



fccq | Fédération des chambres
de commerce du Québec



Pour la viabilité des régimes de retraite du secteur privé

**Loi modifiant la Loi sur les régimes complémentaires de retraite
principalement quant au financement des régimes de retraite à
prestations déterminées (Projet de loi 57)**

**Mémoire présenté à la Commission de
l'économie et du travail**

27 octobre 2015

Table des matières

Préambule	3
Introduction.....	3
Travaux du CCTM	5
Appartenance des excédents d'actifs en cours d'existence du régime	5
Appartenance des excédents d'actifs à la terminaison du régime	5
Utilisation des surplus actuariels en excédent de l'objectif	6
Marge incluse dans le taux d'intérêt pour l'évaluation actuarielle de capitalisation	7
Comptabilisation particulière des cotisations patronales (Clause banquier).....	7
Lettres de crédit	8
Niveau de la provision de stabilisation.....	8
Propositions de la FCCQ	8
Dispositions particulières pour des régimes solvables.....	8
Cotisations d'exercice de stabilisation	9
Clause banquier	9
Fréquence des évaluations actuarielles	10
Niveau de la provision de stabilisation.....	10
Conclusion.....	11
Sommaire des pistes d'améliorations du projet de loi 57 par la FCCQ.....	12

Préambule

Grâce à son vaste réseau de plus de 140 chambres de commerce et 1 100 membres corporatifs, la Fédération des chambres de commerce du Québec (FCCQ) représente plus de 60 000 entreprises et 150 000 gens d'affaires exerçant leurs activités dans tous les secteurs de l'économie et sur l'ensemble du territoire québécois. Plus important réseau de gens d'affaires et d'entreprises du Québec, la FCCQ est à la fois une fédération de chambres de commerce et une chambre de commerce provinciale. Ses membres, qu'ils soient chambres ou entreprises, poursuivent tous le même but : favoriser un environnement d'affaires innovant et concurrentiel.

Introduction

Le 11 juin 2015, le ministre du Travail, de l'Emploi et de la Solidarité sociale a déposé le projet de loi 57, la *Loi modifiant la Loi sur les régimes complémentaires de retraite principalement quant au financement des régimes de retraite à prestations déterminées* (projet de loi). Ce projet de loi a comme objectif de modifier les règles de financement applicables aux régimes de retraite à prestations déterminées (régimes PD) du secteur privé enregistrés au Québec à compter du 1^{er} janvier 2016. La FCCQ remercie la Commission de l'économie et du travail (Commission) de lui permettre de commenter le projet de loi.

Ce projet de loi s'est grandement inspiré des travaux du Comité consultatif du travail et de la main-d'œuvre (CCTM), lequel a réuni les représentants d'associations patronales et syndicales et d'une association représentant les jeunes.

Nous tenons à saluer, haut et fort, le travail effectué par le CCTM. Il ne s'agissait pas d'une mince tâche, mais il a réussi en l'espace de seulement 16 séances à dégager des consensus forts entre les partenaires afin d'élaborer une nouvelle méthode de financement des régimes de retraite à prestations déterminées dans le secteur privé. Le résultat net permet d'obtenir un projet de loi qui stabilise les cotisations contre l'impact de la baisse des taux d'intérêts, diminue l'impact des mesures d'allègement prévues pour le 31 décembre 2015 et améliore la gestion des risques dans les régimes.

Dans le cadre des travaux du CCTM, la partie patronale a fondé sa position sur les principes suivants afin d'assurer la pérennité des régimes PD au Québec :

- prévoir une stabilité des cotisations par une plus grande souplesse de la méthode de financement;
- créer un environnement législatif plus favorable aux employeurs pour permettre le versement de cotisations additionnelles pour assurer davantage la sécurité des prestations lorsque requis et le retrait des montants excédentaires lorsque la situation le permet;
- encourager le maintien des régimes PD en favorisant un compromis entre la sécurité des prestations et la capacité de cotiser;

- définir une méthode de financement qui serait autant que possible à l'abri des conditions économiques changeantes afin d'éviter l'utilisation de mesures d'allègement temporaires;
- établir des règles propices à développer une saine gestion des risques des régimes PD;
- demeurer concurrentiel face aux employeurs des autres provinces canadiennes et des États-Unis.

Le sous-comité, dont la FCCQ faisait partie, a présenté au ministre une série de mesures pour lesquelles les parties se sont entendues et d'autres mesures pour lesquelles, malgré certaines divergences, nous avons partagé ce que nous croyons être une vision commune des principes généraux qui devaient guider la rédaction du projet de loi.

Pour la FCCQ, il ne fait pas de doute que le projet de loi 57 est un bon projet de loi. Bien que sa forme actuelle soit déjà un avancement important dans la viabilité des régimes de retraite à prestations déterminées, certaines modifications viendraient rendre plus attrayant le maintien de tels régimes pour les employeurs québécois. À cet effet, nous désirons faire part à la Commission des propositions novatrices et intéressantes qui permettraient de bonifier le projet de loi tout en gardant son essence même et les objectifs poursuivis par le législateur. Nous croyons donc que les membres de la Commission devraient évaluer la pertinence d'ajouter ces éléments au projet de loi, car nous sommes persuadés qu'ils aideront à former un tout cohérent avec les principes préalablement énumérés.

Notre mémoire se déclinera donc en deux volets distincts :

- les mesures pour lesquelles les parties avaient selon nous une vision commune et méritent d'être mieux reflétées dans le projet de loi;
- des mesures qui ne sont pas incluses dans le projet de loi, mais qui permettraient d'améliorer davantage, selon nous, la pérennité des régimes PD du secteur privé.

Comme en fait foi sa participation aux travaux du CCTM, la FCCQ réitère le bien-fondé de ce projet de loi et espère, par les commentaires qui suivent, participer à son amélioration.

Travaux du CCTM

Appartenance des excédents d'actifs en cours d'existence du régime

En vertu du projet de loi, les clauses régissant l'appartenance d'un excédent d'actif en cours d'existence du régime, au-delà de la clause banquier, devront être modifiées ou confirmées au plus tard le 1^{er} janvier 2017 et les participants au régime devraient être avisés de cette demande. À défaut d'entente, le projet de loi prévoit une procédure par défaut où 50 % des excédents d'actifs disponibles seraient affectés à l'amélioration des prestations. À notre avis, le projet de loi devrait mieux refléter ce que nous croyons être la vision commune des parties au CCTM par les éléments suivants :

- le maintien des clauses actuelles par défaut et permettre en option la modification de ces clauses;
- l'utilisation des excédents d'actifs en priorité par l'employeur jusqu'à concurrence de la clause banquier; et
- l'utilisation des excédents d'actifs disponibles au-delà de la clause banquier selon les dispositions du régime.

Nous sommes d'avis que cette position apporterait la flexibilité nécessaire aux parties pour adapter le financement du régime de retraite à leur réalité; l'objectif étant de mieux financer le régime de retraite pour assurer la sécurité des prestations.

Appartenance des excédents d'actifs à la terminaison du régime

Comme pour le point précédent, le projet de loi prévoit que les clauses régissant l'appartenance d'un excédent d'actif à la terminaison du régime soient modifiées ou confirmées au plus tard le 1^{er} janvier 2017 et que les participants soient consultés à cet égard.

Selon nous, comme pour le point précédent, le projet de loi doit mieux préciser ce que nous croyons être également la vision commune des parties en précisant les éléments suivants :

- le maintien des clauses actuelles par défaut, la modification de ces clauses demeurant optionnelle;
- l'utilisation des excédents d'actifs disponibles en priorité à l'employeur jusqu'à concurrence de la clause banquier, pourvu que toutes les prestations aient été acquittées à la terminaison du régime; et
- l'utilisation des excédents d'actifs disponibles, au-delà de la clause banquier, selon les ententes intervenues pour les modifier ou selon le processus actuel de la Loi RCR si les clauses actuelles n'étaient pas modifiées.

Nous sommes d'avis que cette approche permettrait de modifier immédiatement les clauses d'appartenance des surplus à la terminaison du régime si les parties au régime le désirent. Cette approche permettrait également au parrain du régime de soumettre une proposition de partage des surplus aux participants seulement lorsque la décision de terminer le régime sera prise, décision qui ne pourrait jamais survenir.

Utilisation des surplus actuariels en excédent de l'objectif

Le projet de loi prévoit l'utilisation des surplus actuariels en cours d'existence du régime qui excèdent le moindre de :

- l'excédent d'actif au-delà de la provision de stabilisation plus 5 %; et
- l'excédent d'actif au-delà de 105 % du passif de solvabilité.

Toutefois, l'utilisation de ce surplus excédentaire, au-delà de la clause banquier, est limitée à 20 % par année pour les congés de cotisation ou d'amélioration aux prestations.

La FCCQ pense que le projet de loi devrait préciser davantage le cadre de l'utilisation de ces surplus et prévoir :

- l'utilisation de 100 % du surplus excédentaire pour un congé de cotisation annuelle, au-delà de la clause banquier, pourvu que les dispositions du régime le permettent; et
- le retrait de 20 % du surplus excédentaire après avoir pris en compte le congé de cotisation.

Nous sommes d'avis que cette approche reflète mieux la vision commune partagée avec nos partenaires syndicaux dans le cadre des travaux du CCTM et est cohérente avec les objectifs que les parrains de régimes se sont fixés au départ (c.-à-d. accroître la flexibilité de financement pour assurer une meilleure sécurité des prestations à long terme et de permettre le retrait de tout surplus excédentaire lorsque le régime est pleinement capitalisé). Les études démontrent que cette approche aurait un impact minime sur la santé financière des régimes. De plus, nous croyons que limiter les congés de cotisation ou retrait à 20 % par année pourrait avoir l'effet inverse, puisque les employeurs auraient de la difficulté à revoir la couleur de leur argent advenant une amélioration de la situation financière du régime.

Marge incluse dans le taux d'intérêt pour l'évaluation actuarielle de capitalisation

Le projet de loi prévoit l'introduction d'une provision de stabilisation pour l'évaluation actuarielle de capitalisation qui sera financée par des cotisations et des gains actuariels.

D'un point de vue actuariel, l'introduction d'une telle provision explicite peut signifier que la marge pour écarts défavorables incluse dans le taux d'intérêt utilisé pour l'évaluation actuarielle de capitalisation (qui joue le même rôle qu'une provision) n'est plus utile. L'article 126 de la Loi RCR, tel que modifié par le projet de loi, mentionne que les hypothèses actuarielles utilisées pour la capitalisation du régime doivent être appropriées sans faire référence à l'obligation de maintenir cette marge pour écarts défavorables dans le taux d'intérêt.

À cette étape, nous ne connaissons pas la position de la Régie des rentes du Québec à cet égard. Selon la FCCQ, l'obligation de maintenir une marge pour écarts défavorables ne serait plus nécessaire, laissant le soin à l'employeur de décider d'inclure ou non une marge dans le taux d'intérêt et d'indiquer cette décision dans la politique de financement du régime à venir. Cette position reflète mieux selon nous une vision que nous avons partagée avec nos partenaires syndicaux lors des travaux au CCTM. Là aussi, nous sommes d'avis que cette approche est cohérente avec les objectifs poursuivis afin d'établir une méthode de financement adéquate pour assurer la pérennité des régimes PD.

Comptabilisation particulière des cotisations patronales (Clause banquier)

En vertu de l'article 42.2 du projet de loi, les cotisations patronales d'équilibre technique et d'équilibre de stabilisation feront l'objet d'une comptabilité particulière, communément appelée « Clause banquier ». En effet, cette clause banquier pourra être utilisée en priorité par l'employeur pour des congés de cotisations en cours d'existence du régime ou à la terminaison pourvu que toutes les prestations aient été acquittées.

Nous constatons que le législateur a limité le contenu de la clause banquier à ces deux types de cotisations. La FCCQ suggère d'inclure tout type de cotisations d'équilibre, qui renferment également les cotisations d'équilibre de modification et spéciales de modification, en plus de toutes cotisations patronales qui seraient versées en excédent du minimum requis par la Loi RCR. Ceci refléterait mieux le fait que d'autres types de cotisations versées par l'employeur sont également utilisés pour combler des déficits ou pour financer la provision de stabilisation. Nous sommes convaincus que nos partenaires syndicaux partagent avec nous cette vision commune discutée lors de nos travaux au CCTM, sur l'utilisation de la clause banquier.

Nous sommes d'avis qu'un tel changement législatif s'inscrirait dans la même logique de créer un environnement favorable au financement des régimes PD afin d'améliorer la sécurité des prestations.

Lettres de crédit

Le projet de loi (Article 42.1) permet de continuer à utiliser les lettres de crédit, mais son utilisation sera limitée aux cotisations d'équilibre de stabilisation. De plus, l'article 288.2 du projet de loi permet également le maintien des lettres de crédit existantes au 31 décembre 2015. Nous comprenons tous qu'une lettre de crédit établie selon les exigences de la Loi RCR offre un degré de sécurité similaire ou supérieur (c.-à-d. celui de l'institution financière) à celui de l'employeur versant ces cotisations.

Selon nous, c'est dans cette optique que les parties au CCTM avaient émis le principe que toutes cotisations d'équilibre, incluant les cotisations d'équilibre technique, d'équilibre de modification et spéciales de modification, pourraient être remplacées par une lettre de crédit.

Nous sommes d'avis que ce changement législatif ajouterait la flexibilité nécessaire pour la stabilité des cotisations tout en n'affectant pas la sécurité des prestations. De plus, nous demandons au législateur de maintenir les lettres de crédit existantes au 31 décembre 2015 et de prévoir des règles bien définies pour le retrait des lettres de crédit, spécialement lorsque des surplus excédentaires existent.

Niveau de la provision de stabilisation

L'article 125 du projet de loi prévoit la constitution d'une provision de stabilisation dont le niveau visé sera déterminé selon une grille établie par règlement, laquelle s'appliquera en fonction de la répartition d'actifs à long terme contenue dans la politique de placements du régime de retraite.

Nous tenons à rappeler au législateur que les parties au CCTM ont discuté des paramètres de cette grille et que, selon nous, se sont entendues afin que cette grille ait l'objectif de maintenir le même niveau de financement sur une période de trois ans avec une probabilité de 85 %. Nous demandons donc au législateur de tenir compte des objectifs poursuivis dans l'élaboration de cette grille, étant entendu que celle-ci relèverait de textes réglementaires et non législatifs.

Propositions de la FCCQ

Dispositions particulières pour des régimes solvables

Dans la section précédente de notre mémoire, nous abordons les situations normales d'utilisation des excédents d'actifs alors que nous traiterons dans la présente section de situations particulières où la solvabilité du régime de retraite ne serait pas un enjeu. En effet, le projet de loi dans sa forme actuelle pourrait amener des régimes de retraite pleinement solvables à développer des excédents d'actifs trop importants.

À notre avis, le projet de loi devrait être modifié afin de permettre à l'employeur, pour un régime de retraite dont le degré de solvabilité dépasse 115 %, par exemple, et que des surplus excédentaires

existent, de retirer les montants excédentaires sans égard à la limite de 20 % prévue au projet de loi, mais pourvu que la clause banquier le permette. Dans un même ordre d'idée, nous proposons également de cesser le versement de la cotisation d'équilibre de stabilisation étant donné l'excellente santé financière du régime.

Ces recommandations s'inscrivent dans la même lignée des objectifs poursuivis par la partie patronale pour favoriser le financement des régimes PD lorsque nécessaire et de permettre le retrait lorsque les excédents d'actifs sont plus qu'adéquats.

Cotisations d'exercice de stabilisation

Tel que mentionné précédemment, le projet de loi introduit une provision de stabilisation pour l'évaluation actuarielle de capitalisation. Celle-ci sera financée entre autres, par des cotisations d'équilibre de stabilisation afin d'atteindre l'objectif de capitalisation moins 5 % et cessant lorsque cet objectif est atteint. De plus, une cotisation d'exercice de stabilisation égale à un pourcentage du coût de service courant devra également être versée afin de financer la provision de stabilisation. Aucun mécanisme n'est actuellement prévu afin que cette cotisation cesse lorsque l'objectif de capitalisation est atteint. Cet élément est un irritant important pour les employeurs.

Nous croyons que le projet de loi devrait être modifié afin de prévoir un mécanisme de cessation de la cotisation d'exercice de stabilisation lorsque le degré de capitalisation atteint le même seuil que pour la cotisation d'équilibre de stabilisation, soit l'objectif de capitalisation moins 5 %. Cette approche permettrait d'éviter de constituer systématiquement des surplus excédentaires à l'égard de régimes de retraite qui sont adéquatement capitalisés. Les contraintes imposées par le projet de loi sur l'utilisation des surplus excédentaires renforcent la position des employeurs d'autant que plus que les surplus excédentaires seront importants, plus la pression des participants pour améliorer les prestations s'accroîtra. Cette perspective ne contribuerait en rien à améliorer la compétitivité des employeurs québécois, dont les coûts de main-d'œuvre sont toujours parmi les plus importants en Amérique du Nord.

Clause banquier

Précédemment, nous présentions, ce que nous croyons être la vision commune partagée par les parties au CCTM sur l'utilisation de la clause banquier menant à la recommandation d'inclure toutes cotisations d'équilibre et celles versées en excédent du minimum requis dans la clause banquier. Dans le même ordre d'idées, nous présentions également que les cotisations d'exercice de stabilisation sont également dédiées à financer la provision de stabilisation, ces cotisations étant versées en excédent de celles qui seraient normalement versées favorisant l'émergence d'excédents d'actif dans l'éventualité où le contexte financier serait favorable.

Pour ces mêmes raisons, nous sommes d'avis que ces cotisations d'exercice de stabilisation devraient être incluses dans la clause banquier considérant qu'elles servent à sécuriser davantage les prestations.

Fréquence des évaluations actuarielles

Le projet de loi prévoit qu'une évaluation actuarielle de capitalisation serait effectuée au maximum tous les trois ans pourvu que le degré de solvabilité du régime ne soit pas inférieur à 85 % à la fin de chaque exercice financier au cours de cette période. De plus, le comité de retraite devra fournir une certification à cet effet chaque année.

Nous comprenons l'intention du législateur de vouloir vérifier la position financière du régime chaque année, mais cette procédure augmentera le fardeau administratif du régime et pourrait forcer la préparation d'évaluations actuarielles annuellement même si le degré de solvabilité était supérieur ou égal à 85 % lors de la dernière évaluation actuarielle. Nous rappelons à la Commission qu'un des objectifs principaux menant à la rédaction de ce projet de loi est la stabilité des cotisations de l'employeur à court, moyen et long terme. Les exigences du projet de loi pourraient nous ramener à la situation prévalant dans la Loi RCR actuelle, c'est-à-dire produire des évaluations actuarielles annuelles et ainsi faire fluctuer le niveau des cotisations requises au régime chaque année.

Dans ce contexte, nous proposons au législateur de permettre les évaluations actuarielles à chaque trois ans pourvu que le degré de solvabilité soit supérieur ou égal à 85 % à la date de l'évaluation actuarielle. Le degré de solvabilité pourra être estimé à chaque année pour établir les valeurs de transfert et la Régie des rentes du Québec aura toujours l'autorité d'intervenir au besoin auprès d'un comité de retraite dans l'éventualité où la santé financière se détériorerait.

À notre avis, cette proposition nous permettra d'atteindre nos objectifs sans compromettre la sécurité des prestations.

Niveau de la provision de stabilisation

Selon le projet de loi, le niveau de la provision de stabilisation sera déterminé par règlement. À cet égard, nous recommandons au législateur de considérer les éléments suivants dans l'élaboration de cette grille :

- établir une grille en deux dimensions pour refléter le risque de placements en titre de croissance et le risque de taux d'intérêt;
- permettre au parrain d'un régime, qui, entre autres, utilise des placements non traditionnels ou une stratégie de couverture, de démontrer la réduction des risques du régime afin de réduire le niveau de la grille liée à son régime et d'octroyer à la Régie des rentes du Québec le pouvoir discrétionnaire d'adapter la grille en conséquence; et
- pour les régimes qui auront fait cette démonstration, permettre la réduction de l'objectif du degré de solvabilité, présentement à 105 %, afin d'avoir droit à un congé de cotisation plus rapidement.

Conclusion

Nous tenons à remercier la Commission de nous permettre de commenter le projet de loi. Nos commentaires recherchent une amélioration qui n'a comme objectif que de maintenir les régimes à prestations déterminées dans le secteur privé. Nous demandons à la Commission de considérer l'ensemble de nos recommandations, autant celles rappelant les consensus obtenus dans le cadre des négociations au CCTM, que celles émanant directement de la FCCQ.

La FCCQ réitère l'importance du travail effectué au CCTM pour l'avenir des régimes de retraite à prestations déterminées. Nous tenons à remercier le ministre du Travail, de l'Emploi et de la Solidarité sociale pour son leadership en s'attaquant à une problématique ayant amené beaucoup d'incertitude aux employeurs québécois au cours des dernières années en déposant ce projet de loi qui permettra une plus grande prévisibilité des charges imposées aux entreprises et une plus grande viabilité des régimes de retraite à prestations déterminées dans le secteur privé. Il s'agit dans les faits d'un projet de loi phare en matière de régime de retraite qui a la grande qualité de rallier tous les partenaires syndicaux et patronaux au Québec.

Nous sommes évidemment à la disposition des membres de la Commission pour discuter plus amplement de nos positions.

Sommaire des pistes d'améliorations du projet de loi 57 par la FCCQ

- 1- Maintenir les clauses actuelles d'appartenance des excédents d'actifs, en cours d'existence et à la terminaison du régime, en cas d'incapacité à venir à une entente d'ici le 1er janvier 2017.
- 2- Permettre l'utilisation des excédents d'actifs, par l'employeur en priorité jusqu'à concurrence de la clause banquier, en cours d'existence et à la terminaison du régime.
- 3- Permettre l'utilisation des excédents d'actifs disponibles au-delà de la clause banquier selon les dispositions du régime, en cours d'existence du régime.
- 4- Permettre l'utilisation de 100% du surplus excédentaire pour un congé de cotisation annuelle, au-delà de la clause banquier, pourvu que les dispositions du régime le permettent.
- 5- Permettre le retrait de 20% du surplus excédentaire après avoir pris en compte le congé de cotisation.
- 6- Abolir l'obligation de maintenir une marge pour écarts défavorables dans le taux d'intérêt utilisé pour l'évaluation actuarielle.
- 7- Inclure tout type de cotisations d'équilibre à la clause banquier, ainsi que toutes cotisations patronales versées en excédent du minimum requis.
- 8- Permettre le remplacement, par une lettre de crédit de toute cotisation d'équilibre.
- 9- Prendre en considération les objectifs discutés au CCTM dans l'élaboration de la grille pour établir le niveau de la provision de stabilisation.
- 10- Permettre à l'employeur, pourvu que le degré de solvabilité dépasse 115%, qu'il y a présence de surplus excédentaires et le respect de la clause banquier, le retrait des montants excédentaires sans égard à la limite de 20% actuellement prévue au projet de loi.
- 11- Permettre de cesser le versement de la cotisation d'équilibre de stabilisation lorsque le degré de solvabilité dépasse 115%.
- 12- Permettre de cesser le versement de la cotisation d'exercice de stabilisation lorsque l'objectif de capitalisation moins 5% est atteint.
- 13- Inclure les cotisations d'exercice de stabilisation à la clause banquier.
- 14- Permettre les évaluations actuarielles aux trois ans si le degré de solvabilité est supérieur ou égal à 85% tout en estimant le degré de solvabilité chaque année pour établir les valeurs de transfert.

15- Dans le cadre de la détermination du niveau de la provision de stabilisation, en plus d'établir une grille en deux dimensions, permettre au parrain d'un régime qui, entre autres, utilise des placements non traditionnels ou une stratégie de couverture, de démontrer la réduction des risques du régime afin de réduire le niveau de la grille liée à son régime et d'octroyer à la Régie des rentes du Québec le pouvoir discrétionnaire d'adapter la grille en conséquence.

Lorsqu'un régime fait cette démonstration, permettre la réduction de l'objectif visé du degré de solvabilité, présentement à 105%, afin d'avoir droit à un congé de cotisation plus rapidement.