

MÉMOIRE DE MORNEAU SHEPELL

**COMMISSIONS DES FINANCES PUBLIQUES
CONSULTATIONS PARTICULIÈRES SUR LE RAPPORT :
« INNOVER POUR PÉRENNISER LE SYSTÈME DE RETRAITE »
(COMITÉ D'AMOURS)**

Août 2013

TABLE DES MATIÈRES

PRÉSENTATION DE LA FIRME MORNEAU SHEPELL	3
FAITS SAILLANTS	4
EXPOSÉ	5
LA RENTE DE LONGÉVITÉ	6
LES RECOMMANDATIONS VISANT LES RÉGIMES À PRESTATIONS DÉTERMINÉES	10
LES AUTRES TYPES DE RÉGIME	21
LES AUTRES RECOMMANDATIONS	22
CONCLUSION	24
ANNEXE	
COMMUNIQUÉ SUITE À LA PUBLICATION DU RAPPORT D'AMOURS	25

PRÉSENTATION DU CABINET MORNEAU SHEPELL

Morneau Shepell est le plus important cabinet de services-conseils en ressources humaines et en services d'impartition au Québec et dans le reste du Canada. Nous offrons des services-conseils et des services administratifs pour la gamme complète de régimes de retraite, d'épargne et d'assurance collective, de même que des services en gestion globale de la santé, incluant la gestion des absences et de l'invalidité et la formation en milieu de travail. Notre gamme de services englobe également le programme d'aide aux employés et à la famille (PAEF).

Notre cabinet est solidement implanté au Québec depuis plus de 50 ans et ses origines remontent à 1962. Comptant plus de 1 300 employés dans nos bureaux de Montréal et de Québec, Morneau Shepell est un chef de file dans la province en matière de prestation de services-conseils en actuariat et de solutions administratives.

Nous comptons parmi nos clients québécois plusieurs des plus importantes organisations de la province, tant dans les secteurs public et parapublic que dans le secteur privé.

FAITS SAILLANTS

Voici un sommaire des éléments importants que Morneau Shepell souhaite porter à l'attention de la Commission.

RENTE LONGÉVITÉ

Nous sommes d'accord avec la nécessité pour les travailleurs québécois d'épargner davantage pour la retraite. Par contre, nous croyons que l'établissement de la rente longévité est prématuré dans le contexte des discussions entourant une expansion possible du Régime de pensions du Canada/Régime des rentes du Québec. De plus, nous croyons que le secteur privé doit jouer un rôle important dans la gestion des épargnes des Québécois et dans la mutualisation des risques de longévité. En supposant que le gouvernement aille de l'avant avec la création de ce nouveau régime, il serait donc nécessaire de modifier l'approche proposée par le Comité d'experts afin d'assurer la participation du secteur privé.

Nous croyons que la rente longévité devrait cibler davantage les travailleurs à revenus moyens et supérieurs alors que, dans l'état actuel du système d'épargne canadien, le nouveau régime serait désastreux pour les travailleurs à revenus modestes.

Finalement, nous sommes d'accord avec le Comité d'experts quant à la nécessité d'éviter à tout prix tout transfert intergénérationnel qui alourdirait davantage le fardeau des générations futures.

CAPITALISATION AMÉLIORÉE

Nous sommes tout à fait d'accord avec l'élimination de la base de solvabilité aux fins de financement. Nous croyons que ce changement très important aux règles de financement des régimes de retraite permettrait de réduire l'abandon des régimes à prestations déterminées observé au cours des dernières décennies chez les employeurs du secteur privé.

Nous sommes cependant en désaccord avec la méthode proposée par le Comité d'experts qui est désignée comme la capitalisation améliorée. Nous déplorons également l'utilisation des termes « capitalisation améliorée » et « vérité des coûts » que l'on retrouve abondamment dans le Rapport. Ces expressions peuvent laisser croire aux lecteurs que les experts du Comité ont découvert la manière exacte de financer les régimes de retraite alors que ce n'est pas le cas. Dans le secteur public, l'application de la capitalisation améliorée préconisée par le Comité d'experts résulterait en une augmentation très significative — voire insoutenable — des coûts de retraite et ces organisations, malgré la possibilité de restructurer les prestations offertes, n'auraient souvent d'autres choix que de réduire le niveau de services ou de refiler une partie très importante de la facture à quelqu'un d'autre (par exemple, au gouvernement, aux contribuables, aux utilisateurs des services).

Nous sommes plutôt d’avis que l’évaluation actuarielle sur base de continuité constitue l’approche à privilégier pour le financement des régimes de retraite, à la fois du secteur privé et du secteur public, et que des provisions pour écarts défavorables appropriées, qui tiennent compte des risques inhérents à la promesse de rente (par exemple, la pérennité de l’employeur, la politique de placement et la nature des prestations, à savoir si les prestations promises sont garanties ou conditionnelles) doivent être établies de manière rigoureuse. À court terme, l’élimination du financement sur base de solvabilité encouragera les employeurs du secteur privé à maintenir leurs régimes à prestations déterminées. À plus long terme, bien que la capitalisation améliorée puisse représenter un coût additionnel pour les employeurs dont les régimes sont sous la supervision de la Régie par rapport aux autres juridictions canadiennes (ce qui pourrait encore une fois les encourager à abandonner ce type de régimes), nous sommes d’avis que la plus grande stabilité des coûts offerte par des règles basées sur une approche à long terme pourrait compenser cet élément.

RESTRUCTURATION DE LA PROMESSE

Nous sommes entièrement d’accord avec l’ajout d’une certaine flexibilité quant à la possibilité de réduire les droits acquis. Nous croyons qu’il faut étendre de manière plus large la définition des droits acquis qui peuvent être réduits et également trouver une façon de mettre à contribution les retraités afin d’éviter que la restructuration de la promesse se transforme en un transfert intergénérationnel, c’est-à-dire que les participants actifs devraient absorber seuls les réductions importantes de leurs droits ou des hausses de cotisations afin de maintenir les rentes des retraités. Nous croyons que les prestations payables, incluant les prestations payables au titre des services passés, doivent faire partie de l’équation de financement des régimes de retraite. À ce titre, une approche « régimes à prestations cibles » ou « régimes à risques partagés » devrait selon nous être préconisée.

VALEURS DE TRANSFERT

Morneau Shepell est entièrement d’accord avec la révision de la méthodologie de calcul des valeurs de transfert. Par contre, il est impératif selon nous qu’un changement apporté à cette méthodologie soit applicable dans l’ensemble des provinces canadiennes et au fédéral pour éviter que les participants québécois soient pénalisés par rapport aux participants des autres juridictions, par exemple lors de terminaisons de régime.

EXPOSÉ

Nous tenons d’entrée de jeu à féliciter les membres du Comité D’Amours pour l’excellence de leur Rapport, le dévouement et le temps qu’ils y ont consacré de même que la rigueur de leurs travaux. Nous soulignons l’analyse très juste qu’ils ont dressée de la situation de l’épargne en générale et du système de retraite québécois.

Nous sommes tout à fait d'accord avec le constat de la situation financière des régimes de retraite à prestations déterminées, de l'abandon de ce type de régime par les employeurs du secteur privé et conséquemment de l'écart grandissant entre les avantages dont bénéficient les employés du secteur public par rapport à ceux du secteur privé. Tout comme le Comité d'experts, nous sommes d'avis que les régimes à prestations déterminées et tout autre type de régime permettant la mise en commun des risques représentent la meilleure façon de planifier la sécurité financière à la retraite.

Par contre, nous déplorons le fait que les recommandations du Rapport ne soient pas suffisantes pour encourager la création de nouveaux régimes à prestations déterminées. Elles ne considèrent pas non plus les avantages très attrayants de nouveaux types de régimes à « prestation cible » (comme en Alberta et en Colombie-Britannique), à « risque partagé » (comme au Nouveau-Brunswick) ou même la mise sur pied d'un fonds de stabilisation tel que récemment proposé pour les secteurs municipal et universitaire québécois dans un projet de règlement déposé en mai 2013.

Malgré les débats sur les solutions proposées et les inquiétudes qu'elles soulèvent, nous ne pouvons que saluer l'initiative gouvernementale de mandater des experts afin de se pencher sur l'avenir de nos régimes de retraite et du système de retraite dans son ensemble et d'ainsi susciter une réflexion qui s'impose. Ce n'est pas la première fois qu'un groupe d'experts fait une telle analyse et propose des solutions; espérons qu'à présent, ceci nous mènera rapidement à une réforme utile, durable et nécessaire.

Nous comptons parmi notre clientèle des clients du secteur privé et public dont des universités et municipalités. Nous avons été confrontés aux problèmes financiers majeurs que ces différents promoteurs de régime de retraite ont éprouvés au cours des dernières années. Nous avons aidé certains d'entre eux à revoir en profondeur leur régime à prestations déterminées afin d'en réduire le fardeau financier – par des modifications aux prestations offertes, des hausses des cotisations salariales ou par une combinaison de ces deux mesures – et, dans bien des cas pour le secteur privé, à malheureusement convertir ces régimes en régimes à cotisations déterminées. Notre expérience dans le domaine des régimes de retraite nous permet de commenter certaines recommandations du rapport. Nous offrons ci-dessous quelques observations et commentaires qui sauront, nous l'espérons, être utiles à vos réflexions et décisions.

LA RENTE DE LONGÉVITÉ

Le Rapport du Comité d'experts (le « Rapport ») décrit le système de retraite québécois comme un édifice comportant trois étages (soit la Sécurité de vieillesse, le Régime de rentes du Québec et les initiatives privées). Nous croyons qu'il est essentiel de s'assurer que chacun de ces trois étages est le plus solide possible. De plus, nous croyons que les initiatives privées doivent

continuer à jouer un rôle important dans la sécurité financière à la retraite des Québécois. Le système de retraite des Québécois se compare avantageusement à celui des autres pays industrialisés. Nous croyons que cette bonne performance est attribuable entre autres à l'équilibre entre les régimes d'État et les initiatives privées. Les politiques de l'État devraient donc selon nous s'assurer de préserver cet équilibre.

Le Rapport présente des statistiques concernant le niveau de remplacement de revenu à la retraite qu'un travailleur québécois peut anticiper de la part des régimes d'État. Il souligne d'ailleurs l'excellente performance du Canada à ce chapitre par rapport aux pays du G7 et aux pays de l'OCDE, pour ce qui est des travailleurs ayant des revenus relativement peu élevés. Le Rapport souligne également de manière éloquente que pour les travailleurs à revenus moyens et supérieurs, non seulement la performance du Canada se détériore rapidement par rapport aux autres pays (G7 et OCDE) mais les régimes d'État ne permettent pas un remplacement de revenu adéquat. Dans le contexte où une proportion de plus en plus significative de travailleurs québécois n'a pas accès à un régime collectif d'épargne-retraite, l'adoption d'une approche collective et obligatoire apparaît donc appropriée. Pour faire face à cet enjeu, le Rapport met de l'avant une innovation: la rente longévité.

L'approche proposée est intéressante et a du mérite, nous avons toutefois des réserves.

- Dans un premier temps, force est de constater que l'instauration de la rente longévité selon les dispositions présentées au Rapport aura un effet limité sur les perspectives de revenu à la retraite pour la cohorte des « baby-boomers » qui est à l'aube de la retraite. Pourtant, sur la question de la sécurité financière à la retraite, il s'agit du problème le plus pressant auquel la société québécoise est confrontée. Comme le Rapport l'indique clairement, nous croyons également qu'il est impératif de s'assurer que la solution à ce problème épineux ne sera pas d'entraîner un autre transfert intergénérationnel, similaire à ce qui avait été fait lors de l'instauration du Régime de rentes du Québec en 1966. Le contexte démographique aujourd'hui est complètement différent et ce serait une grave erreur. On ne peut pas se permettre d'alourdir davantage le fardeau des générations futures pour financer la retraite des « baby-boomers ». La solution à ce problème important devra forcément passer par l'adoption de mesures incitatives pour encourager ces travailleurs à demeurer plus longtemps sur le marché du travail et pour encourager les employeurs à les retenir et les embaucher. On pourrait également prévoir des aménagements au cadre fiscal

pourvu que les concessions fiscales à court terme soient compensées par des recettes additionnelles dans le futur.¹

- Nous sommes également d'avis que la rente longévité telle que proposée dans le Rapport n'est pas ciblée de manière efficace. Bien que la raison principale évoquée par le Comité d'experts s'appuie sur des considérations de simplification administrative, en utilisant la même définition de gains admissibles que le Régime de rentes du Québec, le nouveau régime forcera les travailleurs à revenus moins élevés à épargner plus que ce qui est nécessaire. Nous croyons que le manque d'épargne est plus problématique pour les travailleurs à revenus moyens et supérieurs. C'est là où le niveau de remplacement de revenu est potentiellement inadéquat. Il pourrait être alors opportun de recentrer la plage des gains admissibles. Ainsi, les cotisations au nouveau régime s'appliqueraient seulement sur les gains entre environ 25 000 \$ et 75 000 \$ (plutôt que sur les premiers 51 100 \$, qui correspond au maximum des gains admissibles – ou MGA – du Régime de rentes du Québec). On pourrait donc établir les seuils visés entre 50 % et 150 % du MGA. Cela permettrait également d'éviter la problématique de réduction des sommes payables en vertu du Supplément de revenu garanti, présente dans le cas des travailleurs à revenus modestes. En fait, pour les travailleurs ayant des revenus plus modestes, l'impact nous paraît désastreux : ils seront forcés d'épargner durant leur vie active pour voir une diminution importante du Supplément de revenu garanti à la retraite lorsque la rente longévité deviendra payable.
- Avec le temps, il y aura une concentration progressive de la gestion des épargnes des Québécois dans les mains d'un seul gestionnaire et un affaiblissement progressif mais important du secteur financier privé dans la gestion des épargnes des Québécois puisqu'une partie importante des cotisations au nouveau régime proviendra de la réduction des cotisations qui sont présentement versées à des régimes privés. Selon les projections présentées au Rapport, d'ici à peine une dizaine d'années, l'actif du nouveau régime pourrait déjà dépasser la caisse du Régime des rentes du Québec telle qu'elle existe aujourd'hui. De la même manière, les cotisations au nouveau régime sont estimées annuellement à 4 milliards de dollars dont 2 milliards de dollars seraient, toujours selon le Rapport, des épargnes privées redirigées vers le nouveau régime. Autrement dit, le Comité d'experts estime que seulement la moitié des cotisations au

¹ À titre d'exemple, une solution audacieuse qui mériterait d'être examinée serait la possibilité pour ces travailleurs qui présentent un déficit important au niveau de l'épargne-retraite de transférer les droits inutilisés de cotisation au REER et au CELI à d'autres contribuables en échange d'une compensation raisonnable. La compensation ainsi reçue par un travailleur devrait obligatoirement servir au financement de revenu à la retraite (transfert dans des véhicules d'épargne-retraite tels le CRI, le FRV, rente auprès d'un assureur, rachat de service dans un régime à prestations déterminées, etc.) Il serait évidemment important de s'assurer de ne pas nuire aux recettes fiscales de l'État et de limiter les avantages fiscaux ainsi transférés à l'intérieur de balises raisonnables.

nouveau régime représentera de la nouvelle épargne. Afin d'assurer une saine diversification, nous sommes d'avis que le secteur financier privé doit participer de manière importante à la gestion des épargnes des Québécois; ainsi, s'il y a déplacement de l'épargne vers un nouveau régime, le secteur financier privé doit participer à la gestion de celui-ci.

- La rente longévité augmentera le coût de la main-d'œuvre des employeurs québécois et pourrait ainsi nuire à leur compétitivité, tout en créant un désalignement avec le reste du Canada. Nous reconnaissons l'urgence d'agir rapidement dans le cas du financement des régimes à prestations déterminées sous la surveillance de la Régie des rentes du Québec. Par contre, nous sommes d'avis qu'il serait sage pour le Québec d'attendre la conclusion des discussions présentement en cours entre les ministres des Finances des provinces et du fédéral concernant l'avenir du système de retraite canadien et plus particulièrement du Régime de pensions du Canada avant d'instaurer un nouveau pilier au système de retraite québécois. Si le gouvernement juge que des mesures doivent être prises à court terme, il serait à notre avis préférable de bonifier le nouveau Régime volontaire d'épargne-retraite (« RVER »), notamment en recommandant une cotisation minimale, quitte à ce qu'une telle bonification ne soit que temporaire.
- Nous sommes préoccupés par le système de gouvernance suggéré par le Comité d'experts. Tel qu'énoncé précédemment, nous souhaitons voir une plus grande diversification de la gestion des placements et une participation accrue du secteur financier privé à la mutualisation du risque de longévité. De plus, un régime plus décentralisé qui ferait place au secteur privé, comme ce qui est proposé pour les nouveaux RVER, offre à notre avis une diversification plus saine du point de vue financier tout en limitant les tentations d'intervention de la part du gouvernement dans la gestion du régime.
- Le Rapport propose aux employeurs offrant déjà un régime de retraite à ses employés de coordonner les rentes payables de leurs régimes avec la rente longévité. Cela implique d'alourdir le fardeau administratif de tous les employeurs qui offrent déjà un régime de retraite. De plus, une coordination des montants de rente n'est pas nécessairement à coût neutre pour l'employeur. Par exemple, la rente longévité sera indexée au coût de la vie alors qu'une telle indexation n'est pas commune pour les régimes du secteur privé et n'est souvent que partielle pour les régimes du secteur public. Pour ces derniers régimes, le Rapport propose que cette coordination soit même obligatoire. Nous comprenons que le souci de simplicité administrative motive l'approche proposée dans le Rapport. La possibilité d'exempter les employeurs qui offrent un régime de retraite à leurs employés obligerait la création de paramètres à

satisfaire afin d'obtenir une telle exemption et forcerait la création d'un mécanisme servant à revoir et approuver les demandes des employeurs qui souhaiteraient se prévaloir de l'exemption. Malgré tout, il faut noter que le concept d'exemption ne constitue pas un précédent puisqu'il est bien enchâssé pour les nouveaux RVER. Une exemption des employeurs offrant déjà un régime de retraite plutôt qu'une coordination de leur régime avec la rente longévité permettrait de minimiser le déplacement de l'épargne du secteur privé et assurerait la neutralité des coûts pour ces employeurs. Elle permettrait également d'éviter d'alourdir le fardeau administratif des employeurs qui offrent déjà un régime de retraite. Que l'on songe seulement à des employeurs nationaux pour qui les transferts d'employés entre le Québec et les autres provinces sont monnaie courante et on peut déjà entrevoir les complexités administratives que la coordination suggérée engendrerait. On peut également penser aux complications engendrées par les travailleurs québécois qui résident à l'extérieur du Québec dans les régions plus près des frontières québécoises. Nous croyons qu'il est important de reconsidérer cette question.

LES RECOMMANDATIONS VISANT LES RÉGIMES À PRESTATIONS DÉTERMINÉES

Le rapport du Comité d'experts comporte plusieurs recommandations visant les régimes de retraite à prestations déterminées (15 des 21 recommandations visent ces régimes). Les deux principaux sujets abordés sont évidemment la nouvelle base de financement suggérée, soit la « capitalisation améliorée », et la restructuration possible des prestations offertes. Nous commenterons d'abord ces deux sujets avant d'offrir quelques observations et commentaires relatifs aux autres recommandations visant les régimes à prestations déterminées.

Base de capitalisation améliorée

Le Comité d'experts recommande une révision majeure du financement des régimes de retraite. Nous sommes d'accord avec l'élimination de la base de solvabilité aux fins de financement des régimes du secteur privé. Il faut toutefois comprendre que cela aggraverait les risques de réductions lors de faillites; il faut comprendre également que la tentation d'appliquer des règles pertinentes pour ces quelques cas exceptionnels a justement contribué par le passé à causer d'importants défis de financement à la grande majorité des régimes non affectés par un risque de faillite. À notre avis, c'est une des raisons principales qui explique le déclin des régimes à prestations déterminées dans le secteur privé. Le taux d'actualisation prévu selon cette base de solvabilité, la fluctuation importante de ce taux et la courte période d'amortissement des déficits font en sorte que, dans l'état actuel des choses, les engagements des entreprises privées à l'égard de leurs retraités et futurs retraités représentent une charge financière importante, très variable et conséquemment pratiquement intolérable.

Le comité propose plutôt une seule base de financement, la « capitalisation améliorée », qui se

situé à mi-chemin entre la base de capitalisation actuelle et la base de solvabilité. Bien que cette base soit décrite en détail dans le Rapport quant à ces modalités, nous sommes d'avis que des objectifs et prémisses clairs doivent être établis au préalable.

Telle que proposée, cette base de financement mènerait à un niveau de cotisations requises largement tributaire des taux d'obligations corporatives de haute qualité; le niveau de cotisations requises serait conséquemment très volatil puisque les taux obligataires peuvent varier de manière significative sur de courtes périodes. À ce titre, les fluctuations seraient possiblement plus grandes que celles découlant de la base de solvabilité actuelle.

Aussi, le niveau de cotisations requises serait largement indépendant des diverses politiques gouvernant le régime adoptées par les parties (employeur et comité de retraite) notamment politiques de placement, de financement et de prestations. Un régime de retraite finançant volontairement certaines prestations accessoires non garanties (comme l'indexation des rentes) serait assujéti aux mêmes niveaux de financement qu'un régime garantissant 100 % des prestations accessoires. Un régime ayant une politique de placement très diversifiée et qui mise sur tout un éventail de types de placements (actions, obligations, immobiliers, placements privés, etc.) nécessiterait, à peu de choses près, le même niveau de cotisation qu'un régime ayant adopté une politique de placement plus prudente constituée en grande partie d'obligations.

Ces constats nous mènent à un questionnement quant aux objectifs visés. Vise-t-on uniquement (ou principalement) une prudence accrue dans le financement à long terme des régimes? Vise-t-on plutôt à forcer l'adoption d'une politique de placement qui évoluera de manière à ce que la composante « obligatoire » de la politique soit le reflet direct du poids des retraités? Vise-t-on même à inciter les placements obligataires à privilégier les titres corporatifs plutôt que les titres gouvernementaux, ce qui pourrait avoir un impact majeur sur le marché très restreint des titres corporatifs à long terme de haute qualité, et ainsi provoquer une grande pression additionnelle sur l'ampleur et la volatilité des coûts des régimes?

Plusieurs mesures visant déjà à réduire les risques sont recommandées par le Comité d'experts : provision pour écarts défavorables, analyse de risques sur base de projections stochastiques, contraintes quant à l'utilisation des surplus actuariels, etc. D'autres initiatives visent plutôt à réduire les risques en permettant une modulation des prestations offertes (régimes à « prestations cibles », régimes à « coût partagé », récent projet de règlement visant l'établissement de fonds de stabilisation pour les secteurs municipal et universitaire). Nous sommes d'avis qu'il serait nettement préférable de miser sur une combinaison s'appuyant sur une approche de capitalisation traditionnelle (encadrée par l'Institut canadien des actuaires et par la Régie des rentes du Québec), combinée à un renforcement des mesures liées à la gestion des risques et à une plus grande flexibilité dans les prestations elles-mêmes (et

conséquent à une révision de la notion de « droits acquis » immuables) plutôt que de miser sur une nouvelle base de financement tributaire des taux obligataires à une date donnée.

Finalement, nous remettons également en question la nécessité d'avoir des mesures tout à fait identiques pour le secteur privé et le secteur public compte tenu de leurs caractéristiques fondamentalement différentes. Des marges de sécurité différentes, plus importantes en général pour le secteur privé que pour le secteur public, pourraient être utilisées afin de refléter le caractère distinct et la nature pérenne des employeurs et institutions publiques.

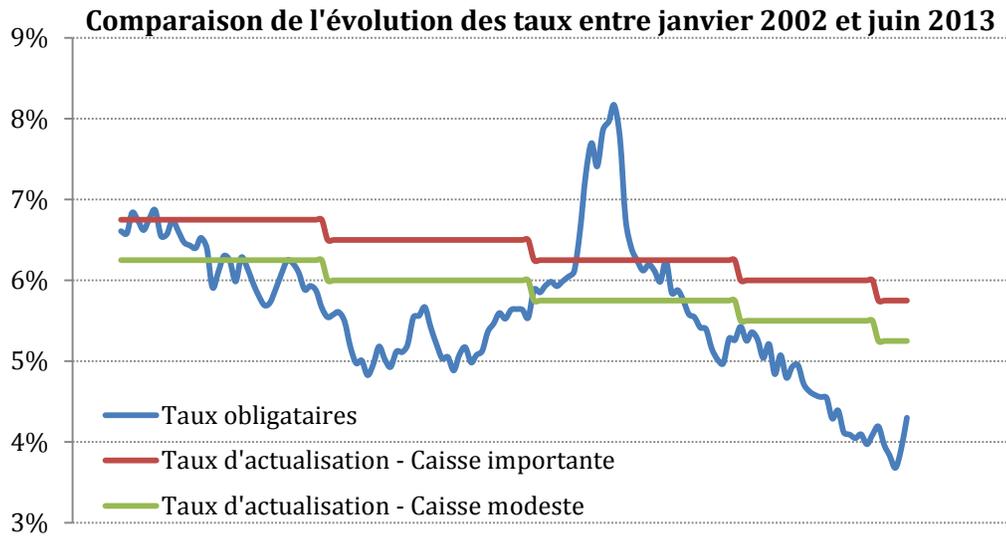
Illustration de l'impact de la fluctuation des taux obligataires

Tel que mentionné, la base de capitalisation améliorée diffère de la base de financement à long terme actuelle en ce sens qu'elle ne reconnaît pas la prime de risque associée aux différents types de placement de la caisse du régime pendant la retraite. Le taux d'actualisation proposé par le Comité d'experts pendant cette période est celui des obligations corporatives au moment de l'évaluation.

Nous sommes étonnés que le Comité d'experts rejette entièrement la base actuelle. Celle-ci est encadrée par l'Institut canadien des actuaires en ce qui a trait aux rendements attendus, incluant la prime de risque, selon les catégories d'actif constituant le portefeuille de la caisse du régime. Seule la marge pour écarts défavorables est laissée à la discrétion de l'administrateur du régime ou de son promoteur, selon le cas. Cette base prévoit un taux d'actualisation qui est relativement stable et conséquemment, permet un financement ordonné des régimes de retraite. Bien que le taux d'actualisation soit relativement stable, nous sommes très loin d'un taux statique : les actuaires ont reflété l'évolution des marchés financiers et la Régie des rentes a, de façon de plus en plus marquée, encadré le travail des actuaires en ce sens. Au cours des dernières années, l'hypothèse de rendement à long terme a été revue à la baisse à raison d'environ 25 points de base par période de 3 ans. À titre de comparaison, les taux de rendement à long terme des régimes du secteur privé et public varient généralement entre 5,75 % et 6,25 % (alors que la plus récente évaluation actuarielle du RREGOP, en date du 31 décembre 2008, utilisait un taux de rendement à long terme de 6,5 % grimant progressivement à 7,5 % pour les années 2020 et ultérieures).

Comparativement, la méthode proposée basée sur les taux des obligations corporatives aurait mené à des taux de rendement à long terme fluctuant de manière très significative.

Le tableau ci-après illustre l'évolution des taux des obligations corporatives au cours des 10 dernières années comparativement au taux d'actualisation retenue selon la base actuelle pour des caisses importantes bien diversifiées et pour des caisses plus modestes (écart d'environ 50 points de base dans l'hypothèse retenue).



Des taux qui fluctuent impliquent des variations importantes des déboursés, ce qui est contraire à l'objectif d'un financement ordonné et prévisible d'une promesse à long terme, d'autant plus lorsque les employés participent au financement des régimes.

À notre avis, le maintien de la base actuelle, qui pourrait inclure un encadrement plus rigoureux de la marge pour écarts défavorables utilisée, laquelle pourrait varier en fonction de la politique de gestion des risques retenue par le régime et selon le type d'employeur (privé ou public), atteindrait l'objectif d'un financement plus prudent mais sans les fluctuations annuelles importantes inhérentes aux obligations corporatives.

À titre illustratif, au cours de la seule période comprise entre le mois de décembre 2011 et le mois de juillet 2013, l'utilisation de la « capitalisation améliorée » telle que suggérée par le Comité d'experts aurait mené à un taux d'évaluation pour la période au cours de laquelle les rentes sont versées de :

- 4,2 % au cours du mois de décembre 2011 (tel qu'indiqué à la page 150 du Rapport);
- 3,7 % au cours du mois d'avril 2013 (tel qu'indiqué à la page 150 du Rapport);
- 4,3 % au cours du mois de juillet 2013 (taux le plus récent disponible).

Une telle variation de 0,6 % au cours d'une très courte période pourrait générer, pour un régime relativement mature (soit un régime dont la valeur des engagements envers les retraités représente 50 % des engagements totaux du régime), une variation des cotisations requises (service courant et amortissement du déficit) de l'ordre de 6 % à 8 % de la masse salariale.

Application prospective ou mesures transitoires

L'application d'une nouvelle base de capitalisation (quelle qu'elle soit), moins pénalisante que la base de solvabilité mais plus rigoureuse que la base de capitalisation actuelle, représenterait généralement un allègement à court terme pour les régimes du secteur privé, tel que démontré dans le Rapport, mais produirait dans le secteur public (c'est-à-dire pour les municipalités et les universités) des augmentations substantielles de coûts, alors que leurs coûts actuels sont déjà très élevés et que la plupart des parties concernées sont déjà à la recherche de solutions. Dans bien des cas, ces augmentations pourraient s'avérer insoutenables.

Il est plus facile de s'entendre sur de nouvelles modalités de financement (et de conception de prestations en conséquence) en ce qui a trait aux prestations futures. On écrit un nouveau livre, on détermine les nouveaux paramètres de l'intrigue. Il est plus difficile de réécrire le passé, surtout pour les régimes du secteur public qui n'étaient plus assujettis au financement de la solvabilité depuis plusieurs années.

Les exemples présentés au Rapport sont d'ailleurs éloquentes : pour les régimes publics matures, l'impact financier peut représenter une hausse du coût de plus de 20 % de la masse salariale. Nonobstant les possibilités de restructurer les prestations acquises, cette nouvelle méthode – avec application rétroactive – générera des hausses de coûts immédiates auxquelles les parties concernées ne pourront faire face.

En appliquant une nouvelle base de capitalisation à tous les régimes afin de déterminer une valeur cohérente, on devrait tenir compte de la pérennité des différents types d'employeurs. Il s'agit d'un débat qui a déjà eu lieu dans le passé avec le législateur et qui s'est conclu en considérant que le secteur public n'avait pas à être assujetti aux mêmes règles qu'un employeur du secteur privé. De ce débat a donc découlé des règles spéciales pour les régimes du secteur municipal et universitaire. L'instauration de la base recommandée par le comité équivaldrait en quelque sorte pour ce secteur à revenir sur la décision d'exemption de la base de solvabilité dont il bénéficie depuis plusieurs années.

Dans l'éventualité où le législateur retenait l'idée d'assujettir les régimes du secteur municipal et du secteur universitaire aux mêmes règles que celles applicables au secteur privé, il serait alors préférable :

- D'assujettir l'ensemble des régimes du secteur public, qu'ils soient sous la supervision de la Régie des rentes ou non (donc, assujettir tous les régimes à prestations déterminées offerts au Québec aux mêmes règles de financement); et
- De prévoir des règles d'application transitoires (par exemple, nouvelle base pour le service futur seulement ou pour les participants actifs seulement) ou, à tout le moins, une période d'amortissement des déficits plus longue que pour le secteur privé (par exemple, 25 ans au lieu de 15 ans).

Période de restructuration des prestations

Nous sommes entièrement d'accord avec la possibilité de réviser les droits acquis. Les prestations prévues ont été établies et accordées dans un contexte économique, financier et démographique très différent du contexte actuel. Les déficits des régimes de retraite en attestent. Les prestations valent plus cher que ce que l'on pouvait raisonnablement anticiper. Compte tenu des limites à la capacité de payer de plusieurs promoteurs et parties en cause, l'alternative est la réduction des prestations.

Objectif de réduction de la valeur des droits

Si en théorie, la restructuration envisagée pouvait permettre aux parties de réduire suffisamment le coût des régimes, il faut bien comprendre qu'en pratique, il pourrait être très difficile pour les parties de s'entendre sur les réductions appropriées. De là l'ajout de mesures unilatérales de la part de l'employeur. Cependant, ces réductions unilatérales devraient viser tous les types de prestations accessoires, comme le permettrait une entente, et non seulement l'indexation. En effet, il n'y a qu'une minorité de régimes prévoit une indexation, particulièrement dans le secteur privé. Nous recommandons plutôt une mesure visant un objectif de réduction encadré par le législateur, par exemple jusqu'à concurrence d'un certain pourcentage de la valeur totale des engagements. Pendant la période de négociation, les parties pourraient s'entendre sur les prestations accessoires visées alors qu'à défaut d'entente, l'employeur identifierait lui-même les mesures à privilégier. Dans un but de simplification administrative, on devrait viser une certaine forme d'harmonisation avec les dispositions prévues pour le service futur.

Versement d'un montant équivalent à la valeur des droits éliminés de façon unilatérale

L'obligation pour l'employeur de verser la valeur des prestations éliminées dans le cadre de son droit unilatéral pourrait représenter un fardeau financier important. Les conséquences associées à cette obligation doivent être analysées en profondeur par le législateur; celui-ci pourrait à tout le moins permettre un amortissement des sommes dues sur une certaine période.

Participation des retraités au financement

Certains régimes sont très matures et comportent donc des engagements très importants pour les retraités. L'élimination de l'indexation, lorsqu'une telle disposition existe, pourrait s'avérer insuffisante. Si les retraités ne participent pas à la réduction de leur part des coûts, ce sera l'employeur ou les participants actifs qui devront en faire les frais, ce qui entraîne un transfert intergénérationnel évident.

Afin d'éviter cette situation, on pourrait par exemple prévoir la possibilité d'exiger des « cotisations » de la part des retraités. Cette option permettrait de rétablir la situation financière du régime plus rapidement et à un coût moindre pour les participants actifs (et l'employeur). En contrepartie, on pourrait mettre en œuvre une indexation « conditionnelle » (si la situation financière du régime le permet) au même titre que les avantages additionnels que pourraient éventuellement retirer les participants actifs qui auront fait des concessions.

Durée de la période de restructuration

La période de 5 ans en vue de permettre aux parties de s'entendre est trop longue. Un long délai risque d'accroître les tensions et de rendre les remèdes encore plus difficiles à avaler. De plus, une telle période aura un effet majeur sur la gestion de la main-d'œuvre. En effet, on pourrait voir une forte vague de participants prenant une retraite anticipée (ou « précipitée »), pour s'empresser de profiter de règles avantageuses actuelles de peur qu'elles ne soient sur le point de disparaître.

Nous croyons qu'une période maximale de deux ans serait suffisante pour atteindre l'objectif visé tout en réduisant les effets secondaires associés à une très longue période d'incertitude. L'ajout de la participation des retraités au financement serait également un incitatif au maintien à l'emploi puisqu'il pourrait éliminer les avantages découlant d'une retraite hâtive.

Coordination de l'application des mesures de restructuration

Il est important de bien coordonner l'application d'une nouvelle base de capitalisation qui augmenterait les déboursés avec les résultats de la période de restructuration. En effet, il ne faudrait pas que les nouveaux coûts soient en vigueur avant qu'une telle restructuration ait

lieu. Donc, si la restructuration survient seulement dans cinq ans, il serait préférable que la nouvelle base de financement soit adoptée également dans cinq ans. Et si la période visée est ramenée à deux ans, tel que suggéré ci-dessus, alors la nouvelle base de financement pourrait s'appliquer plus rapidement.

Possibilité de maintenir des périodes de restructuration

Finalement, nous croyons que la période de restructuration ne devrait pas être temporaire. Elle devrait être permise également dans le futur afin de pallier toute situation financière problématique révélée par exemple dans le cadre de l'analyse stochastique des risques qui est prévue à intervalle de 6 ans.

Autres recommandations visant les régimes à prestations déterminées

Morneau Shepell est d'accord avec plusieurs autres recommandations visant les régimes à prestations déterminées effectuées par le Comité d'experts. Par exemple, nous accueillons favorablement les recommandations qui visent ce qui suit :

- *Établir une nouvelle façon de calculer la valeur de transfert afin d'assurer une meilleure équité entre le participant demeurant dans le régime et le participant quittant son emploi et transférant la valeur de ses droits à l'extérieur du régime* : à ce sujet, Morneau Shepell convient que l'objectif initialement visé par le calcul (soit de transférer une valeur équivalente à une promesse « sans risque ») doit être revu et qu'une approche incorporant un certain degré de risque, par exemple afin de refléter le risque assumé par le régime, soit retenue. Nous croyons qu'il serait approprié que la méthodologie soit peaufinée par la Régie des rentes du Québec en collaboration avec l'ICA. Cependant, nous désirons souligner que cette solution pourrait être très problématique si jamais la méthodologie retenue divergeait des autres provinces canadiennes; par exemple, cela pourrait provoquer une réallocation d'une partie des caisses de retraite qui jusqu'à maintenant avait été cotisée à l'égard de participants québécois, au profit dorénavant de participants d'autres provinces, ce qui ne serait probablement pas l'intention du législateur québécois.
- *Encadrer davantage l'utilisation des surplus actuariels* : toutefois, les règles retenues doivent être cohérentes avec les diverses initiatives qui pourraient amener plus de flexibilité dans les prestations elles-mêmes (par exemple, les initiatives découlant du récent projet de règlement concernant les régimes du secteur municipal et universitaire).
- *Renforcer 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* :

l'adoption d'une politique de financement et les analyses stochastiques périodiques représentent des outils fort utiles en ce sens. Bien qu'il existe plusieurs types de risques et plusieurs façons de les gérer, nous sommes d'avis qu'il est très important de les analyser et les gérer de façon coordonnée, par exemple en intégrant une politique de prestations, une politique de financement et une politique de placement. Nous recommandons que la Régie des rentes collabore avec l'ICA afin de mieux définir les sains principes à suivre en cette matière.

- *Reconnaître expressément, dans la Loi sur les régimes complémentaires de retraite, les partages des coûts entre l'employeur et les participants actifs, à l'égard des services courants et à l'égard des déficits pour les services futurs* : nous sommes en accord avec la suggestion de prévoir un meilleur partage des coûts de service courant et un meilleur partage des risques dans les régimes de retraite du secteur public (en précisant que cette recommandation devrait s'appliquer à l'ensemble des régimes du secteur public et non seulement aux régimes sous la surveillance de la Régie des rentes du Québec).

Bien que le Comité d'experts recommande de modifier la Loi afin de permettre que le coût des déficits soit partagé entre les participants actifs et les retraités, le Rapport est silencieux quant à la façon dont les retraités pourraient contribuer à un tel partage (par exemple, serait-il possible d'envisager des cotisations de leur part ou des coupures de rentes temporaires qui seraient rétablies par la suite?), et ne se prononce pas quant aux régimes à prestation cible ou aux régimes à coût partagé, qui selon nous pourraient constituer une piste de solution très attrayante. De même, le Rapport est muet quant aux récentes initiatives du milieu municipal qui ont mené à la publication d'un projet de règlement propre au financement des régimes du secteur municipal et du secteur universitaire. Nous reviendrons sur ces points à la section suivante.

- *Modifier la Loi afin de prévoir que seule la cotisation salariale pour le service courant soit prise en compte pour l'application de la cotisation patronale minimal, ce que l'on appelle la règle du 50 %* : nous sommes non seulement en faveur de cette recommandation, nous croyons qu'elle s'impose si l'on désire vraiment permettre une nouvelle approche de partage des risques, tel que proposé ci-dessus. Nous croyons même qu'il serait opportun d'envisager d'aller aussi loin que d'abandonner complètement cette règle, c'est-à-dire pour les cotisations visant le service courant et le service passé, comme c'est d'ailleurs le cas pour les régimes du gouvernement (RREGOP, RRPE, etc.)

- *Permettre le remboursement à l'employeur, à même l'excédent d'actif, d'un montant équivalent aux cotisations d'équilibre versées* : nous croyons qu'une telle mesure est primordiale en vue de rectifier en partie la question d'asymétrie qui a été décriée par plusieurs intervenants dans le passé comme étant un des irritants majeurs ayant incité plusieurs employeurs à abandonner les formules à prestations déterminées. Aussi, dans les régimes où la responsabilité de financer les déficits actuariels est partagée entre les participants et l'employeur, il serait utile de prévoir une mesure symétrique (remboursement à la fois à l'employeur et aux participants visés). Dans cette veine, nous sommes plutôt surpris qu'il n'ait pas été recommandé d'instaurer de nouveaux comptes distincts, comme ce fut recommandé notamment par l'ICA et certains comités d'experts d'autres provinces, où une nouvelle législation est sur le point de les instaurer.
- *Permettre aux régimes de se libérer complètement des rentes qu'un comité de retraite, ou qu'un employeur dans les cas où celui-ci est seul responsable du financement des déficits actuariels, pourrait avoir décidé d'acheter auprès d'un assureur* : nous croyons qu'une telle mesure est essentielle en vue de permettre certaines approches de saine gestion des risques. À notre avis, une telle décision d'assurer les rentes devrait toutefois être encadrée par une politique de financement, qui se doit d'être du ressort de l'entité qui assume les risques.
- *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* : nous trouvons que cette nouvelle règle permettrait à certains régimes de gérer les risques d'une façon qui leur convient mieux, s'ils le désirent, surtout s'ils procèdent à une restructuration. Ceci aiderait notamment à mieux encadrer certaines pratiques qui avaient déjà été instaurées de façon indirecte avec des comptes distincts notionnels. Nous appuyons le fait que cela soit dorénavant permis, mais pas requis. De plus, nous croyons que cette approche doit être le plus flexible possible quant aux modalités d'application. Toutefois, une modalité que nous trouvons importante est qu'il nous apparaît inadéquat que le Comité recommande qu'aux fins de l'évaluation de capitalisation « améliorée », l'hypothèse d'intérêt pour la période avant la retraite soit établie en fonction des rendements attendus sur l'ensemble des deux comptes distincts. Il nous apparaîtrait plus logique d'établir l'hypothèse d'intérêt pour la période avant la retraite en fonction des rendements attendus pour le compte des participants actifs seulement. Finalement, nous croyons qu'avec l'instauration de comptes distincts, il y aurait peut-être lieu de revisiter le principe d'équité que l'on doit appliquer depuis peu lorsqu'une amélioration est financée à même un surplus. En effet, comme à l'avenir on pourrait avoir des surplus distincts dans deux comptes distincts, il semblerait que l'objectif qui était visé pourrait être considéré atteint.

- *Modifier la Loi sur les régimes complémentaires de retraite afin d'interdire aux « orphelins » (découlant du retrait d'un employeur partie à un régime interentreprises) de conserver leurs droits dans le régime : nous croyons qu'une telle mesure représente une correction nécessaire qui sera accueillie favorablement par la grande majorité des promoteurs et administrateurs des régimes concernés.*
- *Inviter la Régie des rentes à se pencher sur la problématique particulière des régimes interentreprises afin de rétablir leur situation financière tout en tenant compte de leurs caractéristiques particulières : nous sommes heureux de voir que le Comité reconnaît qu'il faille s'occuper de rectifier les règles actuelles pour ce genre de régime, mais nous sommes très surpris que le Comité se contente de référer la problématique à une autre entité. N'était-ce pas un des aspects sur lesquels le Comité aurait dû se pencher plus attentivement? Nous commentons cet aspect un peu plus en détail à la section suivante.*
- *Ne plus permettre d'offrir des prestations de retraite anticipée subventionnées à des participants âgés de moins de 55 ans : à notre avis, il est probable que la valeur des subventions de retraite anticipée a été sous-estimée par le passé, étant donné l'amélioration de longévité supérieure aux attentes. Considérant le contexte démographique actuel, nous estimons qu'il serait effectivement préférable de ne plus permettre de telles subventions à de si jeunes âges. Nous comprenons que cette recommandation vise seulement les prestations pour le service futur, mais peut-être qu'il y aurait également lieu de remettre en question certaines de ces subventions pour le service passé. À titre d'exemple, le Régime de retraite du personnel d'encadrement (RRPE) a récemment été modifié afin de revoir les critères d'admissibilité à une rente sans réduction en plus d'augmenter la pénalité associée à une retraite anticipée et ce, de manière rétroactive (c'est-à-dire en visant à la fois les services futurs et les services passés). Tous les régimes de retraite doivent pouvoir explorer ce genre de solutions.*

Un autre exemple justifiant la possibilité de pouvoir ajuster les âges de retraite et les diverses subventions associées à la retraite anticipée découle des modifications à la prestation de la Sécurité de la vieillesse dont le versement sera progressivement retardé de 65 ans à 67 ans d'ici une vingtaine d'année. Il serait fort utile de permettre aux régimes privés de prévoir des changements similaires, applicables tant aux services futurs qu'aux services passés, qui tiendraient compte de l'amélioration graduelle de la longévité. Comme on peut déjà entrevoir que les prochaines générations de retraités vivront plus longtemps, pourquoi ne pas essayer de prévenir les hausses de coûts au lieu d'attendre?

- *Abroger le droit à la prestation additionnelle découlant du test prévu à l'article 60.1 de la Loi sur les régimes complémentaires de retraite* : le Québec est la seule juridiction qui a instauré une telle règle d'indexation des rentes différées, même si d'autres provinces l'avaient déjà envisagé. On peut comprendre le contexte ayant mené à l'introduction de cette disposition; il est tout aussi compréhensible, dans le difficile contexte actuel, d'abandonner celle-ci.

LES AUTRES TYPES DE RÉGIME

Il est intéressant de noter que le comité n'a pas cru bon de recommander l'instauration de nouveaux types de régimes hybrides, tel que des régimes à prestation cible ou des régimes à risque partagé. Ces régimes ont été proposés et même instaurés récemment dans certaines autres provinces. La Régie des rentes du Québec avait d'ailleurs déjà commencé à analyser des changements possibles à cet égard (deux entreprises du secteur des pâtes et papier avaient convenu avec leurs employés d'en instaurer).

Le comité a choisi de laisser la Régie déterminer comment procéder à cet égard. Par contre, il semblerait que si un employeur profitait des nouvelles règles proposées par le Comité d'experts en vue d'alléger substantiellement le passif de son régime et à mettre en place une politique de prestations qui inclut un niveau modeste de prestations « garanties » et un niveau plus généreux de prestations « visées mais non garanties », cela pourrait produire un régime qui ressemble passablement à un régime de type prestation cible ou risque partagé. Surtout, une telle approche pourrait permettre de régler une des causes principales des enjeux auxquels font face les régimes à prestations déterminées depuis plusieurs années, soit l'énorme fardeau relié aux promesses pour les services passés, ce qui ne serait pas possible si l'on instaurait un régime à prestation cible seulement pour le service futur.

Le Rapport indique tout au plus que la Loi « *devrait permettre que le coût des déficits soit partagé entre les participants actifs et les retraités. Un tel partage ne pourrait s'appliquer qu'à l'égard des déficits pour des services accumulés après l'introduction de cette nouvelle mesure.* »

Le Rapport est aussi silencieux quant aux discussions et échanges entre le milieu municipal, le Ministère des affaires municipales, des régions et de l'occupation du territoire (MAMROT) et la Régie des rentes du Québec, échanges qui ont mené à la publication récente d'un projet de règlement visant justement à intégrer plus de flexibilité dans la manière d'offrir et de financer certaines prestations « visées mais non promises ».

Une autre recommandation du Rapport consiste à « *inviter la Régie des rentes à se pencher sur la problématique particulière des régimes interentreprises afin de rétablir leur situation financière tout en reflétant leurs caractéristiques particulières* ». Cela met en évidence un problème criant avec les règles actuelles pour les régimes interentreprises, et plus

particulièrement pour ceux qui sont pancanadiens (que l'on appelle « multi-employeur ou MEPP » ailleurs), étant donné que les autres législations permettent des réductions de prestations lorsque la situation financière du régime et le niveau négocié de cotisations d'employeur l'imposent, contrairement au Québec. Comme ces régimes incluent souvent de nombreux participants, ces règles peuvent affecter un grand nombre de retraités actuels et futurs. Or, les types de régimes à prestation cible (ou à risque partagé) que nous – et d'autres intervenants – proposons d'instaurer sembleraient justement tout indiqués dans de telles situations, si et seulement si cela devenait possible pour le service passé en plus du service futur.

De toute évidence, une approche claire et cohérente doit être adoptée au plus vite par le législateur. Qu'est-il possible de faire quant aux services passés afin d'alléger le poids des promesses passées et permettre la survie des régimes tout en s'assurant de minimiser l'impact sur les retraités et qu'est-il possible de faire pour le futur afin d'éviter de répéter les erreurs du passé? Par les recommandations visant la restructuration des prestations acquises, par l'adoption de régimes de type « prestation cible » dans le secteur des pâtes et papiers, par le projet de règlement propre au secteur municipal et universitaire publié en mai 2013, on semble s'approcher d'une idée des régimes de l'avenir; toutes les parties intéressées ont par contre besoin d'un cadre législatif clair et cohérent, le plus rapidement possible.

LES AUTRES RECOMMANDATIONS

Morneau Shepell est d'accord avec plusieurs autres recommandations effectuées par le Comité d'experts. Par exemple, nous accueillons favorablement les recommandations qui visent ce qui suit

- *Adapter le Régime de rentes du Québec afin d'éviter que les gains de travail après 60 ans inférieurs à la moyenne des gains en carrière n'affectent à la baisse le niveau de la rente de retraite* : une telle adaptation s'impose dans un contexte prévisible où l'on voudra encourager les travailleurs d'âge mûr à rester un peu plus longtemps sur le marché du travail.
- *Imposer une nouvelle règle obligeant à capitaliser à 100 % toute amélioration future apportée au Régime de rentes du Québec* : une telle règle est déjà en place pour le Régime de pensions du Canada et est tout à fait souhaitable pour le RRQ; il en va de l'équité intergénérationnelle.
- *Modifier la Loi RCR pour permettre le versement de prestations variables d'un régime CD selon le modèle d'un FRV* : nous sommes totalement en faveur de cette règle, qui est déjà permise par la législation fédérale et celle d'autres provinces. Mais nous sommes d'avis qu'il est très important que cela soit strictement une règle permise pour

les régimes qui le désirent, et non pas une règle imposée à tous les régimes. Nous croyons de plus qu'une telle règle pourrait viser des participants qui ont déjà pris leur retraite.

- *Permettre aux individus après 60 ans de décaisser plus rapidement les sommes immobilisées qu'ils détiennent dans un compte de retraite ou dans un fonds de revenu viager* : Nous considérons qu'un tel changement serait tout à fait pertinent, mais seulement dans la mesure où les modalités soient coordonnées avec l'impact de la nouvelle Rente longévité.
- *Retarder l'âge de conversion du régime enregistré d'épargne-retraite à 75 ans (après discussions avec le gouvernement fédéral à cette fin)* : ici également, nous considérons qu'un tel changement serait tout à fait pertinent, que la Rente de longévité soit mise de l'avant ou non.

CONCLUSION

Nous croyons que pour assurer une sécurité financière adéquate aux travailleurs québécois, il faut agir sur plusieurs fronts en même temps. À notre avis :

- il faut encourager les employeurs à mettre sur pied des régimes collectifs d'épargne. À ce titre, nous félicitons le gouvernement d'avoir accéléré la mise en place des RVER;
- il faut inciter les travailleurs à épargner davantage. Le cadre fiscal comporte déjà plusieurs incitatifs avec le REER et le CELI. À l'aide d'efforts continus d'éducation, il faut créer une saine culture d'épargne-retraite;
- il faut inciter les travailleurs à travailler plus longtemps et créer des incitatifs pour les employeurs à retenir ou embaucher des travailleurs plus âgés;
- toute bonification des régimes d'État doit être instaurée avec beaucoup de prudence. Comme le souligne le Rapport, il faut promouvoir l'équité intergénérationnelle et éviter qu'afin d'assurer le financement de la retraite d'une génération donnée, on se fie aux générations qui la suivent. Pour s'attaquer au problème imminent du niveau d'épargne des « baby-boomers », il ne faut surtout pas se laisser tenter par l'approche du transfert intergénérationnel utilisée lors de l'instauration du Régime des rentes du Québec.
- il ne faut plus financer les régimes à prestations déterminées avec la base de solvabilité, mais seulement avec une base de capitalisation révisée, qui représenterait une approche plus rigoureuse que l'approche actuelle, plutôt que la « capitalisation améliorée » proposée dans le Rapport;
- il faut permettre la restructuration des prestations accumulées pour le service passé, soit par une approche un peu plus pratique – et plus permanente – que celle recommandée par le Rapport, soit par l'instauration de régimes à prestation cible ou à risque partagé qui permettent d'englober le service passé, et non pas seulement le service futur.

Nous tenons à remercier sincèrement la Commission de nous avoir offert l'occasion de présenter notre point de vue quant aux recommandations du rapport d'experts. La situation financière actuelle des régimes à prestations déterminées est particulièrement préoccupante et nous croyons que le gouvernement se doit d'agir rapidement afin de préserver la pérennité du système de retraite des Québécois.

ANNEXE

COMMUNIQUÉ SUITE À LA PUBLICATION DU RAPPORT D'AMOURS



COMMUNIQUÉ SPÉCIAL

À PROPOS DE NOUS

Morneau Shepell inc. est le principal cabinet canadien de services-conseils et de services d'impartition en ressources humaines. Ses activités sont concentrées dans les régimes de retraite et d'assurance collective, les programmes d'aide aux employés et les autres solutions liées à la santé et à la productivité au travail. Grâce à nos solutions d'affaires, nous aidons nos clients à réduire leurs coûts, à améliorer la productivité au travail et à renforcer leur position concurrentielle en soutenant la sécurité financière, la santé et le mieux-être de leurs employés.

info@morneaushepell.com
morneaushepell.com

LE COMITÉ D'AMOURS PROPOSE DES RÉFORMES MAJEURES AU SYSTÈME DE RETRAITE DU QUÉBEC

C'est à la fin 2011 que la Régie des rentes du Québec (la « Régie »), à la demande du gouvernement libéral, a mis sur pied un comité d'experts, présidé par monsieur Alban D'Amours, dont le mandat initial était de se pencher sur les régimes à prestations déterminées sous la surveillance de la Régie. Le mandat a par la suite été élargi afin que ces experts analysent de façon plus globale l'avenir du système de retraite québécois.

En résumé, le rapport déposé le 17 avril dernier par le comité D'Amours recommande :

- le maintien des régimes à prestations déterminées mais financés de façon plus près des coûts « véridiques » et où les participants assument une plus grande part de ces coûts;
- l'introduction d'un cadre législatif plus souple permettant, entre autres, de restructurer les régimes en place et en particulier de réduire certains droits acquis;
- la mise sur pied d'un nouveau programme à partir duquel serait mutualisé le risque de longévité et serait versée une rente à tous les travailleurs québécois à compter de l'âge de 75 ans.

Le comité soutient que ses recommandations représentent des solutions réalistes permettant de rendre notre système de retraite plus efficace et durable, mais qu'il est nécessaire de mettre en place l'ensemble des mesures et non seulement une portion d'entre elles.

À prime abord, il semble prometteur de proposer de réduire grandement les déficits actuels, en permettant d'alléger les prestations accessoires pour le service passé, ainsi qu'en enlevant, pour le secteur privé, la base de solvabilité si coûteuse. La nouvelle rente de longévité comporte également des attraits originaux qui pourraient bien s'adapter aux besoins des futurs retraités.

Par contre, la voie tracée par le comité ne serait pas sans embûches majeures, puisqu'elle nécessiterait de la part des parties concernées de gros efforts; voici notamment certains aspects inquiétants :

- Les règles permettant de restructurer les régimes actuels présument que les employeurs réussiront à s'entendre avec leurs syndicats, ou l'ensemble de leurs employés non syndiqués, sur des coupures douloureuses des prestations accessoires qu'ils prenaient pour acquises jusqu'à maintenant. Il ne faudrait pas se leurrer en espérant que chacun sera prêt à faire les concessions qui s'imposent pour arriver à contrôler les coûts importants des promesses qui étaient parfois trop généreuses. Et même si dans certains régimes, une part non négligeable du fardeau actuel est relié aux retraités, il semblerait que le comité considère qu'ils ne devraient faire leur part qu'en mettant à risque l'indexation future de leur rente.
- La période de transition proposée par le comité peut sembler appropriée en vue de permettre aux parties de s'entendre, mais tout délai risque d'accroître les tensions et de rendre les remèdes encore plus difficiles à avaler. Par exemple, on pourrait voir une forte vague de participants prenant une retraite anticipée (ou « précipitée »), pour s'empresser de profiter de règles actuelles avantageuses de peur qu'elles soient sur le point de disparaître. En plus, tant qu'un ménage ne serait pas finalisé, les employeurs seraient contraints de financer les coûts actuels alors qu'ils ne peuvent déjà plus les supporter (ni les contribuables dans le cas des régimes du secteur public).
- Le nouveau programme innovateur de rente de longévité pourrait bien être fort utile à long terme, lorsqu'il versera des prestations

significatives, mais à court terme ce n'est que les coûts additionnels qui paraîtront et qui pourraient nuire à l'économie.

- Malgré tous les mérites que ces solutions semblent comporter, il pourrait s'avérer très néfaste qu'elles conduisent à une forte divergence du système québécois par rapport aux autres provinces, car cela occasionnerait de lourdes dépenses administratives ainsi que de possibles distorsions concurrentielles pour la main-d'œuvre et les entreprises.
- Certains auraient souhaité une analyse plus globale, incluant tous les régimes de retraite québécois (notamment les régimes de la fonction publique québécoise), ainsi que des solutions plus significatives pour les quelque 2 400 000 travailleurs qui ne participent à aucun régime collectif d'épargne.

Malgré les débats sur les solutions proposées et les inquiétudes qu'elles soulèvent, nous ne pouvons que saluer l'initiative gouvernementale de mandater des experts afin de se pencher sur l'avenir de nos régimes de retraite et du système de retraite dans son ensemble et d'ainsi susciter une réflexion qui s'impose. Ce n'est pas la première fois qu'un groupe d'experts fait une telle analyse et propose des solutions, mais espérons qu'à présent, ceci nous mènera rapidement à une réforme utile, durable et nécessaire.

Avant de commenter plus en détails les diverses recommandations, rappelons-nous que ce rapport ne représente qu'un point de départ en vue d'une consultation, mais le gouvernement semble bien avoir l'intention d'agir rapidement à cet égard.

FINANCEMENT DES RÉGIMES À PRESTATIONS DÉTERMINÉES

La majorité des recommandations du comité D'Amours concerne le financement des régimes à prestations déterminées, ce qui constituait son mandat original. Le rapport brosse d'abord un portrait de la situation financière de ces régimes et démontre clairement qu'il existe de graves problèmes.

En effet, les régimes sous la surveillance de la Régie accusaient au 31 décembre 2011 un déficit de solvabilité global estimé à près de 40 milliards de dollars; le taux de solvabilité médian se situait à peine à 74 %. Il est donc indiscutable que dans l'état actuel des choses, les engagements des entreprises privées ainsi que des organisations publiques et parapubliques face à leurs retraités et futurs retraités représentent une charge financière importante. Une telle charge affecte non seulement les employeurs mais également les participants aux régimes ainsi que, dans le cas des régimes du secteur public, les contribuables québécois. Les experts du comité disent aussi avoir été interpellés par l'iniquité intergénérationnelle qui en découle.

Ce phénomène était déjà bien connu et bon nombre d'observateurs l'ont souvent décrié, mais certains se demandaient si cela était un phénomène temporaire étant donné le contexte des marchés, qui pourrait se résorber éventuellement avec une remontée significative des taux d'intérêt et une reprise économique vigoureuse. Le comité a donc pris soin de démontrer que même avec une bonne dose d'optimisme, il serait illusoire d'espérer que la situation financière des régimes puisse s'améliorer de façon significative. Par exemple, une hausse substantielle de 2 % des taux d'intérêt pourrait améliorer un degré de solvabilité actuel de 70 % à 80 % seulement. De grands moyens s'imposent pour s'en occuper de façon directe.

Il est par ailleurs indéniable que les employeurs du secteur privé délaissent de plus en plus les régimes à prestations déterminées afin de réduire leurs coûts et de mieux contrôler les risques qui s'ensuivent, alors que le comité considère que ces régimes sont très utiles et mériteraient d'être encouragés.

C'est donc un cri d'alarme qui est lancé, mais il est accompagné de propositions majeures de réforme des règles actuelles visant deux approches distinctes mais complémentaires, soit d'un côté la façon de financer les promesses et de l'autre côté la révision des promesses elles-mêmes. Évidemment, les mesures proposées auraient potentiellement des impacts majeurs à l'égard des divers intervenants, mais dans le but, espérons-le, de régler les problèmes actuels.

RÉVISER LA MÉTHODE DE FINANCEMENT

- Le comité D'Amours préconise ce qu'il appelle la « vérité » des coûts. Il considère que l'approche actuelle pour la capitalisation est trop libérale et que l'approche actuelle pour la solvabilité est trop conservatrice. Il propose une nouvelle approche qui se situe entre les deux, ce qu'il appelle une « capitalisation améliorée ». Sa principale caractéristique est l'utilisation d'une hypothèse de taux d'intérêt reflétant seulement le rendement des obligations corporatives de haute qualité (soit actuellement environ 4 %), pour la période après la retraite, et reflétant le rendement prévisible sur les placements du régime (soit environ 6 %) seulement pour la période avant la retraite. Peut-être que le terme « vérité » laisse entendre qu'il existe une réponse parfaite aux défis de calculs qui se posent aux actuaires, mais en réalité, on ne peut connaître le vrai coût final qu'après avoir acquitté de façon définitive tous les engagements du régime, ce qui est normalement reporté ad vitam aeternam. Il serait peut-être plus juste de considérer l'approche proposée par le comité comme étant un compromis que les autorités et les parties concernées considèrent plus raisonnable et surtout plus viable à long terme.
- Le comité considère que la « vérité » des coûts devrait s'appliquer à tous les régimes qui sont encadrés par la Régie des rentes du Québec, et propose donc d'éliminer l'exemption qui s'appliquait depuis quelques années aux régimes du secteur public (notamment les municipalités et les universités), qui n'avaient plus à financer le régime en fonction de la base de solvabilité. Notons que le comité ne se prononce pas sur les régimes de la fonction publique du Québec.
- Les déficits calculés selon la nouvelle base seraient amortis d'abord sur une période de 15 ans, ramenée à 10 ans après une transition de 5 ans.
- En comparaison avec la situation actuelle, même si l'impact pourrait varier en fonction de la situation propre à chaque régime,

on peut s'attendre à ce qu'en général, la nouvelle base de « capitalisation améliorée » produise des baisses substantielles de cotisations d'employeur dans le secteur privé et des hausses substantielles de cotisations d'employeur dans le secteur public. Pour les employeurs du secteur public, ceci équivaldrait en quelque sorte à revenir sur la décision d'exemption de la base de solvabilité dont ces derniers ont bénéficié depuis quelques années, et à leur demander de faire un certain rattrapage.

- La base actuelle de solvabilité serait encore utilisée en vue de restreindre l'utilisation éventuelle de surplus et d'établir la dette de l'employeur en cas de terminaison de régime. Lorsqu'un participant cesse sa participation et désire transférer ses droits hors du régime, et que le régime n'est pas pleinement solvable, le degré de solvabilité servirait également à limiter le montant payable immédiatement. Comme c'est le cas aujourd'hui, le solde pourrait être acquitté jusqu'à 5 ans plus tard, à moins que l'employeur renfloue la caisse du manque à gagner.
- Lorsqu'il y aurait un surplus, à la fois sur la base de solvabilité et sur la base de « capitalisation améliorée », il serait possible d'en utiliser une partie pour financer des améliorations ou un congé de cotisations ou même pour un remboursement à l'employeur, jusqu'à concurrence des cotisations spéciales versées précédemment pour financer un déficit. Il faudrait d'abord qu'une portion du surplus sur base de solvabilité serve à constituer une provision pour écarts défavorables. Cette provision représenterait dorénavant 15 % du passif, comparativement à 7 % présentement, mis à part un certain ajustement tenant compte du risque de la politique de placement. Au-delà de ce seuil, il serait possible d'utiliser jusqu'à 20 % du surplus par année, ce qui reviendrait à un étalement sur 5 ans. Cela représenterait une approche beaucoup plus prudente qu'actuellement en vue de protéger la situation financière du régime.

- Le comité considère également que les valeurs de transfert sont actuellement trop généreuses et propose de les calculer en fonction du taux de rendement des obligations corporatives de haute qualité. Ceci introduirait donc un certain degré de risque du côté des participants qui désirent un transfert, comparativement à la base actuelle qui repose sur les obligations gouvernementales avec un ajustement fixe. L'impact d'un tel changement varierait selon les circonstances, mais pourrait représenter une baisse substantielle de l'ordre d'environ 20 % ou même 30 %.

PERMETTRE DE RÉDUIRE LES PROMESSES DU PASSÉ

- La loi impose actuellement une protection des droits acquis en interdisant de modifier un régime en vue de réduire les promesses pour le service passé, incluant la rente accumulée ainsi que les prestations accessoires qui s'y rattachent, telles que l'indexation avant ou après la retraite ou une subvention lors d'une retraite anticipée. Le seul moyen de réduire les droits acquis est d'obtenir le consentement individuel de chacun des participants concernés. Le comité propose de permettre aux parties de s'entendre au cours des cinq prochaines années en vue de « recadrer les droits acquis », c'est-à-dire réduire les prestations accessoires qui pourraient s'appliquer à la rente accumulée. Cela serait très significatif puisque dans certains cas, les prestations accessoires peuvent représenter 30 % (ou même plus) de la valeur totale des promesses.
- Ces réductions seraient assujetties au consentement des syndicats impliqués, dans le cas de participants syndiqués, et à un processus de consultation des participants non syndiqués et des retraités, le consentement de chaque groupe étant présumé à moins d'objection de 30 % ou plus d'entre eux. Le contexte peut évidemment varier énormément d'une situation à une autre, mais il risque d'être difficile d'en arriver à une entente sur des réductions substantielles.

- Dans l'éventualité où il n'y avait pas d'entente à l'égard de telles réductions, un employeur pourrait décider unilatéralement, au cours de la quatrième ou cinquième année du processus, d'imposer des réductions touchant strictement l'indexation des rentes après la retraite. Ceci pourrait être utile lorsque le régime prévoit déjà une indexation, ce qui est le cas particulièrement dans le secteur public où l'indexation peut représenter jusqu'à environ 20 % à 30 % du passif. Toutefois, cela ne permettrait pas d'améliorer la situation d'un régime qui ne prévoit pas d'indexation, ce qui est plus typique dans le secteur privé. Par contre, la valeur d'une telle réduction imposée unilatéralement ne pourrait représenter plus de la moitié du déficit et devrait être accompagnée d'une cotisation équivalente de la part de l'employeur. Une telle approche équivaldrait donc à éponger immédiatement une portion du déficit, de façon égale entre l'employeur et les participants (actifs et retraités). On peut se demander pourquoi le comité a décidé que seule l'indexation pourrait faire l'objet d'une réduction unilatérale puisque cette mesure a des effets qui varient grandement d'une situation à l'autre.
- Les réductions pour service passé ont pour but d'aider au maintien du régime. Pour cette raison, si un régime en venait à être terminé moins de 10 ans après que des réductions aient été apportées, il est prévu que celles-ci seraient annulées.

Force est d'admettre que les changements proposés quant au financement et aux réductions représentent vraiment des moyens substantiels qui devraient permettre dans bien des cas de redresser la situation financière, même si elle est actuellement critique. Mais à quel point serait-il facile, voire même envisageable, pour les parties prenantes de s'entendre sur la meilleure façon d'y arriver? Et en attendant une telle entente, serait-il raisonnable, comme le propose le comité, de commencer immédiatement à financer les promesses actuelles en vertu de la « capitalisation améliorée »?

Si jamais le recadrage effectué lors de la période temporaire s'avérait insuffisant certains pourraient se demander s'il était approprié de n'offrir qu'une période temporaire de 5 ans pour revoir les engagements plutôt que d'adopter des mesures permanentes, surtout dans un contexte où les réductions doivent être négociées avec un syndicat (à moins que l'on pense qu'il soit toujours possible de considérer au besoin une autre vague de règles temporaires...).

AMÉLIORER LA GESTION DES RISQUES

Dorénavant, afin d'éviter que la situation financière du régime se détériore, le comité recommande de renforcer les pratiques de gestion des risques de diverses façons :

- Il serait proposé d'établir de nouvelles politiques de financement et de prestations, et d'effectuer une analyse des risques, préférablement avec une approche stochastique, au moins à tous les 6 ans.
- Les parties pourraient établir une formule de partage des coûts, non seulement en ce qui a trait aux coûts pour service courant, mais également, ce qui serait une nouveauté, en ce qui a trait au déficit pour service passé, soit pour les périodes avant ou après la date où la loi est modifiée, et soit avec les participants actifs ou les retraités.
- En ce qui a trait au partage des coûts pour service courant, le comité propose que dans le secteur public, les coûts soient automatiquement partagés de façon égale entre l'employeur et les participants, alors que dans le secteur privé, ils soient financés au moins à 50 % par l'employeur. Compte tenu que certains employeurs et syndicats pourraient préférer s'entendre sur des partages différents dans le cadre d'une négociation collective, il n'est pas clair pourquoi le comité a cru bon de spécifier une telle restriction.
- Afin de faciliter les partages de coûts entre participants actifs et retraités, il serait dorénavant permis de scinder la caisse en deux comptes distincts pour permettre de calculer des surplus ou déficits distincts, ce qui faciliterait notamment la gestion

des risques de placement et l'application du principe d'équité lorsqu'une amélioration est financée par un surplus.

- En ce qui a trait aux retraités, si le régime souscrit des rentes garanties par un assureur, ces prestations seraient dorénavant exclues totalement du régime, à condition que s'il existe un déficit au moment de leur souscription, l'employeur finance immédiatement le manque à gagner. Ceci permettrait de ne plus considérer ces rentes comme faisant encore partie du régime, comme c'est le cas en vertu des règles actuelles.
- Le comité recommande finalement d'éliminer d'autres sources de coûts potentiels, soit de ne plus permettre d'offrir, pour les services futurs, de subsides de retraite anticipée avant 55 ans ainsi que d'éliminer la prestation additionnelle en cas de cessation d'emploi (c'est-à-dire l'indexation d'une rente différée jusqu'à 10 ans de l'âge normal de la retraite).

Il est intéressant de noter que le comité n'a pas cru bon de recommander l'instauration de nouveaux types de régimes hybrides, tel que des régimes à prestation cible ou des régimes à risque partagé, qui ont été proposés et même instaurés récemment dans certaines autres provinces. La Régie des rentes du Québec avait déjà commencé à analyser des changements possibles à cet égard, il y a déjà plus d'un an, compte tenu surtout qu'il y avait déjà au moins deux entreprises du secteur des pâtes et papier qui avaient convenu avec leurs employés d'en instaurer. Le comité a choisi de laisser la Régie déterminer comment procéder à cet égard. Par contre, il semblerait que si un employeur profitait des nouvelles règles proposées par le comité en vue d'alléger substantiellement le passif de son régime et à mettre en place une politique de prestations qui inclut un niveau modeste de prestations « promises » et un niveau plus généreux de prestations « visées mais non promises », cela pourrait produire un régime qui ressemble passablement à un régime de type prestation cible ou risque partagé. Mais surtout, une telle approche pourrait permettre de régler une des causes principales des enjeux auxquels font face les régimes à prestations déterminées depuis plusieurs

années, soit l'énorme fardeau relié aux promesses pour les services passés, ce qui ne serait pas possible si l'on instaurait un régime à prestation cible seulement pour le service futur.

RENTE DE LONGÉVITÉ

En plus des problèmes constatés à propos des régimes à prestations déterminées, le comité a souligné que la majorité des travailleurs n'en fait même pas partie et risque fort de manquer de sources de revenus à la retraite, surtout ceux ayant des revenus moyens. Ce phénomène avait déjà été signalé auparavant, mais le comité a décidé d'innover et de refléter les tendances prévisibles de notre population vieillissante. La première recommandation du comité D'Amours concerne donc l'établissement d'un nouveau programme appelé « rente de longévité ». Les principales caractéristiques de cette rente seraient les suivantes :

- Il s'agirait d'une rente établie au seul bénéfice des travailleurs québécois âgés de 18 ans et plus et elle leur serait payable par la Régie des rentes (et non par l'employeur) à compter de leur 75^e anniversaire de naissance. Les personnes qui ne travaillent pas et qui n'y auraient pas cotisé ne pourraient donc pas en bénéficier.
- Cette nouvelle « rente de longévité » viserait surtout à favoriser l'épargne des travailleurs qui ne participent présentement à aucun régime, ceux-ci représentant plus de la moitié de l'ensemble des travailleurs. Elle viserait également à encourager tous les travailleurs à repenser la planification à la retraite en fonction des nouvelles réalités : au lieu d'espérer quitter le milieu du travail le plus tôt possible et de façon définitive, il serait préférable d'envisager une transition plus tardive et graduelle.
- Ce programme serait pleinement financé par des cotisations des travailleurs et de l'employeur, établies à 3,3 % (soit 1,65 % chacun) du salaire, jusqu'à concurrence du maximum des gains admissibles (MGA), qui est de 51 100 \$ en 2013. Cette pleine capitalisation serait vérifiée périodiquement de sorte à éviter de transférer un fardeau entre différentes générations.

- Ces cotisations seraient gérées par la Caisse de dépôt et de placement du Québec comme c'est le cas de celles versées dans le cadre du Régime de rentes du Québec. Les cotisations annuelles sont estimées à environ 4 milliards de dollars. À long terme, on pourrait s'attendre à ce que ces nouvelles cotisations produisent une caisse très substantielle.
- Le crédit de rente d'un travailleur serait égal à 0,5 % de son salaire jusqu'au MGA pour chaque année pendant laquelle il aurait cotisé. Par exemple, un travailleur qui cotiserait de 20 ans à 70 ans aurait droit à une rente correspondant à 25 % de son salaire moyen (soit 50 ans x 0,5 %), jusqu'au MGA. La rente serait calculée en fonction du salaire ajusté en fonction du MGA, tout comme le Régime de rentes du Québec.
- Cette rente bénéficierait d'une période de garantie de 5 ans. Donc si le travailleur décédait après l'âge de 75 ans, mais avant 80 ans, la Régie paierait le solde des versements résiduels aux ayants droit du travailleur.
- Cette rente serait indexée après l'âge de 75 ans en fonction de l'augmentation de l'indice des prix à la consommation, sous réserve de la santé financière du « programme ».

Si la recommandation du comité devait éventuellement être adoptée, il faut comprendre que la rente de longévité profiterait alors davantage aux travailleurs moins âgés puisque cette rente ne viserait que les années de travail après la date d'adoption de ce programme. Par contre, les travailleurs plus âgés bénéficieraient d'un taux de cotisation attractif, pendant leur courte participation, puisque ce taux serait déterminé en fonction de la moyenne de l'ensemble des participants.

D'un point de vue strictement fiscal, l'établissement d'une telle rente de longévité nécessiterait des discussions avec le gouvernement fédéral. Dans la mesure où le gouvernement fédéral accepterait d'aller dans le sens proposé par le comité D'Amours, la rente de longévité n'affecterait pas le facteur d'équivalence (FE) d'un travailleur et l'employeur pourrait déduire les cotisations qu'il verse dans le

cadre de la rente de longévité alors que les travailleurs auraient plutôt droit à un crédit d'impôt pour leurs cotisations. Notons qu'un crédit d'impôt est moins attractif qu'une déduction lorsque le revenu excède un certain seuil. Bien entendu, la rente de longévité serait imposable comme c'est le cas pour la rente du Régime de rentes du Québec.

Le comité considère que l'impact des coûts de ce nouveau programme, par rapport aux cotisations actuelles, dépendrait des régimes auxquels les employeurs et les travailleurs participent présentement.

Au niveau des coûts, le comité considère que, le risque de longévité étant déjà couvert dans les régimes à prestations déterminées (PD), il suffirait que les employeurs décident de coordonner leurs régimes PD avec la rente de longévité pour assister à un transfert d'une portion de la part de la cotisation actuelle correspondant au financement de ce risque et ainsi diminuer l'impact des coûts de la rente de longévité. Le comité précise cependant que, dans le cas des régimes du secteur public, les parties ne devraient pas avoir le choix et que leurs régimes devraient obligatoirement être coordonnés avec la rente de longévité.

Pour les régimes à cotisations déterminées ou l'épargne personnelle, le comité considère que le coût pourrait être couvert partiellement ou totalement si les employeurs et les travailleurs décidaient de rediriger vers la rente de longévité une partie des cotisations consacrées jusque-là aux régimes à cotisations déterminées et à l'épargne personnelle. En d'autres termes, il suffirait de réallouer le montant disponible (sans avoir à « déboursé » davantage) pour tenir compte de la nouvelle réalité que représenterait la rente de longévité.

Par contre, pour ce qui est des travailleurs qui ne participent pas présentement à un régime de retraite ou qui n'épargnent pas de façon individuelle, ce nouveau programme produirait de nouveaux coûts ainsi qu'à leur employeur. Le comité estime qu'environ la moitié des cotisations prévisibles de 4 milliards de dollars annuellement représenterait de nouveaux déboursés qui pourraient réduire l'activité économique.

Afin de minimiser l'impact potentiellement nuisible à la productivité, le comité suggère que ce programme soit mis sur pied de façon graduelle, par exemple sur un période de transition de 3 à 5 ans.

Enfin, le comité est d'avis que les nombreux avantages découlant de la rente de longévité feraient contreponds au coût additionnel qui pourrait en résulter. À cet effet, le comité compte notamment sur la gestion collective du risque de longévité, l'assurance d'un effort d'épargne dont les travailleurs concernés profiteraient plus tard, la contribution des employeurs à cet effort et l'immobilisation des fonds épargnés afin qu'ils ne servent qu'à la retraite et, enfin, de faibles coûts d'administration de la rente.

Un constat très significatif de ce nouveau programme d'épargne obligatoire est son impact potentiel sur les bas salariés. Il se trouve que les bas salariés sont déjà bien protégés par l'ensemble du système actuel, surtout grâce au Supplément de revenu garanti, et que toute source additionnelle de revenu de retraite pourrait éroder leur supplément. Ces salariés ne bénéficieraient donc pas pleinement de leur nouvel effort d'épargne, alors que leurs moyens sont déjà limités. Il est présumé que le comité était bien familier avec cette situation, mais il y aurait probablement lieu d'en débattre davantage lors des consultations à venir.

Quoiqu'il en soit, il est clair qu'un tel programme accumulerait à long terme une vaste caisse (probablement même plus vaste que l'actuel Régime de rentes du Québec, d'ici environ une vingtaine d'années). Si on estime que la moitié de ces sommes proviendrait d'une coordination de régimes actuels, ceci équivaldrait à un déplacement d'une portion de l'épargne du secteur financier privé à un gestionnaire public. Éventuellement, il y aurait peut-être lieu de considérer les répercussions possibles d'une telle concentration de capitaux.

Bien que le comité n'ait pas abordé cette question, il devrait nécessairement y avoir des discussions avec le gouvernement fédéral et les autres provinces au sujet de la rente de longévité. En effet, si le Québec devait faire cavalier seul au niveau de la rente de longévité, les régimes avec des participants au Québec et dans différentes provinces pourraient faire

face à une situation potentiellement problématique. Dépendant des modalités mises en place, les participants du Québec pourraient se plaindre que la rente du régime soit coordonnée à compter de 75 ans avec la rente de longévité alors que ce ne serait pas le cas pour les participants des autres provinces.

AIDE À L'ÉPARGNE RETRAITE

Le rapport propose des mesures visant à aider les travailleurs à épargner davantage pour la retraite. Les recommandations du comité à ce sujet sont décrites ci-dessous.

Si les recommandations du rapport sont mises en place, notamment, la rente de longévité, la façon de planifier la retraite pourrait être appelée à changer. En effet, les sommes mises de côté pour la retraite seraient vraisemblablement décaissées plus rapidement avant 75 ans, compte tenu du revenu additionnel qui serait généré par cette rente. Ceci est particulièrement vrai pour les travailleurs plus jeunes qui auraient plus de temps pour financer une rente de longévité substantielle.

RÉGIMES VOLONTAIRES D'ÉPARGNE RETRAITE

Le comité recommande une mise en œuvre rapide des régimes volontaires d'épargne retraite (RVER). Il recommande certains changements aux mesures déjà proposées par le gouvernement au sujet des RVER, notamment, assurer un meilleur encadrement des frais et répondre aux besoins de travailleurs à plus faible revenu. Pour plus de détails au sujet des mesures déjà proposées, veuillez consulter notre bulletin *Nouvelles et opinions* de [juillet 2012](#).

Selon le rapport, les frais de gestion devraient être divulgués à la Régie des rentes du Québec et, si nécessaire, le gouvernement devrait légiférer sur les frais. L'intérêt des RVER repose en grande partie sur la possibilité de maintenir de tels régimes à des coûts peu élevés. Par ailleurs, les employeurs qui offrent un compte d'épargne libre d'impôt (CELI) devraient être exemptés d'offrir un RVER. Selon les mesures déjà proposées, les employeurs ayant cinq employés ou plus comptant au moins un an de service continu et qui offrent un régime de retraite enregistré contributif ou un REER collectif ne seraient pas tenus d'offrir

un RVER. Toutefois, un employeur qui offre un régime de retraite à prestations déterminées strictement non contributif serait tenu d'offrir un RVER.

La question de l'harmonisation avec les autres programmes similaires introduits par certains gouvernements, dont les régimes de pension agréés collectifs introduits par le gouvernement fédéral, n'a pas été considérée dans le rapport.

PAIEMENT DE PRESTATIONS D'UN RÉGIME DE RETRAITE À COTISATIONS DÉTERMINÉES

En dépit d'une certaine tendance des employeurs à se tourner vers les régimes de retraite à cotisations déterminées (CD) ou à introduire des volets CD dans les régimes PD existants, le rapport accorde peu de place à ces régimes.

Le comité recommande de permettre aux régimes CD (et aux volets CD) de verser des prestations selon le modèle des fonds de revenu viager (FRV), et ce, afin de permettre davantage de flexibilité dans le décaissement de l'épargne-retraite et de favoriser les économies d'échelle à l'égard des coûts.

Il serait intéressant de voir si les employeurs décideraient de se prévaloir d'une telle mesure. En effet, malgré les avantages pour les participants, les employeurs assumeraient un fardeau additionnel en conservant des responsabilités fiduciaires à l'égard de ce groupe (ex : obligations en matière de communication).

DÉCAISSEMENT PLUS RAPIDE DES SOMMES IMMOBILISÉES

Les individus de plus de 60 ans devraient pouvoir recevoir plus rapidement les sommes immobilisées dans un compte de retraite immobilisé ou dans un fonds de revenu viager. Ceci leur permettrait de niveler leurs revenus de retraite (i.e. avoir un revenu d'un montant similaire avant et après) lorsqu'ils reportent le paiement des prestations du Régime de rentes du Québec et de la Sécurité de la vieillesse. Une telle possibilité s'appliquerait également lorsque la rente de longévité serait mise en place.

ÂGE DE CONVERSION DES REER ET MOMENT DE LA RETRAITE

Le rapport ne propose pas, comme tel, d'augmenter l'âge de la retraite. Toutefois, les recommandations proposées, prises dans leur ensemble, auraient pour effet d'inciter les employés à reporter le moment de leur retraite. L'une des recommandations du comité à cet égard est d'augmenter de 71 ans à 75 ans l'âge ultime de conversion obligatoire des REER. Comme il s'agit d'une règle fiscale, des modifications à la *Loi de l'impôt sur le revenu* seraient requises.

Par ailleurs, compte tenu des recommandations proposées, les travailleurs pourraient également être appelés à revoir la façon dont ils conçoivent la retraite. Ainsi, la retraite « définitive » pourrait être remplacée par une retraite graduelle, de sorte que les travailleurs pourraient décider de recevoir une partie de leurs revenus de retraite entre 60 ans et 75 ans, tout en reportant une partie des prestations de retraite auxquelles ils ont droit (ex : Régime de rentes du Québec).

CONCLUSION

Suite au dépôt du rapport du comité D'Amours, la première ministre Pauline Marois a annoncé qu'une commission parlementaire en ferait l'étude, apparemment dès la mi-juin. Selon les conclusions de la commission parlementaire, attendues dès la fin de l'été, il devrait normalement y avoir préparation et dépôt d'un projet de loi. Il reste à voir comment et à quelle vitesse les recommandations du comité nous mèneront à une réforme véritable et durable, et si cela contribuera vraiment à pérenniser notre système de retraite tel que le comité l'entrevoit.

Entre-temps, n'oublions pas qu'il devra nécessairement y avoir des discussions avec les autres gouvernements, par exemple en ce qui a trait au concept de la rente de longévité et aux ajustements aux règles fiscales tel que proposé par le comité.

Il a été démontré clairement par l'analyse du comité D'Amours que des correctifs s'imposent rapidement. Il s'agit d'un rendez-vous historique pour l'avenir du système de retraite québécois.

