

Mémoire de Morneau Shepell

COMMISSION DE L'ÉCONOMIE ET DU TRAVAIL

**Consultations particulières et auditions publiques
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**

Octobre 2015

Table des matières

PRÉSENTATION DE MORNEAU SHEPELL	1
FAITS SAILLANTS	2
COMMENTAIRES DÉTAILLÉS PAR SUJET	4
CONCLUSIONS	20

PRÉSENTATION DE MORNEAU SHEPELL

Ce mémoire a été rédigé par Morneau Shepell.

Morneau Shepell est le plus important cabinet de services-conseils en ressources humaines et en services d'impartition au Québec et dans le reste du Canada. Nous offrons des services-conseils et des services administratifs pour la gamme complète de régimes de retraite, d'épargne et d'assurance collective, de même que des services en gestion globale de la santé, incluant la gestion des absences et de l'invalidité et la formation en milieu de travail. Notre gamme de services englobe également le programme d'aide aux employés et à la famille (PAEF).

Notre firme est solidement implantée au Canada et au Québec depuis près de 50 ans. Avec près de 4 000 employés au Canada et aux États-Unis et plus de 1 300 employés dans nos bureaux de Montréal et de Québec, Morneau Shepell est un chef de file dans la province pour ce qui est d'offrir des services de consultation en actuariat ainsi que des solutions administratives. Au Québec, nous pouvons compter sur l'expertise et l'expérience de plus de 50 actuaire et *Fellows* de l'Institut canadien des actuaires (FICA) et de la Society of Actuaries (FSA).

Nous comptons parmi nos clients québécois plusieurs des plus importantes organisations de la province, tant dans les secteurs public et parapublic que dans le secteur privé.

FAITS SAILLANTS

- **Élimination du financement sur base de solvabilité** : nous sommes en faveur d'une telle mesure qui assurera une plus grande stabilité et prévisibilité des cotisations patronales. Nous comprenons que cela fait partie des objectifs visés par le gouvernement et nous croyons qu'une telle mesure encouragera les promoteurs à maintenir leurs régimes de retraite à prestations déterminées (PD).
- **Amortissement sur 10 ans** : nous accueillons favorablement l'exigence d'amortir sur une période de 10 ans, le déficit de capitalisation, incluant la consolidation des déficits à chaque évaluation actuarielle et la transition graduelle proposée de 15 à 10 ans. Cette période de 10 ans peut être considérée comme un compromis raisonnable.
- **Provision de stabilisation** : nous sommes en accord avec le principe d'une telle provision qui vise à accumuler un coussin de sécurité au-delà des obligations actuarielles des régimes, dans la mesure où le niveau de cette provision est raisonnable. Cependant, une plus grande flexibilité devrait être prévue afin de déterminer la provision de stabilisation (PS). Une seule méthode afin de déterminer la PS (ex : grille fixe) n'est pas adaptée pour plusieurs régimes en raison de leurs caractéristiques distinctives et de leurs types de placements. Il faudrait permettre d'autres méthodes plus sophistiquées (ex : approche stochastique). De plus, nous croyons qu'il ne devrait pas être requis de financer la PS pour le service courant, toujours dans le but de favoriser le maintien des régimes de retraite à prestations déterminées (PD), alors que l'incidence sur la sécurité serait minime.
- **Lettres de crédit** : De par leur nature, nous croyons que l'utilisation de lettres de crédit en lieu de cotisations patronales représente un niveau comparable de sécurité et que les promoteurs devraient donc pouvoir les utiliser. Les règles proposées à l'égard des lettres de crédit sont selon nous trop restrictives et constituent, dans plusieurs cas, un recul par rapport aux règles actuelles.
- **Politique de financement** : Nous sommes en accord avec l'exigence d'adopter une telle politique. Il faudrait s'assurer de ne pas imposer un encadrement trop normatif. Il faudrait également préciser qui a le pouvoir d'adopter une telle politique. De plus, l'utilisation ou non de marges pour écarts défavorables implicites actuellement requises par la Régie des rentes du Québec devrait plutôt être traitée dans la politique de financement.
- **Politique d'achat de rentes** : nous félicitons le législateur pour cette mesure qui permet de considérer un achat de rentes effectué conformément au projet de loi comme un acquittement final. Il faudrait préciser le libellé proposé, notamment, que l'administrateur du régime est libéré de ses engagements, incluant ses responsabilités fiduciaires. Il faudrait également préciser qui a le pouvoir d'adopter une telle politique.

Mémoire de Morneau Shepell

- **Clause banquier** : nous proposons d'élargir les sommes visées par la clause banquier. Il faudrait également préciser que les sommes accumulées dans la clause banquier retournent automatiquement et en priorité à l'employeur, et en cas de terminaison de régime et en cours d'existence du régime.
- **Surplus** : nous sommes d'accord avec l'abolition du principe d'équité à l'égard de l'utilisation du surplus lors d'une modification. Contrairement à ce qui est proposé, il devrait être permis de maintenir les clauses actuelles relatives à l'utilisation du surplus en cours d'existence du régime et en cas de terminaison (i.e. statu quo), et ce, sans exiger d'appliquer un processus de consultation ni aucune autre exigence. Il devrait également être permis d'utiliser ou de retirer jusqu'à 100% du surplus excédentaire (au lieu d'imposer une limite annuelle de 20%).
- **Règles de transition** : le délai du 1^{er} janvier 2017 prévu à l'égard de certaines mesures est trop court. De plus, il faut tenir compte des conventions collectives en vigueur. Les nouvelles règles de financement devraient s'appliquer dès le 1^{er} janvier 2016, et ce, même si le rapport d'évaluation actuarielle au 31 décembre 2015 n'est pas encore déposé. Ceci permettrait notamment aux employeurs de ne plus verser de cotisations sur base de solvabilité.
- **Difficultés d'application des nouvelles règles** : il faudrait voir s'il y a lieu d'apporter des précisions afin de tenir compte des conventions collectives en vigueur et des lois particulières applicables à certains régimes de retraite (ex : Loi 7 et Loi 15). Il faudrait également déterminer l'incidence de certaines des nouvelles règles à l'égard des régimes qui comptent des participants dans d'autres provinces que le Québec et des régimes qui ont la double juridiction Québec et fédérale.

COMMENTAIRES DÉTAILLÉS PAR SUJET

1. FINANCEMENT DES PRESTATIONS

- *Élimination du financement sur base de solvabilité*

Nous sommes d'accord avec cette mesure. L'élimination du financement de la solvabilité, combinée à certaines des mesures proposées par le projet de loi, assure un meilleur cadre financier que celui actuellement en vigueur en vue de favoriser le maintien de régimes de retraite PD.

Compte tenu de la diversité des régimes PD, le remplacement du financement de la solvabilité par le financement d'une approche renforcée de continuité produit des résultats différents et n'est pas nécessairement un allègement dans tous les cas. D'ailleurs, selon l'analyse d'impacts produite par la Régie des rentes du Québec, seulement 24 % des régimes étudiés verraient une diminution de leurs cotisations, si on ne tenait pas compte des mesures spéciales de transition. Par exemple, l'incidence ne serait pas la même pour un régime PD dont la formule de rente utilise un salaire final versus un régime PD à prestation forfaitaire ou carrière ou encore, un régime PD fermé (ex : volet à cotisations déterminées applicable à tous les participants ou aux nouveaux employés, pour le futur) versus un régime PD ouvert.

En cas de terminaison de régime, nous notons une possibilité accrue de déficit de solvabilité dans certains cas, alors que cette possibilité est réduite dans d'autres cas, et ce, par rapport aux règles actuelles. Par conséquent, les rentes des retraités pourraient encore être sujettes à des réductions en cas de terminaison si l'employeur est insolvable. Nous présumons que le gouvernement en était conscient en choisissant l'approche renforcée de continuité.

- *Fréquence des évaluations actuarielles (article 17)*

Nous sommes d'accord avec la nouvelle mesure exigeant des évaluations actuarielles complètes aux trois ans puisque cela augmentera grandement la stabilité et facilitera la planification budgétaire du financement des régimes.

Une attestation annuelle est requise pour l'évaluation du degré de solvabilité, et ce, avant le 1^{er} mai de l'année. Nous croyons important de surveiller régulièrement les fluctuations du degré de solvabilité. Nous proposons toutefois de permettre au comité de retraite d'émettre plus d'une confirmation du degré de solvabilité au cours d'une année si ce dernier juge que des changements économiques, démographiques ou autres ont une incidence significative sur le degré de solvabilité. Nous croyons que cette mesure est appropriée vue l'importance de ce degré notamment pour le paiement de valeurs de transfert.

Nous croyons que la fréquence des évaluations actuarielles complètes ne devrait pas varier selon le degré de solvabilité car le niveau de financement ne dépend pas de la solvabilité et peut même varier en sens inverse. Donc, il ne serait pas pertinent d'exiger des évaluations annuelles en fonction du degré de solvabilité. Par ailleurs, le maintien des évaluations triennales assure un niveau de provisionnement stable.

- **Détermination des cotisations requises et mesures transitoires (article 22)**

Nous considérons qu'il est raisonnable d'amortir le déficit de capitalisation et la provision de stabilisation sur dix ans.

La période transitoire de cinq ans faisant passer progressivement le nombre d'années d'amortissement de quinze à dix ans est appropriée. De plus, nous tenons à féliciter le législateur pour la mesure qui permet d'intégrer progressivement (sur une période de trois ans) l'incidence des nouvelles règles de financement, si cette incidence résulte en des cotisations supérieures à celles qui auraient été déterminées selon les règles actuelles. Sans les mesures de transition proposées, les cotisations augmenteraient pour 76 % des régimes et 40 % de ces régimes subiraient même une hausse de 30 % ou plus de leurs cotisations, selon l'analyse d'impacts produite par la Régie des rentes du Québec. En effet, l'incidence des nouvelles règles peut être différente d'un régime à l'autre. Cette mesure permet ainsi d'amoindrir l'incidence immédiate des changements proposés au financement. Cependant, nous croyons que le libellé de cette disposition pourrait être clarifié.

Nous sommes tout à fait en accord avec la consolidation des déficits actuariels techniques à chaque évaluation puisque cette mesure procure une plus grande stabilité des cotisations patronales.

- **Provision de stabilisation (PS) (articles 22 (i.e. 125, 128, 132), 25 (i.e. 146.6))**

Établissement de la PS

Nous comprenons qu'il puisse être souhaitable d'établir par règlement une grille qui peut être utilisée de façon générale, notamment, en raison de sa simplicité. Par contre, nous identifions plusieurs lacunes relativement à la grille décrite sommairement dans le projet de loi. Par exemple, cette grille ne semble pas tenir compte des caractéristiques du régime, de sa maturité, du degré de risque réellement encouru (par exemple, les contrats de rente), de la durée des titres obligataires et des engagements du régime, de la formule de rente (par exemple, des formules peuvent être basées sur un salaire final moyen au moment de la retraite, sur tous les salaires de la carrière ou encore sur des prestations fixes), de l'âge moyen du groupe, etc.

Tel que mentionné précédemment, la grille décrite sommairement dans le projet de loi comporte un élément de simplicité intéressant pour certains régimes ou pour ceux qui ne voudraient pas pousser leur réflexion quant à ce coussin de sécurité. D'un autre côté, pour les régimes qui ont fait l'objet de certaines études et recherches, par exemple, pour des investissements guidés par le passif, l'utilisation d'une grille simpliste prescrite ne rendrait pas justice aux efforts déjà investis pour sécuriser leurs obligations face à leur régime. Nous croyons que le projet de loi et/ou le règlement devraient permettre d'établir le niveau de la PS (niveau qui doit satisfaire l'objectif visé de la loi) au moyen d'une étude actuarielle.

Dans cet ordre d'idée, l'objectif à atteindre pourrait être défini comme une « probabilité de xx % que le régime soit entièrement provisionné dans trois ans » (tel que décrit à la page 6 du document de recherche publié par l'ICA en janvier 2013), soit dans le projet de loi ou dans le règlement.

La grille simpliste proposée pourrait inciter certains régimes à prendre des risques indus. L'objectif devrait plutôt être d'encourager une saine gestion des risques du régime et cet objectif n'est pas atteint par une telle grille. Si l'imposition d'une grille par règlement est maintenue, nous croyons qu'elle devrait être révisée afin de tenir compte d'autres facteurs pertinents, comme la maturité du régime, la durée des titres obligataires et des engagements du régime, l'appariement actif/passif qui reflète le niveau de risque réel du régime ou l'investissement dans d'autres types de placement qui ont un niveau de risque différent de celui des catégories d'actif traditionnelles (ex. produits alternatifs).

Finalement, nous croyons que la loi devrait mentionner qu'aucune PS ne doit être calculée sur les rentes assurées au moyen de contrats de rente puisque ce type de contrat constitue un placement sans risque.

Bornes relatives à la PS

Pour déterminer le financement via des cotisations d'équilibre de stabilisation ainsi que pour permettre l'utilisation du surplus, des bornes de moins 5 % et de plus 5 %, respectivement, sont proposées pour mesurer le degré visé de capitalisation (i.e. la cotisation d'équilibre de stabilisation requise pour atteindre PS - 5 %, et le critère de 105 % + PS pour l'utilisation du surplus). Nous comprenons que de telles bornes contribuent à la simplicité des nouvelles règles proposées. Cependant, nous trouvons ces bornes arbitraires car ce 5 % n'a aucun lien avec le degré de risque du régime. Nous suggérons que ces bornes soient révisées ou à tout le moins utilisées comme option par défaut. Une méthode optionnelle plus sophistiquée devrait être permise pour déterminer ces bornes, si le régime le désire. Pour ce faire, le projet de loi devrait préciser quel est l'objectif visé par chacune de ces bornes.

Il serait donc approprié de définir les bornes inférieures et supérieures relativement à l'objectif de la PS (i.e. présumément 85 % de probabilité d'être au moins capitalisé à 100 % sur une période de trois ans). Par exemple, ces bornes pourraient prévoir qu'un régime ait entre 75 % et 90 % de probabilité de maintenir un niveau de capitalisation à au moins 100 % sur une période de trois ans, ou encore, il pourrait être permis de déterminer ces balises à l'aide d'une étude actuarielle par groupe (par exemple, les participants actifs et les retraités), soit en présumant une « scission virtuelle » que nous décrivons un peu plus tard.

Financement de la PS

Nous comprenons l'objectif du législateur quant au financement du service passé pour atteindre un niveau de PS moins 5 % (ou dans l'optique où notre proposition précédente est retenue, du pourcentage déterminé par une étude actuarielle plus appropriée pour un régime qui le désire). Par contre, nous croyons qu'aucune PS ne devrait être financée sur le service courant. En effet, compte tenu que l'élimination de la solvabilité ne vise que le service passé et non le service courant, cela représenterait une hausse substantielle du coût de financement non compensée par un allègement de la solvabilité, ce qui n'encouragerait pas les employeurs à maintenir en place leurs régimes à prestations déterminées. L'incidence serait d'autant amplifiée pour les régimes contributifs étant donné que la quote-part des employés ne serait pas automatiquement rehaussée de la même façon, cette hausse incombant donc à l'employeur. D'ailleurs, nous aimerions souligner que dans le cadre de l'analyse de l'incidence de ce projet de loi, il nous semble qu'il était inapproprié de faire l'hypothèse que le partage de coût actuel serait maintenu et que les employés paieraient automatiquement leur part de la PS pour le coût de service courant – à notre avis, si un régime prévoyait que les employés cotisaient 5 %, par exemple, et que l'employeur payait tout solde requis pour le financement, alors il est beaucoup plus probable que les employeurs doivent acquitter cette nouvelle facture.

Dans l'année où le service s'accumule, l'employeur devrait seulement provisionner le coût régulier du régime et, lors des évaluations actuarielles subséquentes, par la mécanique d'établissement des calendriers de cotisations d'équilibre de stabilisation, alors la PS moins 5 % sera amortie sur dix ans afin de constituer graduellement un coussin de protection pour tout le service passé (incluant la dernière année de service courant).

- **Financement des modifications (article 22 (i.e. 135, 139))**

Si la situation financière lors d'une évaluation actuarielle complète où une nouvelle modification est évaluée atteint un niveau de provisionnement supérieur ou équivalent à la PS moins 5 %, après la prise en compte de la modification, le projet de loi devrait permettre, dès cette évaluation, de ne pas devoir mettre en place un nouveau calendrier de cotisations pour modification. En effet, selon notre interprétation de la proposition actuelle, nous comprenons qu'une obligation de créer un calendrier de cotisations pour modification persiste jusqu'à ce qu'une évaluation actuarielle complète subséquente présente un niveau de provisionnement supérieur ou équivalent à la PS moins 5 %.

Prenons l'exemple suivant,

- Pour un régime ayant une PS égale à 15 % et où l'évaluation actuarielle complète indique un provisionnement qui a atteint 113 %, soit un niveau supérieur au niveau requis de PS moins 5 %, et ce avant la prise en considération de la modification. Supposons que le niveau de provisionnement est à 111 % après que la modification soit survenue.
- Selon notre compréhension actuelle, le projet de loi obligerait à mettre en place un nouveau calendrier de cotisations pour modification sur cinq ans. Si lors de l'évaluation subséquente, le niveau de provisionnement est toujours égal ou supérieur à 110 %, et seulement à ce moment, le calendrier de cotisations pour modification pourra être éliminé. En d'autres mots, il semble y avoir une obligation d'avoir un calendrier de cotisations pour modification pendant au moins un an.

Nous proposons de ne pas devoir mettre en place de calendrier de cotisations pour modification si la situation financière, lors de la première évaluation actuarielle complète où une modification est évaluée, demeure supérieure ou égale à PS moins 5 % (soit 110 % dans notre exemple), après la prise en compte de l'incidence de la modification.

Nous sommes d'accord avec l'amortissement du déficit de modification sur une période de cinq ans. Néanmoins, nous sommes d'avis qu'aucune PS ne devrait être requise sur les coûts reliés à des modifications. En effet, la réticence des employeurs à offrir des améliorations aux participants pourrait être amoindrie si aucune PS n'est ajoutée au coût de modification. La portion de la PS reliée à la modification serait implicitement calculée lors de l'évaluation actuarielle subséquente où une cotisation de stabilisation sur l'entièreté de la situation financière (donc, après la modification) devra être provisionnée. De plus, cela permettra à l'employeur d'amortir le coût relatif à la PS pour la modification sur une période de dix ans.

Dans l'éventualité où le degré de capitalisation serait inférieur à 90 % avant la considération du coût relié à une modification, nous croyons que le projet de loi devrait préciser que la cotisation requise en une somme forfaitaire est limitée au montant qui aurait été nécessaire afin de ramener le niveau de capitalisation à 90 % avant la considération de la modification. En d'autres mots, ce n'est pas l'entièreté du coût de la modification qui devrait être financée, mais

Mémoire de Morneau Shepell

seulement le manque à gagner qui existait avant la considération de la modification pour établir la situation financière du régime au niveau visé de 90 %. La portion résiduelle du coût pourrait être financée sur cinq ans.

- **Utilisation des lettres de crédit (article 12)**

Les règles proposées à l'égard des lettres de crédit (LC) nous semblent trop restrictives et constituent un recul par rapport aux règles actuelles. À notre avis, les règles proposées devraient être élargies comme suit :

- Permettre de tenir compte pleinement des LC actuelles.
- Permettre d'utiliser les LC à l'égard de la totalité du service passé (tel que souvent permis actuellement), pas uniquement à l'égard des cotisations de stabilisation pour le service passé.
- Dans la mesure où le financement de la PS pour le service courant est requis, permettre d'utiliser des LC à l'égard des cotisations de stabilisation relatives au service courant.
- Éliminer la limite proposée de 15 % du passif de capitalisation applicable aux LC. Nous ne voyons pas de fondement à l'imposition d'une telle limite, et ce, peu importe le pourcentage applicable. Le risque lié à l'utilisation d'une LC est très faible, car il découle simplement de la solidité financière de la banque qui l'émet. À la rigueur, le risque présumé pourrait être réduit en souscrivant une LC auprès de plus d'une banque. S'il est malgré tout décidé de maintenir une limite pour les LC, elle devrait être nettement haussée, et il devrait être permis d'éliminer automatiquement et sans condition la portion de la LC qui excède cette limite.

- **Politique de financement (article 22, i.e. 142.4)**

L'établissement d'une politique de financement est une nouvelle exigence imposée aux régimes PD. À prime abord, cette exigence pourrait être perçue comme un fardeau additionnel par les promoteurs et administrateurs. Mais nous sommes d'avis que de telles politiques peuvent être très utiles en vue de guider le financement du régime et de bien gérer les risques. La politique de financement devra satisfaire aux exigences prévues par règlement. Il serait important de préciser ce qui sera visé par cette exigence. Par exemple, les régimes à cotisations négociées et les régimes PD des municipalités semblent également visés par cette exigence : est-ce bien le cas?

En ce qui concerne les exigences applicables, nous croyons qu'il est important de ne pas imposer un encadrement trop normatif. Il serait approprié de référer à la Ligne directrice sur la politique de financement des régimes de retraite de l'Association canadienne des organismes de contrôle des régimes de retraite (ACOR), qui inclut la Régie des rentes du Québec. De plus, la politique de financement devrait être harmonisée avec le mandat d'évaluation de l'actuaire.

Le projet de loi indique que la politique de financement est établie par « celui qui a le pouvoir de modifier le régime ». Ceci pourrait créer certaines difficultés, par exemple, dans le cas d'un régime qui fait partie de la convention collective et dont les modifications doivent être négociées entre l'employeur et le syndicat. Dans un tel cas, la politique ne devrait-elle pas être établie par celui qui assume le plus grand risque financier à l'égard du régime? Nous sommes d'avis qu'il devrait être permis d'adopter la politique de financement sans contrainte de convention collective. S'il n'est pas permis de procéder de cette façon, l'exigence d'établir une politique de financement devrait être reportée à l'expiration de la convention collective en vigueur.

- **Autres éléments retenus**

Évaluation actuarielle du 31 décembre 2015 (article 57)

Des règles transitoires pour le financement selon les nouvelles propositions devraient être prévues. En effet, nous voyons un enjeu majeur auquel feront face les employeurs qui souhaiteraient cotiser selon les nouvelles règles dès le 1^{er} janvier 2016 mais qui devront attendre qu'un rapport d'évaluation actuarielle au 31 décembre 2015 soit déposé. Ces employeurs voudront probablement éviter de cotiser en excédent de ce que le rapport au 31 décembre 2015 (qui inclura les nouvelles règles) proposerait. Il n'est pas réaliste de croire que les évaluations actuarielles requises au 31 décembre 2015 de tous les régimes visés peuvent être produites très rapidement au début de l'année 2016.

Afin d'éviter des cotisations versées en trop en 2016, nous proposons que dès le 1^{er} janvier 2016, il ne soit plus requis de financer la solvabilité et que les calendriers d'amortissement afférents soient éliminés. Les cotisations pour service passé seraient ajustées rétroactivement à la suite du dépôt du rapport d'évaluation actuarielle au 31 décembre 2015, au plus tard le 30 septembre 2016.

Alternativement à notre proposition ci-dessus, on pourrait permettre la détermination de nouvelles cotisations au 1^{er} janvier 2016 selon l'évaluation actuarielle de capitalisation au 31 décembre 2014 mais en utilisant les nouvelles règles de financement, incluant donc une cotisation de stabilisation, le tout présenté dans une opinion actuarielle temporaire, jusqu'au dépôt de l'évaluation au plus tard le 30 septembre 2016.

Marges pour écarts défavorables implicites (non prévues par le projet de loi)

Le projet de loi ne traite pas des marges pour écarts défavorables qui pourraient devoir être incluses selon les directives actuelles de la Régie des rentes du Québec, implicitement dans le taux d'actualisation ou explicitement dans la provision pour coût normal. Nous croyons approprié de ne pas exiger de telles marges compte tenu des nouvelles règles puisque le niveau de sécurité désiré est atteint avec l'objectif de financement de la PS.

Nous proposons tout de même que le critère d'inclusion ou d'exclusion d'une marge pour écarts défavorables demeure discrétionnaire et figure dans la politique de financement proposée. Cela permettrait un conservatisme supplémentaire dépendamment de la situation propre du régime et de ses intervenants.

Lissage de la valeur marchande de l'actif (article 2)

Nous sommes d'accord avec le maintien du lissage possible de la valeur marchande de l'actif sur une période maximale de cinq ans puisqu'une telle mesure assure une plus grande stabilité des cotisations patronales.

2. ACQUITTEMENT DES DROITS

- **Valeurs de transfert (articles 23, 24)**

La valeur des droits est désormais acquittée selon le degré de solvabilité du régime sans droit résiduel, sauf lorsque le participant ne peut pas demander de maintenir ses droits dans le régime. Il serait utile de préciser qu'il est encore possible (mais non requis) de verser la totalité de la valeur des droits lorsque le montant représentant le déficit de transfert est versé à la caisse de retraite. Il serait également utile de préciser qu'il est encore possible d'acquitter la valeur des droits qui ne peut être totalement acquittée, jusqu'à concurrence de la limite prévue à l'article 145 de la Loi sur les régimes complémentaires de retraite (« Loi RCR »), i.e. 5 % du MGA.

Il serait également utile de préciser que les nouvelles règles d'acquittement des valeurs de transfert s'appliquent malgré les conventions collectives en vigueur.

Nous comprenons qu'il est permis de verser plus de 100 % de la valeur des droits si le régime est en surplus et qu'un tel paiement est prévu par le texte de régime. Il serait utile de préciser ce point.

Mémoire de Morneau Shepell

Le projet de loi ne modifie pas les règles de calcul des valeurs de transfert. Nous croyons important que la Régie des rentes du Québec collabore avec l'Institut canadien des actuaires et le Conseil des normes actuarielles concernant les discussions en cours à ce sujet et détermine quelles modifications à ces règles devraient être apportées (ex : envisager de permettre de déterminer les valeurs de transfert sur la base des hypothèses de financement, tel que proposé par le rapport du Comité D'Amours).

- **Prestation additionnelle (articles 14, 55 et 56)**

Nous sommes d'accord avec l'abolition de la prestation additionnelle (PA). Il faudrait préciser si la PA accordée aux participants en rente différée est également abolie à compter du 1^{er} janvier 2016.

Certaines difficultés d'application résultant de l'abolition de la PA devraient être adressées :

- Si la PA, ou une indexation similaire à la PA, a été accordée à l'égard du service avant 2001, il devrait être permis d'abolir cette PA ou indexation pour ce service passé. Il devrait en être de même pour l'indexation similaire à la PA accordée à l'égard du service à compter de 2001.
- Si la PA, ou une indexation similaire à la PA, a été accordée à des participants hors Québec, il devrait être possible d'abolir cette PA ou indexation pour ces participants. Nous comprenons que des discussions avec les autorités réglementaires des autres provinces seraient requises.
- Si la PA est prévue par un régime de retraite faisant partie d'une convention collective, il devrait être permis d'abolir automatiquement la PA, et ce, malgré la convention collective.

Le délai du 1^{er} janvier 2017 pour modifier un texte de régime de retraite afin de supprimer la PA sans que les conditions de l'article 20 Loi RCR ne s'appliquent est trop court. Nous proposons que la possibilité d'éliminer la prestation additionnelle ne soit pas soumise aux règles des conventions collectives ou à tout le moins que s'applique un délai d'un an suivant le renouvellement d'une convention collective et, dans les autres cas, trois ans suivant l'adoption du projet de loi pour faire la modification requise au texte du régime.

- **Politique d'achat de rentes (article 35)**

Le projet de loi prévoit que lorsqu'un régime est doté d'une politique d'achat de rentes répondant aux exigences prévues par règlement, le paiement de tout ou partie d'une prestation effectué conformément à cette politique constitue un acquittement final des droits. Nous tenons à féliciter le législateur pour cette mesure.

Nous notons toutefois que le libellé de l'article 182.1 n'est pas très clair. Il faudrait notamment préciser que l'administrateur du régime (i.e. le comité de retraite dans bien des cas) est libéré de ses obligations incluant ses responsabilités fiduciaires. Il serait également important de préciser qui a le pouvoir d'adopter la politique d'achat de rentes (par exemple, « celui qui a le pouvoir de modifier le régime » ou celui qui a le risque le plus important comme proposé plus précédemment, sous réserve de nos commentaires précédents). Il faudrait également prévoir le pouvoir d'adopter une telle politique sans contrainte découlant d'une convention collective.

La règle proposée à l'article 182.2 prévoit que les participants et bénéficiaires dont les droits ont été acquittés conformément à une politique d'achat de rentes conservent pendant trois ans leur qualité de participant ou bénéficiaire pour l'application des dispositions relatives au surplus en cas de terminaison de régime. Bien que cette règle semble avoir été introduite pour prévenir les abus, elle peut créer un traitement différent injustifié à l'égard des participants et bénéficiaires. Par exemple, si l'employeur fait faillite après avoir acheté des rentes et que le régime est terminé, les rentes non assurées qui demeurent payables du régime seront réduites alors que celles qui auraient été achetées ne seront pas touchées. Afin d'éviter ceci, nous suggérons de modifier la règle proposée et de réduire également les rentes assurées des trois dernières années si le régime est terminé et que les rentes payables du régime sont réduites afin d'assurer un traitement symétrique des surplus et des déficits en cas de terminaison. Selon les règles actuelles, notons que les rentes assurées auprès d'assureurs peuvent être réduites en cas de terminaison de régime.

Le traitement des achats de rentes effectués avant le 1^{er} janvier 2016 devrait être précisé. Les achats de rentes effectués avant l'entrée en vigueur du projet de loi devraient également constituer un acquittement final des droits et libérer l'administrateur du régime de ses obligations s'ils répondent aux modalités prévues par règlement.

Enfin, il devrait être permis de procéder à des achats de rente « ciblés », i.e. pour des groupes précis, selon des critères qui se justifient d'un point de vue économique. L'achat de rentes ne devrait pas être exigé à l'égard de tous les participants (i.e. « tout ou rien »).

3. UTILISATION DES SURPLUS

- *Principes généraux (articles 25, 55)*

Nous sommes d'accord avec l'abolition du principe d'équité à l'égard de l'utilisation du surplus lors d'une modification. Bien que la plupart des régimes n'aient pas été en surplus au cours des dernières années, cette règle ajouterait à la complexité de l'administration des régimes de retraite.

Les nouvelles règles proposées semblent avoir pour but d'encadrer et de clarifier l'utilisation du surplus ce qui, en soi, est un objectif légitime. Nous notons toutefois que ces règles ne sont pas

simples et créent un encadrement qui n'accorde pas assez de flexibilité. Des détails sont fournis plus loin.

Le seuil à partir duquel le surplus peut être utilisé sur base de capitalisation (i.e. au moins 105 % + PS) devrait tenir en compte les LC mais ne pas tenir en compte (ni dans l'actif ni dans le passif) la valeur des rentes assurées pour lesquels le régime n'a pas été libéré de ses obligations car ce type de placement représente dans la plupart des cas aucun risque pour le régime.

Le seuil à partir duquel le surplus peut être utilisé sur base de solvabilité (i.e. au moins 105 %) devrait tenir en compte les LC mais ne pas tenir en compte (ni dans l'actif ni dans le passif) la valeur des rentes assurées pour lesquels le régime n'a pas été libéré de ses obligations car ce type de placement représente dans la plupart des cas aucun risque pour le régime. La valeur de ces rentes assurées serait toutefois incluse dans le degré de solvabilité en cas de terminaison du régime.

- **Clause banquier (articles 12, 25 et 55)**

Les sommes visées par la clause banquier incluent les cotisations d'équilibre technique et de stabilisation (PS moins 5 %) et les sommes accumulées dans une clause banquier existante au 31 décembre 2015 (avec intérêts). Les sommes visées par la clause banquier devraient également inclure les cotisations de stabilisation pour le service courant, les cotisations relatives aux déficits de modification (incluant les cotisations liées à la provision de stabilisation, si de telles cotisations sont maintenues), les cotisations relatives aux déficits de transfert et les cotisations de l'employeur versées en excédent des minimums requis à compter de 2016 mais également dans le passé (par exemple au cours des 5 dernières années). Ceci permettra d'éviter de pénaliser un employeur qui aurait choisi de rembourser plus rapidement un déficit par rapport à celui qui a versé le minimum requis.

L'utilisation des sommes incluses dans la clause banquier est limitée aux cotisations patronales d'exercice. Cette règle est trop restrictive et n'adresse pas de façon satisfaisante le traitement asymétrique des déficits et des surplus. Cette contrainte est particulièrement pénalisante pour les régimes matures pour lesquels le coût de service courant est très faible en comparaison du niveau des cotisations d'équilibre requises. Il devrait être permis pour l'employeur de retirer ou d'utiliser la totalité des sommes accumulées dans la clause banquier en cours d'existence du régime et en cas de terminaison de régime.

De plus, les congés de cotisation devraient continuer d'être permis si les dispositions du régime permettent déjà de tels congés, et ce, dans un contexte où il n'y a encore aucune somme dans la clause banquier. En effet, les employeurs ont dû faire face à de très importantes cotisations pour combler des déficits de solvabilité au cours des dernières années. Cette proposition leur permettrait d'en récupérer une partie si un excédent d'actif se révélait dans le régime dans le futur comme c'était déjà le cas avec les règles actuelles.

Mémoire de Morneau Shepell

Pour éviter toute ambiguïté, le projet de loi devrait clairement préciser que les sommes incluses dans la clause banquier sont utilisées à la discrétion de l'employeur ou retournées automatiquement et en priorité à l'employeur, et en cas de terminaison du régime et en cours d'existence du régime, à moins d'une entente différente. Le libellé actuel du projet de loi ne nous apparaît pas clair à cet effet.

- **Utilisation du surplus en excédent de la clause banquier et des seuils prévus (« surplus excédentaire »)**

Tel que mentionné ci-dessus, le solde de la clause banquier devrait pouvoir être utilisé par l'employeur en priorité en cas de terminaison de régime et en cours d'existence du régime.

L'utilisation du surplus excédentaire, sous forme d'améliorations au régime, de congés de cotisation patronale ou de remise à l'employeur, est limitée à 20 % de ce surplus. Compte tenu des seuils prévus pour l'utilisation de ce surplus (i.e. degré de capitalisation d'au moins PS+5 % et degré de solvabilité d'au moins 105 %) qui assure une sécurité des prestations, il devrait être permis d'utiliser ou de retirer jusqu'à 100 % du surplus excédentaire. De plus, le seuil de surplus excédentaire devrait être réduit à 100 % sur base de solvabilité pour les régimes qui démontrent un niveau peu élevé de risque.

Par ailleurs, il devrait être permis d'accorder des améliorations au régime à certains groupes seulement (ex : seuls les participants actifs ou retraités).

- **Avis individuel concernant l'utilisation du surplus**

L'exigence de fournir un avis individuel à chaque utilisation du surplus alourdit l'administration des régimes de retraite. Nous suggérons de fournir l'information avec les relevés annuels lorsque l'utilisation du surplus ne résulte pas d'une modification au régime (ex : congé de cotisations). Lorsque l'utilisation du surplus résulte d'une modification au régime, un avis de modification est déjà requis selon l'article 26 de la Loi RCR.

- **Processus de modification/consultation lié aux clauses de surplus**

Un processus de consultation doit être suivi chaque fois que les clauses relatives au surplus sont modifiées. Nous ne sommes pas contre l'idée d'un processus de consultation optionnelle à l'égard du surplus. La clause banquier ne devrait pas être visée par ce processus. De plus, il faudrait préciser que ce processus de confirmation vise à la fois les clauses de surplus en cas de terminaison de régime et en cours d'existence du régime.

Si ce processus n'est pas utilisé, le projet de loi prévoit l'imposition de clauses par défaut. Selon nous, il ne s'agit pas de la solution la plus appropriée. Notons que la Loi RCR actuelle prévoit déjà un processus de confirmation de certains droits de l'employeur quant à l'utilisation du surplus (articles 146.4 et suivants de la Loi RCR) et, à notre connaissance, ce processus a été très

peu utilisé par les employeurs. Il est vrai que la plupart des régimes n'étaient pas en surplus au cours des dernières années. Cela dit, les exigences de ce processus sont onéreuses.

Il faut éviter d'imposer des règles qui alourdissent inutilement les exigences applicables. Selon nous, il faut plutôt permettre de maintenir le « statu quo ». Ainsi, il devrait être permis de maintenir les clauses actuelles relatives à l'utilisation du surplus en cours d'existence du régime et en cas de terminaison, et ce, sans exiger d'appliquer le processus de consultation ni aucune autre exigence. Dans le cas où les clauses actuelles sont maintenues, l'arbitrage en cas de terminaison du régime serait conservé.

Dans le cas où le nouveau processus de consultation est utilisé et qu'il y a 30 % ou plus d'opposition des participants et bénéficiaires, les clauses actuelles seraient également maintenues. Il faudrait préciser que le seuil d'opposition de 30 % s'applique sur le total des participants actifs, des participants différés, des retraités et des bénéficiaires. De plus, les participants qui sont représentés par un syndicat devraient se prononcer individuellement (et non par le biais de leur syndicat en leur nom).

Le processus de consultation ne devrait pas s'appliquer aux participants d'un volet à cotisations déterminées d'un régime PD.

- ***Clauses par défaut relatives à l'utilisation du surplus***

S'il s'avérait que notre proposition de pouvoir maintenir les clauses actuelles relatives à l'utilisation du surplus (i.e. statu quo) n'est pas retenue, nous désirons présenter des commentaires à l'égard des clauses par défaut proposées qui s'appliquent lorsqu'un régime n'est pas modifié (ou lorsque le processus de confirmation n'est pas suivi) avant 1^{er} janvier 2017.

Le délai du 1^{er} janvier 2017 nous paraît nettement trop court. Il faudrait prévoir un délai plus long. Par exemple, un délai de trois ans suivant le renouvellement d'une convention collective et, dans les autres cas, trois ans suivant l'adoption du projet de loi.

En cas de terminaison du régime, il est prévu que le surplus est réparti également entre l'employeur, et les participants et bénéficiaires. Si les règles actuelles du régime prévoient que plus de 50 % du surplus est attribué aux participants et bénéficiaires, ces règles continuent à s'appliquer par défaut. Il nous semble qu'il faudrait prévoir que les règles actuelles du régime continuent de s'appliquer par défaut afin de ne pas favoriser une partie au détriment de l'autre.

En cours d'existence du régime, et après l'utilisation de la clause banquier, s'il y a un retrait de surplus par l'employeur ou un congé de cotisation patronale, nous comprenons que des améliorations équivalentes doivent être accordées aux participants et bénéficiaires, au prorata de la valeur de leurs droits. Il faudrait permettre d'accorder ces améliorations à des groupes en particuliers (ex : seuls les participants actifs ou retraités). En plus des améliorations, ou à la place des améliorations, il devrait être permis de prévoir des congés de cotisation pour les participants. Par ailleurs, nous suggérons d'enlever l'exigence d'accorder des améliorations au prorata de la valeur des droits et de plutôt permettre d'accorder des améliorations pour des

groupes précis (ex : seuls les participants actifs ou retraités, seuls les actifs ayant adhéré avant ou après une date particulière pour une revalorisation d'un salaire carrière). Si une notion de prorata demeurerait entre les groupes, il faudrait préciser qu'il est établi selon les groupes en entier et non individuellement (ex. proportion des engagements des retraités versus ceux des actifs). Un prorata individuel serait administrativement trop difficile d'application.

Finalement, une comptabilisation distincte par groupe d'employés (ex. actifs versus inactifs) devrait être permise sous la forme d'une « scission virtuelle » (voir aussi nos commentaires à ce sujet un peu plus loin). Ceci permettrait de comptabiliser le surplus attribuable à chacun des groupes si désiré.

En ce qui concerne la transition et pour toutes les années postérieures à 2015, si un texte de régime n'est pas modifié avant le délai requis (présentement fixé au 1^{er} janvier 2017) et qu'un congé de cotisation patronale est rendu obligatoire en raison d'un surplus excédentaire au sens du *Règlement de l'impôt sur le revenu*, il ne devrait pas être requis d'accorder des améliorations au régime car il s'agit ici de se conformer à une exigence réglementaire.

4. SUJETS NON COUVERTS PAR LE PROJET DE LOI

- *Régimes de retraite visant des employés de plusieurs provinces ou répondant à deux juridictions*

L'incidence des nouvelles règles n'est pas nécessairement claire pour les régimes enregistrés au Québec qui ont des participants dans plusieurs provinces, ni pour les régimes qui ont la double juridiction Québec et fédérale.

Voici quelques questions qui devraient être considérées :

- L'élimination du financement sur base de solvabilité : Quelles seront les exigences des autres autorités réglementaire (ex. CSFO pour l'Ontario) en regard de leurs participants et de l'entente multi-juridictionnelle?
- Pour les régimes soumis à la fois aux juridictions fédérale et québécoise, il faudrait s'assurer que la cotisation d'exercice de stabilisation puisse être considérée comme une cotisation d'équilibre par l'autorité fédérale. Nous notons que le libellé actuel du projet de loi semble identifier distinctement la cotisation d'exercice requise afin de financer la valeur des engagements nés du régime dans l'exercice de la portion stabilisation, ce qui devrait faciliter cette reconnaissance à titre de cotisation d'équilibre par l'autorité fédérale.
- Le paiement des valeurs de transfert selon le degré de solvabilité : Cette règle devrait également viser les participants hors Québec. Si, par exemple, le degré de solvabilité du régime est de 80 %, les droits sont acquittés dans une proportion de 80 %. Selon notre compréhension, le solde des droits de 20 % doit être financé et payé au participant sur un

maximum de 5 ans pour un participant hors Québec. Est-ce que ce sera encore le cas avec les nouvelles règles?

- **Régimes de retraite à prestations cibles (RPC)**

En plus des changements aux règles proposées aux régimes PD par le projet de loi, l'application de règles de type «prestations cibles» (RPC) devrait être permise pour tous les régimes de retraite PD, quand il y a une entente entre l'employeur et les participants, pas seulement aux régimes interentreprises visés par la Loi 7 (i.e. la *Loi modifiant la Loi sur les régimes complémentaires de retraite relativement au financement et à la restructuration de certains régimes de retraite interentreprises*).

La Loi 7 prévoit déjà un cadre législatif qui pourrait être utilisé et ajusté afin de viser tous les régimes. Par exemple, une PS semblable au projet de loi 57 pourrait être prévue. Les RPC devraient pouvoir s'appliquer au service passé et au service futur. Afin d'introduire les RPC pour le service passé, des exigences pourraient être prévues (ex : 30 % ou moins d'opposition des participants et bénéficiaires).

- **Création optionnelle de deux caisses distinctes virtuelles**

Il devrait être permis de créer deux caisses de retraite distinctes virtuelles au sein d'un même régime, soit une pour les participants actifs et une autre pour les participants inactifs et retraités. La création de telles caisses de retraite permettrait de mieux gérer les risques propres à chacun de ces groupes et faciliterait l'identification des surplus générés par chacun de ceux-ci.

De plus, cette façon de procéder est plus simple que de scinder le régime afin de créer un régime distinct pour les participants inactifs et les retraités. Le processus de scission prévue par la Loi RCR est assez lourd. De plus, il n'est pas réaliste d'effectuer une scission à chaque fois qu'un groupe de retraités est transféré d'une caisse à l'autre. Des règles permettant le transfert d'une caisse virtuelle à l'autre devraient être prévues.

- **Interactions avec les règles de la Loi 15 et de la Loi 7**

Le projet de loi devrait inclure les dispositions nécessaires afin d'assurer la cohérence des règles du projet de loi avec les règles particulières de la Loi 15 (i.e. la *Loi favorisant la santé financière et la pérennité des régimes de retraite à prestations déterminées du secteur municipal*), de la Loi 7 (i.e. la *Loi modifiant la Loi sur les régimes complémentaires de retraite relativement au financement et à la restructuration de certains régimes de retraite interentreprises*) et d'une éventuelle loi visant les universités québécoises.

Nous notons que des règles particulières sont prévues aux articles 146.9.2 et suivants du projet de loi à l'égard des régimes à cotisations négociées visés par la Loi 7. De telles règles ne sont pas prévues pour les régimes visés par la Loi 15.

Nous soulevons des exemples à considérer :

- Exemple 1 : selon le projet de loi, il semble que les régimes des municipalités et les régimes à cotisations négociées soient requis d’avoir une politique de financement. Est-ce bien le cas?
- Exemple 2 : selon le projet de loi, il semble que les valeurs de transfert sont également acquittées selon le degré de solvabilité pour les régimes des municipalités et les régimes à cotisations négociées. Est-ce bien le cas?

CONCLUSIONS

Le système de retraite québécois s'appuie sur trois piliers, dont l'un comporte diverses initiatives privées engagées en vue de financer la retraite. Ces initiatives privées comprennent les régimes complémentaires de retraite parrainés par les employeurs sur base volontaire ainsi que l'épargne privée. En 2013, un comité d'experts (le Comité D'Amours) soumettait un rapport étoffé identifiant des failles et des pressions fragilisant le système de retraite québécois et formulant diverses recommandations visant notamment à favoriser la pérennité des régimes complémentaires de retraite à prestations déterminées du secteur privé. Au cours des 15 dernières années, de nombreux employeurs du secteur privé ont délaissé les régimes de retraite à prestations déterminées, entre autres, à cause de la grande volatilité des cotisations patronales engendrée par les règles de financement sur base de solvabilité ainsi qu'une asymétrie existant entre la prise de risque et le bénéfice de la prise de risque. Afin de préserver et promouvoir la diversification des sources de revenu de retraite, nous sommes d'avis qu'il est approprié que le gouvernement modifie le cadre réglementaire applicables aux régimes de retraite à prestations déterminées du secteur privé.

Dans le contexte où le gouvernement a jugé approprié de conserver la nature volontaire des régimes complémentaires de retraite et de favoriser le maintien et la création de régimes de retraite à prestations déterminées, le projet de loi propose de modifier les règles de financement applicables à ces régimes dans le but d'assurer une plus grande stabilité et prévisibilité des cotisations patronales, tout en procurant un niveau raisonnable de sécurité des prestations. Le projet de loi comporte également plusieurs mesures visant à corriger l'asymétrie existant entre la prise de risque et le bénéfice de la prise de risque dans le cadre réglementaire actuel. Nous sommes d'avis que le projet de loi atteint ces objectifs et nous formulons diverses propositions qui, selon nous, renforcent l'atteinte de ces objectifs. Nous espérons que nos propositions seront utiles et nous exhortons le gouvernement à agir rapidement afin de favoriser le maintien des régimes de retraite à prestations déterminées et préserver la pérennité du système de retraite des québécois.

Nous tenons à remercier sincèrement la Commission de nous avoir offert l'opportunité de présenter notre point de vue face au projet de loi.

Morneau Shepell est la seule société offrant des services-conseils et des technologies en ressources humaines à adopter une approche intégrative des besoins en matière de santé, d'assurance collective, de retraite et d'aide aux employés. Elle est également le chef de file parmi les fournisseurs de programmes d'aide aux employés et à la famille (PAEF), le principal administrateur de régimes de retraite et d'assurance collective et le principal fournisseur de solutions intégrées en gestion des absences au Canada. Grâce à ses solutions en matière de santé et de productivité, ses solutions administratives et ses solutions en matière de retraite, Morneau Shepell aide ses clients à réduire leurs coûts, à améliorer la productivité au travail et à renforcer leur position concurrentielle.

Fondée en 1966, Morneau Shepell sert plus de 20 000 organisations de toutes tailles, des plus petites entreprises à certaines des plus grandes sociétés et associations en Amérique du Nord. Comptant près de 4 000 employés répartis dans ses bureaux en Amérique du Nord, Morneau Shepell offre ses services à des entreprises au Canada, aux États-Unis et partout dans le monde. Morneau Shepell inc. est une société cotée à la Bourse de Toronto (TSX : MSI). Pour obtenir de plus amples renseignements à ce sujet, visitez le site morneaushepell.com.

