

On voit loin pour notre monde



Mémoire

**Portant sur le rapport intitulé « Innover pour
pérenniser le système de retraite »
(Rapport D'Amours)**

**Présenté à la Commission des finances publiques
l'Assemblée nationale du Québec**

30 juillet 2013



**FÉDÉRATION
QUÉBÉCOISE DES
MUNICIPALITÉS**

LA FÉDÉRATION QUÉBÉCOISE DES MUNICIPALITÉS

Fondée en 1944, la Fédération québécoise des municipalités (FQM) s'est établie comme un acteur crédible qui, par ses actions, vise constamment à défendre l'autonomie du milieu municipal et à favoriser le développement de l'ensemble des régions du Québec.

Comptant plus de 1000 municipalités locales et MRC membres, la FQM s'appuie sur une force de 7000 élus. Ses structures décisionnelles et consultatives, dont son conseil d'administration, ses cinq commissions permanentes et son assemblée des MRC, lui permettent de prendre des positions visant le développement économique du territoire québécois.

MISSION

- Représenter les intérêts des municipalités locales et régionales en assumant un leadership politique et stratégique.
- Soutenir les municipalités dans leurs champs de compétence actuels et futurs.
- Conjuguer les forces des territoires ruraux et urbains pour assurer le développement durable des régions du Québec.

VISION

La Fédération québécoise des municipalités est le leader politique et stratégique des municipalités locales et régionales, la source de référence et l'interlocuteur incontournable en matière de questions municipales, et ce, en cohésion avec les intérêts de ses membres et la diversité des territoires.

VALEURS

- La concertation dans l'action
- Le respect de la diversité des territoires
- La qualité des interventions et des services

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION	1
COMMENTAIRES À L'ÉGARD DU CONSTAT GLOBAL DÉGAGÉ PAR LE COMITÉ D'AMOURS.....	1
COMMENTAIRES À L'ÉGARD DE LA RENTE « LONGÉVITÉ »	3
COMMENTAIRES À L'ÉGARD DES RECOMMANDATIONS RELATIVES AUX RÉGIMES À PRESTATIONS DÉTERMINÉES	4
COMMENTAIRES À L'ÉGARD DES RECOMMANDATIONS VISANT À AIDER LES TRAVAILLEURS À ÉPARGNER DAVANTAGE POUR LA RETRAITE.....	7
CONCLUSION	8
RÉSUMÉ DES RECOMMANDATIONS	9

INTRODUCTION

La Fédération québécoise des municipalités (FQM) remercie la Commission des finances publiques de l'Assemblée nationale de lui donner l'opportunité de s'exprimer dans le cadre des consultations relatives au rapport « Innover pour pérenniser le système de retraite » mieux connu sous le vocable le « Rapport D'Amours ».

Notre intervention sera relativement succincte et portera d'une part, sur la « rente longévité » proposée par le comité D'Amours. La seconde partie de notre intervention portera sur les problématiques affectant les régimes de retraite de type « prestations déterminées » du monde municipal.

D'emblée, la FQM reconnaît l'urgence d'agir et la nécessité de réformer de façon significative l'encadrement législatif et réglementaire de l'ensemble du régime québécois de retraite et certaines de ses composantes. Le contexte économique, la démographie et la composition du monde du travail ne permettent pas de repousser cette démarche.

COMMENTAIRES À L'ÉGARD DU CONSTAT GLOBAL DÉGAGÉ PAR LE COMITÉ D'AMOURS

Le comité D'Amours avait comme mandat initial d'étudier les régimes complémentaires de retraite sous la surveillance de la Régie des rentes, soit principalement les régimes à prestations déterminées. Ce mandat s'est élargi pour s'intégrer dans une vision globale de la sécurité financière et son incarnation dans le système de retraite.

Le rapport déposé dresse un portrait sans complaisance de ce qui attend dans le futur la majorité des travailleurs québécois si aucune action n'est posée. Ainsi, quoique les régimes publics offrent une « très bonne » protection pour les revenus les plus bas, cette protection n'est pas suffisante pour les revenus moyens et supérieurs, d'autant plus que pour ceux-ci, l'épargne est souvent insuffisante pour assurer une sécurité financière à la retraite.

Que 47 % des travailleurs ne participent à aucun régime collectif est inquiétant pour le futur et les impacts potentiels sur les régimes publics et l'ensemble de la collectivité. Les données, tant individuelles que par ménage sur l'épargne, recueillies par la Régie des rentes illustrent l'ampleur de la problématique actuelle : 33 % des ménages n'épargnent pas assez pour atteindre un taux de remplacement du revenu de 60 % s'ils prennent leur retraite à 65 ans, ce pourcentage croissant avec les catégories de revenus.

Le Comité reconnaît que les « régimes à prestations déterminées » (RPD) sont le véhicule idéal pour offrir une meilleure protection et cela à un coût avantageux pour tous les travailleurs. Par contre, le comité constate que les RPD actuels sont des immeubles reposant sur des sols instables. Ceux-ci n'ont pas su intégrer une vision du futur adéquate pour assurer leur pérennité, et ce, parce que les acteurs de ces régimes ont préféré une illusion de sécurité financière appuyée sur des taux de rendement illusoire et sans tenir compte des vrais coûts des promesses faites.

La FQM est en accord avec les énoncés formulés dans le Rapport soit :

- revenir à la raison d'être fondamentale d'un système de retraite, soit celle de valoriser la sécurité financière dans son sens le plus strict, c'est-à-dire l'assurance d'un revenu de retraite suffisant et réaliste lorsque l'heure de la retraite arrive;
- qu'un système de retraite doit être conçu et financé pour qu'il soit durable. La pérennité des régimes doit être protégée contre les vicissitudes des marchés et les actions, parfois à courte vue, des parties prenantes de ces régimes.

Le Comité D'Amours énonce trois valeurs que tous devraient partager : l'équité intergénérationnelle, la transparence et la responsabilisation.

La FQM ne peut qu'être d'accord avec le souci d'assurer une équité intergénérationnelle entre les travailleurs et acteurs des systèmes de retraite : retraités, travailleurs actifs et jeunes entrant sur le marché du travail et employeurs. En corollaire découlent les deux autres valeurs mises de l'avant par le comité D'Amours, soit une transparence des systèmes de retraite avec leurs avantages et leurs coûts et, deuxièmement, la responsabilisation de tous les acteurs impliqués soit les employeurs, les travailleurs actifs et les retraités. Tous sont parties prenantes et tous doivent accepter de remettre en question certaines modalités de leurs régimes pour en assurer la pérennité.

La FQM ne croit pas que la disparition des régimes à prestations déterminées soit une panacée aux problèmes de certaines villes ni qu'elle soit souhaitable. Leur disparition ne fera qu'exacerber d'autres problèmes sociaux dans plusieurs années, et ce, au détriment de l'ensemble de la collectivité du Québec. À ce titre, la FQM partage l'avis du Comité en regard de la nécessité d'assurer la pérennité et la viabilité des régimes existants et l'accessibilité à des régimes de ce type pour un plus grand nombre de travailleurs.

Cela ne veut pas dire des régimes avec des bénéficiaires inconsiderés et sans commune mesure avec les besoins fondamentaux des bénéficiaires. Cela veut dire des régimes qui, en complémentarité des régimes publics, permettent d'assurer un revenu adéquat à la retraite.

Cela signifie également que les parties aux régimes existants doivent accepter de revoir et de remettre en question des régimes conçus il y a plusieurs années, et ce, en fonction des coûts réels de ceux-ci, des besoins fondamentaux à couvrir et du partage équitable des coûts entre chacun. Il faut revoir le financement des régimes rendus à maturité, ce qui est le cas des régimes municipaux, et en revoir la conception d'ensemble pour en assurer la pérennité.

COMMENTAIRES À L'ÉGARD DE LA RENTE « LONGÉVITÉ »

Sur le plan social, il est essentiel que tous les travailleurs puissent accumuler durant leur vie active des revenus de retraite adéquats pour assurer celle-ci. Sans cette « assurance », c'est la société tout entière via l'État qui devra prendre en charge d'une façon ou d'une autre de cette problématique.

À ce titre, la proposition du comité D'Amours d'instaurer une rente « Longévité » est novatrice et mérite de la part du législateur une attention particulière. La FQM reconnaît le mérite de cette proposition pour tous les travailleurs non couverts par un régime quelconque de revenu de retraite.

Nous endossons également les principes mis de l'avant pour cette rente, soit une rente totalement capitalisée, définie en se rapprochant de la vérité des coûts et obligatoire pour tous les travailleurs au même titre que le Régime des rentes du Québec. De même, nous endossons le principe de coordination obligatoire entre ce régime et les régimes de retraite du secteur public afin de ne pas alourdir indûment le fardeau de ces employeurs et employés. Pour ce qui est des régimes privés, il appartient à chacun de ceux-ci d'évaluer les mérites ou non de cette coordination.

Pour ce qui est des autres paramètres de celle-ci, tels que l'âge d'accessibilité à la rente, le taux de cotisation ou le délai de mise en place, nous croyons que d'autres intervenants plus experts sont mieux placés pour en débattre le quantum.

Est-ce cependant l'outil idéal? Une bonification du Régime des rentes du Québec serait-elle plus appropriée (ex. : faire passer le taux de remplacement du revenu de 25 à 50 % sur une base pleinement capitalisée avec une hausse du plafond salarial couvert)? D'autres approches visant le même but sont-elles envisageables?

Nous laissons à d'autres le soin d'évaluer les mérites et inconvénients de ces approches, mais **il est urgent de mettre en place un outil universel supplémentaire qui assurera une retraite appropriée à tous les travailleurs.**

Cette rente a cependant un coût qui viendra s'ajouter aux autres coûts salariaux. Les mesures législatives et techniques requises devront être au rendez-vous pour en

minimiser les impacts, notamment pour les régimes prenant déjà en compte la « longévité » des participants. À cet effet, la proposition de rendre obligatoire cette coordination pour les régimes « publics » nous semble appropriée compte tenu de la marge financière dont disposent les municipalités concernées.

Recommandation n° 1

La FQM recommande que le gouvernement mette en œuvre, le plus rapidement possible, et en partenariat avec les intervenants appropriés une mesure de type rente « longévité » afin d'assurer la sécurité financière de tous les travailleurs lorsqu'ils arrivent à la retraite.

Recommandation n° 2

La FQM recommande que cette « rente » respecte les principes énoncés par le comité soit : entièrement capitalisée, à coûts réels et universelle.

Recommandation n° 3

Qu'advenant qu'une rente « longévité » soit mise en vigueur, que celle-ci soit obligatoirement « coordonnée » avec les prestations des régimes à prestations déterminées du secteur public, notamment ceux des municipalités afin d'en minimiser les coûts tant pour les travailleurs que les employeurs.

COMMENTAIRES À L'ÉGARD DES RECOMMANDATIONS RELATIVES AUX RÉGIMES À PRESTATIONS DÉTERMINÉES

Permettez-nous de vous dresser un bref portrait du monde municipal dans l'optique des principales recommandations du Rapport D'Amours.

Le Québec regroupe 1 111 municipalités de toutes tailles auxquelles se greffe une multitude d'organismes périmunicipaux (régies, sociétés de transports, etc.) et supramunicipaux (MRC, agglomérations urbaines). À titre d'employeurs, elles embauchent, sur la base des données disponibles dans les rapports financiers 2011 de celles-ci, plus de 80 000 employés et cadres dont près de 21 600 dans les 1 019 municipalités de moins de 10 000 habitants.

Seulement 102 municipalités dans tout le Québec sont promoteurs d'un ou de régimes de retraite à prestations déterminées, soit directement, soit par l'intermédiaire d'organismes supramunicipaux tels que régies de police et sociétés de transport

collectif. Ces 170 régimes couvrent près de 57 000 employés, soit 71,7 % des effectifs municipaux. Outre ces municipalités, près de 90 municipalités et organismes péri et supramunicipaux participent à un régime « privé » de type « PD » mis sur pied en 2008, régime ne présentant pas de déficit de capitalisation. La FQM participe d'ailleurs à la supervision de ce régime soit le « Régime de retraite des employés municipaux du Québec » (RREMQ).

Les actifs de ceux-ci s'élevaient, au 31 décembre 2011, à 19,67 G\$ en contrepartie d'obligations totalisant 24,4 G\$ donnant lieu à un déficit de capitalisation de 4,77 G\$. Les régimes des 9 plus grandes villes du Québec couvrent 39 600 employés municipaux (49,9 %) et représentent 90 % des déficits de capitalisation accumulés soit 4,3 G\$. Le problème des « régimes de retraite municipaux » en est principalement un de grandes villes.

Ces données sont troublantes et inquiétantes pour les villes concernées et leur capacité à faire face à cette problématique sans mettre en péril leur capacité à exercer leurs autres responsabilités.

Les régimes à prestations déterminées (RPD) sont, pour les membres du Comité D'Amours, le meilleur type de régime à long terme, mais leur encadrement et leur fonctionnement souffrent d'un certain nombre de failles. Le Comité en relève un certain nombre qui affectent, à des degrés divers, tous les RPD : gestion des risques déficiente, asymétrie entre prise de risques et bénéfice de la prise de risques, définition de « promesses » trop coûteuse, sous-évaluation parfois systématique des engagements des régimes, et ce, dans un encadrement législatif contraignant et non productif aux changements.

Selon les constats du monde municipal, la très grande majorité des RPD existants dans notre monde souffrent de ces failles. Il est plus que temps d'y remédier. Comme le souligne le Comité, ces régimes sont coûteux en termes de bénéfices, peu flexibles à des modifications compte tenu des rapports de force existants dans le milieu municipal, très matures en termes d'âge et souvent reflétant des contextes social, économique et démographique très différents de la réalité d'aujourd'hui.

La FQM partage les propositions générales formulées dans le Rapport déposé par le Comité D'Amours :

- revenir à la réalité financière en se rapprochant de la vérité des coûts;
- promulguer des règles pour mieux gouverner et gérer les régimes;
- et, avec comme objectif de régler la problématique des déficits, permettre aux parties des possibilités de restructuration des régimes.

Le Comité D'Amours a formulé plusieurs recommandations pour mettre en œuvre ces propositions. La FQM est d'avis que celles-ci méritent d'être analysées et possiblement bonifiées, mais qu'il n'est plus possible de reporter aux calendes grecques le passage à l'action. Il appartient au législateur et aux parties prenantes des régimes d'agir, et ce, avec célérité.

Il serait périlleux, à notre sens, de formuler un jugement sur chaque mesure individuellement. D'une part, la situation de chaque régime de retraite est unique et les clauses particulières de ces régimes propres à ceux-ci. D'autre part, l'adoption de certaines mesures et le rejet ou la modification d'autres, risquent d'avoir des conséquences non envisagées et de causer des dégâts collatéraux imprévus.

La situation actuelle des régimes municipaux de retraite à prestations déterminées appelle à une action immédiate de tous les acteurs impliqués et, au premier titre, le législateur. En effet, les régimes et leurs paramètres résultent de la négociation collective, ce qui peut être un obstacle ou un frein à la remise en question. Rappelons que les municipalités disposent de peu de moyens pour modifier les régimes existants.

Compte tenu des rapports de force en présence, la FQM croit que les périodes et moyens suggérés aux recommandations 14 « période de négociation » et 16 « droit d'agir unilatéralement pour l'employeur », si retenues par le législateur, ne sont pas assez contraignants pour les parties. À cet effet, la FQM suggère que soient diminuées les périodes mentionnées dans ces deux recommandations et que d'autres avenues de réduction des coûts soient mises à la disposition des employeurs.

Recommandation n° 4

La FQM recommande que le gouvernement modifie le plus rapidement possible l'encadrement législatif et réglementaire des régimes de type « prestations déterminées », notamment en regard :

- **des règles d'évaluation de la capitalisation de ces régimes;**
- **de l'utilisation des excédents d'actifs et de la provision pour écarts défavorables;**
- **du partage des coûts des régimes entre les intervenants à ceux-ci;**
- **des règles d'encadrement de la restructuration des régimes.**

De plus, la FQM recommande que le législateur accorde, en regard de l'objectif de pérennité des régimes à prestations déterminées, une importance particulière aux mesures de restructuration qui seront permises aux parties, et ce, sans remettre en cause la finalité de ce type de régimes.

Recommandation n° 5

La FQM recommande que les périodes et moyens suggérés pour négociations entre les parties soient bonifiés afin de raccourcir les délais et de donner plus d'avenues de réduction des coûts aux employeurs advenant un blocage entre les parties.

COMMENTAIRES À L'ÉGARD DES RECOMMANDATIONS VISANT À AIDER LES TRAVAILLEURS À ÉPARGNER DAVANTAGE POUR LA RETRAITE

Le Comité D'Amours s'est penché sur des moyens visant à soutenir les travailleurs dans leurs démarches d'épargne en vue de la retraite et à rendre le système de retraite plus efficace. Il a formulé à ce titre quatre recommandations ayant des portées diverses.

À titre de regroupement d'employeurs, la FQM ne peut qu'encourager la mise en place des outils et des moyens suggérés. Il est important que tous les travailleurs puissent accumuler durant leur vie active les fonds adéquats pour une retraite sans tracas. On se doit donc de mettre à leur disposition les moyens appropriés et les incitatifs requis pour les utiliser.

Recommandation n° 6

La FQM recommande que les différentes recommandations « techniques » visant à corriger des anomalies de fonctionnement ou à simplifier la gestion des régimes soient mises en œuvre sans plus attendre.

CONCLUSION

La survivance des régimes de retraite à prestations déterminées est, pour reprendre les mots du Comité D'Amours, un chantier à long terme, mais également un contrat social.

Il faut également être pragmatique; si l'on souhaite leur survie, il faut que ces régimes ne soient plus des enjeux de négociations collectives où dans le feu de l'action, les parties conviennent parfois de choix qui ne sont pas supportables à long terme.

En ce sens, il appartient au législateur d'encadrer de façon stricte les éléments qui affectent la sécurité financière des régimes tant à court terme qu'à long terme.

RÉSUMÉ DES RECOMMANDATIONS

La FQM est à la fois préoccupée et interpellée par l'avenir du système de retraite au Québec et de la survie des régimes de retraite du secteur municipal. Il est devenu urgent de passer à l'action et d'arrêter de croire que le futur finira par arranger les choses.

La FQM recommande donc que des actions concrètes soient prises rapidement par le législateur, et ce, tant pour l'ensemble des travailleurs non couverts par un régime de retraite quelconque que pour rétablir la santé financière des régimes existants.

De façon plus spécifique, la FQM recommande que :

- Rente longévité

- Que le gouvernement mette en œuvre, le plus rapidement possible, et en partenariat avec les intervenants appropriés, une mesure de type rente « longévité » afin d'assurer la sécurité financière de tous les travailleurs lorsqu'ils arrivent à la retraite;
- Que cette « rente » respecte les principes énoncés par le comité soit : entièrement capitalisée, à coûts réels et universelle;
- Qu'advenant qu'une rente « longévité » soit mise en vigueur, que celle-ci soit obligatoirement « coordonnée » avec les prestations des régimes à prestations déterminées du secteur public, notamment ceux des municipalités afin d'en minimiser les coûts tant pour les travailleurs que les employeurs.

- Régimes à prestations déterminées

- Que le législateur modifie le plus rapidement possible l'encadrement législatif et réglementaire des régimes de type « prestations déterminées », notamment en regard :
 - Des règles d'évaluation de la capitalisation de ces régimes;
 - De l'utilisation des excédents d'actifs et de la provision pour écarts défavorables;
 - Du partage des coûts des régimes entre les intervenants à ceux-ci;
 - Des règles d'encadrement de la restructuration des régimes.
- Que le législateur accorde, en regard de l'objectif de pérennité des régimes à prestations déterminées, une importance particulière aux mesures de restructuration qui seront permises aux parties, et ce, sans remettre en cause la finalité de ce type de régimes.

- Que les périodes et moyens suggérés pour négociations entre les parties soient bonifiés afin de raccourcir les délais et de donner plus d'avenues de réduction des coûts aux employeurs advenant un blocage entre les parties.
- **Mesures techniques et moyens incitatifs à l'épargne retraite**
 - Que les différentes recommandations « techniques » visant à corriger des anomalies de fonctionnement ou à simplifier la gestion des régimes soient mises en œuvre sans plus attendre.