

ANALYSE D'IMPACT RÉGLEMENTAIRE

**Modifications touchant les clientèles
de la rente d'invalidité du
Régime de rentes du Québec**

Retraite Québec

28 octobre 2021

SOMMAIRE EXÉCUTIF

Les modifications touchant les clientèles de la rente d'invalidité du Régime de rentes du Québec contenues dans le projet de Loi concernant la mise en œuvre de certaines dispositions du discours sur le budget du 25 mars 2021 et modifiant d'autres dispositions visent à bonifier et à simplifier les prestations offertes à ces clientèles.

a. Définition du problème

La dernière consultation publique sur le Régime de rentes du Québec (RRQ), tenue en janvier 2017, avait identifié deux axes d'intervention. Le premier axe portait sur la bonification du RRQ, qui a déjà donné lieu à la création du régime supplémentaire du RRQ. Le deuxième axe portait sur les mesures structurantes pour améliorer les différentes prestations. Jusqu'à maintenant, ce deuxième axe n'avait pas donné lieu à des changements au RRQ. Toutefois, la situation de certains travailleurs, notamment en lien avec la crise de la COVID-19, a ravivé la pertinence de proposer, à court terme, des modifications aux prestations d'invalidité.

La crise de la COVID-19 a eu des impacts importants sur le marché du travail, entre autres pour les travailleurs plus âgés. Cette situation affecte davantage les travailleurs ayant des emplois plus pénibles ou ayant développé des incapacités. L'absence de revenus de travail pendant une longue période pourrait notamment réduire l'admissibilité de ces clientèles à des prestations d'invalidité du RRQ. Pour d'autres, déjà bénéficiaires, l'intensification du travail pourrait entraîner une terminaison de la rente.

b. Propositions du projet

- Établir des critères d'admissibilité à la rente d'invalidité plus souples.
- Assouplir les règles relatives au maintien de l'admissibilité aux prestations d'invalidité pour les personnes invalides exerçant un emploi.
- Augmenter le montant versé aux personnes invalides de 60 ans ou plus et établir une meilleure continuité des revenus la vie durant.
- Simplifier l'harmonisation des prestations d'invalidité du RRQ avec celles d'autres organismes (SAAQ et CNESST).
- Accorder une rente de conjoint survivant plus élevée pour certaines personnes invalides.
- D'autres modifications permettant une simplification des traitements administratifs.

c. Impacts

- Selon les estimations actuarielles, 250 personnes de plus, par année, pourront bénéficier d'une rente d'invalidité à compter de 60 ans.
- Le projet de loi aurait un impact positif, mais limité sur l'emploi. Il est possible que cet impact se concentre plus sur l'intensité du travail que sur un nombre d'emplois additionnels.
- Environ 5 000 personnes invalides bénéficieront chaque année du nouveau calcul.
 - L'augmentation des montants reçus par les bénéficiaires de la rente d'invalidité entre 60 et 64 ans est estimée en moyenne à 400 \$ par année, selon le revenu moyen en carrière.
 - Le montant de la rente payable à compter de 65 ans pour une personne qui a débuté son invalidité avant 60 ans augmenterait entre 17,1 % et 18,8 %.
- 68 400 personnes retraitées qui ont bénéficié précédemment de la rente d'invalidité (estimation au 31 décembre 2020) verront leur rente de retraite bonifiée en moyenne de 75 \$ par mois à compter du 1^{er} janvier 2022.
- 1600 personnes invalides qui reçoivent également une rente de conjoint survivant verront leur rente totale payable augmentée d'environ 185 \$ par mois.

d. Exigences spécifiques

Le projet de loi ne prévoit pas d'exigence supplémentaire pour les entreprises, indépendamment de leur taille.

e. Justification de l'intervention de l'État

Afin de pallier la situation décrite dans le 2^e paragraphe de la définition du problème et améliorer les conditions de vie des bénéficiaires de la rente d'invalidité, des changements au Régime de rentes du Québec s'avèrent justifiés. Cette intervention s'inscrit également dans les objectifs de ce régime d'assurance sociale.

f. Économies et coûts globaux

- Les modifications apportées à la loi par le projet de loi n'entraînent aucun coût administratif pour les entreprises et aucune augmentation du taux de cotisation au RRQ;
- Il est enfin possible que ce projet de loi ait des impacts financiers mineurs et temporaires pour certains assureurs. L'effet net pour chaque assureur varie selon la nature des contrats.

1. DÉFINITION DU PROBLÈME

Une évaluation du programme de la rente d'invalidité du RRQ complétée en 2019 a montré que des changements sont souhaitables, afin d'offrir, en cas d'invalidité, une protection qui soit plus adaptée pour les personnes qui transitent progressivement du travail vers la retraite, et cela, afin notamment de leur permettre de continuer à participer au marché du travail.

La crise de la COVID-19 a eu des impacts importants sur le marché du travail, entre autres pour les travailleurs plus âgés. Cette situation touche davantage les travailleurs ayant des emplois plus pénibles ou ayant développé des incapacités. L'absence de revenus de travail pendant une longue période pourrait réduire l'admissibilité de ces clientèles à des prestations d'invalidité du RRQ, s'ils sont incapables de récupérer leur emploi. Pour d'autres, déjà bénéficiaires, l'intensification du travail pourrait entraîner une terminaison de la rente.

D'ailleurs, une baisse importante des nouvelles clientèles de personnes invalides âgées de 60 ans et plus était déjà observée en raison de l'amélioration de l'état de santé des travailleurs ainsi que des modifications au RRQ adoptées en 2011 qui ont restreint les conditions d'admissibilité à la rente d'invalidité. La crise de la COVID-19 semble avoir accentué cette diminution.

2. PROPOSITION DU PROJET

Le projet de loi prévoit :

- établir des critères d'admissibilité aux prestations d'invalidité plus clairs et plus équitables quant à l'exigence du nombre d'années de cotisation au RRQ;
 - Les travailleurs âgés de 60 ans et plus seront soumis à un seul critère quant au nombre requis d'années de cotisation, qu'ils soient ou non à la retraite.
 - Ce critère unique sera basé sur la participation récente au marché du travail, mais assoupli par rapport au critère actuel.
 - Le niveau des gains de travail autorisé pour fins d'admissibilité sera également assoupli.
- établir des critères d'admissibilité à la rente d'invalidité plus souples quant aux exigences médicales requises;
 - Il ne sera plus requis d'avoir cessé complètement son emploi pour être admissible selon les critères médicaux assouplis.
- assouplir les règles relatives aux revenus de travail des personnes bénéficiant de la rente d'invalidité pour favoriser la participation au marché du travail;

- augmenter le montant versé aux personnes invalides de 60 ans ou plus et établir une meilleure continuité des paiements dans la transition invalidité-retraite;
- revoir l'harmonisation des prestations du RRQ payable entre 60 et 65 ans avec celles d'autres organismes;
- verser une rente de conjoint survivant plus élevée à certaines personnes invalides;
- d'autres modifications permettant une simplification des traitements administratifs.

3. ANALYSE DES OPTIONS NON RÉGLEMENTAIRES

Aucune option non législative n'est possible pour répondre aux objectifs du projet de loi.

4. ÉVALUATION DES IMPACTS

4.1. Description des secteurs touchés

- a) **Secteurs touchés** : Tous les secteurs.
- b) **Nombre d'entreprises touchées** : Toutes les entreprises visées par la Loi RRQ.
- c) **Nombre de Québécois employés par les entreprises visées** : Il y a plus de 4,2 millions de travailleurs qui versent des cotisations au RRQ.

4.2. Coûts pour les entreprises

Ces modifications n'entraînent aucun coût administratif pour les entreprises et aucune augmentation du taux de cotisation au RRQ, malgré une hausse du coût des prestations.

En effet, au niveau du régime de base du RRQ, les modifications proposées ont un impact à la hausse de 90 millions de dollars (en \$ de 2021) annuellement sur les dépenses en prestations. Cette hausse correspond à 0,06 point de pourcentage sur le taux de cotisation d'équilibre du régime de base du RRQ, par rapport à celui de la plus récente évaluation actuarielle du RRQ (au 31 décembre 2018).

Toutefois, le taux de cotisation légal demeure inchangé puisqu'un écart positif de 0,19 point de pourcentage existait avec le taux de cotisation d'équilibre en date du 31 décembre 2018. De plus, une simulation des effets de la crise de la COVID-19 sur les entrées et les sorties de fonds indique que le RRQ demeure en position financière favorable. Un rapport actuariel présentant de façon plus détaillée l'effet des modifications sur les résultats sera joint au projet de loi et déposé comme prévu par la loi.

Compte tenu de ces circonstances, le projet de loi soustrait l'application des exigences de financement à l'article 218.4 de la Loi RRQ. Il n'y a donc pas d'impact immédiat sur les cotisations.

Par ailleurs, les prestations d'invalidité offertes par les régimes d'assurance privés sont habituellement versées en excédent de celles offertes par les régimes publics. Le remplacement de la partie variable de la rente d'invalidité par une rente de retraite dès 60 ans pourrait affecter temporairement certains assureurs. En effet, il est possible que certains contrats d'assurance-invalidité ne permettent pas actuellement de considérer les versements au titre de la rente de retraite au même titre que ceux relatifs à la rente d'invalidité.

Cette situation est temporaire puisqu'il est acquis que les contrats d'assurance-invalidité qui ne permettent pas déjà de considérer les versements effectués au titre de la rente de retraite du RRQ seront révisés afin d'inclure cette possibilité. De telles modifications ont déjà été faites lors de l'introduction en 2014 d'une nouvelle prestation (le montant additionnel pour invalidité) offerte pour les personnes invalides déjà retraitées. De plus, il convient également de mentionner que la bonification réduira les coûts futurs pour les assureurs puisque le nombre d'invalides couverts par le RRQ et les montants payables augmenteront. En conséquence, l'impact net sur les prestations versées par les assureurs devrait être mineur. L'effet net pour chaque assureur varie selon la nature des contrats.

TABLEAU 1

Coûts directs liés à la conformité aux règles

(en millions de dollars)

	Période d'implantation	Coûts par année (récurrents) ⁽¹⁾
Dépenses en capital (acquisition d'un terrain, d'une machinerie, d'un système ou d'un équipement informatique, construction ou modification d'un bâtiment, etc.)	0	0
Coûts de location d'équipement	0	0
Coûts d'entretien et de mise à jour des équipements	0	0
Dépenses en ressources humaines (consultants, employés, gestionnaires, etc.)	0	0
Coûts pour les ressources spécifiques (ex. : trousse, outils, publicité, etc.)	0	0
Autres coûts directs liés à la conformité	0	0
TOTAL DES COÛTS DIRECTS LIÉS À LA CONFORMITÉ AUX RÈGLES	0	0

(1) Le coût par année en dollars courants permet de démontrer l'ampleur des coûts inhérents aux règles. Cependant, la méthode d'actualisation des coûts peut être utilisée pour les projets dont les coûts doivent être calculés sur une moyenne ou longue période (5 ou 10 ans). Pour plus de détails, voir l'annexe.

TABLEAU 2

Coûts liés aux formalités administratives

(en millions de dollars)

	Période d'implantation	Coûts par année (récurrents) ⁽¹⁾
Coûts de production, de gestion et de transmission des rapports, des enregistrements, des registres et des formulaires d'autorisation	0	0
Dépenses en ressources externes (ex. : consultants)	0	0
Autres coûts liés aux formalités administratives	0	0
TOTAL DES COÛTS LIÉS AUX FORMALITÉS ADMINISTRATIVES	0	0

(1) La méthode de calcul des coûts en dollars courants permet de démontrer l'ampleur des coûts inhérents aux règles. Cependant, la méthode d'actualisation des coûts peut être utilisée pour les projets dont les coûts doivent être calculés sur une moyenne ou longue période (5 ou 10 ans). Pour plus de détails, voir l'annexe.

TABLEAU 3

Manques à gagner
(en millions de dollars)

	Période d'implantation	Coûts par année (récurrents) ⁽¹⁾
Diminution du chiffre d'affaires	0	0
Autres types de manques à gagner	0	0
TOTAL DES MANQUES À GAGNER	0	0

(1) Les manques à gagner par année en dollars courants permettent de démontrer l'ampleur des coûts inhérents aux règles. Cependant, la méthode d'actualisation des coûts peut être utilisée pour les projets dont les coûts doivent être calculés sur une moyenne ou longue période (5 ou 10 ans). Pour plus de détails, voir l'annexe.

TABLEAU 4

Synthèse des coûts pour les entreprises
(en millions de dollars)

	Période d'implantation	Coûts par année (récurrents) ⁽¹⁾
Coûts directs liés à la conformité aux règles	0	0
Coûts liés aux formalités administratives	0	0
Manques à gagner	0	0
TOTAL DES COÛTS POUR LES ENTREPRISES	0	0

(1) Le coût par année en dollars courants permet de démontrer l'ampleur des coûts inhérents aux règles. Cependant, la méthode d'actualisation des coûts peut être utilisée pour les projets dont les coûts doivent être calculés sur une moyenne ou longue période (5 ou 10 ans). Pour plus de détails, voir l'annexe.

4.3. Économies pour les entreprises

TABLEAU 5

Économies, revenus supplémentaires pour les entreprises et participation du gouvernement

(en millions de dollars)

	Période d'implantation	Économies, revenus supplémentaires pour les entreprises et participation du gouvernement pour atténuer le coût du projet par année (récurrents) ⁽¹⁾
Économies liées à la conformité aux règles	0	0
Économies liées à l'achat d'équipements moins coûteux qu'à l'habituel	0	0
Réduction d'autres coûts liés aux formalités administratives	0	0
Revenus supplémentaires à la suite de l'augmentation des tarifs payables aux entreprises	0	0
Contribution gouvernementale sous différentes formes (de réduction de taxes, crédit d'impôts, subventions, etc.)	0	0
TOTAL EFFETS FAVORABLES AU PROJET (DES ÉCONOMIES POUR LES ENTREPRISES, REVENUS SUPPLÉMENTAIRES ET CONTRIBUTION DU GOUVERNEMENT POUR ATTÉNUER LE COÛT DU PROJET)	0	0

(1) Les économies par année en dollars courants permettant de démontrer l'ampleur des économies produites à la suite de nouvelles règles introduites. Cependant, la méthode d'actualisation des économies peut être utilisée lorsque des économies sont anticipées sur une moyenne ou longue période (ex. : 5 ou 10 ans). Pour plus de détails, voir l'annexe.

4.4. Synthèse des coûts et des économies

TABLEAU 6

Synthèse des coûts et des économies (en millions de dollars)

	Période d'implantation	Coûts, économies, revenus supplémentaires pour les entreprises et participation du gouvernement pour atténuer le coût du projet par année (récurrents)
Total des coûts pour les entreprises	0	0
Revenu supplémentaire pour les entreprises	0	0
Participation du gouvernement pour atténuer le coût du projet	0	0
Total des économies pour les entreprises	0	0
COÛTS NETS POUR LES ENTREPRISES	0	0

4.5 Hypothèses utilisées pour l'estimation des coûts et des économies

Ne s'applique pas.

4.6. Consultation des parties prenantes sur les hypothèses de calcul des coûts et d'économies

Ne s'applique pas.

4.7 Autres avantages, bénéfices et inconvénients de la solution projetée

Le projet de loi :

- permet d'améliorer et de simplifier la couverture en cas d'invalidité entre 60 et 64 ans;
- formalise une nouvelle approche permettant la réception de la rente de retraite et de la rente d'invalidité durant la transition du travail à la retraite. Cette nouvelle approche accorde un traitement favorable aux personnes invalides à compter de 60 ans;
- apporte des modifications à certains enjeux de calcul et de complexité administrative.

5. Appréciation de l'impact anticipé sur l'emploi

Les nouvelles modalités permettront aux bénéficiaires actuels et futurs de la rente d'invalidité de participer davantage au marché du travail. Il sera notamment possible pour une personne ayant développé des limitations significatives de maintenir son lien d'emploi tout en recevant une prestation d'invalidité. Le revenu maximal permis de l'emploi maintenu sera de 19 656 \$ en 2022. Il sera également possible pour une personne ayant fait une demande d'invalidité, mais qui est en attente d'une décision, d'occuper un nouvel emploi sans que cela n'affecte sa demande pourvu que le revenu annuel de cet emploi demeure inférieur à 19 656 \$.

Le projet de loi aurait un impact positif, mais limité sur l'emploi. En retirant les dispositions qui limitent le travail des personnes déjà invalides ou en attente d'une décision, le projet de loi permettra d'accroître la participation de ces personnes au marché du travail.

Il y aurait également un impact sur certains employeurs, soit ceux qui devront cotiser au RRQ pour les travailleurs invalides âgés de 60 à 64 ans, alors qu'il n'y a actuellement pas de cotisations pour ceux-ci. Les cotisations additionnelles seraient de l'ordre de 650 000 dollars pour l'ensemble de ces employeurs. Cette cotisation permettrait d'augmenter les rentes de retraite des travailleurs invalides de façon identique à celles de tous les travailleurs.

Grille d'appréciation de l'impact sur l'emploi

√ Appréciation ⁽¹⁾	Nombre d'emplois touchés
Impact favorable sur l'emploi (création nette globale d'emplois au cours des 3 à 5 prochaines années pour le(s) secteur(s) touché(s))	
<input type="checkbox"/>	500 et plus
<input checked="" type="checkbox"/>	100 à 499
<input type="checkbox"/>	1 à 99
Aucun impact	
<input type="checkbox"/>	0
Impact défavorable (perte nette globale d'emplois au cours des 3 à 5 prochaines années pour le(s) secteur(s) touché(s))	
<input type="checkbox"/>	1 à 99
<input type="checkbox"/>	100 à 499
<input type="checkbox"/>	500 et plus
Analyse et commentaires :	
<p>À titre illustratif, en 2019, près de 5 000 personnes invalides âgées de 60 à 64 ans ont eu des revenus de travail ou des revenus assimilés à ceux-ci. De ce nombre, 1 600 avaient des revenus d'emplois de plus que 3 500 \$ par année. Il est possible que l'impact positif du projet de loi se concentre plus sur l'intensité du travail que sur un nombre additionnel d'emplois.</p>	

6. Petites et moyennes entreprises (PME)

Le projet de loi ne prévoit pas d'exigence supplémentaire pour les entreprises, et cela, indépendamment de leur taille.

7. Compétitivité des entreprises

Le RRQ et le RPC sont des régimes équivalents, mais comportent plusieurs différences en ce qui concerne la rente d'invalidité. Depuis 1984, le Québec a adopté une approche plus large que le RPC en termes d'admissibilité à compter de 60 ans. Toutefois, l'application administrative des critères est plus flexible pour le RPC.

Le présent projet de loi apporte des points de rapprochements en termes d'années de cotisation requises pour fins d'admissibilité. Toutefois, en ce qui concerne la méthode de calcul des prestations payables à la retraite, l'approche utilisée au RRQ demeure différente.

Le RPC consacre un effort financier plus important pour la rente d'invalidité et la rente de retraite des personnes invalides. Actuellement, le RPC consacre près de 10 % de ses prestations totales à la rente d'invalidité alors que c'est moins de 6 % au RRQ.

8. COOPÉRATION ET HARMONISATION RÉGLEMENTAIRES

Ne s'applique pas.

9. FONDEMENTS ET PRINCIPES DE BONNE RÉGLEMENTATION

Ne s'applique pas. Le projet de loi ne prévoit pas d'exigence supplémentaire pour les entreprises, et cela, indépendamment de leur taille.

10. CONCLUSION

En retirant les dispositions qui limitent le travail des personnes déjà invalides ou en attente d'une décision, le projet de loi permettrait à quelques centaines de travailleurs de participer davantage au marché du travail. Des personnes ayant développé des limitations significatives pourraient maintenir leur lien d'emploi tout en recevant une prestation d'invalidité, sous réserve du revenu maximal permis.

Le projet de loi ne prévoit pas d'exigence supplémentaire pour les entreprises, et cela, indépendamment de leur taille. Il n'entraîne donc aucun coût administratif ni d'augmentation du taux de cotisation au RRQ pour celles-ci.

11. MESURES D'ACCOMPAGNEMENT

Le site Internet de Retraite Québec sera mis à jour afin d'inclure l'information utile aux parties prenantes au sujet de l'interprétation des nouvelles dispositions de la *Loi sur le Régime de rentes du Québec*, une fois le projet de loi adopté.

12. PERSONNE(S)-RESSOURCE(S)

Coordonnées de la personne-ressource de l'organisme concerné :

M. François Boulanger
Coordonnateur, développement des programmes
Direction générale du régime public de rentes
Retraite Québec
2600, boul. Laurier, porte 650
Québec (Québec) G1V 4T3
Tél. : 418 657-8733, poste 3915
Courriel : francois.boulanger@retraitequebec.gouv.qc.ca