



ACPM | ACARR

The Association of Canadian Pension Management

L'Association canadienne des administrateurs de régimes de retraite

CFP- 008M
C.P. – PL 68
Régimes de
retraite à
prestations cibles

30 octobre 2020

**Mémoire de l'ACARR présenté dans le cadre
de la consultation publique sur le projet
de loi n° 68 :**

***Loi visant principalement à permettre
l'établissement de régimes de retraite
à prestations cibles***



COORDONNÉES DE LA PERSONNE-RESSOURCE DE L'ACARR

M. Ric Marrero

Chef de la direction

Association canadienne des administrateurs de régimes de retraite

1255, Bay Street, Suite 304

Toronto (Ontario) M5R 2A9

Tél. : 416-964-1260, poste 223

Courriel : ric.marrero@acpm.com

Site Web : www.acpm.com

TABLE DES MATIÈRES

AVANT-PROPOS	1
INTRODUCTION	2
1. PRINCIPE D'ÉQUITÉ	2
2. RÉTABLISSEMENT DES PRESTATIONS	3
3. ACHATS DE RENTES EN COURS D'EXISTENCE	4
4. MODIFICATIONS ET TERMINAISONS DE RÉGIMES À PRESTATIONS CIBLES	5
5. ACQUITTEMENT À LA TERMINAISON D'UN RÉGIME À PRESTATIONS CIBLES	5
6. RÉGIMES RELEVANT DE PLUS D'UNE AUTORITÉ GOUVERNEMENTALE	6
7. MISE EN PLACE D'UN RÉGIME À PRESTATIONS CIBLES DISTINCT	6
8. TRANSFORMATION DE RÉGIMES DE RETRAITE EXISTANTS	7
9. RENTES VIAGÈRES À PAIEMENTS VARIABLES	8
CONCLUSION	8

AVANT-PROPOS

L'ASSOCIATION CANADIENNE DES ADMINISTRATEURS DE RÉGIMES DE RETRAITE (« ACARR »)

L'ACARR est un organisme national sans but lucratif qui agit à titre de porte-parole informé des promoteurs et des administrateurs de régimes, ainsi que de leurs fournisseurs de services connexes afin de militer en faveur d'une amélioration du système de revenu de retraite au Québec et au Canada. Nos membres représentent au-delà de 400 organismes et des régimes de retraite comptant plus de trois millions de participants.

L'ACARR se fonde sur les principes suivants dans l'élaboration de ses politiques visant à appuyer l'établissement d'un système de revenu de retraite efficace et viable au Canada :

La diversification grâce à des options volontaires/obligatoires et publiques/privées

Le système de revenu de retraite du Canada devrait comprendre un amalgame approprié de composantes du troisième pilier, à caractère volontaire, et de composantes des premier et deuxième piliers, à caractère obligatoire.

Une couverture provenant du troisième pilier

En matière de revenu de retraite, on devrait favoriser une couverture provenant du troisième pilier, qui jouerait un rôle important et continu au sein du système de revenu de retraite du Canada.

Un revenu suffisant, offrant la sécurité

Les composantes du système de revenu de retraite du Canada devraient, ensemble, permettre aux Canadiens de bénéficier d'un revenu de retraite suffisant, leur offrant la sécurité.

L'abordabilité

Les composantes du système de revenu de retraite du Canada devraient être abordables tant pour les employeurs que pour les employés.

L'innovation dans la conception des régimes

Le système de revenu de retraite du Canada devrait favoriser l'innovation en ce qui a trait à la conception des régimes du troisième pilier.

L'adaptabilité

Le système de revenu de retraite du Canada devrait être en mesure d'évoluer en fonction des circonstances, sans que d'importantes modifications législatives soient nécessaires.

L'harmonisation

Les lois et les règlements sur les régimes de retraite du Canada devraient être harmonisés.

INTRODUCTION

Nous vous écrivons afin de vous faire part des commentaires de l'Association canadienne des administrateurs de régimes de retraite (« ACARR ») concernant le projet de loi n° 68 : *Loi visant principalement à permettre l'établissement de régimes de retraite à prestations cibles*.

L'ACARR tient dans un premier temps à saluer l'introduction du projet de loi n° 68 et l'expansion du concept des prestations cibles au Québec. Ce projet de loi constitue une avancée importante pour la préservation et l'amélioration du système de retraite au Québec.

Depuis ses débuts, l'ACARR promeut la flexibilité et l'innovation dans la conception des régimes de retraite afin d'apporter des solutions aux enjeux significatifs auxquels est confronté le système de retraite au Québec et de mieux répondre aux besoins des Québécois.e.s en matière de sécurité financière à la retraite. L'ACARR invite régulièrement les différents gouvernements au Canada à faciliter la création de nouveaux régimes de retraite dont les caractéristiques sont susceptibles d'encourager la participation des travailleurs et travailleuses à un régime. Dans les conclusions d'une étude réalisée en 2012, l'ACARR identifiait déjà les régimes à prestations cibles comme une solution viable qui devrait être autorisée par la législation en matière de régimes de retraite :¹

[N]ous croyons que les régimes [à prestations cibles] sont en mesure d'occuper une place importante dans les solutions aux enjeux auxquels le système canadien de revenu de retraite est désormais confronté, notamment la couverture des régimes et le caractère adéquat du revenu de retraite. Nous exhortons les gouvernements à prendre sans tarder les mesures nécessaires pour que les régimes [à prestations cibles] à employeur unique puissent être offerts aux travailleurs canadiens, et ce, dans le but de bonifier le système canadien de revenu de retraite.

L'ACARR encourage donc fortement l'Assemblée nationale à adopter le projet de loi n° 68. Nous souhaitons toutefois porter à l'attention des parlementaires certaines recommandations qui permettraient d'améliorer le cadre juridique proposé pour les régimes à prestations cibles et de favoriser davantage l'adoption du concept au Québec.

1. PRINCIPE D'ÉQUITÉ

(a) En cas d'insuffisance des cotisations

En cas d'insuffisance des cotisations pour les services reconnus à la date de l'évaluation actuarielle, le projet de loi no 68 énonce que les mesures de redressement enchâssées dans le texte du régime peuvent prévoir une hausse des cotisations salariales, une hausse des cotisations patronales (sujette à une limite), une réduction des prestations liées aux services reconnus à la date d'évaluation ou une combinaison de ces mesures.

Dans le souci de maintenir un principe d'équité, il est prévu qu'aucune mesure de redressement ne pourra avoir pour effet de réduire, selon l'approche de capitalisation, la valeur des droits des

¹ Rapport de l'ACARR sur les régimes à prestations cibles, 30 mars 2012 : [https://www.acpm.com/ACPM/media/media/resources/7/media/AGR/Publication_FR/ACARR_Rapport_sur_les_regimes_a_prestations_cibles\(finale\).pdf](https://www.acpm.com/ACPM/media/media/resources/7/media/AGR/Publication_FR/ACARR_Rapport_sur_les_regimes_a_prestations_cibles(finale).pdf)

participants non actifs et des bénéficiaires dans une proportion supérieure à celle applicable à la valeur des droits des participants actifs qui sont accumulés à la date de l'évaluation actuarielle ayant constaté l'insuffisance des cotisations.

Dans sa forme actuelle, ce principe d'équité pourrait faire obstacle à la mise en place de mesures de redressement qui combindraient à la fois une réduction des prestations liées aux services reconnus et une hausse des cotisations salariales pour les participants actifs puisque l'effort de redressement de ces derniers serait plus important que celui des participants non actifs et des bénéficiaires.

Une autre approche pourrait être via l'attribution de l'insuffisance de cotisation en proportion de la valeur des droits des participants non actifs et des bénéficiaires par rapport à la valeur des droits de tous les participants. Il serait alors possible d'appliquer des mesures de redressement distinctes et équitables pour tous les participants en fonction de leur insuffisance de cotisation respective.

L'ACARR reconnaît l'importance d'instaurer un principe d'équité pour protéger les droits des participants non actifs et des bénéficiaires. Par contre, nous encourageons l'Assemblée nationale à ajuster le projet de loi de façon à permettre toute la flexibilité pour la mise en place de mesures de redressement appropriées.

(b) En cas d'affectation d'un excédent d'actif

Dans le souci de maintenir un principe d'équité, il est aussi prévu que l'affectation d'un excédent d'actif ne pourra avoir pour effet d'augmenter, selon l'approche de capitalisation, le passif relatif aux droits des participants non actifs et des bénéficiaires dans une proportion supérieure à celle applicable au passif des droits des participants actifs.

L'ACARR entrevoit deux problèmes potentiels avec cette règle :

- L'affectation de l'excédent d'actif à la réduction des cotisations salariales ne représente pas une hausse du passif. Donc, toute affectation d'une partie de l'excédent d'actif à cette mesure ne semble pas prise en compte dans le principe d'équité;
- Lorsque des retraités ont subi par le passé des coupures dans le versement de leur rente, le rétablissement des prestations doit avoir été effectué avant de pouvoir affecter un excédent d'actif. Il s'agit à notre avis d'une bonne mesure. Toutefois, les modalités de rétablissement n'obligent pas la compensation des retraités pour les sommes qu'ils n'ont pas reçues depuis la coupure. Les montants non versés représentent une vraie perte pour les retraités alors que les participants actifs ne subissent pas de perte réelle une fois que les prestations sont rétablies. Lors d'une affectation subséquente d'excédent d'actif, il devrait être possible de compenser les montants non versés en raison des rentes réduites avant d'appliquer les principes d'équité.

2. RÉTABLISSEMENT DES PRESTATIONS

Le projet de loi n° 68 prévoit que les prestations qui ont déjà fait l'objet d'une réduction peuvent être rétablies lorsque l'actif dépasse le passif par un montant au moins égal à la provision de stabilisation. Rappelons que la provision de stabilisation est fonction des paramètres de la politique de placement en vigueur. Avec un portefeuille de référence typique, la provision de stabilisation s'élève à environ 17% du passif.

On s'attend à ce que les mesures de redressement qui seront appliquées par les régimes à prestations cibles fassent en sorte de rétablir les prestations à la cible donc le degré de capitalisation à 100%. Cela pourrait donc prendre de nombreuses années avant que le régime ne présente une situation financière avec un degré de capitalisation qui dépasse 117% et les retraités qui auront vu leurs rentes réduites auront le temps de décéder avant que leurs rentes ne puissent être rétablies.

L'ACARR ne croit pas que ce soit nécessaire d'attendre que la provision de stabilisation soit complètement financée avant de rétablir les prestations. L'ACARR suggère que le rétablissement des prestations puisse être fait lorsque le degré de capitalisation excède 105% ou 110%, étant entendu que ce ratio minimum doit être maintenu après le rétablissement des prestations.

3. ACHATS DE RENTES EN COURS D'EXISTENCE

En vertu de la *Loi sur les régimes complémentaires de retraite* (« Loi RCR »), les rentes en cours de paiement peuvent faire l'objet d'un achat de rentes conformément à une politique d'achat de rentes. Dans le cas d'un régime à prestations cibles, plusieurs questions se posent étant donné que l'achat de rentes cristallise le montant de la rente achetée.

- Achète-t-on le montant de la rente en cours de paiement au moment de l'achat, ce qui pourrait créer des pertes pour le régime ? Achète-t-on plutôt une rente en fonction de la valeur des droits ?
- Qu'en est-il si la rente a été réduite par le passé et que le rétablissement des prestations n'a pas été effectué ?
- Brime-t-on le retraité en le privant d'un éventuel rétablissement des prestations ou d'une affectation future des excédents d'actif ?

L'ACARR est consciente que les achats de rentes représentent un outil de gestion de risque intéressant, mais cela ne doit pas se faire au détriment de l'équité dans un régime à prestations cibles où ce sont les participants qui ont assumé les risques.

L'ACARR suggère que l'achat de rentes en cours d'existence du régime soit effectué en fonction de la valeur des droits du retraité au moment de l'achat, comme c'est le cas lors d'une terminaison de régime.

L'ACARR suggère que les dispositions réglementaires concernant le contenu obligatoire des politiques d'achat de rentes stipulent les règles suivantes pour les régimes à prestations cibles afin d'assurer un traitement équitable :

- Le consentement individuel du retraité devrait être requis avant que le comité de retraité puisse acquitter les droits au moyen d'un achat de rentes ou d'un transfert;
- En plus du consentement individuel pour procéder à l'achat de rentes, le retraité devrait aussi avoir l'option de demander le transfert de la valeur de ses droits dans un véhicule autorisé.

4. MODIFICATIONS ET TERMINAISONS DE RÉGIMES À PRESTATIONS CIBLES

Le projet de loi n° 68 énonce que le texte d'un régime à prestations cibles devra interdire à l'employeur de modifier ou terminer le régime de façon unilatérale. L'ACARR comprend que le partage de risque accru entre les participants et employeurs dans un régime à prestations cibles se traduise par un plus grand degré de contrôle des participants sur la conception et l'avenir du régime. Toutefois, les employeurs et administrateurs qui seront appelés à gérer le processus de consultation de participants doivent pouvoir bénéficier de règles claires à cet égard ou ceux-ci pourraient faire face à des obstacles insurmontables dès que quelques participants s'opposent à la modification ou terminaison du régime.

L'article 146.45 de la Loi RCR proposé dans le projet de loi n° 68 ne répond pas à ce besoin de clarté et de flexibilité. Cet article, tel que rédigé, risque d'entraîner des litiges visant à faire invalider des modifications ou terminaisons qui auront été adoptées selon un processus qu'un participant pourrait juger inadéquat. Afin d'éviter ce type de problématique, la Loi RCR devrait au minimum préciser les règles suivantes :

- Toute modification requise pour se conformer à la législation peut être adoptée sans consultation.
- À moins que le régime ne prévoit un processus de consultation différent, toute modification ou terminaison devrait être présumée approuvée si moins de 30% des participants s'y sont opposés suite à la transmission d'un avis écrit².
- Les syndicats devraient pouvoir consentir au nom de tous les participants qu'ils représentent.

5. ACQUITTEMENT À LA TERMINAISON D'UN RÉGIME À PRESTATIONS CIBLES

En cas de terminaison d'un régime à prestations cibles, la valeur des droits des participants et des bénéficiaires dont le service de la rente est en cours de paiement ou suspendu à la date de terminaison devra être acquittée soit par l'achat d'une rente auprès d'un assureur avec la valeur allouée à leurs droits ou au transfert de cette même valeur dans un autre régime permis par la Loi RCR.

Nous comprenons que la valeur allouée à leurs droits à la date de terminaison sera la même, peu importe l'option d'acquittement qui sera choisie, et que celle-ci sera basée sur les hypothèses déterminées par règlement. Par contre, en utilisant l'expression « degré de solvabilité », l'ajout à l'article 66 proposé par le projet de loi semble déjà indiquer que la base retenue sera la base de l'Institut canadien des actuaires (« ICA ») sur les valeurs de transfert qui est déjà utilisée pour les régimes de retraite à prestations déterminées traditionnels.

L'ACARR souhaite réitérer sa position privilégiant un acquittement des droits en cas de terminaison sur la base des méthodes et hypothèses ayant servi pour l'approche de capitalisation tel que proposé à la sous-section 3570 des normes de pratique de l'ICA. Des discussions devraient avoir lieu avec l'ICA pour convenir de la meilleure approche à intégrer aux règlements.

² Pour d'autres exemples où le législateur a introduit un principe d'approbation similaire, voir les articles 146.33 à 146.36, 146.5, 196 et 311.1 de la Loi RCR.

6. RÉGIMES RELEVANT DE PLUS D'UNE AUTORITÉ GOUVERNEMENTALE

Nous sommes encouragés par l'ouverture dans le projet de loi n°68 concernant la création, sous certaines conditions, de régimes à prestations cibles multi-juridictionnels. La création de tels régimes est essentielle selon nous pour favoriser l'essor des régimes à prestations cibles. Les régimes à prestations cibles multi-juridictionnels seront plus attrayants pour les promoteurs (incluant les syndicats), ils réduiront les frais reliés à l'administration et ils auront aussi l'avantage de mettre en commun l'actif d'un plus grand nombre de participants, ce qui peut aider à améliorer la stabilité du régime et la sécurité des prestations.

Nous sommes toutefois préoccupés par l'absence de quelque principe que ce soit dans le projet de loi visant à encadrer les conditions qui pourraient être imposées par règlement. Il est important que les règles qui seront édictées par le gouvernement demeurent flexibles, équilibrées et applicables au plus grand nombre de régimes.

Dans le cadre de la rédaction du règlement, nous encourageons aussi le gouvernement à s'inspirer des principes qui sous-tendent la récente *Entente sur les régimes de retraite qui relèvent de plus d'une autorité gouvernementale* conclue entre les gouvernements du Québec, du Canada et de six autres provinces canadiennes. Nous voudrions notamment que l'enregistrement, le financement, le placement, l'administration et la surveillance d'un régime à prestations cibles multi-juridictionnel soient encadrés entièrement par la législation de l'autorité principale comme c'est présentement le cas pour les régimes traditionnels. Comme les mesures de redressement et de rétablissement des prestations concernent les droits individuels des participants, celles-ci pourraient continuer d'être encadrées par la Loi RCR à l'égard des participants québécois même lorsqu'un régime à prestations cibles est enregistré à l'extérieur du Québec.

7. MISE EN PLACE D'UN RÉGIME À PRESTATIONS CIBLES DISTINCT

Le projet de loi n° 68 prévoit qu'un régime à prestations cibles ne pourra contenir de dispositions propres à un régime à prestations déterminées (« PD ») reconnaissant du service antérieur à la date de mise en place du régime à prestations cibles. Cette approche soulève quelques problèmes d'application que nous vous invitons à corriger.

(a) Risque de terminaison forcée de régimes

Les promoteurs de régimes PD qui voudront migrer vers un régime à prestations cibles pour le service futur devront donc, en pratique, mettre en place un régime distinct. Dans le cadre réglementaire actuel, un régime de retraite qui ne permet plus l'accumulation de nouveaux droits risque d'être terminé par décision de Retraite Québec. Cet organisme a déjà publié une politique selon laquelle des exceptions pourraient être faites en certaines circonstances et on peut penser qu'un régime PD qui a été remplacé par un régime à prestations cibles pour le service futur se qualifiera comme une exception et ne sera pas terminé par Retraite Québec à moins que d'autres circonstances ne le justifient. Par contre, nous sommes préoccupés par le fait que ces exceptions demeurent accordées en vertu d'une politique administrative qui pourrait être modifiée à tout moment par Retraite Québec. Les conséquences d'une terminaison d'un régime PD peuvent être significatives pour un employeur, particulièrement si la terminaison entraîne une obligation de combler un important déficit de solvabilité.

Dans ce contexte, on peut présumer que les employeurs voudront plus de certitude, avant d'envisager l'option d'un régime à prestations cibles, sur le fait que le régime PD existant ne sera pas terminé par Retraite Québec. Une exception au pouvoir de terminaison de Retraite Québec devrait être confirmée par une mesure législative.

(b) Contraintes quant au partage des coûts associés au service passé

Une autre difficulté découle du fait que certains régimes PD prévoient un partage de coût avec les participants, y compris les coûts associés au service passé. Il est difficile d'entrevoir comment ce genre d'arrangement pourra être maintenu dans le contexte d'une migration vers un régime à prestations cibles, ce qui pourrait représenter un frein pour l'adoption d'un tel régime.

(c) Exigences administratives additionnelles

De plus, comme le régime à prestations cibles sera dans les faits un régime distinct, il faut entrevoir un dédoublement des exigences de conformité et de gouvernance (ex. évaluations actuarielles, déclarations annuelles de renseignement et frais afférents, comités de retraite, politiques de placement, politiques de financement, administration, etc.). La conséquence de ce dédoublement sera une augmentation non négligeable des frais généraux reliés à l'administration des régimes de retraite.

L'ACARR encourage l'Assemblée nationale à permettre la modification de régimes PD pour y ajouter un volet à prestations cibles plutôt que d'exiger la création d'un régime distinct, ou à tout le moins d'introduire des mesures administratives afin d'adresser ces problématiques.

8. TRANSFORMATION DE RÉGIMES DE RETRAITE EXISTANTS

Dans son rapport de 2012 sur les régimes à prestations cibles¹ et dans un rapport complémentaire en date du 8 septembre 2014³, l'ACARR énonçait ses recommandations quant à la conversion de régimes existants en régimes à prestations cibles. Dans ces rapports, l'ACARR encourage les gouvernements à adopter un cadre permettant la conversion des droits accumulés dans un régime PD ou dans un régime à cotisations déterminées (« CD ») en prestations cibles, car elle considère que des règles de conversion équilibrées constituent un élément clé de la croissance des régimes à prestations cibles au Canada.

L'ACARR est cependant consciente de la complexité et des inquiétudes quant à la conversion de droits accumulés dans un régime PD et comprend que le gouvernement s'est entendu avec les parties patronales et syndicales à ne pas la permettre dans ce projet de loi. En ce qui concerne la conversion des droits d'un régime CD en prestations cibles, l'ACARR croit qu'une telle conversion peut faciliter la planification de la retraite tout en mettant en commun les risques de longévité et de placement. L'ACARR appuie donc les dispositions du projet de loi n° 68 qui vont en ce sens.

³ Rapport complémentaire de l'ACARR sur les régimes à prestations cibles, 8 septembre 2014 : https://www.acpm.com/ACPM/media/media/resources/7/media/AGR/Publication_FR/Rapport-complementaire-de-l-ACARR-sur-les-regimes-a-prestations-cibles-sept8-14.pdf

9. RENTES VIAGÈRES À PAIEMENTS VARIABLES

L'ACARR est très heureuse de constater l'ajout d'une nouvelle option de décaissement collectif pour les régimes CD et les régimes volontaires d'épargne-retraite, soit la rente viagère à paiements variables.

Lors du dépôt de son budget en 2019, le gouvernement fédéral annonçait son intention de modifier la *Loi de l'impôt sur le revenu* (Canada) et ses règlements pour permettre la mise en place des rentes viagères à paiements variables et les rentes différées à un âge avancé. Ces options sont des outils additionnels offrant l'avantage de la mise en commun des risques d'investissement et de longévité durant la période de décaissement.

Le projet de loi n° 68 stipule que certaines exigences seront prévues par règlement, notamment quant à l'établissement du montant de la rente qui peut être constituée avec les sommes transférées, à son augmentation ou à sa diminution.

Considérant que les modifications à la *Loi de l'impôt sur le revenu* (Canada) et ses règlements ne sont toujours pas entrées en vigueur, nous invitons le législateur à faire preuve de prudence afin d'assurer une cohérence entre les règles qui seront adoptées et les mesures fédérales à venir.

CONCLUSION

Nous tenons à remercier l'Assemblée nationale de nous permettre de partager nos commentaires et suggestions concernant le projet de loi n° 68. Nous enjoignons l'Assemblée nationale et le gouvernement à poursuivre le dialogue au sujet des régimes à prestations cibles avec les différents intervenants dans les semaines à venir, et souhaitons que le gouvernement procède rapidement pour accommoder les promoteurs qui sont en attente de la législation pour appliquer des ententes négociées. Nous demeurons disponibles pour vous appuyer dans vos démarches en ce sens.