

Consultations particulières et auditions publiques sur le rapport intitulé *Innover pour pérenniser le système de retraite* (Rapport D'Amours)

OBSERVATIONS, CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

SEPTEMBRE 2013

COMMISSION DES FINANCES PUBLIQUES

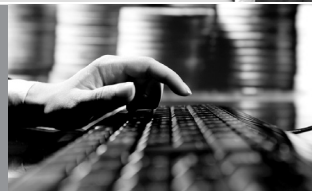


Consultations particulières et auditions publiques sur le rapport intitulé *Innover pour pérenniser le système de retraite* (Rapport D'Amours)

OBSERVATIONS, CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

SEPTEMBRE 2013

COMMISSION DES FINANCES PUBLIQUES



Publié par la Direction des travaux parlementaires
de l'Assemblée nationale du Québec
Édifice Pamphile-Le May
1035, des Parlementaires, 3^e étage
Québec (Québec) G1A 1A3

Pour tout renseignement complémentaire sur les travaux de la Commission des finances publiques,
veuillez-vous adresser au secrétaire de la Commission, M^{me} Emilie Bevan à l'adresse indiquée ci-dessus
ou encore par :

Téléphone : 418 643-2722

Télécopie : 418 643-0248

Courrier électronique : cfp@assnat.qc.ca

Vous trouverez ce document dans la section « Travaux parlementaires » du site Internet de l'Assemblée
nationale : www.assnat.qc.ca.

ISBN: 978-2-550-68871-6 (Imprimé)

ISBN: 978-2-550-68872-3 (PDF)

DÉPÔT LÉGAL - BIBLIOTHÈQUE ET ARCHIVES NATIONALES DU QUÉBEC, SEPTEMBRE 2013

LES MEMBRES ET COLLABORATEURS DE LA COMMISSION DES FINANCES PUBLIQUES

Le président

M. Irvin Pelletier (Rimouski)

Le vice-président

M. Henri-François Gautrin (Verdun)

Les membres

M. Arcand (Mont-Royal)

M. Chapadeau (Rouyn-Noranda–Témiscamingue)

M. Claveau (Dubuc)

M. Dubé (Lévis)

M. Khadir (Mercier)

M^{me} Maltais (Taschereau), ministre de l'Emploi et de la Solidarité sociale

M^{me} Ménard (Laporte)

M. Therrien (Sanguinet)

M. Trudel (Saint-Maurice)

Autres députés ayant participé

M. Bachand (Outremont)

M. Bolduc (Mégantic)

M. Picard (Chutes-de-la-Chaudière)

Secrétaire de la Commission

M^{me} Emilie Bevan

Agents de recherche

M. Samuel Houngué

M. Richard L'Hérault

Révision linguistique

M^{me} Danielle Simard, Service de la recherche

Agente de secrétariat

M^{me} Afiwa Gbonkou

TABLE DES MATIÈRES

Introduction.....	1
Contexte	2
Les constats de la Commission	3
Le bloc A	4
La rente longévité	4
La bonification du Régime de rentes du Québec	4
Le financement des régimes de retraite et la capitalisation améliorée.....	4
Les régimes interentreprises à cotisations négociées	5
Le traitement des participants « orphelins » dans les régimes de retraite	5
Le fonds de stabilisation et d'indexation	6
Le bloc B.....	6
Le calcul de la valeur de transfert	6
L'achat de rentes auprès d'un assureur	6
Les comptes distincts	7
Les régimes volontaires d'épargne-retraite	7
La situation des municipalités.....	7
Le bloc C.....	7
La restructuration des régimes à prestations déterminées.....	7
Conclusion et recommandations de la Commission	8

Introduction

En juin et en août 2013, la Commission des finances publiques a tenu des consultations particulières dans le cadre du mandat que lui a confié l'Assemblée nationale sur le rapport du Comité d'experts sur l'avenir du système de retraite québécois intitulé *Innover pour pérenniser le système de retraite*¹. D'entrée de jeu, la Commission tient à remercier l'ensemble des groupes et des personnes qui ont participé à ces auditions ou qui ont déposé un mémoire, contribuant, par leurs documents, leurs propositions ou leurs réflexions, à faire avancer les travaux relatifs à la pérennisation des régimes de retraite au Québec. La Commission remercie également les membres du comité d'experts, qui, à l'ouverture des auditions le 10 juin 2013, ont fait un rappel fort apprécié des principaux constats et des recommandations formulées dans leur rapport déposé le 18 avril 2013. Elle tient à souligner qu'elle adhère aux objectifs, aux principes et aux valeurs retenus dans le rapport ainsi qu'à la nécessité de préserver les régimes de retraite à prestations déterminées et d'inciter les travailleurs à épargner davantage pour leur retraite. Les membres de la Commission estiment que les mécanismes proposés par le comité d'experts sont intéressants, mais que la mise en œuvre de la plupart d'entre eux nécessite des études plus poussées ou des démarches d'harmonisation avec le gouvernement fédéral ou les autres provinces.

La Commission remercie aussi la Régie des rentes du Québec (RRQ) et la Commission administrative des régimes de retraite et d'assurances (CARRA) pour leur apport à ses travaux.

Dès l'adoption, le 25 avril 2013, de la motion de l'Assemblée nationale lui confiant le mandat de donner suite au rapport du comité d'experts, la Commission a orienté ses travaux vers la recherche de pistes de solutions. Le présent rapport fait état des constats et des recommandations de la Commission.

Le rapport est divisé en trois parties. Après cette brève introduction, la première partie décrit le contexte du mandat de la Commission et les travaux préparatoires aux auditions. La deuxième partie présente les constats de la Commission et la troisième, la conclusion et les recommandations des parlementaires.

¹ Comité d'experts sur l'avenir du système de retraite québécois, *Innover pour pérenniser le système de retraite : un contrat pour renforcer la sécurité financière de tous les travailleurs québécois*, [s. l.], 2013, 219 p.

Contexte

À la fin de 2011, à la demande de la ministre de l'Emploi et de la Solidarité sociale, la RRQ a mandaté un comité d'experts pour étudier le système de retraite québécois. L'objectif était d'améliorer le système pour qu'il soit viable et performant dans le contexte des nouvelles réalités économiques et démographiques du Québec.

Le comité d'experts a déposé son rapport à l'Assemblée nationale le 18 avril 2013. À la suite de ce dépôt, l'Assemblée nationale a adopté la motion suivante le 25 avril 2013.

QUE l'Assemblée nationale exige du gouvernement péquiste qu'il agisse avec célérité dans le dossier des régimes de retraite;

QU'à cette fin, la Commission des finances publiques procède à compter du 10 juin 2013 à des consultations particulières sur le rapport intitulé *Innover pour pérenniser le système de retraite* (Rapport D'Amours) déposé à l'Assemblée nationale le 18 avril dernier par la ministre de l'Emploi et de la Solidarité sociale;

QUE la Commission entende M. Alban D'Amours ainsi que toutes les personnes et [tous les] organismes qu'elle jugera nécessaire de convoquer;

QUE l'organisation du mandat soit confiée aux membres de la Commission;

QUE la ministre de l'Emploi et de la Solidarité sociale soit membre de la Commission pour la durée du mandat;

QUE la Commission fasse rapport à l'Assemblée nationale le mardi 17 septembre 2013;

QUE cette motion devienne un ordre de l'Assemblée nationale.

Pour faire suite à la motion de l'Assemblée nationale, les membres de la Commission se sont réunis en séances de travail les 2, 16 et 23 mai 2013 pour organiser et préparer les auditions.

Les auditions ont eu lieu le 10 juin ainsi que les 14, 15, 20, 21, 22 et 23 août 2013. En juin, les parlementaires ont pris connaissance des constats, des objectifs et des recommandations du comité d'experts, de l'état de situation du système de retraite québécois et des impacts de la mise en œuvre de la rente longévité sur la CARRA. En août, 42 groupes, organismes ou personnes ont été entendus. Ils provenaient de divers horizons. Plus spécifiquement, il y avait :

- des représentants de firmes d'actuares (6);
- des instituts ou ordres professionnels (4);
- des organisations ou centrales syndicales (5);
- des associations d'entreprises, de chambres de commerce ou des employeurs (7);
- des entreprises (4);
- des groupes sociaux ou de femmes (7);
- des villes ou des unions municipales (4);
- des associations ou fédérations de policiers ou de pompiers (2);
- des représentants du milieu universitaire (2);
- un particulier.

Outre ces invités, la Commission a reçu 19 autres mémoires de particuliers, d'associations, de régimes ou de comités de retraite, de sociétés et de syndicats.

Les constats de la Commission

Les échanges entre les parlementaires et les invités ont porté sur l'ensemble des recommandations du comité d'experts et certaines propositions faites par les groupes entendus. La Commission a analysé ces propositions et a regroupé les plus importantes en trois blocs selon la profondeur des analyses qu'elles requièrent ou les problèmes qu'elles soulèvent.

Le bloc A est constitué des propositions concernant la rente longévité, la bonification du Régime de rentes du Québec, le financement des régimes de retraite à prestations déterminées, les régimes interentreprises à cotisations négociées, le traitement des participants « orphelins », et le fonds de stabilisation et d'indexation. Ces propositions nécessitent des études plus approfondies.

Le bloc B est constitué des propositions concernant le calcul de la valeur de transfert, l'achat de rentes auprès d'un assureur, les comptes distincts et les régimes volontaires d'épargne-retraite. Ces propositions semblent faire consensus et pourraient être l'objet de modifications législatives ou réglementaires.

Le bloc C est constitué des recommandations concernant la restructuration des régimes à prestations déterminées. La Commission n'a pas statué sur cette proposition.

Le bloc A

La rente longévité

Comme la plupart des invités entendus, la Commission considère que la rente longévité s'avère être en principe une idée intéressante pour répondre au risque de longévité qu'entraîne l'augmentation de l'espérance de vie. Elle permettrait de mutualiser le risque de longévité et serait pleinement capitalisée. Néanmoins, les députés constatent que sa mise en œuvre requerra une harmonisation avec le gouvernement fédéral et les autres provinces. Ses impacts sur le Supplément de revenu garanti² doivent être considérés. De plus, ses effets sur les entreprises (taxe sur la masse salariale), sur les finances publiques et sur l'économie doivent être évalués. La rente longévité devra aussi prendre en compte l'absence ou la diminution des revenus, principalement des femmes et des aidants naturels qui s'absentent du marché du travail pour des raisons familiales. Par ailleurs, les modalités de sa gestion devraient être évaluées attentivement. La Commission souhaite donc que la rente longévité soit étudiée plus à fond, comme le recommande le comité d'experts.

La bonification du Régime de rentes du Québec

Tout comme le fonds de stabilisation et d'indexation, la bonification du Régime de rentes du Québec n'est pas une recommandation du comité d'experts. Toutefois, plusieurs invités ont fait des propositions en ce sens. Ceux-ci demandent qu'on ajoute au régime, tel qu'on le connaît actuellement, une nouvelle composante pleinement capitalisée qui permettrait de porter le taux de remplacement du revenu de 25 % à 50 %. Ils souhaitent également que le maximum de gains admissibles, qui est à ce jour de 51 100 \$ à la Régie des rentes du Québec, s'aligne sur celui de la Commission de la santé et de la sécurité du travail, soit 67 500 \$. Bien que la Commission estime que le coût de cette bonification serait élevé, elle pense que la solution mérite d'être analysée notamment dans le contexte où les autres provinces évaluent la possibilité de réclamer au gouvernement fédéral une amélioration du Régime de pensions du Canada.

Le financement des régimes de retraite et la capitalisation améliorée

Le comité d'experts propose que tous les régimes surveillés par la RRQ soient évalués selon la règle dite de capitalisation améliorée, qui diminue le risque de financement par rapport à la capitalisation ordinaire. La Commission salue cette innovation en matière de financement des régimes. Toutefois, elle se demande

² Les personnes à faible revenu seraient obligées de cotiser pour recevoir la rente, en même temps, elles perdraient une partie du supplément de revenu garanti, qui est financé à même les fonds généraux du gouvernement fédéral.

s'il y a lieu de statuer encore sur la distinction entre le secteur privé et le secteur public, dont la pérennité a été discutée et reconnue en 2006. Les membres de la Commission constatent aussi que l'utilisation de la capitalisation améliorée aggraverait les déficits actuariels des municipalités et des universités, qui ne sont plus astreintes à un financement de solvabilité depuis 2007. Ils sont d'avis que si la capitalisation améliorée est appliquée aux entités publiques, il faudra prévoir une période d'adaptation plus longue. En outre, les députés reconnaissent que les rendements des obligations corporatives de haute qualité que recommande le comité d'experts ne conviennent pas comme taux d'actualisation en raison de l'étroitesse du marché canadien pour ces titres. Ces rendements seront source de grandes variations des cotisations. Ils pensent que l'indice des obligations fédérales ou provinciales conviendrait mieux. Enfin, les députés croient que même si la capitalisation améliorée est adoptée, il faudra utiliser la règle de solvabilité pour encadrer l'emploi des excédents, comme le recommande le comité d'experts, et ce, afin de mieux protéger les retraités. La Commission estime en conséquence que la problématique du financement des régimes de retraite requiert encore du travail en profondeur avant qu'une décision puisse être prise pour la solutionner.

Les régimes interentreprises à cotisations négociées

La Commission est sensible à la requête de plusieurs promoteurs dont les régimes de retraite interentreprises à cotisations négociées (RRICN) sont considérés au Québec comme des régimes à prestations déterminées. De ce fait, les prestations des retraités de ces régimes ne peuvent être diminuées comme c'est le cas partout ailleurs au Canada, lorsque la caisse de retraite concernée n'est plus viable.

La Commission est consciente que les RRICN québécois sont dans une situation intenable et sont menacés si rien n'est fait, alors que leurs équivalents des autres provinces réussissent à passer à travers les crises comme celles des dernières années. Elle est aussi consciente de l'utilité de tels régimes pour les petites et les très petites entreprises. En effet, individuellement ou même regroupées, elles n'ont pas les moyens d'offrir des régimes de retraite à prestations déterminées à leurs employés. Les membres conviennent donc de la nécessité de trouver rapidement une solution au problème des RRICN.

Le traitement des participants « orphelins » dans les régimes de retraite

Les parlementaires prennent acte de l'iniquité que crée actuellement le départ d'une entreprise membre d'un régime interentreprises envers ses partenaires, lesquels doivent payer les droits des participants dont l'employeur quitte le régime (participants « orphelins »). Comme le comité d'experts, les députés s'entendent pour dire qu'il faut corriger cette situation.

Le fonds de stabilisation et d'indexation

La constitution d'un fonds de stabilisation et d'indexation n'est pas une recommandation du comité d'experts, mais une proposition de l'un des groupes venus présenter un mémoire, le Syndicat canadien de la fonction publique (SCFP). Ce fonds serait institué avec la méthode de capitalisation actuelle et remplacerait la provision pour écarts défavorables. Il serait provisionné par cotisations patronales et salariales. Son niveau serait déterminé par entente entre les parties au régime de retraite et pourrait atteindre 20 % des engagements actuariels du régime. Il s'accumulerait d'année en année et serait utilisé pour financer les déficits éventuels. En cas d'insuffisance du fonds pour résorber le déficit, des cotisations additionnelles seraient prélevées. Si le fonds excédait le niveau convenu, l'excédent serait utilisé pour octroyer des ajustements d'indexation conditionnelle aux retraités, pour rembourser à l'employeur et aux participants actifs une partie des cotisations d'équilibre ou pour augmenter le fonds de stabilisation et d'indexation. Comme la très grande majorité des intervenants interrogés sur l'à-propos de ce fonds, les parlementaires trouvent l'idée intéressante et souhaitent qu'elle soit examinée de façon plus précise afin d'en déterminer les modalités, le cas échéant.

Le bloc B

Le calcul de la valeur de transfert

Aujourd'hui, au Canada, la formule utilisée pour calculer la valeur attribuée aux droits accumulés par un participant à un régime de retraite et qui le quitte favorise ce participant au détriment des employés qui y restent³. Aussi, le comité d'experts recommande-t-il l'utilisation, aux fins d'actualisation, d'un taux corporatif de bonne qualité qui serait plus élevé que celui en vigueur, avec pour conséquence de diminuer la valeur de transfert à imputer au partant. Les parlementaires reconnaissent que la situation actuelle est inéquitable pour les employés qui demeurent dans le régime. Celle-ci devrait être corrigée. Ils souhaitent donc que des discussions soient menées avec l'Institut canadien des actuaires en vue de la modification de la formule et de l'utilisation de celle-ci à l'échelle pancanadienne.

L'achat de rentes auprès d'un assureur

Les membres de la Commission sont d'avis que l'achat de rentes auprès d'un assureur serait une option intéressante pour un comité de retraite qui désire se dégager de sa responsabilité à l'égard de ses retraités

³ Au moment où la formule a été retenue, le volume des transferts était relativement faible. De nos jours, les changements d'emploi et donc de régime de retraite sont plus fréquents, ce qui rend l'iniquité plus évidente.

et bénéficiaires. Ils considèrent que cette recommandation du comité d'experts doit être examinée, et que, le cas échéant, l'achat doit être balisé pour prévoir les cas d'insolvabilité de l'assureur.

Les comptes distincts

Pour les parlementaires, la possibilité qu'une caisse de retraite soit répartie en deux comptes distincts dont l'un serait constitué de la part de l'actif correspondant aux droits des retraités serait opportune. Ils souhaitent, le cas échéant, que le mécanisme soit balisé pour prévoir, par exemple, les actions à prendre en cas de déficit d'un des deux comptes, ou en cas de retour d'un retraité sur le marché du travail qui garde les deux statuts.

Les régimes volontaires d'épargne-retraite

Le comité d'experts recommande une mise en œuvre rapide des régimes volontaires d'épargne-retraite. Les élus soulignent que le projet de loi n° 39, Loi sur les régimes volontaires de retraite, est présentement à l'étude en commission parlementaire. La Commission juge donc qu'il convient de laisser le processus législatif actuellement engagé suivre son cours.

La situation des municipalités

La Commission a été sensible aux préoccupations des villes qui accusent des déficits sérieux, lesquels déficits seront encore aggravés par l'utilisation de la règle de la capitalisation améliorée. Ils reconnaissent les problèmes importants que rencontrent ces dernières et leur volonté de disposer de plus de moyens pour négocier les droits acquis (service passé) et de recourir, au besoin, à des mesures unilatérales. Les parlementaires constatent que les organisations syndicales, quant à elles, s'opposent à toute réduction des droits relatifs au service passé. Devant les positions aussi divergentes des deux parties, la solution n'apparaît pas évidente pour la Commission.

Le bloc C

La restructuration des régimes à prestations déterminées

Le Comité d'experts sur l'avenir du système de retraite québécois fait trois recommandations relatives aux régimes à prestations déterminées.

Premièrement, la pérennisation des régimes de retraite à prestations déterminées passe par leur restructuration. Le comité d'experts demande donc l'ouverture d'une période de cinq ans après la mise en place de la méthode de la capitalisation améliorée pour cette restructuration. Il recommande qu'au cours de cette période, les parties au régime de retraite⁴ s'entendent sur les mesures à prendre pour diminuer les coûts et sécuriser les prestations à l'égard du service passé, ce qui suppose la révision ou la suspension des droits acquis.

Deuxièmement, le comité recommande que les parties au régime de retraite puissent convenir que les droits suspendus seront, en tout ou en partie, récupérables.

Troisièmement, le comité d'experts recommande qu'à partir de la quatrième année de la période de cinq ans suivant la mise en place de la méthode de la capitalisation améliorée, l'employeur ait la possibilité d'éliminer ou de modifier unilatéralement l'indexation des prestations correspondant au service passé et à payer à l'avenir.

La Commission constate que les groupes entendus ont des positions diamétralement opposées sur ces trois recommandations concernant les mécanismes de restructuration des régimes de retraite à prestations déterminées. Comme les invités, elle reconnaît que, dans leur état actuel, les régimes à prestations déterminées présentent un problème important de déficit dont la solution appelle une restructuration. La Commission souhaite donc que le gouvernement se penche sur cette problématique afin de la résoudre.

Conclusion et recommandations de la Commission

La Commission reconnaît que les régimes à prestations déterminées font face à un sérieux problème qui menace leur pérennité et la sécurité financière des retraités. En cela, elle partage les objectifs, les principes et les valeurs retenus par le comité d'experts. Après les consultations particulières et l'analyse des principaux mécanismes proposés par le comité d'experts, les parlementaires en viennent à la conclusion que ces mécanismes ne revêtent pas tous la même importance et ne peuvent être, pour la plupart, facilement et rapidement mis en œuvre.

⁴ Il s'agit de l'employeur, des participants actifs, des participants non actifs dont la rente est différée et des retraités dont la rente est en service.

En conséquence, la Commission des finances publiques recommande :

Bloc A

QUE des études plus approfondies soient faites sur les propositions relatives :

- à la rente longévité;
- à la bonification du régime de retraite du Québec;
- au financement des régimes de retraite à prestations déterminées;
- aux régimes interentreprises à cotisations négociées;
- au traitement des participants « orphelins »;
- au fonds de stabilisation et d'indexation.

QUE les propositions dont les analyses sont concluantes soient concrétisées en temps opportun.

Bloc B

QUE les analyses et les démarches nécessaires soient faites pour une mise en œuvre aussi rapide que possible des propositions concernant :

- le calcul de la valeur de transfert;
- l'achat de rentes auprès d'un assureur;
- les comptes distincts;
- les régimes volontaires d'épargne-retraite.

Bloc C

QUE le gouvernement se penche sur les recommandations du Comité d'expert sur l'avenir du système de retraite québécois relativement à la restructuration des régimes de retraite à prestations déterminées en vue de résoudre la problématique.

DIRECTION DES TRAVAUX PARLEMENTAIRES

Édifice Pamphile-Le May
1035, rue des Parlementaires
3^e étage, bureau 3.15
Québec (Québec) G1A 1A3

Téléphone : 418 643-2722
Télécopieur : 418 643-0248
commissions@assnat.qc.ca

