



Québec, le 25 juillet 2019

Numéro de la demande : LAI-ADM-19-005

Objet : Suivi de votre demande d'accès à un document

Monsieur,

Par la présente, nous donnons suite à votre demande d'accès à un document, reçue par télécopieur le 25 juin 2019 au Bureau du responsable de l'accès à l'information et de la protection des renseignements personnels de Retraite Québec.

Votre demande était formulée ainsi :

« Par la présente, j'aimerais recevoir une copie du rapport d'évaluation de la rente d'invalidité qui a été produit en 2018 par Retraite Québec. »

Après analyse, conformément à la Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels (RLRQ, chapitre A-2.1, ci-après « Loi sur l'accès »), nous sommes en mesure d'accéder à votre demande.

Le Rapport d'évaluation des prestations d'invalidité du Régime de rentes du Québec est disponible sur le site Internet de Retraite Québec, dans la section Publications.

Par courtoisie, vous trouverez également en annexe à la présente lettre une copie de ce rapport.

Conformément à l'article 51 de la Loi sur l'accès, nous vous informons que vous pouvez faire une demande de révision en vous adressant à la Commission d'accès à l'information. Ce recours est prévu à la section III du chapitre IV (articles 135 et suivants). Votre demande doit être présentée dans les trente jours qui suivent la date de la présente lettre. À cet effet, vous trouverez en pièce jointe une note explicative concernant l'exercice de ce recours.

Nous vous prions d'agréer, Monsieur, nos salutations distinguées.

Original signé

Julien Labrecque-Lebeau, avocat
Responsable adjoint de l'accès à
l'information et de la protection des
renseignements personnels

p. j. : Avis de recours en révision
Rapport d'évaluation des prestations d'invalidité du Régime de rentes du
Québec

RÉVISION

a) Pouvoir

L'article 135 de la Loi sur l'accès prévoit qu'une personne dont la demande écrite a été refusée en tout ou en partie par la personne responsable de l'accès aux documents ou de la protection des renseignements personnels peut demander à la Commission d'accès à l'information de réviser cette décision.

La demande de révision doit être faite par écrit et elle peut exposer brièvement les raisons pour lesquelles la décision devrait être révisée (article 137).

Les coordonnées de la Commission d'accès à l'information sont les suivantes :

Québec

Bureau 2.36
525, boul. René-Lévesque Est
Québec (Québec) G1R 5S9
Téléphone : 418 528-7741
Numéro sans frais : 1 888 528-7741
Télécopieur : 418 529-3102

Montréal

Bureau 18.200
500, boul. René-Lévesque Ouest
Montréal (Québec) H2Z 1W7
Téléphone : 514 873-4196
Numéro sans frais : 1 888 528-7741
Télécopieur : 514 844-6170

b) Motifs

Selon l'article 135 de la Loi sur l'accès, les motifs relatifs à la révision peuvent porter sur la décision, sur le délai de traitement de la demande, sur le mode d'accès à un document ou à un renseignement, sur les frais exigibles ou sur l'application de l'article 9 (notes personnelles inscrites sur un document, esquisses, ébauches, brouillons, notes préparatoires ou autres textes de même nature qui ne sont pas considérés comme des documents d'un organisme public).

c) Délais

Les demandes de révision doivent être adressées à la Commission d'accès à l'information dans les trente (30) jours suivant la date de la décision ou de l'expiration du délai accordé à la personne responsable pour répondre à une demande (article 135).

La Loi sur l'accès prévoit explicitement que la Commission d'accès à l'information peut, pour motif raisonnable, relever la requérante ou le requérant du défaut de respecter le délai de trente (30) jours (article 135).

APPEL DEVANT LA COUR DU QUÉBEC

a) Pouvoir

L'article 147 de la Loi sur l'accès stipule qu'une personne directement intéressée peut porter la décision finale de la Commission d'accès à l'information en appel devant un juge de la Cour du Québec sur toute question de droit ou de compétence.

L'appel d'une décision interlocutoire ne peut être interjeté qu'avec la permission d'un juge de la Cour du Québec s'il s'agit d'une décision interlocutoire à laquelle la décision finale ne pourra remédier (article 147).

b) Délais

L'article 149 de la Loi sur l'accès prévoit que l'avis d'appel d'une décision finale doit être déposé au greffe de la Cour du Québec dans les trente (30) jours qui suivent la date de réception de la décision de la Commission par les parties.

c) Procédure

Selon l'article 151 de la Loi sur l'accès, l'avis d'appel doit être signifié aux parties et à la Commission dans les dix (10) jours suivant son dépôt au greffe de la Cour du Québec.

RETRAITE QUÉBEC

Prestations d'invalidité du Régime de rentes du Québec

Rapport d'évaluation



Ce rapport présente les constatations et les conclusions tirées des diverses analyses et études réalisées dans le cadre de l'évaluation du programme d'invalidité du Régime de rentes du Québec.

TABLE DES MATIÈRES

Liste des tableaux.....	5
Liste des graphiques	6
SOMMAIRE	7
CHAPITRE 1 INTRODUCTION	9
1.1 Portée du rapport.....	9
1.2 Approche méthodologique	10
1.3 Structure du rapport.....	11
CHAPITRE 2 MODALITÉS ACTUELLES DES PRESTATIONS D'INVALIDITÉ DU RRQ.....	13
2.1 Objectifs de la rente d'invalidité du RRQ.....	13
2.2 Critères d'admissibilité	13
2.2.1 Admissibilité à la rente d'invalidité totale.....	13
2.2.2 Admissibilité à la rente d'invalidité 60	14
2.2.3 Admissibilité au montant additionnel pour invalidité après la retraite	14
2.2.4 Analyse de la couverture du risque d'invalidité	15
2.3 Niveau des prestations d'invalidité du RRQ.....	16
2.3.1 Paiement des prestations pour invalidité du RRQ.....	16
2.3.2 Montant versé au titre de la rente d'invalidité	17
2.3.3 Un remplacement du revenu qui répond davantage aux besoins des travailleurs à plus faibles revenus.....	18
CHAPITRE 3 DÉFINITIONS DE L'INVALIDITÉ AU SENS DU RRQ ET DU RPC.....	19
3.1 Conditions d'admissibilité médicale à la rente d'invalidité	19
3.1.1 Critère de gravité.....	19
3.1.2 Critère de durée prolongée.....	20
3.2 Comparaison des définitions d'invalidité au sens du RRQ et du RPC.....	21
3.2.1 Définition légale de l'invalidité	21
3.2.2 Détermination de l'admissibilité à la rente d'invalidité	22
3.3 Principaux constats concernant la définition de l'invalidité au sens de la Loi sur le RRQ.....	23
3.4 Principaux constats concernant l'admissibilité à l'invalidité au sens de la Loi sur le RRQ (avant 60 ans)	25
CHAPITRE 4 PRESTATIONS POUR INVALIDITÉ DU RRQ ET TRANSITION DU TRAVAIL VERS LA RETRAITE	27
4.1 Prestations pour invalidité du RRQ pour les cotisants âgés de 60 à 64 ans	27
4.2 Mise en contexte : essor de la transition du travail vers la retraite	28

4.3 Évolution du rôle des prestations pour invalidité du RRQ dans la transition du travail vers la retraite	32
4.3.1 Rente d'invalidité : mesure couvrant le risque invalidité dans le RRQ	32
4.3.2 Rente d'invalidité 60 : une mesure orientée vers la retraite anticipée	33
4.3.3 Montant additionnel pour invalidité : mesure orientée vers la retraite progressive	34
4.4 Clientèle âgée de 55 à 64 ans et transition travail-retraite	35
4.4.1 Effets de la transition travail-retraite sur l'admissibilité aux prestations pour invalidité à compter de 60 ans	35
4.4.2 Personnes invalides en transition travail-retraite	38
4.5 Place des prestations pour invalidité du RRQ dans la transition du travail vers la retraite	40
4.5.1 Cohérence dans le traitement des dossiers	40
4.5.2 Différences dans le traitement des dossiers	41
4.6 Principaux constats concernant les prestations pour invalidité du RRQ et la transition du travail vers la retraite	42
4.7 Consultation publique de 2017	43
CHAPITRE 5 CONCLUSION GÉNÉRALE	45
ANNEXE 1 Fondements historiques et objectifs de la rente d'invalidité du RRQ	47
1.1 Mise en place de l'assistance publique et de l'assurance sociale relatives à l'invalidité au Québec	47
1.2 Développement d'un régime provincial de rentes contributives et transportables	49
1.3 Élaboration et adoption du Régime de rentes du Québec	53
1.4 Objectifs du Régime de rentes du Québec et principales caractéristiques de la rente d'invalidité	56
ANNEXE 2 Évolution des modifications apportées à la rente d'invalidité du RRQ	63
2.1 Hausse de la partie uniforme de la rente d'invalidité	63
2.2 Établissement de la notion d'invalidité pour les personnes âgées de 60 à 65 ans	63
2.3 Élargissement des conditions d'admissibilité à la rente d'invalidité	65
2.4 Calcul à 65 ans de la rente de retraite d'un bénéficiaire d'une rente d'invalidité	66
2.5 Modifications adoptées en 2011	67
2.6 Constat sur les modifications	68
ANNEXE 3 Statistiques sur les prestations d'invalidité du RRQ	69
3.1 Demandes de rente d'invalidité	69
3.2 Nouveaux bénéficiaires d'une rente d'invalidité du RRQ	71
3.3 Les causes d'invalidité	76
3.4 Terminaison d'une rente d'invalidité	78
3.5 Bénéficiaires d'un montant additionnel pour invalidité	79

3.6 Les demandes de rentes d'invalidité contestées en révision	79
BIBLIOGRAPHIE SOMMAIRE.....	81

LISTE DES TABLEAUX

Tableau 1	Évolution de la rente mensuelle moyenne, selon l'année du début de la rente et le sexe, de 1970 à 2016	17
Tableau 2	Taux de remplacement du revenu de la rente d'invalidité du RRQ, en 2018	18
Tableau 3	Définition légale de l'invalidité au sens du RRQ et du RPC	21
Tableau 4	Comparaison des paramètres pour déterminer l'admissibilité à la rente d'invalidité.....	24
Tableau 5	Comparaison des taux d'admissibilité (critères de gains) entre la rente d'invalidité totale du RRQ et RPC.....	26
Tableau 6	Conditions d'admissibilité aux prestations pour invalidité du RRQ	28
Tableau 7	Taux d'activité des hommes et des femmes de 50 à 69 ans et taux globaux pour les personnes de 20 à 64 ans, en 1998 et 2017, au Québec	29
Tableau 8	Nombre et gains réels moyens des cotisants au RRQ pour l'année 2015	30
Tableau 9	Nombre de bénéficiaires d'un nouveau supplément à la rente de retraite, selon l'année et le sexe, en excluant ceux qui ont pris leur retraite dans l'année qui précède.....	31
Tableau 10	Conditions d'admissibilité liées aux cotisations des prestations pour invalidité du RRQ.....	35
Tableau 11	Pourcentage de cotisants parmi la population du Québec, selon le sexe et le groupe d'âge, moins de 65 ans, de 2011 à 2015	36
Tableau 12	Pourcentage de la clientèle ayant cotisé au RRQ pendant quatre des six dernières années, selon l'âge et le sexe, en 2014	37
Tableau 13	Taux d'admissibilité à certains types de prestation, à l'âge de 60 ans, selon le sexe (%).....	38
Tableau 14	Grille décisionnelle sur l'étude de la demande, selon le type de prestations pour invalidité.....	40
Tableau 15	Séquence historique de l'élaboration du Régime de rentes du Québec et du Régime de pensions du Canada	59
Tableau 16	Évolution historique des modalités d'application de la rente d'invalidité du Régime de rentes du Québec.....	61
Tableau 17	Taux d'incidence selon l'année du début de la rente et le sexe (par millier de personnes), de 1994 à 2010.....	73
Tableau 18	Nombre de nouveaux MAPI selon le sexe et année de début de paiement	79

LISTE DES GRAPHIQUES

Graphique 1	Taux de retraite pour le RRQ des femmes et des hommes selon l'âge, pour la cohorte ayant eu 60 ans en 2016*.....	31
Graphique 2	Revenu moyen d'emploi de la population et des personnes invalides âgées de 55 à 64 ans dont la demande a été acceptée ou refusée selon l'année de réception de la demande (2007, 2008 ou 2009).....	39
Graphique 3	Évolution du nombre de demandes annuelles pour une rente d'invalidité, selon le sexe, de 1970 à 2016.....	69
Graphique 4	Taux d'acceptation des demandes de rente d'invalidité, selon le sexe, de 1970 à 2015.....	71
Graphique 5	Nombre de nouveaux bénéficiaires de la rente d'invalidité, selon le sexe et l'année de réception de la demande de rente d'invalidité, de 1980 à 2016.....	72
Graphique 6	Taux d'incidence selon le sexe et l'âge individuel (par millier de personnes).....	74
Graphique 7	Répartition des nouveaux bénéficiaires par groupe d'âge, selon le sexe et l'année de réception de la demande de rente d'invalidité, de 1970 à 2015.....	75
Graphique 8	Répartition des nouveaux bénéficiaires selon la cause de l'invalidité, le sexe et l'année de réception de la demande de rente d'invalidité, de 1970 à 2015.....	76
Graphique 9	Répartition des rentes terminées selon la raison de terminaison, le sexe et l'année du début de la rente, de 1970 à 1993.....	78

SOMMAIRE

Ce rapport présente les constatations et les conclusions tirées des diverses analyses et études réalisées dans le cadre de l'évaluation du programme d'invalidité du Régime de rentes du Québec (RRQ, ou le Régime).

Le RRQ est un programme d'assurance sociale de base qui a pour objectif de protéger les travailleurs et travailleuses contre la perte de revenus qui résulte de la vieillesse (rente de retraite), du décès (prestations de survivants) et de l'invalidité (prestations pour invalidité).

Le programme d'invalidité du RRQ, l'une des composantes du RRQ, contribue à l'atteinte de cet objectif. Il a été mis sur pied dans le but de fournir un revenu de base à toute personne qui ne peut plus travailler à cause d'une invalidité grave et prolongée.

La présente évaluation examine la cohérence du programme et vérifie aussi dans quelle mesure les objectifs visés sont atteints.

La rente d'invalidité, une prestation encore utile

Le programme permet de couvrir et de protéger les travailleurs en garantissant au travailleur un niveau de revenu convenable qui répond, en partie, à ses besoins en cas d'invalidité. En 2016, le nombre total de bénéficiaires de la rente d'invalidité était de 63 885 et le montant total versé était de 756 millions de dollars.

Même si les montants versés pour invalidité ne visent qu'à remplacer une partie des revenus perdus en raison de l'invalidité, le programme d'invalidité du RRQ est toujours pertinent, sa raison d'être justifiant de maintenir ce programme et de continuer à verser des prestations pour invalidité.

Les possibilités qu'une personne devienne invalide au cours de sa carrière professionnelle sont toujours présentes. L'indemnisation en cas d'invalidité est, par voie de conséquence, encore nécessaire.

Les critères et les approches de la reconnaissance de l'invalidité

Retraite Québec applique une approche d'évaluation de l'invalidité, au sens du RRQ, qui est basée principalement sur les critères médicaux. Ces critères permettent de juger de l'employabilité du demandeur. Les caractéristiques socioprofessionnelles peuvent également être considérées lorsque nécessaires pour juger plus précisément de l'invalidité.

En comparaison, l'approche préconisée au Régime de pensions du Canada (RPC) tient compte des faiblesses qui sont propres à l'individu et qui l'empêchent d'occuper un emploi. En plus de la condition médicale, elle tient compte de la capacité de travailler et des caractéristiques socioprofessionnelles de la personne requérante, deux paramètres servant à évaluer les conséquences de la condition médicale sur la capacité d'accomplir une occupation véritablement rémunératrice (OVR).

Certains aspects de la prestation d'invalidité du RRQ sont plus avantageux que ceux du RPC. En effet, les conditions d'admissibilité du RRQ liées au nombre d'années de cotisation sont moins exigeantes que celles du RPC dans les dossiers d'invalidité totale.

Le RRQ et le RPC offrent une protection financière de base aux personnes dont la capacité de travailler est affectée par des problèmes de santé. Le RRQ privilégie une application essentiellement médicale de la définition de l'invalidité avec des critères d'admissibilité moins exigeants à remplir que le RPC.

Les conditions d'admissibilité du programme entre 60 et 65 ans

Le rapport se penche particulièrement sur le rôle de la rente d'invalidité dans la phase de transition travail-retraite. Il y a 35 ans, la rente d'invalidité 60 a été introduite afin de permettre de devancer le retrait du marché du travail pour des raisons de santé.

L'adaptation des prestations pour invalidité prévues à compter de 60 ans, qui a constitué un des objectifs des modifications législatives récentes, devrait se poursuivre. Actuellement, le Régime prévoit trois types de prestations en cas d'invalidité pour les personnes âgées de 60 à 64 ans qui deviennent invalides. La présence de plus d'une prestation comportant des conditions d'admissibilité différentes complexifie le Régime.

Par exemple, les possibilités d'être admissible à une prestation pour invalidité après le début du versement de la rente de retraite sont réduites par rapport à la période précédant le début du versement de cette rente. En effet, le critère lié aux cotisations du montant additionnel pour invalidité (MAPI) est le même que pour l'invalidité 60, mais est plus exigeant que pour une personne non retraitée qui demande la rente pour une invalidité totale. Il importe toutefois de rappeler que, lors de la mise en place du MAPI, le critère de cotisation devait être en cohérence avec l'objectif visé pour les personnes âgées de 60 ans ou plus d'avoir maintenu un attachement récent au marché du travail.

Le critère médical du MAPI est le même que celui de l'invalidité totale, mais est plus exigeant que celui de la rente d'invalidité 60. Pour qu'un bénéficiaire de la rente de retraite âgé de 60 à 64 ans qui travaille puisse recevoir un MAPI, il doit donc satisfaire les critères liés au volet médical de l'invalidité totale et les conditions de cotisations de l'invalidité 60.

Lors de la consultation publique de 2017, il a été proposé d'apporter des modifications pour assurer une meilleure cohérence et une équité de traitement accrue, et pour faire en sorte que les prestations offertes dans le cadre de la transition du travail soient plus faciles à administrer.

CHAPITRE 1 INTRODUCTION

Selon la loi¹, Retraite Québec est chargée de l'administration du Régime de rentes du Québec (RRQ). À ce titre, elle peut effectuer des recherches et des études sur ses programmes et en faire rapport au gouvernement.

Ce rapport s'inscrit dans le plan d'action 2017-2019 de Retraite Québec à l'égard des personnes handicapées. Ce plan avait comme objectif d'examiner les adaptations du programme de la rente d'invalidité du Régime de rentes du Québec à l'évolution de certaines réalités sociales.

Ce rapport d'évaluation expose les travaux réalisés en regard de certains aspects des prestations d'invalidité ainsi que les principaux résultats et conclusions qui s'en dégagent.

1.1 Portée du rapport

Au Québec, la couverture de l'invalidité est assurée par divers organismes, dépendamment de la situation de la personne ou de la cause de son handicap. À ce titre, les personnes accidentées ou malades en lien avec le travail sont prises en charge par la Commission des normes de l'équité et de la santé et sécurité au travail (CNESST) qui gère cette clientèle avec ses propres règles et conditions, les personnes accidentées de la route sont couvertes par la Société de l'assurance automobile du Québec (SAAQ), les prestataires du programme de solidarité sociale ayant des contraintes sévères à l'emploi sont gérées par le ministère du Travail, de l'Emploi et de la Solidarité sociale (MTESS), ainsi que tous ceux et celles qui ont souscrit à des régimes d'assurance avec des compagnies privées qui couvrent plusieurs aspects ou volets de l'invalidité, avec les exigences qui y sont rattachées.

Le programme d'invalidité du RRQ se retrouve à la base de ces programmes de protection en cas d'invalidité. Il s'adresse aux travailleurs et travailleuses de moins de 65 ans qui ont suffisamment cotisé au Régime, dont la santé s'est détériorée et qui se retrouvent incapables de travailler régulièrement en raison d'une « invalidité grave et prolongée », peu importe la cause de cette invalidité.

Il s'agit d'un programme public d'assurance invalidité de longue durée financé par les cotisations des travailleurs, des travailleuses et des employeurs. Les prestations d'invalidité du RRQ fournissent un remplacement de revenu de base (partiel) aux personnes admissibles.

Les conditions d'admissibilité peuvent varier d'un programme à un autre. Le fait d'être reconnu invalide par une compagnie d'assurance, ou par un autre organisme ou ministère, ne garantit pas l'accès à la rente d'invalidité du RRQ, car leurs critères d'admissibilité peuvent être différents de ceux du RRQ.

Le programme comporte trois prestations, soit la rente d'invalidité, le montant additionnel pour invalidité (ci-après MAPI) et la rente d'enfant de cotisant invalide. Le rapport portera sur les deux premiers éléments, mais ne traitera pas de la rente d'enfant de cotisant invalide.

1. Loi sur le régime de rentes du Québec (RLRQ, chapitre R-9)

La présente évaluation se penchera surtout sur la cohérence des mesures offertes pour la clientèle du RRQ. Elle s'attardera notamment à déterminer si les critères actuels assurent une couverture adéquate des différentes clientèles.

La pertinence du programme n'est pas remise en cause compte tenu des besoins évidents, elle n'est donc pas abordée dans ce rapport. Il en est de même pour la complémentarité de ce programme par rapport aux autres programmes et mesures énoncés précédemment.

L'examen de la rente d'invalidité distinguera les clientèles âgées de moins de 60 ans de celles âgées de plus de 60 ans. La distinction entre ces deux clientèles repose essentiellement sur les conditions d'admissibilité. L'invalidité totale vise toutes les clientèles et la définition de l'invalidité basée sur le dernier emploi ne vise que les personnes âgées de 60 à 65 ans. Ces deux situations sont désignées respectivement comme la « rente d'invalidité totale » et la « rente d'invalidité 60 ».

1.2 Approche méthodologique

L'évaluation du programme d'invalidité du RRQ a été réalisée au moyen d'une approche méthodologique mixte reposant principalement sur une analyse qualitative soutenue par une analyse quantitative. L'analyse qualitative repose sur une diversité de sources, comme des documents historiques concernant la Régie des rentes du Québec, le RRQ et le Régime de pensions du Canada (ci-après RPC), les normes qui régissent les prestations pour invalidité du RRQ et du RPC, des rapports annuels de la Régie des rentes du Québec et de Retraite Québec, ainsi que des études sur la transition du travail vers la retraite.

Quant à l'analyse quantitative, les données proviennent principalement de statistiques sur le RRQ produites annuellement, de l'étude intitulée *Évolution de la clientèle de la rente d'invalidité de 1970 à 2010* publiée en 2015, des données de l'évaluation actuarielle du RRQ au 31 décembre 2015 ainsi que de certains tableaux de l'Institut de la statistique du Québec et de Statistique Canada.

1.3 Structure du rapport

Le **chapitre 2** présente les modalités d'application actuelles aux prestations pour invalidité du RRQ. On met en évidence le rôle de la rente d'invalidité du RRQ comme étant une couverture de base qui répond davantage aux besoins des gens qui gagnent un revenu moyen ou inférieur à ce niveau ainsi que l'importance, pour les salariés ayant des revenus importants, de se prémunir d'une assurance invalidité de nature privée.

Le **chapitre 3** expose les paramètres qui définissent l'invalidité au sens de l'article 95 de la Loi sur le RRQ, soit les critères de gravité et de durée prolongée considérés au moment de l'évaluation de l'invalidité. Les normes du RRQ qui régissent la définition de l'invalidité sont d'abord présentées, et ensuite, elles sont comparées aux normes du Régime de pensions du Canada (ci-après RPC). Les taux d'admissibilité aux prestations du RRQ et du RPC sont également comparés.

Le **chapitre 4** explique la relation entre les prestations pour invalidité du RRQ et la transition du travail vers la retraite. L'évolution du rôle de ces prestations pour invalidité dans cette transition est analysée. Ce chapitre tente de jauger l'adaptation du programme d'invalidité du RRQ aux changements dans la transition du travail vers la retraite.

L'analyse des prestations pour invalidité du RRQ, au cours de la transition du travail vers la retraite, demeure toutefois partielle. En effet, le MAPI et l'exigence d'un attachement récent au marché du travail pour être admissible à la rente d'invalidité 60 sont entrés en vigueur en 2013. En conséquence, la période de référence nécessaire pour évaluer les incidences de ces mesures est considérée comme trop courte pour pouvoir tirer des conclusions. Ces éléments sont toutefois analysés de façon qualitative.

Finalement, trois annexes sont présentées à titre de référence :

L'annexe 1 présente les fondements historiques du programme d'invalidité du RRQ. On dresse un portrait de l'évolution du programme afin de cerner les objectifs de la rente d'invalidité.

L'annexe 2 montre l'évolution des modifications apportées à cette rente, incluant la mise en place de la rente d'invalidité 60 et du montant additionnel pour invalidité (MAPI).

L'annexe 3 permet de renseigner sur le programme à l'aide de quelques statistiques sur les prestations pour invalidité du RRQ. À cet égard, cette annexe reprend certains tableaux de l'étude intitulée *Évolution de la clientèle de la rente d'invalidité de 1970 à 2010* publiée en 2015, et dont plusieurs ont été mis à jour. Cette annexe permet de définir certains enjeux touchant la clientèle de ce programme.

CHAPITRE 2 MODALITÉS ACTUELLES DES PRESTATIONS D'INVALIDITÉ DU RRQ

Afin de mieux comprendre l'objet de l'évaluation, les objectifs de la rente d'invalidité du RRQ seront d'abord présentés. Puis, les modalités actuelles concernant l'admissibilité et le paiement de la rente d'invalidité, de la rente d'invalidité 60 et du MAPI seront ensuite expliquées.

2.1 Objectifs de la rente d'invalidité du RRQ

Lors de l'élaboration du Régime, les concepteurs souhaitaient développer un régime d'assurance sociale universel, obligatoire, contributif et transférable. Le RRQ vise à protéger les travailleurs, de même que les personnes à leur charge, contre la perte de revenus résultant de la vieillesse, de l'invalidité ou du décès. En ce qui a trait plus particulièrement à l'invalidité, les concepteurs du RRQ ont jugé nécessaire d'y incorporer ce risque important pour les travailleurs, et alors mal couvert par les assureurs privés.

À l'origine, la rente d'invalidité du RRQ est devenue le premier programme général d'assurance publique sur l'invalidité au Québec. En reposant sur le principe de l'assurance, cette rente vise à garantir au travailleur un niveau de revenu convenable qui répond, en partie, à ses besoins en cas d'invalidité.

Pour plus de détails sur les origines historiques de la RI, voir l'annexe 1.

2.2 Critères d'admissibilité

Conformément à la Loi sur le RRQ, une personne doit, d'une part, faire une demande auprès de Retraite Québec, de même qu'être déclarée admissible, pour recevoir une prestation pour invalidité du RRQ². D'autre part, des conditions d'admissibilité liées aux cotisations (volet administratif) et à la définition de l'invalidité (volet médical) doivent être remplies.

2.2.1 Admissibilité à la rente d'invalidité totale

Pour être admissible à la rente d'invalidité totale, la personne requérante doit être âgée entre 18 et 65 ans. Elle doit également avoir versé les cotisations requises³ pour au moins

- deux des trois dernières années de sa période cotisable;
- ou**
- cinq des dix dernières années de sa période cotisable;
- ou**
- la moitié des années de sa période cotisable, et cela, au moins pour deux années.

2. LRRQ, art. 105 (b) et 139.

3. LRRQ, art. 106. Pour déterminer si une personne a suffisamment cotisé au RRQ, Retraite Québec considère la période cotisable. Il s'agit de la période qui débute à la date du 18^e anniversaire de naissance du cotisant, ou au plus tôt le 1^{er} janvier 1966, et se termine, dans le cas d'une rente d'invalidité, à la fin du mois où le cotisant est reconnu invalide par Retraite Québec : LRRQ, art. 101. L'article 106.1 prévoit d'autres conditions de cotisations dans certaines situations datant d'avant juillet 1993.

La personne requérante doit être considérée comme invalide, c'est-à-dire que Retraite Québec la déclare atteinte d'une invalidité physique ou mentale grave et prolongée. L'invalidité totale est considérée comme grave, si elle rend une personne régulièrement incapable de détenir une occupation véritablement rémunératrice (OVR). Une occupation est véritablement rémunératrice si elle procure un revenu, sur une base annuelle, au moins égale à 12 fois le maximum mensuel de la rente d'invalidité pour l'année où une personne devient payable⁴. En 2018, ce montant est de 16 030 \$. Finalement, l'invalidité n'est prolongée que si elle doit vraisemblablement entraîner le décès ou bien durer indéfiniment.

2.2.2 Admissibilité à la rente d'invalidité 60

Pour être admissible à la rente d'invalidité 60, une personne requérante doit être âgée de 60 ans à moins de 65 ans⁵. De plus, elle doit avoir versé les cotisations requises, plus précisément et depuis le 1^{er} janvier 2013, elle doit avoir cotisé pour au moins quatre des six dernières années comprises, entièrement ou partiellement, dans sa période cotisable⁶.

Ensuite, la personne requérante doit être considérée comme invalide, c'est-à-dire que Retraite Québec la déclare atteinte d'une invalidité physique ou mentale grave et prolongée⁷. L'invalidité est considérée comme grave si elle rend une personne âgée de 60 à 65 ans régulièrement incapable d'exercer l'occupation habituelle rémunérée qu'elle détient au moment où elle cesse de travailler en raison de son invalidité. Une occupation habituelle rémunérée désigne l'occupation d'une personne qui, sans son invalidité, lui aurait rapporté sur une base annuelle un revenu qui aurait été au moins égal à l'exemption générale pour l'année où cette personne devient invalide. En 2018, l'exemption générale du RRQ est établie à 3 500 \$. Enfin, l'invalidité doit être prolongée, c'est-à-dire qu'elle doit vraisemblablement entraîner le décès ou durer indéfiniment.

2.2.3 Admissibilité au montant additionnel pour invalidité après la retraite

Suivant la Loi sur le RRQ, une personne doit satisfaire les conditions suivantes pour recevoir le MAPI⁸ :

1. être bénéficiaire de la rente de retraite du RRQ et, en conséquence, être âgée de 60 à 65 ans;
2. le délai pour annuler sa demande de rente de retraite doit être expiré⁹;
3. être considérée comme invalide par Retraite Québec. Ainsi, elle doit être atteinte d'une invalidité grave et permanente qui l'empêche de détenir une OVR (définition de l'invalidité totale);

et

4. Voir LRRQ, art. 95; *Règlement sur les prestations*, art. 17.

5. LRRQ, art. 106.

6. LRRQ, art. 106 et 106.1.

7. Voir LRRQ, art. 95; *Règlement sur les prestations*, art. 18.

8. LRRQ, art. 105.0.1 et 139.

9. Une personne dispose d'un délai de six mois à partir du premier versement de la rente de retraite pour l'annuler : LRRQ, art. 139.1.

4. avoir versé des cotisations pour au moins quatre des six dernières années comprises entièrement ou partiellement, dans sa période cotisable. La période cotisable se termine dans ce cas-ci à la fin du mois de début de l'invalidité.

2.2.4 Analyse de la couverture du risque d'invalidité

À la suite de la lecture des différentes conditions d'admissibilité, il faut comprendre que la protection offerte par le Régime vise essentiellement une clientèle de travailleurs et travailleuses. L'importance de ce critère prend plus d'importance à compter de 60 ans étant donné que le Régime oriente son intervention davantage vers les personnes qui ont un attachement récent au marché du travail.

Il faut aussi comprendre qu'avant 60 ans, le Régime n'est accessible qu'aux personnes qui ont une incapacité importante. Toutefois, l'accessibilité basée sur les critères médicaux s'élargit légèrement à compter de 60 ans.

En 2012, on dénombrait 70 316 bénéficiaires d'une rente d'invalidité du RRQ. Par ailleurs, une enquête de Statistiques Canada évalue le nombre de personnes en incapacité très sévère ou sévère dans la population âgée de 15 à 64 ans à respectivement de 97 890 et de 89 040¹⁰, pour un total de 186 930 personnes. En décembre 2012, on comptait 129 932 prestataires du programme de solidarité sociale, administré par le MTESS, qui avaient des contraintes sévères à l'emploi en raison de leur incapacité.¹¹

Les principaux types de diagnostics médicaux chez les 129 932 adultes prestataires présentant des contraintes sévères à l'emploi sont, par ordre d'importance :

- 42,3 % pour les problèmes liés à la santé mentale;
- 34,7 % pour les problèmes d'ordre physique, auditif, visuel ou de la parole;
- 19,5 % pour les problèmes d'ordre intellectuel ou de l'apprentissage;
- 3,4 % pour les autres diagnostics.

Un certain nombre de personnes sont bénéficiaires à la fois des programmes du MTESS et du RRQ. D'autres ne bénéficient d'aucun des deux, car ils ne sont pas invalides au sens du RRQ, n'ont pas cotisé suffisamment au RRQ, ou encore, le ménage a des revenus ou des actifs dont les montants l'empêchent d'être admissible au programme de l'aide sociale. Certaines personnes sont bénéficiaires d'assurances privées, mais ne sont pas invalides au sens du RRQ. Finalement, d'autres personnes reçoivent des prestations de la CNESST ou de la SAAQ.

Les statistiques précédentes démontrent donc que la couverture spécifique du RRQ vise les travailleurs ayant des incapacités sévères ou très sévères permanentes. Compte tenu de la nature spécifique de la couverture, il demeure pertinent pour un travailleur d'acquiescer une protection contre le risque d'invalidité auprès d'un assureur privé. Cette protection devrait inclure notamment la couverture des invalidités temporaires.

10. Statistique Canada, Enquête canadienne sur l'incapacité, 2012, tableau 4.6

11. Ministère du Travail, de l'Emploi et de la Solidarité sociale - Rapport statistique sur la clientèle des programmes d'assistance sociale, décembre 2012

2.3 Niveau des prestations d'invalidité du RRQ

Les prestations d'invalidité correspondent à une protection de base pour les travailleurs. Cette section présente sommairement la façon d'établir le montant de la rente d'invalidité.

2.3.1 Paiement des prestations pour invalidité du RRQ

Le versement d'une rente d'invalidité ou du MAPI débute habituellement à partir du quatrième mois qui suit celui où Retraite Québec considère qu'une personne devient invalide¹². Il s'agit du délai de carence d'au moins trois mois entre le moment où la personne cotisante est déclarée invalide et celui où les prestations pour invalidité sont payables¹³.

En vertu de la Loi sur le RRQ, le versement mensuel peut atteindre 1 335,80 \$ par mois pour l'année 2018. Cette somme est composée :

- d'un montant de 485,17 \$ identique pour tous les bénéficiaires (prestation uniforme);
- et
- d'un montant qui varie en fonction des revenus de travail inscrits au nom de la personne cotisante, soit 75 % de sa rente de retraite de base.

Cette protection répond davantage aux besoins des travailleurs à plus faibles revenus, en raison de la présence d'une prestation uniforme.

Quant au MAPI, ce montant équivaut au montant de la partie uniforme comprise dans la rente d'invalidité. Ce montant s'ajoute alors à la rente de retraite du RRQ déjà en paiement¹⁴.

Les prestations pour invalidité sont indexées chaque année en fonction de l'augmentation de l'indice des rentes, qui correspond à l'indice des prix à la consommation¹⁵.

Finalement, la rente d'invalidité et le MAPI cessent d'être payables :

- le mois fixé par Retraite Québec comme étant celui au cours duquel l'invalidité cesse;
- le mois du décès du bénéficiaire;
- ou
- le mois du 65^e anniversaire de naissance du bénéficiaire¹⁶.

Lorsque le bénéficiaire atteint 65 ans, la rente d'invalidité est automatiquement convertie en rente de retraite¹⁷. Quant au MAPI, il cesse simplement d'être versé tandis que la rente de retraite continue d'être versée et indexée selon l'inflation. À 65 ans, le bénéficiaire d'une prestation pour invalidité devient admissible aux prestations du programme de la Sécurité de la vieillesse (pension de la SV et Supplément de revenu garanti, s'il est admissible), ce qui explique la

12. LRRQ, art. 157.2 et 165

13. Au cours de ce délai, la personne peut généralement recevoir des prestations de maladie du programme fédéral d'assurance-emploi pour une durée maximale de quinze semaines.

14. LRRQ, art. 120.0.1 et 124.

15. LRRQ, art. 119.

16. LRRQ, art. 158 et 166.

17. LRRQ, art. 139, al. 3 et 166.

conversion automatique de la rente d'invalidité en rente de retraite ou la fin du versement du MAPI.

2.3.2 Montant versé au titre de la rente d'invalidité

Au cours de la période observée dans le tableau 1, la partie uniforme de la rente d'invalidité est passée de 28 \$ en 1972 à 80 \$ en 1973, ce qui a permis d'augmenter la valeur de la rente mensuelle totale versée aux bénéficiaires. Par la suite, la hausse à chaque année de la partie uniforme résulte principalement de l'indexation en fonction de l'augmentation de l'indice des rentes.

Tableau 1 Évolution de la rente mensuelle moyenne, selon l'année du début de la rente et le sexe, de 1970 à 2016

Année du début de la rente	Partie uniforme	Partie variable moyenne		Rente totale moyenne		Rente maximale	Partie variable moyenne en % de la partie variable maximale	
		Femmes	Hommes	Femmes	Hommes		Femmes	Hommes
1970	26,53 \$	53,40 \$	62,79 \$	79,93 \$	89,32 \$	106,43 \$	67 %	79 %
1975	95,56 \$	62,50 \$	80,96 \$	158,06 \$	176,52 \$	199,20 \$	60 %	78 %
1980	146,78 \$	120,33 \$	155,54 \$	267,00 \$	302,18 \$	330,11 \$	66 %	85 %
1985	224,40 \$	214,28 \$	274,70 \$	438,20 \$	498,35 \$	550,97 \$	66 %	84 %
1990	276,71 \$	271,95 \$	357,27 \$	548,08 \$	632,89 \$	709,52 \$	63 %	83 %
1995	318,26 \$	304,33 \$	397,31 \$	621,60 \$	714,22 \$	853,15 \$	57 %	74 %
2000	345,21 \$	303,03 \$	410,89 \$	647,13 \$	755,21 \$	917,40 \$	53 %	72 %
2005	388,64 \$	321,35 \$	411,36 \$	709,29 \$	798,69 \$	1010,20 \$	52 %	66 %
2010	426,10 \$	357,51 \$	441,52 \$	782,82 \$	866,69 \$	1126,73 \$	51 %	63 %
2015	466,00 \$	407,11 \$	482,05 \$	873,11 \$	948,05 \$	1265,00 \$	51 %	60 %
2016	471,00 \$	409,90 \$	475,73 \$	880,90 \$	946,73 \$	1291,00 \$	51 %	58 %

Quant à l'augmentation de la partie variable au cours des premières décennies (1970-1990), elle découle surtout de la hausse du maximum des gains admissibles (ci-après MGA)¹⁸. Cette hausse accélérée du MGA comporte deux effets importants sur l'évolution subséquente de la partie variable moyenne de la rente d'invalidité. D'une part, la partie variable maximale étant liée au MGA, les rentes d'invalidité ont augmenté rapidement au cours de cette période. D'autre part, comme le MGA a évolué plus vite que la croissance des salaires entre 1974 et 1986, les gains de travail des cotisants représentaient une plus faible proportion du MGA. Or, le rapport entre les revenus sujets à cotisations et le MGA sert de fondement pour établir le montant de la rente d'invalidité. Ainsi, compte tenu de l'évolution des salaires admissibles et de l'allongement de la durée de cotisations, la partie variable moyenne exprimée en fonction de la rente maximale a diminué depuis le début du Régime. En contrepartie, cette rapide augmentation du MGA a eu pour effet de permettre un montant plus élevé de prestation à certains cotisants.

18. Le MGA a augmenté d'environ 12 % par année entre 1974 et 1985 et de 10,3 % en 1986.

2.3.3 Un remplacement du revenu qui répond davantage aux besoins des travailleurs à plus faibles revenus

Le RRQ vise à protéger les travailleurs, de même que les personnes à leur charge, contre la perte de revenus résultant de l'invalidité. En ce qui a trait plus particulièrement au risque d'invalidité, les concepteurs du RRQ ont jugé nécessaire d'offrir une couverture de base pour les travailleurs, alors mal couverts par les assureurs privés.

En reposant sur le principe de l'assurance, cette protection visait à garantir au travailleur un niveau de revenu convenable qui répond, en partie, à ses besoins en cas d'invalidité. Ainsi, par l'insertion d'une prestation uniforme, le RRQ se voulait orienté davantage vers les personnes à plus faibles revenus. De plus, comme pour la retraite, les individus pouvaient s'assurer de meilleures prestations en contribuant à un mécanisme privé.

Le tableau 2 illustre des taux de remplacement de la rente d'invalidité en fonction du niveau de gains des cotisants. Les chiffres témoignent du rôle de base de la rente d'invalidité du RRQ. En effet, le taux de remplacement du revenu brut est autour de 50 % pour un salaire de 20 000 \$ et diminue lorsque les revenus du travailleur augmentent.

Compte tenu d'un taux de remplacement inférieur à 50 % pour les cotisants ayant un salaire de 20 000 \$ ou plus, il demeure important pour la majorité des travailleurs d'acquérir une protection additionnelle auprès des institutions privées. Comme pour la retraite, un rôle important a été conservé pour les mécanismes privés d'assurance.

Tableau 2 Taux de remplacement du revenu de la rente d'invalidité du RRQ, en 2018

	Rente d'invalidité du RRQ	Taux de remplacement du RRQ
Niveau de gains avant invalidité		
10 000 \$	7 697 \$	77 %
20 000 \$	9 572 \$	48 %
30 000 \$	11 447 \$	38 %
40 000 \$	13 322 \$	33 %
50 000 \$	15 197 \$	30 %

À noter que la bonification du RRQ à compter de janvier 2019 permettra à terme de bonifier la prestation d'invalidité offerte. La partie variable sera bonifiée de 33,3 % et le salaire admissible maximal augmentera de 14 %. À titre d'exemple, le taux de remplacement pour un travailleur gagnant 30 000 \$ passera à terme de 38 % à 44 %.

Les modifications aux prestations depuis l'origine, qui ont conduit aux modalités applicables en 2018 (présentées aux sections 2.2 et 2.3), sont expliquées à l'annexe 2. Un portrait statistique détaillé de la rente d'invalidité est présenté à l'annexe 3.

CHAPITRE 3 DÉFINITIONS DE L'INVALIDITÉ AU SENS DU RRQ ET DU RPC

L'analyse qui suit porte sur la définition de l'invalidité totale. La rente d'invalidité 60 et le MAPI seront examinés plus particulièrement dans le chapitre 4 qui aborde les prestations pour invalidité du RRQ et la transition du travail vers la retraite.

Dans le contexte du Régime, une personne doit, pour pouvoir recevoir une rente d'invalidité, faire une demande de rente auprès de Retraite Québec, être âgée de moins de 65 ans et remplir les conditions d'admissibilité liées aux cotisations (critère administratif) et à la définition de l'invalidité (critère médical)¹⁹. Les paramètres de la définition de l'invalidité sont examinés plus en détail dans ce chapitre, soit les critères de gravité et de durée prolongée considérés au moment de l'évaluation de l'invalidité.

Ce chapitre présente, dans un premier temps, les normes du RRQ qui régissent la définition de l'invalidité (analyse normative). Dans un deuxième temps, les normes du Régime de pensions du Canada (ci-après RPC) sont comparées à celles du RRQ (analyse comparative). En terminant, les taux d'admissibilité à l'invalidité totale du RPC seront comparés à ceux du RRQ.

3.1 Conditions d'admissibilité médicale à la rente d'invalidité

La détermination de l'admissibilité médicale à la rente d'invalidité du RRQ se fait à partir de l'ensemble du dossier de la personne cotisante et repose sur deux critères : la gravité et la durée de l'incapacité. L'analyse normative qui suit porte sur ces critères et puise ses sources principalement dans la Loi sur le RRQ, le Règlement sur les prestations, la Directive générale en matière d'évaluation médicale de l'invalidité (ci-après Directive RRQ)²⁰ et les pratiques opérationnelles de Retraite Québec.

Pour être admissible à la rente d'invalidité, la personne doit avoir une incapacité prolongée à occuper un emploi rémunérateur selon un seuil minimal. Il appartient à la personne requérante de prouver son admissibilité médicale à la rente d'invalidité. Elle doit ainsi faire la démonstration, par preuve prépondérante, qu'en raison de sa condition médicale, elle est dans l'incapacité d'effectuer tout emploi, et non seulement l'emploi antérieur qu'elle occupait, et ce, de façon permanente²¹. Elle doit donc produire un dossier qui comprend un rapport médical et toute documentation médicale jugée suffisante et appropriée. Elle doit aussi fournir des informations sur ses caractéristiques socioprofessionnelles.

3.1.1 Critère de gravité

Conformément au deuxième alinéa de l'article 95 de la Loi sur le RRQ, l'invalidité totale est considérée comme grave si elle rend une personne régulièrement incapable de détenir toute

19. LRRQ, art. 105 (b), 106 et 139.

20. À la suite de l'arrêt *Régie des rentes du Québec c. B.V.*, 2011 QCCA 1845, rendu par la Cour d'appel du Québec en 2011, les directives en matière d'évaluation médicale de l'invalidité ont été modifiées afin d'y intégrer les caractéristiques socioprofessionnelles dans l'évaluation de l'invalidité au sens du RRQ.

21. LRRQ, art. 95.1; Directive RRQ, p. 10-12.

occupation véritablement rémunératrice (OVR)²². Une personne est régulièrement incapable de détenir une OVR lorsque son incapacité l'empêche de satisfaire à temps plein, soit au moins 28 heures par semaine, les exigences habituelles liées à tout genre d'emploi que peut offrir le marché du travail²³.

Pour qu'une occupation soit considérée comme véritablement rémunératrice, elle doit procurer un revenu annuel au moins égal à 12 fois le maximum mensuel de la rente d'invalidité pour l'année à partir de laquelle une personne devient invalide²⁴. En d'autres mots, un emploi est considéré comme une OVR s'il procure un revenu annuel d'au moins 16 030 \$ en 2018. Par conséquent, l'OVR renvoie à une notion d'ordre économique quantifiable. Cette occupation ne réfère pas à tout type d'emploi ou même à un emploi rémunéré que la personne requérante pourrait détenir, mais plutôt à un emploi qui doit procurer un revenu supérieur au seuil établi en vertu des normes du RRQ.

Pour remplir le critère de gravité, l'ensemble des limitations fonctionnelles résultant de la condition médicale doit être très sévère ou sévère pour rendre une personne incapable de reprendre son emploi antérieur ou tout autre emploi. En présence de limitations fonctionnelles jugées sévères sur le plan médical, les caractéristiques socioprofessionnelles peuvent être considérées. Dans ces situations particulières, le critère de gravité peut être satisfait si la personne requérante présente un ensemble de facteurs défavorables qui, lorsqu'associés à la condition médicale, la rendent incapable de détenir une OVR, malgré des efforts de scolarisation, de réadaptation, de réinsertion ou autres²⁵.

Concernant les caractéristiques socioprofessionnelles, l'âge, la scolarité, la formation et l'expérience de travail sont pris en compte, tandis que le sexe et la langue de la personne sont exclus. Quant aux facteurs socioéconomiques, comme le lieu de résidence, la disponibilité des emplois, les conditions du marché de l'emploi, les fermetures d'entreprises et les congédiements saisonniers, ces facteurs sont également exclus de l'évaluation de l'invalidité, car ils sont inhérents au marché du travail, et non à la personne²⁶.

3.1.2 Critère de durée prolongée

En vertu du quatrième alinéa de l'article 95 de la Loi sur le RRQ, l'invalidité est considérée comme prolongée si elle doit vraisemblablement entraîner le décès ou durer indéfiniment. Pour satisfaire ce critère, la condition invalidante qui résulte des limitations fonctionnelles doit durer indéfiniment, ce qui signifie sans fin prévisible. Essentiellement, la condition médicale doit être stabilisée et persister après l'épuisement de tous les traitements connus. De plus, la condition invalidante ne doit pas pouvoir s'améliorer dans l'avenir au point que la personne requérante puisse retrouver sa capacité de travailler.

22. Voir aussi P.O. 251-20 et P.O. 261-00.

23. Directive RRQ, p. 8.

24. *Règlement sur les prestations*, art. 17; P.O. 261-05.

25. Directive RRQ, p. 13 et 16.

26. Directive RRQ, p. 6 et 7.

En conséquence, Retraite Québec ne peut reconnaître le caractère prolongé d'une invalidité si :

- l'incapacité liée à une condition médicale est temporaire;
- la condition est en évolution ou n'est pas stabilisée;
- les traitements reconnus n'ont pas été administrés; ou,
- la personne requérante manque de motivation, ne suit pas ou refuse sans raison valable les traitements requis par sa condition²⁷.

3.2 Comparaison des définitions d'invalidité au sens du RRQ et du RPC

Que ce soit le RRQ ou le RPC, ces régimes publics d'assurance sociale ont pour objectif de protéger les travailleurs et les travailleuses contre la perte de revenus qui résulte, entre autres choses, de l'invalidité. L'analyse comparative de ces régimes permet de mettre en parallèle plusieurs aspects, comme la définition légale de l'invalidité et la détermination de l'admissibilité à la rente d'invalidité. Les normes du RPC retenues, aux fins de comparaison avec celles du RRQ, sont tirées des documents suivants : le Régime de pensions du Canada (Loi sur le RPC), le Règlement sur le RPC et le Cadre d'évaluation de l'invalidité du RPC (ci-après Cadre RPC).

3.2.1 Définition légale de l'invalidité

Lorsque la définition de l'invalidité que l'on trouve dans la Loi sur le RRQ est comparée avec celle du RPC, on constate, dans le tableau 3, que les termes employés sont pratiquement identiques tandis que les paramètres retenus pour évaluer l'invalidité au sens de ces lois sont exactement les mêmes.

Tableau 3 Définition légale de l'invalidité au sens du RRQ et du RPC

Loi sur le RRQ, art. 95	Loi sur le RPC, art. 42 (2)
Une personne n'est considérée comme invalide que si Retraite Québec la déclare atteinte d'une <u>invalidité physique ou mentale grave et prolongée</u>. Une invalidité n'est grave que si elle rend la personne <u>régulièrement incapable de détenir une occupation véritablement rémunératrice</u>. [...] Une invalidité n'est prolongée que si elle <u>doit vraisemblablement entraîner le décès ou durer indéfiniment</u>. [...]	Pour l'application de la présente loi : a) une personne n'est considérée comme invalide que si elle est déclarée, de la manière prescrite, atteinte d'une <u>invalidité physique ou mentale grave et prolongée</u>, et pour l'application du présent alinéa : (i) une invalidité n'est grave que si elle rend la personne à laquelle se rapporte la déclaration <u>régulièrement incapable de détenir une occupation véritablement rémunératrice</u>, (ii) une invalidité n'est prolongée que si elle est déclarée, de la manière prescrite, <u>devoir vraisemblablement durer pendant une période longue, continue et indéfinie ou devoir entraîner vraisemblablement le décès</u>; [...]

En vertu de la Loi sur le RRQ et la Loi sur le RPC, une personne ne peut être considérée comme invalide que si l'organisme responsable de l'application de la loi la déclare atteinte d'une invalidité physique ou mentale grave et prolongée. Sur le critère de gravité, les deux dispositions législatives

27. Directive RRQ, p. 13 et 14; P.O. 251-15.

précisent que l'invalidité doit rendre la personne régulièrement incapable de détenir une OVR. Pour sa part, le critère de durée prolongée implique que l'invalidité entraîne vraisemblablement le décès ou dure indéfiniment, pour le RRQ, ou pendant une période longue, continue et indéfinie, selon le RPC.

3.2.2 Détermination de l'admissibilité à la rente d'invalidité

Les paramètres pour déterminer l'admissibilité médicale à la rente d'invalidité du RRQ ou à la prestation d'invalidité du RPC sont examinés et comparés dans la présente section. L'analyse considère les paramètres décrits dans la Directive RRQ et le Cadre RPC, et porte principalement sur les critères de gravité et de durée prolongée.

- **Critère de gravité**

Conformément au RPC, la personne requérante doit démontrer que son état pathologique influe sur sa capacité de travailler et l'empêche de détenir régulièrement une OVR. Ainsi, le critère de gravité comporte trois paramètres devant être évalués : l'état pathologique, la capacité de travailler et les caractéristiques personnelles.

Dans un premier temps, l'état pathologique est considéré comme l'indicateur principal d'une invalidité. Ce paramètre s'évalue en tenant compte notamment de la nature de l'état pathologique ainsi que de son caractère progressif, des limitations fonctionnelles et de l'incidence des traitements.

Dans un deuxième temps, l'évaluation de la capacité de travailler permet de déterminer si la personne requérante, malgré ses limitations fonctionnelles qui découlent de l'état pathologique, conserve une capacité d'occuper une OVR. Le Cadre RPC définit chacune des composantes servant à évaluer la capacité de travailler de la personne requérante. Ces composantes servent à établir l'incapacité d'occuper régulièrement une occupation véritablement rémunératrice²⁸. Le cadre RPC tient compte des compétences de la personne, de ses études, de sa formation et de ses caractéristiques personnelles.

Dans un troisième et dernier temps, les facteurs intrinsèques qui sont propres à la personne requérante et qui influent directement sur sa capacité d'exercer régulièrement une OVR sont pris en considération dans l'évaluation de l'invalidité. Les caractéristiques personnelles sont l'âge, les études et les expériences de travail.

La lecture de ces trois paramètres révèle que le critère de gravité, tel qu'évalué au RPC, comporte un volet médical (état pathologique) et un volet lié à l'employabilité (capacité de travailler et caractéristiques personnelles). C'est l'ensemble de la preuve concernant ces trois paramètres qui sert à déterminer si la personne requérante a satisfait le critère de gravité et, en conséquence, si elle est admissible à la prestation d'invalidité du RPC.

Pour sa part, la Directive RRQ met l'accent sur l'admissibilité médicale à la rente d'invalidité. Selon la Directive RRQ, ce n'est que lorsque l'invalidité est sévère qu'il faut tenir compte des caractéristiques socioprofessionnelles dans la détermination de l'admissibilité à la rente d'invalidité.

28. Pour l'OVR, il s'agit de la même notion que celle utilisée dans le RRQ.

- **Critère de durée prolongée**

Selon le Cadre RPC, le critère de durée prolongée s'évalue en fonction de deux paramètres. L'invalidité doit vraisemblablement entraîner le décès dans un proche avenir ou durer pendant une période longue, continue et indéfinie. Concernant le deuxième paramètre, on y précise qu'une période continue d'au moins un an représente une durée raisonnable pour prédire la probabilité d'amélioration de l'invalidité grave afin de permettre à la personne requérante de retourner à un quelconque emploi. Quant à la notion de période indéfinie, cette période requiert la présence d'une incertitude et d'une imprévisibilité sur le moment où une personne recommencera à se rétablir suffisamment pour reprendre un quelconque OVR.

La Directive RRQ prévoit sensiblement les mêmes paramètres que ceux du Cadre RPC. La principale différence concerne la période que doit durer vraisemblablement une invalidité grave. Selon les instructions de la Directive RRQ, l'invalidité qui dure indéfiniment signifie qu'elle n'a pas de fin prévisible. Aucune période minimale n'a été fixée dans la Directive RRQ.

Il existe donc une différence entre le RRQ et le RPC en ce qui concerne la durée attendue de l'invalidité, le RPC étant susceptible d'accorder des prestations liées à une incapacité temporaire devant se prolonger pour au moins un an. Pour le RRQ, l'invalidité doit durer indéfiniment.

3.3 Principaux constats concernant la définition de l'invalidité au sens de la Loi sur le RRQ

L'analyse des paramètres servant à évaluer l'invalidité au sens de l'article 95 de la Loi sur le RRQ a permis de relever certaines différences entre les paramètres du RRQ et les paramètres du RPC. Le tableau 4 ci-dessous présente les paramètres pour déterminer l'admissibilité à la rente d'invalidité pour le RRQ et le RPC selon les critères de gravité, de durée prolongée ou de gains.

Malgré le fait que le RRQ et le RPC aient la même définition légale de l'invalidité et, en conséquence, des critères similaires pour évaluer l'invalidité (critère de gravité et critère de durée prolongée), la détermination de l'admissibilité médicale à la rente d'invalidité varie toutefois d'un régime à l'autre.

En plus de l'état pathologique comme indicateur principal, le RPC tient compte de la capacité de travailler et des caractéristiques socioprofessionnelles de la personne requérante. En fait, l'état pathologique est évalué en lien avec cette capacité et ces caractéristiques.

Tableau 4 Comparaison des paramètres pour déterminer l'admissibilité à la rente d'invalidité

Paramètres	RRQ	RPC
Critère de gravité	- Limitations fonctionnelles très sévères - En présence de limitations fonctionnelles sévères, prise en compte des caractéristiques socioprofessionnelles : - o Âge - o Scolarité - o Formation - o Expérience de travail antérieure	- État pathologique - Capacité de travailler - Caractéristiques personnelles : - o Âge - o Études - o Expérience de travail
Critère de durée prolongée	- Épuisement de tous les traitements médicaux reconnus - Condition médicale stabilisée	- Incidences des traitements sur l'état pathologique - Incidences des traitements sur la période de rétablissement
Critère de gains	- 2 des 3 dernières années de sa période cotisable; ou - 5 des 10 dernières années de sa période cotisable; ou - la moitié des années de sa période cotisable, et au moins pour 2 années. Une année de cotisation correspond à une année avec des gains supérieurs à l'exemption générale.	- 4 des 6 dernières années de sa période cotisable; ou - 3 des 6 dernières années de sa période cotisable et 25 années de cotisations. Une année de cotisation correspond à une année avec des gains supérieurs à l'exemption générale ou 10 % du MGA après 1998.

Pour sa part, l'évaluation de la rente d'invalidité dans la Directive RRQ s'appuie sur le volet médical des limitations fonctionnelles. Quant aux caractéristiques socioprofessionnelles, ce n'est que lorsque les limitations fonctionnelles sont sévères *d'un point de vue médical* qu'elles sont prises en compte. Ainsi, dès lors que les limitations fonctionnelles sont sévères, Retraite Québec détermine si la personne requérante conserve une capacité résiduelle de travailler et, le cas échéant, évalue l'incidence des caractéristiques socioprofessionnelles sur la capacité à occuper une OVR.

La comparaison des paramètres décrits dans la Directive RRQ avec les paramètres du Cadre RPC permet de constater que l'évaluation faite par Retraite Québec de l'invalidité au sens de l'article 95 de la Loi sur le RRQ est essentiellement fondée sur le dossier médical, lequel permet de juger de la capacité de travailler de la personne requérante. À ce titre, cette approche varie légèrement de l'approche actuelle du RPC qui, en plus de la condition médicale, examine les caractéristiques socioprofessionnelles de la personne requérante, ces deux paramètres servant à évaluer la capacité de travailler de la personne requérante.

3.4 Principaux constats concernant l'admissibilité à l'invalidité au sens de la Loi sur le RRQ (avant 60 ans)

Le RRQ comporte, comme détaillé à la section 2.2 et au tableau 4, différentes conditions de cotisations pour être admissible à l'invalidité totale. Ces conditions sont, de façon générale, nettement plus avantageuses que le RPC.

D'abord, une année de cotisation aux fins de l'admissibilité au RRQ nécessite depuis 1998 des revenus de travail supérieurs à 3500 \$ (exemption générale du RRQ). Dans le cas du RPC, une année est considérée pour fins d'admissibilité seulement si les revenus sont supérieurs à 10 % du MGA depuis 1998. En 2018, une personne doit cotiser sur des revenus de plus de 5 590 \$ au RPC et de seulement 3 500 \$ au RRQ. Cet écart s'accroîtra dans le futur en raison du gel de l'exemption générale.

La clientèle du RRQ peut être admissible à l'invalidité totale selon un des trois critères ci-dessous, soit avoir cotisé :

- deux des trois dernières années de sa période cotisable²⁹;
- ou**
- cinq des dix dernières années de sa période cotisable;
- ou**
- la moitié des années de sa période cotisable, et cela, au moins pour deux années.

Pour être admissible à la rente d'invalidité totale au RPC, la personne requérante, âgée entre 18 et 65 ans, doit avoir versé les cotisations requises pour :

- quatre des six dernières années de sa période cotisable;
- ou**
- trois des six dernières années de sa période cotisable et 25 années de cotisations.

Le RRQ offre depuis 1998 une plus grande admissibilité à la rente d'invalidité que le RPC. L'examen des taux d'admissibilité du RPC démontre une baisse de 11 points de pourcentage des taux d'admissibilité à l'invalidité totale au RPC. En effet, ce dernier taux est passé de 77 % en 1997 à 66 % en 1998³⁰. Comme le tableau 5 le démontre, cette admissibilité n'a que très peu progressé depuis, se situant à 69 % en 2006, ce qui correspond au même niveau en 2015.

Pour le RRQ, l'admissibilité à l'invalidité totale est stable, mais à un niveau supérieur d'environ 13 points de pourcentage par rapport au RPC. Par ailleurs, le RRQ offre deux prestations

29. LRRQ, art. 106. Pour déterminer si une personne a suffisamment cotisé au RRQ, Retraite Québec considère la période cotisable. Il s'agit de la période qui débute à la date du 18^e anniversaire de naissance du cotisant, ou au plus tôt le 1^{er} janvier 1966, et se termine, dans le cas d'une rente d'invalidité, à la fin du mois où le cotisant est reconnu invalide par Retraite Québec : LRRQ, art. 101. L'article 106.1 prévoit d'autres conditions de cotisations dans certaines situations datant d'avant juillet 1993.

30. Données du 27^e Rapport actuariel sur le Régime de pensions du Canada au 31 décembre 2015 (BSIF-BAC), calculs de Retraite Québec

additionnelles offertes exclusivement aux personnes âgées de 60 ans ou plus (l'invalidité 60 et le montant additionnel pour invalidité (MAPI)). Ces prestations sont présentées au chapitre suivant.

Tableau 5 *Comparaison des taux d'admissibilité (critères de gains) entre la rente d'invalidité totale du RRQ et RPC*

Année	Taux d'admissibilité ¹	
	RRQ	RPC
2006	82 %	69 %
2007	82 %	69 %
2008	82 %	70 %
2009	82 %	70 %
2010	82 %	70 %
2011	81 %	70 %
2012	82 %	70 %
2013	82 %	69 %
2014	82 %	68 %
2015	82 %	69 %

Sources :

RPC : Données du 27^e Rapport actuariel sur le Régime de pensions du Canada au 31 décembre 2015 (BSIF-BAC), calculs de Retraite Québec

RRQ : Données du Régime de rentes du Québec au 31 décembre 2018, calculs de Retraite Québec

1. Taux d'admissibilité = Nombre de personnes qui ont suffisamment cotisé pour avoir droit à la rente / population

CHAPITRE 4 PRESTATIONS POUR INVALIDITÉ DU RRQ ET TRANSITION DU TRAVAIL VERS LA RETRAITE

Lors de la transition progressive du travail vers la retraite complète, mais surtout à partir de 60 ans, le RRQ offre plusieurs solutions pour combler, du moins en partie, la diminution de revenus de travail qu'entraîne souvent une transition travail-retraite. Selon l'admissibilité aux prestations du RRQ et la situation de la personne, notamment sa santé, elle peut demander, soit une rente de retraite dès 60 ans, soit une rente d'invalidité ou encore un MAPI.

L'analyse qui suit vise les personnes âgées de 50 ans et plus, puisque ces personnes envisagent souvent la transition travail-retraite à ces âges ou se trouvent déjà dans une période de transition progressive du travail vers la retraite. Cette période sera examinée en deux parties (avant et après 60 ans) puisque les mesures et les conditions applicables à chacune sont nettement différentes.

Ce chapitre définit, dans un premier temps, les prestations d'invalidité prévues par le RRQ entre 60 et 64 ans. Dans un deuxième temps, il présente une mise en contexte dans laquelle la transition du travail vers la retraite évolue. Dans un troisième temps, l'évolution du rôle des prestations pour invalidité du RRQ dans la transition du travail vers la retraite complète est présentée. Dans un quatrième temps, la clientèle des prestations pour invalidité du RRQ âgée de 55 à 64 ans, qui se trouve pour la plupart en période de transition travail-retraite, est analysée. Dans un cinquième temps, la place des prestations pour invalidité dans cette transition est examinée. Finalement, les constats énoncés dans les sections précédentes sont résumés et les propositions qui étaient incluses dans le document de consultation³¹ sont présentées.

4.1 Prestations pour invalidité du RRQ pour les cotisants âgés de 60 à 64 ans

Lorsqu'une personne se situe dans une période de transition travail-retraite, qu'elle est âgée de 60 à 64 ans et qu'elle présente une incapacité importante, le Régime prévoit actuellement trois types de prestations liées à l'invalidité, chacune comportant des conditions d'admissibilité distinctes. En fonction des conditions d'admissibilité liées aux cotisations et des critères médicaux spécifiques à chaque prestation pour invalidité du RRQ (voir tableau 6), les personnes âgées de 60 à 64 ans peuvent recevoir une rente d'invalidité, une rente d'invalidité 60 ou un MAPI³².

31. Document de consultation «Consolider le Régime pour renforcer l'équité intergénérationnelle», Retraite Québec, 2016

32. LRRQ, art. 95 et 105.0.1.

Tableau 6 Conditions d'admissibilité aux prestations pour invalidité du RRQ

Prestation	Personnes couvertes	Définition de l'invalidité ¹	Cotisations requises
Rente d'invalidité totale	Cotisants âgés de 18 à 64 ans	Incapable d'occuper régulièrement tout emploi (occupation véritablement rémunératrice)	— 2 des 3 dernières années, ou — 5 des 10 dernières années, ou — la moitié de la période cotisable, et au moins pour deux années
Rente d'invalidité 60	Cotisants âgés de 60 à 64 ans	Incapable d'occuper régulièrement le dernier emploi détenu au moment de la cessation de travail en raison d'une invalidité (occupation habituelle rémunérée)	4 des 6 dernières années de la période cotisable
MAPI	Cotisants déjà retraités âgés de 60 à 64 ans	Incapable d'occuper régulièrement tout emploi (occupation véritablement rémunératrice)	4 des 6 dernières années de la période se terminant au début de l'invalidité

1. Outre le caractère grave de l'invalidité, celle-ci doit être prolongée, c'est-à-dire entraîner vraisemblablement le décès ou durer indéfiniment.

Comme la rente d'invalidité est automatiquement convertie en rente de retraite à partir de 65 ans et que le MAPI cesse d'être versé à cet âge, aucune prestation pour invalidité du RRQ ne peut, pour ces raisons, être versée aux personnes âgées de 65 ans et plus.

4.2 Mise en contexte : essor de la transition du travail vers la retraite

Cette mise en contexte permet de mieux saisir le rôle et la place des prestations pour invalidité du RRQ dans cette transition du travail vers la retraite. La transition travail-retraite consiste essentiellement en une période durant laquelle une personne passe progressivement d'un statut de « pleinement » travailleur à un statut de « pleinement » retraité. Autrement dit, cette personne cesse progressivement d'occuper le marché du travail pour le quitter définitivement. C'est pourquoi la transition travail-retraite prend fin avec le retrait définitif du marché du travail. Il faut aussi saisir qu'un arrêt complet du travail sans période de réduction n'est pas assimilé à une transition travail-retraite.

Au cours des dernières décennies, la façon de se retirer du marché du travail a évolué dans la société québécoise. D'ailleurs, les mesures favorisant la transition du travail vers la retraite ont gagné en popularité, tandis que les parcours vers la retraite se sont individualisés et diversifiés. À la fin des années 1990, la retraite progressive a émergé comme mode de retrait du marché du travail. Pour faciliter cette nouvelle approche, des mesures ont été mises en place, entre autres, pour adapter la rente de retraite du RRQ à la transition du travail vers la retraite. Il s'agit notamment de l'accès à la rente de retraite de façon anticipée dans le cadre d'une entente concernant la retraite progressive, du maintien de la cotisation au RRQ dans le cadre d'une retraite

progressive et de l'ajout d'un supplément à la rente de retraite³³. Ces mesures ont permis de reconnaître une nouvelle réalité au sein du RRQ : les bénéficiaires d'une rente de retraite qui continuent à travailler. L'adaptation de la rente de retraite à la transition travail-retraite a culminé avec l'abrogation, depuis 2014, de la condition d'avoir cessé de travailler pour recevoir le versement anticipé de la rente de retraite³⁴.

Plusieurs facteurs ont contribué à l'essor de la transition du travail vers la retraite. Les travailleuses et travailleurs expérimentés sont en meilleure santé et plus scolarisés que les générations qui les précèdent. De plus, les changements apportés aux conditions et à l'environnement de travail, notamment par le développement des nouvelles technologies de l'information et de la communication, rendent le travail physiquement moins exigeant par exemple. Compte tenu de ces facteurs, certaines personnes peuvent se maintenir plus longtemps en emploi ou retourner sur le marché du travail à des âges plus avancés si elles le souhaitent. D'ailleurs, les taux d'activité des personnes âgées de 50 à 69 ans sont en hausse au Québec depuis la fin des années 1990, tel que l'illustre le tableau 7.

Tableau 7 Taux d'activité des hommes et des femmes de 50 à 69 ans et taux globaux pour les personnes de 20 à 64 ans, en 1998 et 2017, au Québec

Année	Hommes				
	50-54 ans	55-59 ans	60-64 ans	65-69 ans	20-64 ans
1998	84,8 %	66,0 %	40,9 %	15,5 %	83,5 %
2017	89,6 %	79,9 %	57,3 %	27,3 %	84,8 %
1998-2017	+ 4,8 %	+ 13,9 %	+ 16,4 %	+ 11,8 %	+ 1,3 %

Année	Femmes				
	50-54 ans	55-59 ans	60-64 ans	65-69 ans	20-64 ans
1998	63,6 %	42,5 %	18,0 %	4,9 %	67,7 %
2017	84,4 %	71,8 %	41,0 %	15,4 %	79,3 %
1998-2017	+ 20,8 %	+ 29,3 %	+ 23,0 %	+ 10,5 %	+ 11,6 %

Source : Statistique Canada, Enquête sur la population active

La transition du travail vers la retraite peut s'opérer dès 55 ans et s'étaler sur quelques semaines ou plusieurs années. Les formes qu'elle emprunte sont particulièrement diverses. En effet, les personnes peuvent occuper le même emploi ou choisir de changer de carrière. Elles peuvent conserver les mêmes fonctions ou opter pour des tâches différentes. Elles peuvent aussi décider de réduire leur niveau d'activité ou leur temps de travail, ou encore d'aménager celui-ci autrement.

33. Loi portant réforme du régime de rentes du Québec et modifiant diverses dispositions législatives, préc., note 34, entrée partiellement en vigueur le 1^{er} janvier 1998; Loi modifiant la Loi sur régime de rentes du Québec et la Loi sur les régimes complémentaires de retraite afin de favoriser la retraite progressive et la retraite anticipée, L.Q. 1997, c. 19, entrée en vigueur le 1^{er} janvier 1998; Loi modifiant la Loi sur les régimes complémentaires de retraite, la Loi sur le régime de rentes du Québec et d'autres dispositions législatives, L.Q. 2008, c. 21.

34. Loi modifiant la Loi sur le régime de rentes du Québec et d'autres dispositions législatives, préc., note 36, art. 22.

Une diminution des revenus de travail est constatée avec l'avancement en âge, tel qu'illustré au tableau 8, ce qui est fréquent chez une personne qui se trouve en période de transition travail-retraite.

Tableau 8 Nombre et gains réels moyens des cotisants au RRQ pour l'année 2015

Groupe d'âge	Répartition des cotisants selon les gains réels				Gains réels moyens
	Moins de 13 400 \$	De 13 400 \$ à 26 800 \$	De 26 800 \$ à 53 600 \$	53 600 \$ ou plus	
	(0 à 24 % du MGA)	(25 à 49 % du MGA)	(50 à 99 % du MGA)	(100 % du MGA)	
	nombre				en \$
50 à 54 ans	45 302	79 687	173 823	200 278	56 893
55 à 59 ans	49 147	80 121	156 199	153 953	53 167
60 à 64 ans	46 139	60 397	87 145	65 081	45 647

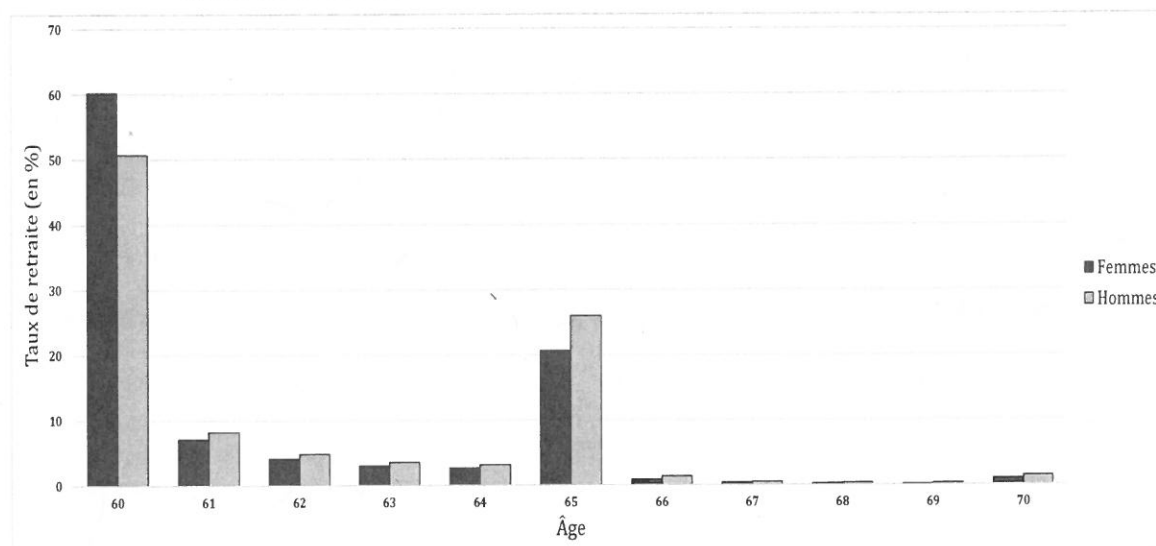
Source : Retraite Québec, Statistiques 2017, Tableau 11 et 12 – Régime de rentes du Québec, 2018

La diminution observée du nombre de cotisants qui ont gagné 50 % ou plus du maximum des gains admissibles (MGA) en fonction de l'âge peut notamment s'expliquer par la réduction du temps consacré au travail ou par le fait qu'une personne occupe un emploi moins rémunéré. D'ailleurs, on constate que le nombre de cotisants qui ont gagné des revenus inférieurs à 25 % du MGA est relativement stable en fonction de l'âge. Pour compenser, partiellement ou entièrement, cette diminution des revenus de travail qui est souvent fréquente au cours de la transition travail-retraite, plusieurs personnes reçoivent des revenus de retraite.

Dans le cas du RRQ, deux phénomènes sont observés : les demandes de rentes sont hâtives et plusieurs bénéficiaires de la rente de retraite travaillent³⁵. Depuis 1997, environ 60 % des femmes et 50 % des hommes demandent leur rente de retraite dès qu'ils ont atteint l'âge minimal d'admissibilité. Le graphique 1 présente les taux de retraite pour le RRQ selon le sexe pour la cohorte qui a 60 ans en 2016.

35. Le **taux de retraite** est la proportion du nombre de personnes qui deviennent bénéficiaires de la rente de retraite à un âge donné par rapport au nombre total de personnes admissibles de cette cohorte. Il est le déterminant principal du nombre de nouveaux retraités au cours d'une année donnée et permet d'établir à quel moment les prestations de retraite deviennent payables. Ce taux est déterminé par cohorte pour les âges de 60 à 70 ans.

Graphique 1 Taux de retraite pour le RRQ des femmes et des hommes selon l'âge, pour la cohorte ayant eu 60 ans en 2016*



* Sont aussi inclus dans ces données les taux de retraite des bénéficiaires dont la rente d'invalidité est transformée automatiquement en rente de retraite à l'âge de 65 ans (6 % des femmes et 8 % des hommes). Les taux de retraite présentés sont des hypothèses qui correspondent aux taux de retraite observés pour les cohortes précédentes et proviennent de l'Évaluation actuarielle du RRQ au 31 décembre 2015.

De plus, la hausse du nombre de bénéficiaires d'une rente de retraite qui travaillent, confirmée par l'évolution des bénéficiaires d'un nouveau supplément à la rente de retraite présentée au tableau 9, vient appuyer cette réalité, soit le cumul plus fréquent des revenus de travail et de retraite à compter de 60 ans.

Tableau 9 Nombre de bénéficiaires d'un nouveau supplément à la rente de retraite, selon l'année et le sexe, en excluant ceux qui ont pris leur retraite dans l'année qui précède

Année	Hommes	Femmes	Total
2010	83 179	50 160	133 339
2011	91 457	56 325	147 782
2012	99 990	63 319	163 309
2013	107 943	69 565	177 508
2014	112 612	73 665	186 277
2015	114 395	75 755	190 150
2016	133 249	90 971	224 220
2017	141 424	96 893	238 317

En dépit des avantages que peut offrir la transition du travail vers la retraite, les personnes de 55 ans ou plus peuvent devoir relever de multiples défis durant cette période. Si elles perdent ou quittent un emploi, elles pourraient avoir des difficultés à s'en trouver un autre, notamment en

raison de l'âgisme qui persiste dans certains milieux de travail, et davantage encore, à dénicher un emploi qui facilite la transition travail-retraite. De plus, la réorientation professionnelle pourrait être difficile, ces personnes étant souvent considérées comme trop âgées pour se recycler.

Quant aux personnes atteintes d'une invalidité ou d'une limitation fonctionnelle importante en fin de vie professionnelle, elles subissent une diminution de leur capacité de travail, ce qui pourrait nuire à leur employabilité pour une entreprise. Les enjeux mentionnés précédemment peuvent donc être plus importants pour elles.

4.3 Évolution du rôle des prestations pour invalidité du RRQ dans la transition du travail vers la retraite

Depuis la mise en place du Régime en 1966, les objectifs des prestations pour invalidité se sont diversifiés. Par l'examen des rentes d'invalidité et du MAPI, il est possible de constater que le rôle des prestations pour invalidité comme mesure de soutien financier dans la transition progressive du travail vers le retrait définitif du marché du travail a progressé.

4.3.1 Rente d'invalidité : mesure couvrant le risque invalidité dans le RRQ

Au moment de la mise en paiement des premières rentes d'invalidité du RRQ en 1970, les personnes intégraient généralement le marché du travail, une fois les études complétées, à un âge relativement jeune et le quittaient définitivement dès la réception des revenus de retraite, après avoir suivi une longue carrière continue à temps plein. Autrement dit, elles travaillaient jusqu'à la réception de la pension de la SV ou, pour les plus chanceuses, d'une rente d'un régime de retraite d'employeurs. Au début des années 1970, l'âge d'admissibilité à la pension de la SV et aux régimes de retraite d'employeurs était habituellement fixé à 65 ans.

À cette époque, on privilégie une conception linéaire du parcours professionnel. Tant qu'une personne demeure sur le marché du travail et qu'elle n'a pas commencé à recevoir ses revenus de retraite, et au plus tard à 65 ans, l'invalidité est considérée comme un risque assurable par le Régime. Dans ce contexte, l'objectif de la rente d'invalidité du RRQ est de protéger les personnes contre la perte de revenus d'emploi en cas d'invalidité. Cette protection financière de base est toutefois modeste et ne vise pas à remplacer la totalité des revenus perdus à cause de problèmes de santé.

Par ailleurs, la protection offerte par la rente d'invalidité est limitée, car elle ne couvre que l'invalidité (totale) qui rend une personne incapable de détenir régulièrement un emploi véritablement rémunérateur et qui doit vraisemblablement entraîner le décès ou durer indéfiniment³⁶. Ainsi, la capacité de travailler doit être réduite de manière très importante, alors que l'invalidité temporaire est exclue du RRQ.

Dès qu'une personne remplit les conditions d'admissibilité à la rente d'invalidité et qu'elle est âgée de moins de 65 ans, le Régime assure le paiement d'une rente. Indépendamment de la situation où se trouve une personne sur son parcours professionnel (que ce soit au début ou en fin de

36. LRRQ, art. 95.

carrière), la rente d'invalidité peut être versée tant que celle-ci n'a pas atteint l'âge d'admissibilité à la pension de la SV³⁷.

Dès la réception de la rente de retraite du RRQ ou l'atteinte de l'âge d'admissibilité à la pension de la SV, le risque assurable qu'est l'invalidité cesse et aucune rente d'invalidité ne peut être versée par la suite, même si la personne se maintient en emploi. La dualité de revenus, soit la réception d'une rente d'invalidité et d'une de retraite du RRQ, n'est donc pas possible. Comme la transition du travail vers la retraite n'est pas un mode habituel de retrait du marché du travail au cours des années 1970 et 1980, la rente d'invalidité ne tenait aucun rôle dans le cadre de cette transition. En fait, elle permet à certains individus d'obtenir des revenus de base en attendant l'admissibilité aux prestations de vieillesse.

4.3.2 Rente d'invalidité 60 : une mesure orientée vers la retraite anticipée

Au début des années 1980, les jeunes faisant partie de la population active connaissaient un taux de chômage très élevé et rencontraient des difficultés à accéder au marché du travail. Pour libérer des postes en vue de créer de l'emploi et, de la sorte, permettre à la main-d'œuvre plus jeune d'intégrer le marché du travail, des mesures de retrait hâtif du marché du travail ont été mises en place dans le Régime : le versement anticipé de la rente de retraite et la définition de l'invalidité basée sur le dernier emploi (invalidité 60). Ces mesures ont permis, à certaines conditions, aux personnes de se retirer du marché du travail dès 60 ans.

En ce qui a trait à l'invalidité 60, entrée en vigueur en 1984, la reconnaissance de la perte de capacité des personnes âgées de 60 à 64 ans à exercer leur emploi a permis à ces personnes, si elles avaient suffisamment cotisé au RRQ, de se retirer du marché du travail pour des raisons de santé. Cette mesure est ainsi axée sur le retrait précoce et définitif du marché du travail des personnes âgées de 60 ans ou plus.

Pour avoir droit à la rente d'invalidité 60, une personne doit être âgée de 60 à 64 ans et avoir cessé d'occuper son dernier emploi habituel rémunérateur³⁸. Tout comme la rente d'invalidité, la rente d'invalidité 60 vise à offrir une protection financière de base contre la perte de revenu en raison de problèmes de santé. De même, le risque invalidité prend généralement fin au plus tard à 65 ans avec l'admissibilité à la pension de la SV ou avec le versement de la rente de retraite du RRQ.

Au cours de cette période, le risque assurable disparaît dès que la personne commence à recevoir une rente de retraite du RRQ, ce qui arrive dans une forte proportion à 60 ans. Ainsi, l'admissibilité à la rente d'invalidité 60 prend fin avec le début du versement de la rente de retraite, indépendamment d'un retour ultérieur sur le marché du travail du bénéficiaire retraité. En conséquence, la protection contre le risque invalidité peut s'arrêter bien avant 65 ans, soit dès l'âge minimal d'admissibilité à la rente de retraite du RRQ fixé à 60 ans.

Avec la mise en place de l'invalidité 60 en 1984, l'objectif de cette mesure ne consiste pas à encourager la transition du travail vers la retraite. Au contraire, elle vise à faciliter la sortie précoce et définitive du marché du travail avant l'âge normal de la retraite. La rente d'invalidité 60

37. Le décès du bénéficiaire ou son rétablissement sont également des motifs de terminaison : LRRQ, art. 166.

38. En 1984, l'invalidité est considérée grave si elle rendait une personne régulièrement incapable d'exercer l'OVR qu'elle détient au moment où elle a cessé de travailler en raison de son invalidité. En 1993, le troisième alinéa de l'article 95 de la Loi sur le RRQ a été modifié par un élargissement de l'occupation visée. Désormais, une personne doit être régulièrement incapable d'exercer l'occupation habituelle rémunérée (rapportant au moins 3 500 \$, sur une base annuelle, en 2018) qu'elle détient au moment où elle cesse de travailler en raison de son invalidité.

permet alors de devancer le retrait du marché du travail pour des raisons de santé. Par conséquent, tout comme la rente d'invalidité, la rente d'invalidité 60 compense, *a posteriori*, la perte de revenu du travailleur qui a quitté définitivement le marché du travail.

4.3.3 Montant additionnel pour invalidité : mesure orientée vers la retraite progressive

En raison des besoins de main-d'œuvre et de l'amélioration notable de l'état de santé des personnes âgées de 60 ans ou plus, différentes mesures ont été adoptées par le gouvernement du Québec pour favoriser le maintien en emploi des travailleuses et travailleurs expérimentés. Entre autres, le Régime a été modifié en 2013 pour permettre aux personnes de 60 à 64 ans qui reçoivent la rente de retraite tout en continuant à travailler d'être protégées en cas d'invalidité. Considérant qu'une majorité de bénéficiaires de la rente de retraite du RRQ demande le versement de cette rente avant 65 ans et que ceux-ci pourraient devenir invalides avant l'âge d'admissibilité à la pension de la SV, le MAPI a été mis en place. Cette prestation s'ajoute donc aux rentes d'invalidité totale ou d'invalidité 60 déjà prévues au RRQ³⁹.

Pour avoir droit au MAPI, le bénéficiaire de la rente de retraite âgé de 60 à 64 ans, dont le délai pour annuler la rente de retraite est expiré, doit être incapable d'exercer tout emploi véritablement rémunérateur (on réfère à la définition de l'invalidité totale). Il doit aussi avoir un attachement récent au marché du travail. En d'autres mots, le bénéficiaire doit maintenir une participation suffisante sur le marché du travail pour être admissible à une éventuelle mesure de remplacement de revenu, ce qui se traduit par l'exigence d'avoir cotisé au moins quatre des six dernières années de la période qui se termine au début de l'invalidité.

Avec l'émergence de la retraite progressive, la frontière entre le statut de travailleur et celui de retraité s'est embrouillée. Pourtant, cette frontière servait à établir le moment où le risque invalidité prenait fin dans le Régime. En effet, le risque assurable cessait avec la réception de la rente de retraite : au plus tôt à 60 ans et au plus tard à 65 ans. Compte tenu de la hausse du nombre de personnes qui reçoivent la rente de retraite tout en continuant à travailler, le risque invalidité existe toujours, et ce, tant et aussi longtemps qu'une personne maintient une participation suffisante sur le marché du travail ou atteint l'âge de 65 ans.

Avec l'ajout du MAPI dans le RRQ, un autre double statut a été implicitement reconnu : le retraité invalide. Bien qu'embryonnaire, le rôle de cette prestation pour invalidité dans la transition du travail vers la retraite semble se définir.

39. En raison des contraintes financières touchant le RRQ, d'autres mesures ont été introduites en 2011, comme l'exigence de maintenir une participation suffisante au marché du travail durant quatre des six dernières années pour avoir accès à la rente d'invalidité 60.

4.4 Clientèle âgée de 55 à 64 ans et transition travail-retraite

Comme mentionnée précédemment, la participation sur le marché du travail des personnes qui se trouvent en transition du travail vers la retraite définitive diminue progressivement. Le fait de se trouver en transition travail-retraite peut, pour plusieurs d'entre elles, impliquer une réduction des revenus d'emploi. Lorsqu'une personne a une incapacité importante au travail au cours de la transition travail-retraite, plusieurs pourraient alors quitter leur emploi. Indépendamment de leur admissibilité aux prestations pour invalidité, plusieurs de ces personnes ne pourront se maintenir ou retourner sur le marché du travail. Or, le fait de ne pas cotiser suffisamment au RRQ réduit l'admissibilité aux prestations pour invalidité.

4.4.1 Effets de la transition travail-retraite sur l'admissibilité aux prestations pour invalidité à compter de 60 ans

Selon le type de prestation pour invalidité du RRQ, les conditions d'admissibilité liées aux cotisations présentées au tableau 10 sont différentes.

Tableau 10 Conditions d'admissibilité liées aux cotisations des prestations pour invalidité du RRQ

Prestations pour invalidité	Cotisations requises
Rente d'invalidité	2 des 3 dernières années de la période cotisable; ou 5 des 10 dernières années de la période cotisable; ou la moitié des années de la période cotisable, et au moins pour deux années.
Rente d'invalidité 60¹	au moins 4 des 6 dernières années de la période cotisable
MAPI	au moins 4 des 6 dernières années de la période se terminant au début de l'invalidité ²

1. Avant 2013, les années de cotisation requises étaient les mêmes que celles exigées pour la rente d'invalidité.
2. Pour le MAPI, la période considérée inclut les mois de réception de la rente de retraite qui précèdent l'invalidité.

Conformément aux conditions d'admissibilité liées aux cotisations pour la rente d'invalidité 60 et le MAPI, une personne doit avoir cotisé au moins quatre des six dernières années de sa période de cotisation. Cette condition implique donc qu'une personne maintienne un attachement récent au marché du travail afin d'être admissible à ces prestations. Pendant quatre des six dernières années de cette période cotisable, les revenus de travail doivent être supérieurs à l'exemption générale de base du RRQ fixée à 3 500 \$. En conséquence, la période de participation au RRQ entre 55 et 59 ans constitue une période cruciale et déterminante quant à l'admissibilité à ces prestations à compter de 60 ans.

En examinant les taux de participation au RRQ après l'âge de 50 ans, une baisse rapide de la participation des personnes cotisantes au RRQ est constatée. Par exemple, le taux de participation à 57 ans a chuté d'environ 10 points de pourcentage par rapport au même taux pour les 50 à

54 ans, selon le tableau 11, soit de 8,8 points de pourcentage pour les hommes et de 12,6 pour les femmes.

Tableau 11 *Pourcentage de cotisants parmi la population du Québec, selon le sexe et le groupe d'âge, moins de 65 ans, de 2011 à 2015*

ANNÉE	ÂGE										
	50 à 54	55	56	57	58	59	60	61	62	63	64
Hommes											
2011	80,6	76,5	73,4	71,6	67,3	64,1	59,4	52	48,4	43,5	40
2012	80,7	78,4	73,9	71,3	68,9	64,4	60,6	53,7	49,2	45,7	40,7
2013	80,8	77,4	75,6	71,3	68,4	65,6	60,4	54,5	50,2	45,6	41,9
2014	80,3	78,0	74,7	72,9	68,3	64,9	61,3	54,5	50,8	46,4	42
2015	80,2	77,6	75,8	72,6	70,3	65,2	61,2	55,5	50,6	47,2	42,5
Femmes											
2011	76,2	70,4	67,6	63,5	58,7	54,1	48,7	40,4	35,5	31	26,4
2012	76,7	73,2	67,1	65	60,6	55,3	50,1	42,4	36,9	32,6	28,2
2013	77,3	72,7	69,5	64,3	61,7	56,8	51,1	43,5	38,5	33,6	29,2
2014	77,5	74,0	69,1	66,5	60,9	58	52,5	44,5	39,7	34,8	30,3
2015	78,0	73,5	70,9	66,5	63,3	57,4	53,7	45,8	40,4	35,9	31,0

Source : Retraite Québec, Statistiques 2017 – Régime de rentes du Québec, 2018

Ainsi, un nombre significatif de personnes quittent la population active avant d'avoir atteint 60 ans. Jusqu'en 2012, une personne qui avait cessé de travailler complètement depuis plusieurs années pouvait plus facilement être admissible à la rente d'invalidité 60 en raison des conditions d'admissibilité liées aux cotisations, qui étaient plus larges.

Par ailleurs, comme un bénéficiaire d'une rente de retraite est généralement inadmissible⁴⁰ à la rente d'invalidité et que plus de 50 % des personnes cotisantes ont commencé à recevoir la rente de retraite, le taux d'admissibilité à la rente d'invalidité, après 60 ans, diminue rapidement.

Avec les modifications apportées aux conditions de cotisations requises pour la rente d'invalidité 60 et l'ajout d'un MAPI depuis 2013, une condition d'admissibilité propre à la transition travail-retraite, soit l'exigence d'un attachement récent au marché du travail, a été mise en place dans le RRQ. Cette exigence implique qu'une personne doit demeurer minimalement sur le marché du travail pour être admissible à certaines prestations. Cette exigence minimale est d'avoir gagné des revenus de travail supérieurs à 3 500 \$ au cours de quatre des six dernières

40. Il est possible d'annuler une rente de retraite en paiement à certaines conditions lorsqu'une demande de rente d'invalidité est présentée, principalement lorsque l'invalidité débute dans les six mois qui suivent le début de versement de la rente de retraite.

années de sa période cotisable⁴¹. Rappelons que le montant de 3500 \$ est inchangé depuis 1998. Il est donc de plus en plus facile d'atteindre ce seuil, compte tenu de la hausse des salaires.

En examinant la participation des personnes cotisantes au RRQ en 2014, il est possible de déterminer la population admissible à l'invalidité 60 et au MAPI sur la base de la condition d'attachement récent au marché du travail. Ces données confirment qu'avec l'avancement en âge, de moins en moins de personnes remplissent cette condition, comme il est illustré au tableau 12.

Tableau 12 Pourcentage de la clientèle ayant cotisé au RRQ pendant quatre des six dernières années, selon l'âge et le sexe, en 2014

Âge ¹	Homme	Femmes
55 ans	76,8 %	76,3 %
56 ans	76,3 %	75,6 %
57 ans	75,2 %	73,7 %
58 ans	74,0 %	71,6 %
59 ans	71,2 %	66,9 %

1. Il s'agit des personnes nées entre 1955 et 1959.

Le retrait prématuré du marché du travail au cours de la période de 55 à 59 ans, qu'il soit volontaire ou involontaire, entraîne une baisse des taux d'admissibilité à l'invalidité 60 et au MAPI en raison de la nouvelle condition liée aux cotisations.

D'ailleurs, cette baisse illustre l'incidence de la diminution de la participation sur le marché du travail des personnes en cours de transition du travail vers la retraite définitive. Entre 55 et 59 ans, le pourcentage des hommes qui remplissent cette condition à compter de 60 ans baisse d'un peu plus de 5 points de pourcentage. Quant aux femmes, la baisse de ce pourcentage peut sembler plus importante, mais ces données ne reflètent toutefois pas la hausse importante des taux d'activité des générations de femmes plus jeunes. La hausse de l'activité des femmes fait en sorte que de plus en plus de femmes satisfont le critère d'admissibilité lié aux cotisations.

Par conséquent, un individu ayant cessé son emploi depuis quelques années ne devrait plus être couvert par un programme visant le remplacement du revenu de travail. La baisse du taux d'admissibilité s'explique notamment par les travailleurs qui ont pris une retraite définitive avant 58 ans ou qui bénéficient d'une indemnité d'assurance invalidité privée depuis une longue période.

Comme mentionné précédemment, les taux d'admissibilité à l'invalidité 60 et au MAPI, présentés au tableau 13, devraient augmenter de façon importante dans les prochaines années en raison de la hausse de l'activité attendue de ces groupes d'âge. Les projections de l'évaluation actuarielle indiquent que les taux d'admissibilité selon le critère de cotisation au cours des 4 des 6 dernières années devraient s'améliorer rapidement. Dès 2030, 80 % des hommes et 73 % des femmes maintiendront leur admissibilité au-delà de 60 ans.

41. Si la personne a des périodes exclues à l'intérieur des six dernières années, l'examen de la condition de gains inclut des années antérieures selon la loi RRQ.

Tableau 13 Taux d'admissibilité à certains types de prestation, à l'âge de 60 ans, selon le sexe (%)

Année	Proportion de la population admissible à la rente d'invalidité totale		Proportion de la population admissible à la rente d'invalidité 60		Proportion des bénéficiaires de la rente de retraite admissibles au montant additionnel pour invalidité	
	Hommes	Femmes	Hommes	Femmes	Hommes	Femmes
2016	85,9	81,4	72,5	63,8	62,7	52,0
2017	88,0	84,1	75,3	66,2	65,0	53,7
2018	88,5	84,7	75,8	66,6	65,8	54,2
2019	90,1	86,1	77,0	68,0	66,8	55,2
2020	90,8	86,4	77,2	68,5	67,1	55,8
2021	91,5	86,9	77,2	69,5	67,7	56,5
2022	92,0	87,2	78,0	70,3	68,3	57,2
2023	92,2	87,3	78,5	70,9	68,7	57,7
2024	92,4	87,5	78,9	71,4	69,1	58,2
2025	92,5	87,6	79,3	71,9	69,4	58,6
2030	92,5	87,6	80,7	73,6	70,7	60,2
2035	92,6	87,7	81,4	74,8	71,3	61,3
2040	92,6	87,7	82,0	76,3	71,7	62,6
2045	92,6	87,8	82,4	77,6	72,2	63,8
2050	92,6	87,8	82,8	78,6	72,5	64,8

Source : Retraite Québec, Évaluation actuarielle du Régime de rentes du Québec au 31 décembre 2015, p. 86

4.4.2 Personnes invalides en transition travail-retraite

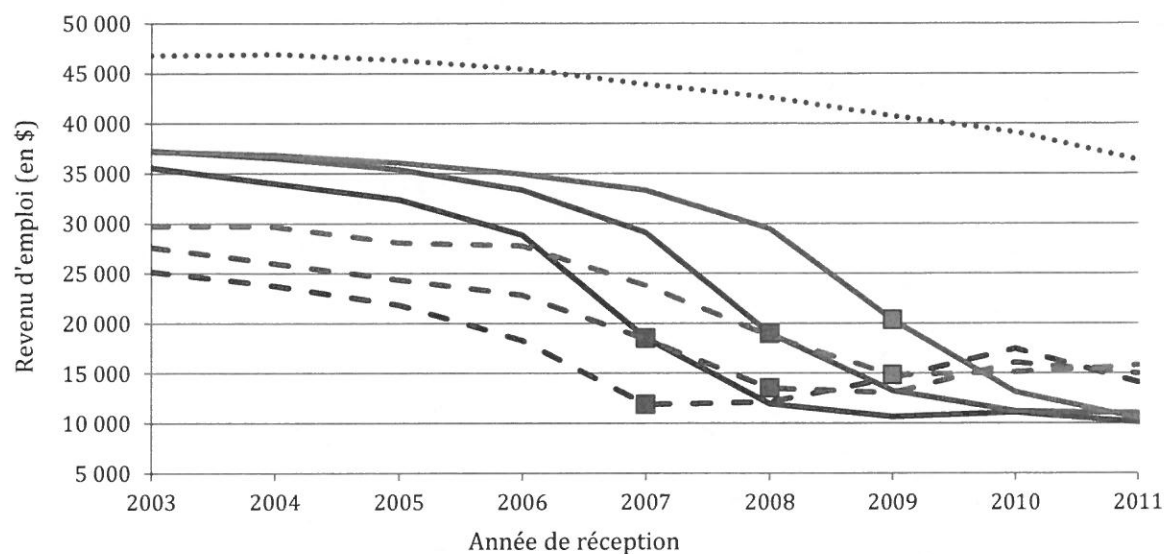
Lorsqu'une personne âgée de 55 à 64 ans présente une incapacité, il est fort probable qu'elle ne retournera pas sur le marché du travail à temps plein, indépendamment de l'acceptation ou du refus de sa demande de prestation pour invalidité du RRQ.

Tel que l'illustre le graphique 2, le salaire du demandeur a souvent diminué avant même qu'il demande une rente d'invalidité. Les personnes invalides (acceptées) sont peu nombreuses à retourner sur le marché du travail. D'ailleurs, les revenus d'emploi que gagnent ces personnes se situent aux alentours du seuil fixé pour déterminer l'occupation véritablement rémunératrice (critère de la définition de l'invalidité totale). Par exemple, en 2011, ce seuil était de 13 840 \$. La situation est comparable pour les personnes invalides âgées de 60 à 64 ans, mais le revenu d'emploi moyen est encore plus faible.

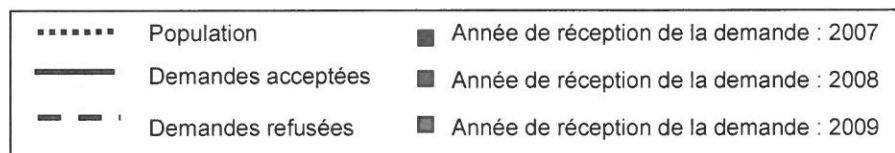
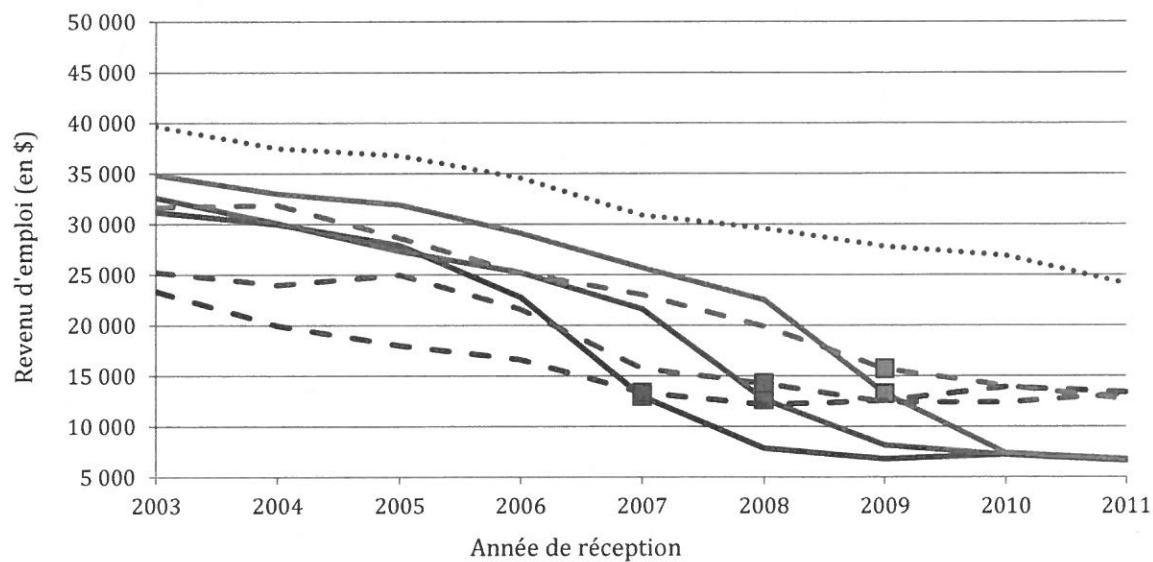
Chez les demandeurs refusés, certaines de ces personnes, âgées de 55 à 59 ans, réintègrent le marché du travail, mais leur revenu demeure bien inférieur à celui observé avant l'année de la demande. Ce revenu demeure faible, en se situant en moyenne à 15 000 \$. Dans le cas des demandes refusées entre 60 et 64 ans, les personnes ne maintiennent qu'une faible proportion de leur participation antérieure à l'année de la demande, mais le revenu d'emploi tend à se stabiliser à un niveau légèrement plus faible que celui des personnes de 55 à 59 ans. Plusieurs personnes âgées de 60 à 64 ans dans cette situation tendent alors à faire une demande de rente de retraite du RRQ pour combler la baisse de revenu global pouvant résulter de l'invalidité.

Graphique 2 Revenu moyen d'emploi de la population et des personnes invalides âgées de 55 à 64 ans dont la demande a été acceptée ou refusée selon l'année de réception de la demande (2007, 2008 ou 2009)

De 55 à 59 ans



De 60 à 64 ans



Source : Régie des rentes du Québec, Évolution de la clientèle de la rente d'invalidité de 1970 à 2010, 2015

4.5 Place des prestations pour invalidité du RRQ dans la transition du travail vers la retraite

Lorsqu'une personne se situe dans une période de transition progressive du travail vers la retraite définitive, qu'elle est âgée de 60 à 64 ans et qu'elle présente une incapacité importante de travailler, le Régime prévoit actuellement trois types de situations liées à l'invalidité. Comme les conditions d'admissibilité diffèrent pour chacune des prestations, la situation de deux cotisants ayant des profils similaires peut diverger sur le plan de l'admissibilité et du montant de prestation reçu.

4.5.1 Cohérence dans le traitement des dossiers

Lorsque les conditions d'admissibilité aux prestations pour invalidité du RRQ sont analysées, quelques divergences dans les exigences requises sont relevées. Ces situations découlent principalement de l'obligation d'avoir cessé de travailler au moment de faire une demande de rente d'invalidité 60, ce qui a des incidences sur le maintien en emploi.

- **Obligation d'avoir cessé de travailler au moment de la demande de la rente d'invalidité 60**

Premièrement, une personne cotisante âgée de 60 à 64 ans doit avoir cessé de travailler au moment de faire une demande de rente d'invalidité 60. Si elle travaille toujours au moment de cette demande, l'étude de sa demande d'invalidité 60 ne sera pas permise. Cette condition n'est pas exigée pour la rente d'invalidité totale ou le MAPI. Lorsqu'on se rapporte au tableau 14, l'étude de la demande est permise dans certains cas, et ce, même si la personne cotisante travaille au moment de faire sa demande de rente, le tout étant conditionnel aux revenus de travail.

Tableau 14 Grille décisionnelle sur l'étude de la demande, selon le type de prestations pour invalidité

Type de prestation pour invalidité	Cotisant qui travaille au moment de la demande	Revenus de travail	Étude de la demande
Rente d'invalidité totale et MAPI	non	0 \$	oui
	oui	Moins de 16 030 \$ ¹	oui
	oui	De 16 030 \$ ¹ ou plus	non
Rente d'invalidité 60	non	0 \$	oui
	oui	Moins de 3 500 \$ ²	oui ³
	oui	De 3 500 \$ ² ou plus	non

1. Seuil de revenus en 2018 pour définir une occupation véritablement rémunératrice

2. Exemption générale du RRQ et seuil pour considérer que l'occupation habituelle est rémunérée

3. Pour être reconnu « invalide 60 », le cotisant doit avoir cessé de travailler. Toutefois, Retraite Québec peut ignorer des revenus de travail inférieurs à 3 500 \$ s'ils proviennent d'une occupation différente de celle retenue pour déterminer l'invalidité.

Lorsque la personne travaille au moment de faire sa demande de rente, l'étude de la demande de la rente d'invalidité et du MAPI est permise si les revenus tirés de l'emploi ne sont pas véritablement rémunérateurs, c'est-à-dire qu'ils sont inférieurs à 16 030 \$ (en 2018)⁴². Quant à

42. Si les revenus d'une personne invalide étaient véritablement rémunérateurs, elle ne pourrait pas être reconnue invalide par Retraite Québec : voir LRRQ, art. 96 et 166.

l'invalidité 60, l'étude de la demande de rente n'est pas permise si les revenus de la personne cotisante dépassent l'exemption générale de base du RRQ de 3 500 \$.

Deuxièmement, l'obligation d'avoir cessé de travailler au moment de faire une demande de rente d'invalidité 60 limite la possibilité pour la personne de se maintenir minimalement en emploi tout en recevant sa prestation. Pourtant, une telle participation serait potentiellement possible étant donné que l'invalidité visée par cette rente est moins sévère que l'invalidité totale. Pour remplir les conditions d'admissibilité relatives au volet médical de l'invalidité, les conditions sont plus exigeantes pour l'invalidité totale comparativement à celles de l'invalidité 60. Dans le premier cas, une personne doit être incapable de détenir une OVR, autrement dit d'exercer tout emploi véritablement rémunérateur. Quant au second, une personne doit être incapable d'exercer son occupation habituelle rémunérée, c'est-à-dire son dernier emploi.

Autoriser l'étude de l'invalidité sans rompre totalement le lien d'emploi permet, en quelque sorte, de reconnaître une capacité résiduelle de travail à une personne invalide qui travaille au moment de faire sa demande de rente d'invalidité totale ou du MAPI. Selon les critères de l'invalidité 60, il faut être en présence d'une incapacité d'occuper le dernier emploi et non tout emploi, cette nuance étant importante.

Rappelons également que les conditions applicables après le début de la rente sont plus souples. En effet, une personne dont la demande a été acceptée et dont le versement de la rente a débuté peut recommencer à travailler, son emploi ne devant pas lui procurer de gains véritablement rémunérateurs. Quant aux bénéficiaires d'une rente d'invalidité ou d'un MAPI, ils peuvent travailler au moment de la demande, de même qu'après le début du versement de la prestation pour invalidité. Tout comme la rente d'invalidité 60, l'emploi en question ne doit pas devenir une OVR. Aussitôt qu'une personne exerce un emploi véritablement rémunérateur pendant au moins trois mois, elle cesse d'être invalide⁴³.

Compte tenu des changements socioéconomiques et démographiques, comme la diminution de la population âgée de 20 à 64 ans d'ici 2030, les progrès en santé et l'amélioration des conditions de travail, le maintien en emploi des travailleuses et travailleurs expérimentés doit être encouragé. Dans ce contexte, l'objectif initial de la rente d'invalidité 60, dans les années 80, soit de faciliter le retrait définitif du marché du travail des personnes invalides âgées de 60 ans ou plus ne concorde pas avec les objectifs actuels qui visent le maintien à l'emploi.

4.5.2 Différences dans le traitement des dossiers

Les conditions d'admissibilité aux prestations pour invalidité du RRQ comportent certaines variations dans le traitement des demandes d'invalidité. Ces situations dépendent surtout de la réception, ou non, de la rente de retraite du RRQ.

Dès lors que la rente de retraite du RRQ est en paiement et qu'il n'est plus possible d'annuler la demande de rente⁴⁴, les possibilités d'être admissible à une prestation pour invalidité sont réduites. En effet, les bénéficiaires d'une rente de retraite depuis plus de six mois qui deviennent invalides avant l'âge de 65 ans peuvent uniquement demander un MAPI, puisqu'aucune personne

43. LRRQ, art. 96 et 166.

44. LRRQ, art. 139.1.

ne peut être admissible à une rente d'invalidité si une rente de retraite lui est payable⁴⁵ et qu'elle ne peut plus être annulée.

Selon les conditions d'admissibilité au MAPI, une personne doit notamment avoir cotisé quatre des six dernières années de sa période cotisable et avoir une invalidité totale. En ce qui a trait au critère d'admissibilité concernant les cotisations, celles exigées pour le MAPI ne sont pas les mêmes que celles pour la rente d'invalidité. En particulier, le critère lié aux cotisations du MAPI est plus exigeant que celui de la rente pour une invalidité totale.

Quant au critère médical du MAPI, il est plus exigeant que celui de la rente d'invalidité 60. Pour qu'un bénéficiaire de la rente de retraite âgé de 60 à 64 ans qui travaille puisse recevoir un MAPI, il doit satisfaire le volet médical de l'invalidité totale, c'est-à-dire présenter une incapacité à exercer une OVR. Selon cette définition de l'invalidité, tout emploi pouvant être exécuté par le bénéficiaire est considéré, et non seulement le dernier emploi qu'il a occupé. Toutefois, la personne non bénéficiaire d'une rente de retraite qui devient invalide à partir de 60 ans et qui ne peut plus exercer son dernier emploi pourra être admissible à la rente d'invalidité 60, si elle satisfait l'ensemble des critères d'admissibilité.

Ainsi lorsque les conditions d'admissibilité au MAPI sont mises en parallèle avec celles de la rente d'invalidité ou de la rente d'invalidité 60, le traitement accordé aux bénéficiaires de la rente de retraite diffère des personnes qui ne sont pas encore bénéficiaires.

4.6 Principaux constats concernant les prestations pour invalidité du RRQ et la transition du travail vers la retraite

Ce n'est que tout récemment, avec la mise en place du MAPI en janvier 2013, qu'un rôle formel a été attribué à une prestation pour invalidité du RRQ dans la transition du travail vers la retraite. Jusqu'en 2012, la rente d'invalidité et la rente d'invalidité 60 tenaient un rôle plus secondaire dans le cadre de cette période de transition. À compter de leur réception, le bénéficiaire est censé ne plus avoir une occupation véritablement rémunératrice. Dans les faits, cela lui permet quand même d'occuper un emploi dont le revenu mensuel est inférieur à 16 030 \$ en 2018.

Pour les personnes qui décidaient, avant 2013, de combiner la rente de retraite du RRQ et un revenu de travail, la rente d'invalidité ne jouait plus de rôle. En effet, dès la réception de la rente de retraite du RRQ, et au plus tard à 65 ans, le risque assurable qu'est l'invalidité cesse et plus aucune rente d'invalidité ne peut être versée par la suite, même si le travailleur ou la travailleuse se maintient en emploi. D'ailleurs, la Loi sur le RRQ prévoit qu'une personne n'est pas admissible à la rente d'invalidité ou à la rente d'invalidité 60 si une rente de retraite lui est payable⁴⁶ et qu'elle ne peut plus être annulée.

Avec le MAPI, une protection financière de base est accordée au bénéficiaire d'une rente de retraite âgé de 60 à 64 ans qui cotise au RRQ et qui devient invalide. Comme une majorité de personnes demandent leur rente de retraite avant 65 ans et continuent à travailler, le risque invalidité demeure présent au cours de cette période où plusieurs de ces personnes se trouvent en transition progressive du travail vers le retrait définitif du marché du travail.

45. LRRQ, art. 106.2.

46. LRRQ, art. 106.2.

Comme les personnes peuvent devenir invalides, que ce soit selon la définition de l'invalidité totale ou selon la définition de l'invalidité 60, au cours de cette période de transition, et que l'indemnisation de ces personnes est toujours nécessaire, le rôle des prestations pour invalidité du RRQ doit être maintenu et pourrait même être élargi.

Par ailleurs, des distinctions sont observées entre les personnes selon qu'elles reçoivent ou non la rente de retraite au moment de déterminer leur admissibilité ou encore selon le type d'invalidité (totale ou 60). Un traitement différent est complexe à comprendre dans un contexte de transition du travail à la retraite où certaines personnes peuvent souhaiter recevoir leur rente de retraite sans cesser de travailler.

Avec la multiplication des formes de transition du travail vers la retraite au cours des dernières décennies, le fait que de plus en plus de personnes cumulent des revenus de travail et de retraite devrait encourager un réexamen de la place qu'occupent les prestations pour invalidité du RRQ dans cette période de transition. Indépendamment du type de situation d'invalidité, tant et aussi longtemps que les bénéficiaires de la rente de retraite âgés de moins de 65 ans continuent à travailler, l'admissibilité à une prestation d'invalidité devrait être sujette à des conditions similaires. À cet égard, ce réexamen pourrait inclure une simplification et une uniformisation de la protection en cas d'invalidité à partir de 60 ans.

4.7 Consultation publique de 2017

Lors de la consultation publique tenue en janvier 2017, il a été proposé de poursuivre les adaptations du RRQ propres à la transition travail-retraite, notamment de « [s]implifier et [d']uniformiser la protection en cas d'invalidité à partir de l'âge minimal d'admissibilité à la rente de retraite ». Cette proposition était en lien avec les travaux préliminaires de ce chapitre de la présente évaluation.⁴⁷

« Étant donné l'amélioration notable de l'état de santé des personnes âgées de 60 ans ou plus et les changements positifs apportés aux conditions et à l'environnement de travail, il paraît opportun d'encourager la main-d'œuvre à se maintenir en emploi au-delà de cet âge, dans le respect de sa capacité résiduelle de travail. Ainsi, certains paramètres du Régime méritent d'être revus afin de conserver une protection adéquate en cas d'invalidité et d'adapter les prestations pour invalidité du RRQ.

Lorsqu'une personne se trouve dans une période de transition progressive du travail vers la retraite définitive, qu'elle est âgée de 60 à 64 ans et qu'elle devient invalide, le Régime prévoit actuellement trois types de situations liées à l'invalidité. Pour chacune de ces situations, les conditions d'admissibilité diffèrent.

Afin de simplifier la protection en cas d'invalidité qui est offerte aux personnes à compter de l'âge minimal d'admissibilité à la rente de retraite du RRQ et d'adapter les prestations pour invalidité aux différentes formes de transition du travail vers la retraite, une couverture uniforme est envisagée. Ainsi, une prestation pour invalidité serait versée aux personnes qui

47. Document de consultation « Consolider le Régime pour renforcer l'équité intergénérationnelle », Retraite Québec, 2016

sont incapables d'exercer leur emploi habituel rémunéré et qui auraient maintenu un attachement récent au marché du travail, peu importe si elles reçoivent une rente de retraite ou non. Cette mesure permettrait d'élargir la protection en cas d'invalidité, car elle inclurait notamment les personnes qui cotisent au RRQ tout en recevant leur rente de retraite.

Au cours de la transition du travail vers la retraite, le versement d'une prestation pour invalidité aurait pour objectif de reconnaître la baisse importante de la capacité de travailler d'une personne, de même que les conditions pénibles de certains emplois. De plus, cela permettrait de maintenir en emploi les personnes qui ont une capacité réduite de travail et leur apporterait un soutien financier de base par rapport à leur revenu antérieur. Un montant correspondant au montant additionnel pour invalidité (MAPI) s'ajouterait ainsi à la rente de retraite. »

CHAPITRE 5 CONCLUSION GÉNÉRALE

À titre de programme d'assurance sociale, le principal objectif du RRQ est de protéger les travailleurs et travailleuses contre la perte de revenus qui résulte de la vieillesse (rente de retraite), du décès (prestations de survivants) et de l'invalidité (prestations pour invalidité). La protection de base offerte en invalidité par le RRQ vise les cas où la capacité de travailler est affectée par des problèmes de santé. Dans le cadre du rapport d'évaluation de programme, nous avons tenté de déterminer si la couverture du programme d'invalidité du RRQ est cohérente et répond aux objectifs visés.

Nous avons considéré dès le départ que la protection financière de base en cas d'invalidité offerte par le RRQ est toujours pertinente. Annuellement, Retraite Québec reçoit un nombre important de demandes de rente pour une invalidité, ce qui permet d'affirmer que le programme d'invalidité du RRQ est toujours approprié à ce jour, tout comme au moment de la mise en place du RRQ à la fin des années 1960. En effet, les possibilités qu'une personne devienne invalide au cours de sa carrière professionnelle existent, l'indemnisation en cas d'invalidité étant, par voie de conséquence, encore nécessaire.

De plus, le fait de couvrir différents types de situation (invalidité totale ou invalidité 60) permet d'offrir une protection relativement variée en invalidité. Dès lors qu'une personne satisfait aux conditions d'admissibilité de la rente d'invalidité, de la rente d'invalidité 60 ou du MAPI, elle peut recevoir une de ces prestations du RRQ. Le montant de ces prestations assure une couverture de base à tous les travailleurs au Québec. Au moment de la mise en place du Régime, il a d'ailleurs été décidé que le montant versé pour invalidité ne visait pas à couvrir la totalité des revenus perdus en raison de l'invalidité, mais bien une partie de ceux-ci.

Le volet médical des limitations fonctionnelles est déterminant lors de l'évaluation de l'invalidité totale en raison de la définition de l'invalidité au sens du RRQ. Ainsi, le programme d'invalidité du RRQ offre une protection financière de base aux personnes dont la capacité de travailler est affectée par des problèmes de santé importants.

Les prestations d'invalidité entre 60 et 64 ans ont grandement évolué depuis le début du Régime. Depuis le versement des premières rentes d'invalidité en 1970, les prestations pour invalidité du RRQ ont été modifiées à quelques reprises afin notamment de les adapter aux changements socioéconomiques et démographiques de la société québécoise, changements qui ont une incidence sur le Régime. Par exemple, la mise en place du MAPI a eu pour effet de reconnaître un certain rôle aux prestations pour invalidité du RRQ dans la transition du travail vers la retraite définitive du marché du travail. Toutefois, offrir une protection en cas d'invalidité plus adaptée pour les personnes qui transitent progressivement du travail vers la retraite, tel que proposé dans la consultation de 2017, pourrait être réexaminé lors de la prochaine consultation.

En considérant l'essor de la transition travail-retraite depuis les dernières décennies, l'adaptation des prestations pour invalidité à cette période semble essentielle. Actuellement, le Régime prévoit trois prestations en cas d'invalidité pour les personnes âgées de 60 à 64 ans qui deviennent invalides. Chacune de ces prestations comportant des conditions d'admissibilité distinctes. De plus, certaines conditions d'admissibilité ont pour effet, entre autres, de complexifier la transition du travail vers la retraite des personnes qui conserve une capacité résiduelle de travailler. Comme les prestations pour invalidité du RRQ ont toujours un rôle à jouer dans la transition du travail, il y a lieu d'examiner la possibilité d'apporter des modifications pour assurer une meilleure cohésion entre les diverses prestations pour la clientèle âgée de 60 à 64 ans.

ANNEXE 1 FONDEMENTS HISTORIQUES ET OBJECTIFS DE LA RENTE D'INVALIDITÉ DU RRQ

Cette annexe expose un historique de la rente d'invalidité, ce qui inclut une description de ses fondements et de ses objectifs au moment de la conception du RRQ.

Devant les problèmes vécus par les personnes vivant dans la pauvreté et le besoin, et dont la situation de fait pouvait découler de plusieurs facteurs comme l'invalidité et la vieillesse, l'adoption de normes sur la sécurité sociale est devenue nécessaire pour leur venir en aide et leur assurer une certaine protection. Bien qu'embryonnaires au début du 20^e siècle, les normes sur la sécurité sociale se sont développées avec l'émergence de l'État-providence, et surtout au cours de la période qui a suivi la Deuxième Guerre mondiale.

Au départ, les normes sur la sécurité sociale ne couvraient qu'une faible proportion de la population. Mais au fil des années, ces normes se sont progressivement étendues à l'ensemble des personnes qui, pour diverses raisons, avaient besoin d'aide. Initialement conçue comme instrument visant à assurer un niveau minimal de bien-être aux personnes les plus pauvres, la sécurité sociale est devenue un réel outil de promotion du développement économique, de la cohésion sociale et de la démocratie⁴⁸.

1.1 Mise en place de l'assistance publique et de l'assurance sociale relatives à l'invalidité au Québec

Jusqu'aux années 1920, les personnes en besoin vivant au Québec devaient s'appuyer sur le secours, en nature et en services, apporté par leurs familles. En cas d'incapacité de la famille, il était possible de compter sur l'aide de l'Église, de même que des institutions religieuses, et des municipalités, notamment par l'intermédiaire des institutions de bienfaisance (par exemple, les hôpitaux et les comités paroissiaux). À cette époque, l'aide consentie par le gouvernement en matière d'assistance sociale était parcimonieuse et relativement arbitraire.

En raison de l'importance des problèmes liés à l'indigence au Québec, le gouvernement a alors adopté la Loi de l'assistance publique en 1921, qui devenait ainsi la première tentative de systématisation de l'assistance gouvernementale. Cette loi instituait la contribution financière tripartite (c'est-à-dire de l'État, des municipalités et des institutions) à l'entretien des personnes admissibles à l'assistance. Cette loi cherchait, entre autres, à alléger le fardeau financier que rencontraient les institutions de bienfaisance.

Avec la hausse constante et fulgurante des coûts liés à l'assistance publique et la crise économique de 1930 qui sévissait, le gouvernement du Québec a décidé d'instituer, en 1930, la Commission

48. Par la sécurité sociale, un revenu minimum est garanti pour remplacer le revenu qu'une personne ne touche plus à cause de la survenance d'un risque. Les normes sur la sécurité sociale ont ainsi créé, au profit de tous les travailleurs, un ensemble de garanties contre un certain nombre de risques susceptibles d'affecter leur vie active (soit de la réduire, soit de la supprimer) en raison d'une incapacité de travailler et, en conséquence, leurs possibilités de gagner des revenus. Ces garanties permettent alors aux travailleurs, et les personnes à leur charge, de vivre autrement que dans la pauvreté. Les garanties offertes par la sécurité sociale visent donc à rétablir, jusqu'à un niveau raisonnable, le niveau de vie des travailleurs dont la capacité au travail est atteinte par un risque, et non à maintenir le même niveau de vie n'eût été la survenance du risque.

des assurances sociales de Québec, présidée par Me Édouard Montpetit. Cette commission était chargée d'étudier la question de l'établissement d'un système d'assurances sociales au Québec⁴⁹. Dans le cadre de son mandat, la Commission s'est penchée sur trois domaines, dont les assurances sociales, comme l'assurance du vieil âge et l'assurance contre l'invalidité.

Tout en reconnaissant le rôle et la place de l'assistance publique, la Commission Montpetit privilégie le recours à l'assurance sociale pour assurer une certaine sécurité financière aux personnes touchées par quelques risques, et pour réduire les dépenses gouvernementales rattachées à l'assistance publique. En ce qui a trait plus spécifiquement à l'assurance du vieil âge, la Commission recommande l'institution d'un système contributoire et obligatoire d'assurance vieillesse au Québec, de préférence à un système d'assistance pour remédier, notamment, à la pauvreté chez les personnes âgées. De plus, elle encourage fortement le gouvernement en place à accepter et mettre en œuvre la Loi fédérale de 1927 sur les pensions de vieillesse.

Quant à l'invalidité, le septième et dernier rapport de la Commission Montpetit aborde ce risque en même temps que la question de l'assurance maladie. Après avoir analysé quelques régimes européens et la situation au Canada, la Commission reconnaît que l'invalidité et la maladie sont couvertes par l'assurance volontaire, plutôt que par l'assurance obligatoire. De plus, la couverture du risque invalidité ne semble pas répandue, puisque ce dernier est lourd à porter et exige des calculs précis de même que la constitution de caisses spéciales.

En dépit d'un consensus pour l'assurance obligatoire relative à la maladie et l'invalidité, la Commission recommande au gouvernement de ne pas établir d'un seul coup toute la série des assurances sociales, mais d'y aller par étapes. Ainsi, la Commission propose, dans un premier temps, l'adoption d'une loi élargissant les pouvoirs des sociétés de secours mutuel en regard de l'assurance maladie, sociétés qui seraient subventionnées à même des contributions gouvernementales, patronales et ouvrières. Doté de cette expérience, le gouvernement pourrait, par la suite et après un délai de cinq ans, étudier la possibilité d'imposer l'assurance obligatoire en y incorporant de nouveaux risques, comme l'invalidité.

Avec l'entrée progressive du gouvernement fédéral dans le champ de compétences de la législation sociale (sécurité de la vieillesse) et le dépôt du rapport de la Commission des assurances sociales de Québec en 1933, de nouveaux programmes d'assistance, visant notamment les personnes invalides, ont vu le jour. Il faut toutefois attendre l'année 1937 pour que le gouvernement du Québec adopte une première loi qui offre des prestations aux personnes invalides. Suivant la Loi instituant l'assistance aux mères nécessiteuses⁵⁰, une femme pouvait recevoir une allocation, si son mari était déclaré invalide, incarcéré ou déserteur. C'est également en 1937 que le gouvernement fédéral a modifié les dispositions de la Loi sur les pensions de vieillesse afin de pouvoir verser, en vertu d'un programme conjoint fédéral-provincial, des allocations aux personnes aveugles⁵¹.

49. Voir la Loi concernant la création d'une commission chargée d'étudier un système d'assurance sociale pour la province, S.Q. 1930 (20 Geo. V), c. 14 : entrée en vigueur le 4 avril 1930.

50. S.Q. 1937 (1 Geo. VI), c. 81. À l'époque, le Québec était une des rares provinces du Canada à ne pas avoir adopté de loi sur la question.

51. En 1951, le gouvernement fédéral a décidé d'adopter une loi distincte sur l'assistance aux aveugles; le gouvernement du Québec a procédé de même: Loi des allocations aux aveugles, S.Q. 1951-1952 (15-16 Geo. VI), c. 4.

En 1954, le programme conjoint fédéral-provincial d'aide aux invalides est adopté et le Québec y adhère immédiatement en adoptant la Loi concernant l'aide aux personnes invalides. Avec ce programme, les personnes invalides sont spécifiquement couvertes par une mesure d'assistance publique. Pour recevoir une allocation, une personne devait être considérée comme étant invalide d'une façon totale et permanente. Ainsi, elle devait être atteinte d'une infirmité majeure physiologique, anatomique ou psychologique, constatée par un examen médical objectif. De plus, l'invalidité devait vraisemblablement durer indéfiniment sans amélioration sensible, et la personne devait être gravement empêchée, en raison de son infirmité, de se livrer à l'activité d'une vie normale⁵².

Outre ces mesures d'assistance, les personnes invalides peuvent recourir, si les conditions d'admissibilité sont remplies, aux régimes provinciaux d'indemnisation en cas d'accidents du travail et à la loi fédérale sur les pensions destinées aux anciens combattants pour recevoir une prestation. Jusqu'aux débuts des années 1960, les lois qui concernent, directement ou indirectement, l'invalidité reposent sur des mesures d'assistance dont l'application est limitée à des groupes restreints de personnes. Autrement dit, la législation sociale tend à catégoriser les personnes invalides selon la cause immédiate de l'invalidité, et ce, pour des raisons de commodité administrative, plutôt que d'élaborer un tout cohérent. Par ailleurs, plusieurs de ces mesures reposent sur une collaboration entre le gouvernement fédéral et celui des provinces, malgré le fait que les mesures sociales relèvent exclusivement de la compétence législative des provinces.

1.2 Développement d'un régime provincial de rentes contributives et transportables

Avec l'arrivée au pouvoir de M. Jean Lesage en 1960, le gouvernement du Québec décide de moderniser le Québec et de trouver des solutions aux problèmes de l'inadéquation de la sécurité sociale au Québec. Ainsi, un comité présidé par le juge Émile Boucher, chargé de revoir l'ensemble des programmes et mesures d'assistance sociale, est formé en 1961.

Publié en 1963, le rapport du Comité d'étude sur l'assistance publique (aussi connu sous le nom du Rapport Boucher) mentionne que les niveaux d'aide sociale sont plus élevés au Québec, comparativement aux autres provinces canadiennes. Selon le comité, cette réalité résulte de plusieurs facteurs socioéconomiques et psychologiques : le mauvais état de santé de la population, la faiblesse de l'économie québécoise, le bas niveau d'éducation et, dans une certaine mesure, la mentalité des gens (attitude quémandeuse).

Après avoir étudié les différents programmes et mesures d'assistance sociale au Québec, le comité recommande l'abrogation de plusieurs lois d'assistance sociale, dont la Loi concernant l'aide aux personnes invalides, en vue d'élaborer un programme plus cohérent et, de la sorte, éviter le cloisonnement, le chevauchement, les complications et les délais inutiles. Ainsi, le comité propose l'adoption d'une nouvelle loi qui absorberait l'ensemble des lois sociales similaires.

Le comité recommande en plus de reconnaître, dans sa législation sociale, la réadaptation individuelle et communautaire afin de favoriser la réintégration des personnes invalides à la vie active. Même si cette réadaptation pouvait être plus complexe et coûteuse que le versement d'une allocation, et qu'elle ne pouvait pas être pratiquée dans tous les cas, le comité est d'avis qu'elle

52. Voir la Loi sur les invalides, 2-3 Eliz. II, c. 55; Loi concernant l'aide aux personnes invalides, S.Q. 1954 (3-4 Eliz. II), c. 9.

était indispensable pour plusieurs personnes puisque, à long terme, elle s'avérait plus économique que l'assistance permanente.

Suivant les constats et recommandations du Comité d'étude sur l'assistance publique, l'invalidité demeure toujours sous le couvert de l'assistance sociale. En fait, il faut attendre les travaux du Comité interministériel d'étude sur le Régime des rentes, présidé par Me Wheeler Dupont, pour que l'invalidité relève de l'assurance sociale, au lieu de l'assistance publique.

Parallèlement aux travaux du Comité d'étude sur l'assistance publique, le gouvernement du Québec a, en novembre 1962, mis sur pied le Comité d'étude sur les caisses de retraite obligatoires et transférables, chargé d'étudier l'élaboration d'un programme provincial de pensions transportables⁵³. Préoccupé par l'immixtion du gouvernement fédéral dans le champ de compétence exclusive du Québec de la sécurité sociale, le gouvernement du Québec souhaitait créer un programme de pensions qui tient compte des spécificités du Québec⁵⁴. Présidé par Me Wheeler Dupont, ce comité devait constituer un dossier sur la question du régime de pensions transférables et de suivre de près le développement de la législation sur le sujet, notamment du projet de loi ontarien sur les régimes de retraite transférables visant les entreprises de 15 salariés et plus⁵⁵.

La période qui a suivi, soit de juin 1963 à juin 1964, se caractérise par des négociations intensives entre le gouvernement fédéral et les provinces, surtout avec le Québec, ainsi que de la conclusion d'une entente sur la création d'un régime de pensions transportables. En réaction au discours du Trône de mai 1963 prononcé par M. Lester B. Pearson (premier ministre du Canada) annonçant l'intention du gouvernement fédéral d'établir un régime de pensions transportables national, une motion a été déposée, en juin 1963, demandant au gouvernement du Québec d'établir un régime provincial de pensions transportables par l'adoption d'une loi sur la question en vue de protéger les droits du Québec. Cette motion n'a toutefois pas été adoptée, car le gouvernement était d'avis qu'il avait entrepris les mesures nécessaires pour créer un tel régime.

Au début juillet 1963, le Comité d'étude sur les caisses de retraite obligatoires et transférables dépose un rapport d'étape contenant les grandes lignes du futur Régime de rentes du Québec. Ayant écarté le projet ontarien de régimes de rentes transportables, le Comité a conçu un avant-projet de régime de rentes universel, obligatoire, contributif et à avantages transférables. L'administration du régime serait confiée à l'État pour en assurer l'efficacité et garantir aux travailleurs une saine gestion des montants investis. Étant universel et obligatoire, le modèle québécois assurerait une protection de base à tous les travailleurs qui ont atteint l'âge de la retraite. Le régime proposé serait financé par des cotisations proportionnelles au revenu de travail, et le principe de la transférabilité garantirait la conservation des droits des cotisants, indépendamment de leur emploi et lieu de travail.

53. Doté d'un nouveau mandat, ce comité devient, en juillet 1963, le Comité interministériel d'étude sur le Régime de rentes.

54. Il est intéressant de préciser qu'une année plus tard, soit en 1963, le gouvernement fédéral formait un groupe de travail interministériel chargé de se prononcer sur un régime de pensions de vieillesse, de survivant et d'invalidité pour l'ensemble du Canada.

55. Le Comité d'étude sur les caisses de retraite obligatoires et transférables a conclu que le projet ontarien était inapplicable au Québec, car il ne respectait pas les deux grands principes d'un régime de retraite moderne, soit l'universalité et la transférabilité, et impliquait d'importantes fuites de capitaux vers l'Ontario, entre autres.

Pour éviter que le gouvernement fédéral n'empiète dans le domaine de la sécurité sociale, M. Lesage a rappelé à M. Pearson l'épineux problème des compétences législatives, les réticences qu'il avait à l'égard du régime national de rentes proposé par le gouvernement fédéral et de ses implications. Il a alors demandé à ce dernier de retarder le dépôt du projet de loi pour que la question soit discutée lors d'une conférence fédérale-provinciale. En dépit de cet avertissement, le gouvernement fédéral est allé de l'avant avec le dépôt du premier projet de Régime de pensions du Canada (RPC) en juillet 1963. Ce projet de loi ne contenait aucune disposition sur les prestations d'invalidité et de survivants, car le gouvernement ne disposait pas des pouvoirs constitutionnels l'autorisant à intervenir dans ce domaine⁵⁶.

À la fin juillet 1963, le gouvernement du Québec s'est fermement opposé à l'établissement d'une caisse nationale de retraite lors de la conférence fédérale-provinciale. M. Lesage a, d'ailleurs, profité de cette plateforme pour déclarer officiellement que le Québec se préparait à établir, dans les plus brefs délais, une caisse publique et universelle de retraite pour la province.

En vue de poursuivre les travaux réalisés par le Comité d'étude sur les caisses de retraite obligatoires et transférables, le gouvernement a officiellement créé le Comité interministériel d'étude sur le Régime des rentes, toujours dirigé par Me Wheeler Dupont. Le principal mandat du comité interministériel consiste à étudier la formation d'une caisse de retraite publique et universelle sur la base de calculs d'actuaire et de contribution. Pour officialiser le tout, une motion en vue de l'établissement d'une telle caisse de retraite a été déposée et adoptée à l'unanimité devant l'Assemblée nationale du Québec en août 1963.

En mars 1964, un deuxième projet de RPC (soit le projet de loi C-75) visant la création d'un programme exhaustif de pension de vieillesse payable aux cotisants et aux survivants a été déposé, puis approuvé, devant le Parlement fédéral. Lors de la conférence fédérale-provinciale de mars-avril 1964, le gouvernement du Québec a présenté son projet de Régime de rentes du Québec (RRQ), régime plus vaste que celui soumis par le gouvernement fédéral. En fait, le RRQ projeté offrait une protection plus large et des prestations plus complètes que le deuxième projet de RPC. Les participants de la conférence ont tellement été emballés par le projet de RRQ, recommandé par le comité Dupont, que ce projet a servi d'assise aux discussions qui ont suivi la conférence.

C'est au cours d'avril 1964 que les négociations entre les gouvernements fédéral et québécois se sont intensifiées, pour finalement aboutir à une entente sur le régime de rentes contributives⁵⁷. L'entente conclue entre Ottawa et Québec a permis d'uniformiser les deux régimes de rentes. Une réelle coordination était recherchée par les parties en vue d'arriver le plus possible à une parfaite conformité des modalités d'application des deux régimes, notamment au regard des cotisations et des prestations, dont les prestations d'invalidité et de survivants. Comme ces régimes contenaient des prestations accessoires et que le gouvernement fédéral ne pouvait légiférer en la matière, une demande de modification constitutionnelle a été déposée devant le Parlement britannique pour

56. En mai 1951, la modification constitutionnelle (soit l'ajout du paragraphe 94A à la Loi constitutionnelle de 1867) adoptée, avec l'accord de toutes les provinces du Canada, autorisait le Parlement fédéral à légiférer concurremment avec les provinces en matière de pensions de vieillesse uniquement. À la suite de cette modification, le gouvernement fédéral a mis en place le programme de la Sécurité de la vieillesse.

57. Le 20 avril 1964, le gouvernement fédéral et du Québec ont annoncé simultanément l'entente intervenue le 11 avril 1964 sur la constitution d'un régime de rentes contributives.

élargir la compétence fédérale sur la question des pensions et prestations accessoires, tout en préservant la compétence exclusive des provinces sur le même sujet⁵⁸.

Quelques jours après la fin des négociations avec le gouvernement fédéral, le rapport du Comité interministériel d'étude sur le Régime de rentes du Québec (aussi connu sous le nom du rapport Dupont) est déposé (le 24 avril 1964). Inspiré par les principales normes internationales sur la sécurité sociale⁵⁹, le Régime de rentes du Québec proposé dans le Rapport Dupont traite de trois risques distincts, mais complémentaires, soit la retraite, l'invalidité et le décès. Plutôt que d'aborder séparément chacun de ces risques, le rapport suggère, en se fondant sur le principe de l'assurance sociale, de les regrouper dans un régime qui forme un tout et de partager leurs frais parmi toute la collectivité.

Selon le Comité interministériel, le Régime de rentes du Québec doit assurer au cotisant lors de sa retraite, en raison de sa vieillesse ou d'une invalidité, ou lors de son décès, la continuation d'une partie de son revenu permettant ainsi le maintien, pour lui et sa famille, de conditions de vie qui ont une certaine relation avec celles qui existaient durant sa vie active. Le régime proposé ne cherche donc pas à assurer la continuation du niveau de vie, mais plutôt une partie de celle-ci (cette nuance est importante).

En ce qui a trait plus particulièrement à la rente d'invalidité, le Comité interministériel d'étude sur le Régime de rentes du Québec reconnaît l'importance d'inclure ce volet dans le régime proposé, car le besoin de protection en invalidité prolongée ne pouvait être assuré par les compagnies d'assurance. De plus, le coût de cette protection était assez élevé et le nombre de travailleurs adéquatement protégés contre ce risque relativement faible. Ainsi, le Comité a recommandé que :

- a) i) le travailleur reçoive une rente en cas d'invalidité, s'il a atteint son 60^e anniversaire de naissance et s'il a versé des cotisations au Régime au cours d'un minimum de deux années,
et
- ii) le montant de la rente d'invalidité soit égal à 25 % du revenu moyen ajusté du travailleur. Le montant du revenu moyen ajusté est calculé au 60^e anniversaire du travailleur ou au début de l'invalidité s'il devient invalide après son 60^e anniversaire de naissance,
et
- iii) le paiement de la rente soit discontinué si le travailleur cesse d'être invalide avant son 65^e anniversaire de naissance,
et
- iv) lorsque le paiement de la rente d'invalidité cesse conformément à l'alinéa (iii), il ne soit point tenu compte dans le calcul du revenu moyen ajusté aux fins de la rente de retraite de la période pendant laquelle le travailleur a été invalide;

58. Cette deuxième modification apportée à l'article 94A de la Loi constitutionnelle de 1867 a été adoptée en juillet 1964.

59. Voir principalement la *Recommandation n° 67 sur la garantie des moyens d'existence* de 1944 et la *Convention n° 102 concernant la norme minimum de la sécurité sociale* de 1952. Dès la création de l'Organisation internationale du Travail (OIT) en 1919, la sécurité sociale faisait partie de son mandat et plusieurs normes ont été adoptées depuis. D'ailleurs, le préambule de la *Constitution de l'OIT* (1919) consacre la nécessité d'améliorer les conditions de travail, notamment par les pensions de vieillesse et d'invalidité. Entre 1919 et 1939, l'OIT adopte plusieurs conventions et recommandations qui touchent séparément les principaux risques sociaux (maternité, accidents du travail, maladies professionnelles, maladie, vieillesse, invalidité, décès du soutien de famille et chômage). Il faut toutefois attendre l'adoption de la *Recommandation n° 67* et de la *Convention n° 102* pour regrouper tous ces risques dans un système unifié de sécurité sociale et, corrélativement, dans un même texte normatif.

- b) un taux distinct de cotisation égal à $\frac{3}{4}$ de 1 % des revenus cotisables soit fixé, aux fins de prestations d'invalidité;
- c) la Régie soit obligée de tenir un compte séparé aux fins d'invalidité;
- d) la Régie soit tenue de faire les études nécessaires et de faire les recommandations qu'elle jugera appropriées dans les trois ans suivant l'adoption de la loi pour que les dispositions relatives à l'invalidité soient (*sic*) complétées.

Les dispositions sur les prestations aux invalides présentées dans le rapport Dupont étaient plutôt sommaires et ne constituaient qu'un début de solution. Selon le Comité interministériel, l'administration des rentes d'invalidité et la nécessaire coordination avec le programme d'assistance aux invalides et la Loi des accidents du travail l'empêchaient de présenter, au moment du dépôt du rapport, une solution complète et satisfaisante sur la rente d'invalidité⁶⁰. D'ailleurs, le Comité a invité la future Régie des rentes à faire des études et des recommandations appropriées sur la rente d'invalidité dans les trois années suivant l'adoption de la loi sur le régime de rentes.

1.3 Élaboration et adoption du Régime de rentes du Québec

En juin 1964, le gouvernement du Québec présente une résolution sur le Régime de rentes contributives pour y décrire les grands principes du RRQ⁶¹. Le contenu de cette résolution reprend sensiblement les recommandations du rapport Dupont, à quelques différences près. Par exemple, une personne peut recevoir la rente d'invalidité à tout âge, et non seulement à partir de 60 ans. De plus, la résolution renferme peu d'informations sur la rente d'invalidité et prévoit que :

- cette rente ne sera accordée qu'à partir du 1^{er} janvier 1971;
- le travailleur devra verser au moins deux ans de cotisation au RRQ et au moins une année de cotisation par trois années possibles;

et

- le montant de cette rente sera établi comme suit :
 - un montant de base de 25 \$ par mois,
 et
 - un montant égal à 75 % de la rente de retraite que le cotisant aurait reçue.

Bien que la résolution adoptée à l'unanimité expose sommairement la rente d'invalidité, une lettre de M. Pearson l'accompagnant permet d'obtenir plus de détails sur son contenu. En effet, cette lettre y expose l'entente convenue par les deux niveaux de gouvernement sur le régime de rentes

60. Le Comité interministériel d'étude sur le Régime de rentes du Québec a été fortement influencé par les constats et recommandations du rapport Boucher sur l'assistance publique du Québec. À titre d'exemple, il se fonde sur les facteurs qui expliquaient les niveaux d'aide sociale plus élevés au Québec (le mauvais état de santé de la population, la faiblesse de l'économie québécoise de même que la mentalité des gens) pour justifier les difficultés à administrer les prestations aux invalides au Québec. De plus, le Comité interministériel s'est inspiré des expériences américaines et suisses qui ont respectivement attendu 20 années et 13 années avant de mettre en place le volet invalidité dans leur programme de sécurité sociale.

61. Un projet de loi sur le Régime de rentes du Québec était souhaité par le parti de l'Opposition. Or, l'élaboration d'un tel projet avait été retardée pour deux raisons : d'une part, le gouvernement du Québec voulait accommoder le gouvernement fédéral et, d'autre part, il attendait les recommandations du comité Dupont, déposées en avril et mai 1964.

contributives, ce qui inclut les prestations accessoires. Les prestations d'invalidité y sont ainsi décrites :

Montant des prestations	Prestation uniforme (en commençant par 25 \$ par mois), plus 75 % de la pension rattachée aux gains pour la période ouvrant droit à la pension, depuis le début du Régime (ou à l'âge de 18 ans) jusqu'à la date d'invalidité, avec une allocation de 10 % d'après les dispositions d'exclusion. Le montant uniforme cesserait au moment de la demande des prestations de la Sécurité de la vieillesse.
Admissibilité	Cette mesure vise à faire admettre toute invalidité de nature médicale qui est si prolongée et si grave que la personne est incapable de garder un emploi rémunérateur convenable. La personne n'a donc pas besoin d'être complètement invalide pour ne pas pouvoir faire un travail rémunérateur suffisant.
Âge	Les prestations seront payables à partir de l'âge de 20 ans et à partir de 1971.
Statut	Les cotisations doivent être payées pour au moins deux années civiles, et pour au moins un an sur trois des années de la période donnant droit à la pension avant que les prestations ne soient versées.
Durée du versement des prestations	Le versement des prestations cesserait dès la fin de l'invalidité. À l'âge de 65 ans, tous les bénéficiaires pourraient transférer leurs réclamations aux prestations de retraite de base si le changement leur est favorable. Ce transfert pourrait être effectué, que l'on réclame ou non la Sécurité de la vieillesse, et il se ferait automatiquement au moment où l'on réclamerait les prestations de la Sécurité de la vieillesse.
Exclusion de l'invalidité	La période donnant droit à la pension aux fins du calcul des prestations de la retraite ne comprendra pas une période pendant laquelle le cotisant a reçu une prestation d'invalidité.
Prestations relatives aux indemnisations pour les accidents du travail	Chaque province adapterait sa propre législation sur les indemnisations aux accidentés du travail afin de tenir compte des prestations d'invalidité aux ayants droit.

Le 29 juin 1964, le gouvernement du Québec met sur pied le Conseil consultatif sur le Régime de rentes du Québec, sous la responsabilité de M. Claude Castonguay et présidé par Me Wheeler Dupont. Le principal mandat du Conseil consultatif consiste à donner suite au rapport du Comité interministériel sur le Régime de rentes du Québec afin de procéder, dans les plus brefs délais, à l'élaboration et la mise en place d'une régie provinciale de caisses de retraite.

Bien qu'une entente soit intervenue en avril 1964 entre Ottawa et Québec sur les principes d'un régime de rentes contributives, les rencontres se sont poursuivies tout au long des travaux du Conseil consultatif, soit de juin 1964 à août 1965, pour discuter et compléter la rédaction des projets de loi respectifs et des détails en lien avec le régime de rentes. Ces rencontres visaient à prévoir l'équivalence des régimes de rentes fédéral et québécois, à protéger les droits et prestations des participants, de même qu'à favoriser la mobilité interprovinciale des travailleurs. Lors de ces discussions, les modifications les plus importantes apportées aux recommandations du rapport Dupont se rapportent aux rentes d'invalidité. Il a notamment été décidé de :

- ne pas exiger de test de cessation de travail pour obtenir la rente d'invalidité;
- cesser le versement des rentes d'invalidité à l'âge de 65 ans, mais de ne prévoir aucune restriction d'âge entre 18 et 65 ans;
- cesser la période cotisable le mois où l'invalidité est reconnue par la Régie des rentes du Québec, avec une possibilité de rétroagir dans le temps, soit de remonter jusqu'à six mois avant la demande d'invalidité;
- mettre en place un plafond de combinaison des rentes qui sera revu annuellement;
- prévoir un délai de carence : le versement de la rente d'invalidité commencera au cours du 4^e mois qui suit celui durant lequel le travailleur est devenu invalide;
- exiger d'un travailleur, pour être admissible à la rente d'invalidité, de verser des cotisations au cours de cinq années civiles, pendant cinq des 10 dernières années et pendant un tiers du nombre d'années pendant lesquelles il était en mesure de contribuer;
- mettre en place une rente d'enfant de cotisant invalide;
- établir des règlements qui portent sur :
 - les conditions selon lesquelles une prestation est et demeure payable,
 - l'évaluation de l'invalidité et le paiement des frais engagés lors de cette évaluation,
 - l'obligation pour le requérant de se soumettre à la réadaptation et les conséquences en cas de refus sans raison valable, ainsi que le paiement des frais de cette réadaptation,
 - le versement des prestations pendant la réadaptation,
- et
- l'autorisation à un requérant d'occuper un emploi « thérapeutique » pendant la réadaptation.

En ce qui a trait à la définition de l'invalidité donnant droit à une rente, elle s'est davantage précisée. Pour recevoir une rente d'invalidité, cette invalidité doit être suffisamment grave et prolongée pour empêcher le cotisant de remplir une occupation régulière et suffisamment rémunératrice.

Quant à la réadaptation des personnes reconnues invalides par la Régie des rentes du Québec, le Conseil consultatif est d'avis que le Québec ne possédait pas les rouages nécessaires pour réaliser cette recommandation contenue dans la lettre de M. Pearson datée de juin 1964. En effet, depuis la parution du rapport Boucher, la proportion de personnes handicapées n'avait cessé de croître. En plus, le rapport Dupont recommandait un mouvement concerté dans le secteur de la réadaptation des personnes handicapées. D'ailleurs, le Conseil consultatif a recommandé que les ressources déjà en place (c'est-à-dire les cliniques de diagnostic, de soins, de physiothérapie et psychothérapie, les services de placement spécialisés, etc.) soient utilisées, plutôt qu'un service de réadaptation créé au sein de la future Régie des rentes. De même, il a recommandé la mise en place d'un comité avec les ministères chargés de l'assistance sociale aux invalides, de l'éducation, de la santé et du travail en vue de coordonner l'action de l'ensemble de ces ressources.

Une fois la modification élargissant la compétence fédérale en matière de pensions et de prestations additionnelles adoptée en juillet 1964, les travaux législatifs du gouvernement fédéral en vue de l'adoption du RPC se sont enclenchés, en août 1964, avec le dépôt d'un troisième projet de loi (projet de loi C-136) pour se terminer avec l'adoption du RPC en avril 1965. Près d'un mois

plus tard, soit le 21 mai 1965, le gouvernement Lesage dépose le Livre blanc présentant en détail le Régime de rentes du Québec devant l'Assemblée législative. Les travaux législatifs se sont déroulés en juin et la Loi sur le régime de rentes du Québec⁶² (ci-après Loi sur le RRQ) est sanctionnée le 15 juillet 1965. Finalement, ces deux régimes de rentes, tant le RPC que le RRQ, sont entrés en vigueur le 1^{er} janvier 1966. Quant à la rente d'invalidité du RRQ, les premières prestations ont été versées en mai 1970, soit au cours de la 5^e année d'existence du Régime⁶³. Ainsi, par l'adoption de cette loi, le Québec se dotait d'un programme d'assurance contributif accessible à l'ensemble des travailleurs, et jetait les bases d'une politique cohérente de sécurité du revenu en accord avec les principes modernes de la sécurité sociale.

1.4 Objectifs du Régime de rentes du Québec et principales caractéristiques de la rente d'invalidité

Régime d'assurance sociale universel, obligatoire, contributif et transférable, le RRQ vise à protéger les travailleurs, de même que les personnes à leur charge, contre la perte de revenus résultant de la vieillesse, de l'invalidité ou du décès. Une relation doit donc exister entre le revenu des cotisants et le montant des prestations accordées. En effet, cette relation permet aux bénéficiaires de maintenir un niveau de vie relié, dans une certaine mesure, à celui dont ils jouissaient avant la survenance de l'un des risques couverts par le Régime.

En ce qui a trait plus particulièrement à l'invalidité, les concepteurs du RRQ ont jugé nécessaire d'incorporer ce risque important pour les travailleurs et alors mal couvert par les assurances privées. D'une part, le problème occasionné par l'invalidité est complexe et très aigu par rapport à celui de la retraite, car le travailleur doit non seulement s'acquitter de ses obligations vis-à-vis de sa famille, mais doit également faire face aux frais médicaux liés à son invalidité. D'autre part, la couverture privée du risque invalidité de longue durée par l'industrie de l'assurance des personnes demeure plutôt limitative, et lorsque cette protection existe, elle génère des coûts élevés. C'est pourquoi peu de travailleurs sont protégés contre le risque invalidité.

Outre ces raisons, d'autres facteurs ont milité en faveur de l'incorporation de la rente d'invalidité dans le RRQ, notamment :

- un souci de protéger les travailleurs à faible revenu;
- l'importance de l'aspect social du RRQ, autant que de l'aspect actuariel. Par exemple, les parties uniformes (de la rente d'invalidité et de la rente de conjoint survivant) et les rentes d'enfant sont intégrées au RRQ en dépit de l'absence de lien entre les cotisations et les prestations. Celles-ci sont plutôt financées par l'ensemble des cotisants;
- un souci particulier à l'égard des travailleurs non assurables. Considérant qu'une partie de la population active était composée de travailleurs non assurables et qu'une proportion relativement importante était sans protection, le gouvernement du Québec a jugé bon d'intervenir dans le domaine de l'assurance invalidité;
- une volonté de distinguer l'assurance sociale de l'assistance sociale. Contrairement aux programmes d'assistance qui interviennent de façon personnalisée auprès des personnes invalides, le volet assurance invalidité du RRQ est administré avec une certaine distance et de manière impersonnelle, et cela, sans égard aux conditions particulières du milieu et

62. S.Q. 1965 (13-14 Eliz. II), c. 24, et devenue ultérieurement RLRQ, c. R-9; ci-après LRRQ.

63. En fait, un cotisant devait avoir versé des cotisations au RRQ pendant au moins cinq années pour être admissible à la rente d'invalidité, d'où la date d'entrée en vigueur distincte pour cette rente. Rappelons que la Suisse a attendu 13 années avant de verser les premières prestations d'invalidité, tandis que les États-Unis ont attendu 20 ans.

aux circonstances spéciales pouvant entourer la demande. De plus, l'assistance offerte n'est pas exclusivement financière alors que l'assurance l'est.

À l'origine, la rente d'invalidité du RRQ est devenue le premier programme général d'assurance publique sur l'invalidité au Québec. En reposant sur le principe de l'assurance, cette rente vise à garantir au travailleur un niveau de revenu convenable qui répond, en partie, à ses besoins en cas d'invalidité.

Suivant la Loi sur le RRQ de 1966, une rente d'invalidité est versée à une personne cotisante, âgée de 18 à 65 ans, qui a cotisé au RRQ pour au moins cinq années, au moins un tiers du nombre total d'années comprises entièrement ou partiellement dans sa période cotisable et, lorsque ce nombre total d'années est supérieur à dix, pour au moins cinq des dix dernières années⁶⁴. De plus, elle doit être déclarée atteinte d'une invalidité physique ou mentale grave et prolongée; cette invalidité doit l'empêcher de détenir une occupation véritablement rémunératrice (ci-après OVR) et vraisemblablement entraîner le décès ou durer indéfiniment⁶⁵.

Relativement au montant de la rente d'invalidité, il comprend deux parties : une partie uniforme de 25 \$ par mois et une partie variable reliée au revenu (soit 75 % de la rente de retraite à laquelle la personne cotisante aurait eu droit à 65 ans)⁶⁶. Selon les concepteurs du RRQ, la partie uniforme de la rente d'invalidité est légitime, car la partie variable ne s'ajoute à aucun autre programme pour assurer une rente d'invalidité de base, contrairement à la rente de retraite qui s'ajoute à la pension de la Sécurité de la vieillesse. Ainsi, un minimum de protection et un revenu modeste de base sont, dans une certaine mesure, assurés aux personnes invalides. D'ailleurs, l'octroi d'une partie uniforme explique les conditions d'admissibilité, quant aux cotisations, plus exigeantes que celles requises pour la rente de retraite.

Le paiement de la rente d'invalidité commence à compter du quatrième mois suivant celui où le bénéficiaire devient invalide⁶⁷; ce délai de carence est notamment nécessaire pour éliminer les cas qui, au moment de la demande, semblaient être une invalidité permanente, mais qui, dans les faits, n'étaient qu'une incapacité partielle permanente ou une incapacité temporaire. Par la suite, le paiement de cette rente cesse avec le décès du bénéficiaire ou avec la fin de l'invalidité, mais au plus tard à 65 ans, car la rente d'invalidité est convertie en rente de retraite⁶⁸. Par ailleurs, les mois – où une rente d'invalidité est versée – ne sont pas considérés aux fins du calcul de la rente de retraite⁶⁹.

Conformément à la Loi sur le RRQ de 1966, la Régie des rentes du Québec disposait d'un pouvoir réglementaire en matière de réadaptation des bénéficiaires invalides. Elle pouvait « déterminer les conditions de paiement d'une rente d'invalidité, y compris les examens périodiques et les mesures raisonnables de réadaptation auxquels doit se soumettre le bénéficiaire »⁷⁰. Outre la

64. LRRQ de 1966, art. 120.

65. LRRQ de 1966, art. 109.

66. LRRQ de 1966, art. 134-138.

67. LRRQ de 1966, art. 172.

68. LRRQ de 1966, art. 173.

69. LRRQ de 1966, art. 111, 115, al. 2 et 138.

70. LRRQ de 1966, art. 226 (j). Ce pouvoir réglementaire a été abrogé en janvier 1973 : voir Loi modifiant le Régime de rentes du Québec, L.Q. 1972, c. 53, art. 63.

rente d'invalidité, le RRQ compte une rente de veuf invalide et une rente d'enfant à la charge d'un cotisant invalide⁷¹.

Avant de présenter, à l'annexe 2, les principales modifications apportées à la rente d'invalidité depuis son entrée en vigueur en janvier 1966, il convient de présenter deux tableaux récapitulatifs : l'un qui met en parallèle les événements marquants du développement du RRQ et du RPC (tableau 15), et l'autre qui rappelle l'évolution des modalités d'application de la rente d'invalidité, de ses balbutiements jusqu'à son adoption en 1965 (tableau 16).

71. La rente d'enfant à charge d'un cotisant invalide (RECI) est une rente complémentaire à la rente d'invalidité. Elle a pour but d'augmenter la rente d'invalidité tant que les enfants du cotisant invalide ne sont pas en mesure de subvenir à leurs propres besoins. En 1966, le montant de la RECI est le même que la rente d'orphelin, soit de 25 \$ par mois pour chacun des quatre premiers orphelins et de 12,50 \$ pour chacun des autres enfants. Elle est versée aux enfants célibataires âgés de moins de 18 ans ou de moins de 25 ans s'ils poursuivent sans interruption leurs études dans une école ou une université.

Tableau 15 Séquence historique de l'élaboration du Régime de rentes du Québec et du Régime de pensions du Canada

Dates	Québec	Ottawa
1960		
	Idée d'une caisse centrale de retraite inscrite au programme du Parti libéral du Québec	
1961		
	Formation du Comité d'étude sur l'assistance publique (Boucher)	
1962		
	Formation du Comité d'étude sur les caisses de retraite obligatoires et transférables (Dupont)	
septembre		Discours du Trône (M. Diefenbaker) annonçant l'intention du gouvernement d'instaurer un régime national de pension de vieillesse à participation avec prestations aux invalides et aux survivants
1963		
		Formation d'un groupe de travail interministériel chargé de se prononcer sur un régime national de pensions de vieillesse, de survivant et d'invalidité
mai		Discours du Trône (M. Pearson) annonçant l'intention du gouvernement d'établir un régime national de pensions transportables
juin	Dépôt du rapport du Comité d'étude sur l'assistance publique au Québec Dépôt d'une motion demandant au gouvernement d'établir un régime provincial de pensions transportables (motion rejetée)	
juillet	Dépôt du rapport d'étape du Comité d'étude sur les caisses de retraite obligatoires et transférables Formation du Comité interministériel d'étude sur le Régime de rentes (Dupont)	Dépôt du premier Livre blanc sur le RPC – aucune disposition sur l'invalidité
juillet	Conférence fédérale-provinciale portant notamment sur la question d'une caisse nationale de retraite	
août	Adoption unanime d'une motion en vue de l'établissement d'une caisse de retraite publique et universelle	

Dates	Québec	Ottawa
1964		
mars		Dépôt du deuxième Livre blanc sur le RPC (projet de loi C-75)
mars-avril	Conférence fédérale-provinciale portant notamment sur la question du régime de rentes contributives	
avril	Entente fédérale québécoise sur le régime de rentes contributives	
avril	Dépôt du rapport Dupont (volume 1; volume 2 déposé en mai 1964)	
juin	Adoption unanime d'une résolution de l'Assemblée législative en faveur de la mise en place du Régime de rentes du Québec Formation du Conseil consultatif sur le Régime de rentes du Québec	
juillet		Adoption par le Parlement britannique d'une modification élargissant la compétence fédérale en matière de pensions et prestations accessoires
août		Dépôt du troisième Livre blanc sur le RPC (projet de loi C-136)
novembre		1 ^{re} et 2 ^e lecture du projet de loi C-136
1965		
novembre 1964 – février 1965		Comité spécial du Sénat et de la Chambre des communes chargé d'étudier le projet de loi C-136
mars		3 ^e lecture du projet de loi C-136
avril		Sanction du projet de loi C-136 – Loi instituant au Canada un régime général de pensions de vieillesse et de prestations supplémentaires payables aux cotisants et à leur égard (RPC)
mai	Dépôt du Livre blanc et du projet de loi 50 sur le RRQ – 1 ^{re} lecture	
juin 1965	2 ^e lecture et Comité plénier spécial sur le projet de loi 50 sur le RRQ	
juillet	Sanction du projet de loi 50 – Loi sur le régime de rentes du Québec	
août	Fin des travaux du Conseil consultatif sur le Régime de rentes du Québec	
1966		
janvier	Entrée en vigueur du RRQ et du RPC	

Tableau 16 Évolution historique des modalités d'application de la rente d'invalidité du Régime de rentes du Québec

Caractéristiques	Rapport Dupont (avril 1964)	Résolution officielle de l'Ass. législ. (17 juin 1964)	Discussions avec le gouvernement fédéral (1964-1965)	Livre blanc (1965)	Loi sur le RRQ (1966)
Début prévu du volet invalidité	1 ^{er} janvier 1968	1 ^{er} janvier 1971	1 ^{er} janvier 1971	1 ^{er} janvier 1970	1 ^{er} janvier 1970 (art. 120)
Âge	À partir de 60 ans	X	Aucune restriction d'âge	Entre 18 et 65 ans	Entre 18 et 65 ans (art. 42, 138 et 173)
Taux de cotisation distinct	Égal à ¾ de 1 % des revenus cotisables (déposées dans un compte séparé)	X	X	X	X
Exigences d'admissibilité quant aux cotisations	2 ans de cotisations au minimum	2 ans de cotisations au minimum + 1 des 3 dernières années	3 ans de cotisations au minimum, dont 1/2 dans les 10 dernières années	1/3 de la PC + au moins 5 des 10 dernières années	1/3 de la PC + au moins 5 des 10 dernières années (art. 120)
Exigences d'admissibilité quant à la définition de l'invalidité	Renvoi à la loi provinciale sur l'aide aux personnes invalides – être invalide d'une façon totale et permanente, c.-à-d. : - être atteint d'une « infirmité » majeure physiologique, anatomique ou psychologique, constatée par un examen médical objectif; - cette invalidité doit vraisemblablement continuer indéfiniment sans amélioration sensible; - en raison de cette infirmité, la personne doit être empêchée gravement de se livrer à l'activité d'une vie normale.	X	Toute invalidité, de nature médicale qui est si prolongée et si grave que la personne est incapable de garder un emploi rémunérateur convenable, rend celle-ci admissible à une rente. La personne n'a donc pas besoin d'être complètement invalide pour ne pas pouvoir faire un travail rémunérateur suffisant.	Les cotisants atteints d'une invalidité physique ou mentale suffisamment grave et prolongée pour les empêcher d'avoir une occupation régulière et véritablement rémunératrice recevront une rente d'invalidité.	Une personne n'est considérée comme invalide que si elle est déclarée atteinte d'une invalidité physique ou mentale (art. 109) : - grave, c.-à-d. qui la rend régulièrement incapable de détenir une occupation véritablement rémunératrice; - prolongée, c.-à-d. qui doit vraisemblablement entraîner le décès ou durer indéfiniment.

Caractéristiques	Rapport Dupont (avril 1964)	Résolution officielle de l'Ass. législ. (17 juin 1964)	Discussions avec le gouvernement fédéral (1964-1965)	Livre blanc (1965)	Loi sur le RRQ (1966)
Réadaptation	X	X	Oui	Oui	Oui (art. 226(j))
Montant	25 % du revenu moyen ajusté du travailleur calculé au 60 ^e anniversaire de naissance du travailleur ou au début de l'invalidité s'il devient invalide après son 60 ^e anniversaire de naissance. Que la période RI ne soit pas considérée dans le calcul du revenu moyen ajusté aux fins de la rente de retraite même si le travailleur cesse d'être invalide.	PU de 25 \$ par mois + PV (75 % de la RR à la retraite)	PU de 25 \$ par mois + PV (75 % de la RR à 65 ans)	PU de 25 \$ par mois + PV (75 % de la RR à 65 ans)	PU de 25 \$ par mois + PV (75 % de la RR à 65 ans) (art. 134, 135 et 136)
Délai de carence	X	X	5 ^e mois de l'invalidité (= 3 mois)	5 ^e mois de l'invalidité (= 3 mois)	4 ^e mois qui suit celui de l'invalidité (= 3 mois) (art. 172)
Rente d'enfant à la charge d'un cotisant invalide	X	X	Qu'une rente supplémentaire pour l'enfant à la charge du cotisant invalide soit prévue.	25 \$ par mois pour chacun des 4 premiers orphelins et 12,50 \$ pour chacun des autres.	25 \$ par mois pour chacun des 4 premiers orphelins et 12,50 \$ pour chacun des autres. (art. 135 et 155)

ANNEXE 2 ÉVOLUTION DES MODIFICATIONS APPORTÉES À LA RENTE D'INVALIDITÉ DU RRQ

Depuis l'entrée en vigueur de la Loi sur le RRQ en 1966, plusieurs modifications ont été apportées à cette loi. Parmi ces modifications, certaines visaient spécifiquement les prestations pour invalidité. Aux fins de la présente évaluation de programme du RRQ, seuls les changements les plus significatifs apportés, jusqu'à ce jour, aux prestations pour invalidité ont été ciblés⁷². Pour chacune des modifications retenues, les débats parlementaires en lien avec le projet de loi ont été consultés afin d'y déceler la finalité des modifications proposées, de même que leurs objets.

2.1 Hausse de la partie uniforme de la rente d'invalidité

Le 1^{er} janvier 1973, la partie uniforme de la rente d'invalidité a été augmentée et est passée de 27,60 \$ à 80,00 \$ par mois⁷³. Comme les montants de la rente d'invalidité versés étaient jugés insuffisants et que le niveau des prestations du RRQ n'avait subi aucune modification substantielle depuis l'entrée en vigueur du Régime, la bonification de la partie uniforme visait à augmenter les revenus des bénéficiaires de la rente d'invalidité et, de la sorte, à améliorer leur situation financière. D'ailleurs, cette hausse s'appuyait sur le principal objectif du RRQ qui est d'assurer la continuation d'une partie du revenu du travailleur advenant la réalisation des risques couverts, soit la retraite, l'invalidité et le décès.

À la lecture des débats parlementaires de 1972 sur la Loi modifiant le régime de rentes du Québec, d'autres éléments semblent justifier la bonification de la partie uniforme de la rente d'invalidité. D'une part, cette modification permettait de compenser, en partie, la hausse du maximum des gains admissibles, également prévue dans cette loi, qui entraînait une augmentation concomitante des cotisations. D'autre part, elle permettait d'améliorer le financement de l'aide sociale. Par cette loi, la Régie des rentes du Québec assumait ainsi une partie des coûts liés à certaines personnes invalides, prestataires d'aide sociale. En effet, au 31 décembre 1970, la plupart des bénéficiaires de l'aide sociale – reconnus invalides avant l'entrée en vigueur du RRQ – n'ont jamais pu être admissibles au RRQ, les premières prestations d'invalidité ayant été versées à compter du 1^{er} mai 1970.

2.2 Établissement de la notion d'invalidité pour les personnes âgées de 60 à 65 ans

Depuis le 1^{er} janvier 1984, les personnes âgées de 60 ans, mais moins de 65 ans, qui ne sont plus en mesure d'exercer l'emploi qu'elles occupaient peuvent demander la rente d'invalidité du RRQ⁷⁴. Avec la Loi favorisant la retraite anticipée et améliorant la rente des conjoints survivants de 1983, l'accès à cette rente est facilité par l'adoption de deux mesures.

72. Les modifications retenues ne concernent que les paramètres des prestations, et ne considèrent pas le volet administratif de ces prestations.

73. Loi modifiant le régime de rentes du Québec, L.Q. 1972, c. 53, art. 36; LRRQ, art. 123 et 124. La bonification de la partie uniforme visait aussi la rente de conjoint survivant. En 2017, la partie uniforme des prestations pour invalidité est fixée à 478 \$.

74. Loi favorisant la retraite anticipée et améliorant la rente des conjoints survivants, L.Q. 1983, c. 12; LRRQ, art. 95, al. 3, et 106.

D'une part, la définition de l'invalidité a été modifiée⁷⁵. Avant l'entrée en vigueur de cette mesure, une personne devait être incapable d'occuper tout emploi véritablement rémunérateur pour bénéficier de la rente d'invalidité. Dorénavant, les personnes de 60 à 65 ans qui démontrent, sur présentation d'un certificat médical, qu'elles ne peuvent plus occuper leur emploi habituel véritablement rémunérateur, pour des raisons de santé (incapacité physique ou mentale), peuvent demander le versement de la rente d'invalidité.

D'autre part, les conditions administratives de l'admissibilité à la rente d'invalidité (c'est-à-dire celles liées aux années de participation au RRQ) ont été élargies pour les personnes âgées de 60 à 65 ans. En effet, la condition exigeant qu'une personne ait cotisé au RRQ au cours des cinq des dix dernières années pour recevoir la rente d'invalidité ne s'applique qu'aux personnes âgées de moins de 60 ans. Pour être admissibles à la rente d'invalidité, les personnes de 60 ans et plus doivent avoir cotisé au moins cinq années et au moins le tiers de leur période de cotisation, ou encore, avoir cotisé au moins dix années.

En plus des mesures sur la rente d'invalidité du RRQ, une autre mesure d'importance a été introduite au Régime en 1983 : la possibilité offerte aux personnes âgées de 60 à 70 ans de demander la rente de retraite, avec ajustement actuariel du montant versé. Ainsi, l'introduction des mesures modifiant la rente de retraite et la rente d'invalidité en 1983 visaient à incorporer la notion de retraite anticipée et de bonifier le RRQ. Autrement dit, elles cherchaient à améliorer les prestations offertes dans une perspective à la fois sociale et économique afin de permettre la retraite anticipée et de libérer des emplois.

En ce qui a trait à la perspective sociale, l'introduction de la retraite anticipée au RRQ offre la possibilité aux travailleurs, qui veulent ou qui doivent pour des raisons de santé, se retirer du marché du travail. Autrement dit, cette mesure ajoute un nouveau droit aux travailleurs, soit le droit à la retraite dès 60 ans. Qui plus est, ce droit à la retraite constituait une réponse aux besoins réels souhaités par l'ensemble de la population, notamment des travailleurs usés et fatigués, partiellement invalides, obligés de continuer à occuper leur emploi au-delà de 60 ans.

Quant à la perspective économique, l'introduction de la retraite anticipée au RRQ (versement de la rente de retraite dès 60 ans et définition modifiée de l'invalidité entre 60 et 65 ans) visait à créer des emplois pour les jeunes travailleurs qui connaissaient un taux de chômage particulièrement élevé et qui rencontraient, de la sorte, des difficultés à accéder sur le marché du travail au début des années 1980. En libérant les postes occupés par les travailleurs âgés de 60 ans ou plus, plusieurs milliers d'emplois⁷⁶ pouvaient ainsi être comblés par les jeunes travailleurs.

À la lecture des débats parlementaires de 1983 sur la Loi favorisant la retraite anticipée et améliorant la rente des conjoints survivants, un constat s'impose. Bien que le volet social de cette loi, soit de permettre la retraite anticipée, soit louable, le principal et réel objectif de celle-ci était de libérer des postes pour créer de l'emploi et ainsi permettre à la main-d'œuvre plus jeune d'intégrer le marché du travail. Par conséquent, cette loi cherchait à remédier à un besoin spécifique, soit au taux de chômage élevé rencontré chez les jeunes travailleurs. Cette loi était donc une mesure ponctuelle pour

75. Il est intéressant de souligner que cette définition plus large de l'invalidité du RRQ était déjà appliquée au point de vue opérationnel, bien avant l'entrée en vigueur de cette mesure en janvier 1984. Par ailleurs, le gouvernement fédéral n'a jamais modifié le RPC afin d'y incorporer cette définition. Toutefois, les pratiques opérationnelles du RPC appliquées au cours des années 1990 ont touché les demandeurs d'une prestation d'invalidité âgés de 55 ans ou plus, ce qui n'a pas été le cas au RRQ qui s'est limité aux personnes de 60 ans ou plus.

76. Selon les estimations présentées lors des débats parlementaires sur la Loi favorisant la retraite anticipée et améliorant la rente des conjoints survivants, de 5 000 à 10 000 emplois seraient libérés, dès 1984, avec le versement de la rente de retraite dès 60 ans et environ 3 000 emplois avec la définition modifiée de l'invalidité.

réagir globalement au contexte économique difficile du début des années 1980. Il est important de rappeler que les dispositions légales du RPC concernant la définition de l'invalidité sont demeurées essentiellement les mêmes depuis l'origine, contrairement à celles du RRQ.

2.3 Élargissement des conditions d'admissibilité à la rente d'invalidité

Par la Loi modifiant la Loi sur le régime de rentes du Québec et d'autres dispositions législatives de 1993⁷⁷, les conditions d'admissibilité à la rente d'invalidité ont été modifiées. D'une part, cette loi établit de nouvelles périodes de cotisation minimales. À partir du 1^{er} juillet 1993, une personne doit avoir cotisé au moins deux des trois dernières années, au moins cinq des dix dernières années, ou au moins la moitié de la période cotisable pour bénéficier d'une rente d'invalidité⁷⁸. À la lecture des débats parlementaires de 1993 sur la Loi modifiant la Loi sur le régime de rentes du Québec et d'autres dispositions législatives, les modifications apportées à la rente d'invalidité visaient principalement à élargir le droit à une rente d'invalidité en faveur de plusieurs catégories de travailleurs qui autrement ne se qualifiaient pas à cause de leur période de cotisation insuffisante. Il s'agit essentiellement de jeunes travailleurs, de personnes qui réintègrent, depuis peu de temps, le marché du travail (par exemple celles qui entrent et sortent du marché du travail pour s'occuper de jeunes enfants ou d'un parent âgé).

D'autre part, les dispositions sur la rente d'invalidité des personnes âgées de 60 à 65 ans sont modifiées pour faciliter l'accès à une telle rente. À partir du 1^{er} juillet 1993, ces personnes sont reconnues invalides si elles sont régulièrement incapables d'exercer l'emploi habituel qu'elles ont quitté en raison de leur invalidité, pourvu que l'emploi en question soit rémunéré. Auparavant, ces personnes devaient avoir quitté un emploi habituel véritablement rémunérateur pour avoir droit à la rente d'invalidité⁷⁹. Avec cette modification, les personnes à faible revenu pouvaient plus facilement se qualifier pour recevoir une rente d'invalidité. Il s'agissait souvent de travailleurs saisonniers ou à temps partiel, ou encore de travailleurs avec une maladie évolutive les obligeant à quitter progressivement le marché du travail⁸⁰.

77. L.Q. 1993, c. 15. Outre les deux mesures ici présentées, l'exclusion du délai de carence de la rente d'invalidité de la période cotisable était également prévue dans la Loi modifiant la Loi sur le régime de rentes du Québec et d'autres dispositions législatives (art. 26). Comme une personne cotisante ne travaille pas durant cette période en raison de son invalidité, elle ne verse alors aucune cotisation au RRQ. Cette conséquence avait pour effet de réduire le montant de la rente et parfois même de lui retirer son droit à la prestation. En excluant le délai de carence de la période cotisable, le droit d'un plus grand nombre de personnes cotisantes à la rente d'invalidité était maintenu et les rentes payables augmentaient en conséquence. L'ajout de cette modification visait à harmoniser les dispositions du RRQ avec celles du RPC qui excluaient déjà ce délai de la période cotisable. Voir LRRQ, art. 101 et 106, al. 3.

78. Cette modification ne s'applique pas aux personnes âgées de 60 à 64 ans qui ont cessé d'occuper un emploi véritablement rémunérateur en raison de leur invalidité qui s'est déclarée avant le 1^{er} juillet 1993. Ces personnes peuvent conserver la possibilité d'obtenir une rente d'invalidité selon les conditions en vigueur à l'époque, c'est-à-dire si elles ont cotisé le tiers de la période cotisable, avec un minimum de cinq années, ou si elles ont cotisé au moins dix années.

79. En 1993, un emploi n'est qualifié comme étant véritablement rémunérateur que si la personne tire un revenu annuel d'environ 9 750 \$. Pour sa part, un emploi rémunéré ne constitue l'emploi habituel d'une personne que si celle-ci gagne un revenu annuel au moins égal à l'exemption générale du RRQ, soit de 3 300 \$ (en 1993). Voir aussi le *Règlement sur les prestations*, LRRQ, c. R-9, r. 5, art. 17 et 18.

80. Selon les estimations présentées au cours des débats parlementaires de la Loi modifiant la Loi sur le régime de rentes du Québec et d'autres dispositions législatives de 1993, une rente d'invalidité pourrait être versée à environ 700 nouveaux bénéficiaires annuellement.

2.4 Calcul à 65 ans de la rente de retraite d'un bénéficiaire d'une rente d'invalidité

La rente de retraite d'un nouveau bénéficiaire d'une rente d'invalidité ou d'une rente d'invalidité 60 à compter du 1^{er} janvier 1999 est réduite de 0,5 % pour chaque mois compris entre 60 et 65 ans pendant lequel une rente d'invalidité a été versée, ce qui représente une réduction de 30 % de la rente de retraite. Jusqu'à 1998, un bénéficiaire d'une rente d'invalidité recevait 100 % de sa rente de retraite⁸¹. Cette situation reste applicable à tous ceux qui ont commencé à recevoir la rente d'invalidité avant 1999.

En 1997, le RRQ connaît d'importants problèmes financiers et des choix difficiles ont dû être faits par le gouvernement du Québec. À l'époque, le RPC rencontrait des problèmes similaires et a opté pour la conversion automatique à 65 ans de la rente d'invalidité en une rente de retraite calculée au moment de l'invalidité et ajustée selon l'inflation⁸². En plus, les conditions d'admissibilité ont été resserrées. Dorénavant, une personne doit avoir cotisé quatre des six dernières années pour être admissible à la prestation d'invalidité du RPC, de même qu'avoir gagné un revenu équivalent à au moins 10 % du maximum des gains admissibles.

Plutôt que de réduire l'admissibilité à la rente d'invalidité ou à la rente d'invalidité 60, le gouvernement du Québec a opté pour un scénario alternatif, soit la réduction du montant de la rente de retraite des bénéficiaires d'une rente d'invalidité. De la sorte, il a maintenu des conditions d'admissibilité plus généreuses (invalidité 60 et conditions d'admissibilité liées aux cotisations), la définition d'une année de cotisation aux fins de l'admissibilité à la rente d'invalidité de même que le de la rente de retraite en fonction de la progression des salaires jusqu'au début de la rente.

Les travailleuses et travailleurs atteints d'une invalidité recevaient, à l'âge de 65 ans, une rente de retraite plus généreuse alors que les travailleurs âgés, fatigués et usés par les exigences de leur travail, mais qui ne répondaient pas aux critères d'admissibilité à une rente d'invalidité du RRQ, devaient demander leur rente de retraite à 60 ans à la place. En offrant le même traitement à l'ensemble de ces travailleurs qui atteignent 65 ans, une plus grande équité était recherchée.

À la lecture des débats parlementaires de la Loi portant réforme du régime de rentes du Québec et modifiant diverses dispositions législatives, un des principaux objectifs des modifications apportées au RRQ en 1997 consistait à assurer la pérennité financière du RRQ. Le gouvernement du Québec a donc mis en place des mesures de redressement financier qui concernaient l'ensemble des personnes cotisantes (par une hausse rapide du taux de cotisation) et des bénéficiaires (par des modifications aux rentes de retraite, de survivants et d'invalidité du RRQ).

81. Loi portant réforme du régime de rentes du Québec et modifiant diverses dispositions législatives, L.Q. 1997, c. 73, art. 45; LRRQ, art. 120.2. Bien que la loi modificatrice soit entrée en vigueur le 1^{er} janvier 1998, cette mesure est devenue effective le 1^{er} janvier 1999. Lors de la réforme du RRQ de 1997, une mesure concernant le retour au travail d'un bénéficiaire invalide est également adoptée. Cet ajout visait à insérer dans la loi une pratique qui permet à une personne invalide de tenter un retour sur le marché du travail durant une période pouvant aller jusqu'à trois mois. Au cours de cette période, elle continuait à recevoir sa rente d'invalidité et, en cas d'un retour au travail réussi, elle n'avait pas à rembourser ledit montant versé : Loi portant réforme du régime de rentes du Québec et modifiant diverses dispositions législatives, art. 42; LRRQ, art. 96.

82. Il convient de préciser que cette mesure, soit l'indexation de la rente de retraite en fonction de l'inflation pendant la période d'invalidité, pénalisait lourdement les bénéficiaires devenus invalides en bas âge. Pour sa part, le Québec a choisi de maintenir dans le RRQ l'indexation la plus favorable, c'est-à-dire l'indexation en fonction de l'augmentation des salaires industriels moyens.

2.5 Modifications adoptées en 2011

a) Consultation publique de 2009

Dans le document de consultation intitulé *Vers un Régime de rentes du Québec renforcé et plus équitable*, trois mesures concernant l'invalidité ont été proposées. Ces mesures étaient formulées comme suit :

- couvrir le risque d'invalidité totale des bénéficiaires d'une rente de retraite, âgés de 60 à 64 ans, qui travaillent et cotisent au RRQ;
- prévoir une définition unique de l'invalidité jusqu'à 65 ans en éliminant la définition de l'invalidité basée sur le dernier emploi pour les cotisants âgés de 60 à 64 ans;
- revoir le calcul de la rente d'invalidité en haussant la partie uniforme de la rente d'invalidité au niveau de la pension de la SV et en fixant la partie variable au montant de la rente de retraite avec ajustement actuariel.

À la suite de la consultation publique sur le RRQ de 2009, la Loi modifiant la Loi sur le régime de rentes du Québec et d'autres dispositions législatives est adoptée en 2011. Cette loi a introduit deux modifications à la rente d'invalidité du RRQ entrées en vigueur le 1^{er} janvier 2013. Premièrement, le risque d'invalidité totale des bénéficiaires d'une rente de retraite, âgés de 60 à 64 ans, qui cotisent au RRQ est couvert par le montant additionnel pour invalidité (MAPI). Deuxièmement, au lieu de supprimer la définition de l'invalidité basée sur le dernier emploi, les conditions d'admissibilité à la rente d'invalidité pour les personnes âgées de 60 à 64 ans ont été resserrées en exigeant un attachement récent au marché du travail (avoir versé des cotisations au RRQ pour au moins quatre des six dernières années précédant l'invalidité). La troisième proposition n'a pas eu de suite, car elle était liée à une autre proposition touchant le calcul de la rente de retraite qui n'a pas été retenue.

b) Introduction du montant additionnel pour invalidité après la retraite

Depuis le 1^{er} janvier 2013, un MAPI est versé aux bénéficiaires d'une rente de retraite âgés de 60 à 65 ans, s'ils deviennent invalides en raison d'une incapacité à exercer un emploi véritablement rémunérateur, qu'ils ne peuvent plus annuler le versement de leur rente de retraite et qu'ils ont un attachement récent au marché du travail. Ce montant s'ajoute alors à la rente de retraite et équivaut au montant de la partie uniforme de la rente d'invalidité⁸³. Avant l'adoption de cette prestation, une personne âgée de 60 ans ou plus ne pouvait cumuler la rente de retraite du RRQ avec une prestation d'invalidité⁸⁴.

À la lecture des débats parlementaires sur la Loi modifiant la Loi sur le régime de rentes du Québec et d'autres dispositions législatives de 2011, cette modification visait surtout à favoriser le maintien en emploi des travailleurs âgés de 60 ans ou plus et le prolongement de la vie active. Autrement dit, l'émergence de la transition du travail vers la retraite définitive était reconnue dans le Régime. D'ailleurs, cette nouvelle prestation s'ajoutait à l'abolition de la condition d'avoir cessé le travail pour recevoir le versement de la rente de retraite dès 60 ans. Comme la cohérence des mesures sur la retraite progressive du RRQ et les mesures incitatives à l'emploi était recherchée, le risque d'invalidité totale pour les bénéficiaires âgés de 60 à 65 ans d'une rente de retraite a donc été couvert.

83. Loi modifiant la Loi sur le régime de rentes du Québec et d'autres dispositions législatives, L.Q. 2011, c. 36, art. 6 et 12; LRRQ, art. 105.0.1 et 120.0.1.

84. Voir LRRQ, art. 106.2.

- c) Modification aux conditions d'admissibilité à l'invalidité à compter de 60 ans (attachement récent au marché du travail)

Depuis le 1^{er} janvier 2013, les personnes âgées de 60 à 65 ans sont admissibles à la rente d'invalidité si elles ont versé des cotisations au RRQ pour au moins quatre des six dernières années précédant l'invalidité⁸⁵. Un attachement récent au marché du travail est dorénavant exigé pour ouvrir le droit à la rente d'invalidité 60. Seuls les cas d'invalidité qui répondent à la définition basée sur le dernier emploi sont visés par cette modification, ce qui signifie que les périodes de cotisation pour les cas qui correspondent à l'invalidité totale sont maintenues.

À la lecture des débats parlementaires sur la Loi modifiant la Loi sur le régime de rentes du Québec et d'autres dispositions législatives de 2011, cette modification visait principalement à prolonger la vie active et, de la sorte, à favoriser le maintien en emploi des travailleurs âgés de 60 ans ou plus⁸⁶. En raison des besoins anticipés de main-d'œuvre au cours des prochaines années, le maintien en emploi des travailleurs âgés est particulièrement important, ces derniers pouvant combler une partie de ces besoins. Comme la rente d'invalidité 60 vise à remplacer, en partie, la perte de revenus de travail qui résulte de l'invalidité, les principes d'assurance justifient un attachement récent au marché du travail pour verser une telle rente. Enfin, une harmonisation avec les conditions administratives d'admissibilité à la prestation d'invalidité du RPC était recherchée par cette modification aux conditions administratives d'admissibilité à la rente d'invalidité⁸⁷.

2.6 Constat sur les modifications

En résumé, la rente d'invalidité du RRQ a grandement évolué depuis sa création. Cependant, son objectif principal demeure de compenser financièrement une partie de la perte de revenus associée à une invalidité sévère et permanente.

85. Voir la Loi modifiant la Loi sur le régime de rentes du Québec et d'autres dispositions législatives, précitée, note 36, art. 7; LRRQ, art. 106, al. 2.

86. L'abolition de la condition d'avoir cessé le travail pour recevoir le versement anticipé de la rente de retraite du RRQ avait aussi pour objectif d'encourager le maintien en emploi des travailleurs âgés, de même que d'inciter le prolongement de la vie active.

87. Voir *Régime de pensions du Canada*, L.R.C. (1985), c. C-8, art. 44 (2) a) i). Il importe de préciser que le RPC n'envisage que l'invalidité qui entraîne une incapacité d'exercer une occupation véritablement rémunératrice et exclut, de la sorte, la définition d'invalidité 60.

ANNEXE 3 STATISTIQUES SUR LES PRESTATIONS D'INVALIDITÉ DU RRQ

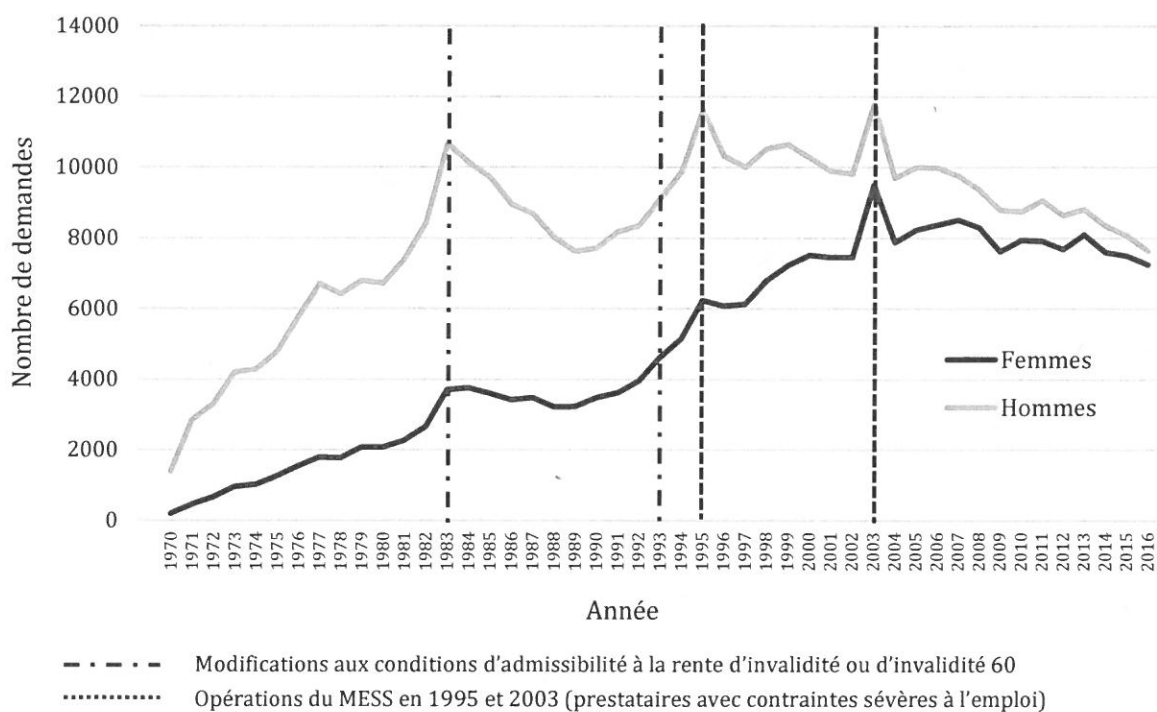
Fondé principalement sur une étude publiée en 2015 qui traite de la rente d'invalidité et de l'évolution de sa clientèle⁸⁸, de même que sur les statistiques produites annuellement par Retraite Québec, un portrait des prestations pour invalidité du RRQ et de ses bénéficiaires est dressé.

En raison de la rétroactivité de 12 mois possible de la date d'invalidité légale et du temps requis pour traiter les demandes de rente, l'étude publiée en 2015 visait une période qui débute à la date de paiement de la première rente d'invalidité en 1970, et se termine en 2010. L'année 2010 a été retenue, car il s'agit de la dernière année pour laquelle les données étaient relativement complètes. Plusieurs tableaux et graphiques de cette section sont basés sur cette étude et la plupart tiennent compte d'une mise à jour des données réalisée en 2017.

3.1 Demandes de rente d'invalidité

Entre 1970 et 2016, un peu moins de 620 000 demandes ont été traitées à Retraite Québec.

Graphique 3 Évolution du nombre de demandes annuelles pour une rente d'invalidité, selon le sexe, de 1970 à 2016



Au cours des premières années, le nombre de demandes, tel qu'illustré au graphique 3, a connu une forte croissance, passant de 1 600 demandes en 1970 à 14 400 en 1983; cette hausse résulte principalement de la crise économique de 1982 et de l'augmentation de l'admissibilité des femmes à cette rente. Malgré un élargissement des conditions d'admissibilité à la rente d'invalidité en 1984, le

88. Voir, entre autres, RÉGIE DES RENTES DU QUÉBEC (Geneviève PELLETIER, Mariam DIARRA et Mario PÉPIN), *Évolution de la clientèle de la rente d'invalidité de 1970 à 2010*, Québec, 2015; RETRAITE QUÉBEC, *Régime de rentes du Québec. Statistiques de l'année 2017*, Régime de rentes du Québec, 2018.

nombre de demandes a baissé jusqu'en 1989. Toutefois, avec les modifications de 1993 apportées aux conditions d'admissibilité liées aux cotisations, le nombre de demandes a connu une nouvelle hausse jusqu'en 2006. Enfin, le nombre de demandes a légèrement baissé depuis 2006.

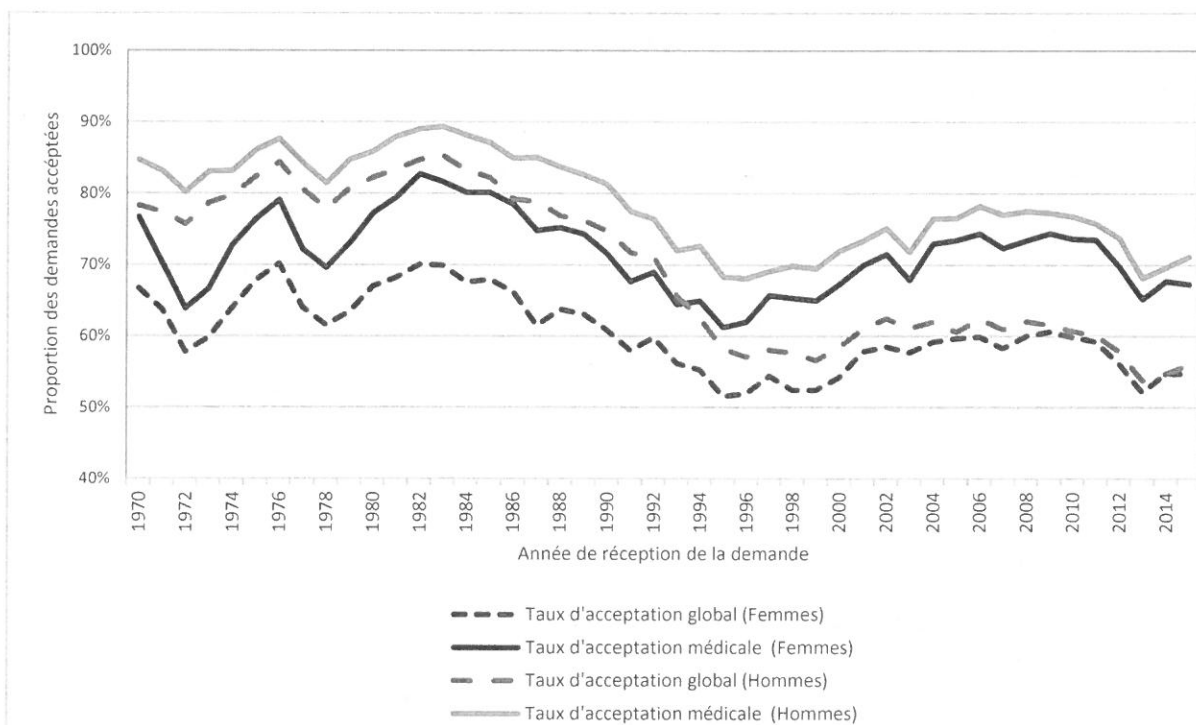
Au cours de la période observée, le ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale (ci-après MESS) a procédé à un envoi massif de nouvelles demandes à la Régie des rentes du Québec pour une rente d'invalidité en 1995 et 2003. Ainsi, les prestataires de l'allocation pour contraintes sévères à l'emploi de moins de 60 ans devaient faire une demande à la Régie afin de savoir s'ils avaient droit à la rente d'invalidité ou d'invalidité 60. Ces opérations du MESS se sont d'ailleurs répercutées sur le nombre de demandes annuelles d'une rente d'invalidité. Finalement, de 1970 à 2016, les hommes ont présenté plus de demandes que les femmes, bien que l'écart s'estompe progressivement depuis le début des années 2000.

Au moment d'examiner une demande de rente d'invalidité, deux critères sont pris en considération par Retraite Québec : les conditions d'admissibilité liées aux cotisations et la condition médicale du demandeur. En tenant compte des critères administratifs et médicaux, le taux d'acceptation global se situait à environ 60 % de 2001 à 2011 et a diminué par la suite pour atteindre environ 50 %. Il convient de préciser que la baisse du taux d'acceptation, en particulier en 2013, s'explique possiblement par les modifications législatives qui sont venues resserrer les conditions d'admissibilité liées aux cotisations pour les demandes de rente d'invalidité 60.

Dès que les conditions liées aux cotisations sont remplies, les demandes de rente d'invalidité passent alors à l'étape suivante, soit l'évaluation médicale. De cette évaluation, une proportion des demandes est acceptée, proportion étant définie comme le taux d'acceptation médicale⁸⁹. Par exemple en 2010, ce taux était d'environ 75 %. Depuis 2011, ce taux a diminué légèrement.

89. Autrement dit, ce sont les demandes refusées pour des raisons administratives qui sont exclues du taux d'acceptation médicale.

Graphique 4 Taux d'acceptation des demandes de rente d'invalidité, selon le sexe, de 1970 à 2015



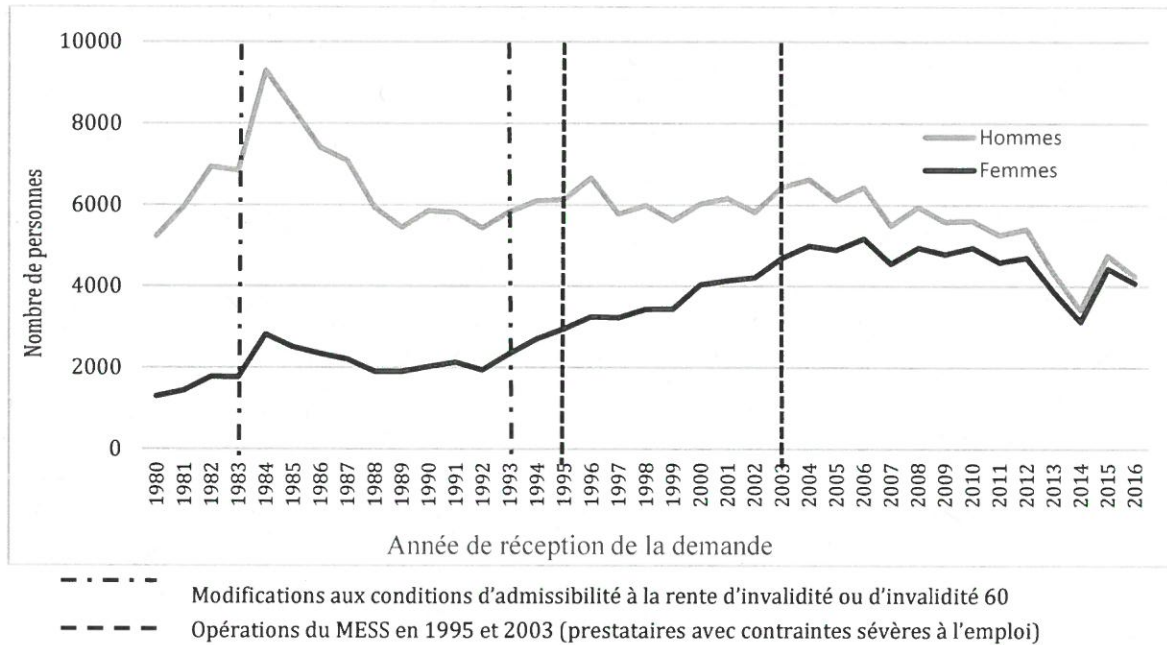
Selon le graphique 4, le taux d'acceptation (global et médical) chez les hommes est plus élevé que celui des femmes. Toutefois, l'écart qui les sépare diminue progressivement avec le temps. Le rattrapage dans cet écart s'explique par le fait que les femmes répondent de plus en plus aux critères liés aux cotisations, car elles sont de plus en plus présentes sur le marché du travail.

Les motifs pour refuser une demande de rente d'invalidité du RRQ peuvent être nombreux. En 2010, sur les demandes d'invalidité refusées, environ 50 % ne rencontraient pas la définition d'invalidité au sens du RRQ (refus médical), tandis que 17 % d'entre elles avaient des gains insuffisants (refus administratif). Quant aux autres motifs, ils sont très variés notamment le dépôt de plusieurs demandes pour une même invalidité (9 %), le manque de preuve (8 %), et la prise en charge de l'invalidité par un autre organisme comme la CNESST ou le RPC (5 %).

3.2 Nouveaux bénéficiaires d'une rente d'invalidité du RRQ

Les données qui suivent sont présentées en fonction de l'année au cours de laquelle Retraite Québec a reçu la demande de rente du bénéficiaire. Ainsi, au cours de la période de 1970 à 2016, plus de 387 000 rentes ont été versées à environ 383 000 bénéficiaires. L'écart entre ces deux données s'explique par le fait qu'un petit nombre de bénéficiaires peuvent recevoir plus d'une rente. En effet, certaines personnes peuvent cesser d'être invalides au sens du RRQ et, de la sorte, ne plus recevoir leur rente. Néanmoins, elles peuvent, par la suite, redevenir invalides, pour la même raison ou une autre, et ainsi commencer à recevoir une autre rente d'invalidité.

Graphique 5 Nombre de nouveaux bénéficiaires de la rente d'invalidité, selon le sexe et l'année de réception de la demande de rente d'invalidité, de 1980 à 2016



De 1970 à 1984, le nombre de nouveaux bénéficiaires d'une rente d'invalidité du RRQ, tel qu'illustré au graphique 5, a continuellement augmenté, atteignant un pic en 1984 qui était justifié par la modification des conditions d'admissibilité pour les personnes âgées de 60 à 65 ans. De 1 520 en 1970, le nombre de nouveaux bénéficiaires est passé à 12 100 en 1984. Par la suite et jusqu'aux débuts des années 1990, le nombre de nouveaux bénéficiaires a baissé. Avec les modifications apportées aux conditions d'admissibilité liées aux cotisations en juillet 1993, le nombre de nouveaux bénéficiaires a connu une autre hausse pour atteindre environ 11 600 en 2006. Depuis 2006, le nombre de nouveaux bénéficiaires a baissé et se situe à 8 300 en 2016.

Il importe de rappeler que le MESS avait procédé, en 1995 et en 2003, à des opérations spéciales qui exigeaient des prestataires de l'allocation pour contraintes sévères à l'emploi de moins de 60 ans à faire une demande de rente d'invalidité à la Régie des rentes du Québec. Ces opérations ont eu pour conséquence de produire des hausses ponctuelles du nombre de nouveaux bénéficiaires de la rente d'invalidité du RRQ.

Afin de bien mesurer l'évolution du nombre de nouveaux bénéficiaires d'une rente d'invalidité, il y a lieu de considérer le taux d'incidence, puisque ce taux tient compte de l'effet de la variation de la population admissible au cours des années. Pour une année donnée, le taux d'incidence est calculé comme suit :

$$\text{Taux d'incidence} = \frac{\text{Nouveaux bénéficiaires}}{\text{Population admissible}}$$

Ici, la population admissible réfère au nombre de personnes qui ont suffisamment cotisé au RRQ selon les conditions d'admissibilité aux prestations pour invalidité. Comme les conditions liées aux

cotisations ont été modifiées en juillet 1993, les données sur le taux d'incidence couvrent la période de 1994 à 2010. Elles sont tirées directement de l'étude publiée en 2015.

Tableau 17 Taux d'incidence selon l'année du début de la rente et le sexe (par millier de personnes), de 1994 à 2010

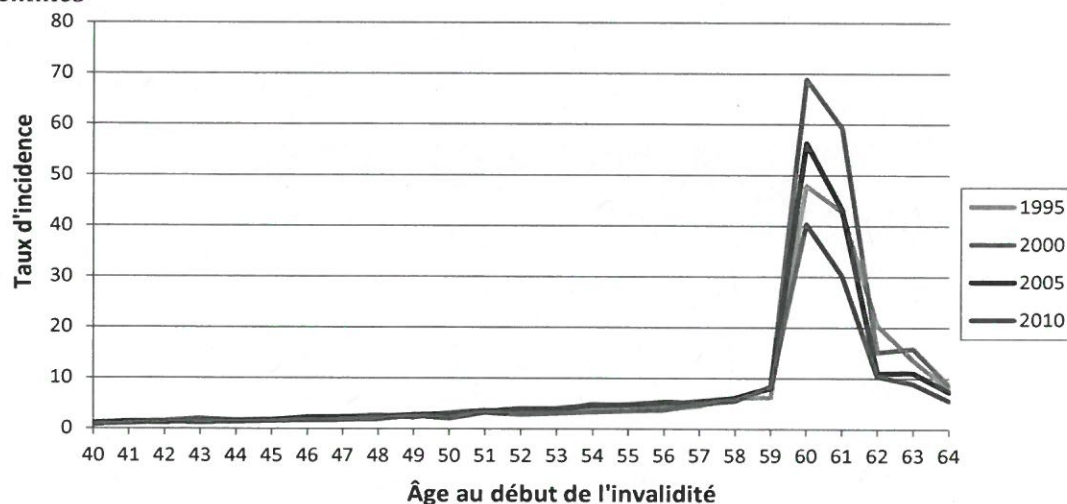
Année du début de la rente	Sexe		
	Femmes	Hommes	Total
1994	1,8	3,1	2,5
1995	1,9	3,1	2,5
1996	1,9	3,0	2,5
1997	2,1	3,0	2,6
1998	2,1	3,1	2,6
1999	2,4	3,1	2,8
2000	2,4	3,1	2,8
2001	2,5	3,1	2,8
2002	2,5	3,1	2,8
2003	2,4	3,0	2,7
2004	2,5	2,9	2,7
2005	2,6	2,9	2,8
2006	2,5	3,0	2,8
2007	2,5	2,8	2,6
2008	2,4	2,7	2,6
2009	2,3	2,5	2,4
2010	2,3	2,4	2,3

Selon le tableau 17, le taux d'incidence des hommes demeure plus élevé que celui des femmes. Toutefois, il connaît une baisse constante depuis le début des années 2000, ce qui tend à réduire l'écart entre les hommes et les femmes. De plus, le taux d'incidence a diminué au cours des dix dernières années. Cette réalité résulte notamment de l'amélioration de la santé et de la qualité de vie chez les personnes âgées de 18 à 65 ans.

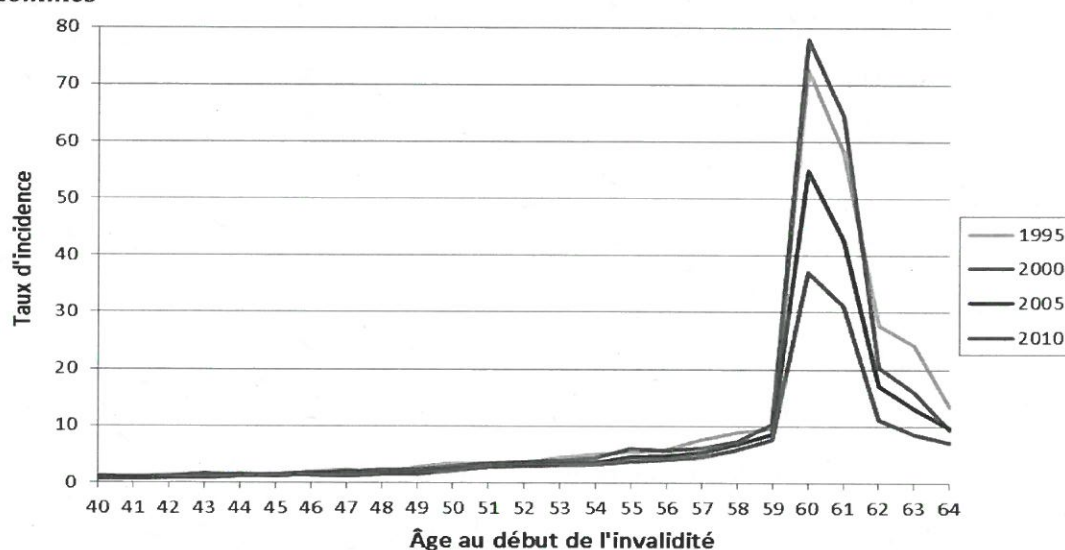
Bien entendu, le taux d'incidence varie considérablement selon l'âge. En raison de la définition de l'invalidité qui ne s'applique qu'aux personnes âgées de 60 à 64 ans, le taux d'incidence pour ce groupe d'âge est beaucoup plus élevé par rapport aux autres groupes d'âge.

Graphique 6 Taux d'incidence selon le sexe et l'âge individuel (par millier de personnes)

Femmes



Hommes



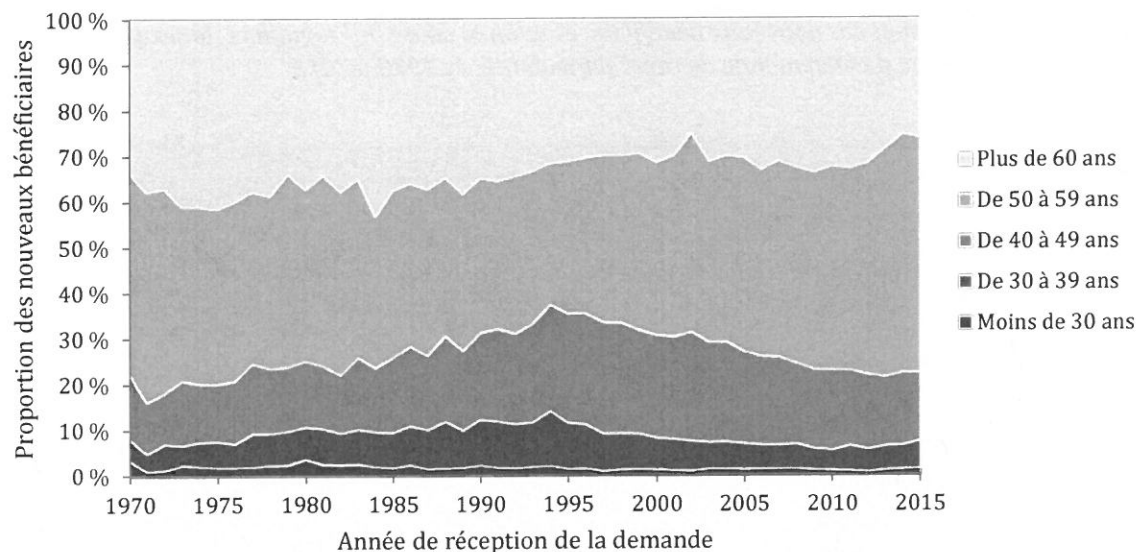
À la lecture du graphique 6, il est intéressant de souligner que la baisse du taux d'incidence entre 2000 et 2010 s'observe surtout chez les personnes de 60 à 64 ans. En effet, le taux d'incidence de 2010 de ce groupe d'âge est deux fois plus bas que celui de 2000. Cette baisse du taux d'incidence s'explique principalement par l'amélioration de la santé chez les personnes âgées de 60 ans ou plus.

Lorsque le sexe des bénéficiaires est pris en compte, il est possible de constater que les nouveaux bénéficiaires de sexe masculin ont toujours été plus nombreux que ceux du sexe féminin. Toutefois, l'écart entre les hommes et les femmes s'amenuise progressivement. De 1970 à 1980, moins de 20 % des nouveaux bénéficiaires étaient des femmes tandis que ces dernières représentent environ 47 % des nouveaux bénéficiaires en 2010. Cette hausse résulte surtout de l'augmentation du nombre de femmes qui répondent aux conditions liées aux cotisations et de l'élargissement de ces conditions à partir de juillet 1993, modifications qui ont probablement avantagé les femmes plus que les hommes.

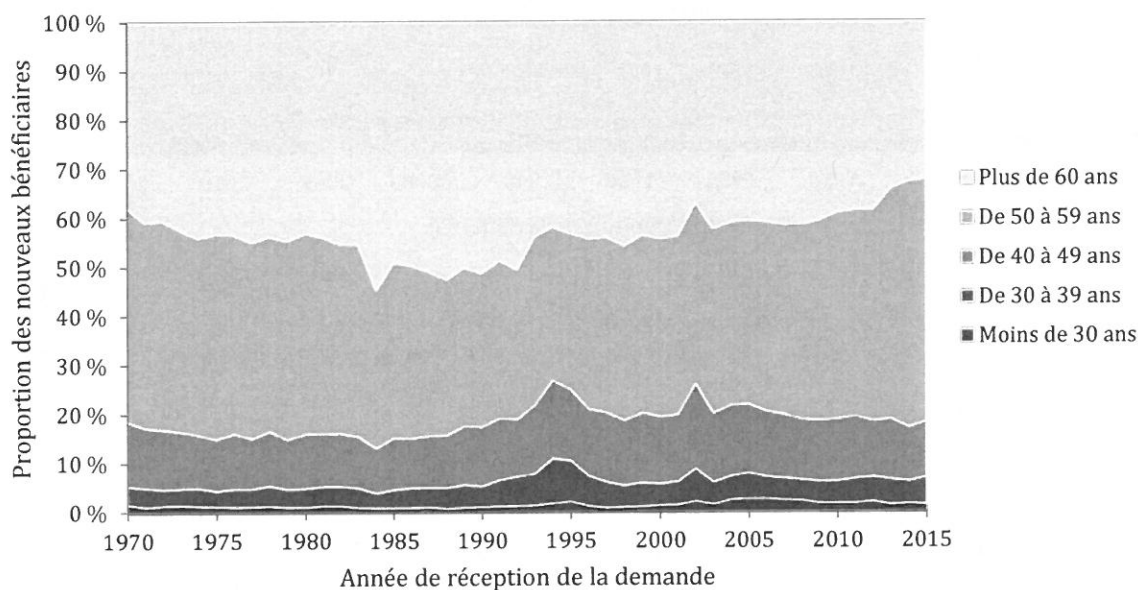
En analysant l'âge des nouveaux bénéficiaires d'une rente d'invalidité du RRQ, comme présenté dans le graphique 7, les femmes âgées de 50 à 59 ans sont plus nombreuses à devenir bénéficiaires du RRQ par rapport aux autres groupes d'âge. Quant aux hommes, la proportion de nouveaux bénéficiaires âgés de 60 à 64 ans est plus importante jusqu'au début des années 2000. Par la suite, les hommes de 50 à 59 ans sont plus nombreux.

Graphique 7 Répartition des nouveaux bénéficiaires par groupe d'âge, selon le sexe et l'année de réception de la demande de rente d'invalidité, de 1970 à 2015

Femmes



Hommes

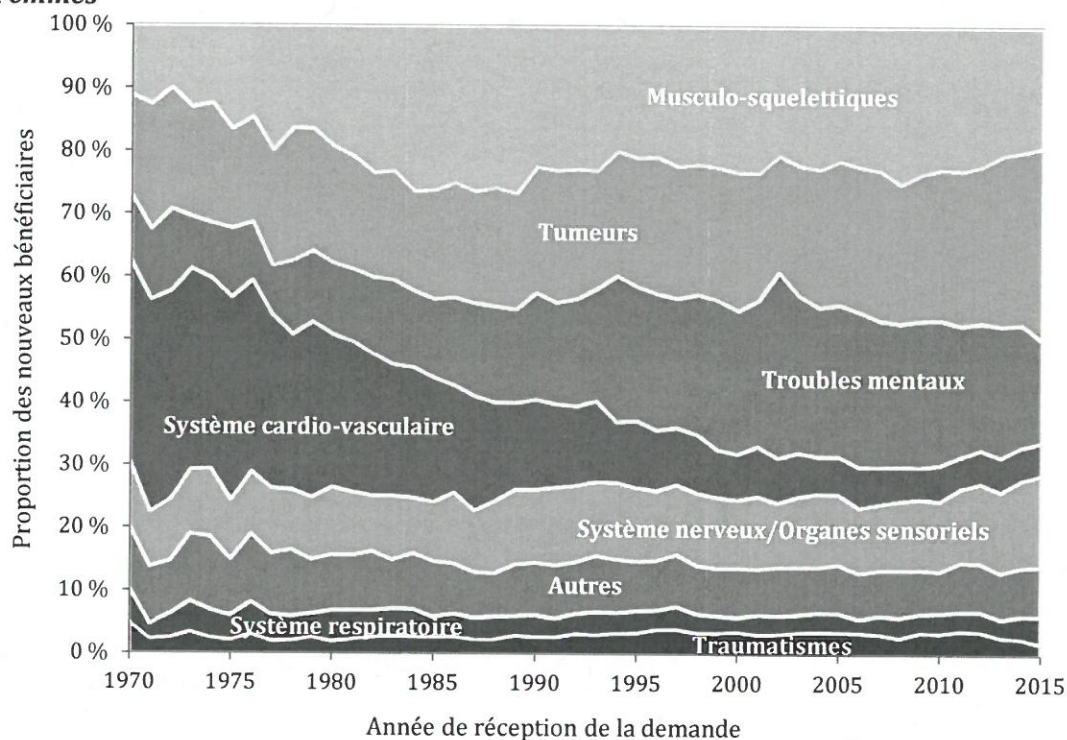


3.3 Les causes d'invalidité

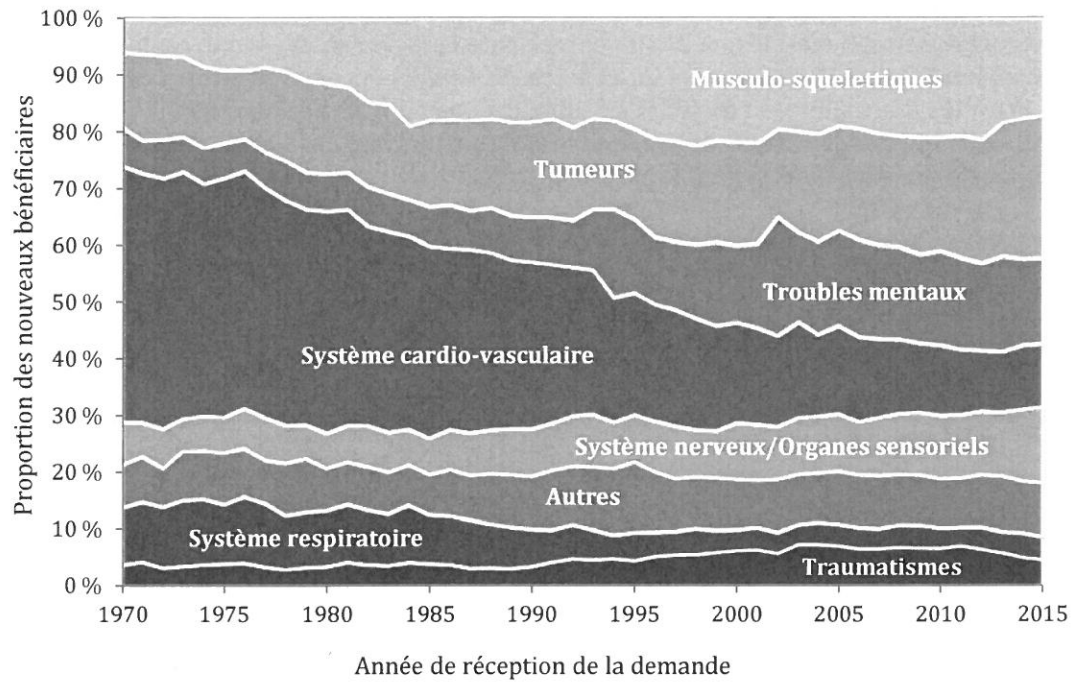
Par ailleurs, les causes de l'invalidité couvertes par les prestations pour invalidité du RRQ peuvent être classées dans huit grandes catégories : les problèmes musculo-squelettiques, les tumeurs, les troubles mentaux, les problèmes du système cardio-vasculaire, les problèmes du système nerveux et les organes sensoriels, les problèmes du système respiratoire, les traumatismes et les autres causes d'invalidité (par exemple le sida, le diabète ou l'obésité). En tenant compte des causes de l'invalidité, il est possible de remarquer, dans le graphique 8, que celles-ci ont évolué au cours de la période de 1970 à 2015. De plus, elles divergent selon le sexe du nouveau bénéficiaire.

Graphique 8 Répartition des nouveaux bénéficiaires selon la cause de l'invalidité, le sexe et l'année de réception de la demande de rente d'invalidité, de 1970 à 2015

Femmes



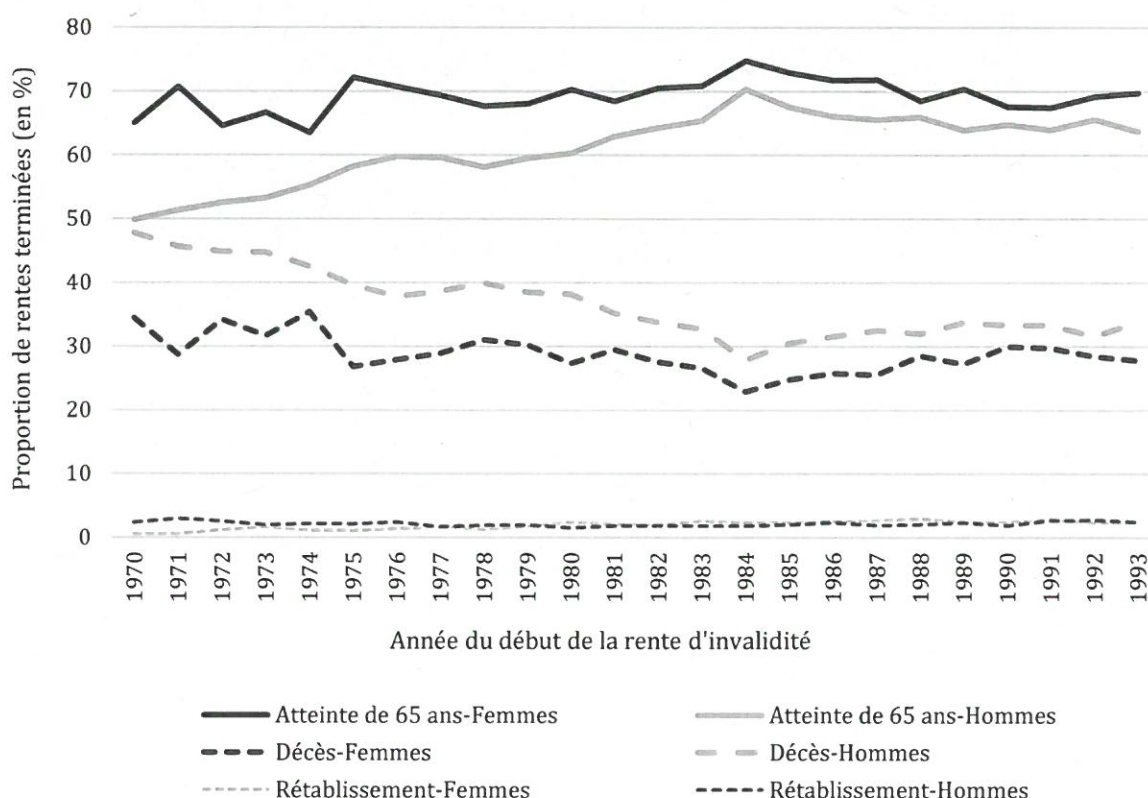
Hommes



3.4 Terminaison d'une rente d'invalidité

Les trois principales raisons pour lesquelles un bénéficiaire cesse de recevoir une rente d'invalidité sont le décès (avant 65 ans), le rétablissement et le fait d'atteindre 65 ans⁹⁰. Comme une proportion importante de rentes d'invalidité est toujours en paiement, surtout chez les femmes, la présentation de la répartition des rentes terminées en fonction du motif de terminaison se limite à la période de 1970 à 1993, comme illustré dans le graphique 9 ci-dessous.

Graphique 9 Répartition des rentes terminées selon la raison de terminaison, le sexe et l'année du début de la rente, de 1970 à 1993



Source : Régie des rentes du Québec, *Évolution de la clientèle de la rente d'invalidité de 1970 à 2010, 2015* (avec mise à jour des données réalisée en 2017)

Depuis 1970, il est possible de constater une hausse de la proportion des rentes qui cessent parce que le bénéficiaire atteint 65 ans, soit l'âge de versement de la rente de retraite du RRQ. Lorsqu'on prend en considération la définition de l'invalidité, 90 % des bénéficiaires acceptés en vertu de la définition d'invalidité 60 atteignent 65 ans, comparativement à 50 % des bénéficiaires acceptés en raison d'une invalidité totale.

Quant au décès, la proportion de rentes terminées a diminué au cours de la période observée, bien qu'elle connaisse une légère hausse à partir de 1985.

90. LRRQ, art. 139, al. 3, 158 et 166. Il convient de rappeler que lorsque le bénéficiaire d'une rente d'invalidité atteint 65 ans, sa rente est automatiquement convertie en rente de retraite.

Finalement, la proportion de rentes terminées à cause du rétablissement du bénéficiaire est demeurée relativement stable chez les hommes, tandis qu'elle a légèrement augmenté chez les femmes. Ce motif de terminaison ne touche toutefois qu'environ 2 % des rentes terminées. En raison du caractère permanent de l'invalidité, il est normal que peu de bénéficiaires se rétablissent de leur invalidité et, en conséquence, que leur rente cesse d'être versée pour ce motif.

3.5 Bénéficiaires d'un montant additionnel pour invalidité

Depuis 2013, les bénéficiaires d'une rente de retraite peuvent recevoir un MAPI. Le nombre de personnes qui en bénéficient reste modeste, tel que l'illustre le tableau 18, étant donné que seules les personnes dont l'invalidité ne se situe pas dans les six premiers mois du début de versement de la rente de retraite reçoivent cette prestation. Dans les autres cas, la rente de retraite est annulée et le cotisant reçoit une rente d'invalidité.

Tableau 18 Nombre de nouveaux MAPI selon le sexe et année de début de paiement

Année	Hommes	Femmes	Total
2013	231	123	354
2014	261	133	394
2015	411	291	702
2016	456	312	768
2017	568	316	884

3.6 Les demandes de rentes d'invalidité contestées en révision

a) Règlement des demandes

En moyenne, le Service de la révision RRQ et SAE traite environ 2 000 dossiers de révision concernant la rente d'invalidité par année. En 2017, ce service a reçu 2 070 demandes à ce sujet, dont 1 778 de nature médicale et 292 de nature administrative.

Une décision a été rendue pour 1 923 dossiers alors que 147 ont été réglés autrement.

Dans le cas des 1 778 dossiers d'invalidité de nature médicale traités, il y a eu :

- Maintien de la décision initiale pour 797 dossiers, soit 44,8 %
- Modification de la décision initiale pour 914 dossiers, soit 51,4 %

Pour les 292 dossiers d'invalidité de nature administrative traités :

- Maintien de la décision initiale pour 155 dossiers, soit 53,1 %
- Modification de la décision initiale pour 19 dossiers, soit 6,5 %
- Hors délai pour 7 dossiers, soit 2,4 %
- 111 dossiers ont été réglés autrement, soit 38,0 %

b) Les raisons de contestation

En 2017, les principales raisons pour lesquelles le citoyen a contesté la décision prise dans son dossier en invalidité sont les suivantes :

- Opinion médicale – Rente d'invalidité (82,2 %)
- Opinion médicale – Montant additionnel pour invalidité (MAPI) (3,7 %)
- Cotisations insuffisantes (2,7 %)
- Contestation du compte à recevoir (2,5 %)
- Date de début / date de fin / rétroactivité (1,3 %)
- Admissibilité du requérant (1,0 %)

c) Les requêtes déposées au TAQ

En 2017, les citoyens ont inscrit 359 contestations au TAQ à la suite d'une décision défavorable en révision, dont :

- 311 sont de nature médicale, ce qui représente 37,6 % des décisions de nature médicale maintenues en révision (y compris les hors délai);
- 48 sont de nature administrative, ce qui représente 29,6 % des décisions de nature administrative maintenues en révision (y compris les hors délai).

Par ailleurs, en 2017, 268 requêtes ont été déposées au TAQ relativement aux décisions de révision de nature médicale, 169 des décisions rendues par Retraite Québec ont été maintenues soit 63 % des dossiers; alors que 99 (37 %) ont été modifiées partiellement ou totalement.

Également en 2017, à la suite du traitement de 34 requêtes déposées au TAQ relativement aux décisions de révision de nature administrative, 33 des décisions rendues par Retraite Québec ont été maintenues alors qu'une a été modifiée partiellement ou totalement.

BIBLIOGRAPHIE SOMMAIRE

ASSEMBLÉE NATIONALE DU QUÉBEC, Débats de l'Assemblée nationale du Québec :

- Bill n° 50, Loi concernant le régime de rentes du Québec, 1965
- Motion demandant au gouvernement d'établir un régime provincial de pensions transportables, 1963 (juin et août)
- Motion sur le régime de rentes contributives, 1964 (juin)
- Projet de loi n° 24, Loi modifiant le régime de rentes du Québec, 1972
- Projet de loi n° 20, Loi favorisant la retraite anticipée et améliorant la rente des conjoints survivants, 1983
- Projet de loi n° 43, Loi modifiant la Loi sur le régime de rentes du Québec et d'autres dispositions législatives, 1992
- Projet de loi n° 102, Loi modifiant la Loi sur le régime de rentes du Québec et la Loi sur les régimes complémentaires de retraite afin de favoriser la retraite progressive et la retraite anticipée, 1997
- Projet de loi n° 149, Loi portant réforme du régime de rentes du Québec et modifiant diverses dispositions législatives, 1997
- Projet de loi n° 68, Loi modifiant la Loi sur les régimes complémentaires de retraite, la Loi sur le régime de rentes du Québec et d'autres dispositions législatives, 2008
- Projet de loi n° 10, Loi concernant principalement la mise en œuvre de certaines dispositions du discours sur le budget du 17 mars 2011 et l'édiction de la Loi instituant le Fonds du Plan Nord, 2011
- Projet de loi n° 39, Loi modifiant la Loi sur le régime de rentes du Québec et d'autres dispositions législatives, 2011

BUREAU INTERNATIONAL DU TRAVAIL, *Introduction à la sécurité sociale*, Genève, Organisation internationale du Travail, 1986

COMITÉ DES DROITS ÉCONOMIQUES, SOCIAUX ET CULTURELS, *Observation générale n° 19. Le droit à la sécurité sociale (art. 9 du Pacte)*, E/C.12/GC/19, Conseil économique et social, Organisation des Nations Unies, 2008

COMITÉ D'ÉTUDE SUR L'ASSISTANCE PUBLIQUE, Rapport du Comité d'étude sur l'assistance publique -- Rapport Boucher, Québec, 1963

COMITÉ INTERMINISTÉRIEL D'ÉTUDE SUR LE RRQ, Rapport du Comité interministériel d'étude sur le Régime de rentes du Québec -- Rapport Dupont, 2 volumes, Québec, 1964

COMITÉ SPÉCIAL DU SÉNAT ET DE LA CHAMBRE DES COMMUNES CHARGÉ D'Étudier LE RÉGIME DE PENSIONS DU CANADA, *Procès-verbaux et rapports du Comité spécial du Sénat et de la Chambre des communes chargé d'étudier le bill C-136*, 24 volumes, Ottawa, 1964-1965

COMMISSION DES ASSURANCES SOCIALES DE QUÉBEC, *Rapports/Commission des assurances sociales de Québec -- Rapport Montpetit*, Québec, Commission des assurances sociales de Québec, 1933 (5 volumes totalisant 350 pages)

CONSEIL CONSULTATIF SUR LE RÉGIME DE RENTES DU QUÉBEC, *Procès-verbaux et rapports du Conseil consultatif sur le Régime de rentes du Québec -- Rapports Castonguay*, 5 volumes, Québec, 1964-1965

CÔTÉ, M. et G. DUSSAULT, avec la collab. de DÉRY, R. et P. SIMARD, *Claude Castonguay, Architecte social et gestionnaire*, Québec, P.U.L., 1995

MINISTÈRE DES FINANCES DU QUÉBEC (COMITÉ DU RRQ), *Le Régime de rentes du Québec*, Québec, 1965 [livre blanc sur le RRQ]

- RÉGIE DES RENTES DU QUÉBEC, Évaluation actuarielle du Régime de rentes du Québec au 31 décembre 2012, Québec, 2012
- RÉGIE DES RENTES DU QUÉBEC, Préparer l'avenir. Histoire de la Régie des rentes du Québec, Québec, 1990
- RÉGIE DES RENTES DU QUÉBEC, Prestations d'invalidité du RRQ : historique, comparaison RRQ-RPC, récentes propositions de modifications, séquence et tableaux historiques (étude interne), Québec, 2013
- RÉGIE DES RENTES DU QUÉBEC, Évolution de la clientèle de la rente d'invalidité de 1970 à 2010, Québec, 2015
- RÉGIE DES RENTES DU QUÉBEC, Survol de la sécurité sociale au Québec et au Canada, Québec, 1979
- RÉGIE DES RENTES DU QUÉBEC, *Survol du Régime de rentes du Québec*, Québec, 1987
- RETRAITE QUÉBEC, Document de consultation « Consolider le Régime - pour renforcer l'équité intergénérationnelle », 2016
- RETRAITE QUÉBEC, Document de soutien « Constats sur la retraite au Québec », 2016
- RETRAITE QUÉBEC, Régime de rentes du Québec. Statistiques de l'année 2017, Québec, 2018
- TORJMAN, S., *La prestation d'invalidité du Régime de pensions du Canada*, [en ligne]. calledoninst.org/Publications/PDF/553820053-f.pdf, Ottawa, Caledon Institute of Social Policy, 2002

**Pour plus de renseignements,
vous pouvez communiquer
avec nous.**

Par Internet

www.retraitequebec.gouv.qc.ca

Par courriel

evaluation@retraitequebec.gouv.qc.ca

Par la poste

Retraite Québec
Case postale 5200
Québec (Québec) G1K 7S9