



Le 8 juillet 2014

[TRADUCTION]

Par courriel : ministre@mess.gouv.qc.ca

L'honorable François Blais
Ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale
425, rue Saint-Amable
4e étage
Québec (Québec) G1R 4Z1

Objet : Harmonisation des régimes de pension agréés collectifs (RPAC)

Monsieur le ministre,

Je vous écris au nom de la Section nationale du droit des régimes de retraite et des avantages sociaux de l'Association du Barreau canadien (Section de l'ABC) pour demander à votre gouvernement qu'il harmonise ses mesures législatives sur les régimes de pension agréés collectifs (RPAC) avec celles des autres juridictions du Canada.

L'Association du Barreau canadien est une association nationale regroupant 37 500 avocats, notaires, étudiants en droit et professeurs de droit. Elle a pour mandat de promouvoir l'amélioration du droit et l'administration de la justice. La Section de l'ABC est composée d'avocats à travers le Canada exerçant le droit dans le domaine des régimes de retraite et des avantages sociaux, y compris des avocats qui conseillent des administrateurs de régimes, des employeurs, des syndicats, des employés et des groupes d'employés, des compagnies d'assurance, des sociétés de fiducie, des consultants en matière de régimes de retraite et d'avantages sociaux ainsi que des gestionnaires de placements et des conseillers en la matière.

CONTEXTE

La Section de l'ABC croit que les RPAC, s'ils sont bien structurés, sont des instruments qui amélioreraient le système d'épargne-retraite en offrant aux Canadiens – en particulier aux travailleurs autonomes et aux employés de petites et moyennes entreprises une option accessible, simple et peu coûteuse à administrer. La Section de l'ABC croit qu'un niveau élevé d'harmonisation à l'échelle du Canada est essentiel pour que les RPAC puissent réaliser leur potentiel à ce titre.

Des lois sur les RPAC ont été adoptées au palier fédéral ainsi qu'en Colombie-Britannique, en Alberta, en Saskatchewan et au Québec. Le gouvernement fédéral a été le premier à lancer le concept en 2011. Sa *Loi sur les régimes de pension agréés collectifs* et le règlement connexe sont entrés en vigueur en 2012. Le Québec a emboîté le pas en décembre 2013, adoptant le projet de loi 39 qui a créé les régimes volontaires d'épargne-retraite (RVER), version québécoise des RPAC. Le projet de loi 39 entre en vigueur le 1^{er} juillet 2014. La loi québécoise se distingue de la loi fédérale.

En mai 2013, les projets de loi sur les RPAC de l'Alberta (projet de loi 18) et de la Saskatchewan (projet de loi 92) ont reçu la sanction royale. Ils ne sont pas encore entrés en vigueur. L'Alberta a adopté des

dispositions différentes de la loi fédérale. La Saskatchewan a en grande partie (mais pas complètement) incorporé par renvoi les dispositions fédérales, laissant une bonne part des détails à régler par voie de règlements à venir.

En Colombie-Britannique, le projet de loi 9 a été présenté en février 2014 et a franchi l'étape de la deuxième lecture le 19 mars 2014. Comme la loi de la Saskatchewan, le projet de loi 9 incorpore essentiellement les dispositions fédérales par renvoi.

La Section de l'ABC a participé à des consultations sur les RPAC fédéraux à différentes étapes, y compris la conception et le cadre réglementaire, les mesures législatives et les règles fiscales.

Elle a aussi présenté des [observations](#) sur le projet de loi 80 du Québec, *Loi sur les régimes volontaires d'épargne-retraite*, et en réponse à la [consultation](#) de la Saskatchewan sur les RPAC.

Pour assurer l'harmonisation, nous incitons les législateurs de chaque province à envisager les recommandations suivantes.

Saskatchewan

Nous incitons votre gouvernement à harmoniser le cadre législatif et réglementaire des RPAC dans votre province.

Alberta et Colombie-Britannique

Nous incitons vos gouvernements à envisager d'harmoniser le cadre législatif et réglementaire lorsqu'ils rédigeront leur réglementation respective des RPAC.

Québec

Nous incitons votre gouvernement à envisager d'harmoniser le cadre législatif et réglementaire des RVER avec le cadre des RPAC des autres juridictions canadiennes, si le législateur modifie éventuellement les règles des RVER.

Manitoba, Nouveau-Brunswick, Terre-Neuve-et-Labrador, Nouvelle-Écosse, Île-du-Prince-Édouard et Ontario

Nous incitons vos gouvernements respectifs à envisager l'harmonisation lorsqu'ils décideront, s'il y a lieu, d'adopter des mesures législatives permettant les RPAC dans vos provinces, et, le cas échéant, lorsqu'ils élaboreront leur cadre législatif et réglementaire des RPAC.

RPAC PARTOUT AU CANADA

Tous les canadiens devraient avoir accès à des RPAC parmi leurs options de planification de la retraite. Pour que les RPAC produisent l'effet voulu, ils doivent être pleinement transférables et donc disponibles partout au Canada. Les fournisseurs de RPAC (c.-à-d. les institutions financières) ont besoin d'économies d'échelle pour minimiser les frais de placements et d'administration. La Section de l'ABC est d'avis que de telles économies d'échelle et la pleine transférabilité ne peuvent être assurées que si des RPAC sont offerts dans toutes les juridictions canadiennes – ce qui exige que toutes les provinces adoptent des lois sur les RPAC.

LOI FÉDÉRALE SUR LES RPAC ET LOIS PROVINCIALES SUR LES RÉGIMES DE RETRAITE

La Section de l'ABC recommande que les lois provinciales sur les RPAC reproduisent autant que possible les dispositions fédérales sur les RPAC dans l'intérêt de l'uniformité, de la clarté, de la simplicité et de la réduction des coûts. Tout écart d'une province par rapport au cadre législatif fédéral sur les RPAC ajoutera

vraisemblablement de la complexité et des coûts, ce qui pourrait réduire la probabilité qu'ils soient adoptés par les employeurs et les employés à travers le Canada. La Section de l'ABC est d'avis que tout écart par rapport à la législation fédérale sur les RPAC devrait être une rare exception.

Il y a des différences entre les dispositions fédérales et provinciales sur les régimes de retraite. Dans le cas où la loi sur les RPAC d'une province reproduit les dispositions de la loi fédérale sur les RPAC, la loi provinciale sur les RPAC peut comprendre des dispositions qui sont différentes de la législation provinciale sur les régimes de retraite. Il y a en principe deux façons d'aborder cette problématique. D'une part, on peut considérer un RPAC essentiellement comme un RÉER et donc comme un type d'instrument d'épargne-retraite entièrement nouveau, exigeant une réglementation différente. D'autre part, on peut considérer qu'un RPAC est un régime de retraite et qu'il devrait être soumis à des normes de protection minimales. En l'occurrence, nous croyons que la législation provinciale sur les RPAC devrait être cohérente par rapport à la législation sur les régimes de retraite. On évitera ainsi de créer un nouveau régime réglementaire qui risquerait de semer la confusion et d'accroître les coûts.

LÉGISLATION SUR LES RPAC

Idéalement, la législation et la réglementation sur les RPAC seraient entièrement harmonisées. Cependant, les diverses juridictions ont jusqu'à présent adopté ou proposé des lois sur les RPAC qui ont des orientations différentes. Le Québec et l'Alberta ont leur propre législation distincte, tandis que la Saskatchewan et la Colombie-Britannique ont essentiellement repris (par renvoi) la loi fédérale.

Certaines différences importantes entre la loi fédérale sur les RPAC et la législation présentée ou adoptée par certaines provinces pourraient engendrer d'importants problèmes d'harmonisation.

1. Administrateurs de régimes (autorisation)

La loi québécoise sur les RVER prévoit que seuls des assureurs-vie, des sociétés de fiducie et des gestionnaires de fonds d'investissement peuvent administrer un RVER. La loi fédérale sur les RPAC, ainsi que les lois sur les RPAC de la Saskatchewan et de la Colombie-Britannique permettent à toute personne morale d'être un administrateur si elle satisfait à toutes les conditions requises. Selon la loi sur les RPAC de l'Alberta, toute personne morale autorisée par le surintendant peut être un administrateur. La réglementation fédérale sur les RPAC n'exige pas qu'une personne morale soit un assureur-vie, une société de fiducie ou un gestionnaire de fonds d'investissement pour pouvoir être un administrateur. Une entreprise qui n'est pas un assureur-vie, une société de fiducie ou un gestionnaire de fonds d'investissement qui est autorisé comme administrateur en vertu de la loi et des règlements fédéraux sur les RPAC ne pourrait pas assumer ce rôle en vertu de la loi et des règlements québécois sur les RVER. Étant donné qu'un des buts principaux des RPAC est de fournir un régime collectif d'épargne-retraite aux travailleurs qui n'ont pas accès à un régime de retraite offert par leur employeur, la Section de l'ABC croit que les administrateurs de RPAC autorisés en vertu d'une loi provinciale ou de la loi fédérale devraient pouvoir offrir un RPAC partout au Canada.

2. Exigence que le RPAC soit peu coûteux

L'harmonisation est aussi nécessaire au vu de l'impératif prévu par toutes les lois sur les RPAC à l'effet que le RPAC offert doit être peu coûteux. Actuellement, seulement la réglementation sur les RVER du Québec et la réglementation fédérale sur les RPAC définissent des critères pour déterminer si un RPAC offert est peu coûteux. La réglementation québécoise incorpore (par renvoi) les critères de la réglementation fédérale, mais ajoute également d'autres critères. Compte tenu de l'importance fondamentale de l'exigence à l'effet que le RPAC offert soit peu coûteux, la Section de l'ABC croit que les règles relatives à cette exigence devraient être uniformisées partout au Canada. En effet, des règles différentes imposent un fardeau administratif supplémentaire aux administrateurs de régimes, ce qui aura sans doute une incidence sur cette exigence. Voilà qui serait contre-productif. La Section de l'ABC

incite toutes les juridictions à envisager l'harmonisation à tout le moins sur les principes de base, comme celui de l'exigence qu'un RPAC soit peu coûteux.

3. Règles sur l'immobilisation, les transferts et les remboursements

Les règles sur l'immobilisation soulèvent aussi des questions d'harmonisation. La législation de la Saskatchewan, de l'Alberta et de la Colombie-Britannique ainsi que la loi fédérale sur les RPAC prévoient que les cotisations des participants et celles des employeurs (le cas échéant) sont immobilisées. Cependant, la loi québécoise sur les RVER indique que toute cotisation de l'employeur est portée au crédit du compte immobilisé du participant, tandis que les cotisations du participant sont portées au crédit de son compte non immobilisé. Ces différentes règles d'immobilisation ont une incidence directe sur celles relatives aux transferts et aux remboursements. Par conséquent, les administrateurs de régimes devront composer avec des règles différentes si un RPAC comprend des participants au Québec et hors Québec. Pour que les coûts des RPAC restent faibles, les lois et règlements sur les RPAC ne devraient pas obliger les administrateurs de régimes à appliquer des règles législatives et réglementaires différentes.

4. Cotisations

Les cotisations de l'employeur à un RPAC ne sont obligatoires dans aucune juridiction. Le Québec exige que la plupart des employeurs offrent un RVER à leurs employés, mais les employeurs ne sont pas obligés d'y verser des cotisations.

En vertu de la loi québécoise sur les RVER, les participants peuvent établir leurs cotisations au RVER; à défaut, le taux fixé par le règlement est alors applicable. Selon la loi fédérale et les lois de la Colombie-Britannique, de la Saskatchewan et de l'Alberta sur les RPAC, l'administrateur fixe le taux de cotisation des participants. Aucun taux par défaut n'est prévu. Dans toutes les juridictions, les participants ont la possibilité de réduire leurs cotisations à zéro pendant une certaine période, laquelle est précisée dans la réglementation sur les RPAC en ce qui concerne la juridiction fédérale, mais ne l'est pas encore dans les autres juridictions. La communication et l'administration de différentes règles sur les cotisations, y compris des dispositions sur la réduction des cotisations, augmentent la complexité de l'administration des RPAC.

5. Réglementation des options de placement des participants

La réglementation des options de placement présente un autre exemple de divergences. Toutes les juridictions semblent exiger que l'administrateur désigne une option de placement par défaut. Cependant, les lois varient quant aux paramètres de l'option par défaut. Dans la loi fédérale, l'option par défaut est définie de façon large, tandis que la loi québécoise prescrit des critères précis. Les règles relatives aux placements sont aussi différentes entre les régimes législatifs fédéral et québécois.

Il y a par ailleurs des divergences entre les juridictions à savoir si des options de placement additionnelles doivent ou non être offertes aux participants et, le cas échéant, quant au nombre d'options additionnelles qui peuvent ou doivent être offertes. En vertu de la loi fédérale et de la loi de la Colombie-Britannique, de la Saskatchewan et de l'Alberta, un administrateur a le loisir d'offrir aux participants un choix de placements à titre d'options additionnelles, mais n'est pas tenu de le faire. Par contre, la loi québécoise exige qu'un administrateur offre aux participants un choix entre trois à cinq options de placement additionnelles.

En raison de ces divergences, les administrateurs de régimes devront tenir compte de différentes règles sur les placements, et sans doute fournir à leurs participants des options de placement différentes dès lors que le RPAC compte des participants dans diverses juridictions, surtout au Québec et hors Québec. De telles divergences s'opposent à l'intention de limiter les coûts qui sous-tend les RPAC et qui peut être réalisée en limitant les frais d'administration, ainsi qu'en permettant à des régimes collectifs de tirer parti d'économies d'échelle. La Section de l'ABC incite toutes les juridictions à envisager l'harmonisation à tout

le moins des règles relatives à l'option de placement par défaut et aux autres options de placement pouvant/devant être offertes.

CADRE RÉGLEMENTAIRE

En plus de l'harmonisation des lois, la Section de l'ABC prône l'harmonisation des règlements sur les RPAC. Un degré élevé d'harmonisation de la réglementation entre les instances fédérale et provinciales est important pour permettre les économies d'échelle. L'harmonisation de la réglementation sur les RPAC simplifierait l'administration, ce qui en réduirait les coûts, et uniformiserait la surveillance et l'administration des RPAC d'une juridiction à l'autre.

Pour assurer une pleine harmonisation de la réglementation, la Section de l'ABC privilégierait qu'une seule autorité de surveillance s'occupe de tous les aspects de la réglementation des RPAC à l'échelle du Canada. Cependant, les lois actuelles ou proposées sur les RPAC prévoient des autorités de surveillance différentes en fonction de la juridiction dans laquelle le RPAC est enregistré. La Section de l'ABC est favorable à des lois sur les RPAC qui permettent la conclusion d'ententes intergouvernementales afin qu'il puisse y avoir, entre autres, une délégation de pouvoirs d'une autorité de surveillance à une autre. Une entente multilatérale permettrait une surveillance cohérente et uniformisée des RPAC multi-juridictionnels. Elle réduirait aussi la possibilité d'iniquités dans le traitement et la réglementation des RPAC et des administrateurs de RPAC entre diverses juridictions.

La délégation de pouvoirs d'une autorité de surveillance des RPAC à une autre favorise l'harmonisation de la réglementation tout en facilitant l'administration d'un RPAC qui est offert dans plus d'une juridiction.

Lorsqu'un RPAC multi-juridictionnel est offert et que la majorité des participants sont situés dans une juridiction, la Section de l'ABC est favorable à ce que les pouvoirs des autorités de surveillance des juridictions où se trouvent une minorité de participants soient délégués à l'autorité de surveillance de la juridiction où se trouvent la majorité des participants. Le fait de limiter le nombre d'organismes de réglementation avec lesquels l'administrateur d'un RPAC multi-juridictionnel doit traiter en faciliterait l'administration et permettrait de réduire les frais d'administration. Il encouragerait aussi les administrateurs de RPAC admissibles à offrir un même RPAC dans plusieurs juridictions au lieu d'offrir des RPAC différents dans différentes juridictions, ce qui augmenterait les coûts.

Vu les différentes autorités de surveillance des RPAC œuvrant au Canada, la Section de l'ABC favorise la mise sur pied d'une association d'autorités de surveillance qui fournirait des conseils sur la réglementation des RPAC et qui favoriserait une plus grande uniformisation quant à leur réglementation. Un degré élevé d'harmonisation de la réglementation sur les RPAC faciliterait l'établissement de RPAC par les administrateurs répondant ainsi à l'objectif d'offrir aux canadiens une option aisément accessible et peu coûteuse pour économiser en vue de leur retraite.

Nous espérons que ces commentaires seront un apport utile dans la marche vers l'harmonisation. Nous demeurons à votre disposition si vous avez des questions ou souhaitez de plus amples renseignements.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le ministre, l'expression de ma considération respectueuse.

Le président, Section nationale du droit
des régimes de retraite et des avantages sociaux

(original signé par Noah Arshinoff pour Lawrence Swartz)

Lawrence Swartz

La présidente de l'Association du
Barreau canadien, Division du Québec



Michèle Moreau