

MÉMOIRE SUR LE RAPPORT « INNOVER POUR PÉRENNISER LE SYSTÈME DE RETRAITE » PRÉSENTÉ À LA COMMISSION DES FINANCES PUBLIQUES DU QUÉBEC

AOÛT 2013



Mercer (Canada) limitée (« Mercer ») est un chef de file mondial en matière de consultation dans les domaines suivants : talents, santé, retraite et investissements. Mercer aide ses clients dans le monde entier à améliorer la santé, la prospérité et le rendement de leur actif le plus précieux : leurs gens. Elle dessert environ 100 régimes de retraite à prestations déterminées enregistrés au Québec et dont les actifs s'élèvent à près de 9 milliards de dollars. Mercer est une filiale en propriété exclusive de Marsh & McLennan Companies (symbole MMC à la Bourse de New York), un regroupement mondial de sociétés de services professionnels. Mercer a des bureaux dans douze des principales villes canadiennes, dont Montréal et Québec où elle emploie environ 400 personnes dont une cinquantaine d'actuares et de conseillers dans le domaine de la retraite.

Table des matières

Faits saillants des commentaires Mercer	1
Introduction	3
1. Capitalisation des régimes de retraite à prestations déterminées.....	5
2. Restructuration des régimes.....	10
3. Flexibilité	11
4. Épargne personnelle et rente longévité	11
5. Régimes interentreprises	15
Conclusion	16

Faits saillants des commentaires de Mercer

Mercer appuie de façon générale les recommandations énoncées par le comité d'experts dans son rapport *Innover pour pérenniser le système de retraites*. Plusieurs mesures proposées permettront aux régimes à prestations déterminées de s'adapter au contexte actuel en leur donnant l'option de revoir les droits acquis sans avoir à obtenir le consentement individuel des participants, en n'ayant plus à financer le régime selon l'approche de terminaison, en permettant le partage des coûts avec les participants et en donnant l'option de transférer les risques à un assureur.

Nous croyons par ailleurs que les régimes de retraite du secteur public qui ne sont pas sous la supervision de la Régie des rentes du Québec devraient aussi être visés par les mesures proposées, notamment en ce qui a trait au financement des régimes.

La retraite des Québécois est un sujet important qui nécessite une profonde réflexion et mérite une attention immédiate. C'est un sujet complexe aux enjeux multiples pour lesquels une solution unique n'existe pas.

Nos commentaires principaux portent sur les éléments suivants :

Capitalisation des régimes à prestations déterminées

- Nous appuyons la recommandation voulant que la base de solvabilité soit exclue de la capitalisation des régimes, que la capitalisation s'effectue sur une base unique et uniforme pour tous les régimes et que l'hypothèse actuarielle du taux d'actualisation soit prévue par la législation.
- La base de capitalisation améliorée proposée est adéquate comme base unique pour la capitalisation des régimes de retraite. La provision pour écarts défavorables (« PED ») proposée de 15 % est trop élevée, particulièrement pour les régimes du secteur privé, et devrait être ramenée à un niveau plus bas, par exemple 7 %, sauf s'il est clairement établi que l'excédent d'actif, incluant la PED, appartient à l'entité qui finance les déficits.
- Les propositions du comité d'experts ne règlent pas le problème de l'asymétrie entre le traitement des excédents d'actif et des déficits des régimes de retraite. Ce problème doit être réglé.
- Il devrait être possible de continuer de prendre des congés de cotisations annuels équivalents à la cotisation d'exercice, en autant que l'excédent d'actif soit suffisant et que la PED demeure pleinement capitalisée.

- Des mesures transitoires devraient être mises en place pour les régimes du secteur public afin que la hausse importante des cotisations requises à court terme suite à l'introduction de la capitalisation améliorée se fasse graduellement et qu'on dispose du temps nécessaire pour restructurer les régimes, s'il y a lieu.
- Les règles de capitalisation devraient être plus flexibles, par exemple, en permettant aux régimes d'avoir recours à des caisses distinctes pour les cotisations d'équilibre, d'utiliser des lettres de crédit ou d'appliquer à des années futures les cotisations effectuées en excédent du minimum requis dans une année.
- Nous supportons la recommandation du comité d'experts de modifier la méthode utilisée pour déterminer les taux d'actualisation nécessaires au calcul des valeurs de transfert.

Restructuration des régimes

- Nous sommes en faveur des recommandations du comité d'experts qui visent à favoriser un environnement flexible permettant la restructuration des régimes, y compris pour les promesses liées aux services passés selon les conditions énoncées dans le rapport.

Flexibilité

- Nous sommes d'accord qu'il soit possible de partager les coûts entre tous les groupes de participants.
- Nous sommes également d'accord qu'il soit possible de souscrire des rentes auprès d'une compagnie d'assurance pour régler de façon complète et définitive les droits des retraités.
- Les règles nécessaires à l'introduction des régimes à prestations cibles devraient être mises en place le plus rapidement possible.

Épargne personnelle et rente longévité

- La mise en place du régime volontaire d'épargne retraite (« RVER ») ne devrait pas être obligatoire; si elle devait l'être, le critère du nombre minimum d'employés devrait être relevé et passer, par exemple, de 5 à 25.
- Nous partageons les inquiétudes du comité d'experts sur les enjeux entourant l'épargne-retraite individuelle. Nous constatons aussi que ces enjeux ne sont pas les mêmes pour tous les groupes de citoyens. En ce sens, une solution unique et universelle ne pourrait régler en même temps tous ces enjeux. Nous croyons que le secteur privé pourrait faire davantage partie des solutions envisagées.

- La rente longévité est un élément de solution qui nous semble intéressant, à condition qu'elle s'applique partout au Canada, que son financement respecte l'équité intergénérationnelle et qu'elle soit régie par un organisme indépendant et non par le gouvernement ou la Régie des rentes du Québec.
- Idéalement, il faudrait trouver une façon d'exclure les travailleurs à faible revenu de la rente longévité. En effet, les programmes existants leur procurent déjà un taux de remplacement de revenu suffisant à la retraite et ces travailleurs ne devraient pas être forcés d'allouer à l'épargne une plus grande partie d'un revenu disponible limité. De plus, la rente longévité pourrait résulter en une diminution du supplément de revenu garanti à 75 ans pour cette catégorie de travailleurs. Finalement et de façon générale, les travailleurs à faible revenu pourraient également bénéficier de la rente longévité pendant une plus courte période (compte tenu des études qui démontrent le lien entre le revenu et la longévité).

Régimes interentreprises

- Nous appuyons les recommandations du comité d'experts qui visent à permettre la réduction des droits des participants « orphelins ».
- Nous sommes d'avis que la nature de l'entente contractuelle originale des régimes interentreprises à cotisations négociées doit être rétablie et que le droit de réduire les prestations acquises doit être reconnu.
- Les règles concernant les régimes interentreprises devraient être les mêmes au Québec que dans la majorité des autres provinces.

Nous étayons davantage nos commentaires dans les pages qui suivent. Les recommandations et les commentaires formulés dans le présent mémoire reflètent l'opinion consensuelle de plusieurs conseillers et actuaires de Mercer qui ont acquis une grande expérience dans le domaine des régimes de retraite. Nous espérons qu'ils permettront d'éclairer la commission dans le cours de ses travaux.

Introduction

À l'instar du comité d'experts, nous croyons au bien-fondé des régimes à prestations déterminées.

À la lecture du rapport, nous ne pouvons que saluer les efforts qui y ont été consacrés et la rigueur du travail accompli par le comité d'experts. De façon générale, nous partageons le constat du comité d'experts qui est présenté dans les 115 premières pages du rapport, plus particulièrement à l'effet que :

- les régimes publics offrent une bonne couverture aux travailleurs dont les revenus sont les plus bas;

- l'épargne-retraite peut être insuffisante pour les travailleurs à revenu moyen ou élevé à l'égard desquels les régimes publics sont proportionnellement moins généreux et qui ne participent pas toujours à un régime d'employeur;
- les régimes à prestations déterminées permettent une meilleure planification de la retraite, mais sont depuis une décennie soumis à des fortes pressions qui menacent leur survie. Bien que des efforts importants aient déjà été entrepris au cours des dernières années, nous sommes d'accord pour que la gestion des risques liés à ces régimes doive continuer de s'améliorer;
- des règles de capitalisation variables ont créé un environnement où la perception des coûts de certains régimes à prestations déterminées ne correspondait pas à la valeur réelle des promesses, spécialement dans une conjoncture où les taux d'intérêt ont diminué rapidement et considérablement et où les rendements boursiers ont été décevants;
- à l'heure actuelle, les travailleurs commencent leur carrière de plus en plus tard, prennent leur retraite de plus en plus tôt et vivent de plus en plus vieux. Ces phénomènes démographiques posent des défis supplémentaires aux régimes de retraite de tous types;
- nous ressentons un désengagement de nombreux employeurs à l'égard de la retraite de leurs employés.

On ne peut se permettre de repousser à plus tard l'adoption et la mise en œuvre des changements requis pour assurer la viabilité de notre système de retraite. Seul un vaste éventail de solutions pourra participer à solutionner ces enjeux.

Peu importe les solutions envisagées, l'un des principaux défis du système de retraite est de favoriser une meilleure compréhension de la préparation à la retraite pour les individus. Il est souhaitable que des programmes d'éducation soient développés pour aider les individus à acquérir très tôt dans la vie les connaissances nécessaires pour mieux prendre en main leurs finances, y compris la planification de leur retraite.

Notre mémoire présente plus en détails la position de Mercer sur certaines des recommandations du rapport. Nous ne couvrons donc pas nécessairement toutes les recommandations.

1. Capitalisation des régimes de retraite à prestations déterminées

La solvabilité est un test, pas une mesure de capitalisation

Nous sommes d'accord avec la recommandation voulant que l'évaluation selon l'approche de solvabilité ne soit plus utilisée pour déterminer les cotisations minimales requises au régime de retraite.

L'évaluation de solvabilité doit par contre continuer d'être effectuée. Cette base d'évaluation présente une estimation de la situation financière du régime dans l'éventualité où celui-ci prendrait fin. Cette information doit continuer d'être présentée aux participants pour qu'ils puissent juger du niveau de sécurité de leurs prestations et aux promoteurs pour qu'ils soient informés de leur dette potentielle à la terminaison du régime. La solvabilité est aussi utile pour déterminer dans quelle proportion les prestations seront acquittées en cas de cessation de participation au régime. Ceci ne devrait pas changer.

Le comité d'experts propose également que la solvabilité continue d'être la base de référence pour l'établissement d'une PED. Sur le principe, nous ne sommes pas en désaccord avec la proposition. Par contre, nous trouvons que le niveau suggéré de la PED est trop élevé et souhaitons plus de flexibilité concernant les congés de cotisations.

Pas de PED importante sans déterminer clairement à qui appartiennent les excédents d'actif

Un des objectifs de la PED est de limiter la rapidité avec laquelle les excédents d'actif peuvent être utilisés, que ce soit pour prendre des congés de cotisations, pour financer des améliorations aux prestations ou, comme il est suggéré par le comité d'experts, pour retirer des montants d'excédent d'actif de la caisse de retraite, compte tenu de la nature volatile de ces excédents. Un autre objectif est de fournir une marge de sécurité pour les prestations accumulées.

Présentement, une PED d'environ 7 % doit être constituée avant que des congés de cotisations ou des améliorations aux prestations du régime puissent être financés à même l'excédent d'actif. La PED est un coussin de sécurité utile, mais elle ne devrait pas être un objectif de capitalisation. L'accumulation de la PED devrait se faire uniquement par des gains actuariels.

La proposition de porter la PED à 15 % aurait comme conséquence d'immobiliser encore plus de capital dans la caisse de retraite d'une entreprise sans que cette dernière puisse utiliser ce capital pour investir dans ses activités premières et dans son développement, et sans qu'elle sache si les sommes ainsi immobilisées lui appartiendraient en cas de terminaison du régime. Nous sommes en désaccord avec la majoration de la PED à 15 %, notamment pour les régimes du secteur privé, si ce changement ne s'accompagne pas d'une clarification concernant l'appartenance des excédents d'actif en cas de terminaison du régime.

Depuis de nombreuses années, la question de l'appartenance des excédents d'actif entraîne des démarches laborieuses et des coûts importants pour les parties prenantes des régimes de retraite. Actuellement, l'entité responsable de combler les déficits peut n'avoir aucun accès aux excédents d'actif lorsque le régime est solvable, ce qui constitue une iniquité selon nous. Une augmentation de la PED à 15 % aurait pour conséquence d'exacerber cette iniquité. L'asymétrie des régimes doit être réglée. C'est pourquoi nous encourageons fortement l'établissement d'un lien clair dans la loi entre, d'une part, l'appartenance des excédents d'actif et l'accès à ceux-ci et, d'autre part, l'entité qui est responsable du remboursement des déficits. En d'autres mots, les excédents devraient appartenir à ceux qui sont responsables de financer les déficits et devraient pouvoir leur être retournés.

Une PED à 15 % entraînerait une approche différente de l'approche actuelle en matière de prise de risque par les régimes de retraite. Les promoteurs voudront éventuellement limiter les risques s'ils sont responsables des déficits alors qu'ils ne peuvent bénéficier des excédents d'actif générés par les rendements excédentaires (incluant la PED).

Pour nous, la PED devrait être fixée par défaut à un niveau simple et uniforme, par exemple 7 %, pour tous les régimes, ou à tout autre pourcentage inférieur lorsque approprié. Par exemple, un régime dont les placements sont moins risqués devrait pouvoir constituer une PED moins élevée.

Aussi, la recommandation du comité d'experts voulant que seulement 20 % des sommes capitalisées sur base de solvabilité en excédent de la PED puisse être utilisé chaque année augmente considérablement les contraintes. Il est présentement possible pour un promoteur de prendre un congé de cotisations jusqu'à concurrence du plein coût pour service courant pour chaque dollar capitalisé sur base de solvabilité qui excède la PED (présentement fixée à environ 7 %).

Si la PED était fixée à 15 %, nous estimons que le degré de solvabilité devrait désormais atteindre des niveaux de 125 % ou même de 130 % avant qu'un promoteur puisse espérer prendre un plein congé de cotisations dans une année. La conséquence serait de favoriser en pratique des PED beaucoup trop importantes.

Selon nous, il serait effectivement approprié de limiter le retrait annuel de l'excédent ou son utilisation pour bonifier les prestations, à 20 % des excédents qui dépasseraient une PED fixée par exemple à 7 %. Par contre, cette utilisation partielle ne devrait pas s'appliquer aux congés de cotisation pour lesquels la règle actuelle devrait être maintenue. L'utilisation annuelle des excédents d'actif pourrait donc être limitée au plus élevé des deux montants suivants : la cotisation d'exercice de l'année ou 20 % des sommes capitalisées sur base de solvabilité en excédent de la PED.

Une base de capitalisation unique...

Comme nous le mentionnions auparavant, nous sommes d'accord pour que l'évaluation de solvabilité ne soit plus utilisée pour déterminer les cotisations minimales requises au régime de retraite. À cet égard, la proposition du comité d'experts de conserver une base unique, fondée sur une approche de maintien du régime, qui serait applicable à tous les types de régimes de tous les secteurs d'activité nous semble appropriée. L'utilisation d'hypothèses de marché nous apparaît également convenable.

Par le passé, l'inclusion de la prime de risque¹ dans le taux d'actualisation a pu avoir une incidence sur la perception du coût des régimes de retraite dont les placements en actions sont importants.

Il nous semble raisonnable de limiter l'inclusion de la prime de risque dans l'établissement du taux d'actualisation à celui applicable aux participants actifs, et ce, avant leur retraite. L'utilisation d'un taux d'actualisation basé sur une lecture des marchés financiers à la date de l'évaluation actuarielle pour les participants retraités et pour les participants actifs après leur retraite est aussi appropriée. Sur le principe, nous approuvons l'utilisation d'un taux d'actualisation déterminé en fonction des taux sur les obligations de sociétés bien établies.

Cependant nous divergeons d'opinion lorsqu'il s'agit d'utiliser la courbe de taux d'actualisation déjà publiée par l'Institut canadien des actuaires (« ICA ») pour des fins de calculs comptables. L'élaboration des taux comptables a été un processus laborieux et les résultats ne font pas encore l'unanimité dans la profession actuarielle. Le marché canadien des obligations à long terme de sociétés bien établies est présentement limité.

Nous suggérons que la courbe de taux fondés sur les marchés financiers soit effectivement déterminée à la suite de discussions avec l'ICA et qu'elle soit basée sur un modèle plus simple, par exemple sur les taux sur les obligations provinciales ou du Canada, auxquels un écart approprié serait ajouté. Pour déterminer l'écart à ajouter, un échantillon d'obligations de sociétés plus vaste que celles cotées AA ou AAA pourrait être utilisé. Ces taux pourraient être publiés chaque mois par l'ICA et s'appliquer de façon cohérente à tous les régimes.

Nous sommes d'accord pour que les taux sur les obligations de sociétés bien établies ainsi déterminés servent aussi de base aux taux d'actualisation utilisés pour le calcul des valeurs de transfert des rentes. Les changements proposés pour les valeurs de transfert devraient par contre s'appliquer à tous les régimes de retraite au Canada. En effet, la valeur de transfert de la rente d'un participant du Québec dont le montant est équivalent à celui d'un participant d'une autre province canadienne doit être essentiellement la même dans les deux cas.

¹ Pour les besoins de nos commentaires, nous définissons la prime de risque comme étant le rendement supplémentaire attendu sur une catégorie d'actifs présentant des risques de placement par rapport au rendement attendu sur une catégorie d'actifs sans risques.

...aux répercussions polarisées selon le secteur d'activité

Peu importe comment le taux d'actualisation et les valeurs de transfert sont déterminés, la quasi-élimination de la prime de risque aura pour effet de changer de façon significative la situation financière des régimes sur base de maintien. Dans le contexte actuel, la nouvelle méthode entraînerait une augmentation importante du passif actuariel des régimes de retraite, ce qui creuserait considérablement les déficits des régimes sur base de maintien.

Au net, et bien que le coût pour service courant augmenterait sensiblement (de l'ordre d'environ 15 % à 20 %), les changements proposés se traduiraient généralement par des allègements de la capitalisation requise à court terme pour les régimes de retraite du secteur privé. Ceux-ci sont en effet présentement aux prises avec des impératifs importants de solvabilité qui disparaîtraient en vertu des règles proposées.

Par contre, pour ce qui est des régimes de retraite du secteur public, qui sont présentement exemptés des règles de la solvabilité, les conséquences seraient dévastatrices. Les changements proposés se traduiraient par une augmentation simultanée du coût pour service courant et des cotisations d'équilibre pour amortir les déficits actuariels sur base de maintien.

Dans le but de favoriser l'adoption de la capitalisation améliorée de façon uniforme pour tous les régimes, il faudrait envisager la mise en œuvre de mesures transitoires pour les régimes du secteur public afin qu'ils puissent refléter progressivement les hausses de cotisations et faire les rajustements nécessaires dans leurs budgets. Les mesures transitoires pour le secteur public pourraient prévoir l'application graduelle des nouvelles règles sur un certain nombre d'années et un amortissement des déficits sur une plus longue période, par exemple sur 20 ans.

Nous verrons plus loin que le comité d'experts propose que les régimes rajustent d'abord à la baisse leurs promesses à l'égard des services passés pour ainsi réduire la taille des déficits nouvellement établis sur la base de la capitalisation améliorée. Pour les régimes du secteur public, les intervenants devront faire de gros efforts pour y arriver. Nous y reviendrons.

Par souci d'équité, nous croyons que tous les régimes de retraite du secteur public devraient être assujettis aux règles de la capitalisation améliorée, et pas seulement ceux qui sont sous la supervision de la Régie des rentes du Québec. Ceci serait d'autant plus nécessaire si l'utilisation de la capitalisation améliorée se traduit par le rajustement des prestations pour les services passés. Pourquoi les professeurs de CÉGEP et les policiers de la Sûreté du Québec ne devraient-ils pas faire les mêmes efforts que les professeurs d'université et les policiers municipaux?

La capitalisation améliorée... améliorée!

Pour revenir aux règles de capitalisation, nous suggérons cinq améliorations supplémentaires pour augmenter le niveau de flexibilité :

- i) Nous croyons que les déficits selon l'approche de la capitalisation améliorée devraient être reconsolidés à chaque évaluation actuarielle. Il serait donc possible de voir une diminution des cotisations d'équilibre d'une année à l'autre.

Pour le moment, le comité d'experts prévoit effectivement une reconsolidation à chaque année. Par contre, la position du comité d'experts de ne pas permettre une diminution de la cotisation d'équilibre ne nous semble pas appropriée. L'objectif est que le régime soit capitalisé à 100 %, et non au niveau de la PED. Comme nous l'avons mentionné auparavant, la PED devrait être simplement vue comme une limite à l'utilisation de l'excédent d'actif et non comme un objectif à atteindre. Si les cotisations d'équilibre ne sont pas réduites lorsqu'il y a des gains, la capitalisation du régime sera accélérée, ce qui favorisera une accumulation rapide de la PED dans un contexte de gains actuariels. Ce n'est pas une avenue souhaitable selon nous.

- ii) Nous constatons que la législation québécoise ne prévoit pas de mécanisme donnant aux promoteurs de régimes de retraite la latitude nécessaire pour déterminer à quel moment ils veulent capitaliser leur régime. Nous portons à l'attention de la commission le fait que les règles de capitalisation applicables aux régimes enregistrés en Ontario ou au palier fédéral, permettent de réduire les paiements d'équilibre futurs à un régime dans lequel des paiements d'équilibre supérieurs au minimum requis auraient été versés lors d'une année précédente.

En effet, plusieurs promoteurs de régimes ontariens et fédéraux ont versé des cotisations en excédent du minimum requis à leurs régimes ces dernières années en sachant que ces cotisations supplémentaires pourraient éventuellement servir à diminuer les cotisations requises dans le futur. Cette flexibilité est appréciée par les promoteurs, qui peuvent ainsi mieux gérer leurs liquidités, et par les participants, qui constatent que des sommes importantes sont déposées plus rapidement dans les caisses de ces régimes.

Nous proposons qu'un mécanisme similaire soit mis en place au Québec dès maintenant, et ce, que l'approche de la capitalisation améliorée soit adoptée ou non.

- iii) Dans les régimes où les participants ne cotisent pas pour éponger les déficits, nous recommandons de traiter différemment les cotisations d'équilibre versées par l'employeur des cotisations d'exercice de l'employeur et des cotisations salariales. Les cotisations d'équilibre versées par l'employeur pourraient être déposées dans une caisse distincte qui servirait à faire des remboursements d'excédent d'actif à l'employeur si les cotisations d'équilibre versées ne sont pas nécessaires au paiement des prestations. La caisse distincte et tout excédent d'actif accumulé au fil des années serait de façon très claire la propriété de l'employeur, que le régime soit maintenu ou qu'on y mette fin.

- iv) Nous croyons que l'employeur devrait pouvoir fournir au comité de retraite une lettre de crédit plutôt que de verser une cotisation d'équilibre établie selon la méthode de la capitalisation améliorée, sans la limite de 15 % du passif qui existe présentement. Seules les lettres de crédit émises par des institutions financières qui rencontrent les exigences prévues par règlement devraient être acceptables, comme c'est le cas actuellement pour le financement des cotisations d'équilibre. Des mécanismes de transition devront être prévus pour passer des règles existantes, selon lesquelles les lettres de crédit s'appliquent aux cotisations d'équilibre requises pour éliminer le déficit de solvabilité, aux nouvelles règles.
- v) Tout comme le comité le recommande, nous pensons que la responsabilité d'établir une politique de financement doit relever de l'employeur et non de l'administrateur du régime, sauf si les déficits sont partagés avec les participants. Les marges de conservatisme devraient être un élément de la politique de financement. Dans le contexte de la capitalisation améliorée, ces marges auraient moins d'impact sur les taux d'actualisation que dans le contexte des règles actuelles. L'entité qui met en place la politique devrait avoir le loisir d'inclure ou non de telles marges pour les fins de l'évaluation actuarielle sur base de maintien.

2. Restructuration des régimes

Comme nous l'avons mentionné auparavant, l'adoption de la méthode de capitalisation améliorée causerait des problèmes de financement importants, principalement pour les régimes du secteur public. Les déficits révélés par cette méthode seraient considérables, tout autant que les liquidités nécessaires pour les renflouer. Une façon de redresser la situation financière des régimes serait aussi de revoir les promesses à l'égard des services passés.

La loi existante n'est pas favorable au rajustement des promesses à l'égard des services passés, même si toutes les parties prenantes s'entendent pour le faire. La possibilité de réduire les promesses pour les services passés sans avoir à obtenir le consentement de chacune des personnes concernées est une avancée majeure proposée par le comité d'experts. Nous applaudissons aussi la reconnaissance du pouvoir de représentation des organisations syndicales pour les participants actifs syndiqués durant le processus de restructuration, reconnaissance qui devrait s'étendre, selon nous, bien au-delà de la période de cinq ans prévue.

Pour établir les paramètres de la restructuration, il sera important de connaître quel impact la méthode de capitalisation améliorée aura sur la situation financière et les coûts du régime. Comme nous l'avons mentionné auparavant, des mesures transitoires de capitalisation seraient nécessaires pour amortir l'impact à court terme des nouvelles règles de capitalisation pour les régimes du secteur public. Des discussions sur la restructuration pourraient ainsi se tenir avant que les nouvelles règles de capitalisation prennent pleinement effet.

Le comité d'experts prévoit que l'employeur qui exercerait son pouvoir unilatéral d'éliminer l'indexation devrait verser à la caisse de retraite une cotisation équivalente à la réduction de la valeur des engagements. Compte tenu des montants en jeu, nous croyons que cette cotisation spéciale devrait pouvoir être étalée sur une certaine période, par exemple dix ans. Des adaptations seraient nécessaires pour les régimes à coûts partagés.

Finalement, nous favorisons l'inclusion dans les lois applicables de dispositions prévoyant l'exonération des employeurs qui procéderont à la restructuration de leur régime de retraite selon les paramètres prévus par la loi afin d'éviter les recours en congédiement déguisé, les bris de contrat, les plaintes diverses (p. ex., en vertu de la Charte québécoise des droits et libertés ou des normes du travail) ou le dépôt de griefs syndicaux.

3. Flexibilité

Partage des coûts

Nous sommes en faveur qu'il soit possible de partager les coûts entre tous les groupes de participants. Selon nous, les recommandations du comité d'experts permettront aux parties prenantes de trouver des solutions novatrices pour financer les régimes.

Achats de rente

Nous sommes également en faveur qu'il soit désormais possible de procéder à un achat de rentes auprès d'une compagnie d'assurance pour régler de façon complète et définitive les droits des retraités. Ceci permettra de réduire les passifs et les risques des régimes de retraite et de leur redonner une taille raisonnable par rapport à l'organisation qui les parraine.

Les régimes à prestations cibles

Nous souhaitons que les régimes à prestations cibles puissent être mis en place pour toutes les sociétés de tous les secteurs d'activité, et non seulement pour l'industrie forestière comme c'est le cas actuellement. Une telle mesure pourrait encourager les employeurs à mettre en place un programme d'épargne en vue de la retraite qui s'apparente à certains égards aux régimes à prestations déterminées, plutôt que des régimes d'accumulation de capital.

De plus, il faudrait préciser que l'établissement d'un régime à prestations cibles distinct pour le service futur n'entraînerait pas nécessairement la cessation du régime existant.

4. Épargne personnelle et rente longévité

Nous constatons, tout comme l'a fait le comité d'experts, que plusieurs travailleurs ne parviennent pas à épargner suffisamment pour la retraite. Ceux qui épargnent au moyen de régimes d'accumulation de capital ou sur base individuelle n'investissent pas nécessairement dans des produits appropriés, soit parce que des produits de placement simples et efficaces ne sont pas facilement accessibles à des coûts minimes ou soit par manque de connaissances sur les placements ou d'intérêt.

Dans ce contexte, toutes les mesures qui pourront faire diminuer les coûts de l'épargne-retraite et augmenter son efficacité nous apparaissent appropriées. D'ailleurs, compte tenu des enjeux en matière de retraite qui ne sont pas les mêmes pour tous les groupes de citoyens, une solution unique et universelle ne nous semble pas possible. Un éventail de mesures semble plus approprié.

Nous croyons aussi qu'une partie de la solution passe par une meilleure éducation financière des travailleurs, y compris sur le volet de la planification de la retraite.

Avant de commenter l'instauration possible d'un nouveau programme de retraite public, nous aimerions souligner que, à notre avis, le secteur privé peut jouer un rôle accru dans l'amélioration du système de retraite au Québec.

Le Régime volontaire d'épargne-retraite (RVER)

Nous saluons l'instauration prochaine des RVER au Québec. À maturité, ce type de régimes sera un bon moyen d'augmenter l'offre d'épargne-retraite à faible coût. Nous voulons par contre attirer l'attention de la commission sur les questions soulevées par le RVER.

Premièrement, nous avons de fortes réserves sur le caractère obligatoire des RVER. Un employeur d'une certaine taille devrait pouvoir mettre en place ce type de régimes s'il n'offre pas déjà un programme d'épargne-retraite à ses employés. Il ne faudrait pas que ce soit une obligation.

Par contre, si le RVER devait effectivement être obligatoire, nous suggérons que l'obligation s'applique aux employeurs de 25 employés ou plus plutôt qu'à ceux de cinq employés ou plus comme il est présentement prévu dans le projet de loi. Une entreprise qui ne compte que cinq employés n'a pas les ressources humaines et financières nécessaires à la mise en place d'un régime de retraite, même si, *a priori*, l'instauration d'un tel régime peut paraître simple. L'employeur devra choisir un fournisseur de services, sélectionner les placements offerts, communiquer avec les employés, etc. Ce sera une lourde administration pour un petit nombre de personnes.

Deuxièmement, les salariés à faible revenu ne devraient pas, selon nous, participer à des RVER puisqu'un compte d'épargne libre d'impôt (CELI) convient généralement mieux à leur situation. Le RVER devrait donc aussi pouvoir prendre la forme d'un CELI.

Une rente de type longévité privée

Le fait que les travailleurs qui participent à un régime d'accumulation de capital pour la retraite ne sont pas efficacement protégés contre le risque de longévité est un problème important. Sur une base individuelle, il en coûte très cher aux retraités de gérer ce risque. La mise en commun du risque de longévité est donc souhaitable pour ces groupes.

Le système de retraite pourrait favoriser l'amélioration des produits existants. Par exemple, il devrait être possible d'utiliser une partie des sommes disponibles dans un régime d'accumulation de capital pour acheter une rente de type longévité auprès d'un assureur au moment de la retraite. Cette rente pourrait prévoir le versement d'un montant périodique à partir d'un certain âge, par exemple 75 ou 80 ans, et ce, jusqu'au décès du participant. Le solde des sommes disponibles provenant du régime d'accumulation de capital pourrait être utilisé pour lui procurer un revenu de retraite pendant une période définie, jusqu'au début du versement de la rente de type longévité.

La rente longévité

À notre avis, l'instauration d'un programme public prévoyant une rente longévité est aussi une solution intéressante aux problèmes de planification de la retraite sur le plan individuel. En revanche, la rente longévité est, selon nous, une solution viable seulement si les conditions suivantes sont remplies:

- i) La rente longévité devrait s'appliquer à tous les travailleurs canadiens (et pas seulement aux travailleurs québécois). Il faudrait éviter que les employeurs pancanadiens aient à gérer des programmes de retraite différents pour leurs travailleurs québécois et pour ceux des autres provinces. De plus, l'instauration de la rente longévité au Québec seulement pourrait avoir des effets négatifs sur la compétitivité des entreprises de cette province dont les charges sociales pourraient être plus élevées que celles assumées par leurs concurrents des autres provinces.
- ii) Comme il est prévu dans les recommandations du comité d'experts, le programme doit respecter l'équité intergénérationnelle. Les cotisations des travailleurs doivent servir à capitaliser la promesse accumulée chaque année. Il faut éviter que des travailleurs ayant peu cotisé au régime reçoivent, dans quelques années à peine, une rente dont le financement devra être assumé par la génération suivante.
- iii) Pour assurer la saine gestion du programme, nous croyons que la gouvernance devrait être indépendante du gouvernement (incluant la Régie des rentes du Québec). Pour ce faire, on pourrait s'inspirer de certains modèles de gouvernance existants, par exemple ceux du Régime de retraite des enseignantes et des enseignants de l'Ontario (« Teachers ») ou du Régime de pensions du Canada.

L'organisme responsable de la gouvernance devrait avoir le pouvoir de choisir les fournisseurs de services, y compris les administrateurs du programme et les gestionnaires de placements. La Régie des rentes du Québec pourrait faire partie des fournisseurs pressentis pour l'administration courante du régime compte tenu des économies d'échelle envisageables. La Caisse de dépôt et placement du Québec pourrait faire partie des gestionnaires de placement dont l'organisme indépendant responsable du programme pourrait retenir les services, mais elle ne devrait pas être choisie de facto.

Étant donné que l'instauration de la rente longévité compliquerait encore plus le système de retraite, il faudrait que l'organisme responsable de l'administration du programme communique avec les travailleurs pour leur expliquer les changements, surtout au moment où le programme sera mis en place. L'éducation des individus quant à la planification de leur retraite est un élément-clé d'un système de retraite performant.

Comme le comité d'experts le suggère dans son rapport, nous présumons que les dispositions des régimes existants devraient être modifiées pour prévoir une certaine coordination avec la rente longévité. Les régimes existants deviendraient donc probablement moins généreux puisque la rente longévité couvrirait une partie des besoins. Le transfert des responsabilités est un facteur à ne pas négliger pour les employeurs. Si le fardeau supporté par les régimes complémentaires est effectivement allégé, il en résultera une diminution de la taille des régimes et des risques qui s'y rattachent.

Idéalement, il faudrait prévoir que les travailleurs à faible revenu ne soient pas tenus de cotiser à la rente longévité et ce pour les trois raisons suivantes :

- i) Tout d'abord, nous sommes d'avis que d'imposer le coût d'un programme additionnel à ces travailleurs est déraisonnable puisqu'ils sont adéquatement couverts par les régimes existants et que leur revenu disponible est limité.
- ii) De plus, la rente longévité pourrait entraîner pour eux une réduction du supplément de revenu garanti à 75 ans. Ce serait comme si on leur demandait de subventionner le programme du supplément de revenu garanti.
- iii) Finalement, selon les plus récentes études portant sur les taux de mortalité des retraités couverts par le Régime des rentes du Québec et le Régime de pension du Canada, il existe une corrélation entre le niveau de revenu et l'espérance de vie. Les retraités dont les revenus sont les moins élevés vivent en général moins longtemps que ceux qui ont des revenus plus élevés. La rente longévité serait donc financée par tous les travailleurs, mais bénéficierait, de par sa nature, proportionnellement davantage aux travailleurs à revenu élevé dont l'espérance de vie est plus longue.

Notons que les plus hauts salariés pourraient aussi être réticents à devoir verser des cotisations dans le programme si, en raison des règles de récupération, les prestations versées par ce programme résulteraient en une réduction de leurs prestations de la Sécurité de la vieillesse à 75 ans.

5. Régimes interentreprises

De façon générale, l'analyse présentée aux pages 66 et 67 du rapport du comité d'experts décrit effectivement une situation « préoccupante » pour les régimes interentreprises à cotisations négociées. Plusieurs de ces régimes trouvent leur genèse dans les années 50, 60 et 70 alors que les associations syndicales et les dirigeants d'entreprises s'entendaient par convention collective (un contrat) pour mettre en place des régimes à cotisations négociées dont les règles limitaient clairement la responsabilité des employeurs participants.

Jusqu'à la fin des années 1990, les excédents d'actif de ces régimes étaient généralement utilisés pour bonifier les rentes des participants actifs et des retraités. Lorsque les régimes ont commencé à enregistrer des déficits, les administrateurs ont dû rajuster les prestations afin de maintenir la santé financière des régimes et l'équité intergénérationnelle². Dans plusieurs cas, les prestations des participants hors Québec ont été réduites, mais les administrateurs de ces régimes n'ont pas pu appliquer ces réductions aux participants du Québec³.

En raison du traitement inéquitable des participants en fonction de leur lieu de travail, qui résulte d'une législation qui avait été adoptée sans tenir compte de la réalité de ces régimes, les administrateurs ne peuvent respecter les ententes contractuelles intervenues entre les travailleurs d'hier et ceux d'aujourd'hui ainsi qu'entre les syndicats et les employeurs.

Nous appuyons donc les recommandations du rapport d'experts relativement aux régimes interentreprises, plus particulièrement celles voulant qu'il soit permis de réduire les droits des participants « orphelins », le tout conformément aux dispositions de base de ces régimes afin qu'ils ne deviennent pas un fardeau pour les participants actifs et/ou les employeurs restants.

Nous sommes d'avis que la nature de l'entente contractuelle originale des régimes interentreprises à cotisations négociées doit être rétablie et que le droit de réduire les prestations acquises devrait être reconnu le plus rapidement possible dans la législation québécoise, comme c'est le cas dans la très grande majorité des provinces canadiennes et dans la loi fédérale.

De façon générale, les règles concernant les régimes interentreprises devraient être les mêmes au Québec que dans la majorité des autres provinces canadiennes.

² Puisque les administrateurs ne peuvent pas augmenter unilatéralement les cotisations des employeurs, les participants de ces régimes ne sont collectivement pas plus riches que les fonds disponibles. Si l'on verse 100 % des prestations prévues aux retraités dans un régime financé à 70 %, on finance en fait le 30 % manquant à même les fonds des participants actifs.

³ En effet, les administrateurs de ces régimes ont dû composer pour la première fois avec l'interdiction des réductions relatives aux services passés dans la *Loi sur les régimes complémentaires de retraite* de 1990.

Conclusion

Nous sommes heureux de pouvoir présenter nos observations sur le rapport du comité d'experts et, de façon plus générale, sur le système de retraite québécois. Notre système de retraite a de nombreuses forces, mais aussi des faiblesses.

Nous sommes enthousiastes de constater que de nombreuses ressources sont à l'œuvre pour proposer des solutions multiples à ces faiblesses. En ce sens, nous saluons la contribution du comité d'experts. Nous saluons aussi la contribution des autres intervenants qui seront entendus par la Commission.

Nous demeurons disponibles pour participer aux discussions portant sur l'amélioration du système et pour apporter notre expertise aux efforts de développement de nouvelles solutions.

1981, avenue McGill College
Bureau 800
Montréal (Québec) H3A 3T5
514 285 1802