



Commentaires du Conseil du patronat du Québec sur le projet de loi no 57 : Loi sur les régimes complémentaires de retraite principalement quant au financement des régimes de retraite à prestations déterminées

- Octobre 2015 -

Le CPQ a pour mission de s'assurer que les entreprises disposent au Québec des meilleures conditions possibles – notamment en matière de capital humain – afin de prospérer de façon durable dans un contexte de concurrence mondiale. Point de convergence de la solidarité patronale, il constitue, par son leadership, une référence incontournable dans ses domaines d'intervention et exerce, de manière constructive, une influence considérable visant une société plus prospère au sein de laquelle l'entrepreneuriat, la productivité, la création de richesse et le développement durable sont les conditions nécessaires à l'accroissement du niveau de vie de l'ensemble de la population.

Commentaires du Conseil du patronat du Québec présentés à la Commission de l'économie et du travail sur le projet de loi no 57 : Loi sur les régimes complémentaires de retraite principalement quant au financement des régimes de retraite à prestations déterminées

Octobre 2015

Introduction

Le Conseil du patronat du Québec (CPQ) est heureux de participer à cette consultation sur le projet de loi n° 57 : *Loi modifiant la Loi sur les régimes complémentaires de retraite principalement quant au financement des régimes de retraite à prestations déterminées*.

Ce projet de loi est crucial pour les promoteurs de régimes de retraite à prestations déterminées dans le secteur privé (régimes PD privés). Après une série de mesures temporaires, nous saluons la volonté du gouvernement d'apporter une solution permanente aux difficultés de financement des régimes PD privés. Rappelons que le projet de loi à l'étude émane, en particulier, de travaux ayant eu lieu au Comité consultatif du travail et de la main-d'œuvre (CCTM), auxquels le CPQ a participé pendant plusieurs mois.

Le CPQ a également mené une vaste consultation auprès de ses membres et a formé un comité d'une trentaine de personnes d'entreprises représentatives des employeurs du Québec qui offrent des régimes PD. Plusieurs rencontres ont eu lieu pour discuter de l'impact du projet de loi pour les différents régimes assujettis.

Ce projet de loi vise essentiellement à établir une nouvelle méthode de financement applicable aux régimes de retraite à prestations déterminées dans le secteur privé, en remplaçant le financement selon l'approche de solvabilité, actuellement en vigueur, par un financement axé sur la capitalisation, donc sur une base de continuité, incluant une provision de stabilisation. Rappelons que le financement sur base de solvabilité, trop volatile et trop coûteux, ne reflète pas la situation financière à long terme d'un régime de retraite et que la majorité des employeurs demandaient son changement.

Les cotisations à un régime PD privé qui seraient requises selon ce projet de loi seraient moins instables que celles payables en fonction des règles actuelles de solvabilité ou que les cotisations qu'aurait entraînées la méthode de capitalisation proposée par le comité D'Amours.

En ce sens, le projet de loi proposé constitue une avancée remarquable au regard de la loi actuelle. Il comporte également d'autres éléments intéressants comme l'évaluation triennale, l'utilisation d'une valeur lissée de l'actif lors de cette évaluation et l'acquittement des rentes, nous reviendrons plus loin sur certains de ces éléments.

Toutefois, les employeurs que nous avons consultés demandent que certains aspects du projet de loi soient bonifiés, que ce soit sous forme de modifications législatives ou de précisions à apporter dans les règlements qui seront publiés. Ils souhaitent ainsi que des modifications soient apportées afin de rendre les régimes de retraite à prestations déterminées suffisamment intéressants pour le plus grand nombre d'employeurs.

Rappelons que, ultimement, l'objectif est de préserver la pérennité des régimes de retraite, or le CPQ a toujours soutenu que cet objectif de pérennité ne pouvait être atteint que si l'attractivité de ces régimes pour les employeurs était améliorée.

Nous remercions le ministre et la Régie des rentes du Québec, ainsi que le Comité consultatif du travail et de la main-d'œuvre et son président d'avoir encouragé et stimulé les discussions qui se sont déroulées sereinement, jusqu'à la dernière minute, entre les parties représentant les travailleurs et celles représentant les employeurs, et ce, en compagnie d'observateurs représentant la jeunesse. À ce sujet, soulignons toutefois que des représentants de personnes retraitées se sont retirés de la table lors de cet exercice.

Toutefois, même si le projet de loi tente de refléter de manière constructive les éléments de discussion qui ont fait consensus au sein du CCTM, il omet de tenir compte de certaines demandes qui ont fait consensus et de demandes spécifiques de la partie patronale qui ont été maintenues tout au long du processus, mais qui n'ont pas été acceptées par la partie syndicale. Or, ces demandes spécifiques constituent des éléments raisonnables qui peuvent être inclus dans le projet de loi, afin de rendre les régimes de retraite à prestations déterminées plus attrayants pour les employeurs. Nous croyons fermement qu'avec ces bonifications, il y a plus de chances pour les travailleurs de continuer à bénéficier de tels régimes et que c'est donc dans leur intérêt. C'est pourquoi, tout en prenant acte que le projet de loi présente une approche qui est préférable au financement via la solvabilité, nous demandons aujourd'hui au législateur de les inclure dans le projet de loi.

Un sommaire des bonifications proposées se trouve en annexe du présent document.

Avant de discuter d'éléments plus spécifiques, nous présentons certains principes directeurs qui devraient guider la discussion quant aux nouvelles règles de financement, notamment :

- l'importance de trouver un juste équilibre entre la nécessité d'assurer la sécurité des prestations et le besoin, tout aussi important, pour les employeurs de demeurer compétitifs par rapport aux autres provinces du Canada et des pays du reste du monde ;
- la prévisibilité et la stabilité des contributions ;
- la flexibilité pour tenir compte des réalités propres à chaque employeur.

La provision de stabilisation

Le projet de loi prévoit la constitution d'une provision de stabilisation (PS) dont le niveau sera déterminé selon une grille prévue par règlement, applicable en fonction de la politique de placement du régime de retraite. Cette provision sera constituée par des gains actuariels et des cotisations particulières d'équilibre et d'exercice. Nous appuyons le principe d'une PS.

Niveau de la provision

Comme le prévoit le projet de loi, le niveau de la PS sera déterminé par règlement. Pour l'instant, il semble que la règle de base sera fondée sur l'allocation des placements en titres à revenu fixe et titres à revenu variable. Quoique cette approche soit logique, celle-ci est trop simple pour un certain nombre de régimes. En théorie, la cible de la PS devrait tenir compte de nombreux facteurs de risque et non seulement de l'allocation des titres à revenu fixe par rapport à revenus variables, en particulier le risque de taux d'intérêt. Le niveau de la provision de

stabilisation devrait refléter également d'autres facteurs comme la maturité du régime, l'appariement actif/passif et l'utilisation de placements non traditionnels. La loi, ou le règlement, devraient énoncer l'objectif, tel que l'atteinte d'une probabilité de 85 % que le régime maintienne le même niveau de financement sur une période de trois ans, objectif qui a été discuté au CCTM. Nous nous attendons à ce que le règlement énonce une règle de base qui dépend du risque de placement et du risque de taux d'intérêt, et nous désirons fortement que les promoteurs qui adoptent des approches élaborées de gestion et réduction du risque aient l'opportunité de démontrer en quoi ces approches réduisent le risque et pouvoir bénéficier d'un niveau de PS approprié. Le principe est que si les risques sont réduits, la provision de stabilisation devrait aussi être réduite. L'actuaire pourra utiliser son jugement professionnel pour déterminer la cible de la provision de stabilisation pour le régime visé. La Régie des rentes devrait avoir une marge suffisante de discrétion et de flexibilité à cet égard pour autoriser ces pratiques qui sont dans l'intérêt des promoteurs et des participants.

Taux d'escompte

Compte tenu de l'exigence d'une provision de stabilisation qui sert à établir de manière explicite une marge pour écarts défavorables, il nous apparaît difficilement justifiable que l'organisme de réglementation continue d'imposer, en excédent, l'inclusion d'une marge pour écarts défavorables dans le taux d'intérêt. Il sera important que la Régie confirme que l'évaluation de capitalisation se fera sur la base de la meilleure estimation de l'actuaire, sans obligation de marge dans le taux d'intérêt. Il est important de préciser que, de toute façon, la Régie continue d'avoir le pouvoir de refuser une évaluation actuarielle pour ceux qui s'appuient sur des hypothèses trop optimistes. La politique de financement à venir pourrait indiquer la présence ou non d'une marge.

Cotisation d'exercice de stabilisation

La cotisation d'exercice de stabilisation est un irritant majeur pour plusieurs employeurs. Cette cotisation devrait être réduite au fur et à mesure que le régime atteint l'objectif de financement. Lorsque le niveau de capitalisation est supérieur à un certain seuil, comme l'objectif moins 5 %, le versement d'une cotisation d'exercice de stabilisation ne devrait pas être exigé. Cette cotisation apparaît excessivement onéreuse et risque d'entraîner des coûts substantiels pour les employeurs sans améliorer la sécurité des prestations. En particulier, pour des régimes pleinement capitalisés, une telle approche générerait systématiquement des excédents d'actifs qui seraient assujettis à des règles contraignantes d'utilisation.

Pour les régimes à coûts partagés, la réduction devrait être similaire pour les cotisations des employés.

Clause banquier

Le projet de loi prévoit la mise en place d'une comptabilisation particulière (à laquelle nous ferons référence comme une « clause banquier ») pour les cotisations patronales d'équilibre technique et d'équilibre de stabilisation. Ce principe de comptabilisation séparée de certaines cotisations est intéressant.

Le projet de loi doit confirmer que les sommes accumulées dans la clause banquier, qui sont financées par l'employeur, reviendront en priorité à l'employeur dans l'éventualité d'une terminaison du régime en situation d'excédent d'actif, une fois que toutes les prestations auront été réglées, ce qui est l'esprit de la clause banquier. D'ailleurs, cela avait fait l'objet d'un consensus lors des travaux du CCTM. Nous comprenons que le projet de loi, tel qu'il est rédigé, permettrait un tel retour du solde de la clause banquier à l'employeur, mais il n'y a actuellement aucune disposition dans le projet de loi garantissant cela de manière explicite. Afin d'éviter un débat judiciaire ultérieur concernant cette question, nous demandons à la Commission de recommander l'inclusion d'une règle explicite à cet égard dans la loi.

Par ailleurs, les cotisations d'exercice visant à constituer la provision de stabilisation devraient aussi être comptabilisées à l'intérieur de la clause banquier. Rappelons que la provision de stabilisation constitue un coussin que le promoteur du régime doit financer en sus du véritable coût du régime. Il nous apparaît très logique que ces sommes appartiennent à l'employeur une fois que les engagements du régime ont été liquidés. En particulier, toute cotisation versée en excédent de la cotisation minimale requise devrait aussi être comptabilisée à l'intérieur de la clause banquier, ce qui encouragerait la constitution plus rapide de la PS.

Finalement, la loi devrait confirmer que les clauses banquiers déjà existantes chez des employeurs devraient être respectées et pouvoir être exercées en priorité avant l'application de toute nouvelle disposition de la loi.

Utilisation du surplus au-dessus de la provision de stabilisation

Processus de confirmation

Le projet de loi prévoit que les règles relatives à l'utilisation d'un excédent d'actif en cours d'existence du régime (au-delà de la clause banquier) et à la terminaison doivent être modifiées ou confirmées d'ici le 1^{er} janvier 2017, et un tel processus doit être soumis à une consultation auprès des participants et des bénéficiaires. À défaut d'entente, le projet de loi propose l'application d'une solution par défaut qui prévoit que 50 % des excédents d'actif disponibles seraient utilisés à des fins d'améliorations des prestations.

Selon le CPQ, ce processus de confirmation ou de modification devrait être optionnel. Les clauses existantes devraient continuer de s'appliquer par défaut tant en cours d'existence du régime qu'à la terminaison. Leur révision devrait être optionnelle, et la décision serait prise par l'entité qui est identifiée dans le texte du régime comme ayant le pouvoir de modifier le régime.

La solution par défaut proposée par le projet de loi pose par ailleurs problème en soi et semble aller à l'encontre des objectifs de sécurité des prestations et de pérennité des régimes. Il nous semble inapproprié de forcer un régime de retraite à améliorer les prestations indépendamment de la décision de l'employeur ou d'une négociation.

Montant d'excédent à utiliser

Selon l'article 146.8 du projet de loi à l'étude, l'excédent d'actif disponible pour utilisation en cours d'existence du régime au cours d'une année, qui dépasse les sommes accumulées dans la clause banquier, est limité à 20 % du moins élevé des sommes suivantes : l'excédent de l'actif sur la cible de la provision de stabilisation plus 5 %; ou l'excédent de l'actif sur 105 % du passif de solvabilité.

Conformément aux discussions du CCTM, 100 % du surplus excédentaire devraient être disponibles aux fins d'un congé de cotisation et 20 % de l'excédent d'actif, après avoir pris en compte le congé de cotisation, devraient être disponibles annuellement pour financer des améliorations ou pour remise à l'employeur.

Par ailleurs, le degré de solvabilité requis avant que des congés de cotisations soient permis (les 105 %) devrait être réduit pour les régimes exposés à des risques moindres. Pour un régime qui présente un degré de solvabilité de plus de 115 % (toujours avec l'atteinte de la cible de capitalisation), l'employeur devrait être autorisé à retirer l'excédent d'actif jusqu'à concurrence de la clause banquier.

Les lettres de crédit

Le projet de loi prévoit que les lettres de crédit peuvent être utilisées pour les cotisations d'équilibre de stabilisation. Nous estimons que des lettres de crédit devraient pouvoir être utilisées de façon plus large, notamment pour le financement de toutes les cotisations d'équilibre, incluant les cotisations d'équilibre technique, d'équilibre de modification et spéciales de modification.

Rappelons que la sécurité des prestations n'est nullement en cause; une lettre de crédit protège en effet les participants autant qu'une cotisation à la caisse de retraite. Elle représente simplement une option dans la gestion des flux de trésorerie de l'employeur qui devrait être préservée. Une lettre de crédit est une créance d'un employeur qui est entièrement garantie par une institution financière dont la solidité doit satisfaire les exigences du règlement de la *Loi sur les régimes complémentaires de retraite*. En cas de défaut de l'employeur, l'institution financière est tenue de rembourser le montant de la lettre de crédit à la caisse de retraite.

Ainsi, nous croyons que les lettres de crédit devraient être entièrement reconnues dans l'actif du régime et ne soient pas limitées à 15 % du passif de capitalisation. Les règles de transition devraient prévoir que les employeurs n'ont pas à rembourser des lettres de crédit prises avant le 1^{er} janvier 2016, même lorsqu'elles excèdent 15 % du passif.

Politique de financement et politique d'achat de rentes

Le projet de loi prévoit que : *pour les régimes dotés d'une politique d'achat de rentes satisfaisant aux exigences prévues par règlement, l'acquittement de tout ou partie d'une prestation effectué conformément à cette politique pourra constituer un acquittement final des droits ainsi acquittés.*

Ce sont des dispositions bien appréciées, notamment comme outils de gestion des risques pour un promoteur de régimes de retraite. Le projet de loi ne précise pas qui décide de l'achat de rentes ; selon nous, ce devrait être l'entité qui a le pouvoir de modifier le régime selon le règlement du régime, comme ce qui est prévu dans le projet de loi pour la politique de financement. Par ailleurs, la flexibilité devrait être au rendez-vous dans le processus, par exemple, la possibilité de faire des achats de rentes par tranche.

Fréquence des évaluations actuarielles

Les évaluations actuarielles seront requises sur base triennale. Toutefois, lorsqu'une évaluation complète ne sera pas requise, un estimé de la situation financière devra être envoyée à la Régie dans les quatre mois après la fin d'un exercice financier, une évaluation actuarielle complète sera ensuite requise si le ratio de solvabilité est inférieur à 85 %. Une telle approche nous semble incompatible avec la nature à long terme du financement établi sur la base de continuité et l'objectif de stabilité et prévisibilité. Une évaluation triennale serait plus appropriée aux fins de déterminer le niveau de la cotisation minimale requise dans la mesure où le degré de solvabilité révélé dans la plus récente évaluation actuarielle complète est d'au moins 85 %. Il est important de souligner ici que la Régie peut toujours avoir le pouvoir discrétionnaire d'exiger une évaluation qui entraînerait un changement de contributions si elle constate une détérioration importante de la solvabilité. La loi pourrait exiger que le degré de solvabilité soit estimé sur une base annuelle et qu'il soit utilisé, au besoin, aux fins de l'acquittement des droits d'un participant.

Financement des améliorations

L'article 139 du projet de loi stipule une règle spéciale pour le financement d'une amélioration lorsqu'un régime a un degré de capitalisation de moins de 90 %. Il stipule que, dans un tel cas, l'amélioration devrait être financée immédiatement, alors qu'elle pourrait habituellement être financée sur cinq ans. Nous trouvons que cela serait inapproprié dans les cas où la valeur de l'amélioration serait plus grande que le manque à gagner pour arriver à un degré de 90 % (par exemple un régime qui a un degré de 89,9 % ne devrait pas être grandement pénalisé par rapport à un régime qui a un degré de 90,1 %). Alors, nous suggérons que la règle soit révisée afin d'exiger que si un régime a un degré de moins de 90 %, le financement « hâtif » d'une amélioration soit limité au manque à gagner pour arriver à un degré de 90 %, et que le reste de l'amélioration puisse être financé sur une période de cinq ans.

Autres éléments

Nous souhaitons que les valeurs de transfert soient revues pour que ces dernières et les prestations minimales en cas de départ reflètent le financement et la santé financière du régime. La Régie des rentes du Québec pourrait aussi donner un mandat à l'Institut canadien des actuaires afin de revoir les valeurs de transfert.

Parmi les autres questions qui restent à être discutées dans des travaux à venir, notons : l'introduction d'une certaine flexibilité pour ce qui est, par exemple, de permettre la modification des dispositions d'un régime à l'égard de l'âge de retraite sans réduction de la rente dans la situation où les parties désireraient harmoniser ces dispositions autant pour le service passé que le service futur et celles concernant le décaissement dans les régimes à cotisations déterminées. Un autre dossier que le CPQ souhaite voir soumis à la discussion concerne les régimes de retraite à prestations cibles (RRPC).

Conclusion

Le projet de loi n° 57 constitue une avancée intéressante que nous saluons dans le dossier du financement des régimes de retraite. Nous réitérons nos remerciements au ministre, à la Régie

et au CCTM d'avoir favorisé des discussions sereines entre la partie syndicale et la partie patronale.

Toutefois, comme nous l'avons noté, certains ajustements demandés par les employeurs consultés nous semblent nécessaires pour améliorer l'attractivité des régimes et maintenir leur pérennité. En particulier, le versement d'une cotisation d'exercice de stabilisation, en sus du véritable coût du régime, et dont l'appartenance ne semble pas claire, ainsi que l'obligation de confirmer les dispositions du régime concernant l'utilisation des surplus posent problème. Nous souhaitons aussi que tant le projet de loi que les règlements à venir introduisent une certaine flexibilité et reconnaissent et récompensent les efforts pour mettre en place une bonne gestion des risques. Nous sommes disponibles pour apporter notre collaboration aux travaux à venir.

Enfin, mentionnons que les modifications proposées dans le présent document ne sont pas une surprise pour toutes les parties concernées étant donné que la partie patronale les a réitérées depuis que l'idée d'un fonds de stabilisation a été proposée. La question que le législateur doit se poser aujourd'hui est la suivante : si l'objectif du projet de loi est de rendre les régimes à prestations déterminées privés plus attrayants afin d'en maintenir davantage l'existence au bénéfice des travailleurs, en tenant compte que le but premier d'un régime est de verser une prestation de retraite au travailleur, laquelle a été convenue entre lui (ou son association) et son employeur, alors le projet de loi ne devrait-il pas être bonifié en tenant compte des demandes des employeurs ? Pour nous, il est clair que ces bonifications devraient être apportées au projet de loi, car elles sont le fruit d'une consultation rigoureuse, d'une analyse réfléchie et d'un appui très fort des employeurs consultés.

Sommaire des bonifications proposées

- 1- Spécifier l'objectif de la provision de stabilisation et permettre, au-delà de la grille qui sera établie par règlement, aux promoteurs ayant des approches élaborées de gestion et réduction du risque de bénéficier d'un niveau de provision de stabilisation approprié ;
- 2- Les clauses existantes d'utilisation des excédents d'actifs devraient continuer de s'appliquer par défaut tant en cours d'existence du régime qu'à la terminaison. Leur révision devrait être optionnelle, et la décision serait prise par l'entité qui a le pouvoir de modifier le régime ; (art. 288.1)
- 3- Lorsque la cible de capitalisation est atteinte, 100 % du surplus excédentaire devraient être disponibles aux fins d'un congé de cotisation, et 20 % de l'excédent d'actif, après avoir pris en compte le congé de cotisation, devraient être disponibles annuellement pour financer des améliorations ou pour remise à l'employeur ; (art. 146.8)
- 4- La cotisation d'exercice de stabilisation devrait être réduite au fur et à mesure que le régime atteint l'objectif de financement. Lorsque le niveau de capitalisation est supérieur à un certain seuil, comme l'objectif moins 5 %, le versement d'une cotisation d'exercice de stabilisation ne devrait pas être exigé;
- 5- La Régie devra confirmer que l'évaluation de capitalisation se fera sur la base de la meilleure estimation de l'actuaire, sans obligation de marge dans le taux d'intérêt, étant donné la présence d'une marge explicite qui est la provision de stabilisation ;
- 6- Le projet de loi doit confirmer que les sommes accumulées dans la clause banquier devraient revenir en priorité à l'employeur dans l'éventualité d'une terminaison du régime en situation d'excédent d'actif, une fois que toutes les prestations auront été réglées;
- 7- Les cotisations d'exercice visant à constituer la provision de stabilisation devraient aussi être comptabilisées à l'intérieur de la clause banquier, y compris toute cotisation versée en excédent de la cotisation minimale requise;
- 8- Des lettres de crédit devraient pouvoir être utilisées de façon plus large, notamment pour le financement de toutes les cotisations d'équilibre;
- 9- En plus de la cinquième recommandation, le degré de solvabilité requis avant que des congés de cotisations soient permis devrait être réduit pour les régimes exposés à des risques moindres. Pour un régime qui présente un degré de solvabilité de plus de 115 %, l'employeur devrait être autorisé à retirer l'excédent d'actif jusqu'à concurrence de la clause banquier; (art. 146.8)
- 10- L'entité qui a le pouvoir de modifier le régime selon le règlement du régime, doit décider de l'achat de rentes, la flexibilité devrait être au rendez-vous dans le processus, par exemple, la possibilité de faire des achats de rentes par tranche;

11- Une évaluation triennale serait plus appropriée aux fins de déterminer le niveau de la cotisation minimale requise dans la mesure où le degré de solvabilité révélé dans la plus récente évaluation actuarielle complète est d'au moins 85 %.