LES NOTES ÉCONOMIQUES

Institut économique de Montréal
Des idées pour une nation plus prospère

Octobre 2014

Des solutions pour les régimes de retraite municipaux

par **Youri Chassin**

Les régimes de retraite des employés municipaux présentent des déficits qui s'élèvent à 3,9 milliards de dollars à l'échelle du Québec[1]. Pour certaines municipalités, les versements aux régimes de retraite ont explosé au cours des dernières années (voir Figure 1). Le gouvernement du Québec a récemment présenté un projet de loi qui vise à assurer la pérennité de ces régimes, sans toutefois remettre en question leurs principes fondamentaux. Cette *Note économique* explore les causes des déficits des régimes de retraite municipaux et propose des solutions absentes du débat, visant à prévenir les déficits futurs et à éviter que les contribuables en assument le fardeau.

Comme plusieurs autres entités du secteur public, les municipalités offrent à leurs employés des régimes de retraite à prestations déterminées. La rente que reçoit un retraité varie en fonction du nombre d'années de service et du salaire gagné dans les meilleures années de vie active. L'employé et l'employeur cotisent à un fonds de retraite pour le capitaliser, c'est-à-dire pour accumuler suffisamment d'argent afin de couvrir toutes les obligations financières éventuelles à l'égard des retraités.

Si la capitalisation des régimes de retraite est insuffisante, par exemple en raison de mauvais rendements réalisés par différents placements, il se crée un déficit actuariel. Cette expression renvoie au fait qu'il existe un déséquilibre entre les sommes accumulées et les obligations futures aux fins des régimes de retraite. Ce sont les hypothèses des actuaires sur les rendements futurs, sur la longévité, sur l'inflation, sur le salaire avant la prise de la retraite ainsi que sur l'âge de la retraite qui procurent une estimation de l'ampleur des montants qui seront requis pour honorer les engagements vis-à-vis des retraités. La majorité des régimes à prestations déterminées font porter à l'employeur l'entière responsabilité de résorber ces déficits actuariels jusqu'à la pleine capitalisation.

Trois facteurs expliquent les déficits

Les déficits actuariels des régimes de retraite à prestations déterminées, y compris ceux des municipalités québécoises, sont dus à trois phénomènes qui ont été sous-estimés : l'allongement de l'espérance de vie, la baisse des taux de rendement et la générosité des régimes.

1. Au cours des trente dernières années, l'espérance de vie à 65 ans des femmes québécoises a progressé de 3,3 ans, passant 18,8 à 22,1 ans, alors que celle des hommes s'est accrue de 5 ans, passant de 14,2 à 19,2 ans[2] (voir Figure 2). Pour les régimes de retraite à prestations déterminées, cette augmentation de la longévité plus rapide que prévue représente une pression à la hausse sur les coûts, les prestations devant être versées pendant plus longtemps.

Le problème se trouve exacerbé par le fait que des régimes permettent aux employés de prendre une retraite dès l'âge de 55 ans et même plus tôt pour certains corps de métier, comme les pompiers ou les policiers. Avec l'augmentation de l'espérance de vie, une retraite en si jeune âge fait en sorte que la période de retraite est parfois plus longue que celle de la vie active sur le marché du travail.

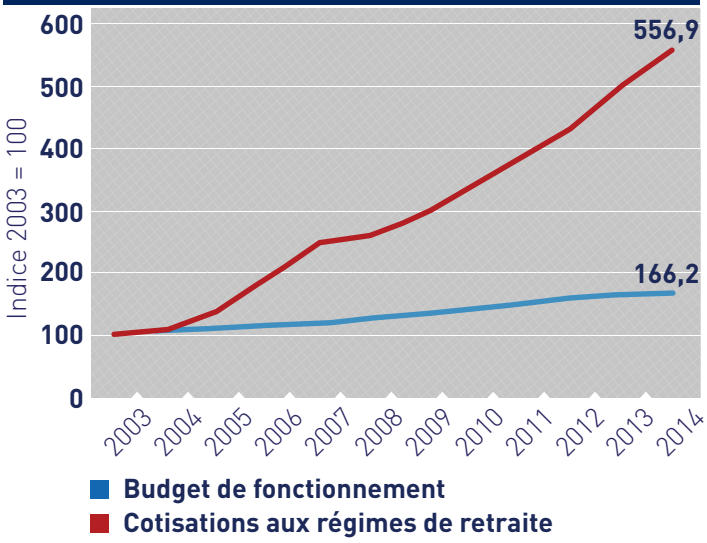
Cette *Note économique* a été préparée par **Youri Chassin**, économiste et directeur de la recherche à l'Institut économique de Montréal, et titulaire d'une maîtrise en sciences économiques de l'Université de Montréal.

2. La chute récente des taux de rendement sur les marchés financiers, notamment en raison de la crise financière de 2008 et des bas taux d'intérêt favorisés depuis par les politiques des banques centrales, n'avait pas été anticipée par les projections actuarielles[3]. Cela a pu encourager l'utilisation d'hypothèses plus optimistes et/ou l'utilisation des excédents pour rendre les régimes plus généreux[4].

3. La générosité des régimes s'est accrue avec le temps. Par exemple, outre la nature même des régimes à prestations déterminées qui garantit une rente annuelle et fait souvent porter l'entièreté du risque de rendement à l'employeur, on retrouve parmi les avantages :

- les prestations de retraite anticipée souvent sans réduction, donc pleinement subventionnées;
- le calcul des prestations basé sur les meilleures années sur le plan salarial;
- la pleine indexation des pensions à l'indice des prix à la consommation.

Figure 1 — Croissance des cotisations de la Ville de Québec aux régimes de retraite des employés



Source : Ville de Québec, *Budget 2014*, p. 129, 131.

Le projet de loi 3 et les positions des parties

Parce que la pérennité des régimes dans leur forme actuelle ne peut être assurée, le gouvernement québécois a présenté le projet de loi 3 qui impose notamment le partage à parts égales des déficits passés et futurs avec les employés, et plafonne à 18 % de la masse salariale le coût des régimes pour une municipalité (soit l'équivalent de la limite permise pour cotiser à un RÉER)[5].

Avec l'augmentation de l'espérance de vie, une retraite en si jeune âge fait en sorte que la période de retraite est parfois plus longue que celle de la vie active sur le marché du travail.

Le front commun syndical, de son côté, souhaite que la répartition des cotisations entre les villes et les employés ne soit pas imposée, mais résulte plutôt d'une « libre négociation » comme c'était le cas auparavant et ne s'applique qu'à l'échéance des conventions collectives. Il demande également que le projet de loi ne s'applique pas aux régimes dont le taux de capitalisation se situe au-dessus de 85 %[6], et qu'on ne plafonne pas à 18 % de la masse salariale le coût des régimes de retraite.

De plus, la clause imposant un partage égal des responsabilités à l'égard des déficits passés a braqué les syndicats parce qu'elle entraînerait la réouverture d'ententes déjà signées. L'argument est valable car le respect des contrats est l'un des piliers d'une société fondée sur la règle de droit[7]. On peut toutefois respecter les engagements passés sans que ceux-ci ne soient considérés comme des droits acquis pour l'avenir.

La réforme mise de l'avant dans le projet de loi 3 atténue certainement le coût des régimes pour les contribuables, mais elle ne les protège pas d'une autre crise advenant des rendements décevants et une augmentation plus grande que prévue de la longévité. Il est toutefois possible d'envisager des solutions qui présentent l'avantage de faire graduellement porter moins de risques aux contribuables sans renier rétroactivement les ententes passées.

Adopter des régimes à cotisations déterminées

Une première avenue serait de revoir la forme actuelle des régimes. Les employés recevraient des prestations déterminées pour ce qui est des engagements pris jusqu'ici, dans le respect des contrats signés. À une date préétablie (par exemple au renouvellement des conventions collectives), la « nouvelle » partie du régime deviendrait toutefois à cotisations déterminées, c'est-à-dire que le montant des cotisations serait fixé à l'avance, mais pas celui du revenu de retraite, qui dépendrait alors des rendements financiers.

Tous les employés, en poste ou nouvellement embauchés après cette date, seraient traités de la même façon et bénéficieraient uniquement de régimes à cotisations déterminées, respectant ainsi le principe d'équité intergénérationnelle.

Autrement dit, les retraités ne seraient aucunement affectés par ces changements. Les nouveaux employés seraient entièrement couverts par le régime à cotisations déterminées. Les employés en poste au moment de la réforme disposeraient quant à eux de deux régimes, l'un à prestations déterminées pour les années travaillées jusqu'à la date du changement et l'autre à cotisations déterminées pour les années suivantes[8].

Ce type de réforme n'est d'ailleurs pas inédit. En effet, certains gouvernements ailleurs en Amérique du Nord, notamment le Rhode Island et le Nouveau-Brunswick[9], ont mis en œuvre des réformes misant davantage sur les cotisations déterminées ou faisant contribuer davantage les cotisants afin de mieux partager les risques. Dans le cas du Rhode Island, la réforme a non seulement permis de sécuriser les rentes et des emplois mais également de réaliser des économies estimées à 100 millions de dollars US en 2013 pour les municipalités de l'État[10]. Consciente de l'urgence d'agir, la grande majorité de la population a appuyé la réforme[11].

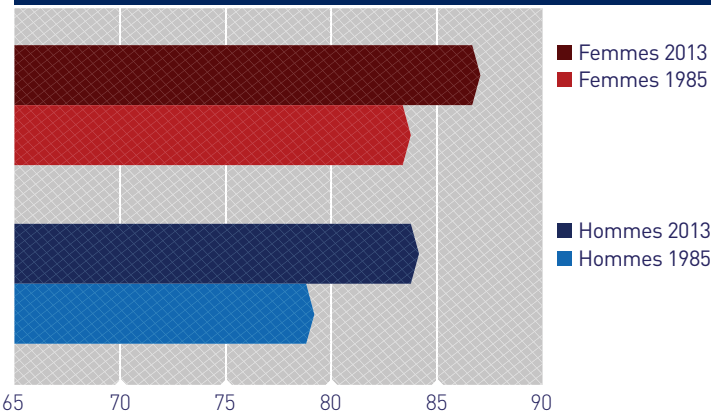
Tous les employés, en poste ou nouvellement embauchés après cette date, seraient traités de la même façon et bénéficieraient uniquement de régimes à cotisations déterminées.

Certains cotisants préfèrent bénéficier d'une garantie quant à leurs prestations de retraite comme dans un régime à prestations déterminées, ce qui est compréhensible. Ils pourraient toujours obtenir cette garantie via l'achat de rentes viagères dans une institution financière, voire au moyen d'un regroupement organisé, par exemple sous l'égide de leur syndicat, suivant les principes de gestion qui leur plaisent. Ils pourraient alors continuer à profiter de revenus prévisibles, tout en assumant eux-mêmes les risques plutôt que de les refiler aux contribuables.

S'ajuster à l'espérance de vie croissante

Les employés municipaux passent parfois plus de temps à la retraite que sur le marché du travail. Conséquemment, la seconde avenue de réforme, complémentaire à la première, consisterait à revoir l'âge normal de la retraite, c'est-à-dire l'âge

Figure 2 — Évolution de l'espérance de vie à la retraite (à 65 ans)



Source : Institut de la statistique du Québec, Espérance de vie à la naissance et à 65 ans selon le sexe, Québec, 1975-1977 à 2013.

à partir duquel les travailleurs peuvent prendre leur retraite avec pleine pension, pour ensuite indexer cet âge en fonction de l'allongement de l'espérance de vie[12]. Les travailleurs d'aujourd'hui sont plus en santé et peuvent rester au travail plus longtemps. Même les policiers et pompiers proches de la retraite peuvent effectuer des tâches moins exigeantes physiquement (prévention, travail de bureau, etc.).

L'âge de la retraite devrait être rehaussé de façon graduelle pour équilibrer les périodes de vie active et de retraite, de façon à correspondre à deux années travaillées pour chaque année de retraite en moyenne. Ensuite, il importe d'instaurer une formule d'indexation automatique de l'âge normal de la retraite en fonction de l'allongement de l'espérance de vie des Québécois, de façon à répartir proportionnellement les gains de longévité entre la retraite et la vie active.

Dans plusieurs pays, le mouvement vers une indexation automatique de l'âge de retraite en fonction de la hausse de l'espérance de vie a déjà commencé. La Commission européenne a récemment proposé une telle réforme à ses États membres et certains l'ont déjà adoptée. Le Royaume-Uni y songe également, en s'appuyant sur le principe selon lequel il importe de maintenir un ratio de deux années travaillées pour chaque année de retraite afin de rétablir l'équilibre actuariel des régimes de retraite des employés du secteur public[13].

Cette approche permet d'éviter des progressions de dépenses intenables pour les villes et leurs contribuables, d'éviter les relèvements trop brusques de l'âge normal de la retraite, et d'assurer la viabilité des régimes de retraite et la sécurité des rentes

pour les employés et les retraités. Cette solution présente aussi l'avantage de dépolitiser la fixation de l'âge de la retraite.

Conclusion

Les ajustements proposés ci-haut permettraient de s'attaquer au problème des déficits des régimes de retraite tout en respectant les ententes signées et la capacité de payer des contribuables. Les employés municipaux continueraient de bénéficier de conditions salariales avantageuses[14]. Le passage d'un régime à l'autre présenterait certes des coûts de transition, en particulier une augmentation temporaire des cotisations pour les plus jeunes employés[15]. Toutefois, le principe demeure : ces deux solutions assureraient la pérennité des régimes de retraite, contrairement au projet de loi 3.

Les ajustements proposés permettraient de s'attaquer au problème des déficits des régimes de retraite tout en respectant les ententes signées et la capacité de payer des contribuables.

Enfin, les déficits des régimes de retraite publics ne concernent pas uniquement le monde municipal. Ces réformes devraient s'appliquer aux autres paliers du secteur public québécois, dont les régimes de retraite comportent des déficits actuariels encore plus préoccupants.

Références

1. Régie des rentes du Québec, « Le projet de loi concernant les régimes de retraite du secteur municipal est présenté », Communiqué de presse, 12 juin 2014.
2. Institut de la statistique du Québec, Espérance de vie à la naissance et à 65 ans selon le sexe, Québec, 1975-1977 à 2013. Il faut bien sûr distinguer ici l'espérance de vie à la naissance (qui est la statistique la plus souvent mentionnée) de l'espérance de vie à 65 ans, qui est le nombre d'années additionnelles qu'on peut espérer vivre lorsqu'on a atteint l'âge de 65 ans. Cette dernière statistique donne nécessairement un total plus élevé puisqu'elle exclut toutes les personnes décédées avant l'âge de 65 ans. L'utilisation de cette donnée est la norme dans le monde actuariel lorsqu'il s'agit d'analyser la question des retraites.
3. Direction des services aux membres, « Rapport sur les statistiques économiques canadiennes 1924-2013 », Institut canadien des actuaires, mai 2014, p. 28.
4. S'il est vrai que certaines municipalités ont pris des congés de cotisations dans le passé, ces mêmes municipalités ont par contre dépensé encore plus pour éponger les déficits des mauvaises années. De plus, les employés ont obtenu des bonifications à leur régime équivalentes aux congés de cotisations. Voir à ce sujet Francis Vailles, « Le mythe des congés des patrons », *La Presse*, 10 juillet 2014.
5. Cette somme est de 20 % pour les policiers et pompiers. Des modifications au projet de loi ont rendu ce plafond plus flexible. Projet de loi nº 3, *Loi favorisant la santé financière et la pérennité des régimes de retraite à prestations déterminées du secteur municipal*, présenté par M. Pierre Moreau, ministre des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire, Éditeur officiel du Québec, 2014.
6. Un relevé effectué par Radio-Canada démontre que sur 154 régimes de retraite municipaux touchés par le projet de loi, 70 d'entre eux présentent un niveau de capitalisation supérieur à 85 %. Voir « Les régimes de retraite ne sont pas tous mal en point », Radio-Canada, 11 août 2014.
7. Voir à ce propos Michel Kelly-Gagnon, « Lettre à mes amis qui appuient le projet de loi 3 », *La Presse*, 18 septembre 2014.
8. Évidemment, pour le travailleur en poste, la rente à la retraite serait calculée avec les meilleures années précédant la réforme, et non les meilleures années de sa carrière entière, ce qui rend la rente moins généreuse.
9. Division des pensions et avantages sociaux des employés, Ministère des Ressources humaines, Nouveau-Brunswick, *Régime à risques partagés dans les services publics : Un guide pour les participants*, juin 2014.
10. State of Rhode Island, Office of The General Treasurer, « Local Pension Plans ».
11. Allysia Finley, « The trial of a democratic pension reformer », *The Wall Street Journal*, 4 septembre 2014.
12. Notons que dans plusieurs pays, incluant les États-Unis, la Grande-Bretagne et l'Allemagne, les régimes progressent vers des âges de retraite de 67 ans ou plus. Aussi, le Canada a récemment augmenté l'âge d'éligibilité à la pension de vieillesse de 65 à 67 ans. OCDE, *Pensions at a Glance 2013: OECD and G20 Indicators*, 2013.
13. Voir notamment: Iain Duncan Smith et Steve Webb, « Reviewing the State Pension Age », Department for Work and Pensions, Gouvernement du Royaume-Uni, 5 décembre 2013.
14. D'ailleurs, selon l'Institut de la statistique du Québec, les employés municipaux sont mieux payés que les employés de la fonction publique québécoise pour des emplois similaires. Institut de la statistique du Québec, *Rémunération des salariés. État et évolution comparés, 2013*, 2013, p. 122.
15. Dans les régimes à prestations déterminées, les jeunes employés paient généralement des cotisations plus basses que leurs aînés, alors que les cotisations sont les mêmes pour tous les employés dans les régimes à cotisations déterminées.

910, rue Peel, bureau 600
Montréal (Québec) H3C 2H8 Canada
Téléphone : 514 273-0969
Télécopieur : 514 273-2581
Site Web : www.iedm.org

L'Institut économique de Montréal (IEDM) est un organisme de recherche et d'éducation indépendant, non partisan et sans but lucratif. Par ses études et ses conférences, l'IEDM alimente les débats sur les politiques publiques au Québec et au Canada en proposant des réformes créatrices de richesse et fondées sur des mécanismes de marché.

Fruit de l'initiative commune d'entrepreneurs, d'universitaires et d'économistes, l'IEDM n'accepte aucun financement gouvernemental. Les opinions émises dans cette publication ne représentent pas nécessairement celles de l'IEDM ou des membres de son conseil d'administration.

La présente publication n'implique aucunement que l'IEDM ou des membres de son conseil d'administration souhaitent l'adoption ou le rejet d'un projet de loi, quel qu'il soit.

Reproduction autorisée à des fins éducatives et non commerciales à condition de mentionner la source.

Institut économique de Montréal © 2014

Illustration : Ygreck