

COMMISSION DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

Mémoire sur le Projet de loi 3 :

Loi favorisant la santé financière et la pérennité des régimes de retraite à prestations déterminées du secteur municipal

Présenté par :

Alban D'Amours
Président du comité d'experts sur le système de retraite québécois

20 août 2014

Monsieur le Président,

Monsieur le Ministre,

Mesdames et messieurs les députés,

Je me présente, Alban D'Amours, président du comité d'experts sur le système de retraite québécois. Monsieur Bernard Morency, actuaire, m'accompagne à titre de membre du comité et non comme membre de la haute direction de la Caisse de dépôt et placement du Québec (voir lettre en annexe).

Nous sommes honorés d'avoir été invités à venir témoigner devant vous. Outre Bernard et moi, notre comité était composé de messieurs René Beaudry, Luc Godbout, Claude Lamoureux, Maurice Marchon et Martin Rochette. Tous les membres de notre comité supportent le contenu de ce mémoire, à l'exception de René Beaudry qui doit s'abstenir de commenter ce mémoire étant donné son implication dans des dossiers directement liés au Projet de loi.

Introduction

En introduction, nous tenons à vous rappeler que notre mandat visait à incarner dans le système de retraite québécois une vision globale de la sécurité financière à la retraite.

Nous avons rapidement réalisé qu'il fallait innover pour pérenniser le système de retraite et adapter nos régimes aux nouvelles réalités économiques et démographiques.

Notre rapport, publié le 17 avril 2013, a entraîné un haut niveau d'acceptabilité sociale entourant les constats et les recommandations qu'il contenait : le statu quo n'est pas une option, il y a urgence d'agir et un nouveau contrat social s'impose pour renforcer la sécurité financière à la retraite de tous les travailleurs québécois.

La démarche que nous avons retenue s'est appuyée sur trois valeurs, lesquelles ont piloté tous nos arbitrages : la transparence, l'équité intergénérationnelle et la responsabilisation. Ces mêmes valeurs sont au cœur du Projet de loi 3.

Les recommandations que nous avons soumises témoignent de notre conviction profonde que les régimes à prestations déterminées sont les meilleurs pour assurer la sécurité financière à la retraite. Elles témoignent également que des changements sont nécessaires pour assurer la survie et la pérennité des régimes à prestations déterminées. Ces ajustements sont nécessaires afin de préserver le plus important des droits acquis : celui de bénéficier d'un régime de retraite à prestations déterminées.

En toile de fond

Je tiens à souligner que notre mandat se limitait aux régimes à prestations déterminées sous la surveillance de la Régie des rentes du Québec, dont les régimes du secteur municipal. En toile de fond, nous pouvons dire à l'égard de ceux-ci qu'ils présentent un enjeu majeur de coûts et d'équité. Nous aurions tous préféré que les marchés financiers règlent ces enjeux pour nous. Malheureusement, ce n'est pas arrivé et les chances que cela arrive sont minimes.

De plus, comme le ratio des retraités vs les participants actifs augmente, il est plus dispendieux en pourcentage du salaire de régler le problème aujourd'hui qu'il y a 10 ou 20 ans... mais moins coûteux que dans 10 ou 20 ans. Il y a donc urgence d'agir.

Une remontée des taux d'intérêt et une poursuite de la bonne performance des marchés boursiers aideront, mais les causes sont trop profondes pour que le problème se règle de lui-même. Si rien n'est fait, les cotisations requises par les employeurs et les taxes augmenteront. Nous l'avons démontré dans notre rapport, le statu quo n'est pas une option.

Il y a plus de 150 régimes à prestations déterminées dans le secteur municipal. Bien sûr, l'ampleur du problème et ses conséquences sur le contribuable varient d'une ville à l'autre et parfois même d'un régime à l'autre dans une même municipalité. Toutefois, il y a plusieurs traits communs qui rendent ces régimes plus généreux et coûteux que la moyenne des régimes à prestations déterminées qui continuent d'exister dans le secteur privé notamment les conditions en cas de départ à la retraite avant 65 ans, que ce soit à 60 ans, 55 ans et parfois même plus tôt que cela, et, dans plusieurs cas, une certaine forme d'indexation garantie.

Il faut adapter les régimes aux nouvelles réalités financières et économiques. La négociation est la meilleure approche, mais elle doit être encadrée et il doit y avoir une obligation de résultats.

La très grande majorité de ces régimes ont fait l'objet de négociations collectives. Un des principaux enjeux de les modifier est donc cette perception qu'ont les gens qu'on leur enlève quelque chose qu'ils ont obtenu à la table de négociation et pour lequel ils ont fait des concessions. C'est vrai, mais en partie seulement. En effet, dans la majorité des cas, le coût des améliorations négociées s'est avéré bien supérieur à celui prévu. Ce n'est la faute de personne; c'est tout simplement un état de fait principalement dû aux changements démographiques et économiques (et aussi au fait que, souvent, les hypothèses employées se sont avérées optimistes).

Premièrement, les gens vivent de plus en plus vieux et souvent partent plus tôt à la retraite. L'augmentation de la longévité est une bonne chose, mais cela fait en sorte que les rentes doivent être payées pendant de plus longues périodes. Ce fait est amplifié par les généreuses conditions de retraite anticipée.

Deuxièmement, les taux d'intérêt sont à des bas historiques. Ça aussi c'est une bonne chose. Les Québécois qui s'achètent une maison paient moins cher pour leur hypothèque. Les entreprises qui veulent investir paient moins cher leur financement. Le service de la dette dans le budget provincial est moins coûteux. Le revers de la médaille est que les rendements des régimes de retraite sont moindres et qu'en conséquence ils s'avèrent plus coûteux que prévus.

Il y a longtemps que les Québécois ont compris ces nouvelles réalités économiques et démographiques et ont ajusté leur comportement en conséquence. Le Québécois moyen ne parle plus de Liberté 55, il est en train de redéfinir sa retraite.

Par contre, les régimes à prestations déterminées du secteur public, incluant ceux des municipalités, eux, n'ont que peu évolué. Ils doivent le faire. Ils doivent être revus afin de les adapter aux réalités économiques et démographiques actuelles, et des 15, 20, 30 prochaines années. C'est sous cet angle qu'il faut réfléchir et discuter. On ne peut pas demander aux Québécois de changer leur vision de la retraite, d'épargner plus et/ou de retarder la retraite et, en même temps, leur demander de financer des régimes de retraite à prestations déterminées qui, eux, ne changent pas.

Ces discussions doivent toutefois tenir compte d'une autre réalité celle de la diversité des régimes, tant au niveau des prestations que de leur situation financière, et du processus de négociations. Le sujet est complexe et le temps presse. La discussion se doit donc d'être encadrée et elle doit se tenir avec une obligation de résultat. C'est ce que notre rapport proposait et c'est aussi ce que le Projet de Loi 3 propose.

Afin d'appuyer cet énoncé, je rappelle que les recommandations de notre rapport touchant la pérennité des PD sont regroupées sous trois grands volets :

1. *La réalité financière* : ce volet traite des hypothèses et méthodes utilisées pour établir le coût du régime ainsi que de la gestion des risques incluant les marges pour écart défavorable.
2. *La gouvernance/gestion* : ce volet traite d'une plus grande flexibilité de la loi et notamment du partage des coûts, incluant celui associé aux déficits, et de l'utilisation des surplus.
3. *La restructuration des régimes* : ce volet traite de la révision des prestations prévues par le régime lorsque nécessaire pour en assurer la pérennité à un coût raisonnable.

Je commenterai donc le Projet de loi en utilisant ce cadre de référence.

Le Projet de loi 3

Nous souscrivons à plusieurs prescriptions prévues dans le Projet de loi 3, notamment l'encadrement des hypothèses actuarielles, le partage des coûts et la suspension possible de l'indexation, parce qu'elles vont dans la bonne direction pour assainir la santé financière, se rapprocher de la vérité des coûts et assurer la pérennité des régimes à prestations déterminées du secteur municipal. Nous souscrivons également à l'idée d'encadrer les négociations afin d'éviter toute impasse, d'imposer une obligation de résultat et protéger l'équité intergénérationnelle.

Il est correct que l'employeur ait un droit unilatéral de réduire certaines prestations si rien de bouge. Nous l'avons recommandé dans notre rapport. Cependant, ce droit doit être balisé afin de maintenir un équilibre dans les négociations. À vous de voir ce qui sera proposé à ce sujet lors de la commission parlementaire et de décider si des assouplissements au Projet de loi 3 sont à-propos.

La réalité financière

Le Projet de loi 3 propose d'utiliser une nouvelle table de mortalité et un taux d'actualisation maximal de 6 %, avec une marge de 10 % dans le calcul de la cotisation d'exercice. Selon les données publiées par la Régie des rentes du Québec, le taux d'actualisation moyen utilisé par les 522 régimes qui ont soumis une évaluation actuarielle en date du 31 décembre 2012, était d'approximativement 5,25 % et plus de 85 % de ces régimes ont utilisé un taux égal ou inférieur à 5,75 %. Un taux d'actualisation de 6 % est donc clairement un taux maximum dans le contexte actuel.

Par exemple, une caisse de retraite qui investit 40 % en revenu fixe et 60 % en actifs plus risqués peut s'attendre à obtenir un rendement, net de frais, entre 5 % et 6 % sur les prochains 10 à 15 ans. Un taux d'actualisation maximal de 6 % représente donc le haut de la fourchette. Dans le cas d'un régime qui déciderait d'utiliser le taux maximum, on pourrait facilement exiger une marge de 15 % plutôt que 10 %.

De plus, le Projet de loi 3 limite cet encadrement à la première évaluation actuarielle. Il serait souhaitable d'étendre cet encadrement bien au-delà et de l'accompagner de recommandations quant à la gestion des risques afin de sécuriser au maximum les prestations prévues par le régime et d'éviter que la situation actuelle ne se reproduise à nouveau à l'avenir.

En effet, le plus grand risque d'un régime c'est d'être incapable de respecter sa promesse de rente. Il faut maximiser la probabilité que la promesse soit respectée. Il faut gérer l'actif en fonction du passif : un passif (une promesse), un actif (le capital nécessaire pour respecter la promesse). Il faut revoir cette pratique qui vise à financer les régimes en escomptant des rendements qui risquent de ne pas se réaliser, et cela sans tenir compte du passif et de sa composition. Pensons aux retraités. On ne peut donc concevoir une gestion saine et prudente des risques sans la présence de réserves suffisantes (la fameuse Provision pour Écarts Défavorables, ou PED). Elles sont les seules à permettre l'usage d'un taux d'actualisation comportant plus de risques.

Le partage des coûts pour services futurs

Le Projet de loi 3 propose un partage 50/50 des coûts pour services futurs avec un maximum de 18 % (20 % pour les policiers et pompiers) pour la cotisation d'exercice. Ce partage des coûts est aussi un élément essentiel que nous avons également recommandé.

La combinaison du partage des coûts et du maximum de 18 % (20 % pour les policiers et pompiers) forcera les parties à s'entendre sur la meilleure façon d'adapter leur régime aux conditions économiques et démographiques actuelles et futures. Il est bon de noter que, malgré l'ajout de telles restrictions, les employés municipaux continueront à bénéficier de conditions plus avantageuses que celles dont bénéficient la majorité des Québécois qu'ils aient ou non, un régime collectif d'épargne retraite.

Le Projet de loi 3 impose également un partage 50/50 des déficits eu égard aux services futurs. Le partage de ces déficits devrait inciter les parties à mieux gérer les risques. Il demande toutefois des précisions dans ses modalités d'application.

La restructuration des régimes

Le Projet de loi stipule également les prestations qui peuvent, ou doivent, être modifiées tant pour les services futurs que les services passés. Nous traiterons séparément les services futurs et les services passés.

Pour le futur, une indexation conditionnelle à la capacité à payer du régime est une bonne chose, elle doit être non seulement permise, mais même encouragée.

Pour le passé, le Projet de loi 3 traite séparément les participants actifs et les retraités, ce qui est parfaitement justifié. Il est toutefois important que lors de négociations, les deux soient traités de façon équitable.

Pour les retraités, le Projet de loi 3 donne le droit à l'employeur de suspendre l'indexation des rentes sans égard à la situation financière du régime. Étant donné la grande diversité des régimes qui existent et les circonstances particulières de chacun, nous croyons que ce droit devrait être fonction de la situation financière du régime. De plus, ce droit devrait être restauré si la situation financière s'améliore au-delà de la pleine capitalisation incluant la PED

Pour les participants actifs, le même principe de balisage selon la situation financière pourrait s'appliquer. Il est toutefois important de bien identifier quels avantages peuvent, ou non, être revus. Nous pensons ici à l'indexation avant et après la retraite, la subvention pour retraite anticipée et le supplément d'appoint et la subvention pour la rente de conjoint survivant. En somme, il faut protéger la rente de base et limiter la restructuration, aux prestations « accessoires ». Enfin, la restructuration des régimes ne devrait être obligatoire que si la situation financière du régime l'exige.

Conclusion

Le Projet de loi favorisant la santé financière et la pérennité des régimes de retraite à prestations déterminées du secteur municipal souscrit à la logique de notre rapport.

Il est muet cependant à l'égard de certaines autres recommandations de notre rapport qui mériteraient d'être prises en considération, notamment celles traitant de la gestion des risques comme l'obligation pour tous les régimes d'adopter des politiques de financement, de placement et de prestations. C'est correct dans la mesure où ces autres aspects sont couverts lors d'amendements à la loi sur les régimes complémentaires de retraite dans un court laps de temps. Plusieurs des changements auxquels nous référons ici ne sont pas controversés et seront utiles lors des négociations/discussions. Je pense, entre autres, à la possibilité de séparer les caisses de retraite entre les retraités actuels, d'une part, et les participants actuels et les retraités futurs, d'autre part et de permettre les achats de rentes en cours d'existence du régime. À vous de voir si vous voulez les inclure ou non dans la version finale du Projet de loi.

En outre, nous pensons que la loi sur les régimes complémentaires de retraite devrait permettre de réduire les subventions à la rente de conjoint survivant (pour les services passés et futurs) et interdire, pour les services futurs, d'offrir des bénéfices de retraite anticipée subventionnés à des participants âgés de moins de 55 ans.

Je ne connais pas les intentions du gouvernement pour les autres régimes du secteur public tels ceux des universités. Il sera toutefois important d'être cohérent.

Enfin, nous désirons rappeler que les embellies financières sont cycliques et que les rendements qu'elles procurent ne sont pas le reflet de la performance que connaissent les marchés financiers sur une longue période.

La pérennité des régimes à prestations déterminées signifie qu'ils survivront aux prochaines crises financières, que leurs promesses seront respectées, qu'ils seront abordables et qu'ils ne seront pas remplacés par des régimes à cotisations déterminées.

Finalement, certains vous diront que ceci ne règle en rien le manque d'épargne en vue de la retraite chez plusieurs Québécois. C'est vrai, mais cela est un tout autre enjeu. Nous l'avons abordé en proposant deux mesures : l'adoption des RVER et la Rente longévité. Nous vous remercions de votre attention et nous sommes prêts à répondre à vos questions.

Le 20 août 2014

Aux membres de la Commission de l'aménagement du territoire,

Je vous remercie de l'occasion qui m'est offerte en tant que membre du comité d'experts sur l'avenir du système de retraite québécois de participer aux travaux de votre commission.

J'ai accepté de me joindre à ce comité d'experts et d'accompagner M. Alban D'Amours à la Commission aujourd'hui parce que la question des régimes de retraite est un enjeu important pour la société québécoise et que j'estime pouvoir apporter une contribution valable au débat qu'elle suscite.

Je tiens toutefois à préciser que j'y participe à titre d'actuaire, expert dans le domaine des régimes de retraite, et non en tant que Premier vice-président de la Caisse de dépôt et placement du Québec. Ainsi, les explications que je donnerai et les commentaires que je ferai sont à titre personnel. Ils ne représentent pas et n'engagent aucunement la Caisse de dépôt et placement du Québec. Comme vous le savez, la Caisse n'intervient jamais dans les débats politiques au Québec.

Je vous prie d'agréer mes salutations distinguées,

A handwritten signature in cursive script, reading "Bernard Morency".

Bernard Morency