DE : Madame Andrée Laforest
Ministre des Affaires municipales et de l'Habitation

Le 18 janvier 2022

TITRE : Projet de règlement modifiant le Règlement d'application de la Loi sur le régime de retraite des élus municipaux, projet de règlement modifiant le Règlement sur le partage et la cession des droits accumulés au titre du régime de retraite des élus municipaux et projet de règlement modifiant le Règlement sur le partage et la cession des droits accumulés au titre du régime général de retraite des maires et des conseillers des municipalités

PARTIE ACCESSIBLE AU PUBLIC

1- Contexte

Le présent mémoire porte sur des modifications réglementaires au Régime de retraite des élus municipaux (RREM) et au Régime de retraite des maires et des conseillers des municipalités (RRMCM). Ce dernier régime de retraite constitue l'ancêtre du RREM. Ces régimes de retraite sont administrés par Retraite Québec, mais sous la responsabilité de la ministre des Affaires municipales et de l'Habitation.

Ces modifications s'inscrivent en concordance avec des modifications qui seraient apportées à certains autres régimes de retraite du secteur public administrés par Retraite Québec pour des calculs de valeurs actuarielles en cas de rupture de vie commune d'un participant ou de son décès. Une modification additionnelle donne suite à une recommandation spécifique du Comité de retraite du RREM quant à la mise à jour de la tarification requise pour le rachat de certaines années de service.

Règles sur le partage et la cession des droits au RREM et au RRMCM

La rupture de la vie à deux peut entraîner, pour les conjoints mariés ou unis civilement, le partage du patrimoine familial, incluant notamment le régime de retraite. Pour les conjoints de fait qui se séparent, le partage des sommes accumulées dans le régime de retraite est possible depuis 2019 pour la plupart des régimes de retraite administrés par Retraite Québec, dont le RREM, s'ils concluent une entente en ce sens.

Ainsi, les conjoints mariés ou unis civilement de même que les conjoints de fait qui se séparent peuvent demander à Retraite Québec d'évaluer les droits accumulés dans le régime de retraite, soit la valeur des prestations acquises par le participant ou le retraité. En cas de partage, les sommes attribuées au conjoint lui sont transférées dans l'établissement financier de son choix. Enfin, lorsque les droits accumulés au régime ont été partagés, une réduction attribuable au partage sera calculée par Retraite Québec et s'appliquera de façon permanente à la rente du participant.

Les règles, hypothèses et méthodes actuarielles utilisées lors de l'évaluation des droits accumulés dans le régime et du calcul de la réduction attribuable au partage sont prévues dans les règlements des régimes de retraite du secteur public. Pour le RREM, elles se trouvent dans le Règlement sur le partage et la cession des droits accumulés au titre du régime de retraite des élus municipaux et pour le RRMCM, elles se trouvent dans le Règlement sur le partage et la cession des droits accumulés au régime général de retraite des maires et des conseillers des municipalités.

Les modifications réglementaires proposées à ces deux règlements visent la mise à jour de ces hypothèses actuarielles. Une modification additionnelle est proposée afin de corriger une erreur de vocabulaire identifiée à l'article 8 du règlement sur le partage du RRMCM.

Règles sur la détermination d'autres valeurs au RREM

Un participant a droit à une rente du RREM lorsqu'il cesse d'être membre du conseil d'une municipalité et qu'il remplit certaines conditions. Toutefois, si son mandat cesse avant de rencontrer les critères pour avoir droit à une rente à sa date de fin de participation, il recevra le remboursement de ses cotisations avec intérêts ou une rente différée, dépendant de son âge et du nombre d'années de service crédité. La rente différée est normalement payable à 60 ans.

Les dispositions du RREM prévoient que si un participant ayant accumulé au moins deux années de service crédité décède avant l'âge de 60 ans, son conjoint ou, à défaut, ses héritiers ont le droit de recevoir la valeur actuarielle de la rente différée acquise par cette personne au moment de son décès.

Les règles, hypothèses et méthodes actuarielles utilisées pour le calcul de la valeur de la rente différée au décès d'un participant sont prévues dans le Règlement d'application de la Loi sur le régime de retraite des élus municipaux.

Ce règlement inclut également la tarification à l'égard de rachats de certaines années de service accomplies à titre d' élu municipal avant l'adhésion de la municipalité au RREM. Ce type de rachat est volontaire pour l' élu devenant participant au RREM.

Les modifications réglementaires proposées à ce règlement visent la mise à jour de ces hypothèses actuarielles ainsi que la tarification des rachats de certaines années de service au RREM afin de refléter une situation économique et démographique plus contemporaine.

Il est donc proposé de modifier différentes hypothèses économiques et démographiques qui sont utilisées pour le calcul des valeurs actuarielles lors d'un partage du régime de retraite entre conjoints qui se séparent, autant pour le RREM que le RRMCM, et celles servant à établir la valeur de la rente différée au décès d'un participant au RREM. Une révision de la tarification reliée aux rachats de certaines années de service au RREM est également proposée.

Ainsi, le présent mémoire vise à modifier les règlements suivants :

- Règlement d'application de la Loi sur le régime de retraite des élus municipaux (RLRQ, chapitre R-9.3, r.1);
- Règlement sur le partage et la cession des droits accumulés au titre du régime de retraite des élus municipaux (RLRQ, chapitre R-9.3, r.2);
- Règlement sur le partage et la cession des droits accumulés au titre du régime général de retraite des maires et des conseillers des municipalités (RLRQ, chapitre R-16, r.4).

2- Raison d'être de l'intervention

Partage du régime de retraite et valeur actuarielle de la rente différée au décès

La présente proposition de modifications réglementaires est faite en concordance avec une recommandation des Comités de retraite du Régime de retraite des employés du gouvernement et des organismes publics (RREGOP) et du Régime de retraite du personnel d'encadrement (RRPE) visant à réviser certaines hypothèses actuarielles relatives aux calculs des valeurs actuarielles. Plus précisément, ceux-ci ont recommandé de prendre en compte la nouvelle norme de pratique de l'Institut canadien des actuaires (ICA) et de mettre à jour les hypothèses actuarielles non définies par cette norme, utilisées lors des calculs de partage de régime de retraite entre conjoints qui se séparent et lors des calculs de la valeur actuarielle de la rente différée.

En effet, certaines hypothèses n'ont pas été mises à jour depuis plusieurs années et ne reflètent plus l'expérience actuelle des régimes de retraite ni le contexte des marchés financiers. Ces comités recommandent donc d'introduire au RREGOP et au RRPE des hypothèses économiques et démographiques reflétant une situation plus contemporaine. Les modifications réglementaires nécessaires pour mettre à jour ces hypothèses sont en préparation et devraient être présentées incessamment au gouvernement¹.

Dans cet esprit et conformément à l'orientation de Retraite Québec de transposer ces recommandations aux autres régimes administrés par celui-ci, des modifications devraient aussi être apportées au Règlement sur le partage et la cession des droits accumulés au titre du régime de retraite des élus municipaux, au Règlement sur le partage et la cession des droits accumulés au titre du régime général de retraite des maires et des conseillers des municipalités et au Règlement d'application de la Loi sur le régime de retraite des élus municipaux. Si la nouvelle norme de pratique de l'ICA n'est pas prise en compte ou que les autres hypothèses actuarielles utilisées pour les calculs des valeurs partageables entre conjoints et les valeurs actuarielles calculées au décès ne sont pas mises à jour, le décalage avec la valeur des prestations accumulées par le participant au régime ou le retraité s'accroîtra.

¹ Pour le RREGOP et le RRPE, le Conseil du trésor exerce, après consultation du ministre des Finances, les pouvoirs conférés au gouvernement notamment en matière de partage du régime de retraite (article 40 de la Loi sur l'administration publique, RLRQ, c. A-6.01).

Tarification du rachat de certaines années de service

Aussi, la dernière révision de la tarification des rachats de service au RREM avait été adoptée par le décret 103-2004 selon les hypothèses actuarielles de l'évaluation actuarielle du RREM avec les données arrêtées au 31 décembre 2000. Une mise à jour de la tarification est ainsi requise afin que le coût du rachat établi soit davantage en ligne avec la valeur du bénéfice acquis par le rachat. Cette modification, quoique cohérente avec les autres modifications proposées, émane spécifiquement du Comité de retraite du RREM et non de Retraite Québec.

3- Objectifs poursuivis

L'objectif poursuivi avec ces modifications réglementaires est d'effectuer une mise à jour des hypothèses actuarielles utilisées pour les calculs des valeurs actuarielles et de la tarification du rachat de certaines années de service. En effet, les hypothèses actuarielles et la tarification des rachats n'ont pas été mises à jour depuis de nombreuses années et sont moins représentatives de l'expérience de ces régimes et, dans certains cas, du contexte des marchés financiers.

4- Proposition

Pour déterminer les valeurs actuarielles qui servent à calculer certaines prestations prévues au RREM et au RRMCM, il est proposé de prendre en compte la nouvelle norme de pratique de l'ICA et de modifier les hypothèses non définies par cette norme afin qu'elles reflètent une situation plus contemporaine. Ces modifications ont été préparées en collaboration avec les actuaires de Retraite Québec. Elles consistent notamment à mettre à jour :

- La référence à la norme de pratique de l'ICA;
- L'hypothèse de proportion homme-femme;
- L'hypothèse d'indexation partielle;
- L'hypothèse de proportion des personnes mariées au décès.

Les modifications proposées visent à référer à une version plus récente de la norme de pratique de l'ICA et à assurer la cohérence avec les hypothèses utilisées dans les plus récentes évaluations actuarielles de ces régimes.

Il est à noter que pour le calcul des valeurs actuarielles lors d'un partage au RREM et au RRMCM, c'est la norme de pratique de l'ICA en vigueur au moment du calcul qui est utilisée. Toutefois, pour le calcul des autres valeurs actuarielles du RREM, la norme de pratique à utiliser est celle qui sera en vigueur au 1^{er} février 2022. Cette façon de procéder est cohérente avec l'approche privilégiée par les autres régimes administrés par Retraite Québec.

Il est également proposé de mettre à jour la tarification du rachat de certaines années de service au RREM en modifiant à la fois la tarification, mais également la structure d'établissement du coût, ce qui permet une meilleure adéquation entre le coût du rachat et la valeur du bénéfice acquis. Les coûts de rachats seraient légèrement plus élevés avec l'application de la nouvelle grille de tarification proposée. Ce rehaussement est nécessaire afin que les coûts de rachats soient représentatifs de la valeur actuelle des bénéficiaires acquis, soit la rente future, et ce, afin d'assurer ainsi une meilleure équité entre les participants.

5- Autres options

Il ne peut être envisagé de maintenir la norme de pratique de l'ICA révisée pour la dernière fois en 2006 de même que les autres hypothèses actuarielles actuellement utilisées pour déterminer les valeurs actuarielles qui servent à calculer certaines prestations offertes par le RREM et le RRMCM. En effet, la norme de pratique de l'ICA est désuète et les autres hypothèses ne sont plus en ligne avec les plus récentes évaluations actuarielles du RREM et du RRMCM. Ainsi, pour mettre à jour ces éléments, il s'agit de référer à une version plus à jour de la norme de pratique de l'ICA et d'utiliser les hypothèses des plus récentes évaluations actuarielles de ces deux régimes produites par les actuaires de Retraite Québec.

Le maintien de la tarification actuelle du rachat de certaines années de service n'est pas souhaitable puisqu'elle ne reflète plus la valeur contemporaine des bénéficiaires qui peuvent être acquis par le processus de rachat de service.

Pour ces raisons, aucune autre option n'a été évaluée.

6- Évaluation intégrée des incidences

Dans la conjoncture économique actuelle, la prise en compte de la nouvelle norme de pratique de l'ICA pour calculer la valeur de la rente différée au décès d'un participant aurait pour effet de diminuer légèrement cette prestation par rapport à la méthode de calcul actuelle. Étant donné la fréquence peu élevée de ce type de calcul, la prise en compte de cette nouvelle norme entraînerait un effet marginal sur la situation financière des régimes. Cependant, elle assurerait l'utilisation d'une norme de pratique à jour dont les méthodes et hypothèses reflètent le contexte économique et démographique actuel.

Les autres modifications proposées aux hypothèses actuarielles auraient un effet mineur sur les calculs de valeurs actuarielles, mais elles assureraient une cohérence avec les hypothèses économiques et démographiques des plus récentes évaluations actuarielles du RREM et du RRMCM.

De façon plus globale, la situation financière du RREM et celle du RRMCM ne seront pas influencées par ces modifications puisque celles-ci ne sont applicables que sur une minorité d'événements prévisibles, soit le décès d'un participant avant la retraite, le partage du patrimoine et le rachat de certaines années de service.

De plus, les modifications proposées assureront une meilleure équité entre les participants en plus d'assurer une meilleure gouvernance des régimes de retraite.

Finalement, l'article 20 de la Loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale crée l'obligation de faire état des impacts directs et significatifs des propositions de nature législative soumises, sur le revenu des personnes et familles qui sont en situation de pauvreté (selon les indicateurs retenus par le ministère du Travail, de l'Emploi et de la Solidarité sociale). Les propositions de modifications réglementaires n'ont aucun impact direct sur le revenu des personnes et des familles qui sont en situation de pauvreté.

7- Consultation entre les ministères et avec d'autres parties prenantes

Les modifications réglementaires relatives au partage du RREM et du RRMCM ont été préparées par Retraite Québec à la demande du Secrétariat du Conseil du trésor (SCT). Ces modifications s'inscrivent dans un exercice global de mise à jour des hypothèses actuarielles utilisées pour calculer certaines prestations, notamment lors des partages entre conjoints qui se séparent, dans les régimes de retraite du secteur public administrés par Retraite Québec. Dans ce contexte, les travaux ont été réalisés par Retraite Québec et le SCT, en collaboration avec le ministère des Affaires municipales et de l'Habitation (MAMH). Le Comité de retraite du RREM est favorable à ces modifications.

Les modifications réglementaires au RREM en lien avec les valeurs actuarielles au décès d'un participant ont été préparées par le SCT, en collaboration avec le MAMH. Le Comité de retraite du RREM est également favorable à ces modifications.

Les modifications réglementaires concernant la tarification des rachats de certaines années de service au RREM ont été préparées par le MAMH, à partir des travaux actuariels produits par Retraite Québec pour établir une nouvelle grille de rachats, et ce, à la demande du Comité de retraite du RREM.

8- Mise en œuvre, suivi et évaluation

La mise en œuvre des propositions de modifications à la norme de pratique de l'ICA de même qu'aux autres hypothèses actuarielles serait effectuée par Retraite Québec qui est l'administrateur du RREM et du RRMCM. Ces modifications s'appliqueraient lors des calculs de partage en cas de divorce, de séparation légale, d'annulation de mariage, de dissolution de l'union civile ou de séparation entre conjoints de fait, de même que lors des calculs de la valeur de la rente différée au décès dès l'entrée en vigueur des règlements ainsi que les nouvelles demandes de rachats de certaines années de service.

Les modifications proposées nécessitent certains ajustements aux systèmes administratifs de Retraite Québec de sorte que leur entrée en vigueur aurait lieu quatre mois après leur adoption.

9- Implications financières

Les modifications proposées n'ont pas d'implication financière pour le gouvernement.

Les modifications proposées n'ont également pas d'implication financière pour les municipalités et les participants du RREM étant donné qu'elles n'ont pas d'effet sur les taux de cotisation du RREM.

10- Analyse comparative

Dans le cas de la détermination des valeurs actuarielles qui servent à calculer le partage des régimes de retraite et la valeur de la rente différée au décès, des modifications réglementaires similaires seront proposées à d'autres régimes de retraite du secteur public afin que la nouvelle norme de pratique de l'ICA de même que les autres hypothèses non prévues par cette norme qu'ils utilisent reflètent une situation économique et démographique plus contemporaine.

La révision de la tarification des rachats de certaines années de service est effectuée selon les principes établis pour les rachats de service d'autres régimes de retraite administrés par Retraite Québec.

La ministre des Affaires municipales
et de l'Habitation,

ANDRÉE LAFOREST