



PAR COURRIEL

Montréal, le 2 novembre 2020

Monsieur Jean-François Simard
Député de Montmorency
Président, Commission des finances publiques
Édifice Pamphile-Le May
1035, rue des Parlementaires, 3^e étage
Québec (Québec) G1A 1A3
cfp@assnat.qc.ca

**Objet : Consultation sur le projet de loi n° 68 : Loi visant principalement à permettre l'établissement de régimes de retraite à prestations cibles (PL 68)
Commentaires de PBI Conseillers en actuariat Itée**

Aux membres de la Commission des Finances publiques,

Nous désirons vous faire part de nos principaux commentaires dans le cadre de votre analyse du PL 68. Ceux-ci se veulent constructifs et visent à permettre aux membres de concilier les principes théoriques aux enjeux présents en pratique.

Présentation sommaire de PBI Conseillers en actuariat Itée

PBI Conseillers en actuariat Itée (PBI) est une firme de conseillers en actuariat œuvrant particulièrement dans le domaine des régimes de retraite. Notre clientèle se compose principalement de comité de fiduciaires/de retraite, de communautés religieuses ainsi que de syndicats et d'associations.

Notre firme se démarque des autres firmes, d'une part, par notre implication active au niveau de la gouvernance et de l'investissement responsable et, d'autre part, par le fait que nous avons développé des stratégies particulières de gestion de risques. Une partie importante de notre clientèle est composée de régimes à prestations déterminées pour lesquels les risques sont entièrement assumés par les participants, dont la majorité des régimes de retraite par financement salarial (RRFS) existants au Québec, certains des régimes de retraite à cotisations négociées (RRCN) et plusieurs régimes interentreprises hors Québec dont les règles de financement s'approchent beaucoup des régimes de retraite à prestations cibles.

Nous avons également participé, depuis maintenant 30 ans, à plusieurs commissions parlementaires, dont celles des dernières années relatives aux modifications de l'encadrement législatif des régimes de retraite¹.

¹ Nous avons été impliqués au niveau de la commission parlementaire relative au rapport D'Amours en 2013, aux commissions des projets de loi n° 3 (secteur municipal), n° 57 (secteur privé), n° 34 (régimes à cotisations négociées) et n° 75 (secteur universitaire). Nous avons également participé à un comité technique spécial sur les RRFS formé par Retraite Québec.



La portée du PL 68

Le PL 68 introduit le principe des Régimes à prestations cibles (RPC) dont la principale caractéristique est de permettre la possibilité de réduire des droits, ce qui inclut la rente versée à un retraité ou à un bénéficiaire, comme moyen d'équilibrer la santé financière des régimes.

Cette approche constitue une nouveauté et une différence par rapport au concept de droits acquis prévalant (sauf exception) dans la *Loi sur les régimes complémentaires de retraite* (Loi RCR). Au Québec, le concept de RPC existe déjà, mais a une portée très limitée dans le secteur des pâtes et papiers.

L'autre grande caractéristique du RPC est le fait que la cotisation de l'employeur devient fixe ou prédéterminée alors que les participants sont responsables du « solde du coût » (via un ajustement à leurs droits ou cotisations).

Un RPC fait partie de la famille des régimes à prestations déterminées et permet nécessairement une meilleure efficacité de l'épargne-retraite que les REER ou les régimes à cotisation déterminée (CD). La mutualisation des risques relatifs à la survie et au rendement procure des avantages indéniables.

Cela dit, le succès d'un RPC est directement lié à la mise en place de saines politiques de prestations (objectif retraite), de financement et de gouvernance. Ces sujets sont complexes et si ceux-ci ne sont pas correctement encadrés, l'efficacité du régime risque alors d'être fortement réduite et une iniquité intergénérationnelle pourrait en résulter. Nous apporterons nos recommandations au niveau de ces trois politiques.

En termes d'objectif-retraite, la stabilité et la prévisibilité de la rente, de même que la protection du pouvoir d'achat, sont des facteurs d'une haute importance pour les retraités. Advenant une trop grande variabilité de sa rente, un retraité devra « gérer » lui-même une « réserve pour éventualité », à partir de son revenu de retraite, afin de maintenir son rythme de vie (par exemple, les dépenses de consommation seront réduites par le retraité pour gérer ce risque éventuel). Dans ce contexte, un RPC bien conçu, sera un outil largement supérieur à ceux découlant de la mise en place de REER ou de régimes CD. Un RPC mal conçu ou dont le niveau de variabilité de la rente versée est très élevé ne procurera pas nécessairement cet avantage. De plus, sous cet aspect, la supériorité des régimes PD pour lesquels la rente ne peut être réduite est évidente et nous supportons donc entièrement l'approche du PL 68 de ne pas permettre leur conversion en RPC.

Nous ne pouvons être contre la mise en place d'un nouveau type de régime visant à améliorer les outils dont disposeront les travailleurs afin de bénéficier d'une retraite plus adéquate.

Cela dit, nous sommes d'avis que seule une clientèle limitée² trouvera son compte avec ce type de régime et qu'une communication claire et objective devra être faite voulant que les RPC ne viennent pas se substituer en termes d'efficacité aux régimes PD traditionnels et aux RRFS.

² Par exemple, les groupes d'une certaine importance cotisant actuellement à des REER ou des CD et dont le niveau de cotisation/objectif retraite ne contiennent pas le principe d'indexation post-retraite. Il n'est cependant pas évident que les promoteurs des régimes d'accumulation seront enclins à complexifier leur approche et alourdir leur fardeau administratif pour se diriger vers des PC. Il est à se demander si ce ne sont pas plutôt les promoteurs de régime PD qui y verront un outil facilitant leur désengagement envers leur régime PD actuel (le conflit sera potentiellement moins grand avec leur employé d'opter pour un RPC que de se diriger vers un régime CD).



La structure du PL 68

Le PL 68 prévoit que les objectifs retraite seront encadrés par la législation et devront être spécifiquement prévus au texte du régime, ne laissant aucune latitude au comité de retraite. Nous sommes en accord avec cette approche qui permettra d'identifier avec plus de clarté les « règles du jeu » (prestations cibles, financement et réduction/rétablissement des droits).

Le niveau visé de la provision de stabilisation requise est d'une grande importance. Un niveau trop bas cause une insécurité plus grande au niveau de la prestation versée alors qu'un niveau trop élevé entraîne une iniquité intergénérationnelle potentiellement importante. En effet, une provision élevée stabilise les prestations, mais a pour effet de réduire la cible visée. L'effet net d'une provision de stabilisation trop élevée est donc un abaissement inéluctable des prestations pouvant créer une iniquité intergénérationnelle.

Nous comprenons que le niveau de la provision sera fonction de celle applicable dans le secteur privé. Une provision de l'ordre de 15 % à 20 % sera donc normalement applicable. Avec un tel niveau de provision, le RPC demeurera capitalisé à 100 % dans 85 % des cas. La surcapitalisation par le versement de cette cotisation spéciale en sus de celle requise pour capitaliser le régime cible servira alors à compenser les périodes moins fastes (passées et futures). Certes, la probabilité que les objectifs ne puissent être capitalisés subsiste (15 % des situations), mais une sous-capitalisation temporaire ou conjoncturelle peut aussi être observée dans le cadre de la vie « normale » du régime. Dans un tel cas, le PL 68 prévoit que les droits peuvent être réduits. Pour rétablir les droits réduits, le PL 68 prévoit que la provision de stabilisation doit être entièrement rebâtie. Cette exigence nous apparaît trop contraignante et sujette à créer une iniquité lorsqu'il s'agit d'une sous-capitalisation temporaire, car les prestations des participants actifs ne seront pas touchées ultimement alors que les retraités auront perdu du revenu de retraite.

Au niveau des prestations, un RPC se verra fort limité dans sa conception. En fait, en interdisant les règles de retraite basée sur le service et l'indexation post-retraite, les régimes seront conçus pour « maximiser » la rente viagère, ce qui est moins efficace fiscalement³. Nous nous questionnons sur le bien-fondé d'exclure l'indexation post-retraite de la cible permise. Ce bénéfice est un des plus importants et il est très demandé par les participants. C'est aussi le seul qui permet à un régime de verser une rente correspondant à un remplacement de revenu « plus déterminé » (en %) au cours de la retraite. La dégradation du pouvoir d'achat à la retraite a des conséquences importantes sur le niveau de vie et l'économie en général. Mais dans la mesure où la cible est déterminée pour chaque régime, pourquoi ne pas laisser ce choix? Quitte à baliser l'indexation maximale pouvant être accordée. De plus, une telle disposition a une très grande utilité dans un contexte où l'on devrait réduire les droits des retraités : la rente de base pourrait alors être maintenue au niveau acquis et le régime pourra suspendre l'indexation future dans un premier temps.

Au niveau de la gestion des régimes RPC et de la composition des comités de retraite, il serait approprié, compte tenu des caractéristiques des régimes RPC, que les comités soient composés au minimum pour moitié de représentants des participants et de deux membres indépendants.

³ Le niveau de la rente viagère réduit la marge REER contrairement aux dispositions accessoires d'un régime qui ne l'influencent pas.



Modifications touchant les municipalités

Le PL 68 prévoit que les RPC et RRFS pourront voir le jour pour un employeur du secteur municipal ou universitaire.

Nous ne recommandons pas de baliser la cotisation d'un employeur à 55 % des cotisations versées. Il faut revenir à la base et se souvenir que les RPC et RRFS prévoient, conceptuellement, une cotisation fixe ou prédéterminée pour l'employeur dans le texte du régime. Sans doute le législateur veut-il introduire un partage maximal de coût en lien avec la logique du partage de 50 % - 50 % prévu par la Loi 15 pour le secteur municipal.

Avec respect, cette approche nous apparaît difficilement justifiable étant donné les règles de financement très différentes qui s'appliquent aux régimes PD qui sont sujets à la Loi 15 et les engagements financiers additionnels que les municipalités peuvent supporter selon ces régimes traditionnels.

En effet, plutôt que de verser une cotisation fixe ou prédéterminée comme dans un RPC ou un RRFS, dans les régimes PD Ville, les municipalités sont responsables de :

- 50 % des cotisations d'exercice (variables, donc inclut le risque de démographie/perspectives plus sombres, etc.);
- 50 % des cotisations de stabilisation qui varient aussi selon la cotisation d'exercice;
- S'ajoutent 50 % des cotisations requises pour combler les déficits techniques;
- Aucun plafond n'est applicable aux diverses cotisations (qui correspondent au coût actuariel).

Ainsi, au niveau fiscal et comptable, pour établir la taxation des citoyens, les régimes PD Ville nécessitent des calculs actuariels impliquant donc la variabilité et les risques de manque à gagner. Un RRFS, comme confirmé par les représentants du MAMH, est comptabilisé selon les règles d'un régime à cotisation déterminée. Rappelons que le concept de partage de coût de la Loi 15 ne trouve pas application dans le contexte d'un régime à cotisation déterminée parrainée par une municipalité en raison du fait que la contribution patronale est fixe et prédéterminée et ne fait pas varier la taxation. Pourquoi s'appliquerait-il alors à un RRFS?

RRFS interentreprises

Le libellé actuel de la Loi RCR fait en sorte que Retraite Québec exige que les retraités des employeurs qui cessent leur activité soient « sortis » du régime. Le régime doit alors obligatoirement acheter une rente auprès d'un assureur. Le contexte économique actuel a comme conséquence que les rentes achetées peuvent être moindres que la rente versée et que le retraité ne bénéficiera plus dans le futur de son indexation cible capitalisée. Ce constat demeure même si la capitalisation du régime est d'environ 170 %, car les règles applicables lors d'un retrait d'employeur sont celles sous la base de terminaison de régime.

Le PL 68 est clair sur le fait qu'un RPC interentreprises a la possibilité de garder ses participants orphelins. Pourquoi n'en serait-il pas de même pour les RRFS interentreprises?

Retraite Québec a déjà souligné qu'une telle approche serait inacceptable pour un RRFS étant donné qu'advenant la survenance d'un déficit sur base de capitalisation, seuls les participants actifs supporteraient le coût, et qu'il serait alors inadéquat d'accroître ce niveau de support pour des orphelins (rappelons toutefois ici que la probabilité d'occurrence d'un déficit dans un RRFS est très faible en raison de l'importante réserve d'indexation obligatoire et est inférieure à celle pour un RPC découlant du PL 68).

Nous ne partageons pas ce point de vue et à la lumière des dispositions prévues au PL 68, nous demandons que les RRFS bénéficient du même traitement qui sera applicable aux RPC.

En support de notre demande, il faut mettre en perspective ce que le PL 68 prévoit pour un RPC en cas d'insuffisance de cotisation :

« 146.77. L'insuffisance des cotisations relative aux services reconnus à la date de l'évaluation doit être comblée par l'application, selon ce que prévoit le régime, de l'une des mesures de redressement suivantes ou d'une combinaison de celles-ci :

1° une augmentation des cotisations salariales ou l'établissement de telles cotisations, si le régime est non contributif;

2° une augmentation de la cotisation patronale;

3° une réduction des prestations liées aux services reconnus à la date de l'évaluation. »

(nos soulignés)

Un RPC a donc le choix de réduire des droits ou encore de prévoir une augmentation des cotisations, ou une combinaison de ces approches.

Qu'en est-il pour un RRFS? Selon la réglementation applicable, voici ce qu'il y est prévu (soulignons que l'option 1 s'applique d'office) :

1° utilisation, dans un premier temps, de la réserve d'indexation cible capitalisée :

- Cette réserve est capitalisée par une cotisation de l'ordre de **50 %⁴ de la cotisation d'exercice**;
- La capitalisation du RRFS se fait en visant une **cible d'indexation** avant et après la retraite pour tous les participants (actifs et retraités);
- L'objectif cible de retraite est donc réduit en priorité pour financer les déficits, si cette réserve n'est pas pleine, aucune indexation future n'est donc accordée;
- L'option de **réduire les droits cibles** de tous les participants, dont les retraités, est donc la première à être utilisée dans un RRFS;
- Le plan de redressement d'un RRFS doit prévoir que si l'expérience s'améliore, la réserve d'indexation est rebâtie en priorité.

2° une augmentation des cotisations salariales ou l'établissement de telles cotisations, si le régime est non contributif;

3° une réduction des droits futurs;

4° une augmentation de la cotisation patronale.

Certes, la réduction des droits acquis **de base** dans un RRFS n'est pas possible, mais en n'octroyant pas **l'indexation cible capitalisée** dont la valeur correspond à plus de 35 % de la valeur des droits cibles d'un membre pour lesquels il verse une cotisation et sur lesquels il compte pour planifier sa retraite, le participant (dont le retraité) n'a pas la rente prévue « cible » et financée non plus. C'est une réduction d'office de la cible dans un RRFS plutôt qu'une possibilité.

⁴ Cette réserve peut même être de l'ordre de 100 % pour un régime ne couvrant que de nouveaux employés très jeunes.



En fait, il nous apparaît évident que si un RPC opte pour le financement d'un déficit par des cotisations salariales spéciales (ce que le PL 68 offre comme option), le risque supporté par un membre actif (de verser de telles cotisations) dans un RPC sera supérieur à celui qu'il supporte dans un RRFS.

De plus, en ce qui concerne les insuffisances de cotisation pouvant être constatées pour le service futur, les règles prévues au PL 68 sont les mêmes que celles applicables aux RRFS.

Sommaire de nos recommandations

1. Conversion de régime PD en RPC

Nous sommes d'accord avec l'interdiction proposée et recommandons de maintenir cette approche.

2. Prestations cibles – Option additionnelle

Ajout de l'indexation post-retraite, quitte à baliser celle-ci (p. ex. maximum annuel).

3. Rétablissement des droits

Ne pas exiger que la réserve de stabilisation soit pleinement constituée pour rétablir les droits (quitte à instaurer un niveau plancher).

4. Gouvernance

50 % des membres du comité de retraite doivent être nommés par les participants. Le comité devrait contenir deux membres indépendants. La présence d'expert dans le domaine serait à privilégier.

5. Secteur municipal

Abolir le concept de partage de 55 % pour un RPC ou un RRFS.

6. RRFS interentreprises

Appliquer les dispositions de l'article 146.87 aux RRFS interentreprises et tel que proposé pour les RPC.

Nous vous remercions pour cette opportunité d'offrir nos commentaires et nous demeurons disponibles afin de répondre à toute question complémentaire que les membres de la Commission des Finances publiques pourraient avoir.

Pierre Bergeron
Associé, Conseiller principal

Stéphan Lazure
Associé, Conseiller principal

- c. c. M. Éric Girard, ministre des Finances
M. André Fortin, porte-parole de l'opposition officielle en matière de finances publiques
M. Vincent Marissal, porte-parole du deuxième groupe d'opposition en matière de finances publiques
M. Martin Ouellet, porte-parole du troisième groupe d'opposition en matière de finances publiques