

COMMISSION DE L'ÉCONOMIE ET DU TRAVAIL

Mémoire sur le projet de loi 57 :

Loi modifiant la Loi sur les régimes complémentaires de retraite principalement quant au financement des régimes de retraite à prestations déterminées

Présenté par :

Alban D'Amours
Président du comité d'experts sur le système de retraite québécois

27 octobre 2015

Monsieur le Président,
Monsieur le Ministre,
Mesdames et Messieurs les Députés,

Je me présente, Alban D'Amours, président du comité d'experts sur le système de retraite québécois. Deux actuels membres de ce comité, messieurs Bernard Morency et René Beaudry, m'accompagnent aujourd'hui à ce titre. Nous sommes honorés d'avoir été invités à venir témoigner devant vous. Outre Bernard, René et moi, notre comité était composé de messieurs Luc Godbout, Claude Lamoureux, Maurice Marchon et Martin Rochette.

Introduction

En introduction, nous tenons à rappeler que notre mandat visait à incarner, dans le système de retraite québécois, une vision globale de la sécurité financière à la retraite. Nous avons rapidement réalisé qu'il fallait innover pour pérenniser le système de retraite et adapter nos régimes aux nouvelles réalités économiques et démographiques.

Notre rapport, publié le 17 avril 2013, a entraîné un haut niveau d'acceptabilité sociale entourant les constats et les recommandations qu'il contenait. Tous ont alors reconnu que le statu quo n'était pas une option, qu'il y avait urgence d'agir et qu'un nouveau contrat social s'imposait pour renforcer la sécurité financière à la retraite de tous les travailleurs québécois.

La démarche que nous avons retenue s'est appuyée sur trois valeurs, lesquelles ont piloté tous nos arbitrages : la transparence, l'équité intergénérationnelle et la responsabilisation. Nos recommandations visaient à innover pour pérenniser le système de retraite québécois en respectant quatre principes soit la vérité des coûts, un cadre législatif flexible, la mutualisation et la diversité des sources de revenus.

Les recommandations que nous avons soumises témoignent de notre conviction profonde que les régimes à prestations déterminées sont les meilleurs pour assurer la sécurité financière à la retraite. Elles témoignent également que des changements sont nécessaires pour assurer la survie et la pérennité de ces régimes. Ces ajustements sont essentiels afin de préserver le plus important des droits acquis : celui de bénéficier d'un régime de retraite à prestations déterminées.

En effet, depuis plusieurs années, le nombre de régimes de retraite à prestations déterminées dans le secteur privé ne cesse de décroître. En 2000, 11 % de ces régimes comportaient un volet à cotisations déterminées. En 2013, nous en étions à 39 %. Ces régimes se transforment en régimes à cotisations déterminées pour les nouveaux employés parce que les promoteurs des régimes à prestations déterminées estiment que leurs coûts deviennent insoutenables et que leur bilan en souffre. Ce constat inquiétant a été à l'origine de notre mandat. Heureusement, le projet de loi 57 offre les moyens d'infléchir cette tendance.

Le projet de loi 57 touche principalement le financement et la gestion des risques des régimes de retraite à prestations déterminées. C'est un projet innovant qui se veut pragmatique et qui incarne la logique de notre rapport. Nous constatons que les dispositions du projet de loi 57 découlent d'un consensus intervenu au comité consultatif du travail et de la main-d'œuvre qui regroupe notamment

des représentants syndicaux, du patronat et de la Fédération des chambres de commerce du Québec. Ce consensus exprime un compromis entre la sécurité des prestations pour les participants (sécurité financière) et le respect de la capacité à payer des promoteurs de régimes (des coûts abordables). De tels compromis sont nécessaires afin de demeurer pragmatique. Ils doivent toutefois être mis en contexte et, lorsque nécessaire, ils doivent être modifiés afin de renforcer la gestion des risques qui a fait défaut dans le passé.

Permettez-moi donc, avant de commenter plus en détail le projet de loi 57, de dire quelques mots sur les réalités financières, économiques et démographiques auxquelles nous faisons face et qui doivent nous guider dans l'encadrement des régimes de retraite.

Premièrement, les gens vivent de plus en plus vieux et souvent partent plus tôt à la retraite. L'augmentation de la longévité est une bonne chose, mais cela fait en sorte que les rentes doivent être payées pendant de plus longues périodes. Ce fait est souvent amplifié par de généreuses conditions de retraite anticipée.

Deuxièmement, les taux d'intérêt sont à des bas historiques. Ça aussi c'est une bonne chose. Les Québécois paient moins cher pour leur hypothèque. Les entreprises paient moins cher leur financement. Le service de la dette dans le budget provincial est moins coûteux. Le revers de la médaille est que les rendements des régimes de retraite sont moindres et, qu'en conséquence, ceux-ci s'avèrent plus coûteux que prévu.

Le compromis entre la sécurité des prestations et des coûts abordables ne peut nous amener à ignorer la vérité des coûts et le besoin d'adapter nos régimes à ces nouvelles réalités.

Projet de loi 57 – Une vue d'ensemble

Le projet de loi 57 reprend plusieurs des recommandations de notre rapport, dont l'abandon de la solvabilité comme règle de financement et le renforcement de la capitalisation sur base de continuité (nous vous référons à l'annexe 1 pour un sommaire plus détaillé des recommandations de notre rapport qui sont reprises, en tout ou en partie, dans le projet de loi).

L'approche choisie dans le projet de loi 57 pour renforcer la capitalisation privilégie l'ajout d'une provision de stabilisation qui sera capitalisée, entre autres, à l'aide de cotisations additionnelles. Le niveau de cette provision de stabilisation sera crucial au maintien et au renforcement de la sécurité financière des prestations.

Le projet de loi donne aussi considérablement de liberté, et donc de responsabilités, aux parties prenantes d'un régime de retraite. Particulièrement, nous pensons ici au choix du taux d'escompte qui sera utilisé pour calculer le passif d'un régime et à la possibilité de ne soumettre une évaluation actuarielle qu'une fois tous les trois ans.

Dans l'ensemble, nous sommes à l'aise avec le projet de loi 57 dans la mesure où, dans son application, l'approche retenue respectera la vérité des coûts et inclura une obligation de transparence et de meilleure gestion des risques. En outre, il sera essentiel pour la Régie des rentes du Québec, bientôt Retraite Québec, d'encadrer par règlement, ou à l'aide de règles administratives précises, des éléments tels le niveau de la provision de stabilisation, le choix des hypothèses incluant l'utilisation d'une marge

pour écarts défavorables, l'utilisation des surplus et le contenu des politiques de financement, d'achat de rentes et de gestion des risques.

Quelques mises en garde

D'entrée de jeu, nous désirons souligner que le projet de loi 57 est cohérent lorsque pris dans son ensemble. Il faudra faire attention de ne pas retenir certaines de ses mesures pour en laisser tomber d'autres, car le projet de loi perdrait ainsi son essence.

Nous désirons également émettre quelques mises en garde plus précises dont nous aurons le plaisir de discuter durant la période d'échange.

Premièrement, le projet de loi 57 prévoit des évaluations actuarielles triennales, contrairement à notre recommandation de maintenir des évaluations actuarielles annuelles. Nous comprenons que cette mesure, combinée au lissage de la valeur des actifs et à la consolidation et au ré-étalement des déficits actuariels, contribuera à la stabilisation des coûts de financement. Nous comprenons également que des évaluations actuarielles annuelles seront requises pour tous les régimes présentant un degré de solvabilité inférieur à 85 %. Toutefois, il est primordial de bien encadrer l'établissement du niveau de la provision de stabilisation si on veut éviter que ces mesures ne diminuent trop la sécurité des prestations et entraînent un rythme de financement insuffisamment soutenu pour les régimes de retraite. Ainsi, la provision de stabilisation devra tenir compte à la fois de la politique de placement, de la maturité du régime et de l'obligation de gérer l'actif en fonction du passif. Son niveau devrait être prescrit par règlement.

La gestion des risques demeure centrale. Elle doit être encadrée et vue de façon globale. Le projet de loi met plusieurs outils de gestion de risques à la disposition des comités de retraite et des promoteurs. La possibilité d'effectuer un achat de rentes garanties auprès d'un assureur avec un transfert complet des responsabilités vers cet assureur est un de ces outils. De plus, dans une publication du 28 août 2015, la Régie des rentes du Québec venait préciser une modification à ses règles administratives. À compter de cette date, elle n'exigera plus la terminaison d'un régime de retraite ne comportant aucun participant actif. Cette précision ouvre la porte à la création de régimes distincts pour les participants actifs et pour les retraités et bénéficiaires. Cette stratégie pourrait représenter un outil intéressant de gestion du risque de maturité pour les régimes de retraite. Le projet de loi devrait donner, à Retraite Québec, la responsabilité et les moyens nécessaires de faire un suivi rigoureux de la gestion des risques et de l'utilisation que feront les promoteurs des outils mis à leur disposition.

Finalement, nous notons que le projet de loi 57 ne prévoit aucune mesure visant la possibilité de restructuration négociée des droits acquis. Nous comprenons que les parties prenantes du groupe de travail ne désirent pas à ce moment-ci se prévaloir d'une telle option. Toutefois, le projet de loi pourrait permettre, à ceux qui le souhaitent, de restructurer les régimes dans l'éventualité où il serait nécessaire de le faire, le tout dans un cadre bien défini.

Opportunités à saisir

Le Québec fait preuve de leadership et d'innovation en proposant un financement des régimes de retraite à prestations déterminées fondé sur une « capitalisation renforcée » qui élimine l'obligation de capitaliser les déficits de solvabilité. Déjà, plusieurs s'y intéressent ailleurs au Canada. Le Québec a également fait preuve de leadership et d'innovation dans le dossier des RVER qu'il a mis en place rapidement avec une obligation pour les employeurs de les offrir et un principe « d'opting-out » pour les employés.

Nous aimerions conclure ce mémoire en mentionnant une autre occasion qui s'offre au Québec d'innover et de proposer une façon différente d'améliorer le système de retraite québécois et canadien. Les consultations publiques imminentes sur le Régime de rentes du Québec, surtout dans un contexte où l'Ontario d'une part et les élections fédérales d'autre part ont ravivé le débat sur la bonification du Régime de pension du Canada (RPC), pourraient servir à débattre d'autres recommandations de notre rapport, non liées au financement des régimes de retraite, mais présentement inexploitées. Une fenêtre s'ouvrira. Une fenêtre qui permettra de mettre à jour un pilier majeur de notre système de retraite : le Régime de rentes du Québec. Faisons-le de façon novatrice et adaptée au défi des 30-40 prochaines années.

- Nous avons suggéré l'ajout d'une Rente Longévité. Cette rente est conçue de manière à offrir un régime à prestations déterminées pleinement capitalisé à tous les travailleurs québécois. Elle serait moins coûteuse que l'approche ontarienne tout en soulageant de façon significative le bilan des entreprises et en répondant aux enjeux démographiques. Plusieurs saluent son côté innovant.
- Nous avons également suggéré de modifier le Régime de rentes du Québec afin de prévoir que tous les gains de travail après l'âge de 60 ans, inférieurs à la moyenne des gains en carrière, n'influent pas à la baisse le niveau de la rente payable. Cette recommandation permettrait à davantage de Québécois de reporter le début des versements de la rente du Régime de rentes du Québec.
- Finalement, nous suggérons de permettre le versement de prestations variables d'un régime de retraite à cotisations déterminées, selon le modèle d'un fonds de revenu viager, de permettre de décaisser plus rapidement les sommes accumulées dans un Compte de retraite immobilisé (CRI) ou un Fonds de revenu viager (FRV) après l'âge de 60 ans et de reporter l'âge limite pour le décaissement au-delà de 71 ans.

Conclusion

En conclusion, nous souscrivons aux principales mesures introduites par le projet de loi 57, lesquelles s'inscrivent dans le respect des valeurs et principes du rapport *Innover pour pérenniser le système de retraite*. Nous reconnaissons que les nouvelles mesures auront comme principal impact la stabilisation des coûts des régimes de retraite. Leur introduction pourrait réduire de façon significative la volatilité des cotisations requises. La gestion des risques conserve une place centrale dans le maintien des régimes de retraite à prestations déterminées. Nous prônons une mise en place rapide des mesures introduites par le projet de loi 57 et saluons le travail des parties impliquées.

Annexe 1

Plusieurs mesures du projet de loi 57 respectent l'esprit et les recommandations de notre rapport visant à pérenniser les régimes de retraite. Nous notons, entre autres :

- L'élimination du financement des déficits actuariels établis sur la base de la solvabilité.
- Le financement selon une base de capitalisation « renforcée », incluant la constitution d'une provision de stabilisation visant le service passé et le service futur, dont l'esprit et l'effet se comparent à ceux de la méthode de Capitalisation Améliorée proposée dans notre rapport malgré la différence d'approche.
- Le financement des déficits de capitalisation sur une période de 15 ans initialement, mais ramenée graduellement à 10 ans.
- L'évaluation sur base de solvabilité est toujours requise et sert notamment à encadrer l'utilisation des surplus. Ainsi, aucun surplus ne peut être utilisé avant que le régime ne présente un degré de solvabilité supérieur à 105 %. Cette limitation est moins exigeante que celle que nous avons proposée, mais elle est jumelée à la pleine capitalisation de la provision de stabilisation plus 5 %.
- L'utilisation des surplus est limitée à 20 % du surplus disponible pour un exercice financier donné. Cette mesure permettra d'éviter l'utilisation prématurée d'un excédent d'actif et de mieux faire face à la volatilité des marchés financiers.
- Bien que différente de l'approche économique de détermination des valeurs de transfert introduite dans notre rapport, le projet de loi propose une mesure dont l'esprit est conforme à notre souci de minimiser le risque d'iniquité entre les participants qui retirent leurs droits du régime et ceux qui les conservent pour la retraite.
- L'introduction d'une politique de financement obligatoire pour tous les régimes, définissant les objectifs à atteindre en considérant différents facteurs. Cette mesure devrait permettre d'assurer une meilleure connaissance du niveau des risques liés aux régimes, favoriser une meilleure gestion et améliorer la transparence.
- La reconnaissance du partage des coûts, incluant la possibilité du partage des cotisations liées aux déficits actuariels. Comme proposé dans notre rapport, uniquement les cotisations salariales liées au service courant seront prises en compte dans l'application de la règle du 50 %. Cette règle prévoit un retour des cotisations salariales versées en excédent de 50 % de la valeur des droits accumulés pour un participant qui a cessé sa participation.
- La gestion de l'asymétrie des risques de financement par l'introduction d'une comptabilisation particulière des cotisations versées pour service passé par l'employeur dans une clause banquier. La priorité d'utilisation des excédents d'actif est accordée au remboursement de la clause banquier par un congé de cotisations patronales. Un montant limité à 20 % du surplus disponible restant pour un exercice financier donné peut ensuite servir, si le régime le prévoit, à améliorer les prestations ou à être remboursé.

- L'acquittement final, lors d'un achat de rentes garanties par un assureur, pour les régimes dotés d'une politique d'achat de rentes. L'employeur se dégagera ainsi de toute responsabilité à l'égard des retraités et bénéficiaires visés par l'achat de rentes.
- L'élimination de la prestation additionnelle offerte aux participants cessant leur participation ou décédant avant l'âge de 55 ans. Avec cette mesure, les régimes de retraite ne subventionneront plus une valeur supérieure à la rente promise aux participants quittant leur emploi.

Le 26 octobre 2015

Aux membres de la Commission de l'économie et du travail,

Je vous remercie de l'occasion qui m'est offerte en tant que membre du comité d'experts sur l'avenir du système de retraite québécois de participer aux travaux de votre commission.

J'ai accepté de me joindre à ce comité d'experts et d'accompagner M. Alban D'Amours et M. René Beaudry à la Commission aujourd'hui parce que la question des régimes de retraite est un enjeu important pour la société québécoise et que j'estime pouvoir apporter une contribution valable au débat qu'elle suscite.

Je tiens toutefois à préciser que j'y participe à titre d'actuaire, expert dans le domaine des régimes de retraite, et non en tant que Premier vice-président de la Caisse de dépôt et placement du Québec. Ainsi, les explications que je donnerai et les commentaires que je ferai sont à titre personnel. Ils ne représentent pas et n'engagent aucunement la Caisse de dépôt et placement du Québec. Comme vous le savez, la Caisse n'intervient jamais dans les débats politiques au Québec.

Je vous prie d'agréer mes salutations distinguées,



Bernard Morency