



THE CANADIAN
BAR ASSOCIATION
L'ASSOCIATION DU
BARREAU CANADIEN

CFP – 002M
C.P. – Rapport
D'Amours

Consultations particulières sur le rapport *Innovover pour pérenniser le système de retraite* (Rapport D'Amours)

**SECTION NATIONALE DU DROIT DES RÉGIMES DE RETRAITE
ET DES AVANTAGES SOCIAUX**

**ASSOCIATION DU BARREAU CANADIEN
Juin 2013**

AVANT-PROPOS

L'Association du Barreau canadien est une association nationale qui regroupe plus de 37 000 juristes, dont des avocats, des notaires, des professeurs de droit et des étudiants en droit dans l'ensemble du Canada. Les principaux objectifs de l'Association comprennent l'amélioration du droit et de l'administration de la justice.

Le présent mémoire a été préparé par la Section nationale du droit des régimes de retraite et des avantages sociaux de l'Association du Barreau canadien, avec l'aide de la Direction de la législation et de la réforme du droit du bureau national. Ce mémoire a été examiné par le Comité de la législation et de la réforme du droit et approuvé à titre de déclaration publique de la Section nationale du droit des régimes de retraite et des avantages sociaux de l'Association du Barreau canadien.

TABLE DES MATIÈRES

Consultations particulières sur le rapport *Innovier pour pérenniser le système de retraite* (Rapport D'Amours)

INTRODUCTION.....	1
COMMENTAIRES GÉNÉRAUX.....	1
A. Régimes volontaires d'épargne-retraite (RVER).....	2
B. Régimes à prestations cibles.....	2
I. RENTE LONGEVITE	3
II. LE PROCESSUS DE RESTRUCTURATION.....	3
III. NOUVELLE REGLE, DITE DE LA « CAPITALISATION AMELIOREE ».....	4
IV. DAVANTAGE DE LATITUDE AUX PARTENAIRES POUR PARTAGER LES COUTS.....	5
V. AUGMENTER LA FLEXIBILITE DU SYSTEME DE RETRAITE	5
VI. DECAISSEMENT DE SOMMES IMMOBILISEES	5
VII. ÂGE DE CONVERSION	6
VIII. RENTES ACHETEES AUPRES D'UN ASSUREUR	6
IX. REGIMES INTERENTREPRISES.....	7
X. REGIMES MULTI-JURIDICTIONNELS	7
XI. COMPTES DISTINCTS.....	8
XII. AUTRES REMARQUES	8
A. Complexité.....	8
B. Ententes avec les autres paliers de gouvernement ou organismes	8
XIII. CONCLUSION.....	8

Consultations particulières sur le rapport *Innover pour pérenniser le système de retraite* (Rapport D'Amours)

INTRODUCTION

La Section nationale du droit des régimes de retraite et des avantages sociaux de l'Association du Barreau canadien (la Section de l'ABC) est heureuse de pouvoir commenter le rapport déposé le 17 avril dernier par un comité d'experts présidé par M. Alban D'Amours (le rapport D'Amours). La Section de l'ABC regroupe des spécialistes du droit des régimes de retraite et des avantages sociaux de tout le pays, y compris des conseillers juridiques auprès d'administrateurs de régimes de retraite et d'avantages sociaux, d'employeurs, de syndicats, d'employés et de groupes d'employés, de fiducies et de compagnies d'assurance, d'experts-conseils en matière de retraite et d'avantages sociaux, ainsi qu'auprès de gestionnaires et de conseillers en matière de placements.

Nous sommes heureux de pouvoir contribuer à l'important travail que le Québec a entrepris sur la réforme des régimes de retraite.

COMMENTAIRES GÉNÉRAUX

La Section de l'ABC ne peut que saluer l'initiative gouvernementale de mandater des experts afin de se pencher sur l'avenir des régimes de retraite et du système de retraite québécois et d'ainsi susciter une réflexion qui s'impose.

Nous comprenons que le mandat d'origine du comité d'experts était de se pencher sur les régimes à prestations déterminées sous la surveillance de la Régie des rentes du Québec (la Régie) et que ce mandat a par la suite été élargi afin que ces experts analysent de façon plus globale l'avenir du système de retraite québécois et fassent des recommandations à cet égard.

Ceci étant dit, 15 des 21 recommandations du rapport D'Amours portent sur les régimes à prestations déterminées sous la surveillance de la Régie. Par ailleurs, le mandat du comité

d'experts excluait les régimes de retraite de la fonction publique québécoise qui sont sous la surveillance de la Commission administrative des régimes de retraite et d'assurances (la CARRA).

La Section de l'ABC croit qu'une réflexion profonde par des experts devrait également avoir lieu à l'égard des régimes de retraite de la fonction publique. Tel que mentionné dans le rapport D'Amours, environ 560 000 travailleurs de la fonction publique du Québec participent à l'un de ces régimes, ce qui représente près de 41% de l'ensemble des travailleurs québécois qui participent à un régime à prestations déterminées.

De plus, la Section de l'ABC est préoccupée par le sort des 2 411 000 travailleurs qui n'ont accès à aucun régime de retraite, qu'il soit à cotisation déterminée ou à prestations déterminées.

A. Régimes volontaires d'épargne-retraite (RVER)

Bien que la Section de l'ABC appuie l'introduction des RVER obligatoires, ceux-ci n'inciteront aucunement les employeurs à y contribuer.

Nous avons formulé certaines préoccupations quant à la façon de réaliser les objectifs du projet de loi no 80 (*Loi sur les régimes volontaires d'épargne retraite*)¹ déposé au cours de la 2^e session de la 39^e législature. La Section de l'ABC examinera le projet de loi no 39 présenté à l'Assemblée nationale le 8 mai dernier et sera heureuse de présenter ses commentaires, le cas échéant, sur ce nouveau projet de loi concernant les RVER.

B. Régimes à prestations cibles

La Section de l'ABC est d'accord avec le commentaire du comité d'experts à l'effet que les nouveaux modèles de régimes de retraite, dont les régimes à prestations cibles, peuvent répondre aux besoins des employeurs et des employés, dans un contexte de partage des risques entre employeurs et employés. La Section de l'ABC croit que la réflexion profonde présentement engagée concernant l'avenir du système de retraite québécois doit inclure l'introduction des régimes à prestations cibles car ils permettent d'offrir un régime de retraite

¹ Mémoire de la Section du droit des régimes de retraite et des avantages sociaux de l'Association du Barreau canadien intitulé : *Québec — Projet de loi no 80 Loi sur les régimes volontaires d'épargne-retraite : Mémoire présenté au ministre de l'Emploi et de la Solidarité sociale du Québec*, Octobre 2012. Disponible à <http://www.cba.org/ABC/memoires/PDF/12-55-fr.pdf>

flexible qui peut s'adapter selon les variations économiques du marché, du répondant et des membres. De plus, des modèles innovateurs de régime pourraient encourager certains employeurs à mettre sur pied de nouveaux régimes.

En sus de ce qui précède, la Section de l'ABC souhaite vous soumettre les commentaires qui suivent.

I. RENTE LONGEVITE

Contrairement à la Recommandation n° 14, qui prévoit un mécanisme encadré afin de permettre aux parties au régime de retraite de s'entendre sur certaines restructurations, la Recommandation n° 1 (création d'une rente longévité) ne prévoit pas un tel mécanisme encadré relativement à la mise en place de la rente longévité. La Section de l'ABC s'interroge notamment quant à l'impact de la mise en place de cette rente dans les cas où le régime de retraite à cotisation déterminée ou le REÉR collectif offert par un employeur du secteur privé est négocié avec une association accréditée et intégré à la convention collective. Dans bien des cas, les cotisations sont spécifiquement prévues à la convention collective. Les solutions présentées par le comité d'experts à la page 129 du rapport D'Amours risquent donc de ne pouvoir être implantées sans qu'une modification soit effectuée à la convention collective.

La rente longévité aurait potentiellement l'effet de réduire le Supplément de revenu garanti (la SRG) des travailleurs à plus faible revenu. Comme les travailleurs devront cotiser au fonds de la rente longévité (ce qui n'est pas le cas du SRG, à tout le moins directement), ces travailleurs se trouveront pénalisés.

II. LE PROCESSUS DE RESTRUCTURATION

La *Loi sur les régimes complémentaires de retraite* (la Loi RCR) permet actuellement à un employeur de modifier un régime de façon à réduire les engagements qui y sont prévus mais seulement à l'égard des services futurs, à moins d'obtenir le consentement individuel de chacun des participants visés. Ce consentement individuel doit être obtenu même en milieu syndiqué où le syndicat a habituellement le pouvoir de lier ses membres. Ces contraintes limitent le pouvoir de l'employeur de restructurer son régime même lorsqu'il est déficitaire ou que la survie de l'entreprise est en jeu.

Le comité d'experts propose que ces contraintes soient atténuées durant une période de 5 ans afin de permettre aux parties de réduire certains engagements de façon rétroactive sans qu'il ne soit nécessaire d'obtenir le consentement de chaque participant visé. Selon le comité d'experts, cette période permettrait de « recadrer les droits acquis » pour une période limitée.

Les conditions économiques mondiales et le ralentissement qui en résulte depuis plusieurs années ainsi que des changements démographiques importants nous obligent, en tant que société, à réfléchir sur l'ampleur et la portée juridique des droits acquis. Les tribunaux québécois et canadiens ayant à plusieurs reprises reconnus le principe de droits acquis dans un contexte d'emploi, le législateur québécois devra faire preuve de prudence dans l'élaboration de tout processus de restructuration affectant les droits acquis, et ce, notamment afin d'éviter des flous juridiques qui pourraient générer des litiges entre employeurs et syndicats ou employés.

En sus de ce qui précède, la Section de l'ABC soumet ce qui suit quant à la recommandation de « recadrer les droits acquis », laquelle s'inscrit dans un processus de négociation entre les parties :

1. Le processus de restructuration devra être soigneusement conçu afin qu'il ne puisse être invalidé, entre autres en raison d'une ingérence dans les relations de travail (le droit de négocier étant protégé par le droit d'association de la *Charte*).
2. Ce processus devra être adéquatement encadré afin qu'il ne résulte pas en conflits de travail inutiles.
3. Le droit unilatéral de l'employeur de réduire l'indexation, si maintenu suite à l'étude proposée ci-dessus, pourrait résulter en une certaine injustice à l'égard des régimes qui prévoient une telle indexation puisque que des régimes généreux mais n'offrant pas d'indexation ne seront pas affectés par cette mesure.
4. La très grande majorité des régimes privés, non syndiqués, n'ont pas d'indexation; le mécanisme de coercition n'aura donc aucun effet à l'égard de ces groupes.

III. NOUVELLE REGLE, DITE DE LA « CAPITALISATION AMELIOREE »

La Section de l'ABC s'interroge sur le traitement des lettres de crédit qui ont été fournies par certains employeurs conformément, notamment, à l'article 42.1 de la Loi RCR. Qu'advient-il de ces lettres de crédit compte tenu de la recommandation du comité d'experts à l'effet que la règle de solvabilité ne soit plus utilisée pour définir le financement des régimes et déterminer

les cotisations requises? Le droit d'un employeur d'utiliser une ou plusieurs lettres de crédit serait-il modifié afin de trouver application dans le contexte de la nouvelle règle, dite de la « capitalisation améliorée » ? La Section de l'ABC croit que la situation des lettres de crédit doit également être prise en compte dans le cadre de la présente réflexion sur l'avenir du système de retraite québécois.

IV. DAVANTAGE DE LATITUDE AUX PARTENAIRES POUR PARTAGER LES COÛTS

La Section de l'ABC comprend qu'afin de ne pas transférer systématiquement aux nouveaux travailleurs les coûts liés aux déficits des régimes de retraite, le comité d'experts recommande que la Loi RCR soit modifiée afin de permettre que le coût de certains déficits soit partagé entre tous les participants, y compris les retraités. Le comité d'experts ne mentionne toutefois pas si ce partage des coûts pourrait être imposé aux retraités ou si un processus d'opposition, tel que celui décrit à la Recommandation n° 14, devrait préalablement être suivi. Étant donné l'impact potentiel d'un tel partage de coûts pour les retraités, la Section de l'ABC croit que les nouvelles règles du jeu devront être claires à cet égard.

V. AUGMENTER LA FLEXIBILITE DU SYSTEME DE RETRAITE

Le rapport D'Amours préconise davantage de flexibilité quant au cadre juridique mais ne propose cependant pas de réduire la complexité et le fardeau administratif relatif aux régimes à prestations déterminées, ceci affectant plus particulièrement les régimes à prestations déterminées de plus petite taille. Par exemple, le rapport D'Amours propose d'imposer une politique de financement et une évaluation pour quantifier les risques. D'autres documents additionnels s'ajoutent, comme par exemple une politique sur les prestations, une politique sur l'achat de rentes (lorsque applicable) et une modification du règlement intérieur afin de prévoir les modalités de transfert entre compte des actifs et compte des retraités. La Section de l'ABC est préoccupée par l'impact que pourrait avoir un « fardeau administratif » encore plus lourd et contraignant sur les régimes, leur maintien et leur promotion.

VI. DECAISSEMENT DE SOMMES IMMOBILISEES

La Section de l'ABC appuie l'idée de permettre une plus grande accessibilité et flexibilité au niveau des sommes immobilisées.

Dans l'esprit du rapport D'Amours et en tenant compte des régimes gouvernementaux proposés, telle la rente longévité, les véhicules d'épargne-retraite doivent s'adapter afin d'en faciliter l'intégration dans leur ensemble. Ainsi un décaissement plus rapide des sommes immobilisées à compter de 60 ans permettrait le nivellement du revenu d'un individu qui décide de reporter les prestations du Régime de rentes du Québec et de la Sécurité de vieillesse. Le décaissement accéléré sera souhaitable surtout lorsqu'un individu a accès à une autre source de revenu advenant l'épuisement de son épargne personnelle à l'approche d'un âge plus avancé. La politique de décaissement à un âge plus jeune s'harmonise avec la nouvelle approche que préconise le rapport D'Amours et s'intègre bien avec la rente longévité.

Aussi, de nos jours, les retraités vivent plus longtemps, mais parallèlement, plusieurs vivent avec une invalidité découlant souvent d'une maladie grave. Le décaissement semblable au fond de revenu viager à même un régime à cotisation déterminée permettrait une plus grande flexibilité permettant de faire face à de tels évènements de la vie.

VII. ÂGE DE CONVERSION

L'âge de conversion obligatoire du régime enregistré d'épargne retraite pourrait être repoussé de 71 ans à 75 ans. Il s'agirait d'un incitatif au report de la retraite. Soulignons que les lois fiscales canadiennes et québécoises devront s'harmoniser avec les recommandations du rapport D'Amours et que le report de l'âge de 71 à 75 ans imposera une dépense fiscale additionnelle.

VIII. RENTES ACHETÉES AUPRES D'UN ASSUREUR

Présentement, la Loi RCR restreint les moyens pouvant être utilisés pour gérer les risques liés aux retraités en ne permettant pas, par exemple, le transfert de l'entière responsabilité du paiement des rentes au moyen de l'achat de rentes en service auprès d'un assureur en cours d'existence du régime. La Section de l'ABC appuie la recommandation du rapport D'Amours qui propose la possibilité de se dégager totalement du risque des retraités en acquittant les rentes par un achat auprès d'un assureur. Les rentes ainsi achetées devraient être pleinement garanties par Assuris, jusqu'à concurrence des limites prévues par cette société pour rentes individuelles. Il s'agit d'une façon de gérer la maturité des régimes de retraite et d'ainsi transférer les risques reliés à ces participants (longévité, placement, indexation, etc.).

IX. REGIMES INTERENTREPRISES

Le rapport D'Amours recommande de permettre d'acquitter les droits des « orphelins » dans les régimes interentreprises en proportion du degré de solvabilité du régime, mais ne précise pas comment sera déterminé le degré de solvabilité applicable à l'acquittement (par exemple, s'agit-il de celui applicable aujourd'hui ou plutôt de celui applicable au moment où l'employeur de « l'orphelin » s'est retiré du régime?). La Section de l'ABC est d'avis qu'une réflexion devrait avoir lieu à cet égard.

Par ailleurs, la Section de l'ABC croit que la situation des employeurs qui se sont joints à un régime interentreprises avant que la loi québécoise ne change pour requérir le paiement de la dette au régime lors du retrait de l'employeur nécessite une réflexion additionnelle. Dans le cas des régimes interentreprises multi-juridictionnels, les employeurs québécois qui participent à de tels régimes se retrouvent dans une situation différente de celle des employeurs qui n'ont pas d'employés québécois. La Section de l'ABC recommande que le gouvernement se penche sur le cas de ces régimes interentreprises et considère remettre en question l'obligation de paiement de la dette au régime lors du retrait de l'employeur.

X. REGIMES MULTI-JURIDICTIONNELS

La Section de l'ABC soumet qu'une réflexion devrait avoir lieu quant aux régimes multi-juridictionnels lors de la mise en œuvre de nouvelles mesures.

La Section de l'ABC croit que le gouvernement du Québec ne doit pas renoncer à des initiatives qui profiteront au système de retraite dans son ensemble pour la seule raison que les participants du Québec auraient des droits différents de ceux des autres provinces ou encore de ceux assujettis à la *Loi de 1985 sur les normes de prestation de pension*. Toutefois, le gouvernement, dans la mise en place de nouvelles mesures innovatrices, devrait tenir compte de la position difficile des employeurs qui ont des régimes multi-juridictionnels et des administrateurs de ceux-ci (ex. valeurs de transfert, coordination avec la rente longévité, réduction de droits). Ajoutons finalement que l'Entente multi-juridictionnelle pourrait devoir faire l'objet d'une révision afin de simplifier l'administration de ces régimes suite à l'application des recommandations du rapport D'Amours.

XI. COMPTES DISTINCTS

La Section de l'ABC appuie cette recommandation. Cependant, celle-ci devra être encadrée de façon adéquate dans la loi afin d'éviter les zones grises. Par exemple, que se passe-t-il en cas de fusion avec un régime qui ne prévoit pas de comptes distincts? Ou encore, si un retraité est réembauché et participe de nouveau au régime, y aurait-il une partie dans le compte des actifs et une partie dans le compte des retraités?

XII. AUTRES REMARQUES

A. Complexité

Le nouveau système de retraite impliquera que plusieurs travailleurs québécois devront faire ou modifier certains choix concernant la planification de leur sécurité financière à la retraite. Il faudra s'assurer que les gens comprennent bien les choix qui s'offrent à eux afin de pouvoir prendre des décisions éclairées. La Section de l'ABC recommande de mettre sur pied des séances de formation et de rendre disponible de la documentation explicative.

B. Ententes avec les autres paliers de gouvernement ou organismes

Certaines des recommandations formulées par le comité d'experts nécessiteront, notamment, des discussions entre la Régie et l'Institut canadien des actuaires afin de pouvoir être mises en œuvre. Par exemple, la nouvelle valeur de transfert impliquera de telles discussions. Il en est de même quant à l'impact fiscal de certaines mesures comme la rente longévité. Ceci soulève le problème général de l'appui du gouvernement fédéral qui sera nécessaire à la mise en place de plusieurs des recommandations du rapport D'Amours.

XIII. CONCLUSION

La Section de l'ABC apprécie la possibilité de commenter le rapport D'Amours. Nous saluons le travail important réalisé à ce jour sur la question de la réforme du système de retraite au Québec et nous voulons vous remercier d'avoir pris nos points de vue en considération.