif fiscal de plus pour encourager la prolongation de la vie active, nous recommandons que les critères d'admissibilité soient modifiés pour permettre aux personnes actives sur le marché du travail d'y cotiser jusqu'à 71 ans. La chaire en fiscalité et en finances publiques a proposé que soient admissibles les travailleurs de 65 à 71 ans qui ont un certain niveau de revenu d'emploi ou qui sont admissibles au crédit pour la prolongation de carrière afin d'encourager le maintien en emploi¹⁶.

Recommandation 16. Que les critères d'admissibilité soient modifiés pour permettre aux personnes actives sur le marché du travail d'y cotiser jusqu'à 71 ans.

¹⁵ Revenu Québec. (2023). Statistiques fiscales des particuliers : Année d'imposition 2020

¹⁶ Godbout, L. Robert-Angers, M., St-Cerny, S. et Gosselin, J. S. (2024). Mémoire présenté au ministère des Finances du Québec dans le cadre des consultations prébudgétaires 2024-2025