



**VERS UN MEILLEUR FINANCEMENT DES RÉGIMES DE RETRAITE
À PRESTATIONS DÉTERMINÉES**

**Commentaires du Conseil du patronat du Québec
dans le contexte de la consultation de la
Régie des rentes du Québec
sur un nouveau cadre de financement des régimes à prestations déterminées**

CPQ – Août 2005

Dépôt légal
Bibliothèque nationale du Québec
Bibliothèque nationale du Canada
3^e trimestre 2005



PRÉSENTATION

Le Conseil du patronat du Québec (CPQ) est une association à but non lucratif qui regroupe la plupart des associations sectorielles patronales présentes au Québec ainsi que plus de 300 entreprises parmi les plus importantes. Il représente ainsi les employeurs de la vaste majorité de la main-d'œuvre québécoise.

C'est par son entremise que le milieu des affaires fait entendre sa voix auprès de la société, des gouvernements et des diverses instances, et sensibilise le public en général aux besoins des entreprises québécoises afin qu'elles puissent mieux assumer leur mission première, soit celle de créer la richesse nécessaire à l'amélioration du niveau de vie de toutes les Québécoises et de tous les Québécois.

Vers un meilleur financement des régimes de retraite à prestations déterminées

Commentaires du Conseil du patronat du Québec
dans le contexte de la consultation de la
Régie des rentes du Québec sur un nouveau cadre de
financement des régimes à prestations déterminées

INTRODUCTION

La conjoncture financière depuis 2001 a porté atteinte à la solvabilité de plusieurs régimes de retraite à prestations déterminées. Le Conseil du patronat du Québec (CPQ) est d'avis qu'il faut se préoccuper de cette situation, car elle nuit à la sécurité des prestations ainsi qu'à la crédibilité des régimes de retraite à prestations déterminées. De plus, ces questions de solvabilité pourraient causer dans l'avenir de nombreuses tensions en matière de relations de travail.

Dans le but d'assurer un meilleur financement des régimes de retraite à prestations déterminées, la Régie des rentes propose à la consultation d'importantes modifications à la *Loi sur les régimes complémentaires de retraite*. Si ces dernières étaient adoptées, elles pourraient augmenter le coût de ces régimes et, conséquemment, décourager les entreprises à offrir de tels régimes à leurs employés. Nous soulignons, dans ce court mémoire, ce qui constitue pour nous des irritants majeurs et nous proposons des pistes d'action de rechange plus aptes à promouvoir les régimes de retraite à prestations déterminées, tout en assurant un meilleur financement. Les mesures temporaires ayant déjà été adoptées par le gouvernement ne seront pas commentées. Nous concentrerons notre propos sur les mesures permanentes proposées.

COMMENTAIRES GÉNÉRAUX

Avant d'aborder les propositions spécifiques, le CPQ désire formuler quelques commentaires de nature plus générale.

D'abord, nous pensons que les problèmes de solvabilité rencontrés par plusieurs régimes de retraite sont causés principalement par la baisse des rendements boursiers ainsi que par des taux d'intérêt beaucoup plus bas que par le passé. Plusieurs facteurs économiques portent à croire que cette situation perdurera encore longtemps. À long terme, les rendements financiers réels reflètent la croissance de l'économie ainsi que de la productivité. Quant aux rendements financiers en valeur courante, ils suivent généralement les taux d'inflation. Or, mis à part le prix du pétrole et de l'énergie en général, l'inflation est sous contrôle et la productivité augmente faiblement au Canada.

Cela étant dit, il y a de fortes chances que les rendements des actifs des caisses de retraite demeurent relativement faibles pour une assez longue période. La probabilité de rendements réels négatifs existe toujours, mais elle est faible sur une longue période. La probabilité que les rendements augmentent est plus élevée que celle de les voir baisser davantage. Dans ce contexte, le CPQ voit mal que l'on modifie la *Loi sur les régimes complémentaires de retraite* en émettant l'hypothèse d'une volatilité à la baisse accrue.

Deuxièmement, nous pensons que les régimes à prestations déterminées sont les plus aptes à répondre aux besoins de sécurité économique de la main-d'œuvre. Ces régimes sont plus coûteux à administrer pour l'employeur que les régimes de retraite à cotisations déterminées. Il ne faudrait pas qu'une réforme de la *Loi* vienne augmenter davantage le coût des régimes de retraite à prestations déterminées, car les entreprises s'opposent à leur croissance.

Troisièmement, plusieurs dispositions actuelles comme la *Loi de l'impôt sur le revenu*, qui limite la constitution de surplus actuariels à 10 % du passif actuariel du régime, le traitement asymétrique des déficits et des surplus ainsi que l'implication des retraités dans la confirmation du droit à un congé de cotisations sont autant de facteurs qui contribuent à un financement minimal des régimes de retraite à prestations déterminées. Toute réforme qui vise à assurer une meilleure solvabilité des régimes à prestations déterminées, tout comme à les promouvoir, se doit de corriger ces facteurs qui incitent au financement minimal. Sinon, dans le contexte

institutionnel actuel, les entreprises n'auront pas d'autre choix que d'exclure les régimes à prestations déterminées de leur panier d'avantages sociaux offerts aux employés.

Quatrièmement, nous sommes surpris que le document de consultation ne contienne pas une étude d'impact des mesures proposées. Nous espérons fortement que le projet de loi réformant la *Loi sur les régimes complémentaires de retraite*, si projet de réforme il y a, soit accompagné d'une telle étude.

Cinquièmement, le vieillissement de la population et de la main-d'œuvre, causé notamment par une espérance de vie accrue alors que les taux de natalité sont à leur plus bas, fait en sorte que de nombreux régimes de retraite deviennent de plus en plus matures, ce qui affecte aussi la solvabilité des régimes. L'une des façons d'alléger ces pressions est d'inviter les employés à travailler au-delà de l'âge normal de la retraite en offrant, entre autres, des incitatifs financiers incorporés aux régimes de retraite. Or, cette question n'est pas abordée dans le document de consultation. Nous le déplorons.

OBJECTIFS ET CONSIDÉRATIONS STRATÉGIQUES POURSUIVIS

De manière générale, nous sommes assez d'accord avec les objectifs mis de l'avant dans le document de consultation. Nous désirons néanmoins apporter certaines nuances.

Même si la sécurité des prestations et le financement ordonné des régimes de retraite à prestations déterminées sont des objectifs que nous partageons, il n'en demeure pas moins que les considérations financières limitent l'ardeur que les entreprises mettent à poursuivre ces objectifs. C'est pour cette raison que le CPQ accueille négativement la proposition visant à constituer une provision pour écarts défavorables en solvabilité qui, soit dit en passant, ne contribuera pas à promouvoir ce type de régime. Nous y reviendrons.

Le CPQ est d'avis que la flexibilité doit caractériser les règles encadrant le financement des régimes de retraite à prestations déterminées. Nous ne croyons pas que des règles strictes et « mur-à-mur » soient adaptées à la problématique de ces régimes complémentaires de retraite. Les entreprises ne sont pas toutes identiques. Chacune présente un profil démographique, une situation économique et un bilan financier qui lui sont propres. Les règles de financement doivent prendre en compte ces caractéristiques spécifiques tout en étant rigoureuses.

Le document de consultation soumet que : « toute recherche d'ajustements doit être faite dans le respect des compétences législatives et professionnelles de la *Loi sur les régimes complémentaires de retraite*, de la *Loi de l'impôt sur le revenu* et de l'Institut canadien des actuaires ». Le CPQ pense que la *Loi de l'impôt sur le revenu* doit être revue de manière à mieux inciter les entreprises à capitaliser davantage leur régime de retraite et à les encourager à maintenir des surplus d'actifs. La *Loi de l'impôt sur le revenu* serait ainsi plus cohérente avec l'objectif d'une sécurité accrue des prestations promises et d'un financement plus ordonné.

MESURES PERMANENTES PROPOSÉES

Mesure n°1 : Établir une provision pour écarts défavorables

Le CPQ n'est pas d'accord avec cette mesure. Elle pénalise les entreprises qui gèrent correctement leur régime et elle augmente le coût des régimes. Or, la théorie économique nous enseigne que, lorsque le prix d'un bien ou d'un service augmente, la quantité demandée diminue. En adoptant une telle mesure, le Québec risque ainsi de voir diminuer la couverture des régimes de retraite à prestations déterminées.

S'agit-il d'une même provision pour toutes les entreprises? Le document de consultation n'est pas clair sur cette question. Il n'est pas plus précis sur le montant de cette provision. On nous dit que : « des travaux préliminaires indiquent qu'une provision de l'ordre de 15 % de la valeur des engagements pourrait être suffisante pour la plupart des régimes ». Cela nous apparaît très

exagéré, d'autant plus que le coût d'opportunité d'une telle provision pourrait être élevé pour bon nombre d'entreprises. Par exemple, l'utilisation d'une lettre de crédit à titre de provision est une mesure coûteuse et cela, d'autant plus que les sommes qui dorment dans une lettre de crédit ne rapportent rien. Il est plus productif d'investir pareille somme dans de nouveaux équipements qui augmenteront la productivité des entreprises que de laisser dormir ce capital financier dans une lettre de crédit.

Le CPQ est d'avis qu'il existe d'autres moyens d'assurer la solvabilité des régimes qu'une provision pour écarts défavorables. Nous y reviendrons à la section prochaine. Nos commentaires sur les autres mesures prennent pour acquis que le gouvernement ne retiendra pas la mesure n° 1.

Mesure n° 2 : Porter à dix ans la période d'amortissement des déficits de solvabilité

Des dispositions permettant l'allongement de la période d'amortissement des déficits de solvabilité sont prévues aux mesures temporaires récemment adoptées dans la loi 102. Nous sommes d'avis que ces mesures temporaires constituent une nette amélioration par rapport à la situation qui prévalait jusqu'à présent.

Nous proposons que ces dispositions temporaires deviennent permanentes. Comme nous ne souhaitons pas que soit établie une mesure de provision pour écarts défavorables, la mesure n°2 ne s'applique plus.

Mesure n° 3 : Consolider les déficits de solvabilité à la première évaluation actuarielle postérieure au 30 décembre 2009

Les mesures temporaires prévoient de consolider les déficits de solvabilité lors d'une évaluation actuarielle postérieure au 30 décembre 2004. Pour les mêmes raisons que celles énoncées précédemment, la mesure n° 3 ne s'applique plus s'il n'y a pas de provision pour écarts défavorables.

Mesure n° 4 : Permettre l'utilisation d'instruments financiers pour garantir des paiements d'amortissement en solvabilité

En principe, cette mesure nous apparaît intéressante afin de financer les déficits de solvabilité. Elle a l'avantage d'offrir aux employeurs plus de flexibilité dans le financement du régime de retraite.

Mesure n° 5 : Établir et financer le coût d'une modification sur base de solvabilité

Le CPQ est plutôt d'accord avec cette recommandation puisqu'elle a pour effet de mieux prendre en compte le coût des bonifications au régime et de mieux en mesurer les effets à long terme. Les décisions qui seront prises à l'avenir visant à modifier le régime de retraite devraient ainsi se faire de manière plus éclairée. Nous pensons aussi que cette mesure est conforme à l'objectif principalement visé, soit celui d'améliorer la solvabilité des régimes.

Mesure n° 6 : Permettre aux parties de s'entendre à l'avance au sujet de l'attribution de l'excédent d'actif

L'asymétrie du traitement des déficits et des surplus actuariels est un problème pour le CPQ. Actuellement, les employeurs sont responsables des déficits, mais la *Loi* est muette quant à la propriété des surplus. Les pratiques font toutefois que les excédents sont partagés entre les employeurs, les participants et les bénéficiaires. C'est ce qu'il a été convenu d'appeler le traitement asymétrique des surplus et des déficits.

Une réforme des régimes de retraite complémentaires pourrait mettre fin à l'asymétrie, ce qui devrait encourager ainsi une gestion plus conservatrice des régimes de retraite. La *Loi* pourrait prévoir que les employeurs ont toujours la responsabilité de combler les déficits et que les surplus actuariels leur appartiennent. Avec un encadrement approprié au chapitre de la politique de placement et de gestion du risque, les entreprises seraient alors encouragées davantage à constituer des surplus d'actifs.

Mais on pourrait également décider que les déficits et les surplus sont des responsabilités partagées, auquel cas les parties auraient également intérêt à gérer le régime de retraite de manière conservatrice.

Compte tenu de la *Loi* et des pratiques actuelles, le CPQ propose de retenir la première option. Elle paraît plus simple. De plus, en choisissant de mettre un terme à l'asymétrie de cette manière, le débat sur l'implication des retraités dans l'utilisation des surplus actuariels devient caduc.

Toutefois, la *Loi* pourrait prévoir l'une ou l'autre des options et exclure l'asymétrie qui nous semble incohérente avec la poursuite d'une meilleure sécurité des prestations.

Mais peu importe la manière choisie pour mettre un terme à l'asymétrie, le CPQ demeure convaincu qu'il est important que seuls les participants actifs soient impliqués dans une entente qui mène à l'utilisation des excédents d'actifs en cours d'existence du régime. Nous considérons que le régime de retraite fait partie des conditions de travail négociées ou contractées entre un employeur et un employé et que cette entente intervient dans le cadre d'un contrat de travail. À cet effet, les régimes de retraite à prestations déterminées ne sont pas différents des régimes de retraite à cotisations déterminées ou d'un RÉER, régimes qui ne seront pas renfloués par l'employeur après la retraite.

Mesure n° 7 : Demander à l'Institut canadien des actuaires de définir un nouveau cadre normatif en matière de capitalisation

Nous sommes d'accord avec cette recommandation.

Mesure n° 8 : Limiter le congé de cotisation à l'année suivant une évaluation actuarielle

Nous sommes également favorables à cette recommandation parce qu'elle encourage la saine gestion financière des régimes.

PISTES D'ACTION DE RECHANGE

Nous pensons que le gouvernement et la Régie des rentes du Québec ont d'autres moyens pour promouvoir la solvabilité des régimes de retraite à prestations déterminées que ceux mis de l'avant dans le document de consultation. Dans ce qui suit, nous vous les exposons brièvement et nous sommes disposés à en discuter davantage afin d'explorer comment ils pourraient prendre forme dans une révision de la *Loi sur les régimes complémentaires de retraite*.

Des mesures de surveillance et d'accompagnement pour les régimes dont la solvabilité s'avère critique

Au lieu d'imposer la constitution d'une provision pour écarts défavorables en solvabilité, nous proposons une approche plus sélective et adaptée au profil spécifique de l'entreprise qui rencontre des problèmes de solvabilité. En fonction d'un déficit de solvabilité déterminé, la Régie pourrait accompagner l'entreprise et le comité de retraite afin d'établir une stratégie de financement visant à combler le déficit dans un délai jugé raisonnable. La Régie pourrait prévoir différents niveaux d'accompagnement selon la gravité du problème de solvabilité. On pourrait même prévoir, dans les cas extrêmes, qu'un régime de retraite soit mis en tutelle et que des mesures de redressement soient négociées avec l'entreprise et le comité de retraite. Certains acquis ou bénéfices touchant les participants actifs pourraient même être revus si la solvabilité du régime l'exigeait.

Une politique de placement plus sécuritaire et plus transparente et une politique formelle de gestion des risques

La Régie pourrait prévoir des règles favorisant une politique de placement plus sécuritaire et plus transparente ainsi qu'une gestion formelle des risques. Une telle approche serait moins coûteuse pour les entreprises que la constitution d'une provision pour écarts défavorables.

Ces règles pourraient être informatives et être adaptées au profil démographique de l'entreprise.

Des mesures incitatives pour encourager la constitution de surplus actuariels : modifier la Loi de l'impôt sur le revenu ; mettre un terme au traitement asymétrique des déficits et des surplus

Afin de promouvoir la sécurité des prestations promises, des mesures incitatives devraient être adoptées pour que les entreprises soient encouragées à constituer des surplus actuariels. Ainsi, la *Loi de l'impôt sur le revenu* doit être revue, car elle nuit à la constitution de surplus.

L'asymétrie décourage aussi la constitution de surplus et engendre une gestion libérale des régimes de retraite. D'une part, étant responsables des déficits, mais n'étant pas propriétaires des surplus, les entreprises réduisent leurs cotisations au minimum alors que les participants au régime s'efforcent de convertir les surplus en bonifications puisqu'ils ne sont pas responsables des déficits.

Rendre plus difficiles les prises de congé de cotisation ainsi que les mesures de bonification des régimes en mesurant mieux l'impact financier de telles décisions

De telles actions sont prévues au document de consultation et nous les accueillons favorablement.

Décourager le financement de dispositions financières qui encouragent la retraite anticipée et encourager la retraite progressive

Dans le contexte démographique actuel, il faut encourager les personnes à demeurer actives plus longtemps sur le marché du travail en inversant les incitations financières incorporées aux régimes de retraite. De telles mesures ont l'avantage d'être cohérentes avec la préoccupation de solvabilité.

Mieux former les administrateurs des comités de retraite

Il va sans dire qu'une formation adéquate des administrateurs et des personnes œuvrant dans les comités de retraite peut favoriser une meilleure gestion financière des régimes et contenir les tensions lors des négociations en assurant une information plus adéquate.