CET - 017M
C.P. – P.L. 57
Régimes de
retraite à prestations
déterminées

# Mémoire présenté à la Commission de l'économie et du travail dans le cadre des consultations sur le projet de loi n$^{o}$ 57 : Loi modifiant la Loi sur les régimes complémentaires de retraite principalement quant au financement des régimes de retraite à prestations déterminées

**Par la Centrale des syndicats du Québec (CSQ)**

**Octobre 2015**

*La Centrale des syndicats du Québec (CSQ) représente plus de 200 000 membres des secteurs public et parapublic.*

*La CSQ compte 11 fédérations qui regroupent quelque 240 syndicats affiliés en fonction des secteurs d'activité de leurs membres ; s'ajoute également l'AREQ (CSQ), l'Association des retraitées et retraités de l'éducation et des autres services publics du Québec.*

# Table des matières

Avant-propos ..... I
Introduction ..... 1
1. Les causes de la crise ..... 2
1.1. Congé de contribution et bonifications ..... 2
1.2. Crises financières ..... 2
1.3. Financement selon l'approche de solvabilité ..... 2
2. Nos recommandations ..... 3
2.1. Faillite d'entreprise ..... 3
2.2. Grille établie par règlement ..... 4
2.3. Marge pour écarts défavorables ..... 5
2.4. Utilisation des excédents d'actifs ..... 5
2.5. Introduction d'une clause banquier obligatoire ..... 6
2.6. Lettre de crédit ..... 6
2.7. Valeur de transfert ..... 7
2.8. Clause de disparité de traitement ..... 8
2.9. Domaine d'application du projet de loi ..... 8
En conclusion ..... 9
Liste des recommandations ..... 10

## Avant-propos

La Centrale des syndicats du Québec (CSQ) remercie la Commission de l’économie et du travail pour son invitation.

## Introduction

La CSQ déploie beaucoup d'efforts et de ressources visant l'amélioration du système de retraite au Québec. Il s'agit, à notre avis, d'un élément essentiel des conditions de travail de nos membres. De plus, nous sommes d'avis que l'ensemble des travailleuses et travailleurs du Québec devrait bénéficier d'une protection adéquate à la retraite.

Nous sommes persuadés que les régimes de retraite à prestations déterminées présentent la meilleure protection à la retraite pour les travailleuses et travailleurs, et ce, à moindre coût compte tenu de la mise en commun des risques.

Par ailleurs, nous sommes préoccupés par la situation critique de ces régimes dans le secteur privé, qui prévaut depuis trop longtemps maintenant. Nous sommes convaincus de l'urgence d'agir afin d'amorcer des changements structuraux importants, et c'est dans cet esprit que nous avons pris part au Forum sur les régimes de retraite du secteur privé mis en place par le gouvernement.

Pour le secteur privé, le gouvernement du Québec a confié les travaux sur la réforme des régimes au Comité consultatif du travail et de la main-d'œuvre (CCTM). À la rencontre du 24 janvier 2014, le gouvernement du Québec a convié les membres du CCTM (accompagnés de leurs experts), les personnes représentant la Régie des rentes du Québec (RRQ), les jeunes (Force Jeunesse) et les personnes retraitées (Réseau FADOQ). Les discussions se sont poursuivies lors des nombreuses rencontres du sous-comité technique.

Nous tenons à souligner la qualité des échanges et des réflexions qui ont mené à des solutions concrètes. Les parties ont d'ailleurs choisi d'en arriver à une entente afin de répondre aux préoccupations du gouvernement (entente transmise le 2 avril 2015 au ministre Sam Hamad).

Nous sommes d'avis que le gouvernement a bien transposé les éléments de consensus de l'entente. Nous sommes également d'avis que le projet de loi n$^{o}$ 57 reflète un équilibre entre le respect des droits des travailleuses et travailleurs, la sécurité des prestations et l'amélioration de la pérennité des régimes à prestations déterminées, tout en répondant à plusieurs des préoccupations de la partie patronale. La CSQ signifie son appui au projet de loi déposé le 11 juin 2015. Par ailleurs, nous apportons des recommandations spécifiques dans le présent mémoire qui, nous l'espérons, pourront améliorer ce projet de loi.

Il est à noter qu'au moment d'écrire ce mémoire, le règlement du projet de loi n'a pas encore été rendu public.

# 1. Les causes de la crise

Depuis une décennie, les régimes de retraite du secteur privé sont soumis à de fortes pressions. Le pourcentage des employées et employés visés par des régimes à prestations déterminées a chuté de façon draconienne. Dans le contexte où les règles de financement sont revues de façon considérable, il nous apparaît important de s'attarder à certaines des causes qui ont mené à cette situation.

## 1.1. Congé de contribution et bonifications

Dans les années 1990, plusieurs régimes de retraite se sont retrouvés en situation d'excédents d'actifs à la suite de très bonnes années de rendement. Ces rendements dépassaient alors les prévisions.

Pour plusieurs régimes de retraite, une partie des excédents d'actifs a servi à apporter des améliorations aux régimes ou à accorder un congé de contribution aux employeurs et parfois aux travailleuses et travailleurs.

Une approche plus prudente dans l'utilisation des excédents d'actifs se serait traduite par une situation moins critique lors des crises économiques qui ont suivi. L'hypothèse actuarielle de rendement en est une à long terme, alors que les rendements de la caisse peuvent subir de grandes fluctuations. Limiter l'utilisation d'excédents d'actifs est donc une approche responsable à privilégier.

Rappelons par ailleurs que la Loi de l'impôt sur le revenu et ses règlements limitaient les excédents d'actifs à 10 %, rendant ainsi leur utilisation nécessaire au-delà de cette limite. Ce plafond a été élevé à 25 %, mais seulement plus tard, soit à compter de 2010.

## 1.2. Crises financières

Les rendements spectaculaires des années 1990 ont fait place au krach boursier des années 2000-2001 et, plus récemment, à la crise financière de 2008 qui ont affecté grandement l'actif des caisses de retraite. Nous ne sommes pas à l'abri d'une autre crise financière, donc il vaut mieux planifier en conséquence.

## 1.3. Financement selon l'approche de solvabilité

L'approche de solvabilité se veut un portrait hypothétique de terminaison du régime. Malheureusement, cette vision à court terme met une pression énorme sur le financement des régimes en période de crise économique. De plus, elle amène une grande volatilité du financement puisqu'elle est basée sur des paramètres de marché financier.

La combinaison des pertes importantes aux caisses de retraite (engendrées par les crises économiques récentes) et du contexte historique de bas taux obligataires (qui ont entamé une baisse depuis les années 1980) s'est révélée catastrophique pour les régimes de retraite du secteur privé.

Les contributions requises pour financer les déficits ont atteint des niveaux élevés, voire extrêmes en période de crise financière, amenant certains employeurs à se désengager de ces régimes. Les allègements proposés par le gouvernement ont eu un impact mitigé, remettant le problème à plus tard dans bien des cas. Ainsi, des travailleuses et travailleurs ont vu des réductions de leurs droits, et certains régimes ont carrément été convertis en régimes à cotisations déterminées. Cette méthode de financement n'a pas empêché non plus la réduction des droits des travailleuses et travailleurs dans les situations de faillite d'entreprise.

## 2. Nos recommandations

### 2.1. Faillite d'entreprise

Le remplacement de la méthode de financement de l'approche de solvabilité par une approche de capitalisation avec provision de stabilisation peut amener des inquiétudes quant à la possibilité d'une terminaison à la suite d'une faillite d'entreprise.

La CSQ est préoccupée par cette situation où les travailleuses et travailleurs perdent à la fois leur emploi et se voient amputés de leur régime de retraite. Cette situation est particulièrement dramatique pour les personnes employées près de la retraite ainsi que pour les personnes retraitées.

Nous sommes d'avis de rendre permanentes les mesures temporaires qui permettaient à la Régie des rentes du Québec d'administrer provisoirement les rentes des personnes retraitées et des bénéficiaires jusqu'à concurrence de dix ans pour les régimes déficitaires d'entreprises en situation de faillite. Nous sommes conscients qu'il s'agit de mesures d'atténuation, mais qui ont tout de même amélioré la situation des personnes touchées par ce contexte.

**Recommandation 1**

Que les dispositions des articles 230.0.0.1 à 230.0.0.12 permettant à la Régie des rentes du Québec d'administrer provisoirement les rentes des personnes retraitées et des bénéficiaires jusqu'à concurrence de dix ans pour les régimes déficitaires d'entreprise en situation de faillite soient rendues permanentes, et ce, rétroactivement au 1er janvier 2016.

## 2.2. Grille établie par règlement

Le projet de loi prévoit la constitution d'une provision de stabilisation dont le niveau sera déterminé par une grille prévue au règlement. Cette provision sera constituée à la fois de gains actuariels et de cotisations particulières d'exercice et d'équilibre.

Le financement des déficits de solvabilité étant éliminé avec le projet de loi, le niveau de provision de stabilisation devient important pour la sécurité des prestations des personnes participantes en cas de terminaison du régime. À cet effet, nous sommes d'avis qu'il est important que la grille présente un niveau de provision de stabilisation adéquat.

Une grille spécifique a fait l'objet de nombreuses réflexions et analyses dans le cadre des travaux du CCTM et a fait consensus entre les parties. Nous croyons que cette grille, reproduite ci-dessous, devrait être intégrée au règlement.

| Proportion de titres variables | Provision de stabilisation |
|---|---|
| 0 % | 5 % |
| 20 % | 10 % |
| 40 % | 13 % |
| 50 % | 15 % |
| 60 % | 17 % |
| 80 % | 20 % |
| 100 % | 25 % |

La Régie des rentes du Québec a d'ailleurs supervisé des travaux d'analyse en fonction de cette grille, notamment sur la sécurité des prestations, et remis des rapports au CCTM.

Par ailleurs, nous sommes d'avis qu'un niveau de provision de stabilisation moins élevé que celui prévu par cette grille pourrait être adéquat pour les organismes parapublics qui sont soumis aux règles de financement du secteur privé puisque la pérennité de ces employeurs est beaucoup moins menacée.

**Recommandation 2**

Que le règlement du projet de loi intègre la grille qui a fait consensus entre les parties au Comité consultatif du travail et de la main-d'œuvre afin de déterminer le niveau de provision de stabilisation. Que la CSQ soit consultée advenant que le gouvernement envisage des changements à cette grille.

**Recommandation 3**

Que le règlement prévoie une deuxième grille avec un niveau de provision de stabilisation moins élevé pour les organismes paragouvernementaux soumis aux règles de financement du secteur privé, puisque la pérennité de ces employeurs est moins menacée.

## 2.3. Marge pour écarts défavorables

Le projet de loi est muet sur la marge pour écarts défavorables dans l'élaboration de l'hypothèse du taux de rendement.

Par ailleurs, un consensus s'est dégagé entre les parties sur cet élément : « La Régie des rentes du Québec maintient son exigence d'inclure une marge pour écarts défavorables dans l'hypothèse du taux de rendement » tel qu'il est prévu dans le document *Résumé des travaux sur la méthode de financement* remis au ministre Sam Hamad.

Le financement des déficits de solvabilité étant éliminé avec le projet de loi, l'approche de capitalisation devient importante dans la sécurité des prestations des personnes participantes en cas de terminaison du régime. Nous sommes d'avis que de ne pas inclure une marge pour écarts défavorables présenterait un niveau de capitalisation inadéquat.

**Recommandation 4**

Que la Régie des rentes du Québec maintienne son exigence d'inclure une marge pour écart défavorable dans l'hypothèse de taux de rendement.

## 2.4. Utilisation des excédents d'actifs

Bien que peu de régimes soient en excédents d'actifs, il est important de prévoir cette situation dès maintenant.

Nous sommes d'avis que les critères plus restrictifs prévus dans le projet de loi sont essentiels afin de ne pas répéter les erreurs du passé. En effet, des excédents d'actifs sont révélés par une évaluation actuarielle qui donne le portrait de la situation financière à une date bien précise, alors que les prévisions des régimes ont une vision à long terme. Il faut donc faire preuve de prudence et encadrer adéquatement les utilisations d'excédents d'actifs afin d'être en mesure d'affronter les crises financières qui pourraient survenir.

Par ailleurs, le projet de loi prévoit que, lorsque les critères sont remplis, les excédents d'actifs pourront servir à une modification au régime ou à une remise à

l'employeur. Cependant, il n'est pas prévu que l'utilisation des excédents pourrait servir à un congé partiel ou total des cotisations des personnes participantes. Nous sommes d'avis qu'il serait judicieux de prévoir cette troisième possibilité, notamment car elle permet l'utilisation d'excédents d'actifs sans engagements futurs pour le régime.

**Recommandation 5**

Que soit ajoutée la possibilité d'un congé de cotisations partiel ou total des personnes participantes lorsque les critères d'utilisation des excédents d'actifs sont remplis.

### 2.5. Introduction d'une clause banquier obligatoire

La clause banquier obligatoire prévoit une comptabilité particulière des cotisations patronales d'équilibre technique et des cotisations d'équilibre de stabilisation versées au régime. Ces sommes d'argent, qui porteront intérêt, pourront servir en priorité à l'acquittement des cotisations patronales lorsque l'utilisation d'excédents d'actifs le permettra.

Ce changement important répond à une préoccupation des employeurs à l'effet de pouvoir récupérer les cotisations en excédent du financement régulier lorsque la situation financière du régime le permettra.

Nous notons que certains régimes pourraient prévoir un partage à parts égales des coûts, incluant les cotisations d'équilibre requises. Nous soutenons qu'il n'est pas approprié de mettre en place une clause banquier pour récupération par l'employeur de sommes pour ces régimes et que, par conséquent, le projet de loi devrait prévoir ces situations.

**Recommandation 6**

Que les régimes prévoyant un partage des coûts en parts égales entre les personnes salariées et l'employeur, incluant les cotisations d'équilibre, ne soient pas visés par la clause banquier obligatoire.

### 2.6. Lettre de crédit

Le projet de loi permet l'utilisation de lettres de crédit au lieu des cotisations d'équilibre de stabilisation à verser à la caisse, et ce, jusqu'à concurrence de 15 % du passif de capitalisation.

Nous sommes d'avis que les lettres de crédit représentent une mesure moins essentielle à la suite des changements de méthode de financement. En effet, les

cotisations de l'employeur seront beaucoup plus stables et prévisibles. Cela étant dit, nous ne sommes pas contre cette mesure.

Par ailleurs, nous portons à votre attention un problème, soit le fait que les lettres de crédit ne génèrent pas de rendement, laissant un manque à gagner dans la caisse de retraite. Nous proposons donc de prévoir une comptabilité particulière de montants de lettres de crédit afin qu'ils portent intérêt au rendement de la caisse lors de leur élimination. Le gouvernement pourrait ainsi s'inspirer de la comptabilité particulière de la clause banquier obligatoire prévue au projet de loi à cet effet.

**Recommandation 7**

Dans le cadre d'une utilisation de lettres de crédit par l'employeur afin de se libérer en totalité ou en partie de ses cotisations d'équilibre de stabilisation à verser au régime, qu'une comptabilité particulière de ces montants soit prévue afin qu'ils portent intérêt au rendement de la caisse lors de leur élimination.

## 2.7. Valeur de transfert

Les valeurs de transfert sont calculées notamment en cas de cessation de participation avant la retraite ou de décès de la personne participante.

Les taux obligataires, qui sont historiquement bas, ont entraîné des valeurs très élevées qui sont transférées à l'extérieur du régime. Ces valeurs sont souvent plus élevées que celles prévues en situation normale, se traduisant par un manque à gagner pour les personnes participant au régime. C'est entre autres pour cette raison que les parties du CCTM ont convenu de revoir les règles de valeur de transfert :

- Acquittement en pourcentage du degré de solvabilité sans droits résiduels.

- Suppression de l'obligation de la prestation additionnelle, qui prévoit une indexation minimale de la rente avant la retraite.

L'objectif premier du régime de retraite étant de procurer une rente à la retraite, il est à noter que les personnes participantes quittant l'entreprise et laissant leurs droits dans le régime ne seront pas touchées par l'acquittement en pourcentage mentionné ci-dessus.

Les parties ont également convenu d'entamer une réflexion sur la méthodologie de calcul de la valeur de transfert. Ces travaux n'ont cependant pas été terminés, et il a été envisagé de donner un mandat à l'Institut canadien des actuaires (ICA) afin de revoir cet aspect.

En voulant rétablir un équilibre, il ne faudrait pas en arriver à des valeurs de transfert trop basses. Il est important de s'assurer que les travailleuses et travailleurs conservent des droits équitables.

Nous soulignons, par ailleurs, que les parties ont convenu que les valeurs de transfert en cas de terminaison du régime devront se rapprocher de la solvabilité actuelle. En effet, il va de soi pour la CSQ que la révision des valeurs de transfert ne devrait pas se traduire par une diminution des obligations de l'employeur en cas de terminaison du régime.

Certains changements à la valeur de transfert sont donc déjà prévus au projet de loi, alors que d'autres sont envisagés. Nous sommes d'avis qu'une réflexion est importante afin de considérer dans sa globalité tous les changements relatifs aux valeurs de transfert pour s'assurer du respect des droits des travailleuses et travailleurs.

**Recommandation 8**

Que la CSQ soit consultée quant aux révisions des méthodes de calculs et aux prestations reliées à la valeur de transfert.

### 2.8. Clause de disparité de traitement

Nous constatons que plusieurs régimes prévoient des dispositions moins généreuses pour des personnes dont la date d'embauche est plus récente. Nous sommes préoccupés par les inégalités intergénérationnelles que peut engendrer ce type de clause. Cette situation est particulièrement frappante dans le cas des régimes qui prévoient un volet à cotisations déterminées pour les employées et employés dont la date d'embauche est plus récente alors que les autres conservent le volet à prestations déterminées. Il s'agit d'un enjeu complexe et qui mériterait qu'on s'y attarde.

**Recommandation 9**

Que soit confié au Comité consultatif du travail et de la main-d'œuvre le mandat de se pencher sur la question des clauses qui prévoient des prestations différentes en fonction de la date d'embauche dans les régimes de retraite.

### 2.9. Domaine d'application du projet de loi

Le Régime complémentaire de rentes des techniciens ambulanciers/paramédics et des services préhospitaliers d'urgence ainsi que le Régime de retraite du personnel des CPE et des garderies privées conventionnées du Québec sont couverts par le Règlement sur la soustraction de certains régimes de retraite à l'application de

dispositions de la Loi sur les régimes complémentaires de retraite afin de les soustraire au financement de solvabilité. Puisque le projet de loi n$^{o}$ 57 élimine la solvabilité, nous sommes d'avis que ces régimes d'organismes paragouvernementaux doivent être couverts par celui-ci.

**Recommandation 10**

Qu'il soit précisé que le Régime complémentaire de rentes des techniciens ambulanciers/paramédics et des services préhospitaliers d'urgence ainsi que le Régime de retraite du personnel des CPE et des garderies privées conventionnées du Québec sont couverts par les mesures de financement prévues au projet de loi n$^{o}$ 57.

## En conclusion

Nous pensons que ces changements importants seront bienvenus afin de pérenniser les régimes actuels et qu'ils favoriseront la mise sur pied de nouveaux régimes. Nous espérons que le gouvernement tiendra compte de nos recommandations qui, nous le pensons, viendraient améliorer le projet de loi. En outre, il faudra s'assurer que celui-ci maintient l'équilibre actuel entre les droits des travailleuses et travailleurs, la sécurité des prestations, les préoccupations des employeurs et la pérennité des régimes.

Par ailleurs, nous constatons que près de la moitié des travailleuses et travailleurs du Québec n'ont pas accès à un régime complémentaire de retraite. La CSQ croit en un système de retraite qui assure une protection adéquate à la retraite pour l'ensemble des travailleuses et travailleurs. Nous sommes d'avis que, loin de représenter une dépense, il s'agit plutôt d'un investissement pour l'avenir, qui aura impact positif dans l'économie, et ce, à plusieurs points de vue.

Cependant, nous ne pensons pas que l'initiative du gouvernement sur les régimes volontaires d'épargne-retraite (RVER) remplira l'objectif d'assurer une protection adéquate à la retraite pour les travailleuses et travailleurs, notamment parce que l'adhésion n'est pas obligatoire, que la participation de l'employeur est facultative et que les sommes ne sont pas immobilisées pour la retraite. Nous invitons le gouvernement à amorcer une réflexion afin de trouver d'autres pistes de solutions, notamment à considérer une amélioration de la couverture du Régime des rentes du Québec dans le cadre de la prochaine consultation publique.

## Liste des recommandations

1. Que les dispositions des articles 230.0.0.1 à 230.0.0.12 permettant à la Régie des rentes du Québec d'administrer provisoirement les rentes des personnes retraitées et des bénéficiaires jusqu'à concurrence de dix ans pour les régimes déficitaires d'entreprise en situation de faillite soient rendues permanentes, et ce, rétroactivement au 1er janvier 2016.

2. Que le règlement du projet de loi intègre la grille qui a fait consensus entre les parties au Comité consultatif du travail et de la main-d'œuvre afin de déterminer le niveau de provision de stabilisation. Que la CSQ soit consultée advenant que le gouvernement envisage des changements à cette grille.

3. Que le règlement prévoie une deuxième grille avec un niveau de provision de stabilisation moins élevé pour les organismes paragouvernementaux soumis aux règles de financement du secteur privé, puisque la pérennité de ces employeurs est moins menacée.

4. Que la Régie des rentes du Québec maintienne son exigence d'inclure une marge pour écart défavorable dans l'hypothèse de taux de rendement.

5. Que soit ajoutée la possibilité d'un congé de cotisations partiel ou total des personnes participantes lorsque les critères d'utilisation des excédents d'actifs sont remplis.

6. Que les régimes prévoyant un partage des coûts en parts égales entre les personnes salariées et l'employeur, incluant les cotisations d'équilibre, ne soient pas visés par la clause banquier obligatoire.

7. Dans le cadre d'une utilisation de lettres de crédit par l'employeur afin de se libérer en totalité ou en partie de ses cotisations d'équilibre de stabilisation à verser au régime, qu'une comptabilité particulière de ces montants soit prévue afin qu'ils portent intérêt au rendement de la caisse lors de leur élimination.

8. Que la CSQ soit consultée quant aux révisions des méthodes de calculs et aux prestations reliées à la valeur de transfert.

9. Que soit confié au Comité consultatif du travail et de la main-d'œuvre le mandat de se pencher sur la question des clauses qui prévoient des prestations différentes en fonction de la date d'embauche dans les régimes de retraite.

10. Qu'il soit précisé que le Régime complémentaire de rentes des techniciens ambulanciers/paramédics et des services préhospitaliers d'urgence ainsi que le Régime de retraite du personnel des CPE et des garderies privées conventionnées du Québec sont couverts par les mesures de financement prévues au projet de loi no 57.

D12738

Octobre 2015