



MÉMOIRE DU CPQ

Projet de loi 68, Loi visant principalement à permettre
l'établissement de régimes de retraite à prestations cibles

OCTOBRE 2020

Le CPQ (Conseil du patronat du Québec) a pour mission de s'assurer que les entreprises disposent au Québec des meilleures conditions possible – notamment en matière de capital humain – afin de prospérer de façon durable dans un contexte de concurrence mondiale.

Point de convergence de la solidarité patronale, il constitue, par son leadership, une référence incontournable dans ses domaines d'intervention et exerce, de manière constructive, une influence considérable visant une société plus prospère au sein de laquelle l'entrepreneuriat, la productivité, la création de richesse et le développement durable sont les conditions nécessaires à l'accroissement du niveau de vie de l'ensemble de la population.

Dépôt légal

Bibliothèque et Archives nationales du Québec

Bibliothèque nationale du Canada.

4^e trimestre 2020

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION	4
GOUVERNANCE ET COMMUNICATION	4
RÈGLES DE FINANCEMENT	5
PRESTATIONS, MESURES DE REDRESSEMENT ET DE BONIFICATION	6
ACQUITTEMENTS ET ACHATS DE RENTE	7
<i>Conversion</i>	7
CONCLUSION	9

INTRODUCTION

Le CPQ (Conseil du patronat du Québec) accueille très positivement le projet de loi 68, *loi visant principalement à permettre l'établissement de régimes de retraite à prestations cibles*. Le CPQ est heureux que le gouvernement du Québec prévoie, au moyen du PL68, le cadre légal pour permettre aux entreprises qui y voient un avantage la possibilité de mettre en place et d'administrer des régimes de retraite à prestations cibles.

Le CPQ a d'ailleurs participé à plusieurs réflexions et travaux entourant les régimes de retraite dont ce nouveau type de régime. Nous constatons que les discussions des dernières années, dont celles avec nos partenaires d'autres organisations patronales et syndicales, ont été fructueuses.

Les régimes de retraite à prestations cibles (RRPC) constituent des régimes innovateurs qui peuvent répondre à des besoins réels en offrant plus d'options pour les employeurs et les travailleurs en matière d'épargne pour la retraite. Des régimes similaires existent dans d'autres provinces (l'Alberta, la Colombie-Britannique, le Nouveau-Brunswick, l'Ontario)¹. Selon nous, les RRPC s'apparentent davantage aux régimes à prestations déterminées (RRPD) plutôt qu'aux régimes d'accumulation de capital; ils permettent une mise en commun du risque entre les participants et le versement de la meilleure rente possible sous forme de prestations définies. Plusieurs employeurs estiment qu'il s'agit là d'avenues intéressantes, d'autant plus qu'elles constituent une solution attrayante pour ceux d'entre eux qui voudraient offrir des prestations déterminées à leur personnel, mais sans la grande volatilité des coûts qui y sont associés. Un autre avantage pour l'employeur est que ses cotisations sont fixes et prévisibles.

De façon générale, pour que ces régimes réussissent, ils devraient être attrayants tant pour les employeurs que pour les employés. Ils doivent être gérés en considérant le long terme pour s'assurer qu'ils résisteront au passage du temps et ils doivent reposer sur un ensemble d'objectifs et de principes généraux – viabilité à long terme, sécurité des prestations, prévisibilité, transparence et équité. Le PL68 répond en gros à ces objectifs.

Nous ajoutons que, pour les employeurs, viabilité signifie, entre autres, des coûts contrôlés, prévisibles et stables.

Nous présentons ci-dessous à la Commission des finances publiques des commentaires plus précis sur le Projet de loi, entre autres sur ce que nous considérons comme de bonnes pratiques de gouvernance et de communication, sur les règles de financement, sur les prestations et les mesures de redressement et de bonification, sur les acquittements et achats de rente et sur d'autres mesures souhaitées.

GOVERNANCE ET COMMUNICATION

Nous sommes d'accord avec le fait que les règles de redressement et de rétablissement doivent être prévues dans les dispositions du régime et c'est un aspect important de ce type de régime. Les membres du comité de retraite auraient été placés dans une situation très délicate s'ils avaient eu besoin d'arbitrer d'éventuelles réductions de prestations.

Il est prévu que la composition du comité de retraite sera déterminée dans le texte du régime. Pour le moment, un minimum de trois personnes pourrait constituer le comité de retraite. Étant donné la gouvernance encore plus robuste qu'exigent les RRPC, un plus grand nombre de membres du comité de retraite pourrait être approprié. Bien que le comité aura recours aux conseils de spécialistes, l'implication de membres indépendants peut venir

¹ Il faut rappeler aussi que de tels régimes existent au Québec dans le secteur des pâtes et papiers, et que les régimes de retraite à financement salarial, RRFS, s'apparentent aussi à des RRPC.

compléter les compétences et l'expertise des membres du comité de retraite, ce qui sera un élément crucial dans la bonne marche du régime. Nous croyons aussi que la législation devrait prévoir le droit de l'employeur à la présence d'au moins un observateur nommé par lui dans l'éventualité où le comité de retraite ne compte pas au moins un membre désigné par l'employeur. Dans certains cas, l'employeur voudra s'impliquer directement dans la gestion du régime. Dans d'autres cas, l'employeur consentira peut-être à laisser la gouvernance du régime au syndicat, mais il voudra tout de même demeurer informé de l'évolution des choses.

Nous pensons qu'il ne devrait pas exister de dispositions de gouvernance distinctes selon que les employés concernés sont syndiqués ou non, mais un syndicat devrait pouvoir représenter ses membres et pourrait participer aux travaux du comité de retraite.

Les règles de communication actuelles prévues par la Loi sur les régimes complémentaires de retraite sont appropriées. Ces communications revêtent une importance encore plus grande dans le contexte des RRPC. Des exigences de communication devraient donc prévoir, notamment, une explication détaillée de la politique de capitalisation du régime et des règles relatives aux prestations (par exemple la structure des prestations et des cotisations, les objectifs et procédures de gestion du risque et les règles de redressement et de bonification). Nous ajoutons qu'une communication annuelle devrait rappeler que la prestation n'est pas garantie et qu'elle peut être ajustée selon la situation financière du régime.

RÈGLES DE FINANCEMENT

Nous sommes d'accord à ce que le financement se fasse sur base de capitalisation selon les règles prévues par le Projet de loi avec une provision de stabilisation comme dans les RRPD. Les modalités des régimes pourraient permettre une certaine flexibilité dans l'établissement de cotisations pour les employeurs. Par contre, les cotisations doivent varier à l'intérieur d'une fourchette assez étroite. Les modalités devraient être bien précisées dans les règles du régime. De plus, permettre une certaine variabilité des cotisations pour l'employeur ne devrait pas compromettre le traitement comptable du RRPC. La stabilité des coûts passe aussi par une stabilité des dépenses comptables pour les employeurs. Il y aura lieu de bien comprendre et considérer ces enjeux au moment d'établir la formule de cotisations.

Dans le cas où les cotisations des employeurs sont variables, la précision, prévue par le projet de loi, qu'elles devraient être plafonnées est importante, de même que le fait que la variabilité des cotisations de l'employeur n'aura pas à être égale à celle des cotisations des employés. Aucun changement à la formule de cotisations ne doit être imposé à l'employeur.

Le règlement du régime devrait pouvoir permettre que des évaluations actuarielles puissent être effectuées plus fréquemment qu'aux trois ans. Même si des évaluations actuarielles plus fréquentes sont effectuées, les tests de suffisance devraient être effectués sur la période de trois ans suivant l'évaluation actuarielle.

Le Projet de loi prévoit que l'utilisation annuelle des excédents d'actifs sera limitée à 20 % de l'excédent disponible, sauf si l'excédent en question est utilisé pour le rétablissement des prestations. Dans la mesure où les rentes des retraités ont été réduites suite à des mesures de redressement passées, nous estimons que le régime devrait pouvoir prévoir une utilisation plus rapide des excédents pour compenser les retraités pour la baisse de rentes en question, sans compromettre le principe d'équité.

PRESTATIONS, MESURES DE REDRESSEMENT ET DE BONIFICATION

Nous notons que plusieurs dispositions ne pourront pas être prévues au texte du régime. L'utilisation d'une moyenne de salaire final peut effectivement représenter une source de risque pour le régime. Des augmentations salariales importantes en fin de carrière peuvent affecter significativement les coûts du régime en faveur de certains participants actifs et au détriment d'autres participants. La possibilité de prévoir une indexation des rentes avant la retraite permet de mieux contrôler et d'uniformiser le risque en question. Le risque d'inflation après la retraite pourrait aussi être contrôlé en permettant une formule d'indexation fixe dans les dispositions du régime. Cette option donnerait plus de flexibilité aux parties dans l'établissement des dispositions du régime et de sa nature propre, de son ADN. Le report ou l'annulation de l'indexation pourrait alors être une mesure de redressement qui serait utilisée de concert avec le report ou l'annulation de l'indexation des rentes des actifs avant la retraite.

L'interdiction des subsides de retraite anticipée en fonction du service pourra causer problème dans certains cas. Compte tenu que ces dispositions peuvent exister dans les régimes à prestations déterminées présentement, les participants ayant déjà planifié leur retraite en fonction de ces dispositions verront un problème d'harmonisation s'ils adhèrent à un RRPC avec des dispositions différentes pour le service futur. De telles dispositions de retraite anticipée ont d'ailleurs été prévues dans des RRPCs déjà négociés. Nous invitons le gouvernement à reconsidérer s'il y a effectivement lieu d'interdire des dispositions auxquelles les participants accordent de la valeur. Chaque régime pourrait ainsi décider de ce qui est approprié dans son contexte.

Le Projet de loi prévoit que l'employeur ne pourra pas modifier unilatéralement le régime. Toute modification devra donc être négociée entre les parties. Nous souhaitons que des processus de consultation clairs soient prévus à cet effet. Entre autres, nous favorisons que les modifications puissent être apportées si moins de 30 % des participants ne s'y opposent. Un encadrement clair favorisera la mise en place des RRPCs dans des environnements non-syndiqués également, environnement où l'interlocuteur de l'employeur n'est pas nécessairement un groupe d'employés organisé.

Les dispositions du régime devront indiquer les mesures de redressement qui devront être appliquées, dans quel ordre et de quelle ampleur. Lorsque l'augmentation de la cotisation patronale est l'une des mesures de redressement prévues au texte du régime, il sera très important pour les employeurs de prévoir un plafond sur l'augmentation de la cotisation patronale engendrée par le redressement ainsi qu'un plafond sur la cotisation patronale totale résultante. Cette disposition prévue dans le projet de loi est ainsi très importante.

Les mesures de rétablissement pourront s'appliquer seulement lorsque l'excédent d'actif sera supérieur à la provision de stabilisation, ce qui peut être long en pratique. Dans ce contexte, il se peut que les mesures de redressement aient pour conséquence d'amputer la rente des retraités sur une longue période, sans que les participants actifs ne voient quant à eux d'effet réel à court terme des mesures de redressement. Il serait selon nous approprié que les exigences soient moins contraignantes quant au rétablissement. Par exemple, au lieu de prévoir le rétablissement seulement lorsque l'excédent d'actif est supérieur à la provision de stabilisation, le texte du régime devrait pouvoir prévoir un rétablissement dès qu'un seuil de 105 % ou 110 % est atteint. Il y aurait donc plus de flexibilité pour les parties et, potentiellement, une meilleure symétrie avec les mesures de redressement prévues. Lors d'un rétablissement, comme nous l'indiquons ci-dessus, le régime devrait aussi pouvoir prévoir une utilisation plus rapide des excédents d'actif pour compenser les retraités pour la baisse de rentes qu'ils ont subie, sans compromettre le principe d'équité.

ACQUITTEMENTS ET ACHATS DE RENTE

La valeur de rachat à la cessation d'emploi devrait refléter la part du participant dans les actifs du régime. **Le CPQ considère que ces calculs devraient se faire sur la base de capitalisation.** Par contre, le CPQ s'en remet à la profession actuarielle et à Retraite Québec pour recommander les modalités techniques qui devraient prévaloir dans les règlements à venir. Nous notons par contre que, compte tenu des mots « multipliée par le degré de solvabilité du régime » ajoutés à l'article 66 de la loi, le Projet de loi semble a priori pencher vers une base de solvabilité dans la détermination de la valeur. Nous croyons que le Projet de loi ne devrait pas créer un carcan à cet égard, mais plutôt laisser toute la latitude à régler cette question dans les règlements afférents à venir. À toute éventualité, nous croyons que des mesures cohérentes devraient être adoptées. Par exemple, il y a lieu que la valeur des droits soit calculée sur la même base que le degré de transfert utilisé pour en ajuster la valeur et que ce degré de transfert ne soit pas plafonné. Cette cohérence devrait s'appliquer dans toutes les circonstances suivantes : cessation d'emploi, retrait d'employeur, achat de rente et terminaison du régime. Cette cohérence devrait être prévue de façon claire par la loi et les règlements. Il faut que la formule choisie soit équitable par rapport aux droits de tous les participants.

Au moment de la retraite, le CPQ souhaite que tous les participants puissent avoir le choix entre recevoir une rente du régime ou recevoir la valeur de transfert de la rente. De façon cohérente, si les rentes de retraités sont achetées en cours d'existence du régime, un choix devrait être offert aux retraités entre l'achat de la rente et la valeur de transfert.

AUTRES MESURES

Conversion

Les discussions sur les RRPCs ne datent pas d'hier. Au fil des ans, le CPQ a pris position sur le sujet, à différents moments et auprès de différentes instances, entre autres sur la conversion de régimes de retraite existants en RRPCs. Nous notons que le Projet de loi permet la conversion de régimes de retraite à cotisations déterminées et de régime de retraite interentreprises à cotisations négociées en RRPC. Par contre, ce n'est pas le cas pour les régimes de retraite à prestations déterminées, ce qui aurait donné une option supplémentaire pour certains employeurs dans la gestion de leur régime existant, en autant que des règles de consentement aient été mises en place. Dans le contexte, nous comprenons que la conversion du service passé aurait été un frein à la mise en place des RRPCs au Québec. Un régime de retraite à prestations déterminées ne pourra donc pas être converti en RRPC et nous ne nous y objectons pas.

Volets

Les promoteurs de régimes à prestations déterminées devront mettre en place un régime distinct s'ils veulent migrer vers un RRPC pour le service futur. Dans le cadre réglementaire actuel, un régime de retraite qui ne prévoit plus d'accumulation de service risque d'être terminé. Retraite Québec a déjà publié une politique selon laquelle des exceptions pourraient être accordées en certaines circonstances et on peut penser que le RRPC se qualifiera comme une exception. Par contre, ces exceptions demeurent accordées en vertu d'une politique administrative qui pourrait donc être modifiée à tout moment. Les conséquences d'une terminaison du régime à prestations déterminées peuvent être significatives pour un employeur, par exemple si la terminaison entraîne une obligation de combler un important déficit de solvabilité. Dans ce contexte, on peut présumer que, avant d'envisager l'option du RRPC pour le service futur, les employeurs voudront plus de certitude sur le fait que le régime existant ne sera

pas terminé par Retraite Québec. Il y aurait donc lieu que la politique de Retraite Québec soit enchâssée dans une mesure législative.

Aussi, comme le RRPC sera mis en place dans un régime distinct, il faut entrevoir un dédoublement des exigences de conformité et de gouvernance (évaluation actuarielle, déclarations annuelles de renseignement et frais afférents, comité de retraite, politique de placement, politique de financement, administration, etc.). La conséquence de ce dédoublement sera une augmentation des frais généraux reliés à l'administration des régimes de retraite. Il y aurait lieu de prévoir des mécanismes pour réduire les frais de conformité et les dédoublements dans ce contexte.

Prestations variables

Le projet de loi permet aux régimes qui comportent des dispositions à cotisation déterminée et aux régimes volontaires d'épargne-retraite d'offrir des rentes viagères d'un montant variable. Il s'agit là d'une avancée intéressante. En 2019, le gouvernement fédéral a annoncé, lors du dépôt de son budget, son intention de modifier la Loi de l'impôt pour permettre la mise en place de telles rentes viagères. Comme les modifications à la Loi de l'impôt ne sont toujours pas entrées en vigueur, il y aurait lieu que le législateur s'assure de ne pas introduire d'incohérences entre les règles qui seront adoptées et les mesures fédérales à venir.

AUTRES MESURES SOUHAITÉES

Employés dans d'autres provinces

Sauf sous certaines conditions à être déterminées, les employeurs du Québec ne pourront pas offrir le RRPC à leurs employés à l'extérieur du Québec pour le moment, ce qui pourrait représenter un frein à l'adoption des RRPCs au Québec. Pendant ce temps, nous constatons que certains régimes de retraite conjoints ontariens (« JSPP »), qui sans être des RRPCs à proprement parler en présentent des caractéristiques similaires, ouvrent leur structure à des employeurs ayant des employés au Québec. Les mêmes options pourraient-elles être offertes pour des régimes au Québec? Nous invitons le gouvernement du Québec à entreprendre des pourparlers avec ses partenaires ailleurs au Canada pour uniformiser les options. Cette question est importante pour plusieurs de nos membres.

Besoin de mesures d'allègement

Finalement, nous souhaitons réitérer le besoin de mesures d'allègement de la capitalisation dans le contexte de pandémie que nous vivons. La crise de la COVID-19 a engendré une hausse des coûts, une baisse de revenus et de profitabilité pour un très grand nombre d'entreprises, sans oublier les taux d'intérêt extrêmement bas. Pour certains de nos membres, les cotisations à verser aux régimes de retraite représentent un élément important de la gestion de la liquidité. Les promoteurs de régimes de retraite à prestations déterminées font face à des défis spécifiques. Alléger les exigences permettrait de leur donner de la flexibilité pour maintenir leur régime à prestations déterminées, au bénéfice des participants. Les allègements éventuels devraient aussi prendre en considération la situation des retraités. Nous notons, par exemple, que le gouvernement a éliminé l'exigence de produire une évaluation actuarielle au 31 décembre 2020 pour un régime de retraite à prestations déterminées dont le degré de capitalisation au 31 décembre 2019 était inférieur à 90 %. Pourquoi ne pas étendre cette option à tous les régimes de retraite qui devraient autrement procéder à une évaluation actuarielle requise au 31 décembre 2020, dans le but de leur offrir la même flexibilité quant à la prévisibilité de leurs cotisations pour 2021?

CONCLUSION

Le CPQ se réjouit que les employeurs aient désormais une nouvelle option à offrir à leurs employés dans la préparation de leur retraite. Les RRPCs viennent compléter le système de retraite québécois en offrant une autre alternative entre les régimes de retraite à prestations déterminées traditionnels et les régimes de retraite à cotisations déterminées. La prévisibilité des cotisations est un élément crucial pour les employeurs et le RRPC permet d'atteindre cet objectif. Les employés pourront quant à eux bénéficier de la mise en commun des risques et d'une certaine prévisibilité des prestations. L'efficacité du système de retraite se trouve améliorée.

Tout comme certains employeurs qui attendent avec impatience de pouvoir implanter des RRPCs qui ont déjà été négociés, le CPQ suivra avec intérêt les développements à venir pour ce qui est de la finalisation du cadre réglementaire sur les RRPCs au Québec. Nous demeurons évidemment toujours disponibles pour participer à ces travaux.