



Conseil du
patronat
du Québec

S'ALLIER POUR LA PROSPÉRITÉ

Commentaires du Conseil du patronat du Québec sur le projet de loi no 39, Loi sur les régimes volontaires d'épargne-retraite (RVER)

Août 2013

Le Conseil du patronat du Québec

Le Conseil du patronat du Québec 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.

Conseil du patronat du Québec –
août 2013

Dépôt légal
Bibliothèque et Archives nationales du Québec
Bibliothèque nationale du Canada
3^e trimestre 2013

Commentaires du Conseil du patronat du Québec sur le projet de loi no 39, Loi sur les régimes volontaires d'épargne-retraite (RVER)

Août 2013

Introduction

Le Conseil du patronat du Québec est heureux de présenter ses commentaires sur le projet de loi n° 39, *Loi sur les régimes volontaires d'épargne-retraite*. Ce projet de loi constitue une étape importante visant à permettre l'établissement au Québec de régimes volontaires d'épargne-retraite (RVER), simples et peu coûteux pour les employeurs et les particuliers.

Le Conseil du patronat voit d'un très bon œil toutes les initiatives ayant comme objectif d'encourager l'épargne en prévision de la retraite, diversifier les sources de revenu à la retraite et favoriser une plus grande responsabilisation des individus à l'égard de leur retraite. C'est ce que recherche ce projet de loi qui contribuera sûrement à l'amélioration de l'épargne-retraite au Québec.

Le projet de loi, d'une part, permettra aux employeurs, notamment ceux qui exploitent de petites et moyennes entreprises, d'offrir à leurs employés un régime de retraite qui contribuera à assurer leur sécurité financière à la retraite. D'autre part, il offrira à un plus grand nombre de travailleurs, qui, jusqu'à maintenant, n'étaient pas couverts par un régime de retraite, la possibilité de bénéficier de cette forme d'épargne tout en profitant des économies d'échelle que procurent les régimes de grande taille.

Selon les estimations du gouvernement, le projet de loi prévoit qu'à terme, soit au 1^{er} janvier 2016, les quelque 90 000 entreprises comptant cinq employés et plus qui n'offrent actuellement ni régime enregistré d'épargne-retraite, ni CELI, ni régime de pension agréé pour lequel une retenue sur le salaire est effectuée, offriront un RVER à leurs employés.

Ces employeurs n'auront pas à assumer par ailleurs une responsabilité fiduciaire qui, de toute façon, ne devrait pas leur incomber. Ils ne seront pas obligés non plus de cotiser et d'assumer une charge obligatoire supplémentaire au-delà des différentes charges qu'ils assument déjà, et qui sont plus élevées au Québec que partout ailleurs au Canada. Toutefois, la nécessité de ne pas alourdir indûment le fardeau administratif des entreprises qui seront assujetties éventuellement constituera certainement un enjeu important.

Plusieurs éléments contenus dans le projet de loi devraient lui permettre d'atteindre l'objectif de « favoriser l'épargne en vue de la retraite ». Nous pensons en particulier à la flexibilité et à la souplesse prévues, à la disponibilité du régime pour tous les particuliers, y compris les travailleurs autonomes et les travailleurs dont l'employeur ne souscrit pas un tel

régime, ainsi qu'à la mise en commun de la gestion des cotisations de retraite par une institution financière, qui devrait contribuer à réduire les coûts administratifs et les coûts associés à la gestion des placements.

Le Conseil estime en outre que, contrairement à d'autres propositions visant à pallier l'insuffisance de l'épargne-retraite, le projet de loi est susceptible de favoriser une amélioration nette de l'épargne plutôt que remplacer une forme d'épargne déjà existante par une autre.

Voici, par ailleurs, quelques autres conditions qui, selon le Conseil, devraient favoriser également l'atteinte des objectifs du projet de loi :

- Plus le régime sera simple à mettre sur pied et relativement facile à administrer, plus il sera facile à implanter.
- Pour que les coûts administratifs du régime et les coûts associés à la gestion des placements soient les plus bas possible, il importe de disposer d'un volume suffisant de participants et de cotisations. Il faudrait donc que ce nouveau régime soit attrayant pour les employeurs et les travailleurs ainsi que pour les institutions financières qui vont l'offrir. Il faudrait que le cadre soit simple, avec des obligations claires pour les administrateurs, afin de générer l'intérêt d'un nombre minimal d'institutions qui favorisera la concurrence.
- Il est important qu'il y ait une certaine concertation et une harmonisation entre les régimes offerts par les employeurs des différentes provinces et les employeurs de compétence fédérale. Étant donné que d'autres provinces au Canada offriront des régimes semblables aux RVER et que le gouvernement fédéral a déjà des régimes similaires (les régimes de pension agréés collectifs-RPAC), une réglementation simplifiée et harmonisée entre les provinces s'avérera une condition essentielle de succès. Comme plusieurs administrateurs potentiels agissent à l'échelle pancanadienne, une plus grande harmonisation des règles permettrait notamment aux institutions financières d'obtenir la masse critique nécessaire pour réduire leurs coûts et, dès lors, être en mesure d'offrir des possibilités attrayantes aux travailleurs. Les employés peuvent aussi travailler dans plusieurs provinces tout au cours de leur carrière ou même, dans une même province, passer alternativement d'emplois dans des entreprises sous compétence fédérale dans d'autres sous compétence provinciale. Certains éléments du projet de loi sont harmonisés avec la loi fédérale instaurant les RPAC, la *Loi sur les régimes de pension agréés collectifs*. Le Conseil souhaite que d'autres éléments le soient également, nous y reviendrons plus en détail dans les pages qui suivent. Nous comprenons néanmoins qu'une harmonisation complète pourrait être relativement difficile à réaliser, et que les provinces peuvent faire des choix différents; à cet égard d'ailleurs, le projet québécois propose une obligation aux employeurs d'offrir un tel régime, alors que les autres législations ne le font pas.

Nous présentons, dans ce qui suit, d'autres commentaires plus spécifiques sur le projet de loi, les éléments que nous estimons les plus prometteurs et quelques questions et commentaires qui, selon le Conseil du patronat, permettraient de le bonifier davantage.

Principaux éléments positifs du projet de loi

Voici quelques éléments plus spécifiques du projet de loi que nous appuyons plus particulièrement :

- L'adhésion automatique : le retrait du régime nécessite un certain effort et une réflexion de la part de l'employé, ce qui en réduit la probabilité. Aux États-Unis, cette formule d'adhésion automatique avec option de retrait a permis d'atteindre un niveau de participation beaucoup plus élevé (86 à 95 %) que l'adhésion volontaire.
- Le fait que l'employeur ne soit pas obligé de cotiser, car, comme nous l'avons mentionné précédemment, les employeurs au Québec assument déjà un fardeau de prélèvements obligatoires sur la masse salariale plus élevé que dans les autres provinces et n'ont pas les moyens d'assumer une charge obligatoire additionnelle. Nous estimons cependant que plusieurs employeurs pourraient être intéressés à cotiser aux régimes de leurs employés, notamment dans un contexte de rareté de main-d'œuvre qualifiée où ils ont tout intérêt à attirer et fidéliser leurs employés. Il est intéressant de noter aussi que de telles contributions patronales seraient exonérées de taxes sur la masse salariale, ce qui augmenterait leur attrait.
- Le fait que l'employeur n'ait pas de responsabilité fiduciaire à l'égard de ce nouveau type de régime de retraite.
- L'offre d'une option de placement par défaut par chaque administrateur. Les administrateurs pourront offrir également d'autres options de placements. L'option de placement par défaut pourrait être basée sur une approche « cycle de vie » qui ajuste le niveau de risque en fonction de l'âge du participant.
- La notion de distribution des RVER par l'intermédiaire de courtiers et de leurs représentants, ce qui contribuera à faciliter l'accès aux RVER à un plus grand nombre de personnes.
- La flexibilité offerte à l'employé qui, par exemple, souhaite se retirer temporairement du régime ou suspendre ses cotisations. Des circonstances de la vie, comme la naissance d'un enfant, la prise d'une hypothèque sur une résidence ou, encore, une maladie justifieraient une telle décision. Les employés pourront toujours réduire ou augmenter leur taux de contribution, ou même cesser de cotiser pendant un certain temps. On peut se demander toutefois si une telle flexibilité ne serait pas susceptible

d'alourdir ou de compliquer la tâche de l'employeur et aussi des administrateurs. Nous y reviendrons plus loin.

- Il est intéressant de noter que le projet de loi reconnaît les différents véhicules d'épargne, et reconnaît notamment le CELI, au même titre que les régimes enregistrés d'épargne-retraite et les régimes de pension agréés.

Quelques questions et commentaires additionnels

- Le seuil du nombre d'employés : à l'article 41, on exige de tout employeur - qui, au 31 décembre d'une année, compte cinq employés ou plus à son service - qu'il souscrive, dans l'année qui suit, un régime volontaire d'épargne-retraite et inscrive automatiquement ses employés au régime si ces derniers ne bénéficient pas d'un régime enregistré d'épargne-retraite, d'un compte d'épargne libre d'impôt ou d'un régime de pension agréé. La première question importante qui se pose est évidemment de savoir si le seuil de cinq employés est approprié ou trop bas. À cet égard, un arbitrage s'impose entre le fardeau administratif qui pourrait être imposé à l'employeur et l'objectif de recruter le plus d'adhérents possible. Selon le Conseil, des solutions innovantes devraient être envisagées. D'une part, il est compréhensible que les très petites entreprises puissent avoir plus de difficulté à instaurer ce nouveau régime, car l'employeur a de lourdes responsabilités, notamment en matière de prélèvements et de versements des cotisations, et de communications avec les employés et l'administrateur du régime. D'autre part, exclure un grand nombre de petites entreprises entraînerait l'exclusion d'un grand nombre d'employés¹, ce qui irait à l'encontre des objectifs mêmes du projet de loi, car ces employés sont précisément ceux que l'on cherche à atteindre. Il faudrait hausser peut-être le seuil minimal d'employés à 10 par exemple.
- Une autre avenue consisterait à favoriser des regroupements de régimes lorsque certaines conditions sont présentes, comme, par exemple, dans des secteurs d'activité similaires. Ainsi, une association sectorielle ou une association professionnelle pourraient offrir ce genre de régime pour des travailleurs de PME. L'assurance-médicaments peut constituer un bon modèle à cet égard. Or, l'article 21, qui exige que l'administrateur offre un régime à des conditions identiques pour tous les employeurs et les particuliers qui y adhèrent, semble ne pas permettre cette possibilité.
- Une autre question de nature différente se pose par rapport à l'article 38 : faut-il vraiment exiger la souscription à un RVER en l'absence d'un autre véhicule d'épargne collective, ou devrait-on garder la porte ouverte pour tout régime d'épargne collective, que ce soit un RVER ou un autre régime collectif (REER, CELI, RPA)? Notons, par ailleurs, que, selon le projet de loi, les RVER comportent un certain

¹ Par exemple, exclure les entreprises de 5 à 20 employés revient à exclure environ 500 000 employés.

avantage fiscal comparativement à d'autres formes d'épargne comme les REER collectifs pour ce qui est des cotisations patronales lorsqu'il y en a, puisque ces dernières ne sont pas assujetties aux taxes sur la masse salariale. Ne devrait-on pas envisager d'exonérer également les REER collectifs de ces taxes?

- Nous notons que les cotisations du travailleur ne sont pas immobilisées contrairement à ce qui est prévu dans la loi fédérale. Nous n'avons pas nécessairement de position ferme par rapport à la nécessité ou non que les fonds soient immobilisés. Toutefois, nous notons que si l'objectif est d'assurer un meilleur revenu à la retraite, il faudrait peut-être prendre les moyens nécessaires pour s'assurer que les fonds ne puissent pas être utilisés à d'autres fins, à moins de circonstances extraordinaires qui pourraient être définies. En même temps, comme nous l'avons mentionné précédemment, l'atteinte d'une masse critique de cotisations permettrait d'avoir des taux de frais de gestion faibles; une immobilisation des cotisations contribuerait donc à atteindre cette masse critique. Le même raisonnement s'applique d'ailleurs en ce qui a trait à l'absence de taux de cotisation minimale. La question est de savoir si cette disposition risque d'encourager l'investissement de sommes très peu élevées comparativement au coût administratif.
- Les frais de gestion : plusieurs éléments restent à être précisés par règlement, dont les critères qui détermineront le coût administratif des RVER. L'article 26 du projet de loi stipule que le régime que l'administrateur offre aux participants doit être peu coûteux. Les critères pour déterminer le caractère peu coûteux d'un régime ainsi que les frais que l'administrateur peut imposer aux participants et ceux qui peuvent être déduits du rendement de l'actif du fonds sont établis par règlement. Il est important que ces règlements soient harmonisés avec ceux de la loi fédérale. Il faut noter ici que les frais correspondent à une certaine réalité du marché. Si la demande est suffisante et que quelques grands joueurs sont présents, les frais seront réduits. Il y a un équilibre à atteindre entre des frais trop bas, qui risquent d'éliminer des joueurs ou de limiter considérablement les services offerts par les administrateurs, et des frais trop élevés, qui nous éloignent de l'objectif. Il faut reconnaître également que les coûts de groupes comparables peuvent varier selon qu'il s'agit de nouveaux régimes ou de régimes bien établis.
- Les articles 38 et 133 prévoient qu'un représentant en assurances de personnes, jusqu'au 1^{er} janvier 2016, peut offrir un RVER à un employeur tout comme à un particulier (ex. : un travailleur autonome) alors qu'« un assureur qui offre un tel régime à un employeur doit agir par l'entremise d'un représentant en assurance collective ou d'un actuaire [...] ». On se demande pourquoi un représentant en assurance collective ou un actuaire ne pourraient pas aussi avoir la possibilité d'offrir ce régime à un particulier, et ce, toujours dans la perspective d'offrir au plus grand nombre possible de personnes la possibilité de participer à un régime de retraite. Pourquoi un représentant en épargne collective ne pourrait-il pas aussi pouvoir offrir ce régime?

- L'article 51 stipule qu'un participant peut modifier son taux de cotisation au régime en tout temps, mais établit toutefois certaines restrictions pour les employés participant à un RVER offert par leur employeur : deux modifications par an à moins que l'employeur ne consente à une plus grande fréquence. Cette disposition peut poser des problèmes, tant pour les employés que pour les employeurs et les administrateurs. Si, d'une part, elle peut s'avérer exagérément complexe pour les employeurs, elle risque, d'autre part, d'accroître pour les administrateurs la complexité de l'administration et, par conséquent, les frais d'administration si chaque employeur établit des limites différentes. À cet égard, il pourrait être préférable que ce soit le régime qui détermine les limites éventuellement applicables. Par ailleurs, il ne semble pas y avoir de limite au nombre de fois où le taux de cotisation peut être établi à 0 %. Finalement, une clarification mériterait d'être faite entre la cessation du versement des cotisations et l'établissement du taux de cotisation à 0%.
- Les employés à temps partiel : l'article 41 ne fait pas vraiment de distinction entre les employés à temps plein et ceux à temps partiel. Il nous semble que le traitement des deux groupes devrait être différent et qu'il faudrait préciser un nombre minimal d'heures de travail pour qu'un employé soit considéré à temps plein.
- La disposition de l'article 2 voulant que « tout employeur peut cotiser au régime volontaire d'épargne-retraite qu'il a souscrit pour le compte de ses employés, lorsque ces derniers versent des cotisations au régime » pourrait limiter la participation éventuelle d'un employeur pour le compte de ses employés. Un employeur ne devrait-il pas pouvoir contribuer à un tel régime même lorsque ses employés ne le font pas?
- Le Conseil s'interroge aussi sur la possibilité d'adopter un grand nombre de règlements sans consultation préalable (ce qui est prévu par l'article 135). Quel mécanisme prévoit-on mettre en place pour s'assurer que les préoccupations des parties prenantes soient prises en compte?

Conclusion

Le Québec, qui a souvent fait preuve d'avant-gardisme en ce qui a trait à la conception de régimes de retraite novateurs, le fera encore une fois si le projet de loi n° 39 est adopté. Le Québec sera ainsi parmi les premières provinces à offrir ce genre de régime. Certaines dispositions du projet de loi soulèvent toutefois des questions qui mériteraient d'être examinées en vue de le bonifier et de mieux lui permettre d'atteindre son objectif. Il serait particulièrement important, par ailleurs, que les règles qui s'appliqueraient au Québec soient harmonisées le plus possible avec celles du gouvernement fédéral et celles des autres provinces.

Finalement, il ne faudrait pas que la mise en place des RVER contrevienne aux efforts qu'il faut continuer à investir pour faire l'éducation financière et économique des Québécois ainsi que les sensibiliser à l'importance d'épargner pour leur retraite. Il y a fort à parier qu'une fois bien informés et sensibilisés, ils sauront modifier leur comportement, comme ils l'ont fait pour d'autres problématiques sociales.