



MÉMOIRE PRÉSENTÉ
À
LA COMMISSION DES FINANCES PUBLIQUES
DANS LE CADRE DES

**CONSULTATIONS PARTICULIÈRES SUR
LE RAPPORT
« INNOVER POUR PÉRENNISER LE SYSTÈME DE RETRAITE »**

LE JEUDI 15 AOÛT 2013

INTRODUCTION

L'Ordre des comptables professionnels agréés du Québec tient tout d'abord à remercier vivement la Commission des finances publiques de son invitation à participer aux consultations particulières qu'elle tient pour étudier le rapport déposé par le comité d'experts présidé par monsieur Alban D'Amours, et intitulé « Innover pour pérenniser le système de retraite ». Nous nous réjouissons d'avoir ainsi l'occasion de contribuer à la réflexion portant sur la sécurité financière à la retraite de tous les Québécois.

Conformément au *Code des professions*, l'Ordre des CPA a pour mission d'assurer la protection du public en contrôlant l'exercice de la profession de CPA. À cette fin, l'Ordre aide ses membres à exceller dans le but d'optimiser la performance, la rentabilité et la croissance du patrimoine des personnes, des entreprises et des organisations, de favoriser une saine gouvernance ainsi que la reddition de comptes et d'accroître la fiabilité de l'information.

Les présents commentaires s'inscrivent donc dans le prolongement de cette mission fondamentale et ils témoignent de la volonté de l'Ordre de prendre une part active dans la réflexion sur les grands enjeux auxquels notre société est confrontée. Or, il ne fait aucun doute, pour l'Ordre des CPA, que la sécurité du revenu à la retraite de nos concitoyens est de ces enjeux de société qui exigent la mobilisation de tous les acteurs afin de dégager des consensus sur les principes et les valeurs qui guideront nos choix collectifs.

Dans les pages qui suivent, nous nous prononcerons tout d'abord sur les principales orientations et les grands principes dégagés par le comité d'experts, puis nous enchaînerons avec nos observations sur les principales recommandations formulées dans le rapport.

ORIENTATIONS ET PRINCIPES DIRECTEURS

D'entrée de jeu, l'Ordre tient à souligner la justesse des constats que dresse le comité d'experts. Par la lucidité dont il fait preuve, le comité éveille l'ensemble de notre société à des réalités complexes et douloureuses, certes, mais qui requièrent néanmoins un effort concerté et une détermination sans faille afin d'améliorer la situation.

Ainsi, on ne saurait ignorer plus longtemps les lacunes du système actuel de protection du revenu à la retraite qui risque, si rien n'est fait, d'être un lourd fardeau pour les générations futures, mais qui ne peut pas non plus garantir au plus grand nombre un revenu suffisant à la retraite.

Sans consolider les bases de notre système, on aura beau tenter d'encourager les Québécois à épargner en vue de la retraite, une réalité demeure : les revenus d'un grand nombre d'entre eux sont insuffisants pour leur permettre d'épargner à long terme. L'Ordre appuie donc sans réserve la volonté du comité d'experts de revenir aux fondements mêmes de notre système de retraite, dont la finalité est d'assurer un revenu suffisant pour maintenir un niveau de vie adéquat à la retraite, tout en tenant compte de notre capacité collective de le financer.

Tout comme le comité d'experts et même si cette position le place à contre-courant de la tendance observée actuellement au Québec et ailleurs au Canada, l'Ordre reconnaît que le régime idéal est celui à prestations déterminées. C'est indiscutablement le régime le plus avantageux pour les travailleurs, et ce faisant, celui qui les protège le mieux.

Cela étant dit, il faut bien reconnaître aussi que ce type de régime n'est pas à la portée de tous les employeurs. Les petites entreprises, notamment, n'ont pas la latitude nécessaire pour assumer les cotisations qu'exige un tel régime, non plus que les risques constants de déficit qui peuvent menacer leur propre santé financière. Par conséquent, il est évident pour l'Ordre qu'avant de prendre le virage en faveur des régimes à prestations déterminées, il faudra mettre en place les mesures nécessaires pour atténuer la sensibilité de ce type de régime aux fluctuations des cycles économiques, et par ricochet, les risques encourus par les employeurs.

Pour atteindre les objectifs qu'il a fixés, le comité d'experts souligne l'importance que les recommandations du rapport fassent l'objet d'un véritable contrat social. Nous ne pouvons qu'abonder dans le même sens et faire nôtres les principes de transparence, d'équité intergénérationnelle et de responsabilisation qui guident le comité. Non seulement ces grands principes sont-ils garants d'un renforcement du système de sécurité financière à la retraite et de son accessibilité à tous les Québécois, mais ils rejoignent certaines valeurs communes de la société québécoise, dont celles qui guident la profession de CPA, à savoir l'intégrité, la rigueur et l'ouverture d'esprit.

Les CPA veillent à être justes, consciencieux et méthodiques dans toutes leurs activités professionnelles. Ils valorisent le talent et la diversité, ils sont réceptifs aux idées nouvelles et ils abordent les situations objectivement afin de mettre de l'avant des solutions novatrices. Le travail du comité d'experts rejoint ainsi les valeurs de la profession comptable qui sous-tendent les commentaires particuliers formulés par l'Ordre sur les principales recommandations du comité.

COMMENTAIRES PARTICULIERS SUR LES PRINCIPALES RECOMMANDATIONS DU COMITÉ D'EXPERTS

Recommandation n° 1

La création d'une rente longévité permettrait, particulièrement aux travailleurs qui ne peuvent profiter d'un régime de retraite collectif, d'avoir accès à une source de revenu importante considérant que l'espérance de vie s'est prolongée considérablement si on la compare aux années 50. En outre, cette pression démographique a des conséquences non négligeables tant sur les rentes assurées par l'État et les régimes à prestations déterminées, qui doivent en conséquence être versées plus longtemps, que sur les particuliers qui cotisent à un régime à cotisations déterminées et qui doivent épargner individuellement en fonction de ce risque de longévité. Ainsi, la mise en œuvre de cette recommandation permettrait aux particuliers de moduler leur épargne personnelle pour combler leurs besoins financiers entre la date de la retraite, qui demeure un choix personnel, et l'âge de 75 ans, alors que le risque de longévité serait assumé collectivement.

Dans ce contexte, l'Ordre considère la rente longévité comme une réponse très intéressante à cette pression démographique. Néanmoins, l'Ordre doute de la capacité de payer de certaines entreprises qui verront cette rente longévité comme un fardeau supplémentaire. Est-il besoin de rappeler que les entreprises québécoises ont déjà des charges sociales très élevées? Plusieurs peinent à assurer leur survie et toute charge additionnelle peut être lourde de conséquences. De plus, les travailleurs à faible revenu qui ne cotisent pas à un régime de retraite se verraient imposer une déduction à la source supplémentaire pour la rente longévité alors qu'ils n'ont tout simplement pas les moyens d'épargner.

Comme l'illustre le rapport, les travailleurs à faible revenu sont déjà bien protégés par le système de retraite québécois, qui a été conçu pour assurer le remplacement des revenus les plus faibles. Tout comme le comité d'experts, l'Ordre croit qu'il faut maintenir ce principe de solidarité qui permet d'assurer la sécurité financière de ces travailleurs au moment de leur retraite. Mais leur imposer une cotisation additionnelle durant leur vie active viendrait les priver d'une source de revenu alors même que c'est durant cette période que les besoins financiers sont les plus importants.

Par conséquent, l'Ordre est d'avis qu'il serait opportun de considérer l'établissement d'un seuil de revenu minimal pour cotiser à la rente longévité.

Par ailleurs, avant de l'instaurer, il faudra obtenir du gouvernement fédéral l'assurance que la rente longévité sera exclue dans le calcul donnant droit aux prestations du Supplément de revenu garanti (SRG). Il faut éviter à tout prix l'appauvrissement du prestataire éventuel du SRG qui résulterait d'une réduction de son revenu disponible pendant qu'il est actif sur le marché du travail en raison de la cotisation à la rente longévité, sans pour autant accroître son revenu à la retraite, la rente longévité réduisant automatiquement le SRG.

Enfin, pour les employés qui contribuent déjà à un régime à cotisations ou à prestations déterminées, un mécanisme de coordination devrait être mis en place pour arrimer les régimes existants avec la rente longévité.

Recommandations n^{os} 3 et 4

La recommandation n^o 3, qui vise à mettre fin au traitement particulier appliqué aux régimes dont l'employeur est public afin que tous les régimes de retraite sous la surveillance de la Régie des rentes du Québec soient assujettis aux mêmes règles de financement, n'a de sens que si la règle dite de « capitalisation améliorée » est adoptée, comme le propose le comité à la recommandation n^o 4. Or, étant donné la nature des changements proposés, nous sommes d'avis que la mise en œuvre de la recommandation n^o 3 en une seule et unique phase mettrait beaucoup de pression sur les régimes concernés, d'où l'importance de mettre en place des mesures transitoires.

Quant à la « capitalisation améliorée », l'Ordre s'interroge sur la pertinence du taux d'actualisation unique qui serait déterminé par référence aux taux de rendement, à la date de l'évaluation, des titres du marché des obligations d'entreprise de haute qualité. À première vue, il nous semble que la rareté de telles obligations sur le marché pourrait engendrer des distorsions qui auraient un impact négatif sur le taux d'actualisation, car plus la demande sera forte pour les obligations corporatives, plus elles coûteront cher et moins leur rendement sera attrayant. Nos collègues spécialistes des marchés financiers sauront sans doute valider ou infirmer notre préoccupation.

Par ailleurs, nous estimons risqué d'instaurer à court terme une mesure qui a un tel impact sur les régimes, qui sont des outils de planification à long terme. En outre, pour les régimes qui ne sont pas déficitaires, l'adoption de cette règle engendrerait une charge plus importante que ce n'est le cas actuellement.

Une autre préoccupation de l'Ordre concerne les conséquences de cette capitalisation améliorée sur les régimes de retraite publics. Actuellement, la dépense pour le promoteur est sensiblement la même que le déboursé, car le taux d'actualisation utilisé est similaire au niveau de la dépense et au niveau du financement. Avec la capitalisation améliorée, il y aurait décrochage entre le déboursé et la dépense, de sorte que le promoteur devrait emprunter la différence et accroître le fardeau de sa dette.

Tout comme pour la recommandation n° 3, il ne faudrait pas négliger l'importance de mesures transitoires pour amortir le choc de l'application d'une telle règle. De plus, afin de raffiner le nouveau mode de calcul, la collaboration de l'Institut canadien des actuaires vous est sûrement déjà acquise.

Recommandations n^{os} 5 et 10

Le recommandation n° 5 vise à corriger une erreur du passé, alors que l'on a généreusement permis d'utiliser les surplus des caisses de retraite pour accorder des congés de cotisation et bonifier certains régimes sans tenir compte des cycles économiques sur une longue période. L'Ordre des CPA considère donc raisonnable d'utiliser la règle de solvabilité pour encadrer l'utilisation des excédents d'actif de tous les régimes à prestations déterminées sous la surveillance de la Régie des rentes du Québec.

Toutefois, considérant l'horizon temporel d'un régime de retraite qui est à très long terme et les cycles économiques constitués de hauts et de bas, on peut se demander si le fait de limiter la ponction à 20 % de l'excédent est assez conservateur pour assurer le maintien des régimes dans un marché volatil. Si on en juge par l'expérience passée, il est fort probable que les surplus accumulés aujourd'hui soient utiles, voire essentiels, ultérieurement.

Cela étant dit, l'Ordre des CPA adhère à la recommandation n° 10 du comité d'experts, laquelle vise à favoriser une accélération du financement des régimes de retraite en permettant aux employeurs de récupérer les cotisations d'équilibre versées pour financer les déficits.

Recommandation n° 6

L'Ordre appuie cette recommandation qui vise à mettre en place un nouveau mode de calcul de la valeur des transferts. La méthode actuelle est problématique et elle ouvre la porte aux abus. Le principe d'équité entre les travailleurs doit toujours prévaloir et les règles actuelles favorisent injustement les employés qui quittent leur emploi par rapport à ceux qui restent en poste.

Afin de raffiner le nouveau mode de calcul, nous présumons encore ici que la collaboration de l'Institut canadien des actuaires vous est déjà acquise.

Recommandation n° 7

Si l'Ordre est d'avis que l'idée de provisionner les écarts défavorables est judicieuse et que le niveau de la provision ne doit pas mettre en péril la pérennité des régimes, il revient néanmoins aux divers spécialistes en la matière de déterminer le niveau adéquat de la provision.

Recommandation n° 8

L'Ordre appuie cette recommandation qui vise à renforcer les dispositions de la *Loi sur les régimes complémentaires de retraite* afin d'assurer une meilleure connaissance du niveau des risques, de leur divulgation et de leur gestion. En fait, toute mesure visant à mieux informer les cotisants ne peut qu'être saluée par l'Ordre dont la mission première, rappelons-le, est la protection du public. Une personne mieux informée est une personne mieux protégée car elle connaît et comprend davantage le niveau de risque auquel elle s'expose.

Recommandation n° 9

L'Ordre reconnaît que le régime idéal est le régime à prestations déterminées car il est le plus avantageux pour les salariés. Il reconnaît du même souffle l'importance de partager les coûts des régimes de retraite de façon équitable. L'Ordre est donc en accord avec la recommandation qui suggère de modifier la *Loi sur les régimes complémentaires de retraite* de façon à prévoir expressément le partage des coûts à parts égales entre l'employeur et les salariés dans le cas des régimes du secteur public.

Recommandation n° 11

Permettre à l'employeur de se dégager de son risque est considéré comme une bonne pratique par l'Ordre. Il appuie donc cette recommandation qui permettrait au comité de retraite de procéder, en cours d'existence d'un régime, à l'acquittement total ou partiel des rentes et des bénéficiaires, au moyen de l'achat de rentes garanties auprès d'un assureur. Toutefois, il importe d'instaurer des mécanismes transparents pour s'assurer que l'assureur possède la solidité financière nécessaire pour ne pas mettre la rente du participant à risque et pour que le risque soit réparti et non pas concentré chez le même assureur.

De plus, il faudra prévoir les mécanismes nécessaires pour que le participant ait l'assurance raisonnable que sa rente n'est pas compromise et pour qu'il ne subisse pas de préjudice par l'application de cette nouvelle mesure.

Recommandation n° 12

L'Ordre des CPA est en faveur de cette recommandation qui a pour but de permettre que la caisse de retraite d'un régime soit répartie en deux comptes, dont l'un serait constitué de la part de l'actif correspondant aux droits des retraités. Ce faisant, la politique de placement pourra mieux tenir compte de la composition démographique du groupe visé.

Recommandations n°s 14, 15 et 16

Il ne revient pas à l'Ordre d'émettre des commentaires particuliers sur ces trois recommandations, qui touchent essentiellement le jeu de la négociation entre les parties concernées.

Toutefois, concernant plus particulièrement la recommandation n° 15, nous estimons délicat de laisser à l'employeur un pouvoir discrétionnaire quant aux décisions prises concernant un régime de retraite destiné aux employés, et ce, même si des balises sont adoptées pour encadrer ce pouvoir.

L'Ordre comprend la volonté du comité d'experts de donner un pouvoir d'action à l'employeur aux prises avec un syndicat qui ne semble pas comprendre l'urgence de réduire les coûts du régime, mais d'un autre côté, un employeur pourrait se servir de ces arguments pour ne pas respecter des promesses qui sont reliées à des concessions passées. En outre, sur le plan philosophique des relations du travail, nous ne sommes pas convaincus que cette approche soit de nature à favoriser des négociations harmonieuses entre employeurs et employés et nous nous interrogeons sur les conséquences négatives qu'elle pourrait avoir sur les relations du travail en général.

Recommandation n° 17

L'Ordre appuie cette recommandation. En suivant le principe de l'équité intergénérationnelle, nous estimons en effet parfaitement logique qu'il ne soit plus permis d'offrir des bénéfices de retraite anticipée subventionnés pour les services futurs à des participants âgés de moins de 55 ans.

Recommandation n° 18

L'Ordre considère judicieuse cette recommandation qui vise à implanter rapidement les régimes volontaires d'épargne-retraite. En fait, tout véhicule favorisant l'épargne à des coûts raisonnables ne peut qu'être encouragé car cela contribuera à assurer une meilleure retraite aux travailleurs québécois.

Recommandations n^{os} 19 et 20

Permettre, par une modification à la *Loi sur les régimes complémentaires de retraite*, le versement de prestations variables d'un régime à cotisations déterminées selon le modèle d'un fonds de revenu viager, est un moyen de réaliser des économies d'échelle dont seuls les gros régimes peuvent habituellement profiter. L'Ordre est donc en faveur d'une telle recommandation, d'autant plus que ce changement permettrait l'arrimage avec les lois fédérales ainsi qu'avec celles de certaines provinces canadiennes.

Recommandation n^o 21

Avec l'adoption de la rente longévité, qui fait l'objet de la toute première recommandation du comité, il devient logique, par souci de concordance, de permettre de repousser la conversion obligatoire du régime enregistré d'épargne-retraite à l'âge de 75 ans. L'Ordre appuie donc cette recommandation sous réserve de la création de la rente longévité.

CONCLUSION

En considérant le contexte social et économique actuel du Québec, l'Ordre des comptables professionnels agréés juge tout à fait à-propos la réflexion et l'analyse réalisées par le comité d'experts présidé par monsieur Alban D'Amours. La sécurité financière des Québécois à retraite mérite toute notre attention et des changements s'imposent si nous ne voulons pas nous éloigner des principes et valeurs qui guident et caractérisent la société québécoise.

Depuis l'adoption de la *Charte des droits et libertés de la personne*, le Québec n'a eu de cesse d'adopter des politiques et des stratégies afin de lutter contre l'exclusion et d'assurer l'égalité des chances pour l'ensemble des citoyens. En 2008, le gouvernement a d'ailleurs adopté une politique pour favoriser la participation de tous à l'essor du Québec. Dans les principes directeurs qui encadrent cette politique intitulée *La diversité : une valeur ajoutée*, il est établi que « tous doivent bénéficier de l'égalité des chances dans tous les domaines de la vie sociale afin de pouvoir réaliser leur potentiel et leurs aspirations ». Pour ce faire, « l'État doit exercer un leadership ferme et exemplaire qui se traduit par des interventions structurées, récurrentes et à long terme ». La mise en place des meilleurs moyens d'assurer la sécurité financière à la retraite du plus grand nombre, comme le recommande le comité d'experts, constitue pour le gouvernement du Québec une occasion privilégiée d'innover et de mettre en pratique ces principes directeurs.

Cela dit, le gouvernement du Québec devra convaincre le gouvernement fédéral et les autres gouvernements provinciaux de la justesse des modifications proposées et de la nécessité de leur réserver le même traitement fiscal. Ce sont là des conditions essentielles non seulement pour les particuliers et les petites entreprises, mais aussi pour les moyennes et les grandes. Le pire scénario consisterait à implanter la rente longévité au Québec seulement, rendant ainsi avantageux pour une entreprise qui génère peu de bénéfices de transférer des emplois dans une autre province pour s'éviter une charge sociale additionnelle.

L'Ordre des CPA du Québec est heureux de pouvoir participer à cette réflexion collective sur l'avenir de notre système de retraite. À notre avis, le Québec ne doit pas s'arrêter en si bon chemin et il doit s'attaquer avec détermination et au-delà des intérêts partisans à la redéfinition du système de soutien du revenu à la retraite.

Nous tenons à réitérer aux membres de la Commission que la collaboration de l'Ordre leur est acquise tout au long des travaux qui mèneront, nous l'espérons, à des modifications qui permettront aux travailleurs d'avoir accès à un revenu suffisant pour maintenir un niveau de vie adéquat à la retraite, et ce, tout en tenant compte de notre capacité collective de le financer.