

**Mémoire à la Commission des finances publiques sur le projet de loi no. 39 –
Loi sur les régimes volontaires d'épargne-retraite**

FÉDÉRATION DES CHAMBRES DE COMMERCE DU QUÉBEC

ASSEMBLÉE NATIONALE DU QUÉBEC

Le 4 septembre 2013

Introduction

Grâce à un réseau de près de 150 chambres de commerce et de 1 200 entreprises du Québec, la Fédération des chambres de commerce du Québec (FCCQ) représente plus de 60 000 entreprises et 150 000 gens d'affaires qui exercent leurs activités dans tous les secteurs de l'économie et sur l'ensemble du territoire. Nous constituons, de ce fait, le plus important réseau d'entreprises et de gens d'affaires au Québec.

Au cours des dernières années, la Fédération a participé à plusieurs groupes de réflexion et de travail sur les enjeux associés à l'épargne en prévision de la retraite et à la viabilité des régimes publics et privés de retraite. Rappelons que la FCCQ a participé aux travaux du :

- groupe d'experts canadiens sur les travailleurs âgés;
- groupe de travail québécois sur l'assouplissement des règles régissant l'atteinte de l'équilibre des régimes complémentaires de retraite dans le secteur privé;
- groupe de travail sur les régimes volontaires d'épargne-retraite.

La FCCQ reconnaît le bien-fondé de la mise en œuvre prochaine des régimes volontaires d'épargne-retraite (RVER) par le dépôt du projet de loi no. 39 – *Loi sur les régimes volontaires d'épargne-retraite*.

Dans un contexte où les québécois, comme les autres canadiens d'ailleurs, n'épargnent pas suffisamment en prévision de la retraite et que les programmes d'épargne-retraite offerts aux petites et moyennes entreprises ne rencontrent pas adéquatement leurs besoins, nous sommes d'avis que ce type de régime pourrait être efficace à long terme. Nous reconnaissons d'emblée que l'employeur ne soit pas obligé de cotiser au régime, ce qui facilitera l'intégration de ce type de régime. Nous remercions le gouvernement de nous donner l'opportunité de commenter ce projet de loi.

Dans le présent mémoire, la FCCQ s'attardera sur les points suivants afin de proposer des solutions qui permettront aux RVER de se démarquer des régimes de retraite déjà offerts sur le marché :

- Le caractère obligatoire du régime et le nombre d'employés requis
- Les options de placements
- Le coût du régime
- La responsabilité fiduciaire de l'administrateur
- Les obligations de l'employeur
- L'harmonisation du cadre législatif avec le reste du Canada

1. Le caractère obligatoire du régime et le nombre d'employé requis

Le projet de loi prévoit l'obligation d'offrir le régime à toute entreprise comptant 5 employés ou plus avec une année de service, si elle n'offre pas déjà un régime enregistré d'épargne-retraite (REÉR), un compte d'épargne libre d'impôt (CELLI) collectif ou un régime de pension agréé (RPA) à ses employés.

La majorité de nos membres, et plus particulièrement, les petites et moyennes entreprises, croient que la décision d'offrir ce régime devrait leur revenir et non de leur être imposée. Si le régime est attrayant, simple à administrer et peu coûteux, nous sommes d'avis que les entreprises qui ont ce besoin, prendront la décision de l'offrir. Par ailleurs, obliger une entreprise de 5 employés ou plus à offrir un tel régime lui impose une charge administrative très importante que le législateur ne semble pas bien reconnaître. Ces petites entreprises n'ont pas les ressources adéquates, entre autres, pour choisir un administrateur de régime et pour gérer les cotisations des employés. La plupart de ces entreprises doivent s'adjoindre les services externes de paie; alors l'ajout de la gestion de ces cotisations engendrera un coût additionnel indu.

C'est pourquoi, si le RVER devait être obligatoire, nous recommandons qu'il s'applique à des entreprises de 20 employés ou plus. Nous comprenons que cette recommandation permettrait à plus de 80 % des travailleurs visés d'être couverts par ce régime tout en offrant la possibilité aux petites entreprises désireuses de l'offrir sur une base volontaire.

Nous vous rappelons que la Loi C-25 établissant les régimes de pension agréés collectifs (RPAC) pour les secteurs de compétence fédérale prévoit le caractère volontaire du régime. Dans ce contexte, il est approprié de prévoir une harmonisation avec le régime fédéral.

L'article 41 du projet de loi réfère à la Loi sur les normes du travail pour définir un employé visé. Toutefois, la Loi sur les normes du travail semble référer à tout employé, qu'il soit à temps plein ou à temps partiel. À notre avis, le nombre minimum d'employés requis pour obliger un employeur à offrir un RVER devrait se référer à des employés qui travaillent au moins 25 heures en moyenne par semaine.

Dans son rapport, le Comité d'experts présidé par M. Alban d'Amours, indique que près de 2 millions de travailleurs n'ont pas accès à un véhicule d'épargne-collectif pour faciliter l'épargne en vue de la retraite. Dans une étude de la Régie de rentes du Québec,¹ pour le travailleur gagnant jusqu'à 33 000 \$ au moment de la retraite, les régimes d'état, incluant le supplément de revenu garanti, lui permettent d'obtenir un remplacement de revenu suffisant à la retraite. Selon cette étude, le besoin le plus flagrant d'épargne privée en vue de la retraite se situe pour des salaires de plus de 35 000 \$.

¹ Mémoire sur le Rapport d'Amours déposé à la Commission des finances publiques en juin 2013.

Nous prions le gouvernement de mettre l'emphase sur ce groupe d'employés. Un premier geste pourrait être de déterminer plus précisément le nombre de travailleurs ciblés afin de mieux cerner les besoins.

Si tous les efforts sont mis de l'avant pour favoriser ce groupe de travailleurs, la FCCQ serait prête à considérer la possibilité d'obliger les entreprises comptant, au moins 10 travailleurs à temps plein qui auraient un revenu annuel d'au moins 35 000 \$, à offrir le RVER.

Finalement, nous apprécions que le gouvernement ait suivi la recommandation du Comité D'Amours à l'effet de soustraire les employeurs qui offrent un compte d'épargne libre d'impôt (CELI) collectif à l'obligation d'offrir un RVER. Nous sommes d'avis que ce type de programme pourrait être mieux adapté aux besoins des entreprises qui comptent une bonne part de leur main-d'œuvre avec des salaires inférieurs à 35 000 \$, programme qui pourrait leur éviter de réduire leur supplément de revenu garanti à la retraite. D'ailleurs, l'annexe 1 que nous présentons démontre clairement que ces salariés sont assurés de recevoir au moins 60% de leur gain de travail total.

2. Les options de placements

L'article 24 du projet de loi stipule que le régime doit prévoir une option par défaut. De plus, selon ce même article, l'administrateur du régime pourra également offrir des options de placements à divers niveaux de risque et de rendement permettant à une personne prudente de créer un portefeuille de placements adapté à ses besoins. Dans les deux cas, ces options de placements devront satisfaire aux conditions prévues par règlement.

Actuellement, l'expérience d'employeurs avec des régimes de retraite à cotisations définies nous permet de faire les constats suivants :

- Un trop grand nombre d'options de placements crée énormément de confusion auprès des participants, les amenant à faire des choix qui ne sont pas toujours adaptés à leur profil d'investissement;
- Les administrateurs de régime déploient beaucoup d'énergie et d'argent à concevoir des programmes de communication pour aider les participants à choisir adéquatement leurs placements, coûts que doivent défrayer les participants et l'employeur;
- Malgré ces programmes de communication très élaborés, les participants ne sont généralement pas en mesure de faire des choix judicieux, souvent par manque de connaissance, d'intérêt et de temps.

Dans un contexte où le RVER devrait être simple à administrer et à communiquer et à faible coûts, la FCCQ recommande que les options de placements devraient se limiter à des fonds de

type « cycle de vie » au début du programme et que cette offre pourrait s'élargir avec le temps, selon la demande.

À cet effet, l'administrateur pourrait offrir 9 fonds à dates cibles, incluant un fonds retraite, pour couvrir les besoins des participants de 25 à 65 ans. L'option de placements par défaut serait alors le fonds avec une date de retraite à 65 ans.

La communication aux participants devrait mettre l'emphasis sur les concepts. D'une part, la Fédération croit que l'éducation économique et financière devrait revenir dans ces programmes scolaires, mais d'autre part, la Fédération offre au Gouvernement et à la Régie des rentes de pouvoir mettre sur son site à l'aide de sa mutuelle de formation des programmes d'information et de formation financière pour les employeurs et les employés de petites et moyennes entreprises.

3. Le coût du régime

L'article 26 du projet de loi mentionne que le RVER devra être peu coûteux et que les critères du caractère peu coûteux seront établis par règlement.

La FCCQ est d'avis que de légiférer le niveau des coûts ne serait pas une bonne chose et qu'il serait plutôt préférable de laisser le marché se livrer à une saine compétition.

À cet égard, nous recommandons que les critères ne soient pas trop restrictifs afin de favoriser cette libre concurrence. De plus, afin de faciliter la sélection d'un administrateur de régime par les employeurs, nous serions favorables à ce que la Régie des rentes du Québec rassemble les principales caractéristiques des différents RVER sur le marché, incluant les cédules de frais. Nous croyons que cet exercice aidera grandement les employeurs, qui n'ont pas généralement les connaissances nécessaires, à choisir l'administrateur du régime ou à le maintenir en place.

Nous demandons donc au législateur de se concentrer à créer un régime qui sera simple à administrer, offrant des options de placements faciles à communiquer et à choisir pour les participant, et ce, à des coûts inférieurs à ceux qui sont offerts actuellement sur le marché à l'égard de régimes de retraite plus complexes.

4. La responsabilité fiduciaire de l'administrateur

La FCCQ est heureuse de constater qu'en vertu de l'article 46 du projet de loi, l'employeur n'encourt aucune responsabilité découlant des actes ou des omissions de l'administrateur du régime. Pour la FCCQ, la responsabilité fiduciaire de l'administrateur du régime doit être clairement établie afin d'en dégager l'employeur.

Toutefois, le projet de loi ne semble faire aucune mention à l'effet que l'employeur serait dégagé de toute responsabilité quant au choix de l'administrateur du régime. Nous comprenons que

l'institution financière désirant mettre en place un RVER devra obtenir une licence de l'Autorité des marchés financiers et enregistrer un RVER auprès de la Régie des rentes du Québec.

Ces deux exigences devraient faire en sorte que l'employeur n'engage pas sa responsabilité advenant, par exemple, la faillite ou l'insolvabilité de l'administrateur du régime sélectionné.

Ainsi, la FCCQ recommande que l'article 46 du projet de loi soit modifié afin que l'employeur n'encourt également aucune responsabilité quant au choix et au suivi de l'administrateur du régime.

Nous aimerions vous rappeler que les employeurs, et davantage les petites entreprises, n'ont pas toujours l'expertise pour choisir adéquatement un administrateur de régime et convenir d'un contrat avec l'institution choisie. À cet égard, la FCCQ recommande l'élaboration d'un contrat-type afin de faciliter l'entente contractuelle entre l'employeur et l'administrateur du régime sélectionné.

5. Les obligations de l'employeur

Le projet de loi prévoit une série de tâches allouées à l'employeur pour le bon fonctionnement du RVER. Vous comprendrez que ces tâches additionnelles augmentent la charge administrative des employeurs.

Nous sommes d'accord avec le principe à l'effet que l'employé ne pourra modifier son taux de cotisation plus de deux fois dans une année et qu'il ne pourra recommencer à cotiser que le 1^{er} janvier de chaque année advenant sa décision de ne pas cotiser au cours d'une année donnée. À ce sujet, nous recommandons que le suivi auprès des participants quant à leur droit à recommencer à cotiser soit effectué par l'administrateur du régime et non par l'employeur. De plus, nous recommandons que le gouvernement mette à la disposition des employeurs des exemples de communication aux employés afin de faciliter la tâche des employeurs.

Finalement, nous portons à votre attention le paragraphe 2^o de l'article 42 qui oblige l'employeur à divulguer à ses employés sa relation d'affaires avec l'administrateur choisi. Dans un contexte où la loi stipule à l'article 22 que l'administrateur ne peut offrir des incitatifs à l'employeur afin de conclure un contrat, nous croyons que cette exigence est superflue et devrait être éliminée.

6. L'harmonisation du cadre législatif avec le reste du Canada

Selon les ententes entre le gouvernement fédéral et les provinces, chaque province peut établir son propre cadre législatif afin de permettre la mise en place des RVER.

Le gouvernement fédéral a déjà établi la Loi sur les régimes de pension agréés collectifs (RPAC) (loi C-25) pour les secteurs de compétence fédérale.

Comme nous l'avons mentionné précédemment, avec pour objectif de simplifier l'administration des RVER et d'offrir un régime au plus faible coût possible, la FCCQ recommande l'harmonisation du cadre législatif et réglementaire des RVER avec celui des RPACs applicable aux entreprises de juridiction fédérale et à ceux qui pourraient être instaurés dans les autres provinces, de façon à ce que les règles s'appliquent uniformément pour un employeur comptant des employés dans plusieurs provinces. De plus, cette harmonisation facilitera la mise en place de RVER pan-canadiens par les institutions financières.

Actuellement, les règles instaurées par le gouvernement fédéral et celles proposées dans le présent projet de loi québécois diffèrent à certains égards, telles que :

- Le caractère volontaire d'offrir le RPAC au fédéral avec le caractère obligatoire d'offrir le RVER pour les entreprises québécoises;
- Les règles d'immobilisation des cotisations des participants;
- Les règles pour changer le taux de cotisation des participants;
- Les règles pour le transfert individuel des comptes.

Nous sommes d'avis que l'économie d'échelle générée par cette harmonisation bénéficierait grandement aux participants et à toutes les entreprises québécoises et canadiennes.

Conclusion

La FCCQ est d'avis que le gouvernement doit adopter le projet de loi no. 39 – *Loi sur les régimes volontaires d'épargne-retraite*. Comme nous l'avons exprimé dans ce mémoire, nous demandons au gouvernement d'apporter les améliorations proposées. Nous croyons que ce « projet de loi amélioré » permettra aux RVER d'accomplir les objectifs visés au départ, i.e. un régime attrayant, simple à administrer et peu coûteux, et de favoriser une plus grande épargne de la part des travailleurs québécois en vue de la retraite.

ANNEXE 1

Contribuables susceptibles de subir une diminution importante de leur revenu à la retraite

Les données 2008 publiées par le ministère des Finances et de l'Économie en 2011 donne le portrait suivant de la répartition des contribuables par grandes tranches de revenu :

- 60 % des contribuables québécois gagnent moins de 33 000\$ par année;
- 20 % des contribuables gagnent entre 33 000 et 52 000\$ annuellement;
- 20 % des contribuables gagnent plus de 52 000 \$ par année.

La Commission nationale sur la participation au marché du travail des travailleurs expérimentés de 55 ans et plus a démontré que les personnes qui gagnent 30 000 \$ ou moins par année sont assurés de recevoir un revenu de retraite représentant au moins 60% de leurs gains totaux de travail. Ces travailleurs n'ont pas besoin d'une protection additionnelle sous forme d'une augmentation du niveau d'épargne en prévision de la retraite (par exemple d'une majoration au-delà de 25 % du niveau de rente du RRQ) :

- Ils n'ont pas, de toute façon, les moyens d'économiser davantage;
- Les revenus marginaux qu'ils pourraient retirer d'un régime de retraite légèrement amélioré seraient presque annulés par les pertes du Supplément de revenu (Supplément associé à la pension de la sécurité de la vieillesse).

Cela touche 60 % des contribuables québécois.

S'il faut intervenir, notamment par le régime volontaire d'épargne retraite, c'est principalement pour les contribuables qui gagnent entre 33 000 \$ et 70 000 \$ par année (au maximum 35 % des travailleurs québécois). Ces personnes n'économisent pas suffisamment en prévision de la retraite et le RRQ ne remplacera que 25 % de leur revenu de travail, et même moins. Il est donc important que ces travailleurs accumulent une épargne personnelle afin d'améliorer leur situation financière à la retraite.

Quant aux contribuables qui gagnent plus de 70 000 \$ par année, on peut raisonnablement considérer qu'ils ont les moyens de pourvoir eux-mêmes à leur épargne retraite.

Françoise Bertrand
Fédération des chambres de commerce du Québec.

